

Urban plans as a conservation instrument in urban communities

by Birgitta Hoberg, Inspector of Monuments; Tom Rosander, Town Architect, Västerås

Sweden's urban communities have been radically transformed in the course of several decades. Freeways, department stores, office blocks and modern apartment buildings—these things have been dictated by growth and rising standards.

Growth has now become less dynamic. The urban transition process is itself changing character. Partially new factors are now prompting changes. Older areas are losing population, and the remaining residents are often elderly persons or unattached youngsters. Small households are growing more numerous. The supporting populations for schools, shops and public transport are diminishing, while the demand for social support functions is growing. To these changes are added the desire for measures aimed at improved energy conservation, the provision of more safety shelters, traffic redeployment and other social improvements.

Necessary changes should now be made on the terms dictated by the settlement concerned. It is also important for these changes to be made with due consideration for environment conservation, historical continuity and the preferences of residents.

District plan: conservation goals and suitable measures of renewal

Resource conservation is an important part of environmental policy. It is pursued in our urban communities, for example, via the use, augmentation and renewal of existing buildings and facilities. This form of urban renewal is going to dominate our planning work for a long time to come, and part of the work takes the form of district plans.

The district plan deals with a continuous section of a conurbation: a town or city centre, a semi-central area, an old urban area, a small conurbation and so on. It is a collection of facts concerning settlement, housing, population, open spaces, traffic and other services. It also serves to clarify the changes demanded by other sectors of

society. These may concern the need for improvements to flats, energy improvements and the construction of new amenities such as nursing centres, fall-out shelters or child care amenities. These needs emerge from municipal programmes for various activities. The district plan contains general proposals concerning land use and the measures needed to control the renewal of the area.

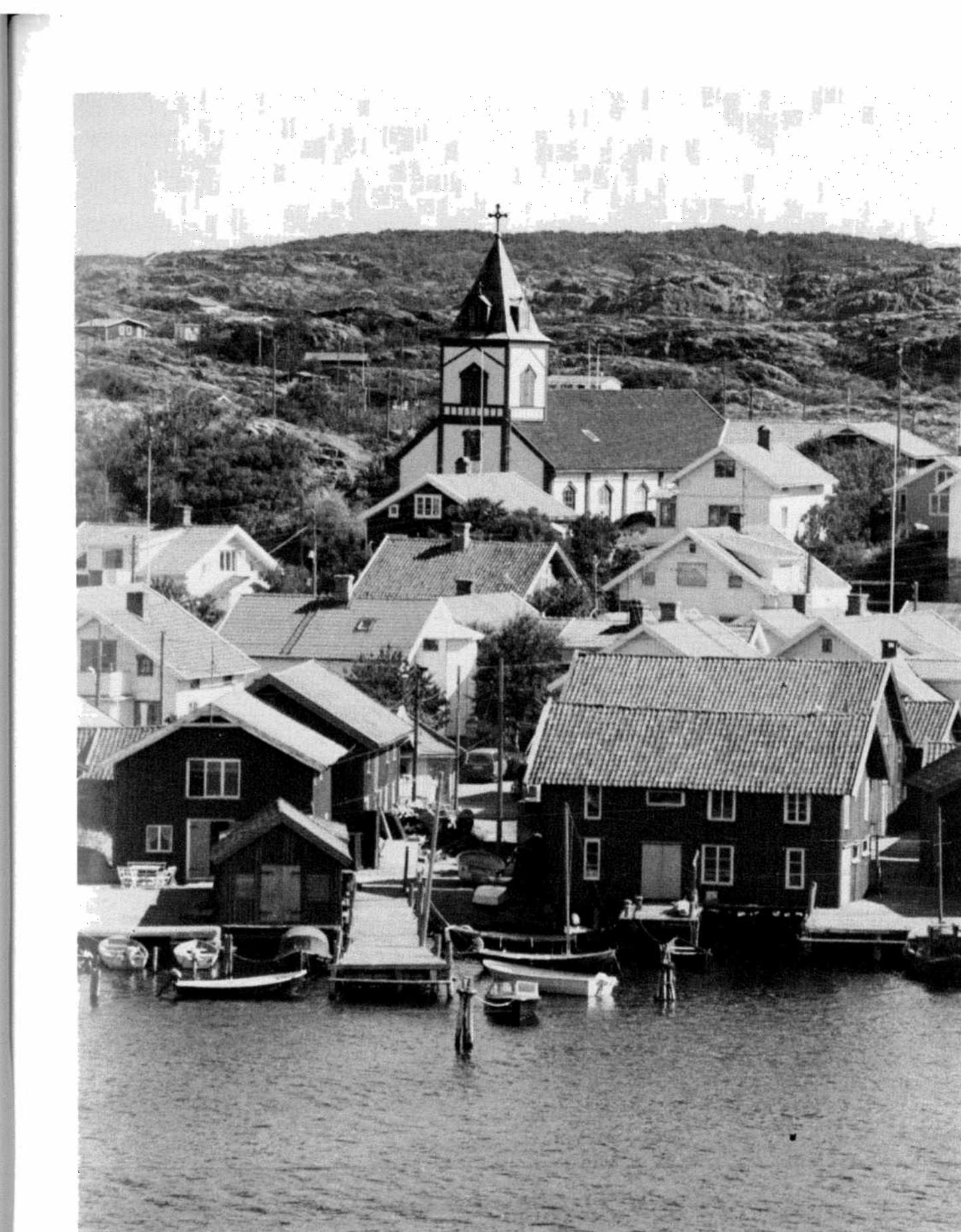
In order to safeguard the environment, the district plan can be made to

- define the qualities making up the distinctive character of the environment and establish that this character is not to be impaired,
- indicate the uses which buildings and land can be put to without endangering the environmental qualities,
- indicate municipal and other resources for preservation and renewal,
- lay down guidelines for work on urban plans and the external environment in the district (environmental rules),
- create opinion and establish better contact with property owners, tenants, shopkeepers and others affected.

The district plan is the best opportunity the municipality has of shedding a concerted light on existing conditions, policy aims and practical measures in a district.

The district plan is quite a comprehensive text describing conditions, aims and purposes. It may include references to other investigatory material concerning the district. Proposals are presented in the form of a map and a description, and they are usually elucidated by means of tables and diagrams. The measures proposed are usually listed in a separate section accompanied by costing estimates. The plan may also propose a suitable apportionment of responsibility for the implementation phase.

District plans are prepared by the municipality. Many administrative authorities are involved, but work is directed by the municipal architect or the planning office. Since the inquiries touch on several different specialized fields of local government, political responsibility is usually vested in the municipal board. Sometimes a special planning committee is set up, including representatives of the municipal authorities involved, e.g. the municipal



View from Mollösund.
Photo: Bohusläns Museum.

Vue de Mollösund.
Aussicht über Mollösund.

board, the building committee, the property committee, the central social welfare committee and the cultural affairs committee.

Everybody affected by the planning must be contacted as planning work proceeds. Exhibitions, discussion meetings, study circles and interviews are common forms of contact with residents and other interested parties.

A district plan often suggests measures for the renewal and improvement of the environment. It can sometimes be difficult to accommodate various demands without conflicts arising, in which case it is a good idea for the plan—or a separate publication—to present illustrated hints and directions showing how changes can be made without sacrificing environmental qualities. Environmental rules (or programmes) can comprise:

- a retrospect of the origins and development of the district

- a description of features worth preserving in the environment and its buildings
- an interpretation and illustration of the building regulations of the district plan
- advice concerning additions and alterations to existing buildings, with a view to preserving the distinctive character of the district
- advice concerning details of buildings, materials and paints for maintenance operations.

Hints, guidelines or environmental rules of this kind are the means whereby public authorities can assist the individual. Examples and illustrations can inspire people to present better proposals of their own, and they also give an advance indication of the qualities which it is important to provide for in a current project. It is the duty of the authorities to give the general public service and guidance, especially in sensitive areas.

View from district Haga in Gothenburg.
Photo: Ulf Gyllenhammar.

Vue au quartier Haga, Gothenbourg.
Aussicht im Stadtteil Haga, Göteborg.



Urban plan

The urban plan, which defines land use in greater detail, has to be presented in a basic map. This map is an accurate depiction of existing conditions. It shows property boundaries, buildings, streets, mains and other topographical details. It also has to show permanent archaeological remains, and it must be accompanied by a property list specifying any historic buildings, encumbrances and easements.

Central portions of our urban settlements are often situated on top of cultural strata from earlier periods. These cultural strata constitute archaeological remains, which means that no foundations may be laid and no excavation undertaken without permission from the county administration, in which case the operations have to be performed under archaeological supervision. Often this requires extensive archaeological investigations,

Narrow street in the Old Town, Stockholm.
Photo: C-F Mannerstråle.

Une ruelle à la Vieille Ville de Stockholm.
Eine Gasse in der Altstadt von Stockholm.



which have to be paid for by the proprietor of the new building. The basic map usually shows known cultural strata, and these have to be taken into consideration during the compilation of the urban plan. In cases of this kind, improvements to existing buildings are often a more economical proposition than the erection of new buildings, with the excavation which this would require.

In the expansive and optimistic phases of a town or other community, urban plans have often been drawn up which permit heavy exploitation, straightening out networks of streets and "tidying up" picturesque courtyards. These ambitious plans have made it possible to erect new, modern buildings with parking and shopping facilities, but they have not been put into effect. Often the needs they were intended to cater for no longer exist. Building costs have soared, and expense which the plans would now involve is prohibitive. Values have changed. Old buildings are defended as an environmental and economic asset. People want to preserve historical continuity. They feel socially secure and happy in accustomed surroundings.

Thus an old urban plan can be a threat to the environment and can stand in the way of measures to conserve and improve buildings. A new urban plan is then needed in order to preserve the earlier settlement and ensure that the few new additions which are made are adjusted to the character of the district. This new plan must express municipal standpoints and tell property owners what the future has in store.

An urban plan can be made to show consideration for the environment in the following ways:

- by proposing the preservation of areas of historically or artistically interesting settlement,
- by adapting the design of street networks and precincts to existing conditions,
- by reducing the amount of building permitted in the precincts, so that nothing can be gained by pulling down existing buildings and putting up new ones,
- by determining the uses to be made of the precincts in such a way that existing buildings and suitable additions can be utilized, at the same time preventing inappropriate development by specifying which parts of a precinct may not be built on,
- by specifying the volume, positioning and design of new buildings in such a way as to ensure that they will fit in with their surroundings.

An urban plan does not in itself amount to a guarantee for a certain environment, but properly designed it can provide opportunities of preserving existing settlement and ensuring that new buildings are subordinated to the whole.

An urban plan comprises maps, accompanied by a description and regulations. When the plan is drawn up, the municipality must consult property owners and others affected by it, and it has to be publicly displayed for at least three weeks, during which period everybody is free to express viewpoints on the proposals contained in it.

The descriptive portion of the plan must deal with the circumstances and motives underlying the proposals. An historical inventory of the buildings and an analysis of the cultural history of the area are important items of documentation in this connection.

An urban plan must not be more detailed than circumstances demand. In environments worth preserving, it is often quite detailed so as to convey adequate information concerning what may be done. Given the consent of the property owner concerned, the plan may include a



View of street in Simrishamn.
Photo: C-F Mannerstråle.

Vue de rue à Simrishamn.
Strassenbild von Simrishamn.

View from Karlskrona.
Photo: Ralph Edenheim.

Vue de Karlskrona.
Strassenaussicht in Karlskrona.

specific provision to the effect that a certain existing building is to be preserved and maintained and that no new building may be erected.

If the plan is more concerned with safeguarding the overall character of the environment, a precinct or a group of properties can be made the subject of a provision whereby the outward aspect and general character of existing buildings may not be impaired. This, however, does not ensure the retention of every single building, but new buildings can only be allowed if they are sited and designed with special regard to their surroundings.

The descriptive portion of the plan can be made to include any additional advice concerning ways of integrating new additions to the settlement with the overall structure. The plan may describe important details of buildings and deal with land use and vegetation (environmental rules). Suitable communal facilities may also be discussed. It can also show how additions should be

made and how outbuildings should be positioned and designed. Positive guidance of this kind is a great help to the interpretation of the plan and its implementation in sensitive areas. In order to be legally binding, the plan must be adopted by the municipality and confirmed by the county administrative board.

Building prohibition

It takes time to draw up a new urban plan for a renewal area. To restrain new building and prevent land speculation, building can be prohibited pending the completion of the new plan. This does not stand in the way of the current use of buildings and properties.

A building prohibition is requested by the municipality and imposed by the county administrative board for up to two years. It can be renewed for two years at a time, but it must be replaced as soon as possible with a new urban plan.

Anybody wishing to build in such an area must obtain exemption from the ban. This can only be granted to a person with special reasons for building, and it is also conditional on the building project not conflicting with the purposes of the new plan, e.g. special consideration for the environment.



View from Eksjö.
Photo: C-F Mannerstråle.

Vue d' Eksjö.
Aussicht in Eksjö.

Ban on demolition

A building may be threatened with demolition for various reasons. It may be historically or environmentally valuable either in its own right or as an important part of the urban scene, in which case the municipality can intervene and prevent its demolition.

The building committee may prohibit the demolition of settlement of historical or environmental interest. The buildings concerned may be dwelling houses, outbuildings or industrial facilities. A prohibition of this kind is conditional on the existence of an urban plan for the area or a building prohibition pending the compilation of an urban plan.

A ban on demolition enters into force as soon as it is resolved on, and it is valid for up to three years. It may then be renewed for two-year periods if the negotiations and planning measures which it is intended to give time for take longer than anticipated. But if a property owner nonetheless applies for permission to demolish a property, the ban may not continue to apply to his property for more than five years from the application date.

The adoption of a ban on demolition is recorded as a separate section in the minutes of building committee proceedings. The decision is often based too on a letter from the municipal architect, together with a map of the area covered by the ban, a photograph of the building or group of buildings concerned and a statement of the grounds for the decision.

Anybody is at liberty to write to the municipal building committee to request a ban on the demolition of a threatened building, and the committee is bound to take any such request into consideration. Notice of the decision must be served to the property owner and any other persons involved. Appeals against such bans may be lodged with the county administrative board. An order by the municipal building committee banning a demolition remains in force even if contested, pending the determination of the matter by the county administrative board.

Les plans d'urbanisme en tant qu'instruments de sauvegarde dans les agglomérations

par Birgitta Hoberg, Conservatrice; Tom Rosander, Architecte de la ville de Västerås.

En l'espace de quelques décennies, la Suède a fait subir à ses agglomérations des transformations radicales, rendues nécessaires par la construction d'autoroutes urbaines, de grands magasins, d'immeubles à usage de bureaux, de logements modernes, bref, par la croissance et le relèvement du niveau de vie.

La croissance s'est ralentie. La mutation des villes commence à changer de caractère. Des facteurs en partie nouveaux induisent de nouvelles exigences en matière de transformations. Les vieux quartiers se dépeuplent, et les habitants qui y restent sont souvent des personnes âgées et des jeunes célibataires. Les petits ménages sont de plus en plus nombreux. On constate une diminution de la base démographique requise pour les écoles, les magasins, les transports en commun, et des exigences accrues dans le domaine des fonctions d'aide sociale. A ces transformations s'ajoutent de nouveaux désiderata: optimisation de la gestion énergétique, multiplication des abris, assainissement du trafic et autres améliorations d'ordre social.

Ces nécessaires mutations doivent désormais avoir lieu aux conditions propres de l'habitat. Il est également important qu'elles tiennent compte des valeurs d'environnement, de la continuité historique et des voeux exprimés par les habitants.

Le plan d'aménagement par zone d'action définit les objectifs de sauvegarde et les mesures de rénovation appropriées

La saine gestion des ressources est un élément important de la politique de l'environnement. Dans nos agglomérations par exemple, les infrastructures et bâtiments existants doivent être utilisés, complétés, rénovés. Cette forme

de rénovation urbaine est appelée à dominer longtemps encore notre planification.

Le plan porte sur une zone d'agglomération cohérente: un centre urbain, un faubourg, un vieux quartier, une petite collectivité locale, etc. Le plan d'aménagement rassemble des données sur le milieu bâti, les logements, la population, les espaces libres, la circulation et les divers services. Y sont en outre précisées les transformations requises par d'autres secteurs de la collectivité, qu'il s'agisse de remise à neuf d'appartements, d'améliorations dans le domaine de l'énergie, ou de la construction de nouvelles infrastructures de services telles que centres de soins, abris, crèches, etc. Ces besoins sont formulés dans les programmes d'action de la commune. Le plan d'aménagement propose une utilisation cohérente des sols et définit les mesures à prendre pour la rénovation de la zone envisagée.

En égard aux impératifs de l'environnement, le plan peut:

- préciser les qualités qui confèrent à l'environnement son caractère particulier, et décider que celui-ci ne pourra être altéré,
- définir une utilisation des bâtiments et des sols qui soit en harmonie avec les valeurs d'environnement,
- désigner les ressources financières, communales ou autres, à mettre en œuvre dans la sauvegarde et la rénovation,
- formuler des directives pour la planification urbaine et le milieu extérieur de la zone envisagée (règles d'environnement),
- influer sur l'opinion et améliorer les contacts avec les propriétaires d'immeubles et de magasins, les locataires et autres personnes intéressées.

Le plan d'aménagement par zone d'action est un document assez volumineux définissant les conditions et les objectifs de l'action. Il peut faire référence à d'autres rapports concernant la zone. Ses propositions sont illustrées par des cartes et des descriptions, et appuyées par

des tableaux et des diagrammes. Les mesures proposées sont généralement énumérées dans un chapitre à part et assorties de calculs de coûts. Le plan peut en outre proposer une répartition adéquate des responsabilités au niveau de l'exécution.

Les plans d'aménagement sont établis par la commune. De nombreux services administratifs interviennent dans leur élaboration, mais les travaux sont dirigés par le bureau de l'architecte municipal ou par le bureau de planification. Etant donné que les enquêtes abordent les domaines spécialisés des services communaux les plus divers, l'organe politique responsable est généralement le conseil administratif municipal. Il est parfois constitué une commission spéciale de planification, composée de représentant des services communaux concernés: conseil administratif municipal, commissions de la construction, des biens immobiliers, des affaires sociales, des affaires culturelles.

Au cours des travaux de planification, des contacts doivent être établis avec toutes les parties concernées. Expositions, réunions-débats, cercles d'étude et interviews sont les formes les plus courantes de contact avec les habitants et autres intéressés.

Le plan d'aménagement par zone d'action propose souvent des mesures de rénovation et d'amélioration de l'environnement. Il est parfois difficile de satisfaire aux diverses exigences sans créer de conflits. Une approche efficace consiste alors à donner, en annexe du plan, ou dans un document séparé, des conseils et avis illustrés montrant comment des transformations sont possibles sans dommage pour les valeurs d'environnement. Les règles (ou le programme) d'environnement peuvent comporter:

- un historique de la zone d'action, décrivant ses origines et son développement,
- la description des caractéristiques d'environnement dignes d'être sauvegardées,
- l'interprétation et l'illustration des dispositions du plan en matière de construction,
- des conseils concernant les agrandissements et transformations d'immeubles afin que le cachet propre du quartier soit sauvegardé,
- des conseils au sujet des éléments de construction, matériaux et couleurs à utiliser lors des travaux d'entretien.

C'est par de tels conseils, directives et règles que l'Administration entend aider le particulier, à qui les exemples et illustrations donnés peuvent inspirer des contre-propositions, éventuellement meilleures que les suggestions du plan lui-même. Ainsi sont en outre soulignées d'avance les qualités que doit présenter le projet envisagé. Les autorités ont le devoir de servir et de guider le public, en particulier dans les zones vulnérables.

Plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme, qui détermine en détail l'utilisation des sols, doit être assorti d'un plan cadastral accompagné d'un relevé de géomètre, et donnant une description topographique détaillée, comprenant notamment la division parcellaire, la désignation des immeubles, le tracé des rues, les diverses conduites et autres particularités du terrain. Les biens archéologiques immobiliers doivent également figurer sur la carte. Celle-ci est en outre assortie d'une matrice cadastrale où sont enregistrés les éven-

tuels monuments historiques, servitudes et droits d'usage. Les parties centrales de nos agglomérations se trouvent souvent sur des sols contenant des strates archéologiques qui font partie du patrimoine historico-culturel. Ceci implique qu'on ne peut y planter des fondations ou effectuer des travaux de terrassement qu'avec l'autorisation de l'Administration départementale et sous contrôle des autorités ayant la sauvegarde du patrimoine dans leurs attributions. Fréquemment, d'importantes investigations archéologiques sont nécessaires. Elles se font aux frais du maître d'œuvre. Les couches archéologiques connues figurent habituellement sur le plan cadastral. Le plan d'urbanisme doit en tenir compte. Souvent, une remise en état est alors plus avantageuse qu'une construction nouvelle requérant des excavations.

L'expansion explosive des villes et autres agglomérations et un excès d'optimisme ont donné naissance à des plans d'urbanisme autorisant la surexploitation des sols, redressant le tracé des rues, mettant «de l'ordre» dans des quartiers pittoresques, et prévoyant la construction d'habitations modernes «de haut standing», avec parkings et magasins à proximité. Mais bon nombre de ces projets n'ont jamais été réalisés. Les besoins auxquels les plans d'urbanisme devaient satisfaire ont souvent cessé d'exister. Le coût de la construction a monté en flèche, et fait table rase des conditions économiques de leur réalisation. Il y a eu renversement de valeurs. On veut sauvegarder un patrimoine perçu comme une ressource environnementale et économique, préserver la continuité historique, se sentir socialement protégé et heureux dans le milieu auquel on est accoutumé.

Un plan d'urbanisme ancien peut ainsi constituer une menace pour l'environnement et faire obstacle à la conservation et à la remise en état des maisons. En vue de sauvegarder le milieu bâti ancien et afin que les constructions modernes s'y intègrent harmonieusement, un nouveau plan d'urbanisme s'impose. Il doit refléter les orientations révisées de la commune et informer les propriétaires sur les perspectives d'avenir.

Un plan d'urbanisme prenant en compte l'environnement devrait:

- proposer la sauvegarde des milieux bâties présentant une valeur historico-culturelle ou artistique,
- adapter le réseau des rues et l'aménagement du quartier à la situation existante,
- restreindre la liberté de construire afin que les maisons existantes et les bâtiments neufs, harmonieusement intégrés, puissent être occupés utilement, et empêcher toute construction inopportune en déterminant les surfaces devant rester libres,
- édicter des règles restrictives quant au volume, l'emplacement et l'aspect des bâtiments à ériger, afin qu'ils s'harmonisent avec l'environnement.

En soi, un plan d'urbanisme n'est pas une garantie de sauvegarde de l'environnement, mais s'il est bien conçu, il peut contribuer à la préservation du milieu bâti et à l'harmonieuse intégration des constructions nouvelles dans l'ensemble du site.

Le plan d'urbanisme comprend des cartes assorties de descriptions et de dispositions réglementaires. En vue de son élaboration, la commune doit se concerter avec les propriétaires et autres personnes concernées. Il doit être mis à la disposition du public pendant trois semaines au moins, chacun étant en droit de faire ses remarques au sujet de son contenu.

Les descriptions doivent rendre compte des circonstances et motifs ayant conduit aux propositions élaborées. A cet

égard, un inventaire historico-architectural et une analyse historique et culturelle constituent des données de base importantes.

Le plan d'urbanisme ne doit pas être inutilement détaillé. Cependant, quand il s'agit de milieux dignes d'être sauvegardés, il doit souvent préciser – avec l'accord du propriétaire – que tel ou tel immeuble existant sera conservé et maintenu en état, toute construction nouvelle étant interdite.

Si l'objet du plan est de préserver le caractère d'ensemble d'un environnement, un quartier ou un îlot peuvent recevoir une destination impliquant l'interdiction d'altérer la forme extérieure et le caractère général des maisons existantes. Toutefois, il ne peut garantir que toutes les maisons seront conservées. Une construction nouvelle ne pourra cependant être autorisée que si son emplacement et son aspect tiennent particulièrement compte du milieu environnant.

De plus, le plan peut donner, dans ses descriptions, des conseils complémentaires sur l'intégration des constructions nouvelles dans l'ensemble bâti. Il peut illustrer la façon d'agrandir un immeuble, d'y adjoindre une annexe, préciser la forme que celle-ci devrait prendre. Il peut décrire d'importants éléments de construction, ainsi que l'aménagement des terrains, de la végétation (règles d'environnement) et même éventuellement de certains équipements collectifs. Par son caractère constructif et les conseils qu'elle prodigue, une telle description présente une grande valeur pour l'interprétation du plan et pour sa mise en œuvre dans des environnements délicats.

Le plan d'urbanisme n'acquiert force de loi qu'après avoir été adopté par la commune et approuvé par l'Administration départementale.

Interdiction de bâtir

L'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme dans une zone à rénover est une entreprise de longue haleine. Afin de faire obstacle à des constructions nouvelles et de réfréner la spéculation sur les terrains, une interdiction de bâtir peut être décrétée en attendant la mise au point définitive du nouveau plan. L'utilisation actuelle des maisons et terrains ne se trouve pas affectée par cette mesure. A la requête de la commune, l'Administration départementale décrète l'interdiction de bâtir pour une durée de deux ans au plus. Renouvelable de deux ans en deux ans, l'interdiction doit être remplacée dès que possible par un

nouveau plan d'urbanisme.

Quiconque désire bâtir malgré l'interdiction, doit obtenir une dispense, qui n'est accordée que pour des motifs particulièrement fondés et à la condition que la construction ne soit pas contraire aux objectifs du nouveau plan, par exemple en ce qui concerne la protection de l'environnement.

Interdiction de démolir

Un bâtiment peut, pour diverses raisons, être menacé de démolition. Sa valeur historico-culturelle ou d'environnement peut résider dans ses caractéristiques propres ou dans son importance pour le paysage urbain. La commune peut alors intervenir pour mettre obstacle à sa démolition.

La Commission de la construction peut décider l'interdiction de démolir des ensembles bâties présentant une valeur historique, culturelle ou d'environnement, qu'il s'agisse de maisons d'habitation, de bâtiments utilitaires ou d'établissements industriels. La condition est que le quartier soit couvert par le plan d'urbanisme ou qu'il y ait interdiction de construire dans l'attente d'un nouveau plan.

L'interdiction de démolir entre en vigueur aussitôt après la décision et pour une durée de trois ans. Elle peut être ensuite prorogée de deux ans en deux ans si les tractations et mesures de planification en vue desquelles elle a été décrétée se prolongent. Mais si le propriétaire d'un immeuble revendique quand même le droit de démolition, l'interdiction ne vaut, en ce qui concerne cet immeuble, que pendant cinq ans à compter du moment où il a fait connaître son intention.

La décision est enregistrée au procès-verbal de la Commission de la construction. Au dossier figure souvent une communication écrite de l'architecte municipal, accompagnée d'une carte de la zone concernée, de photographies des bâtiments ou de l'îlot, ainsi que de l'exposé des motifs de l'interdiction.

N'importe quel particulier peut écrire à la Commission de la construction pour requérir l'interdiction de démolir un édifice menacé. La commission est tenue de prendre attitude. La décision doit être communiquée au propriétaire de l'immeuble et autres intéressés. Le recours en appel se fait auprès de l'Administration départementale, l'interdiction de démolir demeurant cependant en vigueur jusqu'à la décision prise par cette Administration.

Bebauungspläne für städtische Bereiche als Instrumente der Erhaltung in größeren Orten

von Birgitta Hoberg, Konservatorin; Tom Rosander, Stadtbaumeister, Västerås

Mehrere Jahrzehnte lang hat Schweden seine größeren Orte radikal verwandelt. Verkehrsadern, Kaufhäuser, Bürohäuser und moderne Wohnhäuser – Wachstum und Standarderhöhung haben diese Neubauten erfordert.

Das Wachstum ist nicht mehr so stark. Die Umwandlung der Städte ändert allmählich ihren Charakter. Teilweise sind es neue Faktoren, die Forderungen auf Veränderungen erheben. In den älteren Stadtteilen nimmt die Bevölkerungszahl ab. Wohnen bleiben oft die älteren Menschen oder alleinstehende Jugendliche. Die Zahl der Kleinhaushalte nimmt zu. Die Bevölkerungsgrundlage für Schulen, Läden und den öffentlichen Nahverkehr nimmt ab, während die Anforderungen an die sozialen Unterstützungsfunctionen zunehmen. Zu diesen Veränderungen kommen Wünsche nach Maßnahmen zur Verbesserung des Haushaltens mit Energie, nach Luftschutzräumen, nach Verkehrsregelungen und nach anderen Verbesserungen des öffentlichen Milieus.

Notwendige Veränderungen müssen jetzt zu den Bedingungen erfolgen, die die Bebauung selbst anbietet. Es ist auch wichtig, daß sie unter Beachtung von milieumäßigen Werten, der geschichtlichen Kontinuität und der Wünsche der Einwohner erfolgen.

Planung mit Hilfe vorläufiger Bauleitpläne

Ein wichtiger Teil der Umweltschutzpolitik ist das Haushalten mit Ressourcen. In unseren größeren Orten geschieht dies z.B. dadurch, daß vorhandene Gebäude und Anlagen benutzt, ergänzt und erneuert werden. Diese Form der Stadterneuerung wird unsere Planungsarbeit für lange Zeit beherrschen. Die Planungsarbeit wird u.a. in Form von Gebietsplänen ausgeführt.

Der Gebietsplan gibt als vorläufiger Bauleitplan Ziele für

die Erhaltung und geeignete Maßnahmen bei der Stadterneuerung an.

Der Plan behandelt einen zusammenhängenden Bereich in einem größeren Ort: ein Ortszentrum, einen halbzentralen Stadtteil, einen älteren Stadtbereich, ein Mittelzentrum usw. Im Gebietsplan werden Fakten über die Bebauung, Wohnungen, Bevölkerung, Freiflächen, Verkehr und andere Dienstleistungen zusammengestellt. Ferner werden Forderungen nach Veränderungen von Seiten anderer Sektoren der Gesellschaft geklärt. Es kann sich dabei um Bedürfnisse wie die Modernisierung von Wohnungen, die Verbesserung der Energieversorgung und den Bau von kommunalen Dienstleistungseinrichtungen wie Ambulatorien, Luftschutzräume oder Kindertagesheime handeln. Diese Bedürfnisse gehen aus den Programmen der Gemeinden für ihre verschiedenen Tätigkeitszweige hervor. Der Gebietsplan schlägt die Bodennutzung übersichtlich vor und nennt die zur Lenkung der Erneuerung des Bereichs notwendigen Maßnahmen. Der Gebietsplan kann zum Schutz eines Milieus für folgende Aufgaben benutzt werden:

- zur Präzisierung dahingehend, welche Eigenschaften des Milieus diesem sein besonderes Gepräge geben; zur Beschlüffassung darüber, daß die Eigenart des Milieus nicht verfälscht werden darf,
- zur Angabe darüber, welche Nutzung von Haus und Boden in Übereinstimmung mit den Milieuwerten steht,
- zur Angabe der kommunalen und anderen Ressourcen für die Erhaltung und Erneuerung,
- für die Aufstellung von Richtlinien für die Arbeit mit Bebauungsplänen für städtische Bereiche und das öffentliche Milieu im Bereich (Milieuregeln),
- für die Meinungsbildung und die Erzielung besseren Kontakts mit Grundstückseigentümern, Mietern, Landinhabern und anderen Betroffenen.

Der Gebietsplan ist das beste Instrument der Gemeinde, um Voraussetzungen, politische Ziele und Maßnahmen in einem Stadtbereich gleichzeitig zu beleuchten.

Der Gebietsplan besteht aus einem ziemlich umfassenden Text, in dem die Voraussetzungen, der Zweck und die Ziele angegeben werden. Dort können auch Hinweise auf anderes Untersuchungsmaterial für den Stadtbereich zu finden sein. Die Vorschläge werden mit Hilfe von Karten und Beschreibungen dargestellt. Und sie werden normalerweise durch Tabellen und Diagramme erklärt und motiviert. Vorgeschlagene Maßnahmen pflegen in einem besonderen Abschnitt verzeichnet und mit Kostenvoranschlägen versehen zu werden. Im Plan kann auch eine geeignete Verteilung der Verantwortung für die Durchführung vorgeschlagen werden.

Gebietspläne werden von den Gemeinden aufgestellt. Viele Behörden sind daran beteiligt, die Arbeit wird jedoch vom Stadtbauamt oder einer besonderen Planungsbehörde geleitet. Da die Untersuchungen mehrere kommunale Sachgebiete betreffen, ist die Gemeindeverwaltung normalerweise das in politischer Hinsicht verantwortliche Organ. Manchmal wird ein besonderer Planungsausschuß eingesetzt, dem Vertreter der berührten kommunalen Ausschüsse, z.B. des Bauausschusses, des Liegenschaftsausschusses, des zentralen Sozialausschusses und des Kulturausschusses sowie der Gemeindeverwaltung, angehören.

Im Laufe der Planungsarbeit soll Verbindung mit allen aufgenommen werden, die von der Planung berührt werden. Ausstellungen, Diskussionsabende, Studienzirkel und Interviews sind häufig vorkommende Formen des Kontakts mit Einwohnern und anderen Interessenten.

In einem Gebietsplan werden häufig Maßnahmen zur Erneuerung und Verbesserung des Milieus vorgeschlagen. Es kann manchmal schwierig sein, verschiedenen Forderungen entgegenzukommen, ohne daß dabei Konflikte entstehen. Eine gute Lösung ist in solchen Fällen, im Plan – oder in einer besonderen Schrift – illustrierte Ratschläge und Anweisungen zu geben, wie Veränderungen durchgeführt werden können, ohne daß dabei milieumäßige Werte verloren gehen. Milieuregeln (oder ein Milieuprogramm) können folgendes enthalten:

- eine Darstellung der Entstehung und des Ausbaus des Bereichs
- eine Beschreibung der erhaltungswürdigen Züge des Milieus und der Gebäude
- eine Auslegung mit Illustrationen der Bauvorschriften des Gebietsplans
- Ratschläge in bezug auf An- und Umbauten, so daß die Eigenart des Bereichs nicht verloren geht
- Ratschläge in bezug auf Gebäudedetails, Material und Farben bei Unterhaltsarbeiten.

Solche Ratschläge, Richtlinien oder Milieuregeln sind die Mittel, mit denen die Behörden dem einzelnen Bürger helfen. Beispiele und Illustrationen können Anregungen zu noch besseren eigenen Vorschlägen geben. Sie geben auch im voraus an, welche Eigenschaften wichtig sind und deshalb in dem aktuellen Projekt erfüllt sein müssen. Die Behörden sind verpflichtet, der Allgemeinheit behilflich zu sein und Anleitung zu geben, besonders in empfindlichen Bereichen.

Bebauungspläne für städtische Bereiche

Ein Bebauungsplan für städtische Bereiche, in dem die Nutzung des Bodens detaillierter festgelegt wird, wird auf einer Katasterkarte eingetragen. Die Karte dient als eine genaue Darstellung der gegenwärtigen Verhältnisse. Aus ihr gehen Grundstückseinteilung, Gebäude, Straßen und Wege, Leitungen und andere Einzelheiten des Geländes hervor. Ortsfeste Altertümer sollen auch aus der Katasterkarte hervorgehen. Zur Karte gehört ein Grundstücksverzeichnis, aus dem eventuelle Baudenkmäler, Gründienstbarkeiten und Nutzungsrechte hervorgehen.

Zentrale Teile unserer größeren Orte liegen oft auf Kulturschichten aus älteren Zeiten, die sich unter der Oberfläche befinden. Kulturschichten gelten als Altertümer. Das bedeutet, daß Ausschachtungen und Grubbauten nicht ohne Genehmigung der Provinzialregierung und – wenn diese erteilt wird – nur unter Aufsicht der Denkmalpflegebehörden vorgenommen werden dürfen. Oft können umfassende archäologische Untersuchungen erforderlich sein, die vom Bauherrn bezahlt werden müssen. Bekannte Kulturschichten werden normalerweise in den Katasterkarten angegeben. Auf sie ist bei der Ausformung des Bebauungsplanes Rücksicht zu nehmen. Oft kann dabei eine Instandsetzung vorteilhafter sein als ein Neubau, der Ausgrabungen erfordert.

In expansiven und optimistischen Entwicklungsperioden einer Stadt oder eines anderen Ortes sind Bebauungspläne für städtische Bereiche erstellt worden, die eine starke Erschließung zulassen, das Straßennetz begründigen und in pittoresken Hofmilieus „aufräumen“. Die Pläne haben den Bau von neuen Häusern mit modernem Standard, Parkplätzen und Läden vorbereitet. Die stolzen Pläne sind jedoch nie ausgeführt worden. Die Bedürfnisse, die der Plan früher einmal befriedigen sollte, sind oft nicht mehr vorhanden. Die Baukosten sind drastisch gestiegen und haben die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Durchführung der Baupläne bestätigt. Jetzt haben sich auch die Wertvorstellungen geändert. Man will das Alte als einen in wirtschaftlicher und milieumäßiger Hinsicht wertvollen Bestand bewahren. Man will die geschichtliche Kontinuität bewahren. Man fühlt soziale Geborgenheit und Freude in seinem altgewohnten Milieu.

Ein alter Bebauungsplan kann also eine Bedrohung eines Milieus darstellen und den Unterhalt und die Instandsetzung von Häusern verhindern. Um die ältere Bebauung zu erhalten und dafür zu sorgen, daß die wenigen Neubauten dem Charakter des Stadtbereichs angepaßt werden, ist ein neuer Bebauungsplan erforderlich. Er soll die Einstellung der Gemeinde zum Ausdruck bringen und den Grundstückseigentümern Bescheid über die Zukunft geben.

Ein Bebauungsplan für städtische Bereiche kann auf das Milieu Rücksicht nehmen, indem er:

- vorschlägt, daß Stadtbereiche mit Bebauung von kulturgeschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung erhalten bleiben,
- das Straßennetz und die Form der Blocks den vorhandenen Verhältnissen anpaßt,
- die zugelassene Geschoßzahl in den Quartieren senkt, so daß durch Abbruch und Neubau kein Gewinn entsteht,
- die Art der Nutzung der Quartiere so festlegt, daß vorhandene Häuser und diesen angepaßte Neubauten genutzt werden können, und ungeeignete Bebauung verhindert, indem angegeben wird, welche Teile eines

Blocks nicht bebaut werden dürfen,

- das Bauvolumen, die Plazierung und die Gestaltung von Neubauten so festlegt, daß sie in das vorhandene Milieu hineinpassen.

Ein Bebauungsplan garantiert an sich nicht die Erhaltung eines bestimmten Milieus, er kann aber bei richtiger Abfassung die Voraussetzung für die Erhaltung von Bebauung schaffen und dafür sorgen, daß Neubauten der Ganzheit untergeordnet werden.

Ein Bebauungsplan für städtische Bereiche besteht aus Karten mit dazugehörigen Beschreibungen und Bestimmungen. Bei der Ausarbeitung des Planes muß sich die Gemeinde mit den Grundstückseigentümern und anderen von dem Plan berührten Bürgern beraten. Der Plan muß auch mindestens drei Wochen lang zur öffentlichen Begehung ausgestellt werden. In dieser Zeit kann jeder Mann Gesichtspunkte zu dem ausgestellten Vorschlag abgeben.

In der Beschreibung des Planes sollen die Voraussetzungen und Motive für die Vorschläge dargelegt werden. Eine baugeschichtliche Inventarisierung und eine kulturgeschichtliche Analyse sind dabei wichtige Grundlagen.

Ein Bebauungsplan für städtische Bereiche soll nicht detaillierter sein, als die Verhältnisse erfordern. In erhaltungswürdigen Baubereichen wird er oft ziemlich detailliert ausfallen, um ausreichenden Bescheid darüber geben zu können, was getan werden darf. Durch eine besondere Bestimmung für ein bestimmtes Grundstück kann der Plan – wenn der Grundstückseigentümer dem zustimmt – vorschreiben, daß ein vorhandenes Gebäude erhalten und unterhalten werden soll. Ein Neubau wird also nicht genehmigt.

Wenn der Plan eher den Ganzheitscharakter des Milieus bewahren will, kann für einen Block oder eine Gruppe von Grundstücken eine Vorschrift erlassen werden, wonach vorhandene Häuser in ihrem allgemeinen Charakter und ihrer äußeren Form nicht entstellt werden dürfen. Diese Vorschrift garantiert jedoch nicht, daß jedes Haus erhalten bleiben muß. Eventuelle Neubauten können jedoch nur genehmigt werden, wenn sie unter besonderer Rücksichtnahme auf das umgebende Milieu gestaltet und platziert werden.

Falls man weitere Ratschläge für die Anpassung neu hinzukommender Bauten an das Gesamtmilieu geben will, kann dies auch in der Beschreibung des Planes geschehen. Dort kann man illustrieren, wie Anbauten ausgeführt werden sollten und wie Nebengebäude platziert und gestaltet werden sollten. Der Plan kann wichtige Gebäude-detailes beschreiben und die Bodenbehandlung sowie die Vegetation abhandeln (Milieuregeln). Auch geeignete Gemeinschaftsanlagen können in den Plan aufgenommen werden. Eine solche positive, Anleitung vermittelnde Beschreibung ist von großem Wert für die Auslegung und Anwendung des Planes in empfindlichen Bereichen. Um eine in juristischer Hinsicht bindende Form zu erhalten, wird der Plan vom Gemeinderat verabschiedet und von der Provinzialregierung bestätigt.

Bauverbot

Es dauert lange, einen neuen Bebauungsplan für einen Stadterneuerungsbereich zu erstellen. Um Neubauten zu stoppen und der Bodenspekulation entgegenzuwirken, kann ein Bauverbot eingeführt werden, bis der neue Plan klar ist. In Gang befindliche Nutzung von Gebäuden und

Grundstücken wird dadurch nicht gehindert.

Das Bauverbot wird von der Gemeinde beantragt und von der Provinzialregierung für jeweils höchstens zwei Jahre beschlossen. Es kann um jeweils zwei Jahre verlängert werden, soll jedoch sobald wie möglich durch einen neuen Bebauungsplan ersetzt werden.

Wer in einem solchen Bereich bauen will, muß eine Ausnahmegenehmigung haben. Sie kann nur erteilt werden, wenn besondere Gründe für den Bau vorliegen, und setzt auch voraus, daß der Bau nicht gegen die Absichten des neuen Planes verstößt, z.B. keine besondere Rücksicht auf das Milieu nimmt.

Abrißverbot

Aus verschiedenen Gründen kann ein Gebäude von Abriß bedroht sein. Die kulturgeschichtliche oder milieumäßige Bedeutung eines Gebäudes kann vom Gebäude als solchem oder von seiner Bedeutung für das Stadtbild bedingt sein. Daher kann die Gemeinde eingreifen und den Abriß stoppen.

Der Bauausschuß kann ein Abrißverbot für Bebauung von kulturgeschichtlicher und milieumäßiger Bedeutung erlassen. Das Verbot kann sich auf Wohnhäuser, Nebengebäude oder Industriebauten beziehen. Eine Voraussetzung für das Verbot ist, daß es einen Bebauungsplan für den Bereich oder ein Bauverbot in Erwartung eines neuen Bebauungsplanes gibt.

Das Abrißverbot tritt unmittelbar nach der Beschlüffassung in Kraft und gilt für höchstens drei Jahre. Es kann dann um jeweils zwei Jahre verlängert werden, wenn die Verhandlungen und Planungsmaßnahmen, die das Verbot ermöglichen soll, sich in die Länge ziehen. Wenn ein Hauseigentümer jedoch trotzdem eine Abrißgenehmigung beantragt, gilt das Verbot für sein Haus höchstens fünf Jahre von dem Zeitpunkt an.

Der Beschuß wird als ein Paragraph im Protokoll der Bauausschusssitzung verzeichnet. Als Unterlage liegt oft auch ein Schreiben des Stadtbauamtes vor. Zu diesem gehören eine Karte, die den vom Verbot betroffenen Bereich ausweist, eine Fotografie des Gebäudes oder der Häusergruppe sowie eine Aufstellung mit den Motiven für das Verbot.

Jedermann kann an den Bauausschuß schreiben und ein Abrißverbot für ein bedrohtes Gebäude beantragen. Der Ausschuß muß zu einem solchen Antrag Stellung nehmen. Der Beschuß muß dem Grundstückseigentümer und den sonstigen betroffenen Bürgern mitgeteilt werden. Gegen den Beschuß kann Beschwerde bei der Provinzialregierung eingelegt werden. Wenn der Bauausschuß ein Abrißverbot beschlossen hat, gilt dies trotz eingelegter Beschwerde, bis die Provinzialregierung in der Sache entschieden hat.