

# Sanierungsplanung - Überlegungen zum methodischen Vorgehen

Autor(en): **Haari, Roland**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **36 (1979)**

Heft 6

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-782163>

## **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.

drei beschriebenen Entwicklungsvarianten ermöglichen alle eine nachbarrechtlich, sozial, städtebaulich und planerisch befriedigende Lösung. Welche Variante eingeschlagen und wie sie im Detail ausgestaltet wird, hängt von der planerischen und politischen Zielsetzung ab. Es sind dabei folgende Ziele gegeneinander abzuwägen:

- Erhöhung der Einwohnerzahl in der Stadt Zürich
- Stabilisierung der Zahl der Arbeitsplätze
- bessere Ausnützung der Wohngebiete
- neue Standorte für Arbeitsplätze bereitstellen
- Erhöhung der Wohnqualität
- Schaffung von Wohnschutzgebieten
- Schutz von Quartieren im Sinne des Milieuschutzes

Wir sind der Meinung, dass die drei letztgenannten Punkte und damit das Interesse an der Erhaltung der Altbauhäuser die übrigen Interessen überwiegt, da es in Zürich nicht viele gut

erhaltene Siedlungen dieser Art gibt und das Gebiet nach einer Renovation eine ansprechende Wohnqualität bieten kann, ohne eine besonders tiefe Ausnützung aufzuweisen. Als vorläufige Beurteilung empfehlen wir, die *Siedlung Fierzgasse zu erhalten*.

Aus sozialen Gründen, Erhaltung von billigem, zentral gelegenem Wohnraum, um die Eigenart der Siedlung, Kleingewerbe . . . , zu bewahren und da die Realisierungschancen des baulichen Strukturschutzes eher kleiner sind, ist es wünschenswert, die Siedlung im Sinne des *Milieuschutzes* zu erhalten.

Für die provisorische Unterschutzstellung und die definitive Erhaltung der Siedlung gibt es verschiedene Möglichkeiten, die sich in ihrem zeitlichen Ablauf, den Rechtsmitteln und in ihren Wirkungen unterscheiden. Die provisorische Unterschutzstellung braucht nicht sofort zu erfolgen, sie muss aber vorbereitet werden und mit den in Bearbeitung stehenden definitiven Massnahmen korrespondieren, damit sie bei

Bedarf in Kraft gesetzt werden kann.

Es gibt folgende Möglichkeiten:

- Erarbeitung einer Schutzverordnung und als vorsorgliche Massnahme bei Bedarf (während eines Jahres) Aufnahme des Gebietes in das «Inventar der Natur- und Heimatschutzobjekte» i. S. PBG § 209.
- Umzonung in die Wohnzone D, zweigeschossig, zur Beschränkung des Nutzungsmasses, Festlegen eines hohen Wohnanteils und darauf aufbauend Erlass einer Schutzverordnung für die Erhaltung der bestehenden Siedlung.
- Umzonungen in eine Kernzone nach § 50 PBG als definitive Massnahme. Zusätzlich kann noch ein grosser Wohnanteil festgelegt werden und damit neben der Baustruktur (Baukubus, Gestaltung . . . ) auch die Nutzweise beeinflusst werden.
- Bei indirektem, schrittweisem Vorgehen kann nach der Anordnung der Wohnzone D in einem Gestaltungsplan die Detailgestaltung vorgeschrieben werden.

# Sanierungsplanung – Überlegungen zum methodischen Vorgehen

Von Roland Haari, dipl. Ing./M. S. in Soziologie, Basel

Sanierungsplanung ist in der Schweiz Neuland. Im allgemeinen wird darunter ausschliesslich die Vorbereitung von Altbaurenovationen verstanden. Die Sanierung des Wohnumfelds der innerstädtischen Quartiere, die in der Schweiz oft «Planung von Wohnschutz-zonen» genannt wird, kommt höchstens durch die Hintertür hinzu.

Diese getrennten Ansätze für ein im Prinzip zusammenhängendes Problem – Erhaltung und Steigerung der Attraktivität älterer Wohnviertel – kann zu widersprüchlichen Massnahmen führen. Vor allem die Sanierungsplanung der Städte gerät zunehmend in das Spannungsfeld zwischen Verbesserung der Wohnverhältnisse, Vorsorge für eine tragfähige wirtschaftliche Grundlage sowie Schaffung zufriedenstellender Verkehrsverhältnisse.

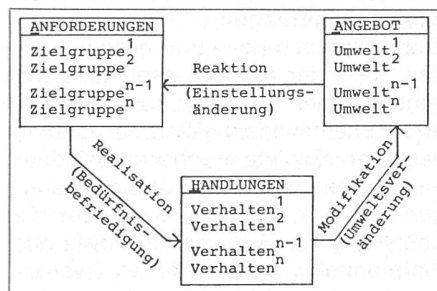
Der in einigen Kantonen und in verschiedenen Schweizer Städten verstärkte Ausbau des rechtlichen Instrumentariums wie Einschränkung der Zweckentfremdung von Wohnraum oder Wohnanteilsvorschriften helfen dagegen kaum. Das angestrebte Ziel – Stabilisierung oder Zunahme der Wohnbevölkerung – lässt sich auf diese Weise keineswegs erreichen. In vielen Mischgebieten wuchs sowohl die Anzahl der Arbeitsplätze als auch die der Wohnbevölkerung über längere Zeit an, während gleichzeitig in «reinen» Wohngebieten die Bevölkerungsabnahme einsetzte. Auch die hauptsächlich der grösseren Zahl der Arbeitsplätze zugeschriebene Abnahme der «preisgünstigen» Familienwohnungen ist eher eine Fiktion. Viel gravierender dürfte wohl der Abriss alter Wohnungen und ihre Ersetzung durch Neubau-

wohnungen sein. Im weiteren könnte eine Untersuchung, wer die «preisgünstigen» Familienwohnungen bewohnt, das ernüchternde Ergebnis bringen, dass nicht Familien sondern zunehmend Bevölkerungsschichten wie Studenten und junge Berufstätige – oft in Form von Wohngemeinschaften – in diesen komfortlosen Wohnungen hausen. Haushalte mit Kindern belegen dagegen die teureren Wohnungen mit Bad und Zentralheizung.

*Ein methodisches Instrumentarium fehlt, das hilft, die sich häufenden Zielkonflikte in den urbanen Kerngebieten zu lösen.* Diese Tatsache ist bedenklich für die Entwicklung unserer schweizerischen Mittel- und Grossstädte. Eine weiter zunehmende Abwanderung der einkommensstarken Schichten in die Vorortgemeinden mit ihren Auswirkungen auf Bevölkerungsstruktur der Kernstädte und auf Vermietbarkeit der citynahen Wohnungen könnte das noch bestehende Gleichgewicht in den städtischen Gebieten empfindlich stören. Die gespenstisch anmutenden Verhältnisse in amerikanischen Agglomerationen, die sich durch verkommene innerstädtische Wohnviertel, bankrotten Finanzhaushalt der Städte und reiche Vorortsgemeinden auszeichnen, rücken bedrohlich näher.

**Umweltveränderungen durch Disparität zwischen Angebot und Nachfrage**

In der Sanierungsplanung kommt den möglichen Ungleichheiten zwischen Angebot und Ansprüchen grosse Bedeutung zu. Entstehen zu grosse Disparitäten in einer Gegend, dann wandern mobilere und einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen und Unternehmungen ab und ziehen in konkurrierende Gebiete, die ihren Bedürfnissen besser entgegenkommen. Dadurch spielen sich ständig Veränderungen der sozialen und physischen Umwelt ab. Die folgende Darstellung fasst diesen dynamischen Regelkreis zusammen:



Indessen ist der Konflikt zwischen Anforderungen und Angebot von ungeeigneten räumlichen Verhältnissen nur die oberflächliche Erscheinungsform der voneinander abweichenden Bestrebungen der verschiedenen Nutzerkreise. Jede Gruppe versucht eine ihren Bedürfnissen entsprechende Umwelt zu belegen oder durch Veränderungen zu schaffen. Für die Sanierungsplanung sind Kenntnisse über Wünsche der Nutzer, Charakteristiken der Gebiete und durch zu grosse Disparitäten ausgelöste Verhaltensweisen der Betroffenen eine Voraussetzung, um für die angestrebten Ziele fördernde Massnahmen abzuleiten.

**Konflikte in Sanierungsgebieten**

Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, dass Gebiete mit einer heterogenen Struktur von Nutzern anfällig für Konflikte sind. Innerstädtische Gebiete zeichnen sich gerade durch das Aufeinanderstossen unterschiedlicher Ansprüche vieler verschiedener Gruppen aus. Einerseits werden sie immer noch von 25 % und mehr Einwohnern einer Agglomeration bewohnt, wobei die Bevölkerungsstruktur deutlich heterogener ist als in den Wohnvierteln am Stadtrand, in denen junge neugegründete Haushalte sowie Familien mit schulpflichtigen Kindern dominieren. Andererseits werden die bereits dicht bevölkerten citynahen Stadtteile von einer grossen Zahl von Dienstlei-

stungsunternehmungen und Gewerbesowie Fabrikationsbetrieben beansprucht. Diese Gebiete sind auch dadurch gekennzeichnet, dass sie vom Transitverkehr zwischen den aussenliegenden Wohnvierteln und dem Stadtzentrum stark belastet werden.

Die unterschiedlichen Ansprüche, die sich aus dieser komplexen Situation ergeben, können nur bedingt aus den subjektiven Erfahrungen eines Planers abgeleitet werden. Aufgrund einer Auswertung von in- und ausländischen sozialwissenschaftlichen Erhebungen können trotz bestehender Forschungslücken heute schon erste Anhaltspunkte gewonnen werden. In bezug auf die beiden Hauptgruppen – Wohnbevölkerung und Wirtschaft – werden bestehende Kenntnisse sowie Prioritäten, die den einzelnen Anforderungen zu kommen, kurz zusammengefasst:

**Wohnbevölkerung**

Für die Wohnbevölkerung tragen ausreichende Grösse, neuzeitliche Ausstattung und im Verhältnis zum Einkommen tragbare Mietkosten der Wohnung, genügend Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf innerhalb des Quartiers sowie eine ruhige, unverschmutzte und grüne Wohnumwelt am meisten zur Wohnzufriedenheit bei. Die grösste Priorität kommt den Eigenschaften der Wohnung zu, gefolgt von der Qualität des Wohngebiets und der Lage der Wohnung innerhalb der Agglomeration (Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und Einkaufsmöglichkeiten). In Zahlen drückt sich die relative Bedeutung der Wohnwertmerkmale zueinander folgendermassen aus:

Merkmal	Gewicht
Wohnung	55
Wohngebiet	30
Lage innerhalb der Agglomeration	15

Allerdings ist anzumerken, dass die Ansprüche an den Wohnwert in Abhängigkeit von Haushaltsgrösse, Lebenszyklus und Schichtzugehörigkeit variieren.

**Wirtschaft**

Bei den Anforderungen der Wirtschaft spielen vor allem Flächenreserve und Lage zu den Kunden eine Rolle.

Getrennt nach sekundärem und tertiärem Sektor zeigen sich folgende Unterschiede:

- Für grössere Industriebetriebe sind hauptsächlich Flächenreserven und die Verkehrsanbindung von grosser Bedeutung. Die Lage zu den Kunden

(und meistens auch zu den Lieferanten) ist aufgrund der weiträumigen wirtschaftlichen Verflechtung zweitrangig.

- Dagegen ist für Dienstleistungen die Lage zu den Kunden erstrangig. Hier muss unterschieden werden zwischen zentralen Dienstleistungen, die der Bevölkerung der gesamten oder eines grossen Teils der Agglomeration dienen und Dienstleistungen, die überwiegend auf die Bevölkerung eines Wohnviertels orientiert sind. Im weiteren sind von Bedeutung: Flächenreserven, Raumkosten, Vorteile durch die Agglomeration von Dienstleistungen usw.

Aus den unterschiedlichen Anforderungen erwachsen die Konfliktmöglichkeiten aus der Sicht der einzelnen Nutzergruppen. Einige Beispiele sollen hier genügen, dies zu veranschaulichen: Vor allem leiden die beiden Gruppen alte Menschen und Familien mit Kindern unter den Konflikten. Dazu kommt, dass die Nachteile innerstädtischen Wohnens wie Lärm, Luftverschmutzung sowie komfortlose Wohnungen von jungen Berufstätigen und Studenten als weniger gravierend empfunden werden. Indessen reagieren die beiden am meisten betroffenen Gruppen höchst unterschiedlich. Ältere Menschen sind weniger mobil und stärker auf die verhältnismässig billigen Wohnungen angewiesen. Sie wohnen weiter in den citynahen Wohngebieten. Hingegen nehmen die mobileren Familien mit Kindern eher einen Umzug in Kauf, sofern eine Verbesserung des Wohnungskomforts und -umgebung damit verbunden ist. Eine Ausnahme zu dieser Regel sind die einkommensschwachen Familien, die sich die teureren Wohnungen im Stadtrand leisten können. Hier kumulieren sich viele Missstände wie Überlegungen und hoher Anteil der Miete am Einkommen mit den Defiziten innerstädtischen Wohnens wie komfortlose Wohnungen und schlechte Qualität des Wohnumfelds.

**Zur Ableitung von Massnahmen der öffentlichen Hand**

Die vorherigen Ausführungen zu Konfliktmöglichkeiten und den daraus folgenden Reaktionen der Nutzergruppen haben begründet, warum vor allem Familien mit Kindern und einkommensstärkere Gruppen aus den Kernstädten abwandern. Die Wohnsituation ist ohne Zweifel das schwächste Glied in den innerstädtischen Gebieten. Indessen kann daraus nicht geschlossen werden, dass sich alle Massnahmen nun

einseitig auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse beschränken sollen. Folgende drei Fragen müssen der Sanierungsplanung der öffentlichen Hand zugrunde gelegt werden:

Welche Bevölkerungszahl und -struktur soll in den verschiedenen Teilen der Agglomeration angestrebt werden? Welche Arbeitsplatzanzahl und Wirtschaftsstruktur ist in den verschiedenen Teilen der Agglomeration notwendig, um die existenzielle Basis für Wohnbevölkerung und Gemeinden sicherzustellen?

Wo sollen Infrastruktureinrichtungen im Interesse einer gut funktionierenden Agglomeration situiert sein?

Die übergeordneten Ziele der öffentlichen Hand, die der Entwicklungsplanung zugrunde liegen, können nicht den sich widersprechenden Anforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft entsprechen. Nach Nutzergruppen geordnet, wären zum Beispiel drei unterschiedliche Massnahmenbündel möglich:

- Innerstädtische Wohnbevölkerung  
Förderung besserer Wohnverhältnisse für Familien mit Kindern durch Begrünung (Abzonung, Hinterhofentkernung und Schaffung von Grünflächen) und Verringerung der Lärmbelastung und Luftverschmutzung (Aussiedlung von Betrieben, die sich durch störende Produktionsprozesse oder hohes Verkehrsaufkommen auszeichnen).
- Wirtschaft  
Förderung von Dienstleistungsunternehmen durch Erhöhung der Verkehrskapazität (Ausbau der Strassen und Parkierungsflächen) sowie Schaffung zusätzlicher Expansionsmöglichkeiten durch Erhöhung der Nutzungsdichte (Aufzonung).
- Bevölkerung in Stadtumland  
Entwicklung der städtischen Infrastruktur im Interesse der Bevölkerung im Stadtumland durch den Ausbau der Transitwege zwischen den aussenliegenden Wohnvierteln und den Arbeitsplätzen und Dienstleistungen im Stadtzentrum sowie Er-

richtung zentraler Dienstleistungseinrichtungen in den gut erreichbaren innerstädtischen Gebieten.

Aufgabe der Sanierungsplanung ist deshalb, die Auswirkungen von Massnahmen abzuwägen und die der Zielsetzung am besten entsprechende Lösung zu finden. Eine weitere Bedingung ist, den anzustrebenden Zustand mit dem geringsten Aufwand zu erreichen. Der Versuch, mit grossen Investitionen ungeeignete Gebiete für Familien mit Kindern zum Wohnen herzurichten, ist möglichst zu vermeiden. Hingegen sollten vorhandene günstige Voraussetzungen des historisch gewachsenen Stadtmilieus entsprechend den Anforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft genutzt werden. Kritisch wird der Entmischungsprozess erst dann, wenn zum Beispiel durch grossräumige Trennung von Wohnvierteln und Arbeitsplatzkonzentrationen unnötiger umweltzerstörender Verkehr erzeugt wird oder innerhalb der Agglomeration einige Gemeinden zu schwachen Kettengliedern werden, die aufgrund von abnehmenden Steueraufkommen ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können.

### Beobachtungssystem und Sanierungsplanung

Einerseits wirken Planungsmassnahmen auf vielfältige, sich fortwährend abspielende Veränderungen in der sozialen und physischen Umwelt ein, deren Erfolg wegen der komplexen Zusammenhänge schwierig abzuschätzen ist. Andererseits lässt sich die Sanierungsplanung nicht mit einem einmaligen Kraftakt abschliessen. Die Erhaltung der bebauten Gebiete in einem den jeweiligen Ansprüchen genügenden Zustand bleibt eine ständige Aufgabe der Stadtplanung. Der im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich geforderte Sozialbericht, der fünf Jahre nach Durchführung der Sanierung beabsichtigte und tatsächliche Auswirkungen vergleicht, ist ein erster Schritt, um diese Problematik in

den Griff zu bekommen. Ein flächen-deckendes Indikatorensystem<sup>1</sup>, das gleichzeitig Veränderungen der städtischen Umwelten sowie der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur kontinuierlich fortschreibt, wäre indessen den Anforderungen der Sanierungsplanung besser angepasst. Damit könnte nicht nur festgestellt werden, inwieweit getroffene Massnahmen das gewünschte Resultat bewirken, sondern auch, wie dem drohenden Umkippen bisher gesunder Orts- und Stadtteile frühzeitig abzuweichen ist. Das Indikatorensystem erfüllt also sowohl die Funktion einer Erfolgskontrolle als auch die eines Frühwarnsystems.

### Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Sanierungsplanung mit zunehmender Differenzierung, Grösse und zunehmendem Alter der bereits bebauten Gebiete wachsende Bedeutung zukommt. Im Gegensatz zur heutigen Praxis in der Schweiz, in der die Sanierung der Bausubstanz sowie des Wohnumfelds unkoordiniert vorgenommen wird, ist eine beide Aspekte integrierende Vorgehensweise zu wählen. Dabei sind in stärkerer Masse als bisher die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Bedürfnisforschung zu berücksichtigen. Die Sanierungsplanung muss auch im Rahmen der Orts- und Regionalplanung – von der sie ein Spezialgebiet ist – angepackt werden. Eine einseitige Ausrichtung der Planung auf die Sanierungsgebiete, ohne die Entwicklung der gesamten Agglomeration zu beachten, würde wahrscheinlich zu gravierenden Fehlinvestitionen führen.

<sup>1</sup> Zum Begriff Indikatorensystem: Hinter dem in den letzten Jahren neugeprägten Wort verbergen sich im Grunde die üblichen statistischen Erhebungen, die in regelmässigen Zeitabständen durchgeführt werden. Neu ist die Ausrichtung der Daten auf eine bestimmte Problemstellung wie der Sanierungsplanung. Hierfür können sich allerdings zusätzliche Erhebungen über Sachverhalte, die von der amtlichen Statistik nicht erfasst werden, als notwendig erweisen.

## Veranstaltungen

### 8. Juni 1979:

Architektursymposium Schweiz-China  
Unter der Leitung der Schweizerischen Baudokumentation wird in Zürich ein Symposium mit Podiumsgespräch und Paneldiskussion zwischen schweizerischen und chinesischen Architekten stattfinden.

### 11.–15. Juni 1979:

Stadtgestaltung und Denkmalschutz  
Das Institut für Städtebau Berlin führt eine städtebauliche Studienfahrt durch Süddeutschland durch, zu der auch Schweizer Fachleute eingeladen sind.

### 28. Juni 1979:

Probleme bei der Erhaltung geschichtlich und künstlerisch wertvoller Bauten

Die Regionalplanungsgruppe Nordostschweiz RPG-NO führt im Zusammenhang mit ihrer Mitgliederversammlung eine Tagung zu diesem Thema am praktischen Beispiel der Kartause Ittingen durch. Tagungsort: Ittingen. Nichtmitglieder der RPG-NO können das Programm bestellen bei der Regionalplanungsgruppe Nordostschweiz, Schneidergang 4, 8200 Schaffhausen.