



Zürich, 10. Dezember 2018 mzs | AE

60 Jahre Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU (1958–2018) – Rückblick und Ausblick

Inhaltliche Zusammenfassung zur öffentlichen Veranstaltung vom 29.11.2018

Am 29. November 2018 feierte der 1958 gegründete Dachverband Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) sein 60-Jahr-Jubiläum. Am festlichen Anlass nahmen etwa 125 Personen aus Politik, Planung, Behörden und Wissenschaft teil. Die nachfolgende Zusammenfassung und der im Text erwähnte Foliensatz zur Jubiläumsveranstaltung sind auf der News-Webseite der RZU (www.rzu.ch/news) aufgeschaltet.

RZU-Vizepräsident **André Odermatt**, Stadtrat von Zürich, blickte in seiner Einleitung zum 60-Jahr-Jubiläum der RZU zuerst auf die Wachstumsphase in den 1950er Jahren zurück (vgl. Folien 2–4). Angesichts des rasanten und teils unkontrollierten Wachstums wurde der Ruf nach einer intensiveren Zusammenarbeit im damaligen Zürcher Grossraum immer lauter. Es bestand auch die Angst, die «Stadt» könnte sich immer mehr ins Umland ausbreiten. Vor diesem Hintergrund wurden die Zürcher Planungsregionen und die RZU gegründet. Heute ist das RZU-Gebiet an vielen Stellen zusammengewachsen. Viele der Themen aus den letzten 60 Jahren beschäftigen die RZU und ihre Mitglieder noch immer, unter anderem das Wachstum von Bevölkerung und Verkehr, der Schutz der Landschaft oder die Unterbringung von Grossinfrastrukturen. Es sei also, betonte André Odermatt, nach wie vor wichtig, dass die Regionen eng zusammenarbeiten. Dementsprechend werde an der Jubiläumsveranstaltung nicht nur auf die letzten sechs Jahrzehnte zurückgeblickt. Die Podiumsdiskussion am Schluss werfe auch einen Blick auf zukünftige Rollen und Aufgaben der neuausgerichteten RZU als Planungsdachverband der Region Zürich und Umgebung.

Im Anschluss an die einführenden Worte von André Odermatt führte «Conférencière» **Rahel Marti (Hochparterre)** das Publikum durch die reich illustrierte Entwicklung des RZU-Gebiets seit dem Jahr 1958. An der ersten Station der Zeitreise liess Rahel Marti die Entstehung des Schweizer Planungssystems während der Wachstumsphase der «**langen 1950er Jahre**» Revue passieren. In diesem historischen Kontext wurden 1957–58 die Planungsregionen und die RZU gegründet.

Die zweite Station führte in die **1960er Jahre**, die durch ein anhaltendes und unkontrolliertes Wachstum und einen eigentlichen Bauboom geprägt waren. Im Auftrag des Kantons erstellte die RZU im Jahr 1963 für die wachsende Region Zürich einen so genannten Siedlungsplan. Der Bauboom führte auch zur Entstehung der ersten Grosssiedlungen ausserhalb der Stadt Zürich. In diesem Zusammenhang schilderte Gastreferent



Fabian Furter (imRaum, Baden) die Entstehung der Wohnüberbauung Sonnhalde, eine von der Ernst Göhner AG in Vorfabrikation erstellte Siedlung in Regensdorf mit etwa 800 Wohnungen und 2400 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Folien 9–20). Er zeigte auf, wie sich die zwischen 1969 und 1979 erstellte Grossüberbauung während der letzten Jahrzehnte entwickelt hat. Heute bereiten der bauliche Zustand und die Bevölkerungszusammensetzung der Sonnhalde teilweise Probleme. Zudem verlor die Siedlung im Laufe der Jahre viele der ursprünglich vorhandenen Qualitäten wie etwa Läden und Begegnungsorte. Deshalb wird seit einigen Jahren unter anderem im Rahmen von Quartierarbeitsgruppen und eines Wettbewerbsverfahrens für ein neues Zentrum über die zukünftige Entwicklung dieser Siedlung nachgedacht. Glücken diese Aktivitäten, können die Qualitäten einer dicht überbauten Grosssiedlung in einem attraktiven landschaftlichen Umfeld für die heutigen Bedürfnisse adaptiert und genutzt werden.

An der dritten «Zeitreise-Station» zu den **1970er Jahren** veranschaulichte Rahel Marti die rasante Automobilisierung der Schweiz und die Ausrichtung der Raumentwicklung auf den motorisierten Individualverkehr während dieser Zeit. Der Bau von Autobahnen sowie Express- und Umfahrungsstrassen prägte die damalige verkehrs- und raumordnungspolitische Diskussion. Zu dieser Zeit war die RZU für die Koordination der regionalen Gesamtpläne der Planungsgruppen und der Stadt Zürich verantwortlich. Sie entwarf auch mehrere Richtlinien, zum Beispiel für den Entwurf von Strassen und Autobahnen. Gastreferent **Manuel Scholl** (agps architecture, Zürich) zeigte auf, wie sich die in den 1930er Jahren erstellte Umfahrungsstrasse in Zürich-Schwamendingen zur viel befahrenen Autobahnstrecke entwickelt hat (vgl. Folien 22–30). Heute belasten über 110'000 Fahrzeuge pro Tag das umliegende Wohnquartier. Anhand der voraussichtlich 2023 fertig gestellten Autobahnüberdeckung «Einhausung Schwamendingen» zeigte Manuel Scholl auf, wie Quartiere von Emissionen entlastet und zugleich neue Freiraum-Qualitäten geschaffen werden können. Bei der Planung der Einhausung wurde viel Neuland betreten. Zwischen den Beteiligten aus sehr unterschiedlichen Fachbereichen musste sich zuerst ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Sprache entwickeln. Gerade die gestalterischen Anliegen aus den Bereichen Architektur, Städtebau und Freiraumplanung mussten während längerer Zeit kontinuierlich und hartnäckig eingebacht werden, damit das Potential des Vorhabens für das umliegende Quartier ausgeschöpft werden konnte. Im Falle der Einhausung hat sich dies gelohnt: Auf dem Dach der Einhausung wird ein durchgehender und attraktiver Grün- und Freiraum für die Quartierbevölkerung entstehen, der über Rampen, Treppen und Lifte für Fussgänger und Velofahrer erschlossen wird.

Im Zentrum der vierten Station zu den **1980er Jahren** stand der öffentliche Verkehr. Rahel Marti schilderte die Pläne und Abstimmungsvorlagen zur Tiefbahn und zur U-Bahn, die in den 1960er und 70er Jahren jedoch vom Zürcher Stimmvolk verworfen wurden. Vor diesem Hintergrund begannen dann die Planungen zur S-Bahn Zürich und zum Zürcher Verkehrsverbund ZVV. Die RZU wirkte seit den 1960er Jahren in der «Zürcher Behördendelegation für den Regionalverkehr» mit, welche die S-Bahn und den ZVV vorbereitete. 1981 bewilligten die Zürcher Stimmbürger den Bau des Kernstücks der S-Bahn mit einer Zweidrittelmehrheit. 1988 folgte die gesetzliche Grundlage für den ZVV, der die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ebenfalls deutlich zustimmten. 1990 wurde die S-Bahn eröffnet, gleichzeitig wurde der Zürcher Verkehrsverbund aktiv. Seither haben sich die Passagierzahlen auf der S-Bahn weit mehr als verdoppelt. Vor diesem Hintergrund zeigte Gastreferent **Rainer Klostermann** (Feddersen & Klostermann) anhand der Glattalbahn die Möglichkeiten auf, wie mit Stadtbahnen Städtebau betrieben werden kann (vgl. Folien 33–56). Stadtbahnen können dem heterogenen Agglomerationsraum zu einer neuen Struktur verhelfen. An den Haltestellen können dicht



überbaute, gut ausgestattete und attraktive Stadträume entstehen. Er erinnerte die Gemeinden aber auch daran, dass sie ihre Aufgaben im Rahmen ihrer kommunalen Planungen erledigen müssen, um die Potentiale und Chancen von Stadtbahnen wie der Glatttal- oder der Limmattalbahn wirklich nutzen zu können.

Die fünfte Station der Zeitreise fokussierte auf die Wirtschaftskrise, die Deindustrialisierung und die Stadtfucht während den **1990er Jahren**. In dieser Zeit schrumpfte die Bevölkerung der Stadt Zürich bis auf etwa 330'000 Einwohner. Die Stadt wurde in der damaligen Wahrnehmung zur sogenannten «A-Stadt», eine Stadt, in der Arme, Arbeitslose, Alte und Alkoholiker dominierten. Die Planung reagierte mit neuen Zugängen und Methoden auf die bestehenden Probleme und Herausforderungen. Der damalige Stadtpräsident Josef Estermann initiierte 1996 das «Stadtforum Zürich» und beauftragte die RZU mit dem Aufbau und der Durchführung dieses neuartigen Gefässes. Zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Grundeigentümern, Interessengruppen und Bevölkerung wurden Leitsätze zur städtebaulichen Aufwertung festgelegt, Empfehlungen formuliert und Projektideen präsentiert. Das Stadtforum Zürich steht für das Entstehen einer neuen, integrativen «Planungskultur», die sich seither weiterentwickelt hat. **Barbara Zeleny** (SBB-Immobilien) zeigte in ihrem Gastreferat auf, dass heute auch Unternehmen wie die SBB auf partizipative Zugänge und Methoden in der Planung setzen (vgl. Folien 59–71). Aktuell entwickeln die SBB ihre verschiedenen Areale im Gleisraum zwischen dem Hauptbahnhof Zürich und Altstetten. Dabei nutzen sie neuartige Planungsansätze, die städtebauliche Entwurfsverfahren mit der Beteiligung von Interessengruppen und der Quartierbevölkerung kombinieren.

An der sechsten Station tauchte Rahel Marti zusammen mit dem anwesenden Publikum in die lange Wachstumsperiode seit dem Beginn der **2000er-Jahre** ein. Seit dem Jahr 2000 wuchsen Bevölkerung, Verkehr und Wirtschaft im RZU-Gebiet kontinuierlich an, häufig zulasten von Grünräumen und offenen Landschaften. In dieser Zeit entwickelten die RZU und ihre Mitglieder Leitbilder und Konzepte zur zukünftigen Entwicklung der Siedlung und des Verkehrs im RZU-Gebiet. Im Rahmen eines Modellvorhabens der Agglomerationspolitik des Bundes entstand das «Raumentwicklungsleitbild». In diesem Leitbild wurden Prinzipien sowie quantitative und qualitative Zielsetzungen zur zukünftigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im RZU-Gebiet und in den Regionen verankert. Vor diesem Hintergrund schilderte Gastreferent **Rolf Gerber** (ehem. Chef des kantonalen Amtes für Natur und RZU-Vorstandsmitglied), wie die RZU auf die Sorge um die Entwicklung der Landschaft im RZU-Gebiet reagierte (vgl. Folien 73–76). 2008 verabschiedete sie ein Leitbild zur Landschaftsentwicklung im RZU-Gebiet. In die Erarbeitung dieses Leitbilds waren nicht nur die RZU-Mitglieder, sondern auch Interessenverbände aus den Bereichen Landwirtschaft sowie Landschafts- und Naturschutz einbezogen worden. Basierend auf diesen Leitbildarbeiten wurde bis 2012 das Zielbild «Landschaftssystem_RZU» erarbeitet, das einen neuen planerischen Umgang mit dem Spannungsfeld Wachstum und Landschaft darstellte. Dieses mit umfangreichem Plan- und Skizzenmaterial illustrierte Zielbild floss auch in die Richtplanung und Konzepterarbeitung des Kantons Zürich und der Planungsregionen ein.

An der siebten und letzten Station führte Rahel Marti das Publikum in die Jahre zwischen 2010 und heute. Die **2010er-Jahre** waren durch anhaltendes Wachstum von Bevölkerung und Verkehr geprägt. Die Bevölkerung wuchs in diesem Zeitraum um über 95'000 auf knapp eine Million Einwohnerinnen und Einwohner. Im Verlaufe der letzten acht Jahre fand das Wachstum zunehmend im Siedlungsinnern statt. Dementsprechend prägten die Themen Wachstum und Innenentwicklung die planerische Diskussion der



letzten Jahre. Die RZU führte verschiedene Tagungen und drei Erfahrungsaustauschprozesse (Erfa) zu diesem Themenkomplex durch. Im neu entwickelten «Erfa-Veranstaltungsformat» kamen Vertreterinnen und Vertretern von politischen Exekutiven und Planungsbehörden mit Expertinnen und Experten aus den Bereichen Raumplanung, Architektur und Städtebau zusammen. Gemeinsam diskutierten sie die facettenreichen Herausforderungen und Lösungsansätze zu den behandelten Themen aus den Bereichen Verdichtung, Zentrumsentwicklung und Mitwirkung. Seit 2017 führt die RZU zudem Dialogprozesse zu komplexen und umstrittenen Themen wie Ortsdurchfahrten oder Nutzungsvorgaben zu regionalen Arbeitsplatzgebieten durch. Die Entwicklung des Werkplatzes ist ein Thema, das bei der aktuellen Diskussion über die Innenentwicklung häufig vergessen geht. Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich **Brigit Wehrli-Schindler** (Stadtsoziologin, ehem. Direktorin Stadtentwicklung Zürich) in ihrem Gastreferat auf die Sicherung der gewerblich-industriellen Produktion im städtischen Raum (vgl. Folien 78–80). In diesem Zusammenhang regte sie an, dass in allen Wohnquartieren geeignete Flächen und Räume für quartierbezogene Produktionsbetriebe wie z.B. Bäckereien, Schreinereien oder Brauereien reserviert werden könnten. Die Planung sollte jedoch auch innerstädtische Flächen für die industrielle, auf nationale und internationale Märkte ausgerichtete Produktion bewahren (z.B. MAN am Escher-Wyss-Platz). Gerade erfolgreiche Unternehmen wie die Firma Freitag sind gemäss Brigit Wehrli-Schindler dabei auf Flexibilität angewiesen: «Mal brauchen sie Räume im Quartier, mal grössere Flächen für Produktion in Industriezonen». Auch die herkömmliche Unterscheidung zwischen Produktion und Dienstleistung werde angesichts der aktuellen Produktionsmethoden immer schwieriger. Es wäre deshalb prüfenswert, ob inskünftig nicht die Unternehmensgrösse ein wichtiges Kriterium zur Bewilligung der jeweiligen Aktivitäten darstellen könnte.

Im Anschluss an die Zeitreise durch 60 Jahre Geschichte leitete RZU-Direktor **Angelus Eisinger** mit einem kurzen Referat zum Ausblick auf die Zukunft der RZU über, die neu «Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung» heisst. Die neuausgerichtete RZU wird sich künftig in den drei Tätigkeitsbereichen «austauschen und vernetzen», «initiieren und vertreten» sowie «vorausschauen und informieren» engagieren. In diesen Bereichen will sich die RZU aktiv und wirksam für die Anliegen und Interessen ihrer Mitglieder einsetzen. Viele der in der «Zeitreise» behandelten Themen werden die RZU und ihre Mitglieder weiterhin beschäftigen: so zum Beispiel das Wachstum oder die weitere Entwicklung des Verkehrs, des Wohnraums und der Landschaft. Diese Themen werden jedoch im Gegensatz zu früher vor einem Hintergrund diskutiert werden, der wesentlich durch Innenentwicklung, soziodemographischen Wandel oder Umbrüche im Bereich Mobilität geprägt sein wird. Bei der Behandlung dieser Themen will die RZU ihre zentralen Stärken nutzen: sie ist unabhängig und verfügt über Fachkompetenz, sie führt Prozesse effizient und zielorientiert durch und bringt die Entscheidungsträger der Politik und die Fachleute der Planung zusammen.

Im anschliessenden Ausblick diskutierten Politologe **Andreas Ladner** (Professor, IDHEAP) und Raumentwicklungsexperte **Daniel Müller-Jentsch** (Avenir Suisse) zusammen mit Moderator **Roman Dellsperger** über die Zukunft der RZU als Planungsdachverband der Region Zürich und Umgebung.

Andreas Ladner versteht den Dachverband RZU als Teil eines «Governance-Systems». Dieses Mehrebenen-System umfasst alle Kantone, Regionen, Gemeinden sowie Verbände und andere Institutionen, die sich mit Fragen der Raumentwicklung in grenzüberschreitenden Agglomerationsräumen beschäftigen (vgl. Folien 83–96). Verbände wie die RZU können insbesondere in den Bereichen Agenda-Setting, Lobbying, «Framing» und Sensibilisierung Wirkung entfalten. Damit können sie etwa dafür sorgen, dass planerisch wichtige Themen



angemessen eingeordnet und behandelt, zukünftige Herausforderungen erkannt und die Interessen ihrer Mitglieder berücksichtigt werden. Angesichts ihrer im Vergleich zu Gemeinden, Regionen und Kanton geringeren demokratischen Legitimation können solche Vereine aber nur als Ergänzung zu den bestehenden staatlichen Strukturen tätig werden.

Daniel Müller- Jentsch hob in seinem Referat verschiedene mögliche Funktionen und Aufgaben der RZU als «Think-Tank des funktionalen Raums» hervor: Als Wissensplattform kann die RZU zum Beispiel «Good- oder Best-Practice-Beispiele» analysieren, aufbereiten und verbreiten. In ihrer Rolle als Vordenkerin kann die RZU Herausforderungen und Lösungsansätzen identifizieren (vgl. Folien 97–100). Als Vernetzerin und Fürsprecherin kann die RZU zum Beispiel Netzwerkanlässe für Politik und Fachexperten anbieten und sich für die Interessen ihrer Mitglieder und des RZU-Gebiets einsetzen. Schliesslich kann sie als Konfliktmediatorin Interessenkonflikte benennen und einen Beitrag zu deren Lösung leisten.

Abschliessend regten die Podiumsteilnehmer an, dass die RZU künftig gemeinsam mit ihren Mitgliedern kontinuierlich neu definiert, welches die richtigen Aufgaben und Rollen des Planungsdachverbands sind. Dabei müssen sie auch gemeinsam definieren, welche Ressourcen und Kompetenzen für diese Aufgaben und Rollen nötig sind. Nur somit kann gewährleistet werden, dass die RZU auch in Zukunft einen wirksamen Beitrag für eine zukunftsfähige Entwicklung des Gebiets mit rund einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern und über 800'000 Beschäftigten leistet.
