

Raumpolitik im Agglo-Mosaik: Politische und institutionelle Rahmenbedingungen in der S5-Stadt

LARISSA PLÜSS, DANIEL KÜBLER

Forschende Institution

Universität Zürich, IPZ Institut für Politikwissenschaft

Autorin und Autor

LARISSA PLÜSS (lic.phil.), Politologin, Assistentin am IPZ Institut für Politikwissenschaft

DANIEL KÜBLER (Prof.Dr.), Politologe, Professor am IPZ Institut für Politikwissenschaft

Abstract

Die politische Landschaft der S5-Stadt zeigt sich – wie für schweizerische Verhältnisse üblich – als kleinräumiges, fragmentiertes Mosaik aus 27 Gemeinden, die in drei Kantonen liegen. Diese engen institutionellen Grenzen führen zu politischen Spannungen und verhindern eine übergreifende politische Steuerung dieses funktionalen Raums. Der vorliegende Artikel untersucht die raumdynamischen Entwicklungen in der S5-Stadt und analysiert die Ursachen der auftretenden Steuerungsprobleme sowie mögliche Strategien zu ihrer Überwindung. Die Untersuchung erfolgt anhand statistischer Analysen von Volkszählungsdaten und Nachwahlbefragungen sowie mittels qualitativer Fallstudien von vier ausgewählten Gemeinden. Die Ergebnisse der Analyse lassen erkennen, dass Urbanisierungsprozesse sich nicht nur räumlich auswirken, sondern auch Einfluss auf die politischen Präferenzen der Bevölkerung nehmen. Diese Dynamik gestaltet sich unterschiedlich in den verschiedenen Agglomerationsräumen. Entsprechend heterogen sind die Strategien und Instrumente, die von den staatlichen Behörden zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und des Städtebaus angewandt werden. Die starke interne Heterogenität von urbanen Räumen erschwert zudem die regionale Zusammenarbeit und macht daher effektive kantonale Interventionen notwendig.

Einleitung

Im modernen demokratischen Rechtsstaat sind politische Institutionen immer (auch) über ein bestimmtes Gebiet definiert. Hoheitliche Funktionen, staatliches Handeln, aber auch politische Rechte und allenfalls Pflichten beziehen sich auf ein klar bezeichnetes und abgegrenztes Territorium. Es handelt sich somit um *Gebietskörperschaften*. Die Gebiete dieser Körperschaften sind jedoch keineswegs notwendigerweise deckungsgleich mit anderen Raumzusammenhängen. Dies gilt im

Speziellen für die städtischen Siedlungsgebiete. Für ihre Entwicklung sind funktional-räumliche Faktoren wichtig, wie etwa Erreichbarkeit, Erschliessung, Landangebot usw. Der urbane Raum dehnt sich ungeachtet institutioneller Grenzen aus, und städtische Siedlungsgebiete überlagern oftmals eine Vielzahl von Gemeindegrenzen, Kantonsgrenzen und sogar Landesgrenzen. Damit entsteht eine Inkongruenz zwischen funktionalem Raum und institutionellen Strukturen. Internationale Vergleiche haben gezeigt, dass in den Agglomerationen der Schweiz die Gemeindegrenzen besonders quer in der Siedlungslandschaft liegen (Hoffmann-Martinot und Sellers 2005a). Der Grund dafür liegt in der hierzulande stark verankerten Gemeindeautonomie, die umfassende Territorialreformen wie etwa Eingemeindungen erschwert haben (siehe Kübler 2006).

Auch in der S5-Stadt präsentiert sich die institutionelle Landschaft als kleinräumiges Mosaik von 27 Gemeinden, die zudem noch in drei verschiedenen Kantonen liegen. In Kombination mit den gegebenen raumdynamischen Entwicklungen in der S5-Stadt führt dieses institutionelle Mosaik zu einer Reihe von Spannungen, welche die Möglichkeiten und Fähigkeiten von staatlichen Institutionen einschränkt, den Entwicklungspfad dieses Siedlungsgebiets politisch zu steuern und anstehende Probleme effektiv anzugehen. Mit diesen Steuerungsproblemen und ihrem Hintergrund befasst sich der vorliegende Artikel. Dabei fokussieren wir im Speziellen auf Fragen der Siedlungsentwicklung und des Städtebaus.

Das methodische Vorgehen dieser Analyse kombiniert quantitative und qualitative Ansätze. Zum einen kommen Daten aus Volkszählungen, aus nationalen und kommunalen Wahlen sowie aus nationalen Befragungen im Nachgang zu den Nationalratswahlen (Wahlstudie «Selects») zur Anwendung. Zum anderen stützt sich die Analyse auf qualitative Fallstudien in den vier Gemeinden Bubikon, Dübendorf, Uster und Wetzikon. Die Datenerhebung erfolgt hier mittels einer eingehenden Dokumentenanalyse und leitfadengestützter Experteninterviews.¹

Die Ver(vor)städterung des Politischen

Strukturelle Merkmale einer Gemeinschaft wirken sich auf die politischen Ideen und Präferenzen ihrer Mitglieder aus. Diese frühe Erkenntnis der politischen Soziologie und der Wahlgeografie hat vor dem Hintergrund der global zunehmenden Verstädterung eine neue Dimension gewonnen. Der «urban way of life» (Wirth 1938) scheint sich weltweit auszudehnen: Seit 2008 leben erstmals in der Geschichte mehr Menschen in Städten als in ländlichen Gebieten (United Nations, 2008). Es ist anzunehmen, dass sich damit auch der politische Diskurs zunehmend urbanisiert, sprich: von Themen und Vorstellungen geprägt ist, die man generell mit Politik in der Grossstadt assoziiert. Neuere Untersuchungen (vgl. etwa Hoffmann-Martinot und Sellers 2005a) legen allerdings eine differenziertere Betrachtungsweise nahe. Die weltweit voranschreitende Verstädterung geschieht nicht nur in Form von grossstädtischem Wachstum, sondern ist im Wesentlichen der Suburbanisierung, also einer flächenmässigen Ausdehnung der städtischen Gebiete, geschuldet. Verstädterung im 21. Jahrhundert beruht auf der Erschliessung von neuen Siedlungsräumen, die mittels Kommunikations- und Verkehrsnetzwerken in ein bestehendes urbanes System integriert werden. Diese Suburbanisierung scheint sich jedoch nicht einheitlich, sondern in differenzierter Art und Weise auf die politischen

¹ Eine Liste der interviewten Personen und die benutzten Interviewleitfäden finden sich im Anhang. Insgesamt wurden sieben Interviews durchgeführt.

Denkmuster der Menschen auszuwirken. Städtische Siedlungsgebiete mögen zwar funktional zu einer grösseren raumrelevanten Einheit – einer Agglomeration – integriert sein. Raumfunktionale Spezialisierung und soziale Segregation führen jedoch zu einer hohen internen Heterogenität des städtischen Siedlungsgebiets. Vorstadt ist nicht gleich Vorstadt; je nachdem wo die Menschen wohnen, wird ihr Alltag von urbanen Problemen unterschiedlicher Art geprägt. Es liegt auf der Hand, dass sich die Spezifika des jeweiligen Lebensumfelds auf die politischen Haltungen und Einstellungen der Menschen auswirken. In demokratischen Systemen werden individuelle Präferenzen in politischen Institutionen aggregiert. Somit ist zu erwarten, dass sich die räumliche Differenzierung der Lebenswelten politisch auf der Ebene der Gebietskörperschaften widerspiegelt. Sellers und Kübler (2009) nennen diesen Mechanismus die *Vervorstädterung des Politischen* («the metropolitanization of politics»). Sie ist auch in der S5-Stadt am Werk.

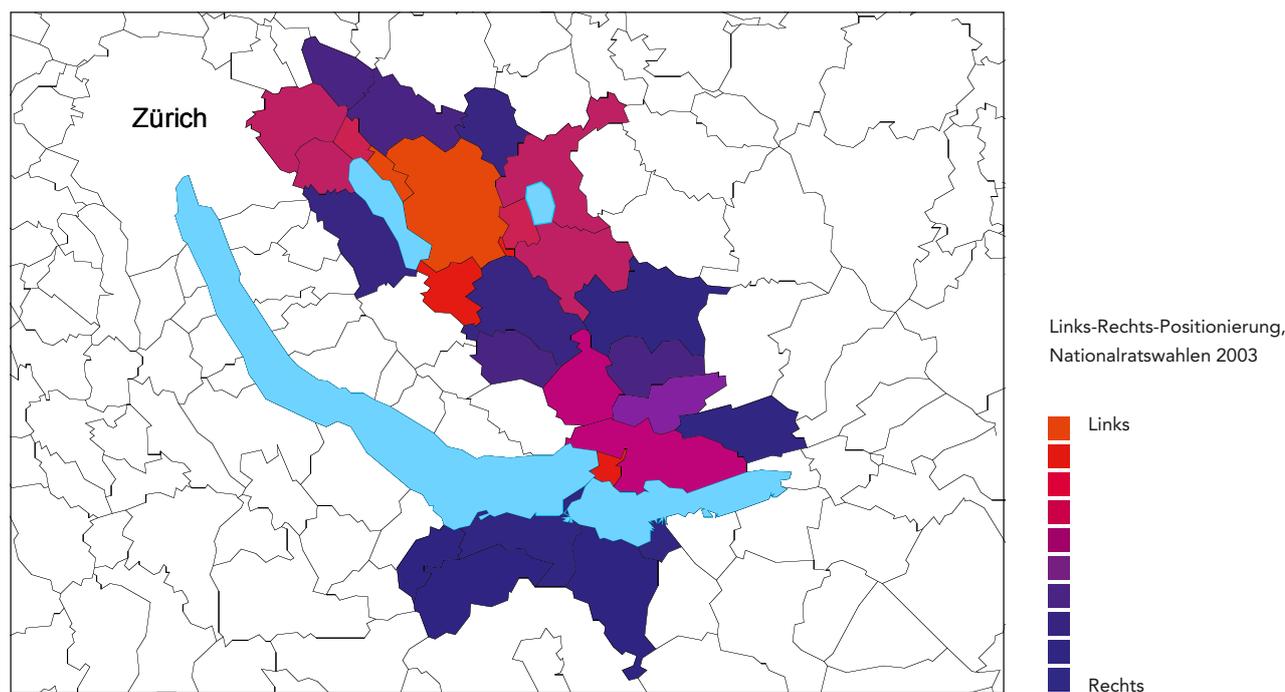
Raumdynamik und Links-Rechts-Positionierung der Gemeinden in der S5-Stadt

Die Positionierung auf der Links-Rechts-Achse ist heute mit Abstand die zuverlässigste und am besten verfügbare Masszahl für politische Präferenzen. Anhand der auf kommunaler Ebene gemessenen Parteistärken in sechs Nationalratswahlen zwischen 1979 und 2003 können alle Gemeinden der S5-Stadt auf dieser Achse positioniert werden.²

Durchschnittlich sind die 27 Gemeinden der S5-Stadt zwar ziemlich genau in der Mitte dieser Links-Rechts-Achse positioniert. Es gibt dennoch klare Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden (siehe Abbildung 1). Im Zeitvergleich zeigt sich zudem, dass diese Unterschiede grösser geworden sind: Die Streuung der Gemeindepositionen auf der Links-Rechts-Achse hat über den Beobachtungszeitraum zugenommen.³ Die politischen Unterschiede zwischen den S5-Stadt-Gemeinden haben sich seit Beginn der 1980er-Jahre also akzentuiert.

² Das Vorgehen folgt der von Gross und Siegelmann (1984) beschriebenen Methode zur Berechnung des *ideological center of gravity* eines Parteiensystems. Zunächst wurden aufgrund der Selects Nachbefragungen zu den Nationalratswahlen die durchschnittliche Links-Rechts-Selbsteinschätzung der WählerInnen für jede Partei errechnet. Dieser Wert wurde mit dem prozentualen Wähleranteil, den die jeweilige Partei in einer Nationalratswahl auf Gemeindeebene erzielt hat, multipliziert. Die einzelnen Parteienwerte wurden dann zu einem Gesamtwert addiert. Dieser bildet somit das ideologische Gravitätszentrum einer Gemeinde ab.

³ Dies belegt die zunehmende Standardabweichung der Gemeindepositionen auf der Links-Rechts-Achse, die sich im Laufe der Zeit mehr als verdoppelt hat (von 0.12 bei den Nationalratswahlen 1979 auf 0.28 bei den Wahlen 2003).



1 Position der S5-Stadt-Gemeinden auf der Links-Rechts-Achse, 2003.

Die Unterschiede in der Links-Rechts-Positionierung der einzelnen Gemeinden stehen in engem Zusammenhang mit raumdynamischen Entwicklungen. Mit zwei Ausnahmen hatten alle S5-Stadt-Gemeinden im Zeitraum 1980 bis 2000 ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Die Wachstumsmodelle waren jedoch unterschiedlich. In der Mehrheit der Gemeinden spiegelt dieses Wachstum vor allem die Sub- und Periurbanisierungsprozesse, die im städtischen Siedlungsgebiet der Schweiz in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts dominierten (Schuler 1999). Das Bevölkerungswachstum fand schwergewichtig in jenen Gemeinden statt, die weniger dicht besiedelt waren, und geschah vor allem durch die Erschliessung neuer Siedlungsflächen. Aber auch dichter besiedelte Gemeinden (wie etwa Dübendorf, Uster oder Lachen) sind ebenfalls gewachsen, wodurch sich ihre Siedlungsstruktur weiter verdichtete, die soziale Durchmischung stieg und die Gemeinden einen städtischen Charakter anzunehmen begannen.

Gemeinde	Wohnbevölkerung 2000	Wachstumsrate der Wohnbevölkerung, 1980–2000	Bevölkerungsdichte in Einwohnern pro ha (Mittelwert der Jahre 1980, 1990, 2000)	Anteil Wohneigentümer an Wohnbevölkerung (Mittelwert der Jahre 1980, 1990 und 2000)	Position auf der Links-Rechts-Achse (0 ganz links, 10 ganz rechts), Nationalratswahlen 2003
Altendorf	4638	61%	1.84	18%	5.8978
Bubikon	5424	51%	3.93	18%	5.3051
Dübendorf	22216	7%	15.64	8%	5.2616
Dürnten	6082	23%	5.41	17%	5.4245
Eschenbach (SG)	5083	39%	3.32	17%	5.7645
Fällanden	6423	3%	9.97	16%	5.2205
Fehraltorf	4687	89%	3.94	14%	5.4482
Feusisberg	3779	34%	1.86	17%	5.8730
Freienbach	13055	32%	8.28	12%	5.8248
Gossau (ZH)	8685	40%	4.02	17%	5.4640
Grüningen	3092	42%	3.06	17%	5.4219
Greifensee	5242	-3%	23.31	8%	4.9972
Hinwil	9157	21%	3.75	16%	5.4847
Jona	16947	39%	7.24	13%	5.3271
Lachen (SZ)	6272	17%	24.05	13%	5.8007
Mönchaltorf	3183	11%	4.17	20%	5.1344
Maur	8677	39%	4.93	19%	5.5086
Pfäffikon (ZH)	9592	15%	4.61	12%	5.3037
Rüti (ZH)	10804	16%	10.10	12%	5.3726
Rapperswil (SG)	7421	-5%	43.51	7%	5.0330
Schwerzenbach	4256	51%	13.52	9%	5.1884
Seegräben	1279	14%	3.11	15%	5.1740
Uster	28571	21%	9.04	10%	5.0506
Volketswil	14070	40%	8.68	10%	5.5148
Wangen-Brüttisellen	5978	72%	5.98	14%	5.5183
Wetzikon (ZH)	18129	14%	10.07	10%	5.2888
Wollerau	6074	57%	7.86	18%	5.9626
Mittelwert	8845	31%	9.08	14%	5.4284

Tabelle 1: Raumdynamische Entwicklungen und Links-Rechts-Positionierung der 27 S5-Stadt-Gemeinden. Quellen: Volkszählungen 1980, 1990, 2000; Resultate der Nationalratswahlen 2003, Selects Nachwahlbefragung.

Diese Entwicklungsdynamik hat aber nicht nur die Siedlungsstruktur und somit die Lebenswelt in diesen Gemeinden stark verändert, sondern sich offenbar auch auf die politischen Einstellungen ihrer Bewohner ausgewirkt. Gemeinden, in denen das Wachstum vor allem sub- oder periurbane⁴ Züge annahm (sprich: Neubauten auf der grünen Wiese), sind heute weiter rechts auf der politischen Skala positioniert. Diejenigen Gemeinden, wo das Wachstum die urbane Prägung verstärkte (sprich: Verdichtung bestehender Siedlungsflächen), sind heute weiter links auf der politischen Skala positioniert.

⁴ Diese Unterscheidung zwischen sub- und periurbanen Gemeinden stützt sich auf Joye et al. (1988).

So bestätigen sich für die S5-Stadt Erkenntnisse aus anderen internationalen Untersuchungen (Hoffmann-Martino und Sellers 2005b): Weil das Wachstum des städtischen Siedlungsgebiets vor allem durch Sub- und Periurbanisierung geschieht, geht deshalb eine Stärkung der (rechts)bürgerlichen Positionen im politischen Spektrum einher. Die Erklärung dafür liegt hauptsächlich in den sich verändernden Wohneigentumsmustern. Sub- und periurbanes Wachstum beruht in grossem Mass auf dem Erstellen von privat finanziertem Wohnraum, der von gewinnorientierten Investoren verkauft wird – und nicht vermietet. Dadurch steigt in diesen Gemeinden der Anteil Personen mit selbstgenutztem Wohneigentum. Deren Interessen werden in den westlichen Demokratien in erster Linie von den bürgerlichen Parteien vertreten, weswegen diese – und nicht die Linken – Zulauf erhalten. Das alte Argument vom Wohneigentum als Bollwerk gegen den Sozialismus hat, auch in der S5-Stadt, nichts von seiner Aktualität verloren.

Staatliches Handeln unter Bedingungen (vor)städtischen Wachstums

Die unterschiedlichen Wachstumsmuster im städtischen Siedlungsgebiet führen somit zu einer zunehmenden räumlichen Differenzierung der Wählerpräferenzen. Aufgrund der Kleinräumigkeit der Gebietskörperschaften in der S5-Stadt sind diese politikräumlichen Differenzen auch relativ gemeindescharf getrennt. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die unterschiedlichen Wählerpräferenzen auch auf die politische Zusammensetzung der Gemeindebehörden auswirken und – je nach Wachstumsmuster – zu unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen zwischen links und rechts führen.

Hinsichtlich der hier interessierenden Frage nach der politischen Steuerung von Siedlungsentwicklung und Städtebau ist dies eine wichtige grundlegende Feststellung. Denn die unterschiedlichen Handlungsoptionen in diesem Feld sind stark an linke bzw. rechte Positionen angelehnt. Konkret geht es um die Rolle des Staates und um hoheitliche Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit von Grundbesitzern und Investoren auf dem Immobilien- und Baumarkt. Linke Positionen definieren sich über eine Präferenz für (weit reichende) staatliche Eingriffe, währenddem rechte Positionen die Freiheit der Marktteilnehmer in den Vordergrund stellen. In Gemeinden, die durch sub- und periurbane Wachstumsmuster geprägt sind und deren Behörden sich tendenziell rechts im politischen Spektrum positionieren, ist daher eher eine *Laisser-faire*-Haltung zu erwarten. Demgegenüber sind positive Haltungen gegenüber regulativen staatlichen Eingriffen hinsichtlich Siedlungsentwicklung und Städtebau eher in Gemeinden zu erwarten, deren Wachstumsprozess zu einer städtischeren Prägung geführt hat und deren Behörden eher links einzuordnen sind.

Kommunale Steuerung der Siedlungsentwicklung

Dass diese Annahmen für die S5-Stadt zutreffen, werden wir im Folgenden anhand des unterschiedlichen Gebrauchs von bestehenden raumplanerischen Instrumenten auf Gemeindeebene zeigen. Die Analyse beruht auf vertieften Fallstudien der vier Gemeinden Uster, Dübendorf, Wetzikon und Bubikon, die sich sowohl hinsichtlich der Wachstumsmuster als auch bezüglich ihrer Positionierung auf der Links-Rechts-Achse unterscheiden (vgl. Tabelle 1). Auf dem Kontinuum der raumdynamisch-politischen Entwicklungsmuster sind die Gegensätze am grössten zwischen Uster (Regionalzentrum mit städtisch geprägtem Wachstum, Verschiebung der politischen Präferenzen nach links) und Bubikon (periurban geprägtes Wachstum, Verschiebung der politischen Präferenzen nach rechts). Dazwischen liegen Dübendorf (suburban und weniger rechts) und Wetzikon (eher urban, aber stärker rechts).

Siedlungsentwicklung und kommunale Steuerungsinstrumente

Aufgrund der baurechtlichen Voraussetzungen und der bestehenden Grundeigentumsverhältnisse in der Schweiz werden die raumplanerischen Einflussmöglichkeiten der kommunalen Baubehörden oft als begrenzt empfunden. Will eine Gemeinde aber die Siedlungsentwicklung aktiv lenken, hat sie dennoch verschiedene Instrumente zur Hand. Dazu zählen Leitbilder und Konzepte, Vorschriften in der kommunalen Bauordnung, Bestimmungen im kommunalen Bauzonenplan, Konkurrenzverfahren wie Wettbewerbe und Testplanungen sowie Beratungen für Grundeigentümer und Investoren (RZU 2008). Offen bleiben aber dabei die Fragen, ob, wann und weshalb eine Gemeinde Gebrauch von ihrem Instrumentarium macht.

Grundsätzlich können Gemeinden die Siedlungsentwicklung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht beeinflussen. Die *quantitative Steuerung* bezieht sich auf die Förderung der Verdichtung nach innen – eine der zentralen Forderungen der Raumplanung angesichts der bundesrätlichen Nachhaltigkeitsstrategie (Schweizerischer Bundesrat 2008: 19–20). Die Verdichtung nach innen konkretisiert den verfassungsrechtlichen Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung⁵ und dient unterschiedlichen raumplanerischen Zielen. So soll unter anderem der ständig wachsende Flächenanspruch gesenkt, die Besiedlung auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs ausgerichtet und die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur möglichst effizient gestaltet werden. Die *qualitative Steuerung* der Siedlungsentwicklung hingegen meint die Steigerung der städtebaulichen Qualität. Darunter wird die Erstellung und Aufwertung von Gebäuden und Siedlungen unter architektonischen und gestalterischen Gesichtspunkten verstanden. Eine verstärkte Verdichtung nach innen sollte beispielsweise stets begleitet werden von der Schaffung von ausreichend attraktivem öffentlichem Raum, wie Parks, Grünräumen, Plätzen und Spielplätzen (Bassand et al. 2001). Im Zuge der Agglomerationsbildung muss städtebaulichen Qualitätsansprüchen in den vormals ländlichen Gemeinden viel Gewicht beigemessen werden, damit diese Gebiete nicht zu einem «Siedlungsbrei» verkommen. Die Erkenntnis, dass nicht nur die Kernstadt, sondern auch der peri- und der suburbane Raum eines Gestaltungsanspruchs bedürfen, ist allerdings erst in den letzten Jahren in den Fokus wissenschaftlicher Forschung gerückt. Mit der Veröffentlichung von Thomas Sieverts' «Zwischenstadt» im Jahre

⁵ Art. 75 Abs. 1 BV.

1997 entstanden erstmals eine breite wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der räumlichen Durchdringung von Stadt und Land sowie eine anhaltende Diskussion zu städtebaulichen Gestaltungsstrategien für den Agglomerationsraum jenseits der Kernstadt (Brandl et al. 2007: 44).

Kommunale Steuerung der städtebaulichen Qualität

Die Fallstudien zeigen, dass aktiver Städtebau nur in den urbanen Gemeinden stattfindet – in den dichter besiedelten Städten Uster und Dübendorf sowie neuerdings auch in der Stadt Wetzikon. In der weniger dicht besiedelten, ländlicheren Gemeinde Bubikon hingegen wird kein kommunaler Städtebau betrieben. Grundsätzlich ist festzustellen, dass mit einem höheren Urbanitätsgrad effektivere Steuerungsinstrumente zur Anwendung gelangen. So finden Konkurrenzverfahren, wie Architekturwettbewerbe und Testplanungen, nur in grossen, urbanen Gemeinden wie Uster statt. In allen drei städtisch geprägten Gemeinden werden oftmals Masterpläne zur Festlegung der verkehrlichen, siedlungsplanerischen und städtebaulichen Entwicklungslinien eines bestimmten Gebietes eingesetzt. «Niederschwelligere» Instrumente, wie die Erarbeitung eines Gestaltungsplans oder die Anpassung von Vorschriften in der kommunalen Bauordnung, kommen hingegen in allen untersuchten Gemeinden zur Anwendung. In den weniger dicht besiedelten, durch periurbane Wachstumsmuster geprägten Gemeinden werden beispielsweise Architekturwettbewerbe nur auf freiwilliger Basis und finanziert durch private Investoren durchgeführt.

Es ist aber nicht nur der Urbanitätsgrad, der das Ausmass und die Art und Weise der städtebaulichen Aktivitäten erklären kann. Der Gebrauch der planerischen Instrumente ist vielmehr durch ein lokalspezifisches Zusammenspiel von politischen, institutionellen und räumlich-strukturellen Faktoren zu erklären. Variablen wie der Urbanitätsgrad, die bereits bestehende Dichte, die politischen Präferenzen der BürgerInnen, die politischen Institutionen, der vorhandene Problemdruck sowie das Engagement von Einzelpersonen wirken aufeinander ein und ergeben eine spezifische Mischung, einen lokalen Erklärungsrahmen, der die Präferenzen, das staatliche Handeln und den Gebrauch von planerischen Instrumenten in den S5-Stadt-Gemeinden strukturiert. Es handelt sich dabei um einen dynamischen Prozess, in dem sich die einzelnen Faktoren gegenseitig beeinflussen und verstärken können.

Diese lokalspezifische Mischung erklärt den mehr oder weniger grossen Planungsanspruch der staatlichen Behörden, das Ausmass der Bereitstellung von Ressourcen für die Raumentwicklung, das Verständnis von lokaler Autonomie sowie die Einstellung zu staatlichen Interventionen im Bereich des Städtebaus. Die Fallstudien zeigen, dass ein hoher Urbanitätsgrad mit hoher Dichte sowie eher linksorientierte politische Präferenzen der Bevölkerung mit einer aktiven Steuerung der städtebaulichen Qualität einhergehen. Zudem korrelieren auch die Existenz eines Gemeindeparklaments, ein starkes Engagement von Schlüsselakteuren sowie ein steigender Problemdruck mit einer aktiveren Steuerungsrolle der Gemeindebehörden. So garantiert beispielsweise die Existenz eines Parlaments eine gewisse Konstanz und damit eine höhere Planungssicherheit als eine Gemeindeversammlung. In der Stadt Uster, wo die meisten dieser Kriterien erfüllt sind, wird in der

Folge die räumliche Entwicklung stark vorausschauend geplant. Die Stadtplaner von Uster verstehen sich als Raumentwickler, die die räumliche Entwicklung beeinflussen und bis zu einem gewissen Grad auch steuern wollen. Uster handelt im Gegensatz zu den meisten anderen Gemeinden proaktiv, geht von sich aus auf potentielle Investoren zu und sucht das Gespräch. Dabei wurde auch schon öffentliches Geld in private Bauprojekte investiert – geknüpft an die Bedingung der Durchführung eines Architekturwettbewerbs.

Dass das Wachstumsmuster der Siedlungsentwicklung über die Veränderung der politischen Präferenzen sich auf die kommunale Steuerung der Siedlungsentwicklung auswirkt, zeigt sich sehr schön am Beispiel von Wetzikon. Die Stadt Wetzikon als regionales Zentrum des Zürcher Oberlandes kann über die letzten Jahre ein starkes Bevölkerungswachstum aufweisen und verfügt nun über eine vergleichsweise hohe Wohndichte. Zur effektiveren Lenkung der räumlichen Entwicklung wurde daraufhin im Frühling 2006 die Stelle eines Stadtplaners geschaffen. Seit diesem wichtigen Wendepunkt taucht der Begriff des Städtebaus regelmässig in städtischen und privaten Bauprojekten auf.

Kommunale Steuerung der Verdichtung nach innen

Nach innen verdichtet wird in der S5-Stadt meistens über eine Umnutzung alter Fabrikareale oder eine zusätzliche Nutzung von Dachgeschossen. Die Verdichtung bleibt aber in allen Gemeinden auf wenige Projekte beschränkt – sie wird nirgends als flächendeckende Strategie betrieben. In zahlreichen kommunalen Leitbildern und Legislaturzielen ist zwar die innere Verdichtung als wichtige Leitlinie erwähnt, eine Umsetzung ist allerdings oftmals nicht sichtbar. So werden in allen untersuchten Gemeinden die Siedlungsränder bebaut, abgelegene Weiler weiter ausgedehnt und die kommunalen Reservezonen besiedelt. Die interviewten Gemeindevertreter wissen um die Notwendigkeit einer verdichteten Entwicklung und zeigen sich auch einverstanden mit den Grundsätzen der Nachhaltigkeit. In ihrer eigenen Gemeinde gewichten sie aber die Aussichten auf Wachstum höher und nehmen damit auch eine stärkere Zersiedelung in Kauf. So äusserte sich ein befragter Gemeinderat wie folgt:

«Innere Verdichtung ist nicht per se gut, sondern hat auch negative, hässliche Seiten. Uns ist es jetzt schon zu dicht.»

Ein befragter Planer brachte die Wachstumsstrategie seiner Gemeinde noch klarer auf den Punkt:

«Die grösste Entwicklung wird in nächster Zeit auf der grünen Wiese passieren.»

Wie die Steuerung des Städtebaus kann auch die kommunale Steuerung der Verdichtung nach innen durch die lokalspezifische Mischung von verschiedenen Faktoren erklärt werden. Als wichtige Variablen zeigen sich auch hier das Wachstumsmuster (urban oder sub- bzw. periurban geprägt), die bereits bestehende Bevölkerungsdichte, die politischen Präferenzen sowie der Wille und das Engagement von wichtigen Einzelpersonen. Eine Rahmenbedingung scheint aber im Vergleich zu den anderen Faktoren äusserst relevant: der bestehende Problemdruck.

Weniger verdichtete Siedlungen werden in allen untersuchten S5-Stadt-Gemeinden als Standortvorteil wahrgenommen. In weniger urbanen Gemeinden soll der als ländlich wahrgenommene Charakter des Gebietes beibehalten werden, in städtischeren Orten soll nicht noch stärker verdichtet werden. Erst mit einer Erhöhung des Problemdrucks – in Form einer untragbaren Zunahme des motorisierten Individualverkehrs – werden sich diese Ansichten der Gemeinden ändern. Der Verkehrs- und Siedlungsdruck ist in der S5-Stadt allerdings noch zu schwach ausgeprägt, um ein kommunales Umdenken auf breiter Front zu bewirken.

Es scheint daher, dass die S5-Stadt-Gemeinden den anhaltenden Zersiedlungsprozess erst abbremsen werden, wenn sich die bestehenden Standortvorteile zu entwerten beginnen. Erst wenn die Kosten dieses fortwährenden Flächenwachstums ihren Grenzwert erreicht haben, wird sich eine engagiertere Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele einstellen. Offen bleibt dabei die Frage, ob die Zersiedelung tatsächlich erst bis zum Äussersten getrieben werden muss, bevor in den Gemeinden eine stärkere Verdichtung nach innen forciert wird.

Mehrebenen-Steuerung der Siedlungsentwicklung

Die S5-Stadt stellt ein funktional zusammenhängendes Siedlungsgebiet dar, das sich über eine Vielzahl von verschiedenen Gemeinden erstreckt. Dies hat zu einem hohen Grad an «Politikverflechtung» (Scharpf 1978) geführt. Gemäss Serdült und Schenkel (2006: 555) ist mit Politikverflechtung «die organisatorisch aufgeteilte, aber materiell auf vielfältige Weise ineinander greifende Planung, Finanzierung und Durchführung von Aufgaben durch den Bund, die Kantone und die Gemeinden gemeint». Hinsichtlich siedlungs- und verkehrsplanerischer Belange ist insbesondere in zusammenhängenden urbanen Räumen ein hohes Mass an Politikverflechtung vorhanden, um die komplexen Aufgaben bewältigen zu können.

Der Politikbereich der Raumplanung liegt grundsätzlich in kantonalen Händen. Der Bund legt zwar die Grundsätze der Raumplanung und die strategischen Leitlinien fest, das wichtigste Instrument der Raumplanung ist aber der kantonale Richtplan. In der Richtplanung werden die zukünftige Entwicklung des Kantons festgelegt und Aussagen zur Siedlungsentwicklung, zur Landschaftspflege, zur erforderlichen Infrastruktur und zur Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen gemacht (Haller und Karlen 1999: 59–60). Während sich der Richtplan auf die Wahrnehmung der überörtlichen Interessen beschränkt, legt der kommunale Nutzungsplan die lokale Nutzungsordnung parzellenscharf fest. Diese kommunalen Nutzungspläne müssen von den kantonalen Behörden genehmigt werden, wobei insbesondere auf die Übereinstimmung mit den Anordnungen des Richtplans geachtet wird. Damit die Gemeinden aber ihre Zonenpläne innerhalb von funktionalen Räumen laufend aufeinander abstimmen, bestehen in den meisten Schweizer Kantonen Regionalplanungsverbände, welche die überörtlichen Aufgaben der Raumplanung koordinieren und die Mitgliedgemeinden in ihrer Arbeit unterstützen. Die Organisationsform und die Aufgabenwahrnehmung dieser Regionalplanungsgruppen sind aber je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Kanton Zürich ist diese Art der horizontalen Verflechtung vergleichsweise stark ausgebaut. So verpflichtet das kantonale Planungs- und Baugesetz⁶ die Gemeinden zur Kooperation in Zweckverbänden. Diese regionalen Planungsverbände sind als

⁶ Siehe §12 und §13, Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG) des Kantons Zürich vom 7. September 1975.

öffentlich-rechtliche Körperschaften etabliert und sollen die Grundlagen und Ziele der räumlichen Entwicklung ihres Gebietes erarbeiten.

Die Auswirkungen der Mehrebenen-Verflechtung, in die alle S5-Stadt-Gemeinden eingebunden sind, werden im Folgenden wiederum exemplarisch in den vier Gemeinden Bubikon, Dübendorf, Uster und Wetzikon untersucht. Es sollen dabei die Mechanismen der überlokalen Zusammenarbeit dargestellt und ihre Auswirkungen auf die kommunale Siedlungsentwicklung abgeklärt werden. Unterschieden wird zwischen einer horizontalen und einer vertikalen Abstimmung der Siedlungsentwicklung – horizontal im Rahmen regionaler Planungsverbände und vertikal zwischen Kanton und Gemeinden.

Regionale Steuerung der Siedlungsentwicklung

Die vier untersuchten S5-Stadt-Gemeinden sind in zwei unterschiedliche Regionalplanungsverbände eingebunden – Bubikon, Uster und Wetzikon zählen zur Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO), während Dübendorf der Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) angehört. Die Auswertung der Interviews mit Vertretern der beiden Regionalplanungsgruppen und der involvierten Gemeinden zeigt dabei grosse Unterschiede in der regionalen Steuerung der Siedlungsentwicklung auf.

Die ZPG profitiert von einem relativ hohen Siedlungs- und Verkehrsdruck im Glattal – ausgelöst unter anderem durch den geplanten Bau der Glattalbahn – und von der starken Homogenität ihrer Mitgliedergemeinden. Das Planungsgebiet der ZPG ist ein zusammenhängendes urbanes Gebiet – die Aufgaben und Problemstellungen ähneln sich in allen beteiligten Gemeinden. Der vergleichsweise hohe Problemdruck und die homogenen kommunalen Interessenlagen ermöglichten im Sommer 2005 eine entscheidende Revision der Verbandsordnung. Die Neuerungen umfassten die obligatorische Delegation des für die raumplanerischen Belange zuständigen Exekutivmitglieds in die Verbandsversammlung, die Lenkung des Verbands durch eine fünfköpfige Geschäftsleitung sowie den Beschluss des regionalen Richtplans mit einem einfachen Mehrheitsentscheid. Diese Anpassungen führten zu einer markanten Stärkung der Region gegen innen, aber auch gegenüber dem Kanton. Die ZPG produziert seither Leitlinien, welche die zukünftige räumliche und wirtschaftliche Entwicklung des Gebiets skizzieren. Sie kann die Gemeinden zwar nicht zwingen, den regionalen Entwicklungsvorgaben entsprechend zu handeln. Die durchgeführten Fallstudien zeigen aber, dass die meisten Gemeinden die Empfehlungen der Planungsgruppe ernst nehmen und ihre kommunale Planung auf die regionalen Richtlinien abstimmen.

Die PZO hingegen sieht sich mit unterschiedlichen kommunalen Interessenlagen und äusserst heterogenen räumlichen Strukturen konfrontiert. Das Zürcher Oberland ist nämlich in sehr verschiedenartige Gebiete gegliedert. Im Osten liegen die Berggemeinden des Tösstals, der Süden orientiert sich Richtung Rapperswil und Agglomeration Obersee, im Kern liegen die regionalen Zentren Wetzikon und Pfäffikon, und die im Westen liegende Stadt Uster fühlt sich dem Oberland nicht richtig zugehörig, sondern eher der Stadt Zürich und dem Glattal verbunden. Aufgrund dieser heterogenen Ausgangslage erschien es bis vor kurzem nicht möglich, gemeinsame regionale Leitlinien zu verfolgen und die Planungsgruppe über eine Revision der Verbandsordnung zu stärken. So waren beispielsweise die Verbands-

gemeinden bisher nicht verpflichtet, ihren Bauvorstand an die Delegiertenversammlung zu schicken, sondern konnten unter anderem auch nicht gewählte Gemeindevertreter delegieren. Diese Regelung kann teilweise erklären, weshalb die PZO ein eher schwaches Gremium darstellt, deren siedlungsplanerische Empfehlungen von den Gemeinden oftmals nicht umgesetzt werden. Die unterschiedlichen Zürcher Oberländer Gemeinden fühlen sich durch ihren Planungsverband nicht vertreten.

Im Sommer 2008 entschieden sich die Delegierten aber für eine engere interkommunale Zusammenarbeit und die Umwandlung der PZO in einen Mehrzweckverband «Region Zürcher Oberland» (RZO). Den Anstoss dazu gab ein kantonales Pilotprojekt einer Interkommunalkonferenz,⁷ das eine demokratischere und effizientere Gemeindekooperation vorsah, aber an den Widerständen in den Gemeinden scheiterte. Im Unterschied zur Interkommunalkonferenz beruht der geplante Mehrzweckverband auf Freiwilligkeit. Die Beitrittsabstimmung muss in jeder einzelnen Verbandsgemeinde durchgeführt werden, damit die kommunalen Interessen nicht überstimmt werden können. Neben der regionalen Koordination der Nutzungsplanungen ist zudem die Etablierung freiwilliger Teilkonferenzen in anderen Politikbereichen möglich. Um eine politikfeldübergreifende regionale Zusammenarbeit zu gewährleisten, nehmen alle GemeindepräsidentInnen der Verbandsgemeinden im Vorstand Einsitz. Im Juli 2009 hat nun die Stadt Uster als letzte Gemeinde den neuen Statuten zugestimmt. Der neue Zweckverband RZO wird im Sommer 2010 – unter dem Vorbehalt der Genehmigung der Statuten durch den Regierungsrat – die bisherige RZO ersetzen. Weitere Teilkonferenzen neben der Regionalplanung haben sich bisher nicht konkretisiert – erste Gespräche werden mit der regionalen Wirtschaftsförderung und der Tourismusregion Zürcher Oberland geführt. Ob der neue Verband in der Lage ist, raumplanerische Grundsatzdiskussionen zu führen und Schwerpunkte in der regionalen Siedlungsentwicklung zu setzen, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

⁷ Die Interkommunalkonferenz entspricht dem Modell der Agglomerationskonferenz, das von der Tripartiten Agglomerationskonferenz – einer gemeinsamen Plattform von Bund, Kantonen sowie Städten und Gemeinden – erarbeitet wurde.

Die Unterschiede in der regionalen Steuerung im Rahmen der beiden Planungsverbände finden allerdings keinen entsprechenden Niederschlag in den kommunalen Planungspraktiken. Die durchgeführten Fallstudien zeigen, dass sich die Gemeinden in der Steuerung ihrer Siedlungsentwicklung generell nicht von den Regionalplanungsgruppen anleiten lassen wollen. Die regionale Zusammenarbeit in Planungsverbänden scheint keinen entscheidenden Einfluss auf die räumliche Entwicklung in den S5-Stadt-Gemeinden zu nehmen. Im Gebiet der Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) werden die kommunalen Planungen zwar zu einem gewissen Grad auf die regionalen Leitlinien abgestimmt. Die Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO) stellt in ihrer jetzigen Form hingegen ein schwaches Gremium dar und wird von den beteiligten Gemeinden mehrheitlich als irrelevant wahrgenommen.

Den Regionalplanungsverbänden der S5-Stadt, deren Aufgabe in der Förderung einer geordneten räumlichen Entwicklung liegt, scheint es also nicht zu gelingen, die innere Verdichtung und die städtebauliche Qualität in ihren Verbandsgemeinden zu fördern. Die S5-Stadt-Gemeinden verwehren sich gegen Eingriffe in ihre kommunalen Planungen – die eigene räumliche Entwicklung wollen sie selbst bestimmen.

Kantonale Steuerung der Siedlungsentwicklung

Die Schweizer Kantone steuern die Siedlungsentwicklung mittels des kantonalen Richtplans. An diesen Leitlinien muss sich die Planung auf kommunaler Ebene orientieren. Zudem werden die kommunalen Nutzungsplanungen stets bezüglich der Übereinstimmung mit der Richtplanung überprüft. Innerhalb dieses Rahmens verfügen die Gemeinden aber über eine relativ hohe Autonomie in der Planung und Gestaltung der räumlichen Entwicklung. Zu ihren Kompetenzen zählen insbesondere die Abgrenzung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen (VLP 2004: 2).

Die raumplanerischen Vorgaben des Kantons Zürich zielen auf eine nachhaltige kommunale Siedlungsentwicklung – mittels der Instrumente einer stärkeren Verdichtung nach innen und einer konsequenteren Ausrichtung der räumlichen Entwicklung auf den öffentlichen Verkehr. Paradoxe Weise wirken aber einige Empfehlungen und Regelungen des Kantons kontradiktorisch. Durch eine falsche Anreizsetzung erzeugen sie unerwünschte Verhaltensweisen in den Gemeinden und fördern die Zersiedelung. Aktuelle Beispiele hierfür sind die Neuzuteilung des Bauentwicklungsgebiets und die Bewilligung verkehrsintensiver Einrichtungen.

Im Rahmen der aktuellen Gesamtüberprüfung des Richtplans, welche gemäss dem Raumplanungsgesetz des Bundes alle zehn Jahre fällig ist, will der Kanton Zürich in Zukunft auf «Siedlungsgebiet auf Vorrat» verzichten. Das heutige Bauentwicklungsgebiet, das für eine Besiedlung zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen ist, soll entweder dem Siedlungs- oder dem Landwirtschaftsgebiet zugeteilt werden (Regierungsrat Kanton Zürich 2009: 18). Die Zuteilung wird dabei nach Kriterien wie der Erschliessung und der Lage der Parzelle sowie der bereits getätigten Aufwendungen der Gemeinde erfolgen. Diese Beurteilungskriterien entsprechen zwar den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung, setzen auf kommunaler Ebene aber falsche Anreize. In Antizipation der Neuzuteilung dieses Bauentwicklungsgebiets reagieren nun die Zürcher Gemeinden mit verschiedenen Massnahmen, um ihre heutigen Reservezonen in Siedlungsgebiet umwandeln zu können. In zahlreichen Ortschaften werden die Bauentwicklungszonen mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen oder in einen grösseren Masterplan integriert, um sich hinsichtlich des anstehenden kantonalen Entscheids eine bessere Ausgangsposition zu verschaffen. Veranschaulichen lässt sich diese problematische Anreizsetzung an einer Bauentwicklungszone in Nänikon, einer Aussenwacht von Uster. Zurzeit erarbeitet die Stadt Uster mit den Nachbargemeinden Greifensee und Volketswil ein Projekt zur Erschliessung des betreffenden Gebiets – zur Diskussion stehen einerseits die Planung eines Einkaufszentrums und andererseits die Erstellung einer Einfamilienhaussiedlung.

In den letzten Jahren betrieb der Kanton Zürich zudem eine verfehlte Anreizpolitik im Umgang mit verkehrsintensiven Nutzungen, wie beispielsweise Einkaufszentren. Der kantonale Richtplan verlangt in diesem Zusammenhang, dass «neue Kapazitäten für grössere Handels- und Dienstleistungsbetriebe mit erheblichem Publikumsverkehr – insbesondere Einkaufszentren – grundsätzlich im Nahbereich von S-Bahn-Stationen anzusiedeln» sind.⁸ Seit dem Jahr 1997 bestimmt zusätzlich eine «Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs» (Baudirektion Kanton Zürich 1997) die genauen Anforderungen und Grenzwerte für Einkaufszentren.

⁸ Richtplan des Kantons Zürich, Kapitel 2.2.3.

Diese Wegleitung hält fest, dass durch eine bessere Erschliessung der Einkaufszentren mit dem öffentlichen Verkehr (ausgedrückt in ÖV-Güteklassen) die Obergrenze an zulässigen Parkplätzen sinkt. Paradoxerweise werden durch diese Berechnungsweise anhand der ÖV-Güteklassen die peripheren und schlecht mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen mit zusätzlichen Parkplätzen «belohnt» und dadurch gefördert (ARV 2004: 7). Die Gemeinden wurden in den letzten Jahren also dazu verleitet, ihre Einkaufszentren auf der grünen Wiese zu planen, um dadurch eine grössere Anzahl Parkplätze projektieren zu können. Diese Problematik ist dem Kanton allerdings bekannt – im Rahmen einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes schlägt der Zürcher Regierungsrat vor, künftig deutlich mehr Parkplätze für verkehrsintensive Nutzungen zuzulassen. Zudem sollen die regionalen Planungsgruppen verpflichtet werden, geeignete Gebiete für publikumsintensive Einrichtungen zu bezeichnen.

Abgesehen von den vereinzelten raumplanerischen Vorgaben des Kantons Zürich, die eine eher kontradiktorische Wirkung auf kommunaler Ebene ausüben, bleibt der Kanton diejenige Instanz, die eine nachhaltige Siedlungsentwicklung am effektivsten steuern kann. Die durchgeführten Fallstudien zeigen, dass eine frühzeitige Abbremsung der Zersiedlungsvorgänge weder auf kommunaler noch auf regionaler Ebene geschehen kann. Die S5-Stadt-Gemeinden werden erst bei einer Entwertung der bestehenden Standortvorteile eine konsequente Verdichtung nach innen vorantreiben, während die regionalen Planungsverbände keinen entscheidenden Einfluss auf die kommunale Siedlungsentwicklung nehmen können. Die Resultate der Untersuchung zeigen klar, dass hierfür eine wirkungsvolle Intervention des Kantons nötig wäre. Einige kantonale Strategien, die eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung begünstigen, werden in der Schweiz bereits rege diskutiert oder haben sogar schon Eingang in die kantonalen Rechtsordnungen gefunden. Dazu zählen eine restriktivere Bewilligungspraxis des Kantons, die kantonale Festlegung von Zonen für publikumsintensive Nutzungen, finanzielle Anreize für Gemeindefusionen, die Einführung handelbarer Flächenzertifikate sowie die regionale Zusammenarbeit mit Ausgleichszahlungen, die ein «Nicht-Wachstum» gewisser Gemeinden kompensieren können.

Eine weitere viel versprechende Möglichkeit, um das Wachstum in suburbanen Gebieten einzugrenzen, liegt in der Entwicklung eines Nationalparkkonzepts zum Schutz von Grünräumen und Landschaften. Diese Pärke bewahren die Natur in der Agglomeration, sie bilden Oasen in der Siedlungswüste – sogenannte «AggloOasen». Auch scheinbar natürliche Freiräume, wie die Seen der S5-Stadt, wurden erst durch regulative Eingriffe zu Erholungsräumen. Die Festlegung von kantonalen Schutzgebieten rund um den Greifensee und den Pfäffikersee machte diese Gebiete zu attraktiven Ausflugszielen – und zu wichtigen Standortfaktoren. Es ist also durchaus möglich, AggloOasen mittels regulativer Eingriffe aktiv zu schaffen. Zudem dürften gemäss Jacques Herzog (in Diener et al. 2006: 157) die Definition und die Freihaltung eines Grünraums politisch einfacher durchzusetzen sein als Verdichtung und Verstädterung. So ist die kantonale Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung möglicherweise am effektivsten über die Definition von Freihaltezonen zu gewährleisten.

Schlussfolgerungen

Urbanisierungsprozesse wirken sich nicht nur auf die Siedlungsstruktur aus, sondern nehmen auch Einfluss auf die politischen Denkmuster der Bevölkerung. Diese Dynamik nimmt aber in unterschiedlichen Agglomerationsräumen verschiedenartige Züge an. So sind Gemeinden mit eher sub- und periurbanen Wachstumsmustern weiter rechts auf der politischen Skala positioniert, während Gemeinden urbaner Prägung sich stärker links orientieren. Die unterschiedliche räumliche Entwicklung führt also zu einer hohen internen Heterogenität des städtischen Siedlungsgebiets. Die divergierenden politischen Präferenzen wiederum erzeugen konträre Haltungen hinsichtlich der Steuerung der kommunalen Siedlungsentwicklung. In urbanen Gemeinden, wo eher linke Positionen vertreten werden, besteht eine Präferenz für staatliche Eingriffe. So sind nur in dichter besiedelten Städten städtebauliche Aktivitäten zu beobachten. In sub- und periurbanen Gemeinden hingegen, die durch rechte politische Haltungen geprägt sind, ist eine *Laisser-faire*-Haltung hinsichtlich einer aktiven Steuerung der Siedlungsentwicklung zu beobachten. Die räumliche Entwicklungsdynamik in Agglomerationen weist also selbst verstärkende Tendenzen auf. Die je nach Gemeindetyp diversifizierten Prozesse der Verdichtung und der Ausdehnung des Siedlungsraums erzeugen unterschiedliche politische Präferenzen und daher unterschiedliche Arten der räumlichen Steuerung, die wiederum die bereits bestehenden Charakteristika des jeweiligen Agglomerationsraums reproduzieren.

Die steigende soziale Segregation und die stärkere interne Heterogenität von urbanen Räumen erschweren zudem die interkommunale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. Die unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsmuster lassen sich nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen. So gelingt es den Planungsverbänden mehrheitlich nicht, eine regional abgestimmte, nachhaltige Siedlungsentwicklung zu fördern. Die S5-Stadt-Gemeinden wollen ihre räumliche Entwicklung selbst bestimmen. Zur Gewährleistung einer stärkeren Verdichtung nach innen – nicht nur in Gemeinden mit urbanem Wachstumsmuster – sind daher effektive kantonale Interventionen nötig. Eine neue, innovative Möglichkeit der kantonalen Wachstumssteuerung und -eingrenzung liegt dabei in der Schaffung sogenannter Aggloasen. Diesen Oasen in der Siedlungswüste liegt ein Nationalparkkonzept zum Schutz von Grünräumen und Landschaften zugrunde. Dieses Rezept, eine nachhaltige Steuerung der Siedlungsentwicklung über die kantonale Festlegung von Freihaltezonen zu ermöglichen, scheint viel versprechend.

Literatur

- Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV), Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU), Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich (FSTE), Stadtplanungsamt Winterthur (SPA) 2004, *Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen. Empfehlungen aus dem Modellvorhaben*. Zürich, 14. Dezember 2004.
- Bassand, M, Compagnon, A, Joye, D, Stein V, Güller, P 2001, *Vivre et créer l'espace public*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Baudirektion Kanton Zürich 1997, *Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen*, Baudirektion, Zürich.
- Brandl, A, Barman-Krämer G, Unruh P 2007, «Gestaltungsstrategien für den suburbanen Raum. Wissenschaftliche Annäherung an seine stadträumlichen Qualitäten und Potenziale», in *DISP*, 168 (1): 44–55.
- Diener R, Herzog J, Meili M, De Meuron P, Schmid Ch, ETH Studio Basel 2006, *Die Schweiz – Ein städtebauliches Portrait*, Birkhäuser, Basel.
- Gross, D, Siegelmann L 1984, «Comparing party systems. A multidimensional approach», *Comparative politics* 16(4): 463–479.
- Joye, D, Schuler M, Nef R, Bassand M 1988, *Le système des communes suisses. Approche typologique du modèle centre-périphérie*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- Haller, W, Karlen, P 1999, *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I*, 3. Auflage, Schulthess, Zürich.
- Hoffmann-Martinot, V, Sellers, J 2005a, «Conclusion: The Metropolitanization Of Politics», in Hoffmann-Martinot, V, Sellers J (Hrsg.), *Metropolitanization and political change*, Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen.
- Hoffmann-Martinot, V, Sellers J (Hrsg.) 2005b, *Metropolitanization and political change*, Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen.
- Kübler, D 2006, «Agglomerationen», in: Klöti, U, Knoepfel, P, Kriesi, HP, Linder, W, Papadopoulos Y, Sciarini P (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, NZZ Verlag, Zürich.
- Regierungsrat Kanton Zürich 2009, *Raumplanungsbericht 2009. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. August 2009*, KDMZ, Zürich.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung 2008, *Qualitätsvolle innere Verdichtung. Anregungen für die Praxis*, RZU, Zürich.
- Scharpf, F 1978, «Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfaden», in Hesse, J (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Nomos, Baden-Baden.
- Schuler, M 1999, *Régionalisation et urbanisation: des concepts convergents?* Département d'Architecture, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Lausanne.
- Schweizerischer Bundesrat 2008, *Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011*. Bericht vom 16. April 2008, ARE, Bern.
- Sellers, J, Kübler, D 2009, *Metropolitan sources of political behaviour*, Paper presented at the panel «Metropolitan sources of changing political cleavages», ECPR General Conference, Potsdam, September 8–12.
- Serdült, U, Schenkel, W 2006, «Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem», in Klöti, U, Knoepfel, P, Kriesi, HP, Linder, W, Papadopoulos Y, Sciarini P (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, NZZ Verlag, Zürich.
- Sieverts, T 1997, *Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Vieweg, Braunschweig.
- United Nations 2008, *World urbanization prospects. The 2007 revision*, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- VLP – Schweizerische Vereinigung Für Landesplanung 2004, *Raumplanung in der Schweiz*, www.vlp-aspan.ch, Zugriff: Oktober 2009.
- Wirth, L 1938, «Urbanism as a way of life», in *American journal of sociology*, 4: 1–24.

Leseempfehlungen

- Diener R, Herzog J, Meili M, De Meuron P, Schmid Ch, ETH Studio Basel 2006, *Die Schweiz – Ein städtebauliches Portrait*, Birkhäuser, Basel.
- Hoffmann-Martinot, V, Sellers J 2005, *Metropolitanization and political change*, Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen.
- Kübler, D 2006, «Agglomerationen», in: Klöti, U, Knoepfel, P, Kriesi, HP, Linder, W, Papadopoulos Y, Sciarini P (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, NZZ Verlag, Zürich.
- Kübler, D 2005, «La Métropole et le Citoyen», Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Plüss, L 2008, «Die Kantonsgrenze im Metropolitanraum Zürich. Eine Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Nutzungsplanung», in: «disP», 174 (3): 66–76.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung 2008, *Qualitätsvolle innere Verdichtung. Anregungen für die Praxis*, RZU, Zürich.
- Sager, F 2002, «Vom Verwalten des urbanen Raums», Berner Studien zur Politikwissenschaft, Haupt, Bern.
- Sieverts, T 1997, *Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Vieweg, Braunschweig.

Anhang 1: Liste der interviewten Personen

Herr Hans-Rudolf Blöchliger, Präsident der Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) (Interview vom 18. September 2008 in Zürich-Witikon)

Herr Claude Fehr, Projektmitarbeiter Gebietsreform und Reform Zürcher Finanzausgleich im Gemeindeamt des Kantons Zürich, Direktion der Justiz und des Innern (Interview vom 16. September 2008 in Zürich)

Herr Othmar Hiestand, Gemeinderat von Bubikon, Vizepräsident und Vorsteher Hochbau und Planung (Interview vom 24. September 2008 in Zürich)

Herr Stefan Krebs, Präsident der Planungsgruppe Zürcher Oberland (PZO) und Gemeinderat von Pfäffikon (Interview vom 19. September 2008 in Pfäffikon)

Herr Patrick Neuhaus, Stadtplaner von Wetzikon (Interview vom 18. September 2008 in Wetzikon)

Herr Walter Ulmann, Stadtplaner von Uster (Interview vom 17. September 2008 in Uster)

Herr Lothar Ziörjen, Stadtpräsident von Dübendorf (Interview vom 15. September 2008 in Dübendorf)

Anhang 2: Interviewleitfaden Gemeindevertreter

Siedlungsentwicklung

- Welche Instrumente besitzt eine Gemeinde, um attraktiven Städtebau zu fördern, und welche stufen Sie als besonders effektiv ein?
- Werden diese Instrumente in Ihrer Gemeinde genutzt? Weshalb (nicht)?
- Wie hat sich das Politikfeld der Siedlungsentwicklung in den letzten zehn Jahren in Ihrer Gemeinde gewandelt? Weshalb?
- Wie kann eine Gemeinde Einfluss nehmen auf die räumliche Entwicklung, wenn sie den Boden gar nicht besitzt? Wie stellt sich die Zusammenarbeit mit privaten Investoren dar?
- Welche Akteure sind in diesem Politikfeld besonders relevant – Stadtplaner, Exekutive, Legislative?
- Welche Rolle spielen die privaten Akteure? Fördern oder hindern sie attraktiven Städtebau?

Gelungene Beispiele

- Gibt es in Ihrer Gemeinde erwähnenswerte, gelungene Beispiele von qualitativ hochstehendem Städtebau? Welche?
- Wie hat sich in diesem konkreten Fall der politische Prozess dargestellt? Was war der Auslöser und wer waren die treibenden Kräfte?
- Fördert Ihre Gemeinde eine steigende innere Verdichtung? Weshalb (nicht)?

Erfolgsfaktoren und Hindernisse

- Was sind Ihrer Meinung nach die zentralen Erfolgsfaktoren/Hindernisse in diesem Politikfeld?
- Wie könnte man diese ausbauen bzw. umgehen?
- Hat die interkommunale Zusammenarbeit (z. B. in Form von Regionalplanungsgruppen) einen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden? Welchen?

Anhang 3: Interviewleitfaden Vertreter der Planungsgruppen

Siedlungsentwicklung

- Welche Instrumente besitzt eine Gemeinde, um attraktiven Städtebau zu fördern, und welche stufen Sie als besonders effektiv ein?
- Welche Akteure sind in diesem Politikfeld besonders relevant – Stadtplaner, Exekutive, Legislative?
- Welche Rolle spielen die privaten Akteure? Fördern oder hindern sie attraktiven Städtebau?
- Wie kann eine Gemeinde Einfluss nehmen auf die räumliche Entwicklung, wenn sie den Boden gar nicht besitzt?
- Was sind Ihrer Meinung nach die zentralen Erfolgsfaktoren/Hindernisse in diesem Politikfeld?
- Wie könnte man diese ausbauen bzw. umgehen?

Interkommunale Zusammenarbeit

- Hat die interkommunale Zusammenarbeit in Form von Regionalplanungsgruppen einen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden? Welchen bzw. warum nicht?
- Besteht in anderer Form eine Kooperation zwischen Gemeinden in diesem Politikfeld?
- Wie hat sich die interkommunale Zusammenarbeit in den letzten zehn Jahren verändert? Aus welchen Gründen?
- Wie würden Sie eine stärker institutionalisierte Gemeindegemeinschaft im raumplanerischen Bereich beurteilen?

Dieser Beitrag wurde im Rahmen des Projektes «S5-Stadt. Agglomeration im Zentrum» publiziert. Er ist Teil des gleichnamigen E-Books (doi:10.3929/ethz-a-006164305), welches das ETH Wohnforum – ETH CASE, Zürich, im Jahr 2010 in Zusammenarbeit mit dem Verlag hier+jetzt, Baden, herausgegeben hat. Das E-Book erscheint auch innerhalb der E-Collection der ETH Zürich. Dieser Dokumentenserver bietet die Möglichkeit, Forschungsarbeiten zu veröffentlichen und so einem weltweiten Publikum kostenlos zugänglich zu machen.

Zwischen 2007 und 2009 haben sich elf Forschungsprojekte mit dem Phänomen Agglomeration befasst. Das interdisziplinäre Vorhaben wurde initiiert und geleitet vom ETH Wohnforum – ETH CASE, einer Forschungsstelle am Departement Architektur der ETH Zürich. Gemeinsame Forschungsregion war ein Teil des Zürcher Metropolitanraumes entlang der S-Bahn-Linie S5. Die vom Projekt «S5-Stadt» genannte Region umfasst den Lebensraum von rund 300 000 Menschen in 27 Gemeinden und 3 Kantonen. Fragen nach einer nachhaltigen Gesellschafts- und Siedlungsentwicklung bildeten die übergreifende Perspektive.

Im Verlauf des Jahres 2010 schlugen die Forscherinnen die Brücke zur Praxis und führten den Dialog mit der Bevölkerung und Entscheidungsträgern in der untersuchten Region weiter. Dies geschah durch ein reiches Veranstaltungsprogramm, durch die Veröffentlichung dieses E-Books mit den Forschungsberichten sowie ein im Frühling 2011 erscheinendes Buch, das die breite Bevölkerung ansprechen möchte.

Projekt www.s5-stadt.ch
Leitung www.wohnforum.arch.ethz.ch
E-Collection www.e-collection.ethbib.ethz.ch
Verlag www.hierundjetzt.ch

doi:10.3929/ethz-a-006164305 (ganzes E-Book)

doi:10.3929/ethz-a-006164404 (dieser Artikel)