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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2012)

Heft: 6

Artikel: Wer hat das Sagen in der Stadtentwicklung?

Autor: Wehrli-Schindler, Brigit

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957888

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

THEMA

Wer hat das Sagen in der Stadtentwicklung?

BRIGIT WEHRLI-SCHINDLER
Direktorin Stadtentwicklung Zürich
1997–2011.

Die Entwicklung einer Stadt ist ein hochkomplexer Prozess, an dem viele beteiligt sind. Die einen offensichtlich, die anderen eher im Hintergrund, aber oft nicht weniger einflussreich. Diese Situation hat die Stadtsoziologen Häussermann/Läpple/Siebel in ihrem Buch «Stadtpolitik» (2008) gar am Einfluss der lokalen Politik auf die Stadtentwicklung zweifeln lassen. Sie stellen die Frage, ob «angesichts der grossen äusseren Ähnlichkeiten der Städte und der Ähnlichkeiten ihrer politischen Konzepte die lokale Politik überhaupt einen ernstzunehmenden Einfluss auf die Stadtentwicklung ausübe». Sie bleiben in ihrem Buch jedoch die Antwort schuldig, wer denn, wenn nicht die lokale Politik, die wahre Macht oder den entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Städte hat. Vielleicht eben deshalb, weil es eine klare Macht in der Stadtentwicklung vielleicht gar nicht gibt. Zudem sind die politischen Rahmenbedingungen in jedem Land und die lokalen politökonomischen Verhältnisse in jeder Stadt doch wieder etwas anders.

Die Analyse muss sich deshalb auf einen konkreten Fall beziehen. Ich will am Beispiel von Zürich der Frage nachgehen, wer denn grossen Einfluss auf die Entwicklung der Stadt hat, und wie die Bürgerinnen und Bürger daran beteiligt sind. Schliesslich ist dann auch die Frage zu beantworten, «zu wessen Gunsten die Stadtpolitik wirkt» (Häussermann u.a.). In der Schweiz wird Stadtentwicklung durch viele Interessengruppen in der einen oder anderen Form beeinflusst. Durch mehr als man denkt. Auch bei uns ist es nicht alleine die öffentliche Hand, das Parlament und das Stimmvolk. Es sind auch die privaten Grundeigentümer, die Entwickler, die Betreiber und last but not least die Nutzerinnen und Nutzer, die Bewohnerinnen und Bewohner, auch diejenigen ohne Stimmrecht. Denn ohne sie wären all die Angebote, die es in einer Stadt gibt, ungenutzt und damit wertlos. Doch nun der Reihe nach: Wem steht offiziell welche Rolle zu und wer hat (inoffiziell) welchen Einfluss?

Die hoheitliche Stadtplanung

Im Bereich der hoheitlichen Planung ist die Stadt nicht völlig frei. Der Kanton setzt als übergeordnete Staatsebene der Stadt planerische und regulatorische Rahmenbedingungen und genehmigt ihre kommunale Nutzungsplanung. Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) regelt das Bauen. Mit der kommunalen Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung, BZO) werden die Art des Bauens (Dichte) und die Nutzungen festgelegt. Jede Änderung der BZO muss vom Parlament bzw. vom Volk genehmigt werden. Die BZO wird periodisch in Teilbereichen oder als Ganzes revidiert und den neuen Bedürfnissen der Stadt angepasst. Nicht alle Bauträger müssen sich jedoch mit ihrem Bauvorhaben an die geltende Zonierung halten. Bei grossen Bauvorhaben und genügend grossen Grundstücken kann ein von der geltenden Zonierung abweichender Gestaltungsplan ausgearbeitet werden. Dieser muss dann allerdings vom Parlament abgesegnet werden. Also verläuft im Grundsatz alles nach den Regeln der Demokratie, Parlament und Stimmvolk haben auf die Art der baulichen Entwicklung (Dichte, Nutzungen usw.) ein nicht zu unterschätzendes Mitspracherecht. Ebenso bei öffentlichen Vorhaben wie Schulhäusern, Stadien oder Kongresszentren, deren Finanzierung das Volk bewilligen muss. Und somit Projekte auch verhindern kann.

Da die Schweiz zudem ein ausgeprägtes Rekursrecht kennt, haben auch Nachbarn und andere legitimierte Organisationen einen Einfluss auf das Zustandekommen eines Bauvorhabens. Um mögliche Opposition frühzeitig zu orten und einzubeziehen, wurden in den letzten Jahren sowohl von der öffentlichen Hand wie immer mehr auch von Privaten verschiedene Formen von informeller Mitwirkung durchgeführt. Die unmittelbar von einem Projekt Betroffenen haben damit an Macht und Einfluss gewonnen. Die Schattenseite dabei ist, dass die Stadtbevölkerung nicht immer dieselbe Haltung hat wie die lokal Betroffenen, denn ein Bauvorhaben, das von den Nachbarn möglicherweise als zu gross oder als zu verkehrserzeugend empfunden wird, kann von seiner Funktion her einen wichtigen Beitrag an die Stadt leisten. Wichtig ist es deshalb mit geeigneten Mitwirkungsverfahren frühzeitig Kompromisse zwischen den lokalen gesamtstädtischen Bedürfnissen zu finden.

Die Mehrheit der Bauvorhaben in einer Stadt wird durch private Bauträger realisiert. Die Investitionsfreudigkeit Privater, die jede Stadt für ihre Weiterentwicklung braucht, kann aber stark variieren. Von Stadt zu Stadt und von Situation zu Situation. Mal möchten alle investieren, mal müssen aktiv Investoren gesucht werden. Ob in einer Stadt investiert wird, hängt nicht zuletzt davon ab, wie anziehend die Stadt ist, wie gut ihre Rahmenbedingungen sind und ob die Leute gerne dort wohnen und arbeiten. Und hier hat die lokale Politik durchaus einen Einfluss.

Die Nachfrage nach Raum

Je attraktiver eine Stadt sich hinsichtlich Lebensqualität und Arbeitsmarkt präsentiert, umso stärker ist die Nachfrage nach Raum zum Wohnen und zum Arbeiten. Nirgends wurde dies in kurzer Zeit so deutlich wie in Zürich. In den Neunzigerjahren hatte Zürich durch politische Auseinandersetzungen, Drogenproblem und wirtschaftliche Rezession ein schlechtes Image. Die Folge war ein massiver Verlust an Bevölkerung und Arbeitsplätzen. Um die Jahrtausendwende dann kam der grosse Umschwung. Im Anschluss an das Stadtforum und den Start der kooperativen Planung in Zürich West begannen Private wieder an die Stadt zu glauben und zu investieren. Und die öffentliche Hand investierte – anfänglich trotz erheblicher

Verschuldung – beträchtliche Mittel in die Aufwertung und die Lebensqualität der Stadt. Dann erstarkte die Wirtschaft und dank guten Steuereinnahmen aus den hohen Gewinnen des Finanzplatzes konnte die Stadt gleichzeitig ihre Schulden abbauen und weiterhin in ihre Lebensqualität investieren. Und den Leuten gefiel es. Zürich stieg auf die höchsten Plätze der weltweiten Lebensqualitätsrankings auf. Zürich wurde hipp und konnte gute Arbeitsplätze anbieten. Die Folge war eine starke Zuwanderung aus der Region wie auch aus dem Ausland, die in den letzten Jahren durch das Freizügigkeitsabkommen – ein Einfluss der nationalen Politik – verstärkt wurde.

Wer kann sich bei diesem markanten Umschwung auf die Schulter klopfen? Wessen Einfluss war dominant? Gab es irgendwelche Drahtzieher? Alles deutet darauf hin, dass der Umschwung in der Entwicklung Zürichs durch eine Mischung aus dem allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung und aus klugem Handeln der politischen Behörden zu Stande gekommen ist. Heute ist Zürich ein gefragter Investitionsstandort und ein Magnet der Zuwanderung. Die lokale Politik hat ihr Ziel der Aufwertung der Stadt erreicht, sie wurde auch von den Investoren begrüsst. Doch jeder Erfolg hat auch seine Schattenseiten. Heute sind die Wohnungen knapp und die Preise hoch. Die Gesetze des Marktes spielen, längst nicht mehr alle gehören zu den Gewinnern.

Stadtentwicklung für wen?

Hat die städtische Politik über das Ziel hinausgeschossen? Profitieren nun andere als diejenigen, für die die Aufwertungsmassnahmen gedacht waren? Teilweise ist dies wohl der Fall. Zudem sind andere gekommen, die angesichts der hohen Lebensqualität bereit sind, höhere Preise zu bezahlen. Die Stadtbevölkerung nimmt seit einigen Jahren wieder zu. In den Neunzigerjahren musste und wollte man gemeinsam etwas gegen die Krise tun. Man einigte sich darauf, dass nur ein Zusammenspannen von Wirtschaft und öffentlicher Hand den erwünschten Erfolg für alle bringen würde. Heute ist er da und frisst zum Teil seine Kinder. Die Nachfrage nach Liegenschaften und nach Wohnraum in Zürich ist gross, aus dem In- und Ausland. Durch die steigenden Preisen besteht die Gefahr der Verdrängung der Schwächeren aus der Stadt.

Hier ist wiederum die lokale Politik gefragt, die zu Gunsten einer nachhaltigen Stadtentwicklung den Marktkräften etwas entgegenstellen muss. Eine attraktive Stadt ist eine starke Stadt. Sie kann und muss als Gegenpol zu den Privaten in den sozialen Wohnungsbau investieren, um die soziale Durchmischung der Bevölkerung weiterhin zu gewährleisten. Und sie kann den privaten Investoren ihre eigenen Vorstellungen aufdrängen. Und das tut Zürich. So haben sich z. B. die Verwaltung und dann das Parlament stark dafür eingesetzt, dass der Gestaltungsplan bei der letzten grossen Entwicklungsplanung auf dem ehemaligen Industriegebiet in der Manegg sozial und ökologisch wesentlich nachhaltiger ausgestaltet wurde als ursprünglich vorgesehen.

Wichtige Bereiche der Stadtentwicklung, in denen die lokalen Behörden Zeichen setzen können und müssen, sind die Verkehrspolitik und die Gestaltung des öffentlichen Raums sowie die Wohnpolitik. In diesen Politikfeldern kommt auch das Parlament und manchmal auch das Volk zum Zuge, in dem es Grundsatzentscheide fällen kann, welche bindende Vorgaben machen. Beispiele in Zürich sind: der historische Parkplatzkompromiss (Parlament), die Zustimmung zur «Städteinitiative Verkehr» (Volk) oder diverse Volksentscheide zum Ausbau des sozialen Wohnungsbaus. Entgegen den Befürchtungen der Gegner haben gerade die verkehrspolitische Vorgaben Zürichs öffentlichen Raum attraktiver gemacht. Eine soziale Wohnpolitik hat in Zürich Tradition und auch heute will der Stadtrat mit verschiedenen wohnpolitischen Massnahmen möglichst allen Schichten das Wohnen in dieser attraktiven Stadt ermöglichen.

Zürich Politik ist heute – im Gegensatz zu den meisten anderen Städten in Europa – geprägt von einer guten Finanzlage. Dies stärkt die lokale Politik. Sollte es wieder einmal anders kommen und sollten die Steuereinnahmen merklich zurückgehen, wird das Regieren wieder schwieriger und die Macht der lokalen Politik wird zurückgehen. Umgekehrt werden dann die Investoren stärker. Während sie heute Kompromisse machen müssen, um in der Stadt etwas realisieren zu können, wird die Stadt dann Kompromisse machen müssen, damit sie überhaupt kommen.

Die öffentliche Hand muss das Spannungsfeld der verschiedenen Akteure, welche die Entwicklung der Stadt beeinflussen, dauernd im Auge haben und sie muss immer antizyklisch agieren. Tut sie es nicht, verliert sie an Einfluss und Macht.

[ABB. 8] Stadtentwicklung im Limmattal, stellvertretend für die Entwicklungsdynamik im Grossraum Zürich. (Foto: Henri Leuzinger)

RÉSUMÉ

Qui décide du développement urbain?

En Suisse, le développement urbain subit l'influence de nombreux groupes d'intérêts. Outre les pouvoirs publics, le législatif et le peuple, il s'agit des propriétaires privés, des développeurs, des exploitants et, last but not least, des habitants – y compris ceux qui n'ont pas le droit de vote. Dans le domaine de la planification urbaine, comprise comme activité de puissance publique, ce sont en principe le législatif et le peuple qui ont le pouvoir. Ils peuvent influer sur le développement du milieu bâti et décident de la réalisation des projets publics. Mais le développement urbain est aussi fortement influencé par les privés, dont le comportement varie toutefois beaucoup d'une situation à l'autre: tantôt tous veulent investir en même temps, tantôt les investisseurs doivent être activement recherchés. C'est ici qu'intervient la politique locale, car plus une ville apparaît attractive en termes de qualité de vie et de marché du travail, plus la demande est forte. Cela ne s'est jamais vérifié aussi nettement et sur une aussi courte période qu'à Zurich. Dans les années 1990, la ville sombra, du fait de conflits politiques, de problèmes de drogue non résolus et d'une économie en récession, dans une crise qui se traduisit par une perte massive de population et d'emplois. Au tournant du millénaire survint cependant un grand revirement. Les privés reprirent confiance et recommencèrent à investir. Quant aux pouvoirs publics, ils allouèrent des moyens considérables à la requalification de la ville. Zurich devint «in» et les emplois valorisés s'y multiplièrent. Il en résulta une forte immigration, tant en provenance de la région que de l'étranger. Ce retournement de situation s'explique sans doute par un mélange de croissance économique générale et d'action politique intelligente. Les édiles ont atteint leur objectif de requalifier la ville. Aujourd'hui, cependant, les logements libres sont rares et les prix élevés. Les lois du marché jouent à plein, et tout le monde ne fait de loin pas partie des gagnants. C'est à nouveau à la politique locale qu'il incombe de s'opposer aux forces du marché au profit d'un développement urbain durable. Elle doit faire contrepoids aux privés en investissant dans la construction de logements abordables, afin de garantir la mixité sociale voulue. Aussi les pouvoirs publics doivent-ils constamment garder l'œil sur les divers acteurs qui influent sur le développement de la ville, et agir de façon anticyclique. S'ils ne le font pas, ils perdent en influence et en pouvoir.

[ABB. 8]