Die Steuerung der Stadtentwicklung Zürichs in regionalplanerischer Sicht

Autor(en): **Rüegg, Hans R.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Bauzeitung**

Band (Jahr): **90 (1972)**

Heft 14

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-85166

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Die Steuerung der Stadtentwicklung Zürichs in regionalplanerischer Sicht

Von **Hans R. Rüegg**, Zürich [1])

DK 711.2

Die gegenwärtige Entwicklung der Region Zürich wird von verschiedener Seite als «unbehaglich» apostrophiert. Es wird oft die Befürchtung geäussert, diese Entwicklung entgleite den Händen der für ihre Steuerung verantwortlichen Behörden, die Planung komme zu spät oder sei nicht genügend wirksam. Es soll im folgenden versucht werden, die geleisteten planerischen Anstrengungen mit den verfolgten Zielen zu konfrontieren und einige heute erkennbare Konflikte aufzuzeigen. Der letztgenannte Versuch ist als persönliche Stellungnahme und nicht als abschliessende oder gar behördlich anerkannte Diagnose zu verstehen.

Die Ausführungen sind in drei Teile gegliedert:

- eine kurze *Analyse* der funktionellen Bedeutung Zürichs und der Faktoren, welche seine bisherige Entwicklung steuerten;
- eine Diskussion der *Zielvorstellungen,* die der Planung Zürichs zugrunde liegen;
- einen Überblick der *planerischen Massnahmen,* die zur Verwirklichung der Zielvorstellungen ergriffen wurden.

1. Zürichs Bedeutung

Zur heutigen Bedeutung Zürichs einige Zahlen: Während der Flächenanteil des Kantons an der Gesamtschweiz 4,2% ausmacht, beträgt der Bevölkerungsanteil heute 17,7% und der Anteil am nationalen Bruttosozialprodukt 26% — beinahe das Anderthalbfache des schweizerischen Mittelwertes. Der Anteil der engeren Region Zürich an dieser Wertschöpfung ist nicht bekannt; die Verteilung der Steuererträge juristischer Personen im Kanton Zürich zeigt aber, dass 85% auf die Region Zürich entfallen, bei den Steuereinkommen natürlicher Personen sind es etwa 77% (Bild 1).

Mit einem Zuwanderungsüberschuss von 15% in der Bilanz der Jahre 1950 bis 1960 steht die Region Zürich nach Genf an zweiter Stelle. Die «Erosionsgebiete» — die komplementären Entvölkerungsregionen mit zum Teil stark negativer Wanderungsbilanz – sind die Zentralschweiz, Glarus, das Toggenburg, das obere Rheintal und Mittelbünden.

Es mag deshalb zutreffen, wenn von Zürich als der schweizerischen Wirtschaftsmetropole gesprochen wird. Diese Stellung ist das Ergebnis sehr vieler Faktoren wie Standortgunst, Vorhandensein wichtiger Bildungsinstitute, mutige Investitionspolitik im vergangenen Jahrhundert und andere. Sicher gehören dazu aber auch zwei Hauptzüge der bisherigen Zürcher Entwicklungspolitik: der Wille, die Stadt für Besucher und Bewohner attraktiv zu erhalten, und die Politik, neuen Unternehmungen gute Entwicklungschancen zu bieten. Diese Haltung beziehungsweise ihre sichtbaren Ergebnisse sind von Aussenstehenden und Miteidgenossen des öfteren missverstanden worden – nämlich als Bedrohung anderer Regionen. Tatsächlich haben Zürcher Dienstleistungen zum Teil sehr grosse Reichweiten. Ausser den bekannten Beispielen der Banken und der spezialisierten Detailhandelsgeschäfte gibt es viele andere Sektoren, in denen die Grösse des Einzugsgebietes überrascht. So ergab eine kürzlich durchgeführte Untersuchung, dass der Frischprodukte-, das heisst der Gemüse- und Früchte-Engrosmarkt Zürichs ein Gebiet von Solothurn bis Chur und vom Jura bis zu den Alpen bedient, also fast die gesamte Deutschschweiz!

Die Region Zürich hat, im Unterschied zu anderen schweizerischen Regionen, seit der Staatsgründung im vergangenen Jahrhundert ein stetiges und fast gleichmässiges Wachstum zu verzeichnen. Weder die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre noch die Finanz-, Bau- und Einwanderungsrestriktionen der jüngsten Vergangenheit scheinen diese Vitalität entscheidend bremsen zu können. Nach dem Zweiten Weltkrieg begann die Jacke eng zu werden, seither sind die Nähte schon lange geplatzt. Die Stadtagglomeration im statistischen Sinne, das heisst der Bereich starker Pendlerbeziehungen zur Stadt, umfasste 1960 39 Gemeinden, heute sind es etwa 50 Gemeinden. Diese Stadtagglomeration umfasst mehr als 675000 Einwohner und wächst, bei stagnierender Bevölkerungszahl auf Stadtgebiet, um jährlich etwa 5000 Einwohner (Bild 2).

Zürichs Probleme sind weitgehend aus der dargelegten Entwicklung zu verstehen – es sind zum grossen Teil Wachstumsgebresten:

[1]) Aus einem Referat, das *Hans R. Rüegg* im Rahmen der Winterveranstaltung «Steuerung der Stadtplanung» der Zürcher Studiengesellschaft für Bau- und Verkehrsfragen (ZBV) am 7. Dezember 1971 gehalten hat.

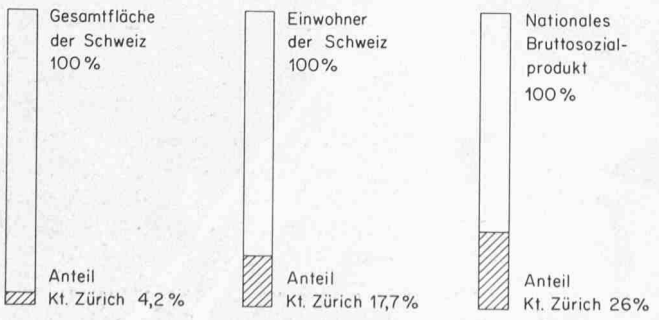

Bild 1. Anteile des Kantons Zürich an der Gesamtfläche, der Einwohnerzahl und am Bruttosozialprodukt der Schweiz

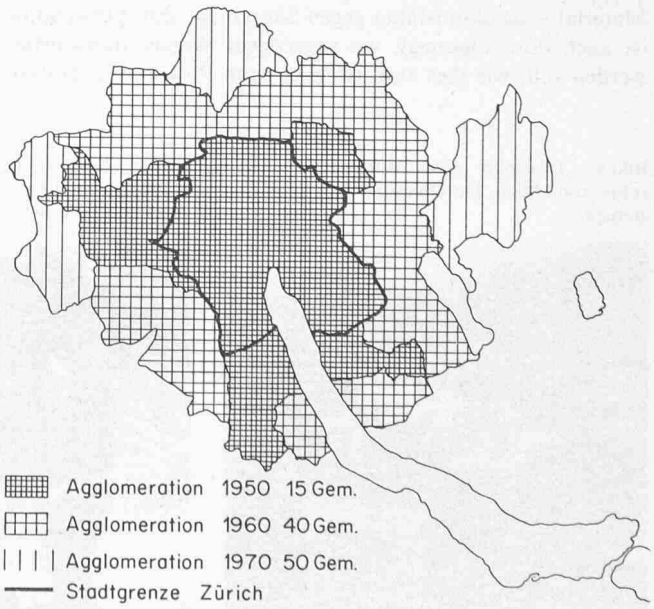

Bild 2. Ausdehnung der Stadtagglomeration Zürich in den letzten zwanzig Jahren

- Im Stadtinnern sind es die Segregation der Nutzungen und die chronischen Verkehrskalamitäten.
- Der breite Gürtel um die Innenstadt leidet unter den starken Immissionen von seiten des Privatverkehrs und unter der Schwierigkeit oder beinahe Unmöglichkeit, überalterte Quartiere für neue Bedürfnisse umstrukturieren zu können.
- Im Vorortsgürtel bereitet vor allem die soziale Segregation Sorgen – hier wohnen sozusagen Zürcher ohne Mitspracherecht und Zahlungspflicht in städtischen Fragen – sowie der Partikularismus der sogenannten Gemeindeautonomie.

Daneben gibt es aber noch wesentlichere und spezifischere Zürcher Probleme, die darauf zurückzuführen sind, dass sich widersprechende Zielvorstellungen nicht genügend diskutiert werden und dass die Prioritätsordnungen nicht klar und eindeutig aufgestellt und durchgesetzt werden können. Auch bei den Prioritäten fehlt die Diskussion und Meinungsbildung auf breiter Basis. Auf diese beiden Punkte wird im folgenden noch näher einzutreten sein.

2. Zielvorstellungen

Die *physische und gebietsbezogene Planung,* welche als Ergebnis jene Richtpläne, Projekte, Aktionsprogramme und restriktiven Gesetze liefert, von denen einige noch zu besprechen sind, diese physische Planung ist ja nur *ein* Aspekt dessen, was wir als Planung im übergeordneten Sinne verstehen. Wenigstens zwei weitere Aspekte lassen sich klar erkennen:

Einmal ist die Formulierung übergeordneter (gesellschaftspolitischer) *Ziele* zu nennen. Das Erarbeiten und Überprüfen solcher Ziele ist eine dauernde Aufgabe und weitgehend ein Akt politischer Meinungsbildung. Wird diese Aufgabe vernachlässigt oder zu spät in Angriff genommen, so muss die physische Planung den Weg verfehlen, und es kommt zu technokratischen Amokläufen.

Ein dritter Aspekt ist die *Erforschung* und Sichtbarmachung entwicklungsrelevanter Zusammenhänge. Was wissen die Planer, ja was wissen die Bewohner unserer Region im Zeitalter der permanenten Wohnungsknappheit über ihre wirklichen Wohnbedürfnisse? Was wissen wir über die Motive, welche die Wahl des Wohnquartiers bestimmen beziehungsweise bei etwas grösserem Wohnungsangebot bestimmen würden? Was schliesslich wissen wir über die Faktoren, welche für die grosse Zahl der unselbständig Erwerbenden bei der Wahl ihres Arbeitsortes massgebend sind? Sehr wenig, und trotzdem wird dezentralisierte Konzentration geplant, wird so disponiert, als ob die Minimierung des Arbeitsweges das höchste Ziel des Einzelnen wäre, und trotz diesem Wissensmangel werden Mustersiedlungen projektiert, die sich alle irgendwie gleichen und sich in fast nichts von denjenigen der dreissiger Jahre unterscheiden. Hier besteht noch eine grosse Wissenslücke, und wenn wir sie nicht schliessen, werden die Diskussionen über die anzustrebenden Ziele nicht sachlich, sondern emotionell und dogmatisch geführt werden.

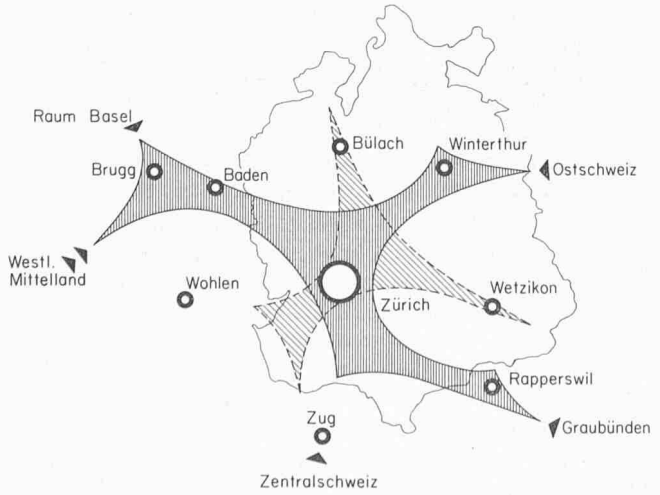

Bild 3. Primäre und sekundäre Entwicklungsachsen der Metropole Zürich

Welches sind nun die Zielvorstellungen, an denen die planerischen Massnahmen Zürichs sich zu orientieren haben? Zwei in der Vergangenheit wirksame und noch heute gültige wurden bereits genannt:

Die Metropole Zürich soll für Bewohner und Besucher attraktiver werden. Dieser Zielvorstellung können Leistungen wie die Zürcher Seepromenaden und die vielfältige und lebendige Altstadt zugeschrieben werden. Ihr ist auch zu verdanken, dass Zürich auf den Aussenstehenden – heute noch – als «grüne» Stadt wirkt: Baumbestand und Bepflanzung spielen im Stadtbild fast aller Quartiere eine starke Rolle.

Die Metropole soll neuen Unternehmungen optimale Entwicklungschancen bieten. Diese Zielvorstellung *verlangt* wirtschaftliche Freizügigkeit für grosse und kleine Unternehmungen und Mut zu gelegentlichen Vorinvestitionen. Als Beispiele solcher Vorinvestitionen der Vergangenheit möchte ich neben den bekannten beiden – nationale Hochschule und interkontinentaler Flughafen – auch das wenig bekannte des Zürcher Tramnetzes erwähnen. 1915 war, mit kleinen Abweichungen, das heutige Liniennetz fertig erstellt. Die Tramlinien verliefen streckenweise kilometerweit durch unüberbautes Gebiet. Wird diesem Bild von 1915 der Stadtplan von 1945 überlagert, so zeigt es sich, dass die Baugebietsabgrenzungen von 1945 nichts anderes darstellen als die 30-Minuten-Isochrone ab Stadtmitte des Tramnetzes von 1915! Das heisst, die gesamte Fläche, welche mit dem Tram vom Stadtzentrum aus seit 1915 in 30 Minuten Fahr- und Gehzeit erreichbar war, füllte sich bis 1945 mit Überbauungen. Dieses Tramnetz war somit eine Vorausleistung für die folgenden 30 Jahre.

Heute nimmt eine dritte Zielvorstellung zunehmend klarere Form an: der *Schutz* der angeschlagenen *Resourcen unserer Umwelt.* Diese Zielvorstellung ist gar nicht so sehr Allgemeinplatz, und sie ist typisch für unsere Region. Der verfügbare Raum ist hier äusserst knapp, für verlorene beziehungsweise verdorbene Naturlandschaften ist kein Ersatz zu finden.

Es fehlt heute eine *politische Zielvorstellung* der Stadtregion Zürich. «Gemeindeautonomie» für Gebietseinheiten mit Zufallsgrenzen ist keine Zielvorstellung, sondern höchstens ein Abwehrreflex. Ein Abwehrreflex gegen eine «Eingemeindung», die ebenfalls keine Zielvorstellung ist. Auch wenn man von den mit den heutigen Strukturen lösbaren Problemen des Finanzausgleichs und der planerischen Koordination absieht, so bleibt der heutige Zustand unbefriedigend. Denn was kennzeichnet den «Vorort», die «Aussengemeinde» in erster Linie: Es wohnen hier Menschen, die sich mit der «Stadt» identifizieren möchten und die für dieses Identifikationsbedürfnis keine konstruktive Äusserungsmöglichkeit haben.

Es wurde bereits erwähnt, dass Zürichs Probleme teilweise daher rühren, dass seine Zielvorstellungen in ihren Konsequenzen zum Teil stark widersprüchlich sind und widersprüchlich sein müssen. Dies erfordert eine Abwägung der Interessen im Einzelfall und eine frühzeitige *Beteiligung der breiten Öffentlichkeit* am Abwägen dieser Interessen und am Überprüfen der Zielvorstellungen. Sonst kommt es zu Fehlentscheiden und – in einem Kanton mit obligatorischem Finanzreferendum – zu unerwarteten Totalbremsungen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit spielt heute nicht in befriedigender Weise. Daran ist einerseits die Tatsache schuld, dass sich Zürcher Gemeindebann und «Stadt» nicht mehr

decken und die Probleme so irgendwo zwischen Stuhl und Bank zu liegen kommen. Anderseits liegt es aber auch an der Tendenz von Behörden und Verwaltung, die Planungen nur in den berühmten kurzen drei Sekunden diskutieren zu wollen. Jenen Sekunden nämlich, die zwischen den beiden behördlichen Erklärungen verstreichen: «Es liege noch nichts Verbindliches vor» und «Es sei schon alles aufeinander abgestimmt».

3. Planung und ihre Verwirklichung

Es soll hier kein umfassender Bericht über den Stand der Planung in den verschiedenen Sektoren – Siedlungsplanung, Verkehr, Versorgung, Siedlungsausrüstung usw. – erstattet werden. Doch sei im folgenden der Rahmen kurz gezeigt, in welchem diese Planungen zu sehen sind, und auf einige Lücken hingewiesen.

Zürich ist von einem Kranz von Klein- und Mittelstädten umgeben, die alle auf einer Kreislinie mit 20 km Radius liegen (Bülach, Winterthur, Wetzikon, Rapperswil, Zug, Wohlen, Baden). Nur drei dieser sechs bis sieben Städte liegen im Kanton Zürich. Die Agglomeration, das heisst die Pendlerregion Zürich, ist zwar bedeutend enger, doch weitet sie sich schrittweise gegen diesen Ring hin aus. Die wirtschaftlichen Beziehungen Zürichs zu diesen Mittelstädten sind eng. Diese Städte sind bezeichnenderweise die Endpunkte vieler Vorortszüge der SBB. (Bild 3).

Für das Siedlungswachstum sind ausser dem bereits genannten, gleichmässig zentrifugalen Trend mindestens zwei Alternativen denkbar: die bandartige Verdichtung entlang den gegebenen radialen Achsen oder aber die massive Förderung dieser Ringstädte und ihre Entwicklung zu «Entlastungsstädten».

Der *Siedlungsplan* als Bestandteil des «Gesamtplanes» entspricht – wenn auch nicht konsequent – dem Konzept der radialen Bänder, mit dazwischenliegenden Erholungs- und Freihaltegebieten. Das im Siedlungsplan ausgeschiedene Baugebiet reicht für gut 1,5 Mio Einwohner in der Region beziehungsweise für über 2,1 Mio Einwohner im Kanton Zürich, was einer Verdoppelung der heutigen Bevölkerung entspricht. Von diesem Baugebiet der Region Zürich, in der heute 780000 Einwohner leben, ist der Grossteil bereits rechtskräftig eingezont und würde für gut 1,2 Mio Einwohner genügen (Bild 4). Als Ergebnis einer heute scheinbar noch lukrativen Landhortung beobachten wir aber eine Baulandknappheit bei gleichzeitiger Zersiedelung innerhalb allzu weit herum ausgeschiedener Bauzonen.

Der Gesamtplanentwurf zeigt, dass die Stadtregion sich nicht mehr unbegrenzt zentrifugal entwickeln kann, dass nicht mehr unbeschränkte Landflächen unbesorgt eingezont und überbaut werden dürfen und dass eine Konzentration der Überbauung auf gut zugängliche Gebiete entlang öffentlichen Verkehrsachsen notwendig wird. Dies bedeutet, dass der Umstrukturierung überbauter Gebiete, das heisst ihrer baulichen Umwandlung und Verdichtung, immer grössere Bedeutung zukommt. Das hierzu notwendige Konzept – wo sollen solche Veränderungen gefördert werden, wo und warum sollen sie gebremst werden – fehlt heute noch weitgehend.

Bei der *Verkehrsplanung* der Region wurden die Ausbaukonzepte des öffentlichen Verkehrs in enger Zusammenarbeit mit der genannten Siedlungsplanung erstellt. Als Ergebnis dieser Planung sehen heute die Bundesbahnen einen schrittweisen Umbau der meisten ihrer Linien in der Region Zürich auf S-Bahn- beziehungsweise S-Bahn-ähnlichen Betrieb vor, wobei durch den Zürichberg und später durch den Üetliberg Direkteinführungen in die Innenstadt erstellt werden sollen. Für die Verbindung nach den beiden Hauptentwicklungsachsen, dem Glattal mit dem Flughafen und dem Limmattal, soll eine erste von später drei U-Bahn-Durchmesserlinien in Angriff genommen werden.

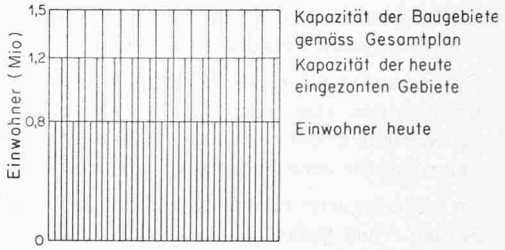

Bild 4. Eingezonte und vorgeschlagene Baugebiete im Vergleich zur möglichen Einwohnerzahl

Das geplante Netz der übergeordneten Strassen lag dagegen schon vor Inangriffnahme der Siedlungsplanung und der Planung des öffentlichen Verkehrsnetzes vor. An der Linienführung einzelner Hochleistungsstrassen wurden als Folge der Siedlungs- und Landschaftsplanung, sehr zum Ärger fleissiger Ingenieure, noch Änderungen durchgesetzt. Eine funktionelle, die Struktur treffende Überprüfung der Zweckmässigkeit dieses zukünftigen Strassennetzes wurde aber fast nirgends mehr durchgeführt. Diese fehlende Rückkoppelung droht im innersten Bereich der Region Zürich, wo Expressstrassen und U- beziehungsweise S-Bahn nun zum Teil die gleichen Achsen bedienen, zu einer Konkurrenzierung von Schiene und Strasse zu führen (Bild 5).

Ein vor kurzem erstelltes Konzept der *Park and ride-Anlagen* der weiteren Region Zürich, welches diese verkehrswirtschaftlichen Probleme und Zusammenhänge aufzeigte, schliesst den Rahmen der Planung des Personennahverkehrs.

Wasser- und Energieversorgung der Region dürften mittelfristig gesichert sein. Langfristig wird die Tatsache eine Rolle spielen, dass der Energiekonsum in rasch zunehmendem Ausmass durch nicht reversible Prozesse gedeckt wird und dass wir damit von den – begrenzt vorhandenen – Reserven leben.

Abwasserreinigung und Kehrichtbeseitigung der Region sind weitgehend saniert. Alle für die zukünftigen Baugebiete nötigen Anlagen sind geplant. Planerische Lücken sind hier noch vorhanden und zu schliessen. So sind für die rasch wachsenden Deponieprobleme Lösungen zu finden. Weiter fehlt heute eine regionale Entgiftungsanlage. Man frage besser nicht, wohin heute Giftstoffe gelangen, welche von der Kehrichtabfuhr nicht angenommen werden können.

Von allen im Gesamtplanentwurf zusammengefassten Sektorenplanungen ist die Planung der *Siedlungsausrüstung* der Region am unvollkommensten und unausgewogensten. Entscheidend für die Entwicklung und für die Zunahme der kulturellen und wirtschaftlichen Bedeutung Zürichs ist das Angebot an Bildungsstätten auf allen Stufen. Die Ausbauprojekte von ETH und Universität sind nicht das Ergebnis koordinierter, langfristiger Planung, sondern Massnahmen zur Behebung des Nachholbedarfes. Die Mittelschulplanung des Kantons Zürich geht für das Jahr 2000 von Prämissen aus, welche bereits heute in Frage gestellt sind, und für die Berufsschulen der Region Zürich liegt noch kein Konzept vor.

Eine ausgezeichnete kantonale Planung liegt für den Ausbau der Krankenhäuser, das heisst der Spitäler, Krankenheime und Spezialkliniken, vor. Der damit in Zusammenhang stehende Sektor der Sorge um die – mehr oder weniger pflegebedürftigen – Alten wird dagegen vor allem in der Region als Domäne privater Stiftungen betrachtet, und es fehlen demzufolge klare Vorstellungen über seine Ausgestaltung.

Von Wohnung und Arbeitsplatz aus gut erreichbare Erholungs- und Sportanlagen werden als Folge der bewegungsarmen beruflichen Beschäftigung immer nötiger und gleichzeitig im Bereich der Stadt und der umliegenden Gemeinden immer seltener. Zürich besitzt zwar auf Stadtgebiet die schönsten

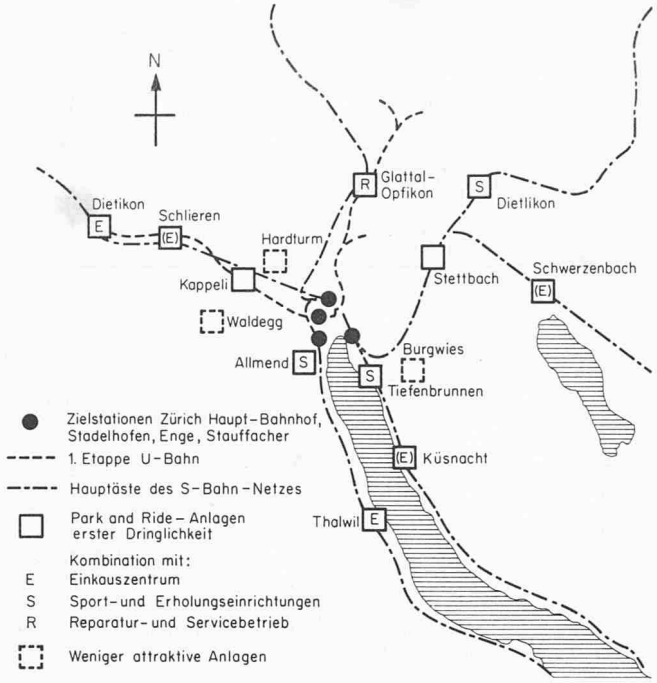

Bild 5. Vorgeschlagene Park-and-ride-Anlagen in der Region Zürich

Seepromenaden Europas und reizvolle Waldpromenaden. Grössere Pärke fehlen dagegen fast gänzlich, und die vorhandene Sportstättenplanung dient in erster Linie als Begründung und Nutzungsnachweis der Grünzonen. Grosse polysportive Zentren, welche auch einmal grösseren internationalen Veranstaltungen dienen könnten, fehlen und sind in den «Restflächen» der städtischen Besiedlung auch kaum mehr unterzubringen. Für entsprechende Anlagen in der umliegenden Region fehlt noch eine umfassende Planung.

Stadtentwicklungen werden nicht durch Planungen gesteuert, sondern durch die Anstrengungen, die zu ihrer *Verwirklichung* erbracht werden. In diesem Sinne ist es oft weniger entscheidend, wie der Richtplan für das Geburtsjahr unseres zweiten Urenkels aussieht, als vielmehr, ob die Hauptelemente dieses als Plan formulierten Zieles im Budget der kommenden Finanzperiode enthalten sind. Diese Planungsrealisierung sei im folgenden an einem Einzelbeispiel zur Diskussion gestellt.

In der engeren Agglomeration Zürich, das heisst im Gebiet, welches die vom geplanten Autobahnring berührten Vorortsgemeinden einschliesst, sollen in den kommenden 15 Jahren zusätzlich zu den zu erwartenden 10 bis 12 Mrd Fr. privater Bautätigkeit rund 10,5 Mrd Fr. in öffentliche Hoch- und Tiefbauten investiert werden. Dies sind pro Jahr im Mittel 700 Mio Fr. oder bei rund 600000 Einwohnern in dem von dieser Bauwut betroffenen Gebiet rund 1200 Fr. pro Einwohner (Bild 6).

Diese 10,5 Mrd Fr. öffentlicher Investitionen verteilen sich wie folgt:

– Strassen inkl. Nebeneinrichtungen	25%
– Öffentlicher Verkehr	20%
– Flughafenausbau	12,5%
– Hochbauten von Bund, Kanton, Gemeinden	42,5%

Auf den ersten Blick schneidet der öffentliche Verkehr mit 20%, das heisst 2,1 Mrd Fr., gar nicht so schlecht ab. Bedenkt man aber, dass es sich hier ja um zusammenhängend überbautes städtisches Gebiet handelt, so geben die 25%, das heisst 2,6 Mrd Fr., für den Strassenbau zu denken. Sieht man aber erst, dass diese Mittel, auch bei vorausgesetzten grossen Beiträgen des Bundes, nur mit massiven Steuererhöhungen beschafft werden können, so begreift man, dass hier von der Budgetschere massiv gekürzt werden wird. Und man ahnt bereits, wo die Stücke fallen werden.

Diese Zahlen machen im Hinblick auf die Verwirklichung des Geplanten auf einige Probleme aufmerksam. Es stellt sich die Frage des Finanzausgleiches. Bund und Kanton tragen einiges an diese vorgesehenen Investitionen bei. Doch bedeutet dies noch keineswegs, dass der Kostenverteiler der Verteilung und dem Ausmass der späteren Benützung der Anlagen und der Bevorteilung der Beteiligten entspricht. Und dies wiederum hat Rückwirkungen auf Realisierungsmöglichkeit und Prioritätenordnung.

Ferner ist es offensichtlich, dass wir in einer Phase der Überanspannung von Baumarkt und Finanzierung stecken. Wie werden nun bei beschränktem Budget und bei notwendiger Reduktion der Investitionen die Prioritäten gesetzt? Mit der Giesskanne und aufgesetzter Brause – überall ein bisschen Prioritäten? Die Öffentlichkeit erfährt über diese Entscheide wenig. Die Exekutive verlässt sich in der Regel lieber auf ihr «Fingerspitzengefühl» als auf Unterlagen, die über wirtschaftliche Auswirkungen und zu erwartende Nebenwirkungen – wirtschaftliche und andere – verschiedener Investitionsalternativen Auskunft geben würden.

Ein letzter Gedanke zu diesem «embarras de richesse» möge das Kapitel über die Planungsrealisierung schliessen. Die Behörden, dies sei zugegeben, handeln fast ausnahmslos im Interesse der Bevölkerung der Gemeinde, welche sie vertreten. Dies heisst aber, vor allem im Bereich einer Stadtregion, meistens auch, dass sie anders handeln und entscheiden würden, wenn die Gemeindegrenzen anders verlaufen würden. Es gäbe dann wahrscheinlich weniger und andere Zentrumsplanungen, keine Waldstadtprojekte, und Expressstrassen müssten nicht mehr bis zum Hauptbahnhof führen, um «Zürich» zu bedienen. Es besteht somit auch aus dieser Sicht ein echtes Bedürfnis nach einer politischen Regionalisierung.

4. *Schlussbetrachtungen*

Zum Abschluss sei die schüchterne Frage gestellt: Was ist das, «die Stadt», die entwickelt werden soll? Sie ist ein so komplexes und vielschichtiges Phänomen, dass sie sich gar nicht abbilden, dass sie sich bestenfalls gedanklich grob umreissen lässt. Wenn wir in ihr etwas verändern, können wir nicht wissen, was wir dabei für Nebenwirkungen hervorrufen, oft sogar nicht einmal, ob wir die gewünschten Hauptwirkungen erhalten werden. Wir manipulieren mit einer schwarzen Kiste, über deren Wirkungsweise wir nur sehr wenig wissen. Diese Tatsache berechtigt zu einer ersten Schlussfolgerung. Man hüte sich vor Vereinfachungen!

Jane Jacobs unterscheidet in ihrem Buch «The economy of cities» [1] zwischen:

- «cities», das heisst Siedlungen mit einer hohen «Geburtenrate» an Betrieben, somit Siedlungen mit einer hohen Entwicklungsrate, und
- «towns», das heisst Siedlungen, denen diese Wachstumskräfte fehlen. Sie können trotzdem gross sein, können trotzdem viel exportieren, jedoch können sie sich nicht im Schritt mit der allgemeinen Veränderung weiterentwickeln.

Diese Unterscheidung und die beiden Definitionen sind zwar anfechtbar, aber sie sind ein guter Ansatz für das Verständnis dessen, was eine «Stadt» ausmacht. Hauptmerkmal einer «City» im Sinne von Jane Jacobs ist das grosse Angebot an Chancen:

- Chancen für die Betriebe und Unternehmungen,
- Chancen für die Bewohner in ihren Rollen als Arbeitnehmer, Familienglied usw.

Städte schaffen Probleme. Die heutigen heissen Verschmutzung und Privatfahrzeug. Dr. *Ernst Basler* hat in einem Vortrag über den «Schutz unseres Lebensraumes» [2] einen sehr bildhaften Ausdruck verwendet: Die Menschheit müsse dazu kommen, einzusehen, dass sie auf einem Raumschiff lebt, mit beschränkten Resourcen an Energie, an Sauerstoff usw. und mit einem biologischen Haushalt, der nicht ungestraft gestört werden darf. Überleben bedeute somit «raumschiffgerecht leben, raumschiffgerecht wirtschaften».

Städte, «Cities» im Sinne von Jane Jacobs, erfüllten, so paradox es tönen mag, in gewisser Hinsicht immer solche Raumschiffaufgaben. Städte schaffen – und schafften – nicht nur Probleme, sondern dank ihrer Entwicklung auch die Werkzeuge zu ihrer Lösung. Kläranlagen wurden nicht im Kanton Graubünden erfunden, Kehrichtverbrennungs- und Automobilbeseitigungsanlagen nicht im Berner Oberland entwickelt, sondern in den «problematischen» Städten und Stadtlandschaften. Einmal bewährt und als wirtschaftlich erwiesen, werden diese Entwicklungen dann schliesslich auch in jene «unproblematischen» Regionen exportiert, die dadurch auch wieder um ein weniges attraktiver werden. Diese Tatsachen erlauben die zweite Schlussfolgerung: Keine Angst vor der Stadt!

Steuern kann man einen Ablauf, der in allen seinen Teilen erkennbar ist. Eine schwarze Kiste, eine komplexe unüberblickbare Struktur mit unendlich vielen Zusammenhängen kann man nicht steuern, sondern nur im guten Sinne des Wortes «manipulieren». Das heisst, man kann nach bestem Wissen und Gewissen Versuche in Richtung der als wünschbar erachteten Ziele durchführen, nachher die Wirkungen kontrollieren, die Massnahmen verbessern, wieder überprüfen usw.

Wenn dieser Ansatz stimmt, so sind daraus Konsequenzen zu ziehen:

- Die Rolle der Planer ist es, Unterlagen zu liefern, die den vom Ergebnis *Betroffenen* einen Entscheid darüber ermöglichen, wie «manipuliert» werden soll.
- Den Behörden, welche die Entscheide über die Grosszahl der kleinen und mittleren «Manipulationen» zu treffen haben, sind genügend Kompetenzen und das Recht einzuräumen, die unvermeidlichen Fehler zu machen, vorausgesetzt, dass sie – einmal als solche erkannt – wieder richtiggestellt werden.
- Eine breite Diskussion und ein breiter Konsens sind aber dann erforderlich, wenn grundsätzliche, das heisst die Zielvorstellungen in Frage stellende Entscheide zu treffen sind. Ein gutes Beispiel eines solchen Vorgehens stellt die U-Bahn-Projektierung dar, mit als Projektkreditbeschluss angelegter Konsultativbefragung, mit Behördendelegation als Realisierungsträger usw. Das Gegenbeispiel ist die Expressstrassenprojektierung. Ich denke nicht, dass heute jemand schlüssig belegen kann, ob bei einem Bau der Expressstrassen der «Nutzen» oder die «Kosten» beziehungsweise die nachteiligen Wirkungen grösser sein werden. Was alarmiert, ist der Umstand, dass man ohne umfassendere Untersuchung dieser Frage und ohne bessere Grundlagen einen Entscheid fällen will, der 30 Jahre Sachzwänge zur Folge haben wird. Und noch mehr, dass dieser Entscheid gefällt werden soll, ohne dass die Betroffenen, das heisst die Bevölkerung von Stadt und Region, dazu Stellung nehmen sollen. Die *Wirkung* dieser Manipulation wird so gross sein, dass hier wirklich gilt: «Keiner zu klein, Planer zu sein!»

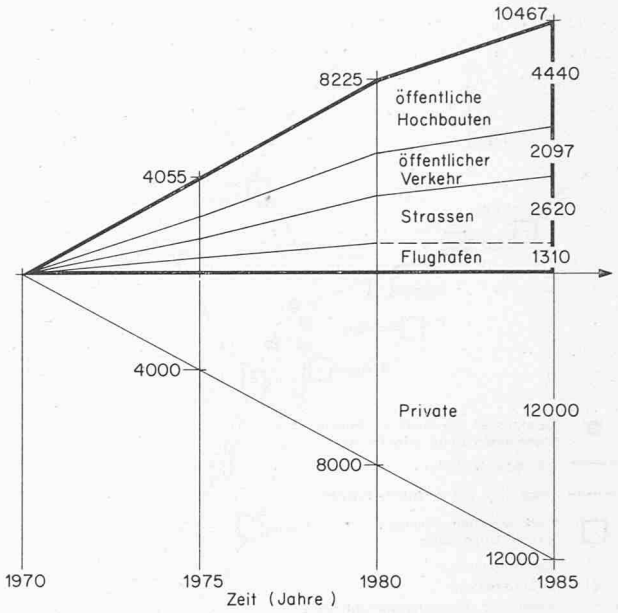

Bild 6. Prognose für private und öffentliche Investitionen in der engeren Agglomeration Zürich bis 1985

Literaturverzeichnis

[1] *Jane Jacobs:* The economy of cities.

[2] *Ernst Basler:* Umweltprobleme aus der Sicht der technischen Entwicklung. Erweiterte Fassung eines Vortrages, der im Rahmen des Symposiums «Schutz unseres Lebensraumes» an der ETH Zürich vom 10. bis 12. November 1970 gehalten wurde. «Schweiz. Bauzeitung» 1971, H. 13, S. 301—305.

Adresse des Verfassers: *Hans R. Rüegg,* dipl. Arch. ETH, Technischer Leiter Regionalplanung Zürich und Umgebung, Seefeldstrasse 329, 8008 Zürich.

Prof. Dr.-Ing. h. c. Alfred Imhof
50 Jahre Redaktor der Schweiz. Technischen Zeitschrift (STZ)

DK 92

Ein halbes Jahrhundert der Ausübung einer anspruchsvollen Berufsfunktion – einst nebenberuflich, in den Tagen des Alters hauptberuflich – ist ein ungewöhnliches Ereignis. Der Schweizerische Technische Verband (STV), als Herausgeber der STZ, feiert es morgen im kleinen Kreis einer abendlichen Feier. Wir beschränken uns hier auf einige wesentliche und charakteristische Punkte der Rückschau auf die Tätigkeit des Jubilars.

Alfred Imhof, geb. 1893 in Schiers, Bürger von Zürich und Fahrni, besuchte die Kantonale Industrieschule Zürich (die heutige Oberrealschule) und studierte an der ETH, wo er das Diplom als Elektroingenieur erwarb. Schon während des Studiums trat er als Autor wissenschaftlicher Aufsätze über eigene Forschungsarbeiten und Erfindungen hervor. Nach kurzer Ingenieurpraxis wurde er der jüngste Professor am Technikum Winterthur. Doch liess ihn die Industrie nicht aus dem Blickfeld, sie überhäufte ihn mit Beratungs- und Entwicklungsaufträgen verschiedenster Art, so vor allem seitens der Messinstrumententechnik, der elektrischen Isolationstechnik und der noch jungen Hochspan-