

Räume statt Zonen: Ein Plädoyer für eine neue freiraumorientierte Raumplanung

HAN VAN DE WETERING

Dipl. Ing. TU Städtebau / Architekt SIA,
Van de Wetering Atelier für Städtebau
GmbH, Zürich.

ROMAN HANIMANN

Dipl. Ing. Raumplaner FH,
Partner bei Van de Wetering Atelier
für Städtebau GmbH, Zürich.

Die qualitative Verdichtung nach Innen verlangt ein grundlegendes planerisches Umdenken. Es ist nicht in Zonen, wie jetzt in der Raumplanung üblich, sondern in Räumen zu denken.

Verdichtung ist auf übergeordneter Ebene ein erstrebenswertes Ziel. Auf Gemeinde- oder Quartierebene darf sie aber nicht zum Selbstzweck werden. Die Verdichtung erfordert einen sensiblen Umgang mit der vorhandenen Quartierstruktur (baulich, räumlich, sozial). Zudem soll der Mehrwert der Grundstücke nicht nur den Grundeigentümern, sondern dem gesamten Umfeld und der Gesellschaft als Ganzes zugutekommen. Diese Chancen der Verdichtung werden heute aber nur selten genutzt, Veränderungen bringen der Quartierbewohnerschaft oft Nachteile. Dies birgt die Gefahr, dass die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dem laufenden Verdichtungsprozess nicht von langer Dauer ist.

Konturlose Zonenplanung macht die Ausnahme zur Regel

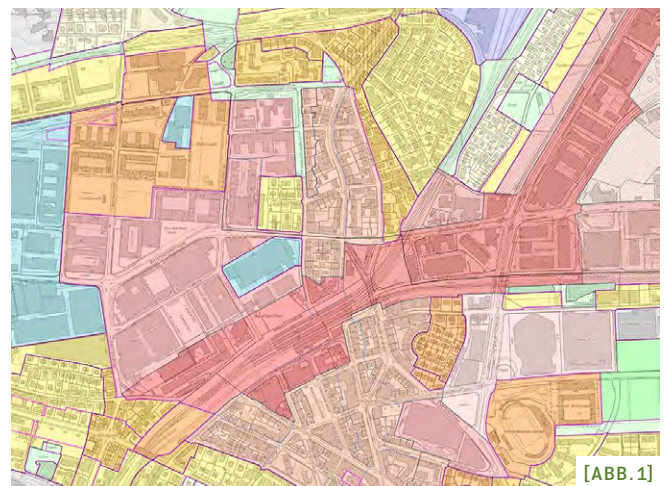
Eine Ursache für die Schwierigkeiten der Verdichtung ist die «zonenfixierte» Denkweise der schweizerischen Raumplanung. Die Farbflächen des Zonenplans regeln Nutzung und Dichte parzellenscharf, die konkrete räumliche Abgrenzung der unterschiedlichen Zonen erfolgt jedoch grossflächig und mit wenig Bezug zur vorhandenen Freiraum- und Quartierstruktur. In vielen Zonenplänen sind die Strassen, Plätze und Parks nicht einmal dargestellt und die Baulinien als raumwirksame Festlegung nicht einmal erkennbar. Ausserdem setzt sich die Zonierung der angrenzenden Baufelder nicht mit den Möglichkeiten und Funktionen des Freiraums auseinander. So spielt es meistens keine Rolle, ob Bauten innerhalb eines Baufelds an einer breiten Hauptstrasse, oder, eine Bautiefe dahinter, an einer kleinen Nebenstrasse liegen. Sie liegen in genau der gleichen Zone, obwohl die Ausgangslage eine völlig andere ist. Die wichtige Wechselwirkung zwischen Haus und Freiraum wird in der grundeigentümergebundenen Darstellung nicht berücksichtigt. Obwohl der Zonenplan die wichtigste Rechtsgrundlage für Behörde, Bevölkerung und Grundeigentümerschaft darstellt, fehlt die städtebauliche Kontur.

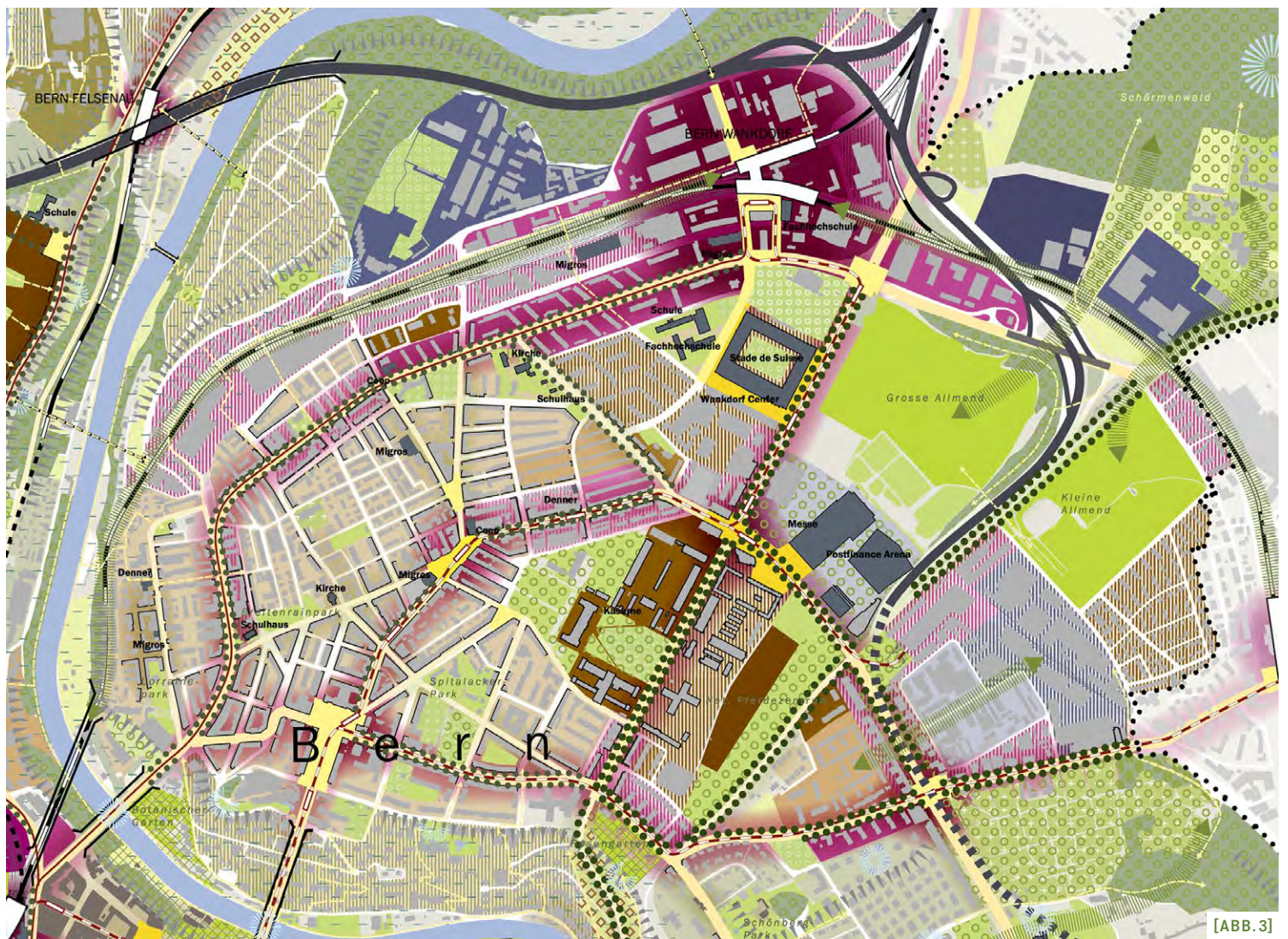
[ABB. 1] Ausschnitt Zonenplan Zürich: Der Zonenplanausschnitt um den Bahnhof Oerlikon zeigt exemplarisch, wie die flächig bezeichneten Zonen die charakteristische Quartierstruktur ignoriert. Der Bezug zwischen den identitätsstiftenden Stadträumen und den Bauzonen fehlt. (Quelle: Stadt Zürich, maps.stadt-zuerich.ch)

[ABB. 2] Satellitenaufnahme. (Quelle: Bundesamt für Landestopografie swisstopo)

Verdichtung ohne Mitwirkung

Eine logische Folge sind die vielen arealbezogenen Planungsverfahren, welche für die grundeigentümergebundenen Umsetzung der Verdichtung erforderlich sind. Das Problem ist aber, dass sich die Arealplanung auf den konkreten Projektperimeter beschränkt. Für eine arealübergreifende Planung oder die Behandlung der angrenzenden Freiräume ist es dann meistens bereits zu spät. Die wichtigen Festlegungen, welche die Freiräume prägen, werden somit von der kommunalen auf die Arealbene verschoben. Dies führt dazu, dass die Ausnahme zur Regel wird und für die Regelbauweise keine griffigen und klaren Vorgaben zum Umgang mit den städtischen Freiräumen gemacht werden. Die arealbezogenen Ausnahmeregelungen führen dazu, dass unzählige Regelwerkfragmente ein komplexes Konstrukt entstehen lassen, welches von der Öffentlichkeit nur schwer zu überblicken und mitzugestalten ist. **[ABB. 1+2]**





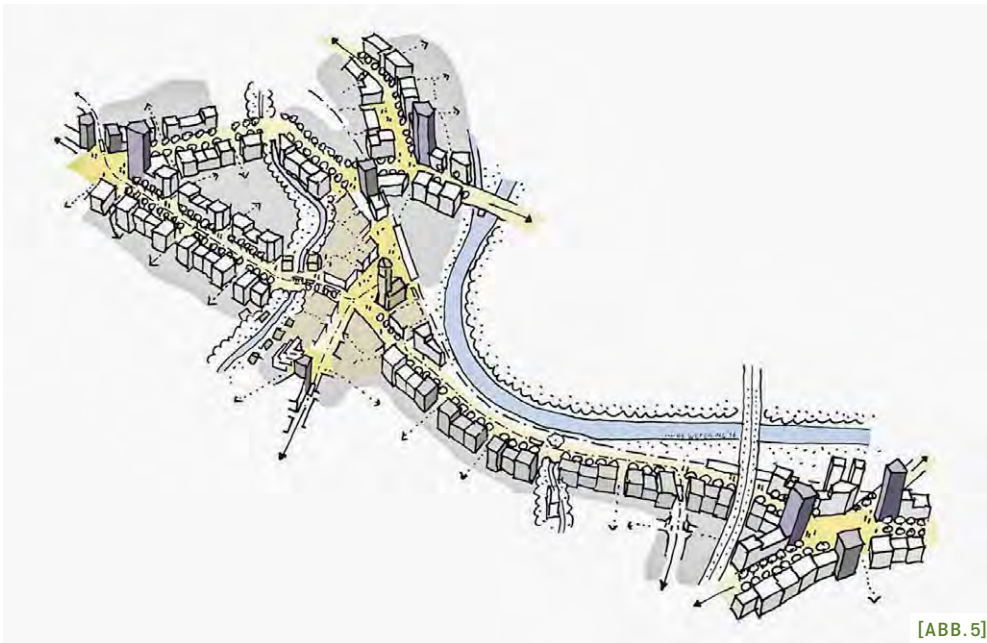
[ABB. 3]

[ABB. 3] Ausschnitt STEK Bern: Die Strassen, Plätze und Parks bilden das identitätsstiftende Rückgrat eines Stadtteils. Die Definition und Gliederung der Stadträume nach Bedeutung und Intensität erlauben einen differenzierten Umgang mit den angrenzenden Baufeldern (z. B. höhere Dichte, Nutzungsmix, Geschosshöhe). (Quelle: Van de Wetering / Stadt Bern)



[ABB. 4]

[ABB. 4] Ausschnitt «Bestimmungsplan» Rotterdam: Die Freiraum- und Quartierstruktur ist hier gut erkennbar. (Quelle: Gemeinde Rotterdam, Bestimmungsplan Oude Noorden, 2010)



[ABB. 5] Ausschnitt Stadtboulevard Dietikon (Hochhauskonzept): Mehrheitlich überdimensionierte Verkehrsinfrastruktur erfordert eine orts- und städtebauliche Reparatur. In diesem Zusammenhang sind Strassenräume zu redimensionieren und in ihrer ortsbaulichen Prägnanz zu schärfen. Ein differenzierter Umgang mit den direkt angrenzenden Grundstücken und Bausteinen ist unerlässlich. (Quelle: Van de Wetering / Stadt Dietikon)

[ABB. 5]

Identitätsstiftende Frei- und Stadträume als robuste Basis

Zur Schaffung von Qualitäten und zur Vermeidung von Abstimmungsschwierigkeiten sollte darum der Freiraum in der kommunalen Nutzungs- und Zonenplanung eine viel stärkere Rolle spielen. Der Freiraum bestimmt das Funktionieren, die Identität und die Qualität eines Ortes und ist für Stadt und Gemeinschaft von grosser Bedeutung. Die Erschliessung, die Orientierung, die Wegfindung, die Wahrnehmung, die Naherholung, die Begegnung und die Adressierung erfolgen mehrheitlich über ein zusammenhängendes Freiraumgerüst (Strassen, Plätze, Parks). Die qualitative Verdichtung fragt darum nach einer neuen freiraumorientierten Raumplanung. Die Nutzung und Ausnutzung und somit auch die Verdichtungsorte sind darin nicht ganzflächig als Zonen festzulegen, sondern folgen gezielt mit einer linearen und punktuellen Auslegung der zu stärkenden Freiraumstruktur. Damit wird nicht nur eine beliebige Veränderung eines gesamten Quartiers verhindert, sondern es entstehen am richtigen Ort auch Mehrwerte für das Quartier und die Gemeinschaft. [ABB. 3]

Gezielte Stadtreparatur als Chance bei der Verdichtung

Die Verdichtung kann so bewusst zur Aufwertung von schwierigen, komplexen, aber wichtigen Orten eingesetzt werden. Eine zentrale Aufgabe in vielen Gemeinden ist die umfassende Reparatur der stark belasteten und überdimensionierten Verkehrsräume wie Hauptstrassen und Verkehrsknoten. Mit dem Verdichtungspotenzial soll eine Investition in diesen wichtigen, aber aufgrund des Verkehrs schwierig nutzbaren Stadtraum unterstützt werden. Es geht darum, diese Verkehrsräume zu vollwertigen öffentlichen Freiräumen zu formen. Die Lesbarkeit des Ortes und die Orientierung im Quartier werden verbessert, die lokale und regionale Vernetzung optimiert, die konzentrierten Verkehrsfrequenzen werden zur Schaffung von lokalen Zentralitäten genutzt.

Andererseits soll der Freiraum die Baufelder definieren und nicht, wie heute, andersrum. Gerade mit dem Mehrnutzen der Verdichtung kann der Freiraum gezielt neu ausgehandelt werden, damit attraktive öffentliche Räume entstehen. Dabei soll auch der Bezug zwischen Bebauung und Freiraum wiederhergestellt werden. Damit lässt sich nicht nur die Erschliessung vereinfachen, es werden auch die Aneignungsmöglichkeiten der Freiräume verbessert. [ABB. 5]

Freiraumorientierte Raumplanung: Struktur statt Zonenplan

Qualitative Verdichtung fragt bereits auf der Ebene der verbindlichen Grundordnung nach einer differenzierteren Regelung. Die Bestimmungen der Nutzung und Ausnutzung sind viel stärker mit der Funktion und den Möglichkeiten des Freiraums zu verknüpfen und entsprechend zu bestimmen und darzustellen. Damit wird der Zonenplan präziser und für die breite Bevölkerung verständlicher. Es entstehen Mehrwerte für die gesamte Stadt am richtigen Ort, ohne sie einzeln regeln zu müssen. Dazu sind keine neuen Planungsinstrumente notwendig, sondern nur die Ergänzung und Neuinterpretation bestehender Instrumente. Basierend auf den behördenverbindlichen Vorarbeiten (Konzepte, Entwicklungsrichtpläne, Masterpläne) könnte der Zonenplan zu einem Strukturplan konkretisiert werden. Es könnten zum Beispiel Baufelder, Pflicht- und Mantellinien dargestellt und die Freiräume nach Bedeutung hierarchisiert werden. Die freiraumorientierte Raumplanung schafft also keine neuen Komplexitäten, sondern macht die Ortsentwicklung sogar einfacher und effizienter.

Die Verdichtung in den Städten und Gemeinden ist nicht als Aufgabe, sondern als einmalige Chance zum qualitativen Weiterbauen unserer Quartiere zu betrachten. Diese Chance ist gezielt zu nutzen. Durch eine räumlich präzise Verortung trägt Verdichtung zur qualitativen Stadtentwicklung bei. Dies erfordert ein Umdenken in der Raumplanung. [ABB. 4]

Niederländischer Bestemmingsplan versus schweizerischer Zonenplan

Als kommunales, behörden- und grundeigentümergebundenes Planungsinstrument ist der niederländische «Bestemmingsplan» das Äquivalent des schweizerischen Zonenplans. Mit dem Bestemmingsplan werden nicht nur die Nutzungen der Liegenschaften parzellenscharf bestimmt, sondern auch wichtige räumliche und städtebauliche Aspekte. Integraler Bestandteil sind zum Beispiel (Pflicht)baulinie und Mantellinie. Aber auch Traufhöhe, bauliche Akzente, Ecksituationen, Dachform und Adressierung werden über den Bestemmingsplan geregelt. Zudem werden die Bezüge zum Freiraum geregelt. Private Gartenflächen sind beispielsweise eine eigene Legende-Einheit, oft werden auch der Umgang mit Vorgärten oder Vorzonen und die Ausgestaltung des Erdgeschosses behandelt.

In der Schweiz können viele dieser Themen über die Bauordnung zwar auch direkt mit dem Zonenplan verknüpft werden, zur Sicherung der Qualität der Freiräume wird dies jedoch kaum gemacht. Höchstens ortshygienische Aspekte werden behandelt. So haben Mantel- und Pflichtbaulinien in der Schweiz oft nur einen denkmalpflegerischen Hintergrund, für neue Entwicklungen werden sie selten angewendet. Gleichzeitig werden räumlichen Themen im Zonenplan gar nicht dargestellt.

Innerhalb des Ortsentwicklungsprozesses ist der Bestemmingsplan aber nicht direkt mit dem Zonenplan vergleichbar. Er ist sowohl Regel- als Sondernutzungsplan: Bei jeder besonderen Entwicklung und Änderung wird der Bestemmingsplan erneuert. Obwohl der Bestemmingsplan sich immer mehr in Richtung Sondernutzungsplan entwickelt, was von einzelnen Fachleuten kritisiert wird, sind besondere Entwicklungen dank der räumlichen Kohärenz immer gut in die Quartierstruktur eingebettet. Zudem bleiben die Absichten und Auswirkungen für die Bevölkerung, trotz hoher Komplexität, auf den Plänen verständlich und klar erkennbar.

Durch diese selbstverständliche integrale Behandlung von Nutzung und Freiraum werden die Bestemmingspläne ganz anders gedacht und konzipiert als die schweizerischen Zonenpläne. Durch den direkten Bezug zum Freiraum unterstützen Dichte, Nutzung und Gebäudesetzung dank dem Bestemmingsplan immer auch die Funktion und Qualität der angrenzenden Frei- und Strassenräume. Insbesondere im Rahmen der Verdichtung können so viele Konflikte und Probleme verhindert werden und es kommen Mehrwerte und Qualitäten zur Geltung.

LINK

www.wetering.ch

RÉSUMÉ

Des espaces plutôt que des zones: plaidoyer pour un aménagement du territoire axé sur les espaces non bâtis

Une densification urbaine de qualité requiert un changement de perspective fondamentale. Il ne faut plus penser en termes de zones, comme c'est d'ordinaire le cas en aménagement du territoire, mais en termes d'espaces. En effet, l'approche actuelle de l'aménagement, caractérisée par une véritable fixation sur les zones, explique en partie les difficultés que soulève la mise en œuvre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Pour créer des espaces urbains de qualité et parvenir à un bon équilibre entre espaces bâtis et non bâtis, l'aménagement communal devrait accorder beaucoup plus d'attention à l'interaction entre les vides et les pleins qui contribuent à les définir. Sur la base de travaux préliminaires liant les autorités, il serait possible d'établir, dans les plans de zones, une hiérarchie des espaces non bâtis, ainsi que d'y définir des aires d'implantation, des alignements et des gabarits. En outre, il conviendrait de faire correspondre bien plus étroitement l'affectation et l'indice d'utilisation des biens-fonds avec la fonction et le potentiel des espaces libres. Les prescriptions des plans de zones seraient ainsi plus précises et plus faciles à comprendre pour la population. Loin d'accroître la complexité des processus de développement des villes et des localités, un aménagement du territoire axé sur les espaces non bâtis les rendrait au contraire plus simples et efficaces.

KURZBEITRAG

Das poetische Glühen: «Da hinten bei Mani Matter leuchten zwei!»



[ABB. 1]

FRANZISKA WITSCHI
Biologin und Autorin
Naturaqua PBK.
f.witschi@naturaqua.ch

Die kleine Menschengruppe tappt im Dunkeln den stummen Grabreihen entlang. Beim Grab von Mani Matter bleibt sie stehen – tatsächlich, da glühen zwei grüne Punkte. Es ist Ende Juni, hohe Zeit der Glühwürmchen. Was zu später Stunde auf dem Berner Bremgartenfriedhof zu begeisterten, aber leisen Ausrufen führt, sind nichts weniger als die gelbgrün leuchtenden Hinterteile der Weibchen des Grossen Glühwürmchens. Die Käferdamen versuchen, vorbeifliegende Männchen nicht hinters, sondern ans Licht zu führen und zur Paarung zu bewegen. Gibt es dafür einen besseren Ort als die vor anderen Lichtquellen geschützte letzte Ruhestätte des grossen Berner Chansonniers?

[ABB. 1] Glühwürmchen-Weibchen.
(Foto: Stefan Ineichen)