

Fysisk planering i Sverige : Planungskultur in Schweden : Abwägen unterschiedlicher Interessen

Autor(en): **Klåvus, Malin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2021)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957137>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Fysisk planering i Sverige

Planungskultur in Schweden Abwägen unterschiedlicher Interessen

MALIN KLÄVUS

Raumplanerin, seit 2018 Projektleiterin
Frühe Phasen, Svenska Bostäder
(Stockholms städteigene Projektentwickler-
unternehmen für Mietwohnungen)

Deutsche Übersetzung von Martin Weber

In meiner früheren Tätigkeit als Raumplanerin in der Stadt Stockholm hörte ich mich mehrmals sagen: «Es ist sehr eng hier und die Projektentwickler werden nicht alles kriegen, was sie sich wünschen. Wahrscheinlich wird keiner von ihnen richtig zufrieden sein. Aber, ein Geben und Nehmen wird schliesslich zu einem guten Ganzen führen, zu einem fairen Kompromiss.» Der Schwedische Planungsprozess lässt Raum für Verhandlungen zu und fordert ein Abwägen der unterschiedlichen Interessen ein. Dies allerdings nicht in Punkten, welche in Gesetzen festgeschrieben sind.

Wegen der Flüchtlingskrise waren 2015 die Raumplanung und die Integration die Themen, die die öffentliche Diskussion dominierten. Schweden hatte damals sehr viele Flüchtlinge aufgenommen: Von 2014 bis 2015 waren es im Vergleich zur Schweiz 3.5 mal mehr Asylbewerber pro 1000 Einwohner. Schweden verzeichnete somit – wie bereits in den Vorjahren – einen Einwanderungsüberschuss. Zusammen mit einem Geburtenüberschuss, führte dies zu einem starken Bevölkerungswachstum: Seit dem Jahr 2000 ist die Bevölkerung um 16% auf ungefähr 10 Millionen Einwohner gewachsen. Der Wohnungsbau hat sich dabei nicht im gleichen Tempo entwickelt, was – zumindest in den urbanen Zentren, währenddem Landschaften entvölkert und teils abgerissen werden – zu einer Wohnungsnot führte.

Eine solch ausgewachsene Wohnungsnot hatte Schweden letztmals in der Nachkriegszeit erlebt. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, welche Lehren wir daraus gezogen haben: In den 1960er- und 1970er-Jahren startete man ein Wohnbau-

programm, welches innert zehn Jahren 1 Million Wohnungen schuf. Durch ein rationelles und industrielles Bauen wurden vollständig neue Vororte geschaffen. Der Standard waren dabei dreistöckige Wohnscheiben, welche in einer relativ offenen Landschaft frei angeordnet wurden und so über ausgezeichnete Tageslichtbedingungen verfügten. Der motorisierte Verkehr wurde vom Langsamverkehr getrennt. Kinder konnten sich also sicher bewegen und frei spielen. Es wurden viele 2.5- und 3.5-Zimmer-Wohnungen realisiert, mit einem für diese Zeit hohen Ausbaustandard. Probleme wie die Wohnungsnot und das «Engwohnen» (mehr als 2 Personen pro Raum – die Schweden kennen hierfür ein eigenes Wort) wurden mit diesem Programm förmlich «weggebaut». Es ging jedoch nicht lange, bis Kritik an den sogenannten «Million-Programm-Gebieten» laut wurde. Die Gebiete hatten einen zu grossen Massstab und waren zu monoton, hatten zu wenig bis keine Ladenflächen und waren schlecht erschlossen. Jene, die es vermochten, zogen weg. Im Gegenzug übernahmen Menschen, welche sonst kaum Chancen auf dem Wohnungsmarkt hatten, die leerstehenden Wohnungen. Damit begann ein neues Kapitel der Segregation. Der Umgang mit diesem Erbe ist eine grosse gesellschaftliche Herausforderung, welche die Stadtentwicklung in den letzten Jahren beeinflusst hat. Wir erinnern uns an die schweren Unruhen vor zwei Jahren und die anhaltend hohe Kriminalität, welche es zu überwinden gilt. Der Fachdiskurs unter Raumplaner*innen hat uns aufgezeigt, wie wir heute nicht mehr bauen sollen, und was wir bei der Bekämpfung der Wohnungsnot aufgrund der Flüchtlingskrise beachten sollten.

[ABB.1] Mitwirkungsveranstaltung zum Projekt «Norra Djurgårdsstaden» (Königlicher Hafen). Das Gesetz sieht verschiedene Formen der Mitwirkung vor. / Événement participatif portant sur le projet «Norra Djurgårdsstaden» (Port maritime royal). Diverses formes de participation sont prévues par la loi. / Evento partecipativo per il progetto «Norra Djurgårdsstaden» (porto reale). La legge prevede varie forme di partecipazione. (Quelle: Stockholms stad)



[ABB.1]



[ABB.2]

[ABB.2] Visualisierung eines Teils des Stadtentwicklungsprojektes Königlicher Hafen in Stockholm / Visualisation d'une partie du projet de développement urbain du Port maritime royal à Stockholm / Rendering di una porzione del progetto relativo al porto reale di Stoccolma (Quelle: AIX Arkitekter och Suteki studios)

Der Flüchtlingskrise wollte man mit Stadtentwicklung und Wohnungsbau rasch begegnen. Dabei erachtete man die langen Planungsprozesse und die vielen Regulierungen als Hindernis. Zu den Planungsprozessen muss man sich Folgendes vor Augen halten: Viele Städte in Schweden folgen der Entwicklung nach Innen, um die vorhandene Infrastruktur zu nutzen und grössere zusammenhängende Grünflächen zu bewahren. Die «einfachen Orte zum Bauen» sind aber in Schwedischen Städten längst ausgegangen. Was an Flächen übrig bleibt, sind bereits bebaute Gebiete, ehemalige Industriegebiete oder Naturgebiete. Dabei ist man in der Planung mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert, z.B. mit Altlasten, mit Anliegen der Denkmalpflege, mit erhaltenswerten Biotopen oder gar mit Opposition der Anwohnenden. Wenn die mehrere Jahre dauernden Planungsprozesse dann einmal abgeschlossen sind, muss bei der anschliessenden Realisierung eine lange Liste mit Anforderungen ans Bauen erfüllt werden. Kritiker*innen monieren, dass all diese Regulierungen dazu führten, dass Bauen in Schweden sehr kostspielig wird. Diese Einschätzung teile ich. Dies zeigt das Beispiel der Anforderungen an die Zugänglichkeit. In Schweden haben alle Menschen, unabhängig von ihrer Behinderung, das gleiche Recht auf Wohnraum. In der Praxis bedeutet dies, dass Häuser stufenlos zugänglich sein und Wohnungen in sämtlichen Räumen Platz haben müssen,

so dass sich auch Rollstuhlfahrende frei bewegen können. Als Raumplanerin kann ich einigen dieser Kritikpunkte zustimmen, aber ich glaube im Allgemeinen, dass im Rahmen der Planungsprozesse auch eine Reihe von Fragestellungen gelöst werden.

Wie läuft der Planungsprozess ab? Durch das sogenannte Planungsmonopol erhält jede Gemeinde grundsätzlich das ausschliessliche Recht zu entscheiden, wie Land und Wasser genutzt werden dürfen oder sollen. Das Stadtplanungsamt erstellt die Beschlussunterlagen zu Händen des Gemeinderats, dem höchsten Beschlussorgan der Stadt. Es sind also die gewählten Volksvertreter*innen, die letztendlich für die Planung verantwortlich sind. Jede Gemeinde muss über einen aktuellen Übersichtsplan verfügen, in dem die Nutzung von Land- und Wasserflächen durch die Gemeinde im Allgemeinen und der Umgang mit den sogenannten nationalen Interessen im Speziellen aufgeführt sind. Die Übersichtspläne sind rechtlich nicht bindend und wurden im Laufe der Jahre mehr als strategisches und thematisches als ein geografisch spezifisches Instrument genutzt. Der nächste Schritt in der Planungshierarchie sind die grundeigentümergebundene Detailpläne. Diese umfassen normalerweise ein Grundstück, ein Haus oder ein sogenanntes Quartier (von Strassenzügen abgegrenzte Siedlungsfläche). Die Detailpläne regeln zum Beispiel Art und Mass der Nutzung. Falls es – neben der normalen Gesetzgebung –

Besonderheiten zu regeln gibt, werden Bedingungen gestellt, damit die vorgeschlagene Entwicklung als geeignet angesehen werden kann. Welche Art und Mass der Nutzung angemessen ist, wird von Ort zu Ort entschieden. Es gibt dabei keinen allgemeinen Zonenplan, auf den man sich abstützen kann. Dies kann dazu führen, dass sich der Gebäudemassstab von Quartier zu Quartier erheblich unterscheiden kann. Zum Beispiel ist dies davon abhängig, wie gut eine Projektentwicklerin für ihr Projekt argumentiert hat.

In Schweden muss eine Abwägung zwischen öffentlichen und individuellen Interessen vorgenommen werden. Mithilfe von Untersuchungen und Partizipation sollen Planende Kenntnisse über die öffentlichen Interessen sammeln. Diese gilt es zu vertreten und gegen die individuellen Interessen abzuwägen, zum Beispiel jene der Projektentwickler*innen (bauliche Machbarkeit und Projektfinanzen usw.). Oftmals sind Kompromisse zu suchen zwischen dem Mass der Nutzung und der Grösse der Aussenflächen. Durch das Planungsmonopol der Gemeinden gibt es wie bereits erwähnt grosse Freiheiten im Detailplan. Aber sehr oft mündet eine Verhandlung in einer Kompromisslösung, die aus den Bedingungen des Standorts, den Ansichten der Quartierbevölkerung, den politischen Erwartungen und den (finanziellen) Erwartungen der Projektentwickler besteht. Eine Entwicklung, die ich beobachten kann, ist eine allmähliche Zunahme der Akzeptanz eines höheren Gebäudemassstabs sowohl in zentralen als auch in peripheren Lagen. Ich führe dies auf zwei Gründe zurück: Einerseits sehen wir, dass die Baukosten ständig steigen, was auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte drückt. Andererseits sehen wir, dass das Land so wertvoll ist, dass es fast eine Verschwendung wäre, es nicht «richtig» zu nutzen.

Deutliche Unterschiede bei der Initiierung und Durchführung der Planungsprozesse können auf die Grundeigentümer*innen und die Grösse des Planungsperimeters zurückgeführt werden. Das häufigste Szenario in der Hauptstadt ist das sogenannte Stockholm-Modell. Projektentwickler*innen erkunden unbebaute Stellen der Stadt, erarbeiten Projektvorschläge und unterbreiten diese der Liegenschaftsverwaltung (die Stadt Stockholm besitzt ca. 70% der Landfläche innerhalb der Stadtgrenzen) in der Hoffnung, einen Landanbindungsvertrag zu erhalten, um das Projekt durchführen zu können. Viele Projektentwickler*innen erarbeiten oft Vorschläge auf denselben Grundstücken, und es gibt dadurch einen Wettbewerb der Ideen, bei dem die Stadt Anforderungen an die Realisierung stellen kann. Ob dies dazu führt, dass die dringendsten Projekte umgesetzt werden, ist indes nicht sicher. In Fällen, in denen die Stadt eine grössere Fläche ihres Grundbesitzes entwickeln möchte, basiert die Planung auf einem ganzheitlichen Ansatz mit logischen Ausbautetappen. Die Gemeinde leitet die Planung mit den notwendigen Untersuchungen, dem Ausbau der Infrastruktur und des öffentlichen Raums, bestimmt die Gebäudestruktur und sucht für die Realisierung geeignete Projektentwickler*innen, die die Anforderungen und Richtlinien der Stadt befolgen müssen. Wenn sich das Grundstück in Privatbesitz befindet, wird eine Entwicklung von der Eigentümerschaft initiiert. Häufig ist dies die Projektentwicklerin selber, welche damit – im Vergleich zu den vorherigen Szenarien – einen grossen Einfluss auf den Prozess und den Inhalt erhält.

Ich bin der Ansicht, dass der schwedische Planungsprozess für die Untersuchung und Lösung einer Reihe von Fragen verwendet wird und dass die Ergebnisse gut durchdachte Vorschläge sind, die eine Reihe von Bedingungen am jeweiligen Standort berücksichtigen. In Fällen, in denen ein Projektent-

wickler ein spektakuläres Projekt vor Augen hat, gibt es am richtigen Ort auch die Möglichkeiten, dies zu realisieren. In den meisten Fällen ist das Ergebnis jedoch ein Kompromiss und ein Vorschlag, der als zusammenhängender und guter Städtebau betrachtet werden kann.

RÉSUMÉ

Peser les différents intérêts

La Suède fait face à toute une série de défis en matière de développement urbain, liés en majeure partie à l'héritage du programme de construction d'un million de logements («Miljonprogrammet») dans les années 1960 et 1970, mais aussi à la quasi-absence de terrains disponibles pour de nouveaux bâtiments en ville. Les exigences spécifiques posées aux bâtiments sont par ailleurs relativement nombreuses. Les critiques déplorent la durée excessive des processus de planification et les coûts élevés liés aux exigences dans le domaine de la construction. En tant qu'aménagiste, l'auteure comprend en partie ces griefs mais, dans l'ensemble, estime que les processus de planification existants permettent aussi d'apporter bon nombre de solutions. Le type et l'indice d'utilisation appropriés sont définis site par site, la décision en la matière revenant à la commune, forte de son monopole légal de planification. En pratique cependant, le processus de planification prend la forme d'une négociation dans laquelle les parties initiatrices ont souvent une voix déterminante. La législation et les processus rendent possibles des projets spectaculaires, même si dans la plupart des cas, le résultat s'avère un compromis qui peut être qualifié de «bon».

RIASSUNTO

Ponderare interessi di vario genere

I problemi dello sviluppo urbano in Svezia sono in buona parte dovuti all'eredità lasciata da un grande programma attuato negli anni Sessanta e Settanta per la creazione di un milione di alloggi e al fatto che le città non dispongono praticamente più di aree libere per la costruzione di nuovi edifici. L'edilizia è inoltre tenuta a osservare numerosi criteri e norme. Secondo le voci critiche, i processi di pianificazione durano troppo a lungo e i severi requisiti conducono a un innalzamento eccessivo dei costi di costruzione. In qualità di pianificatrice territoriale, concordo con alcune di queste critiche, ma credo che tutto sommato nei processi di pianificazione sia anche possibile risolvere tutta una serie di questioni. Le autorità comunali dispongono per legge di un monopolio decisionale in ambito pianificatorio che permette loro di stabilire a seconda del luogo quale tipo e quale grado di utilizzo sia più adeguato. Nella pratica, il processo comporta tuttavia una negoziazione in cui la parte che lancia un'idea di sviluppo edilizio solitamente ha molta voce in capitolo. La legislazione e il processo da seguire consentono di realizzare progetti rimarchevoli, ma nella maggior parte dei casi il risultato è un compromesso che personalmente ritengo essere in linea con una buona pianificazione urbana.