

R&U

VLP-ASPAN



SOZIALE NACHHALTIGKEIT IN DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG



Raum & Umwelt
Mai Nr. 3/12

Soziale Nachhaltigkeit in der Siedlungsentwicklung

Zurzeit wird viel von nachhaltiger Siedlungsentwicklung gesprochen. Bezüglich der ökologischen Fragen der Nachhaltigkeit besteht eine reichhaltige Gesetzgebung und unter der ökonomischen Nachhaltigkeit kann man sich Einiges vorstellen. Wie aber steht es mit der sozialen Seite der Nachhaltigkeit? Eine sozial nachhaltige Siedlungsentwicklung ist genauso wichtig wie die ökologische oder ökonomische. Gerade im Zusammenhang mit der aus raumplanerischer Sicht unumgänglichen baulichen Verdichtung stellen sich zentrale soziale Fragen. Die vorliegende Publikation geht der Frage der sozialen Nachhaltigkeit in der Siedlungsentwicklung nach. Sie basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes «Die soziale Dimension nachhaltiger Quartiere und Wohnsiedlungen», das vom Bundesamt für Wohnungswesen, dem Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Stadt sowie der Gemeinde Riehen BS finanziell gefördert wurde.

1. Zukunft der Siedlungsentwicklung

Es gibt kaum mehr Zweifel, dass die zukünftige Siedlungsentwicklung der Schweiz unter Knappheitsbedingungen stattfindet. Bereits liegen Leitbilder vor, die Planungsvorhaben auf die begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen Boden (z.B. Innenverdichtung vor Aussenentwicklung), Kapital (z.B. kostengünstiges Wohnen) und Umwelt (z.B. 2000-Watt-Gesellschaft) hinweisen. Als politisch tragend hat sich die Vision Nachhaltige Siedlungsentwicklung durchgesetzt. Ihr ausge-

sprochen integrativer Charakter verlangt, ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele gleichwertig, gleichgewichtig und miteinander vernetzt zu verfolgen.

Doch auch wenn die Nachhaltigkeitsvision zu einem sektorübergreifenden Vorgehen auffordert, haben die einzelnen Politikbereiche höchst unterschiedlich reagiert. Vor allem die Frage, wie die soziale Dimension der Nachhaltigkeit verstanden und operationalisiert werden soll und wie sie in Beziehung zu ökonomischen und ökologischen Überlegungen steht, ist weitgehend unklar. Diese Unklarheit war Ausgangspunkt eines Forschungsprojektes, das nachhaltige Quartierentwicklungen in einem internationalen Vergleich (Freiburg-Rieselfeld, Zürich-Werdwies und Linz-Solar City) untersuchte und dessen Ergebnisse diesem Bericht zu Grunde liegen.

1.1 Nachhaltigkeit ist mehr als ein Schutzziel

Dass soziale Themen in der Siedlungsentwicklung bis heute einen geringen Stellenwert haben, liegt zum einen am Selbstverständnis der Planungsdisziplinen in der Schweiz (und hier insbesondere der Raumplanung) und zum anderen am lange Zeit fehlenden Interesse der Sozialwissenschaften am Thema.

Raumplanung in der Schweiz hat sich schon früh für eine nachhaltige Raumentwicklung eingesetzt, sich dabei aber vor allem als ökologisches Gewissen verstanden. Dies hatte zur Folge, dass über Schutzziele diskutiert wurde. Als schützenswert galten vor allem die Umwelt und die Landschaft; mit Ressourcen sollte vor allem haushälterisch umgegangen werden. In der schweizerischen Raumplanung ging es zudem immer auch um einen sparsamen Umgang mit der Infrastruktur.

So wurde die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Bauzonen 1971 – also fast zehn Jahre vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes – erstmals im Gewässerschutzgesetz festgelegt. Mit einer konzentrierten Besiedlung wollte man vermeiden, dass allzu grosse Kanalisationsnetze gebaut werden müssen.

Grundsätzlichere, auf die Gesellschaft sowie individuelle Verhaltensweisen abzielende Fragen wurden so in ein natur- und ingenieurwissenschaftliches Denken eingepasst. Die zunehmende Differenzierung der Gesellschaft, die Ausdruck findet in einer Vielzahl von Lebens-, Wohn- und Konsumstile wurde zwar wahrgenommen, aber weder in den Konzepten zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung noch auf der Ebene der Instrumente fundiert genug aufgegriffen. Dieses

Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung

«Aus Sicht der Nachhaltigkeit muss immer wieder festgestellt werden, dass die Dimension Gesellschaft in der aktuellen Bewertungspraxis deutlich hinter der Wirtschaft und z.T. der Umwelt berücksichtigt wird. Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass sich die VertreterInnen der Raumplanung nach wie vor stark mit der Umwelt identifizieren und die negativen räumlichen Auswirkungen der (meist stark vertretenen) wirtschaftlichen Dimension eindämmen wollen. Die soziale Dimension gerät dabei in der Richtplanung tendenziell in Vergessenheit.»

INFRAS, ORL, & C.E.A.T. (2001)
Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Arbeitshilfe. Bern:
Bundesamt für Raumentwicklung, S. 49.
www.are.admin.ch/dokumentation

Inhalt

1. Zukunft der Siedlungsentwicklung	2
1.1 Nachhaltigkeit ist mehr als ein Schutzziel	2
1.2 Das Soziale nur als Erfüllungsgelhilfin?	4
2. Das Soziale in bestehenden Bewertungssystemen	4
3. Verhandlungsthemen sozialer Nachhaltigkeit	5
3.1 Verhandlungsthema Sozialstruktur	5
3.1.1 Grundsatz gemischte Sozialstruktur	8
3.1.2 Differenzierung der Eigentumsverhältnisse	8
3.1.3 Sozial verantwortliche Wohnraumversorgung	9
3.1.4 Investoren- und Mietmodelle	11
3.2 Verhandlungsthema Nutzungen	11
3.2.1 Grundsatz Nutzungsvielfalt	12
3.2.2 Gesellschaftliche Funktion der Erdgeschosse	13
3.2.3 Flexible soziale Infrastrukturen	13
3.2.4 Unterstützende Nachbarschaften durch Wohnhöfe	13
3.2.5 Festlegung von Quoten zur Förderung benachteiligter Nutzungen	14
3.3 Verhandlungsthema Design für Alle	14
3.3.1 Grundsatz Barrierefreiheit	15
3.3.2 SIA Norm «Hindernisfreie Bauten»	15
3.3.3 Zugänglichkeit als Promotor des Sozialen	15
3.4 Verhandlungsthema Mobilität	16
3.4.1 Grundsatz «Siedlung der kurzen Wege»	16
3.4.2 Wohnungsnahe Versorgung	17
3.4.3 Mobilitätsnetze für den öffentlichen Raum	17
3.5 Verhandlungsthema Partizipation	18
3.5.1 Grundsatz Beteiligung als Prinzip	19
3.5.2 Vor- und nachgelagerte Prozessbeteiligung	20
3.5.3 Eine gute Adresse bauen	20
3.6 Prozess- und Planungsqualität	20
4. Zusammenfassung und Schlusswort	21

Manko, das noch heute unvermindert besteht, betonte bereits 2001 eine im Auftrag verschiedener Bundesstellen verfasste Arbeitshilfe (siehe Kasten Seite 3).

1.2 Das Soziale nur als Erfüllungsgehilfin?

Die unklare Positionierung des Sozialen in der Nachhaltigkeitsdebatte hängt aber auch mit einer Ignoranz des Nachhaltigkeitsdiskurses von Seiten der Sozialwissenschaften zusammen. Während die Umweltwissenschaften gleich nach den ersten Klima-Konferenzen ökologische Nachhaltigkeitsthemen vertieften und zum Beispiel die Idee einer ökologischen Stadtentwicklung präzisierten, finden sich erst Mitte der 1990er Jahre vertiefende sozialwissenschaftliche Arbeiten. Auf hoher Flugebene wurden vor allem Globalziele formuliert, so etwa die Ziele «Sicherung der Gesundheit», «Sicherung der sozialen Stabilität» und «Sicherung der Entwicklungs- und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft».

Für konkrete Vorhaben in der Siedlungsentwicklung liefern diese Globalziele allerdings keine Handlungsanleitungen. Sie sind zu allgemein und können nicht auf die lokalen Bedingungen eingehen. Damit bleiben erhebliche Defizite in der Übersetzung von sozialen Nachhaltigkeitszielen in entsprechende Massnahmen bestehen.¹ Letztlich führte dies dazu, dass Konzepte zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung vor allem aus der Ökologie heraus gedacht werden. Wenn dabei über soziale Nachhaltigkeit gesprochen wird, dann zumeist in ihrer Rolle einer «Erfüllungsgehilfin» für ökologische Anliegen. Das heisst, das Soziale wird dort aufgegriffen, wo es einen Beitrag zur Optimierung ökologischer Ziele leistet.

2. Das Soziale in bestehenden Bewertungssystemen

Die These, dass die Dimensionen der Nachhaltigkeit zwar gleichwertig, aber nicht gleichrangig sind, lässt sich bis heute anhand der europäischen und schweizerischen Zertifizierungs- und Bewertungssystemen sehr gut belegen. Die führenden Zertifizierungssysteme Minergie (Schweiz), BREEAM und LEED (International), das gerade entwickelte Gütesiegel der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen oder die Vielzahl von nationalen Bewertungssystemen stellen höchst differenzierte Kriterien und Zielkorridore zur Energie- und Wassereffizienz, Bauökologie, zum Raumklima oder der Materialbeschaffenheit bereit. Auf der Suche nach Angaben zu sozialen Aspekten auf den Ebenen Gebäude oder Siedlung wird man mit höchst unterschiedlichen Vorstellungen bedient.²

Aus Sicht der Wohnungswirtschaft wird Soziale Nachhaltigkeit beispielsweise gleichgesetzt mit der Minimierung der Leerstandsquote: Denn je besser der Wohnungsmarkt ausgelastet wird, umso eher kann davon ausgegangen werden, dass das Bedürfnis nach Wohnen quer durch alle gesellschaftlichen Gruppierungen befriedigt wird. Für das deutsche Bundesministerium für Bau- und Raumordnung zielt soziale Nachhaltigkeit zum Teil ebenfalls auf eine sozial gerechte Wohnraumversorgung. Ganz anders die im Auftrag der Bundesregierung erstellte Studie zu sozialen Indikatoren nachhaltigen Bauens: Gebäude sollen über ihre gesamte Lebensdauer für möglichst viele Menschen von Nutzen sein, ihren sozialen Zusammenhalt fördern, sie kulturell bereichern und es sollen die sich aus dem Bauen ergebenden Belastungen für die Umwelt nicht die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen schmälern.

3. Verhandlungsthemen sozialer Nachhaltigkeit

Behandeln wir die Bewertungs- und Zertifizierungssysteme als Ausdruck des derzeitigen Standes des Wissens, so können sechs übergeordnete Themen **herausgearbeitet werden, die nachfolgend eingehend erläutert werden:**

- Sozialstruktur
- Nutzungen
- Design für Alle/Barrierefreiheit
- Mobilität
- Partizipation
- Prozess- und Planungsqualität.

Weil diese Themen deckungsgleich sind mit den kontroversen Debatten, wie sie gegenwärtig in den Raum- und Stadtplanungsdisziplinen geführt werden, können sozialwissenschaftliche Diskussionen direkt daran anknüpfen. Zudem ermöglicht die Fokussierung auf gemeinsam zu verhandelnde Themen, Ansprüche auf generelle Planungsherausforderungen aus sozialer Sicht zu formulieren und in einem Verhandlungsprozess zu einem Konsens zu gelangen.

3.1 Verhandlungsthema Sozialstruktur

Will man über die Sozialstruktur die Siedlungsentwicklung steuern, muss man zunächst einmal Vorstellungen darüber entwickeln, welche unterschiedlichen Personengruppen in einem Siedlungsraum leben sollen. Nicht selten kollidieren hier fachplanerisch und politisch höchst unterschiedlich motivierte Ansichten. Das wird deutlich, wenn man einerseits auf die grossflächigen und sozialstrukturell homogenen Einfamilienhauswohngebiete oder andererseits auf die kleinparzellierten Wohnüberbauungen mit einem Mix in der Bewohner- und Eigentümerstruktur schaut.

Auf sozialstrukturelle Aspekte bei Planungen zu achten, verlangt, den gesellschaftlichen Kontext, in dem ein Bauvorhaben steht, immer wieder zu berücksichtigen. Beispielsweise gibt es zahlreiche Untersuchungen auf der Masstabebene Quartier, die zeigen, wie sehr Umgebungsqualitäten das Verhalten des Einzelnen beeinflussen. Legendar sind die Studien der 1970er Jahre über den Anstieg der Kriminalitätsrate, aber auch von Suizidraten in Hochhaussiedlungen. Weniger öffentlichkeitswirksam, aber dennoch erhärtet sind Arbeiten über die sogenannten Gebieteffekte.³ Hier wird deutlich, dass die Wohnumgebung auf drei Ebenen mit ihren Bewohnenden interagiert: Indem auf gelingende Nachbarschaften abgezielt wird, die Ausstattung mit sozialer Infrastruktur die Lebensqualität sicherstellt oder durch «Leuchtturmprojekte» ein positives Image geschaffen wird, stellt das Quartier eine Ressource für das Alltagshandeln und die Lebensbewältigung dar.

Diese Aussagen beziehen sich keineswegs nur auf benachteiligte Quartiere mit einem hohen Anteil von Migranten, sondern auch auf die «ganz normale Mittelschicht», wenn beispielsweise der Haupternährer einer Schweizer Familie mit drei Kindern den Lebensunterhalt nicht mehr alleine erwirtschaften kann und die Familie aufgrund der Erwerbstätigkeit beider Elternteile auf Betreuungseinrichtungen oder Nachbarschaftshilfen angewiesen ist.

Nachhaltige Siedlungsentwicklung derart zu denken, reicht in sozialpolitische Überlegungen hinein – Fragen, denen sich vor allem die Gemeindeverantwortlichen im Vorfeld eines Planungsvorhabens stellen müssen, lauten:

- Welche sozialpolitische Funktion hat das Vorhaben, d.h. welche sozialen Gruppen sollen zum Beispiel in einer neu zu erstellenden Wohnsiedlung leben?

1 vgl. Evaluationsbericht zur nachhaltigen Entwicklungsstrategie des Bundes IDANE aus dem Jahr 2007

2 Buttler, M. 2008 sowie Drilling, M. 2009

3 z.B. Farwick, A. 2001

Soziale Nachhaltigkeit: Verhandlungsthemen Grundsätze und Umsetzungsbeispiele

	Verhandlungsthemen	Sozialstruktur (→ Kap.3.1)	Nutzungen (→ Kap.3.2)
Prozess- und Planungsqualität	Leitkriterien	Soziale Mischung / Heterogenität (→ Kap.3.1.1)	Nutzungsvielfalt (→ Kap.3.2.1)
	Berücksichtigung im Städtebaulichen Wettbewerb (Ausschreibungstext)	Differenzierung der Eigentumsverhältnisse (→ Kap.3.1.2) Sozial verantwortliche Wohnraumversorgung (→ Kap.3.1.3) Berücksichtigung von Investoren- und Mietmodellen (→ Kap.3.1.4)	Nutzung Erdgeschossbereiche (→ Kap.3.2.2) Planung flexibler sozialer Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur (→ Kap.3.2.3) Nutzerorientierte Planung des öffentlichen Raums (→ Kap.3.2.4) Nutzungsquoten (z.B. Wohnanteilspläne) (→ Kap.3.1.1)
	Umsetzung auf Ebene Nutzungsplan / Sondernutzungsplan (Beispiele)	Variieren der Parzellengrößen Anteile gemeinnütziger Wohnungsbau Nutzungsmasse; Grund- und Geschossflächenzahl für Mischung von Bauträgern und Eigentumsformen nutzen Über Gebietstypen Funktionstrennung vermeiden	Bruttogeschossflächen im Sinne der Vielfalt und Nutzungsneutralität Nutzerorientierte Gebäudegrundrisse Landschaftsplanerische Wettbewerbe für den öffentlichen Raum

Design für Alle (→ Kap.3.3)	Mobilität (→ Kap.3.4)	Beteiligung / Partizipation (→Kap.3.5)
Barrierefreiheit (→ Kap.3.3.1)	Kurze Wege (→ Kap.3.4.1)	Beteiligung als Prinzip (→ Kap.3.5.1)
<p>Berücksichtigung senioren-, familien-, behinderten-, kinder- und frauenspezifischer Aspekte (→ Kap.3.3.2)</p> <p>Nutzerorientierung bei Wohnungen, öffentlichen Räumen (→ Kap.3.3.3)</p>	<p>Wohnungsnahе Arbeitsplätze, Freizeit-, Bildungs- und Versorgungsangeboten (→ Kap.3.4.2)</p> <p>Mobilitätsnetze mit Netzknoten (→ Kap.3.4.3)</p> <p>Dezentrale Konzentration sozialer Infrastruktur (→ Kap.3.4.3)</p>	<p>Interinstitutionelle und interdepartementale Zusammenarbeit (→ Kap.3.5.2)</p> <p>Ausschreibung städtebaulichen Wettbewerb und Beteiligung am Wettbewerb (Text und Jury) (→ Kap.3.5.2)</p> <p>Zeitgleicher Aufbau von intermediären Institutionen (→ Kap.3.5.3)</p>
<p>Halböffentliche Bereiche/ Erschliessungszonen hervorheben</p> <p>Barrierefreie Zugänge</p> <p>Zielgruppenspezifische Beschilderung</p>	<p>Präzisierung der Verkehrsflächen zugunsten ÖV und Langsamverkehr</p> <p>Wegnetze mit Netzknoten definieren</p> <p>Lagekonzept sozialer Einrichtungen und Bildungsinstitutionen mit Erschliessungsplan Langsamverkehr</p>	<p>Gewähren einer Überarbeitungsphase zwischen Wettbewerb und Bebauungsplan</p> <p>Erweiterte Bürgerbeteiligung im Umsetzungsverfahren (über Art. 4 RPG hinausgehend)</p>

- Ist eine Verdrängung bisheriger Bewohnergruppen (z.B. durch den Anstieg von Mietpreisen) politisch erwünscht?
- Wie kann das Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Gruppen baulich unterstützt werden?

3.1.1 Grundsatz gemischte Sozialstruktur

Bisher sind diese Fragen bei politisch Verantwortlichen und Fachplanenden zugunsten einer Heterogenität der Bevölkerung in Bezug auf soziale Herkunft oder den ökonomischen Status beantwortet worden. Aus dem Verhandlungsthema Sozialstruktur wurde so der Grundsatz einer *gemischten* Sozialstruktur. Konkret heisst das, dass mit zunehmender Grösse des Entwicklungsvorhabens ein ausgewogenes Verhältnis zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen angestrebt wurde. Die Funktionsfähigkeit eines Quartiers oder einer Siedlung soll so insbesondere durch die Unterschiedlichkeit ihrer Bewohnenden sichergestellt werden; und durch das Zusammenleben sollen sich Lerneffekte zwischen Menschen unterschiedlicher Lebensstile, Konsumgewohnheiten oder Präferenzen ergeben, die sich positiv zum Beispiel auch auf ökologisches Verhalten (z.B. Abfall, Einkaufen, Energieverbrauch) auswirken.

Dieser Anspruch einer sozialstrukturellen Durchmischung erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig umsetzbar. Denn soziale Durchmischung lässt sich nicht einfach über die bauliche Erneuerung und den Zuzug besser gestellter Einwohnergruppen definieren, sondern vor allem durch eine Kombination verschiedener Massnahmen, zum Beispiel aus einer sozial verantwortlichen Wohnraumversorgung und der Planung langfristiger Strukturen und Anreize für Menschen, in einem bestimmten Quartier zu wohnen.

Welches sind entscheidende Verhandlungspunkte, bei denen Ansprüche an das Thema Sozialstruktur aus sozialer Sicht Eingang finden

können? Wir schlagen drei solcher Verhandlungspunkte vor: Differenzierung der Eigentumsverhältnisse, sozial verantwortliche Wohnraumversorgung, Berücksichtigung von sozial ausgleichenden Investoren- und Mietmodellen.

3.1.2 Differenzierung der Eigentumsverhältnisse

Die Differenzierung der Eigentumsverhältnisse in Miete und Eigentum stellt auf den ersten Blick ein einfaches Instrument dar, um eine heterogene Bewohnerschaft zu fördern. In der Praxis sind damit oftmals Bedenken verbunden. Beispielsweise, ob sich ein Bewohnermix aus Eigentümern und Mietern (allenfalls mit Bezüglern von Sozialhilfe) vereinbaren lässt. Eine weitere Unsicherheit stellt die Verteilung und die Grösse der Parzellen und Grundstücke sowie die Anordnung und Gestaltung der Bauformen für Miete und Eigentum dar. Beispiele in der Siedlungsentwicklung, die über die Parzellenstruktur gesteuert wurden, sind rar; denn dieses Vorgehen setzt entweder die Kooperation mit den Eigentümern voraus; oder es wurde vor dem konkreten Planungsvorhaben ein Prozess der Landumlegung durchgeführt oder der Boden ist zum grossen Teil im Besitz der öffentlichen Hand.

Nahezu unter «Laborbedingungen» hat die Verwaltung der Stadt Freiburg im Breisgau bei der Entwicklung des Stadtteils Riesefeld diese Parzellenstrategie realisiert. Hier wurde durch eine Kleinparzellierung (Parzellengrössen von 16x16m und 32x16m) unterschiedlichen Bauherren aus Kleingenossenschaften, Baugruppen und grossen Bauträgern Rechnung getragen. Die Parzellengrössen haben einen entscheidenden Einfluss darauf, wer Bauherr werden kann, denn je kleiner die Parzellen sind, umso eher können sich Kleingenossenschaften und Mittelständige einen Bauplatz leisten.

Im Riesefeld wurde die Kleinparzellierung selbst in den Blockrandbebauungen realisiert. Bis heute gibt es mehrere 100 Bauträger, die sowohl eine Mischung zwischen Miete und Eigentum wie

auch unterschiedliche Nutzungen der Gebäude ermöglichen. Die Bauformen sind vielfältig entworfen worden: Zeilenhäuser, Blockbauten, Stadthäuser, Doppelhäuser und Reihenhäuser. Durch die Blockbebauung und die Kleinparzellierung konnten sowohl urbane, städtebauliche Ansprüche ebenso wie individuelle Möglichkeiten der Gestaltung und Finanzierung in jedem einzelnen Wohnblock umgesetzt werden. Im Hinblick auf die soziale Mischung verhindert dies eine Segregation im Quartier und lässt keine «schlechten» Lagen entstehen.

3.1.3 Sozial verantwortliche Wohnraumversorgung

Sofern der Planungsprozess einen städtebaulichen Wettbewerb vorsieht, können konkrete Vorgaben eine sozial verantwortliche Wohnraumversorgung fördern. Dies geschieht beispielsweise in Form der Berücksichtigung von unterschiedlichen Wohntypologien oder von Sonderformen des Wohnens (Wohngemeinschaften für Senioren, Mehrgenerationenwohnen etc.).



Parzellenstruktur Rieselfeld Freiburg im Breisgau

Stadtplanungsamt Freiburg. Aus Humpert, K (Hg.) Stadterweiterung Freiburg Rieselfeld, S. 128, Verlag avedition

- Eigentumswohnungen privat finanziert
- Öffentlich geförderter Wohnungsbau

Projektgemeinschaft Rieselfeld. Aus Humpert, K (Hg.) Stadterweiterung Freiburg Rieselfeld, S. 132, Verlag avedition



«Design für Alle» in der Siedlung Werdwies, Zürich



Wohnsiedlung Werdwies: Zugänglichkeit und niederschwellige Begegnungsmöglichkeiten durch einen städtebaulichen Planungsanspruch



Nutzungsmischung in allen Erdgeschossen der sieben Wohnhäuser in der Werdwies (hier: die Kinderkrippe)



Durchgängige Barrierefreiheit in allen öffentlichen und halböffentlichen Räumen sowie in den privaten Innen- und Aussenbereichen der Wohnungen



Freiraumkonzept und Erdgeschossnutzung: Barrierefreie Wege durch die Siedlung, an alle angrenzenden Strassen sowie in alle gemeinschaftlichen und privaten Hauseingänge

Fotos: Stephanie Weiss

Konkret studieren lässt sich ein solches Vorgehen am Fall des städtischen Ersatzneubaus Werdwies im Quartier Grünau der Stadt Zürich. Hier wurden gemäss den Vorgaben im Auslobungstext vor allem grosse und günstige Familienwohnungen von 4,5 Zimmern mit 106-112m² realisiert, um den Bedürfnissen der Bewohner und gleichzeitig der Quartiererneuerung Rechnung zu tragen. Ein Drittel aller Wohnungen in den sieben Punkthäusern sind subventioniert, sie sind über alle Häuser gleichmässig verteilt, sodass es keine Konzentration von sozial schlechter gestellten Personen in einem Haus gibt. Die Mieten für die Sozialwohnungen liegen etwa ein Drittel unter dem Niveau vergleichbarer Marktmieten im Stadtteil und sie sind an eine bestimmte Vergabepraxis, was die Anzahl der Personen in der Wohnung und das Einkommen angeht, gekoppelt.

3.1.4 Investoren- und Mietmodelle

Ein Modell, das den Erwerb von Eigentum sozial ausgleichend unterstützt ist die Baugruppe. Private Bauherren schliessen sich zu Baugruppen zusammen, um die Möglichkeit wahrzunehmen, an einem Standort Eigentum zu erwerben, den sie aufgrund der Grösse oder des Preises nicht hätten erwerben können. Die Vorteile einer Baugruppe liegen in den Kostenersparnissen zum Erwerb der Grundstücke, in günstigen Krediten und Rabatten bei den Herstellern oder im gemeinsam formulierten Auftrag an einen Architekten für alle Mitglieder der Baugruppe.⁴

Das Baugruppenmodell stellt unter sozialen Gesichtspunkten mehr dar, als einen ökonomischen Anreiz für privates Wohneigentum: Es ist eine Form des gemeinschaftlichen Engagements, selbstbestimmte Wohnformen zu planen und darin zu leben. Fragen des nachhaltigen Wohnens, der zukünftigen Nutzung der Wohnung oder des Hauses, die Einbettung in das nachbarschaftliche Gefüge und die Gestaltung des Wohnumfelds stellt sich in der Baugruppe als ein zentraler und dauerhafter Prozess zur aktiven Auseinandersetzung im Siedlungsraum dar.

Ein weiteres Modell ist das Mietkaufmodell, wie es seit 1994 als Modellvorhaben in Österreich zur Förderung von Wohneigentum ab einer Mietdauer von zehn Jahren in einer Wohnung oder in einem Reihenhaus angeboten wird. Innerhalb der zehn Jahre bewohnen die Mieter die Wohnung und zahlen jährlich eine bestimmte Summe auf ein Konto des Bauträgers, welche zur Tilgung der Zinsen angerechnet wird. Danach haben die Mieter die Möglichkeit, die Wohnung zu erwerben oder die eingezahlten Beiträge wieder ausbezahlt zu bekommen.

3.2 Verhandlungsthema Nutzungen

Nutzungen im Kontext sozialer Nachhaltigkeit zu betrachten stellt die Frage nach den Bedürfnissen der aktuellen und zukünftigen Bewohner sowie den von aussen herangetragenen Erwartungen an einen Siedlungsraum. Die Massstäblichkeit des Planungsvorhabens hat keine Konsequenzen für die Thematisierung unterschiedlicher Ansprüche an die Nutzungen. Auch das Erstellen einer einzelnen Wohnsiedlung verlangt, die «Passungsfähigkeit» des Vorhabens für den Gesamt- raum zu prüfen.

Generell gilt es, der Monofunktionalität, wie sie über die räumliche Funktionstrennung in Wohnen, Arbeiten, Konsum und Freizeit zum Ausdruck kommt, entgegenzuwirken. Grossprojekte, die auf eine solche Nutzungstrennung ausgerichtet waren, kennen wir aus der Geschichte des Städtebaus; sie umfassen Sozialsiedlungen wie Pruitt Igoe USA (in den 1950er Jahren prämiert, 1971 abgerissen), oder die Plattenbausiedlungen in Ostdeutschland; aber auch Schweizer Beispiele des sozialen Wohnungsbaus wie die Siedlungen Längi in Pratteln, das Lingeritz in Grenchen oder die zahlreichen Einfamilienhaussiedlungen in den Agglomerationsgemeinden. Sie wurden unter

⁴ vgl. Initiatorengruppe Architektenkammer Baden-Württemberg 2004

den Bedingungen eines hohen Wohn-Nachfrage-marktes innert Kürze und ohne umfassenden Bezug zur bestehenden Siedlungsstruktur realisiert – heute stellen sie eine zentrale städtebauliche Herausforderung der Schweiz dar.

3.2.1 Grundsatz Nutzungsvielfalt

Dass eine Siedlung eine Vielzahl von Funktionen umfassen muss, hängt mit neuen Bedürfnissen und Lebensstilen sowie veränderten Familien- und Arbeitsformen zusammen. Die räumliche Trennung zwischen Arbeitswelt und Lebenswelt löst sich zunehmend auf; Berufsarbeit findet für immer grösser werdende Berufsgruppen in der eigenen Wohnung statt. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (sowohl bei der Kinder- ebenso wie bei der Altenbetreuung) lässt sich deutlich besser realisieren, wenn das Wohnumfeld über vielfältige soziale Infrastrukturen und Dienstleistungen verfügt. Diese erhalten für eine Siedlung auch eine ökonomische Bedeutung (beispielsweise durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich), wenn sie bedürfnisgerecht geplant und somit von den Bewohnern in Anspruch genommen werden.

Nutzungsvielfalt entsteht dort, wo pluralistische Konzepte gefördert werden. Damit wird Nutzung sinngleich mit Aneignung: Bewohner sollen über verschiedenste Möglichkeiten (z.B. private Kinderspielgruppe, Künstlerateliers, Gemeinschaftsräume, Kleinstgewerbe, Quartierladen) in ihrer Auseinandersetzung mit der Umwelt und der Nachbarschaft neue Handlungsmöglichkeiten kennenlernen.

Der Anspruch, unterschiedliche Nutzungen bei einem Planungsvorhaben zu berücksichtigen, weist der Stadt- und Gemeindeplanung den Zugang zur Sozialplanung. Sozialplanung ist die gebiets- und zielgruppenbezogene Entwicklung sozialer Einrichtungen und Massnahmen und versteht sich als Querschnittsaufgabe. Sozialplanung unterstützt damit die Fachplanungen der Wirtschaft, Bildung, usw.⁵ Im Rahmen der Stadtplanung, die sich ebenfalls als Querschnittsauf-

gabe sieht, trifft sie auf ihr gebietsbezogenes Pendant.

Aus einer sozialplanerischen Perspektive und im Hinblick auf die Möglichkeiten der Nutzungsvielfalt und die Nutzungsverflechtungen stellen sich folgende Fragen an die Gemeinde:

- Über welche sozialen Infrastrukturen verfügt die Siedlungseinheit bereits? Wie sind diese Infrastrukturen gebäudebezogen erschlossen, sind sie zentral oder dezentral lokalisiert?
- Welche Infrastrukturen fehlen für die relevanten Anspruchsgruppen? Können bestehende Strukturen zugunsten von neuen Anspruchsgruppen umgestaltet oder miteinander kombiniert genutzt werden?
- Können neue Infrastrukturen und Angebote auch für die Bedürfnisse von Bewohnern angrenzender Siedlungseinheiten mitgeplant werden?
- Inwiefern können Nutzungen über raumplanerische Instrumente fixiert werden?

Neben der Planung sozialer Infrastruktur von Seiten der Gemeinde entstehen vielfältige Nutzungen und Verdichtungspunkte erst durch die Mitwirkung von Gewerbetreibenden und Privaten, die in einer Siedlung wohnen, arbeiten, sich dort engagieren oder diese besuchen. Als gebäudebezogene Verdichtungs- und Begegnungspunkte bietet sich der Erdgeschossbereich an, da er für eine öffentliche und niederschwellige Nutzung besonders geeignet ist. Hier können sich Treffpunkte für unterschiedliche Bewohnergruppen bilden, sodass sich Nutzungen verdichten und eine hohe Nutzungsvielfalt begünstigt wird.

Das Medium zwischen den einzelnen Nutzungseinheiten ist der öffentliche Raum: Ihm kommt eine entscheidende Bedeutung in der Planung von Nutzungsvielfalt zu, wenn es beispielsweise darum geht, für Anspruchsgruppen mit unterschiedlichen Aktivitäten und Bedürfnissen und zu verschiedenen Zeiten (im Tages-, Monats- und Jahresverlauf) zugänglich zu sein und vielfältige Nutzungen zuzulassen. Hierzu gehören Nut-

zungsmöglichkeiten des öffentlichen Raumes und der Erdgeschosse für Kinder am Tag, für Jugendliche nach der Schule und am Abend, Möglichkeiten der Begegnung für und mit Menschen unterschiedlicher Herkunft. Dabei ist es notwendig, die altersmässigen, gemeinschaftlichen, geschlechtsspezifischen und kulturellen Bedürfnisse der Bewohner in die Planung einfließen zu lassen.

Sozialplanung setzt immer auch die Partizipation als methodisches Handeln voraus. Entsprechend kann es neben städtebaulichen Wettbewerben, die sich an Fachplanende wenden, auch Projektwettbewerbe, die sich an Laien richten, geben. Solche Wettbewerbe können sich auf die Gestaltung öffentlicher (Teil-)Räume (beispielsweise Innenhöfe) mit entsprechenden Nutzungsvorgaben beziehen; sie erhöhen die Akzeptanz durch die Bewohner und fördern die Attraktivität des Wohnumfeldes. Ergebnisse solcher Wettbewerbe können in die Vorgaben der Fachplanungen einfließen, wenn beispielsweise in landschaftsplanerische Ausschreibungen zur Freiraumgestaltung unterschiedliche Spiel-, Aufenthalts- und Entdeckungsqualitäten vorgegeben werden.

3.2.2 Gesellschaftliche Funktion der Erdgeschosse

Sind die Erdgeschossnutzungen für den Investor vor allem Möglichkeiten der Gegenfinanzierung des Bauvorhabens, so spiegeln sie aus sozialwissenschaftlicher Sicht die Bedeutung der Immobilie für die Bewohner und Nutzer wieder. In allen Erdgeschossen aller sieben Punkthäuser der Siedlung Werdwies im Zürcher Quartier Grünau beispielsweise gibt es gemeinschaftlich nutzbare und einsehbare Räume (Waschküchen, Trockenräume), einen Kindergarten, eine Krippe, einen Gemeinschaftsraum, mehrere Atelierarbeitsräume, drei Gewerberäume, einen Detaillisten sowie ein Bistro. Nutzungsvielfalt zeigt sich hier in der Mischung aus Wohnen, Arbeiten, Versorgung und sozialer Infrastruktur. Entsprechend den Bedürfnissen der Bewohner im Quartier, vor allem

Familien mit kleinen Kindern, werden die Krippe und der Kindergarten von Kindern aus dem gesamten Quartier besucht. Mit 24 mietbaren, schallisolierten Musikzimmern in verschiedenen Häusern der Siedlung wird dem Bedürfnis vieler Zürcher Musiker nach einem kostengünstigen Übungsraum nachgekommen.

3.2.3 Flexible soziale Infrastrukturen

Im Linzer Stadtteil SolarCity wurden die gemeinnützigen Gebäude und Versorgungseinrichtungen in den Ausschreibungstexten der offenen Architekturwettbewerbe mit den Vorgaben der Anpassungsfähigkeit und Veränderbarkeit zugunsten demographischer Entwicklungen ausgeschrieben. So soll die Möglichkeit bestehen, die Gebäude zu erweitern, sie teilen zu können oder durch kleine Eingriffe für andere Zwecke und Bewohnergruppen nutzbar zu machen. Ein konkretes Beispiel hierfür ist der Kindergarten, der im Ausschreibungstext die Vorgabe erhielt, in zwei Etappen und mit zwei voneinander unabhängig nutzbaren Gebäudeteilen realisiert zu werden. Beide Teile verfügen über unabhängig zu nutzende Service- und Gruppenbereiche und in ihrer Schnittfläche über Begegnungsmöglichkeiten. So wird es bei demographischen Veränderungen möglich, den Kindergarten beispielsweise zugunsten eines Seniorenzentrums zu teilen.

3.2.4 Unterstützende Nachbarschaften durch Wohnhöfe

Die Blockrandbebauung geniesst im Wohnungsbau heute grosse Beliebtheit. Mit ihr lassen sich die Ansprüche von Verdichtung ebenso realisieren wie ökologische Ziele (z.B. grossflächige Photovoltaik-Anlagen); zudem entstehen Innenhöfe, die eine angemessene Freiraumgestaltung ermöglichen. Aus sozialer Sicht auf die Frage der Nutzungsvielfalt birgt vor allem die Innenhofge-

staltung Potential für das Entstehen von Nachbarschaften.

Um die Kommunikation und den Austausch von Nachbarschaften zu unterstützen, und gleichzeitig ein «Blockbewusstsein» zu fördern, spielen die in den Blockrandbebauungen die Innenhöfe eine zentrale Rolle. Sie sind eine Mischung aus privatem und öffentlichem Raum, der auch den Bewohnern des Blocks und zum Teil auch Anwohnenden zugänglich ist. Damit wird ein architektonisches Konzept zu einem Konzept der Förderung gemeinschaftlichen Wohnens: Funktionierende Innenhöfe werden zu Wohnhöfen.

Die Stadt Freiburg hat im Stadtteil Rieselfeld den Innenhöfen ein spezielles Vertragswerk zugebilligt: Einer der Investoren des Blocks übernimmt die Verantwortung für die Planung sowie den späteren Unterhalt des Innenbereichs. Im Kaufvertrag jedes einzelnen Investors im Block wird festgehalten, in welcher Höhe er sich entsprechend seiner Wohnfläche an den Kosten für den Blockinnenbereich beteiligen muss. Dieser Vertrag wird auch bei Veräusserung vom Liegenschaftsamt dahingehend geprüft, dass der Passus noch enthalten ist. Von Seiten des Projektmanagements kann vorgeschrieben werden, dass die Gestaltung eines Blockinnenhofs durch einen landschaftsplanerischen Wettbewerb ausgeschrieben werden muss. Die Entwürfe müssen mit allen Investoren des Blocks abgestimmt werden, erst dann übernimmt der für die Ausführung verantwortliche Investor die weiteren Arbeiten. Entstanden sind so vielfältige Innenhöfe, die zwischen Obstanlagen, Kinderspielplätzen, Biotopen oder Rasenflächen variieren.

3.2.5 Festlegung von Quoten zur Förderung benachteiligter Nutzungen

Ertragsschwache Nutzungen können über die Festlegung von Nutzungsquoten gefördert werden. In gewissen Bereichen hat man hierzu in der Schweiz langjährige Erfahrungen. So kennen viele Schweizer Städte Wohnanteipläne WAP,

mit denen Wohnraum gegenüber ertragsstärkeren Büro- und Dienstleistungsnutzungen geschützt wird. In den Tourismusorten begünstigen Erstwohnanteipläne EWAP die Schaffung von Wohnraum für Einheimische. In letzter Zeit werden in Nutzungs- oder Sondernutzungsplänen zunehmend auch für andere Nutzungen Quoten definiert. Beispiele hierfür sind Quoten zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus⁶ (Stadt Zug), zur Sicherung von Gewerbeflächen oder für soziokulturelle Einrichtungen (Quartiertreffpunkte, Bibliotheken, Kindertagesstätten usw.).

3.3 Verhandlungsthema Design für Alle

«Design für Alle» bezeichnet einen seit Mitte der 1990er Jahre im internationalen sozialpolitischen Kontext formulierten Anspruch, der die Zugänglichkeit, Barriere- und Hindernisfreiheit von Produkten des alltäglichen Gebrauchs, von Dienstleistungen und der gebauten Umwelt in den Fokus nimmt. Nicht allein die Zugänglichkeit für behinderte und eingeschränkte Menschen steht dabei im Vordergrund: «In unserer Interpretation [...] hat der Ansatz der Zugänglichkeit und des Designs für Alle das Ziel, ALLEN Menschen gleiche Chancen zu ermöglichen, so dass jeder an jedem Aspekt der Gesellschaft partizipieren kann.»⁷

Bei seiner Anschlussfähigkeit an die Siedlungsentwicklung spielt der Begriff der gebauten Umwelt eine zentrale Rolle. Gebaute Umwelt fungiert als Sammelkategorie für «Umgebungen, die von Menschen geschaffen oder verändert wurden, damit Menschen darin leben können.»⁸ Als Beispiele werden genannt: Gebäude, Plätze, Fahrzeuge (Verkehr), Parkplätze, Strassen, Spielplätze, Denkmäler, Naturparks, aber auch bewirtschaftete Strände (mit Rampen und Stegen auf dem Sand), um diese und die verschiedenen dortigen Dienstleistungen zugänglicher zu gestalten. «Bauliche Umwelt ist demnach jeder öffentliche oder private Raum oder jede Einrichtung, der/die von Menschen für Menschen gestaltet wurde.»⁹

3.3.1 Grundsatz Barrierefreiheit

Obschon der «Design für Alle»-Anspruch wie ausgeführt weit über eine zielgruppenspezifische Optik hinausreicht, ist die konkrete Umsetzung noch stark in der Ursprungsidee der Barrierefreiheit verhaftet. Barrierefreiheit ist ein ursprünglich auf die Bedürfnisse von körperlich eingeschränkten und behinderten Menschen ausgerichtetes Konzept. Als barrierefrei gelten Bauten, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernisse und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Eine barrierefreie Siedlung umfasst die Zugänglichkeit über die Wege in die Siedlung, die Zugänge zu allen öffentlichen Gebäuden und zu den Wohnbauten, die Zugänge zu den Wohnungen oder die Anbindung zum öffentlichen Verkehr. Entsprechend müssen Gebäude, Wohnungen, öffentliche Räume und Infrastrukturen anpassungsfähig geplant werden, sodass sie mit geringem baulichem Aufwand individuellen Bedürfnissen Rechnung tragen (z.B. indem eine Wohnung rollstuhlgerecht angepasst werden kann).

3.3.2 SIA Norm «Hindernisfreie Bauten»

Die Hindernisfreiheit zu allen neu- oder umzubauenen öffentlichen Gebäuden ist durch das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BehiG) und die dazugehörigen Verordnungen gewährleistet.

Vom Schweizerischen Architektenverein SIA wurde das Verständnis einer Zugänglichkeit für alle Menschen im Jahre 2009 durch die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten» umgesetzt, welche die Vorgängernorm «Behindertengerechtes Bauen» abgelöst hat. «Die SIA 500 geht davon aus, dass der gebaute Lebensraum allen Menschen offenstehen muss, seien es nun Erwachsene, Kinder, Eltern mit Kinderwagen, Personen, die Gepäckstücke oder unhandliche Gegenstände mit-

führen, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung. Es sollen also nicht punktuelle Sonderlösungen für motorisch oder sensorisch eingeschränkte Personen gebaut werden, sondern die gesamte gebaute Umwelt soll im Sinne eines ‚design for all‘ oder ‚universal design‘ zugänglich und benützbar sein.»¹⁰

Prozessorientierte Fragen zur Planung und Umsetzung einer nutzerorientierten Siedlungsentwicklung im Sinne des Design für Alle stellen sich – über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus – an die Gemeinde:

- Entspricht die Planung oder der Umbau einer Siedlung einer nutzerorientierten Zugänglichkeit bei Wegen durch die Siedlung, in allen öffentlichen Räumen, zu den Wohngebäuden und in die Wohnungen?
- Ist der barrierefreie Zugang zum öffentlichen Verkehr (Tram, Bus), zum motorisierten Individualverkehr (Tiefgarage und Behinderten-Parkplätze; Carsharing) gewährleistet?
- Welche Bewohnergruppen können eine Beratungsgruppe zur Verbesserung der Hindernisfreiheit in der Siedlung bilden?

3.3.3 Zugänglichkeit als Promotor des Sozialen

Soll Zugänglichkeit zu einem integralen Bestandteil einer Siedlung werden, so muss die Barrierefreiheit in allen öffentlichen und halböffentlichen Räumen, an den Übergängen zu Strassen und zum Verkehr sowie in den Zugängen zu den Wohnungen und in den privaten Aussenräumen gewährleistet sein. Zudem kommt dem Aussenraum durch die Wegführung und die Möblierung eine wichtige Bedeutung zu, da sie als Verbindung zwischen den Wohnhäusern als sozialer

6 Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Mitteln, Raum & Umwelt, 1/2010

7 ECA 2008, 17

8 Bauen für Alle 2006, 53

9 Ebd.

10 PROCAP Bauen 2009

Begegnungsort fungiert: Wiedererkennung und Aufenthaltsqualitäten zeichnen sich dementsprechend durch eine nutzerorientierte, intuitive und sichere Gestaltung der Aussenräume aus.

In der Zürcher Siedlung Werdwies beispielsweise wurden entsprechend den Vorgaben im Ausschreibungstext die Zugänglichkeit und Nutzerorientierung in allen öffentlichen und privaten Bereichen vorgegeben. Das Konzept der Siedlung kann dabei als ein Design für Alle-Beispiel stehen, da es die Barriere- und Hindernisfreiheit für eingeschränkte Menschen nicht explizit deklariert, sondern als integralen Bestandteil umgesetzt hat¹¹.

3.4 Verhandlungsthema Mobilität

Mobilität im physischen Sinne bezieht sich auf Veränderungen der Beweglichkeit von Personen in einem Raum. Diese räumliche Mobilität wird massgeblich vom Verkehr her bestimmt, was bedeutet, dass physische Ortsveränderungen von Personen (und vor allem regelmässige Bewegungen etwa in Form von beruflichem Pendeln, aber auch Versorgung oder Freizeit) im Zentrum des planerischen Mobilitätsverständnisses stehen.

Sozial nachhaltige Mobilitätskonzepte versuchen diese unterschiedlichsten Mobilitäten mit ihren jeweiligen Ausdrucksformen aufeinander zu beziehen. Auf Ebene Siedlungsentwicklung steht dabei die Zielsetzung einer hohen Verweildauer der Bewohner durch das Schaffen von Standortqualitäten im Vordergrund. Standortqualität setzt im Bereich Mobilität primär auf die Verbindung zwischen Angeboten für unterschiedliche Lebensalter, soziale Schichten, Haushaltstypen und Lebensstilgruppen und ihrer wohnungsnahen Erreichbarkeit. Diese kann durch eine vernetzte Planung von Wegenetzen im öffentlichen Raum umgesetzt werden, sodass alle Versorgungsangebote (z.B. Kindergarten, Schule, Apotheke, Einkaufsmöglichkeiten, Freizeitangebote) in einer Siedlung zu Fuss, mit dem Fahrrad etc. erreichbar sind.

Je grösser die Möglichkeiten der Kombination aus verschiedenen Verkehrsmitteln und Mobilitätswerkzeugen im Kontext des lokalen Umfelds sind, desto leichter lassen sich Mobilitätsbedürfnisse, Alltagsanforderungen und Lebensentwürfe (wie beispielsweise die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Nahversorgung und Betreuung von älteren Menschen in einem Siedlungsraum) aufrechterhalten. Hierbei sind die Prioritäten zugunsten des Langsamverkehrs (Begegnungszonen, barrierefreie Fuss- und Radwege sowie Schleich- und Streichwege) und der kurzen Wegstrecken zum öffentlichen Verkehr zu legen.

Aus der Perspektive eines sozial nachhaltigen Mobilitätskonzepts stellen sich folgende Fragen an ein Siedlungsprojekt:

- Wie verteilen sich Arbeitsplätze, Freizeit-, Bildungs- und Versorgungsangebote? Sind sie zentral oder dezentral konzentriert? Mit welchen Verkehrsmitteln sind sie erreichbar?
- Wie sind die Wege durch die Siedlung und an angrenzende Stadtteile im Hinblick auf Sicherheit, Barrierefreiheit und Anbindung zum ÖV erschlossen; für welche Verkehrsmittel sind sie geplant (für Langsamverkehr und/oder mit dem Auto)?
- Welche Wegenetze und Netzknoten bestehen für die unterschiedlichen Bewohnergruppen, z.B. Schleich- und Streichwege für Kinder, möblierte Innenhöfe als Netzknoten und Begegnungsorte?

3.4.1 Grundsatz «Siedlung der kurzen Wege»

Seit den 1980er Jahren wurde in der europäischen Stadtplanung das Mobilitätsthema erweitert und in ein Leitbild «Stadt der kurzen Wege» eingebettet. Ziele hierbei sind die Verdichtung von Siedlungseinheiten durch eine räumlich nahe Verbindung zwischen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freizeit- und Bildungsangeboten. Das Konzept der kurzen Wege geht auf die Vorgaben der Lokalen Agenda 21 zurück, die ausgehend von der lokalen Ebene eine Verbesserung der ökolo-

gischen Lebensbedingungen in den Städten und eine Minimierung von motorisiertem Individualverkehr in den Stadtteilen anstrebt.

In der Übertragbarkeit des Konzepts im Kontext sozialer Nachhaltigkeit auf der Siedlungsebene erfordert das «Quartier der kurzen Wege» die Einbettung in einen aktorsorientierten Zusammenhang: Ausgehend von den Bedürfnissen der Bewohner und ihren Mobilitätsanforderungen stehen Fragen nach präferierten Wohnstandorten und Arbeitsplätzen, aber auch nach gruppenspezifischen Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen mit ihren jeweiligen Wegeführungen im Zentrum. Hierbei geht es nicht um das Infragestellen von individuellen Mobilitätsanforderungen oder -bedürfnissen, sondern darum, inwiefern das Wohnumfeld auf diese individuellen Anforderungen reagieren kann und welche lokalen Angebote in den Bereichen Arbeiten, Freizeit, Bildung, Versorgung usw. zur Verfügung stehen.

3.4.2 Wohnungsnahe Versorgung

Eine grosse Bedeutung für die lokale Erschliessung nimmt die wohnungsnaher Versorgung durch Produkte des täglichen Bedarfs, durch medizinische Angebote (Apotheken, Ärzte), Ämter und Verwaltung sowie Bildungseinrichtungen und soziale Infrastrukturen wie Schulen, Kindergarten, Krippe, Beratungs- und Betreuungsangebote ein. Darüber hinaus stellen Arbeitsplätze, Freizeit- und Dienstleistungsangebote in einer Siedlung zusätzliche Qualitäten, erhöhte Attraktivität und Entlastung für die wohnungsnaher Kombination aus Wohnen, Arbeiten und Versorgung dar.

Im Linzer Stadtteil SolarCity beispielsweise ist das städtebauliche Zentrum mit Versorgungs- und Einkaufsmöglichkeiten innerhalb von max. 300 Metern zu Fuss aus allen Wohnhäusern erreichbar. Eine Strassenbahnlinie verbindet das Zentrum von SolarCity mit dem der Stadt Linz und mit dem Hauptbahnhof; die angrenzenden Stadtteile sind durch eine Busverbindung mit SolarCity angebunden, sodass der Kindergarten

und das Familienzentrum mit dem öffentlichen Verkehr erreicht werden können. In und um den gesamten Stadtteil wurde ein Landschaftspark entwickelt. In den einzelnen Wohnblöcken gibt es Begegnungszonen in Form von kleinen Parks, Gärten und Spielbereichen, die für Familien mit kleinen Kindern und als Begegnungsorte «vor der Haustür» geplant wurden. An die Wohnblöcke schliesst sich ein Badensee mit Liegewiesen und Strandcafé an, der durch Rad- und Wanderwege mit dem angrenzenden Naturschutzgebiet der Donauauen verbunden ist.

3.4.3 Mobilitätsnetze für den öffentlichen Raum

Unter Mobilitätsnetzen für den öffentlichen Raum sind Schleich-, Fuss- und Radwegenetze gemeint, die unabhängig voneinander den gesamten Siedlungsraum durchziehen. Diese Wegenetze tragen dazu bei, dass sich die Bewohner nicht nur im eigenen Innenhof oder vor der Haustür aufhalten, sondern über die Wegenetze den Siedlungsraum erkunden.

Im Freiburger Stadtteil Rieselfeld wurden die soziale Infrastruktur inklusive Bildungseinrichtungen (Schulen Kindertagesstätten, Kirchen- und Seniorenzentrum usw.) dezentral geplant, d.h. über alle Wohnblöcke verteilt gibt es Schulen, Sportanlagen, Betreuungseinrichtungen und Angebote für ältere Menschen. In der Quartiersmitte findet sich ein Stadteiltreff mit Angeboten für unterschiedliche Nutzer; vom Jugendtreff, über ein öffentliches Kaffee bis zu Beratungseinrichtungen für Menschen in erschwerten Lebenslagen. Durch die dezentrale Konzentration entsteht eine hohe Mobilität im Quartier. Damit die Dezentralisierung nicht zu einer hohen Mobilität im Bereich des motorisierten Verkehrs führt, sondern der soziale Austausch über den Langsamverkehr erfolgt, wurden alle Angebote über voneinander unabhängige Wegenetze verbunden: Es gibt vier Wegenetze; je eines für den motori-

11 vgl. Weiss, Drilling, Blumer 2010

Wegenetze mit Netzknoten: Wohnhöfe im Rieselfeld



Unterschiedlich möblierte öffentliche Anlagen fungieren als Knotenpunkte der Wegenetze.



Durchgängige barrierefreie Wege durch die Siedlung (Langsamverkehr und Streifwege für Kinder)

Humpert, K (Hg.) Stadterweiterung Freiburg Rieselfeld, Verlag avedition

sierten Individualverkehr, den öffentlichen Verkehr, den Langsamverkehr sowie Streif- und Schleichwege. Da alle Innenhöfe der Wohnblöcke öffentlich begehbar und nutzbar sind, kann so der gesamte Siedlungsraum erkundet werden; Wegeknotten ausserhalb der Wohnblöcke weisen eine je eigene Charakteristik auf (z.B. Teichanlage, Feuchtwiese mit Erklärungstafeln).

3.5 Verhandlungsthema Partizipation

Partizipation bezeichnet die Teilnahme einer Person oder einer Gruppe an Handlungsabläufen oder an Entscheidungsprozessen. Beteiligung im Sinne eines kontinuierlichen und differenzierten Einbezugs aller relevanten Akteure muss über alle Phasen eines Planungsprozesses und über die Umsetzung eines Projekts hinaus stattfinden.

Sich für Beteiligung einzusetzen verlangt, die zu Beteiligten differenziert anzusprechen. Beteiligungsverfahren und -instrumente variieren beispielsweise zwischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, zwischen Inländern und Ausländern, auf der Planungsebene zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Institutionen und Fachstellen.

Bereits zu Beginn eines Planungsprozesses hat sich in den untersuchten Beispielen der zeitgleiche Aufbau von intermediären Institutionen als partizipative und kontinuierliche Verbindung zwischen den Planungsabteilungen und der Bürgerschaft als erfolgreiches Instrument herausgestellt. Aus intermediären Institutionen wie Siedlungsbüros oder Stadtteilbüros heraus können neue Projekte, Vereine und Formen bürgerschaftlichen Engagements entstehen, die den partizipativen Charakter eines Planungsprozesses dauerhaft gewährleisten.

Mit Bezug auf die Partizipation in einem Planungsprozess stellen sich Fragen an die Gemeinde und alle relevanten Akteure:

- Welche Institutionen und Fachstellen sind auf der Ebene der Verwaltung in ein bestimmtes Siedlungsvorhaben involviert (z.B. Hochbau- und Tiefbauamt, Sozialdienst, Liegenschaftsverwaltung)?
- Welche Institutionen und Einrichtungen aus Bürgerschaft und Zivilgesellschaft können ihre Erfahrungen und ihr Wissen in das Siedlungsprojekt einbringen (z.B. Quartier- und andere Vereine oder – falls schon bestehend – Gemeinschaftszentrum, Kindertagesstätte)?
- Mit welcher Verfügungsmacht (z.B. Vertretung in der Wettbewerbsjury) kann eine intermediäre Institution (z.B. ein Stadtteilbüro) ausgestattet werden, so dass sie mittel- und langfristig die Beteiligung der Bewohner und den Aufbau von sozialen Strukturen sicherstellt?

3.5.1 Grundsatz Beteiligung als Prinzip

Beteiligung als Prinzip fördert das Bewusstsein für und den Aufbau von politischer Identität. Dies verlangt ihre frühzeitige und kontinuierliche Berücksichtigung. Beteiligung aus sozialer Sicht bedeutet zudem, Entscheidungskompetenzen für Teilbereiche abzutreten. Oft wird diese Anforderung nur unzureichend berücksichtigt; dann wird die Beteiligung zur Scheinbeteiligung. Differenzen zwischen planenden Akteuren werden zwar sichtbar, aber nicht gleichwertig und nicht im Hinblick auf einen demokratischen Konsens hin verhandelt.

Im Sinne einer sozial nachhaltigen Siedlungsentwicklung heisst Beteiligung aber nicht nur, alle relevanten Akteure aus der Bürgerschaft einzubeziehen, sondern auch solche aus den unterschiedlichen Einheiten der Verwaltungen (interinstitutionelle Zusammenarbeit). Soziale Themen und Kriterien können nur dann gleichwertig in der Planung berücksichtigt werden, wenn sie von Akteuren aus der Verwaltung und der Bür-

gerschaft formuliert und während des gesamten Planungsprozesses eingefordert werden. Der Einbezug unterschiedlicher, an einem Planungsverfahren beteiligter Akteure, soll sich auch – wo vorgesehen – in der Ausschreibung und der Formulierung des städtebaulichen Wettbewerbs und durch die Beteiligung in der Wettbewerbsjury widerspiegeln.

Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse Checkliste

Die Stadt Zürich hat eine ausführliche Arbeitshilfe für Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse, eine Sammlung von 22 Fallbeispielen sowie eine «Checkliste» für Mitwirkungsprozesse erarbeitet



Die Checkliste kann unter: www.stadt-zuerich.ch/stadtentwicklung heruntergeladen oder in gedruckter Form bei Stadtentwicklung Zürich bestellt werden. Die ausführliche Arbeitshilfe und die Sammlung der Fallbeispiele sind Arbeitsberichte für die Stadtverwaltung. Sie werden Interessierten auf Anfrage in elektronischer Form abgegeben.

3.5.2 Vor- und nachgelagerte Prozessbeteiligung

Die Zürcher Siedlung Werdwies steht für einen bestimmten Typus heutiger Siedlungsentwicklung: den Rückbau bestehender Bauten (ehemalige Siedlung Bernerstrasse) zugunsten einer konzeptionell neu gedachten Wohnsiedlung. Solche Transformationsprojekte finden unter den Aspekten von Stadterneuerung und Verdichtung vielerorts statt. Die Begleitung des Rückbauvorhabens durch die Mieter und die verbleibenden Quartierbewohner in der Werdwies war bereits zum Zeitpunkt des Abbruchentscheids eine beschlossene Massnahme. Verschiedene Ämter der Stadt Zürich wurden mit verschiedenen Aufgabenbereichen betraut und initiierten spezifische Projekte. Kooperationen zwischen allen relevanten Verwaltungen der Stadt Zürich sowie Quartierinstitutionen aus der Grünau waren konkrete Resultate (MieterInnenbüro, Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung Bewohnerschaft, Einsitz in Wettbewerbs-Jury).

Im Mieterbüro beispielsweise wurden mithilfe der Liegenschaftsverwaltungen Programme entwickelt, um freie Wohnungen in Zürich vorzugsweise an die wohnungssuchenden Mieter der Vorgängersiedlung zu vermitteln und um bei der Organisation des Umzugs zu helfen.

3.5.3 Eine gute Adresse bauen

Auch im Siedlungsprojekt Freiburg Rieselfeld begann der Beteiligungsprozess lange vor den konkreten Planungsmassnahmen. Im Rahmen einer «erweiterten Bürgerbeteiligung» (die Bewohner der ganzen Stadt wurden angesprochen) hatten Arbeitsgruppen zu den Themen Ökonomie, Umwelt, Zusammenleben, Mobilität etc. die Entwicklung des Rieselfeldes mit zahlreichen Ideen unterstützt. Die ansässige Fachhochschule für Soziale Arbeit bündelte die unterschiedlichen Beteiligungsgefässe strategisch.

Aus den unterschiedlichen Partizipationsformen entstand ein Quartierbüro mit Namen K.I.O.S.K.

(Kontakt, Information, Organisation, Selbsthilfe, Kultur). Dieser Verein nahm die Quartierarbeit improvisiert in einem Bauwagen auf – im Zeitpunkt als die ersten Bewohner einzogen. Finanziert wurde der Verein aus den Einnahmen der Grundstücksverkäufe. Die Vereinsmitglieder engagierten sich bei den Planungsarbeiten zum Stadtteilpark sowie den Spielplätzen im Quartier. Auch der Wettbewerb für den Bau des Stadtteiltreffs wurde gemeinsam mit den Fachplanern der Stadt angegangen. Durch das vielfältige Engagement wurde wesentlich zu einer tragfähigen Alltagskultur und zum Aufbau einer «guten Adresse» beigetragen.

3.6 Prozess- und Planungsqualität

Nachhaltigkeit ist kein Zustand, sondern ein Prozess. Entsprechend kontinuierlich sind Anliegen sozialer Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Einstiegspunkte für die beschriebenen Verhandlungsthemen sind die politischen Beratungen und Entscheide (darüber, wo welcher Bestand verändert oder erweitert werden soll) sowie auf fachplanerischer Ebene die Arbeiten an Masterplänen, Entwicklungskonzepten, Richtplänen, Nutzungs- und Sondernutzungsplänen (Bebauungs-; Gestaltungs- oder Quartierpläne) und den Ausschreibungstexten zu städtebaulichen, siedlungs- oder landschaftsplanerischen Wettbewerben. Prozess- und Planungsqualitäten basieren dementsprechend auf miteinander vernetzten Entwürfen aus Städtebau/Siedlungsentwicklung, Wohnungsbau und Sozialplanung.

Alle Erfahrungen zeigen, dass die derzeitig an den Planungsprozessen beteiligten Fachpersonen nicht über die verlangten Kompetenzen in sozialplanerischen Belangen verfügen oder aufgrund ihrer Rolle im Planungsprozess die Verhandlungsthemen nicht ausgewogen genug vertreten können. Gerade deshalb kann gegenwärtig vielerorts ein Einbezug von externen, sozialwissenschaftlich ausgebildeten Beratern in grösseren Planungsvorhaben beobachtet werden (insbesonde-

re eignen sich hierfür die Fachrichtungen Sozialgeographie, Stadtsoziologie und Soziale Arbeit). Dies stellt eine aus sozialwissenschaftlicher Sicht für die Siedlungsentwicklung förderliche Entwicklung dar. Der hier präsentierte Referenzrahmen zu Verhandlungsthemen, ihren Grundsätzen sowie beispielhaften Umsetzungen soll die gemeinsame Verhandlungsposition aus Sicht des Sozialen unterstützen und damit die Prozess- und Planungsqualität erhöhen.

4. Zusammenfassung und Schlusswort

Soziale Nachhaltigkeit hat eine wechselhafte Geschichte hinter sich. Erst im Schatten von ökologischen und ökonomischen Zielen weitgehend unbeachtet, wurde sie unter dem Druck der internationalen Klimaabkommen zur Erfüllungshelfin ökologischer Nachhaltigkeit. Das hat dazu geführt, dass soziale Nachhaltigkeit noch heute gerne auf Beteiligungsprozesse reduziert wird. Doch in jüngerer Zeit wird diese Verkürzung kritisiert, vielerorts entwickelt die Praxis mithilfe (oder auch ohne) der Forschung neue Verständnisse. Gefragt werden sollte nicht länger danach, was

soziale Nachhaltigkeit ist und welche Kriterien sozialer Nachhaltigkeit es gibt, sondern es sollten Themen benannt werden, an denen sich zukünftige Siedlungsentwicklung entscheidet und dann aus sozialwissenschaftlicher Sicht ein Gestaltungsanspruch formuliert werden, der in Ergänzung oder auch in Konkurrenz zu ökonomischen und ökologischen Ansprüchen steht. Aus einem Forschungsprojekt sind sechs solcher Verhandlungsthemen herausgearbeitet worden: Sozialstruktur, Nutzungen, Design für Alle/Barrierefreiheit, Mobilität, Partizipation sowie Prozess- und Planungsqualität.

Die aus sozialer Sicht zentralen Ansprüche thematisieren dabei, für welche Zielgruppen und zukünftigen Bewohner geplant werden soll, welche Ressourcen in einem Siedlungsprojekt vorhanden sind bzw. was aufgrund von sozialräumlichen Analysen als fehlend erkannt wird und wie sich ein Gebiet innerhalb eines zu prognostizierenden Zeitraums hinsichtlich Bevölkerungszusammensetzung und deren Lebensstilen verändern wird. Die Planungs- und Prozessqualität nimmt einen Querschnittsbezug zu den Verhandlungsthemen ein: Erst durch die kontinuierliche Einforderung ihrer sozialen Aspekte im Planungsvorhaben finden Nutzer- und Akteursperspektiven hinreichend Berücksichtigung.



Matthias Drilling, Dr.,
Sozialgeograph und
Raumplaner MAS ETH,
Leiter des Instituts
Sozialplanung und
Stadtentwicklung ISS der
Hochschule für Soziale
Arbeit, Fachhochschule
Nordwestschweiz.
matthias.drilling@fhnw.ch



Stephanie Weiss, M.A.
Kulturwissenschaftlerin
und Mitarbeiterin im ISS.
stephanie.weiss@fhnw.ch

Literatur und Links

- *Bauen für Alle* (2006) Förderung der Zugänglichkeit für Alle in der baulichen Umwelt und öffentlichen Infrastruktur. Leitfaden. www.build-for-all.net
- Buttler, M. (2008) *Bewertungssysteme nachhaltiger Siedlungsplanung*. Bilanzierungsmodell zur Gegenüberstellung der Auswirkungen von Siedlungsstrukturen auf eine nachhaltige Entwicklung. Stuttgart, Universität Stuttgart (Diplomarbeit). elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2008/3821
- Drilling, M. (2009) *Die soziale Dimension nachhaltigen Wohnens*. Überlegungen zu Bewertungssystemen für die Siedlungsplanung. Mit einem Fallbeispiel Freiburg-Rieselfeld. Abschlussarbeit MAS Raumplanung. Zürich: ETH.
- Drilling, M. und Schnur, O. (2011) (Hrsg.), *Nachhaltigkeit in der Quartiersentwicklung*. Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag.
- ECA - *European Concept for Accessibility* (2008) Herausgegeben vom Europäischen Institut Design für Alle in Deutschland e.V. (EDAD). - Berlin: Nordbahn GmbH. www.design-fuer-alle.de
- Farwick, A. (2001) *Segregierte Armut in der Stadt*. Ursachen und soziale Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfempfangern. Opladen: Leske und Budrich.
- *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012 - 2015*. Dieser Bericht ist bereits die vierte Strategie seit 1997, in welcher der Bundesrat seinen strategischen Ansatz zur Umsetzung der Politik der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz festhält. www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html?lang=de
- INFRAS, ORL, & C.E.A.T. (2001) *Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung*. Eine Arbeitshilfe. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung. www.are.admin.ch/dokumentation
- Initiatorengruppe Architektenkammer Baden-Württemberg (2004) (Hrsg.) *Baugruppenarchitektur in Freiburg*. Vom Experiment zur Regel. Freiburg: modo-Verlag.
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverband SIA (2009) *Norm 500 Bauwesen: Hindernisfreie Bauten*. Muttenz: Schwabe.
- Ulrich, W. (2003) *Sozialplanung*. www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/show.cfm?id=615
- Weiss, S., Drilling, M. und Blumer, D. (2010) *Von der Barrierefreiheit für behinderte Menschen zum ‚Design für Alle‘ in der nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Stadtplanung*. In: *Geographica Helvetica*. Schweizerische Zeitschrift für Geographie (65), 257-268.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Wohnungswesen BWC
Office fédéral du logement OFL
Ufficio federale delle abitazioni UFAB

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) ist die für den Vollzug der Wohnungspolitik des Bundes zuständige Fachbehörde. Es ist für die Umsetzung der Bundesgesetze im Bereich der Wohnraumförderung und des Mietrechts verantwortlich, beobachtet den Wohnungsmarkt und erarbeitet im Rahmen der Forschungstätigkeit Vorschläge zur Verbesserung der Wohnverhältnisse.

Das BWO hat im Rahmen seines Forschungsschwerpunktes Nachhaltige Siedlungsstrukturen und Wohnformen die Studie «Soziale Dimension nachhaltiger Quartiere und Wohnsiedlungen» der FHNW finanziell massgeblich unterstützt und fachlich begleitet. Damit konnte ein wichtiger Beitrag zum Verständnis sozialer Aspekte und zu deren Stellenwert in der räumlichen Entwicklung geleistet werden.

Impressum

Raum & Umwelt VLP-ASPAN:

Materialien zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, erscheint sechsmal jährlich in deutscher und französischer Sprache

Redaktion: Lukas Bühlmann

Gestaltung: Madeleine Ramseyer

Titelbild: VLP-ASPAN

Druck: Multicolor Print, Baar

Nachdruck von Texten und Bildern: unter Angabe der Quelle erlaubt

VLP-ASPAN 

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Sulgenrain 20, CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch