**Zeitschrift:** Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
**Herausgeber:** Hochparterre
**Band:** 24 (2011)
**Heft:** [8]: Genf Handelt : eine Grossstadt baut auf kleinem Raum

**Artikel:** Der Teufelskreis : das Problem der Raumplaner : die Pendler
**Autor:** Allenspach, Christoph
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-287174

**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:** 13.07.2025

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

# DER TEUFELSKREIS Das Problem der Raumplaner: Die Menschen arbeiten in Genf, wohnen in Frankreich, und die Nachbarn zahlen Steuern in der Waadt.

Text: Christoph Allenspach

In den Büros der Genfer Raumplaner hängt ein «plan guide», ein Übersichtsplan, der weder Gemeinde-, noch Kantons- und Landesgrenzen markiert. Wer nach den Gründen fragt, bekommt als Antwort vorerst ein Schmunzeln. Hier, in der westlichen Ecke der Schweiz, gelten für die Raumplanung die Grenzen immer weniger. Der Kanton Genf hat vor einem Jahrzehnt eine neue territoriale Dimension der Raumplanung eingeläutet, was in der übrigen Romandie und in der Deutschschweiz kaum zur Kenntnis genommen wurde. Die selbstbewusste Region war in der Planung stets einen Schritt voraus. Nun musste sie feststellen, dass sie die Entwicklung nicht allein bewältigen konnte.

Die in der Agglomeration Frankreich-Waadt-Genf initiierte grenzüberschreitende Planung mit 117 Gemeinden der französischen Nachbarschaft und der 47 Gemeinden der Region Nyon im Kanton Waadt umfasst ein Territorium von 2000 Quadratkilometern, ein Mehrfaches des kleinen Kantons mit seinen 245 Quadratkilometern. Das ist der Perimeter der Agglomeration Paris, wie Philippe Steiner, der Genfer Verantwortliche der Agglomeration, nicht ohne Stolz vermerkt – wenn auch mit viel weniger Bevölkerung. Beteiligt sind auch neun an die Schweiz grenzende Gemeindeverbände aus den Departementen Ain et Haute-Savoie.

**RAUMPLANUNG UNTER ZUGZWANG** Ein politisches Thema beherrscht seit Jahrzehnten die Agenda der Genfer Politik, aber auch die Gespräche im Alltag: der Mangel an Wohnungen. Im geltenden Richtplan Genève 2015 wurde mit der Prognose von jährlich 3100 neuen Einwohnern als Zielgrösse der jährliche Bau von 1600 Wohnungen vorgegeben. Zwischen 2000 und 2010 wurden immerhin 14 000 neue Wohnungen gebaut. Doch dieses Ziel erwies sich als völlig ungenügend, und es fehlen bis heute rund 10 000 Wohnungen. Der tatsächliche Zuwachs an Einwohnern lag nämlich um rund 40 Prozent höher als der prognostizierte. Der Leerstand an Wohnungen beträgt heute gerade noch 0,2 Prozent. Der Mangel an preisgünstigen wie an teuren Wohnungen hat sich seit dem Jahr 2000 verschärft, obwohl zuvor noch kräftig an Wohnsiedlungen gebaut worden war. Heute ist der Wohnungsmangel eklatant.

Die Kluft zwischen Wirtschaftswachstum und Zuwanderung einerseits und dem Wohnungsbau andererseits könnte krasser nicht sein: Die Genfer Planung muss sich nicht um die Schaffung von Arbeitsplätzen sorgen. Die internationale Ausstrahlung der 22 internationalen Organisationen und der 500 multinationalen Unternehmen, der Ruf als Forschungszentrum, darunter das CERN, haben eine Sogwirkung sondergleichen. Dazu kommt noch die attraktive Lage am See mit Sicht in die Alpen und die erstaunlich intakten Landschaften. Zwischen 2005 und 2008 zählte man 29 000 neue Arbeitsplätze, doch nur 5000 neue Wohnungen. Die Planer rechnen in der grösseren Region bis 2030 mit bis zu 100 000 weiteren Arbeitsplätzen, allein 40 000 bis 60 000 auf Genfer Territorium.

Die Genfer Raumplanung sieht sich mit einem Teufelskreis konfrontiert, der nur schwer zu durchbrechen ist. Die Arbeitsplätze liegen meist auf Genfer Territorium, mehrheitlich sogar an zentralen Lagen der Stadt. Gewohnt wird dagegen auf französischem oder waadtländischem Territorium. Durchschnittlich 2200 Einwohner sind jährlich wegen fehlenden Wohnungen gezwungen, in die Agglomeration ausserhalb des Kantons Genf umzuziehen. Mit der Folge, dass Steuergelder abfliessen: laut Schätzungen 300 bis 400 Millionen Franken pro Jahr allein in den Kanton Waadt. Zwischen dem Zentrum Genf und einigen reichen peripheren Gemeinden, wie zum Beispiel dem Waadtländer Nyon, öffnet sich eine soziokulturelle und finanzielle Schere. Auch periphere Gemeinden sind von einem Bauboom erfasst worden, auf den sie nicht vorbereitet waren. Dort werden vor allem Einfamilienhäuser und Villen gebaut. Der Bodenverbrauch ist enorm. Im Gegenzug steigt in Genf die Zahl der Autopendler aus immer weiter entfernten Orten. Dass die Verkehrsprobleme, die vor allem im Zentrum seit Langem nicht mehr zu bewältigen sind, trotz hohen Investitionen in den öffentlichen Verkehr tendenziell zunehmen, braucht nicht speziell betont zu werden.

**PROGNOSE: ZUSÄTZLICHE 100 000 EINWOHNER** Vor allem im Markt der Eigentumswohnungen ist es zu einer Preisexplosion gekommen. Eine Studie der Credit Suisse hat kürzlich bestätigt, dass Wohnungen durchschnittlich 86 Prozent höher gehandelt werden als noch vor fünf Jahren. Auch in Frankreich sind die Immobilienpreise für Normalverdiener unerschwinglich geworden. Der Markt der Mietwohnungen, der 80 Prozent beträgt, ist zwar stärker reguliert und teilweise in der Hand von Wohnbaugenossenschaften. Doch auch die Wohnungsmieten steigen, und der Anteil der subventionierten Wohnungen schrumpfte siehe Seite 22.

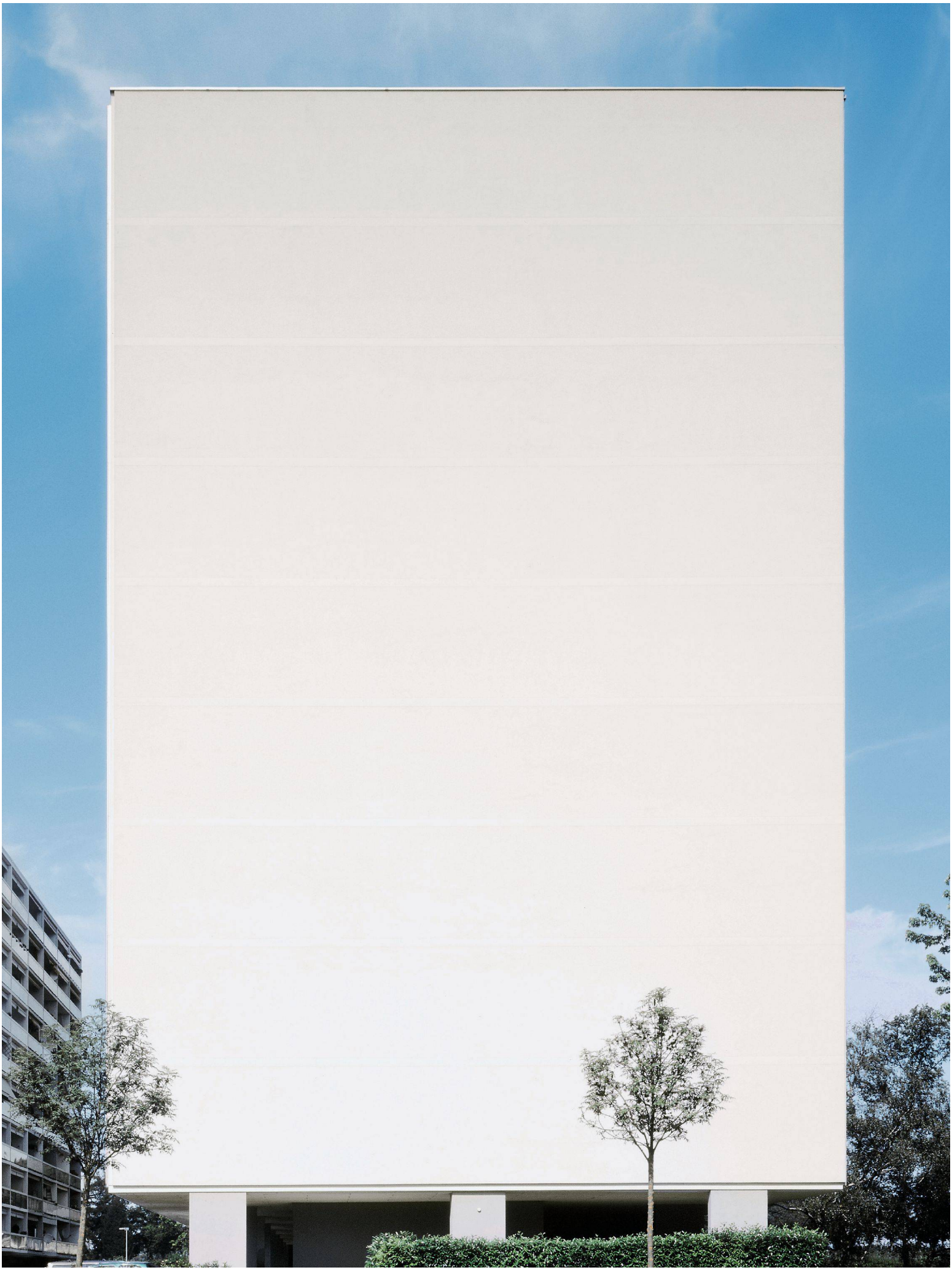
Die Genfer Politik ist damit unter Zugzwang. Zwar wurde in den vergangenen Jahrzehnten auf vielen Wegen versucht, den Missstand im Wohnungsmarkt zu beseitigen – mit wenig Erfolg. Inzwischen wurden die Prognosen kräftig nach oben korrigiert und haben sich bisher auch bestätigt. Das Ziel heisst jetzt: Bis 2030 sollen auf Stadtgebiet 50 000 neue Wohnungen gebaut werden, was als enorm ehrgeizig erscheint. Im Kanton rechnet man im gleichen Zeitraum mit 100 000 neuen Einwohnerinnen und Einwohnern, und in der Agglomeration sollen es gar 200 000 sein. Damit ist der Gesamtbedarf an neuen Wohnungen enorm.

Die Raumplanung kann den Wohnungsbau nicht selbst vorantreiben, aber zumindest Instrumente zur Verfügung stellen. Die Richtplanung ist denn auch in einem hohen Rhythmus erneuert und überarbeitet worden siehe Seite 8. Die Grundzüge wurden bereits 2007 mit dem Projet d'Agglomération franco-valdo-genevois beim Bund eingereicht.

**UNKONVENTIONELLE LÖSUNGEN** Die erste umfassende Planung über das erweiterte, transnationale Gebiet hat die Mängel deutlich aufgezeigt. Die dort in einer Charta der Agglomeration festgeschriebene Vision für «eine kompakte, multipolare und grüne Entwicklung» enthält Vorschläge für Korrekturen und einige unkonventionelle Lösungswege, die in die Richtplanung übernommen wurden. Dass zentrumsnahe Einfamilienhausquartiere verdichtet werden sollen, dürfte in der schweizerischen Raumplanung noch auf längere Sicht eine Ausnahme bleiben.

Der kantonale Richtplan und das Projet d'Agglomération werden als sich ergänzende Planungsinstrumente betrachtet, zumal in beiden das kantonale Baudepartement federführend ist und der Richtplan vom Kantonsparlament genehmigt werden muss. Der Stellenwert der beiden Dokumente ist – verglichen mit der übrigen Schweiz – speziell: Während in der Regel ein Agglomerationsprojekt als kantonales Teilgebiet in den kantonalen Richtplan integriert wird, ist hier der kantonale Richtplan de facto Teil des Agglo-Richtplans geworden, der ein viel grösseres Territorium abdeckt. Genf hatte seine Agglomerationsplanung bereits angestossen, als der Bund 2001 das neue Förderinstrument der Agglomerationsplanungen initiierte. Das Projet d'Agglo, dessen zweite Version im Juli 2012 Bundesbern »

>Cité de Meyrin: ein Zeuge des Wachstumsschubs der Sechzigerjahre.



» vorgelegt wird, hilft aber insofern, als die lockenden Millionen aus der Agglomerationspolitik des Bundes einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit förderlich sind. Mit dem Projet d'Agglomération der ersten Generation kam die Region bereits in den Genuss von 160 Millionen Franken, die vorwiegend in Projekte des öffentlichen Verkehrs flossen.
Das Agglomerationsprojekt der zweiten Generation soll neben der Siedlungsentwicklung und der Mobilität auch Umwelt und Landschaft, Gesundheit, Bildung und Kultur einbeziehen. Das ist ein ehrgeiziges Ziel, zumal alle Fachleute bestätigen, dass sich die Kooperation aufgrund unterschiedlicher Interessen und politischer Kulturen als schwierig erweisen kann. Eigentlich besteht seit Jahrhunderten eine Symbiose zwischen der Stadt Genf als Zentrum und dem französischen Umland. Probleme bieten aber die unterschiedlichen regionalen Strukturen und Rahmenbedingungen der Finanzierung von Projekten. Die Region Rhône-Alpes hält sich in der Finanzierung der Agglomeration in den fernen Départements bisher vornehm zurück. Die Projektsteuerung wird durch ein schweizerisch-französisches Steuerungsgremium auf höchster regionaler politischer Ebene sichergestellt, das sich – für föderalistische Verhältnisse der Schweiz eher ungewohnt – selbst konstituierte.

**MULTIPOLARE VERDICHTUNG STATT URBANE GÜRTEL** Das Ziel ist es, die urbane Verdichtung und den Wohnungsbau rasch vorantreiben zu können. Die neuen Konzepte beruhen nicht mehr auf der entwicklungspolitischen Hierarchie zwischen dem Zentrum und der Peripherie. Sie stützen sich auf Kriterien, die unabhängig von Gemeindegrenzen ein Potenzial aufweisen: erstens die Erneuerung bestehender Zentrumsquartiere, zweitens die Stärkung kleinerer Zentren durch neue Baugebiete und drittens die Verdichtung bestehender Einfamilienhausquartiere und Einzonung der Landwirtschaftsgebiete siehe Seite 22. Neue Einfamilienhausquartiere werden nicht mehr erlaubt. Die Richtplanung bricht nun allerdings mit dem konzentrischen Konzept, das während 150 Jahren Gürtel um Gürtel ums Genfer Zentrum legte. Das multipolare Konzept soll kleinere Zentren wie Bernex, Satigny, Versoix, Vésenaz und Veyrier fördern.
Die Nutzungsziffer kann in den dichten Baugebieten bis zu 3,0 betragen, was für schweizerische Verhältnisse extrem hoch ist. Nur so sieht man eine Garantie für eine moderate Nutzung des Bodens. Die Entwicklung erfolgt vor allem entlang der Erschliessungen des öffentlichen Verkehrs, vor allem entlang der künftigen S-Bahn.

**WACHGERÜTTELTES UMWELTBEWUSSTSEIN** Der Richtplan Genève 2030 betont die nachhaltige Entwicklung und Aufwertung der ländlichen und natürlichen Gebiete in einem neuen Ausmass. «Der Kanton Genf schreibt sich in eine grüne Agglomeration ein, indem er seine Landschaften, seine dynamische Landwirtschaft, seine Wälder und natürlichen Zonen erhält und eine starke Präsenz der Natur in der Stadt sicherstellt», heisst es im Entwurf. Die Pflege der von der Landwirtschaft genutzten Landschaften hat traditionell einen hohen Stellenwert. Die Landwirtschaftszonen wurden bereits 1929 durch ein Gesetz und 1937 in einem Regionalplan von den Wohn- und Industriezonen abgegrenzt. Teile der Genfer Landschaften haben tatsächlich trotz des enormen Baudrucks ihre Schönheit erstaunlich gut bewahrt. Grenzen zwischen urbanen Quartieren und Landwirtschaftsflächen sind sehr scharf geblieben.
Der Landschaftsschutz per se ist hingegen neueren Datums. So wurde unterhalb des Stauwerks von Verbois bei Russin und Cartigny an beiden Rhone-Ufern ein grosses Schutzgebiet ausgeschieden. Das in den Dreissigerjahren verbaute Flussbett und ehemalige Kiesgruben wurden inzwischen renaturiert siehe Seite 34. Studien zur Renaturierung eingedohlter Wasserläufe, auch im dichten Baugebiet, sind im Gang. Die Ziele werden in einem Landschaftsplan und im Rahmen des Agglo-Projekts 2 präzisiert. Die Planer der Agglo haben im Mai 2011 ein umfassendes Inventar mit Diagnose der Landschaften veröffentlicht. Ein Gesetz und ein Konzept zur Biodiversität sind in Vorbereitung.
Grünzonen wurden zwar bereits in den Dreissigerjahren ausgeschieden, und einige grosse Parks wurden realisiert. Die stürmische Entwicklung ist aber vor allem an den Rändern nicht immer von weiteren Grünzonen begleitet. Der kantonale Richtplan trägt dem Bedürfnis nach mehr Natur in der Stadt nun erneut Rechnung. Die Verdichtung soll es richten, damit möglichst grosszügige grüne Lungen in die neuen und die revitalisierten Quartiere hineinwachsen können. Der Autor Christoph Allenspach ist Journalist mit Schwerpunkt Architektur und Planung in Fribourg.

GENFER PLANUNGSGESCHICHTE

Der Kanton Genf umfasst nur 245 Quadratkilometer und zählt 2011 470 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Stadt Genf ist mit knapp 200 000 Einwohnern das unbestrittene Zentrum. Das Planungsgebiet des Projet d'Agglomération mit Teilen der französischen Départements Ain und Haut-Savoie wie auch die Region Nyon in der Waadt zählt 915 000 Menschen. In Genf liegt die Planungskompetenz beim Kanton. Deshalb wurden Entwicklungspläne stets für den ganzen Kanton erstellt: Schon der Verkehrsrichtplan von 1900 und der Zonenplan von 1929 umfassen mehr als nur die Stadt. Legendär ist der «Plan Braillard», der als erster Rasterplan der Schweiz die Planung vorantrieb. Er wurde vom kantonalen Baudepartement unter dem Architekten Maurice Braillard erarbeitet.
Ein erster kantonaler Richtplan mit integrierten Zonen- und Verkehrsrichtplänen, der «Plan directeur régional», lag 1937 vor. Die Richtplanung wurde in kurzen Zeitabständen angepasst. 1967 lag eine erste überregionale Richtplanung vor, das «Schéma directeur du Genevois français», das 765 Quadratkilometer französisches Territorium miteinbezog. Die erste Richtplanung gemäss eidgenössischem Raumplanungsgesetz entstand 1989. Der Richtplan «Genève 2015» von 2001 wurde mit Blick auf die damals erst angekündigte Agglomerationspolitik des Bundes ebenfalls als grenzüberschreitende Planung konzipiert.
Die Vernehmlassung zum «Plan directeur Genève 2030» wurde im Sommer 2011 abgeschlossen. Er soll 2012 vom Kantonsparlament verabschiedet werden.

GVA CUBE – EIN ANDERER PLAN

Das «laboratoire de la production d'architecture» (lapa) von Professor Harry Gugger an der ETH Lausanne führt jedes Jahr eine interdisziplinäre Arbeit in einer Stadt durch. Losgelöst von politischen und ökonomischen Realitäten können dabei akademische Projekte erarbeitet werden. Nach Havanna und London war 2008/09 aufgrund einer Anfrage der Genfer Industrie- und Handelskammer CCIG Genf an der Reihe. Das Ziel war die Erarbeitung einer «städtebaulichen Verfassung» für Genf. Das Ergebnis heisst GVA cube: Constitution Urbaine pour le Bâti et l'Environnement.
Drei Wege für einen nachhaltigen Wandel sind der Kern der Studie:
1. Verdichtung innerhalb des bestehenden Stadtgefüges
2. Interventionen zwischen Cornavin (Bahnhof) und Cointrin (Flughafen)
3. Bau eines öffentlichen und privaten Kreisverkehrs
In einer Ausstellung im Kiosque des Bastions wurde das Projekt im Frühjahr 2010 vorgestellt. Auf einem Kubus aus gelben Schaltafeln waren Fragen und Antworten aufgeführt, im Innern steht das Ausstellungsobjekt: ein Modell im Massstab 1:50 000. Darauf warf ein Projektor die Kernaussagen von GVA cube. Publikation «GVA_UC – Une constitution urbaine pour Genève»:
Download unter www.ccig.ch (Publikationen)

<Ein Hochhaus auf fünfeckigem Grundriss: der Sitz der Internationalen Organisation für Telekommunikation (ITU).

^Die Brücke über den Aire in Grand-Lancy.

## DREI PRIORITÄTEN FÜR GENF

Genf befindet sich im Moment in einer kritischen Phase seiner urbanen Entwicklung, denn mit der Infrastruktur und im Wohnungsbau ist der Kanton seit mehreren Jahrzehnten in Rückstand geraten. Die Genfer Bevölkerung hat diese Herausforderungen begriffen, sie hat seit zwei Jahren in den Abstimmungen alle ihr vorgelegten Projekte gutgeheissen. In den letzten fünf Jahren hat sich die Summe der Investitionen des Kantons fast verdreifacht, auf beinahe eine Milliarde Franken pro Jahr. Drei grosse Projekte stecken in der Realisierungsphase. Die S-Bahn CEVA wird endlich die beiden Rhone-Ufer miteinander verbinden. Sie wird die Entwicklung des Gebiets Praille-Acacias-Vernets ermöglichen, ein bisheriges Industrieareal, das das Kantonsparlament mit grossem Mehr umgezont hat. Da entsteht eine gemischte Zone mit einer Verdichtung in hoher Qualität – sowohl städtebaulich als auch architektonisch.
Der Richtplan 2030 hat gerade seine Vernehmlassung hinter sich. Darin sind 16 strategische Entwicklungsprojekte festgeschrieben, die den Bau von 50 000 Wohnungen ermöglichen, Wohnungen, die Genf dringend braucht. Vorgesehen ist auch eine Strassenverbindung über das Seebecken. Die ersten Kontakte dazu mit dem Bund haben bereits stattgefunden. **Mark Muller, Regierungspräsident des Kantons Genf, Vorsteher des Departements Bau, Technologie und Information**

## ENGAGEMENT GEGEN DIE WOHNUNGSNOT

Städte spielen heute eine ausschlaggebende Rolle, wenn es um die Veränderung des Raums geht, obwohl sie dazu – paradoxerweise – nicht immer die nötigen Kompetenzen haben, weder politische noch administrative.
In diesem Zusammenhang ist der 2009 in Kraft gesetzte städtische Richtplan von grosser Bedeutung, denn er bezeichnet die Stadt Genf als das Herz der Agglomeration franco-valdo-genevois. Die Herausforderungen sind riesig, und deren Lösungen setzen Fingerspitzengefühl voraus. Der städtische Richtplan empfiehlt deshalb eine Politik der kontrollierten Entwicklung, die prioritär die Lebensqualität der einkommensschwachen Bevölkerung erhalten und verbessern will. Um die Bevölkerung in der Stadt zu halten, kämpft die Politik gegen die herrschende Wohnungsnot, indem sie Wohnungen mit bezahlbaren Mieten anbietet. Mehrere Strategien werden gleichzeitig umgesetzt: Zum einen baut die Stadt selbst Wohnungen, zum anderen werden Massnahmen zusammen mit Partnern ergriffen, etwa mit der städtischen Wohnbaustiftung oder mit Genossenschaften, denen die Stadt Grundstücke im Baurecht zur Verfügung stellt. Aber es gilt auch, die Stadt zu verdichten und gleichzeitig öffentliche Räume mit hoher Qualität zu bewahren. Unter diesem Aspekt soll sich die Wohnbaupolitik gezielt auf die Entwicklungs- und die Stadterneuerungsgebiete konzentrieren, die über eine gute Verkehrsinfrastruktur verfügen, und gleichzeitig sollen Plätze und Freiflächen verbessert werden. **Rémy Pagani, Vize-Präsident der Genfer Stadtregierung und Vorsteher des Bau- und Planungsdepartements**