

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 54 (1974-1975)  
**Heft:** 8: Raumplanung Schweiz 1974 : Fragen, Perspektiven, Konsequenzen

**Artikel:** Stadtplanung : das Beispiel Zürich  
**Autor:** Sidler, Gerhard B.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-162991>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

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

Das Raumplanungsgesetz kann nicht garantieren, dass eine gerechte und vernünftige Raumordnung zustandekommt. Es liefert lediglich ein paar wichtige Bausteine dazu. *Es liegt an den Kantonen und Gemeinden, ob sie diese Chance nutzen und auch ihre eigenen Mittel einsetzen. Raumplanung geschieht nicht durch Wunder!*

<sup>1</sup>Entwurf eines Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 (RPGE).

GERHARD B. SIDLER

## Stadtplanung: das Beispiel Zürich

Das Wohnen in Zürich ist seit einigen Jahren fühlbar bedroht. Immer mehr Leute leiden unter den unwirtlichen Einflüssen des Verkehrs und fürchten die nachteiligen Auswirkungen der Hochkonjunktur. Der einzelne Bewohner kann sich auch kaum – beispielsweise gegen die Strassenlärmimmissionen – zur Wehr setzen, und viele Städter vermissen plötzlich die gewohnte Sicherheit in ihren günstigen Wohnungen. Der Stadtrat von Zürich wurde schon 1967 von seiner beratenden Stadtplanungskommission auf die Folgen derartiger Entwicklungen aufmerksam gemacht.

### *Stadtplanung ist mehr als Verkehrsplanung*

Grundsätzlich ging es um die Erarbeitung einer *Entwicklungsprognose*, die langfristigen Charakter besitzt, der politischen Willensbildung vorangeht und ihr die erforderlichen Fakten und Daten dienstbar machen soll. Diese Entwicklungsprognose soll sich auf alle drei Sektoren (öffentlicher Sektor, Privatwirtschaft und private Haushalte) beziehen. Durch eine eingehende Bestandesaufnahme und laufenden Kontakt mit den wichtigsten Wirtschaftsträgern einerseits sowie durch soziologische Untersuchungen andererseits sollen die verschiedenen Wunschbilder der zukünftigen Entwicklung zum Ausdruck gebracht werden. Durch Information der Öffentlichkeit soll das Verständnis für die langfristigen Probleme geweckt und damit die frühzeitige Mitarbeit der interessierten Kreise erwirkt werden. Durch die Bekanntgabe von Entwicklungsprognosen soll der Privatwirtschaft ermöglicht werden, ihre Investitionen in Übereinstimmung mit denjenigen der öffentlichen Hand vorzunehmen.

1971 konnte die *Entwicklungskoordination Stadt Zürich* geschaffen werden, das heisst es wurden ein Entwicklungskoordinator eingesetzt und

Studienaufträge erteilt. Das umfassende Arbeitsprogramm ging davon aus, dass der Drang der Bevölkerung in die Städte seit vielen Jahren unvermindert anhält. Selbst in den USA zeichnet sich in verschiedenen Städten eine Umkehr der seit dem Zweiten Weltkrieg eingetretenen Abwanderung in die Suburbs ab. Durch eine sinnvolle Gestaltung der Kernzonen ist es gelungen, die verödeten Stadtzentren wiederum attraktiv zu machen und aufzuwerten. Die städtischen Umweltbedingungen breiten sich ganz allgemein immer weiter aus und werden in zunehmendem Masse bestimmend für die Mehrheit der Einwohnerbevölkerung. Der Stadtgemeinde obliegt die Erfüllung zentraler Funktionen, welche den Mittelpunkt der Stadtregion bilden. Dabei sind folgende vier Bedingungen zu erfüllen:

1. Erzielung eines hohen Lohnwertes
2. Erzielung eines hohen Wohnwertes
3. Erzielung eines hohen Freizeitwertes
4. Erzielung eines hohen Bildungswertes

Es ist ein Gleichgewicht anzustreben zwischen den verschiedenen Einflüssen, welche die Entwicklung bestimmen. Das Ergründen der massgebenden Komponenten und Einflussfaktoren, welche die Attraktivität für die Einwohnerbevölkerung und für potentielle Zuwanderer bestimmt, ist eine vordringliche Aufgabe. Die Finanzkraft der Städte ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gedeihen dieser Gemeinschaften; sie ist aber nicht hinreichend, um die Innenstadt lebendig zu gestalten und einer verödeten Abwanderung wirksam begegnen zu können. Die Stadt muss ihre Stellung als europäisches Dienstleistungszentrum verteidigen, wenn der Schweizer, insbesondere der Zürcher Bevölkerung ihr überdurchschnittlich hoher Lebensstandard erhalten bleiben soll. Atmosphäre und Spannkraft, hohe Qualität der Dienstleistungen und ein hohes kulturelles Niveau sind zusätzlich erforderlich, um beispielsweise die City von Zürich als hochwertiges Einkaufszentrum zu erhalten und unsere Stadt konkurrenzfähig zu erhalten zu den andern europäischen Zentren. Es empfiehlt sich, einen zunehmenden Einfluss der EWG in Rechnung zu stellen, da damit ein Schwinden der bisherigen wirtschaftlichen Vorteile der Schweiz verbunden sein dürfte.

In einer ersten Arbeitsphase wurde der *Ist-Zustand* analysiert und die *Rahmenbedingungen* für die künftige Entwicklung festgelegt. Die Prognos AG Basel untersuchte den Arbeitskräftebedarf und das Arbeitskräfteangebot im Raume Zürich bis 1985; Professor Dr. B. Fritsch vom Institut für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich die Beschäftigungseffekte des Aussenhandels auf die Produktions- und Dienstleistungssektoren in der Region Zürich. Unter der Leitung von Prof. Dr. H. Jürgensen aus Hamburg wurden zwei umfangreiche lokale Befragungen durchgeführt mit dem Ziel, den not-

wendigen Rückhalt für die Selektion der relevanten Mängel und Vorzüge der Stadt Zürich und der Ansätze für eine quantitative Umsetzung und Vergleichbarmachung qualitativer Faktoren zu gewinnen. Die repräsentative Bevölkerungsbefragung wandte sich an 1300 Bewohner der Stadt, der weiteren Agglomeration und einer starken Gruppe von in den letzten drei Jahren aus Zürich abgewanderten Bürgern. Die Befragung der Wirtschaft war zur Ergänzung der amtlichen statistischen Unterlagen nötig und wandte sich an alle Dienstleistungsbetriebe mit über 50 Angestellten in der Agglomeration und an alle Industriebetriebe mit über 50 Beschäftigten im ganzen Kanton Zürich, zusammen über 1000 Unternehmen. Die beiden Listen geben die Bedeutungsranordnung der verschiedenen Attraktivitäten wieder, wie sie sich in diesen Befragungen abzeichneten:

je 1000 Punkte für die 2 Oberziele:	<i>Bewohner</i>		<i>Wirtschaft</i>	
	Steigerung der Lebens- qualität der Bewohner		Steigerung der Produzenten- attraktivität	
Attraktivitäten		Punkte		Punkte
	1. Freizeit	215	Flächenmarkt	336
	2. Wohnen	206	Arbeitsmarkt	308
	3. Verkehr	122	Verkehr	266
	4. Bildung	121	Kontaktmöglichkeiten	75
	5. Erlebnisvielfalt	116	Vorleistungen der öffentlichen Hand	15
	6. Konsum	93		
	7. Erwerb	74		
	8. Sozialniveau	53		
		<u>1000</u>		<u>1000</u>

### *Die Zukunft gedanklich vorwegnehmen*

Im Sommer 1972 fasste der Stadtrat von Zürich die damaligen Resultate in seiner Standortbestimmung zusammen. Danach ist die Stadt an einem Wendepunkt ihrer Geschichte angelangt. Die langanhaltende Zunahme von Einwohnern, Arbeitsplätzen und Finanzkraft ist abgeschlossen. Mit diesem Bekenntnis zu einem Verzicht auf Wachstum verpflichtet sich der Stadtrat zu einem Leitbild, das sich nicht an der Menge, sondern an der Qualität als Zielsetzung für Lebensraum und Umwelt orientiert. Dazu sind drei Voraussetzungen zu erfüllen:

- Die Stadt muss den heutigen Substanzverlust von 5000 Abwanderern pro Jahr durch konkrete Massnahmen überwinden und zu einer Stabilisierung der Verhältnisse beim Überborden von neuen Bürogebäuden gelangen; dies sollte innerhalb eines Jahrzehnts erreichbar sein.
- Nur neue staatsrechtliche Formen können eine gerechtere Verteilung der Lasten in der Region ermöglichen.

— Die Ziele einer wohnlichen Stadt, in der man sich zu Hause fühlt, haben nur dann Aussicht auf Verwirklichung, wenn es gelingt, die heute bewusst verbreitete Skepsis gegenüber dem Leben in den Städten zu überwinden; wenn die Angst vor der Stadt, die Angst vor einer Stadt, die nicht mehr organisierbar sein soll, überwunden wird. Dabei ist es keine Frage, dass in zwanzig oder dreissig Jahren ein wesentlich grösserer Teil der Bevölkerung in städtischen Gemeinwesen leben wird. Es kommt also darauf an, die Städte ganz allgemein umweltfreundlicher zu machen, und in der Tat lässt sich reines Wasser, saubere Luft, geordnete Abfall- und Abwässerbeseitigung technisch am leichtesten und wirtschaftlich am günstigsten im Rahmen städtischer Ballungen erreichen.

Die Abkehr vom Wachstumsdenken in der Standortbestimmung des Stadtrates darf nicht zur Konservierung der gegenwärtigen Zustände führen, sondern soll den gefährlichen Trend der Entflechtung und Entmischung stoppen und den vielen guten Qualitäten von Zürich die Existenz für die Zukunft sichern. Diese Zielvorstellungen und die konkret unternommenen Schritte haben eines gemeinsam: sie setzen die Bereitschaft regionaler, kantonaler und eidgenössischer Partner zur engeren Zusammenarbeit voraus. Die strukturellen Veränderungen vollziehen sich aber offensichtlich rascher als die schrittweise wachsenden Möglichkeiten bei diesen Gesprächspartnern. Wenn Zürich sich von dieser voraussehbaren Entwicklung bald entfernen will, so muss die Stadt aus eigener Kraft Massnahmen im eigenen Bereich vollziehen. Dazu braucht sie klare Vorstellungen vom Gesamtziel ihrer Entwicklung.

Die vier von Professor Jürgensen ausgearbeiteten Alternativen unterscheiden sich vom Trend grundsätzlich in den Zielsetzungen über die Bevölkerungszahl und die Zahl der Arbeitsplätze (siehe Tabelle 1).

*Trend:* Sofern keine Steuerungsmassnahmen ergriffen würden, also im planlosen Zustand, ist zu erwarten, dass die Zahl der Einwohner rapid sinken könnte. Bis 1985 auf die Einwohnerzahl zu Beginn der vierziger Jahre. Die Zahl der Arbeitsplätze würde von 297 000 auf 313 000 ansteigen.

*Alternative I* (Trend-Mischung) beinhaltet eine *Wiederbevölkerung* der Stadt. Die Differenz gegenüber dem Trend beträgt 100 000 Einwohner oder 30%. Diese Alternative setzt das extremste Ziel in bezug auf Einwohnerwachstum.

*Alternative II* lässt zur *Wirtschaftsstärkung* dem Wachstum der Arbeitsplätze freien Lauf, also Trendbedingungen, und postuliert eine gegenüber I schwächere *Wiederbevölkerung*.

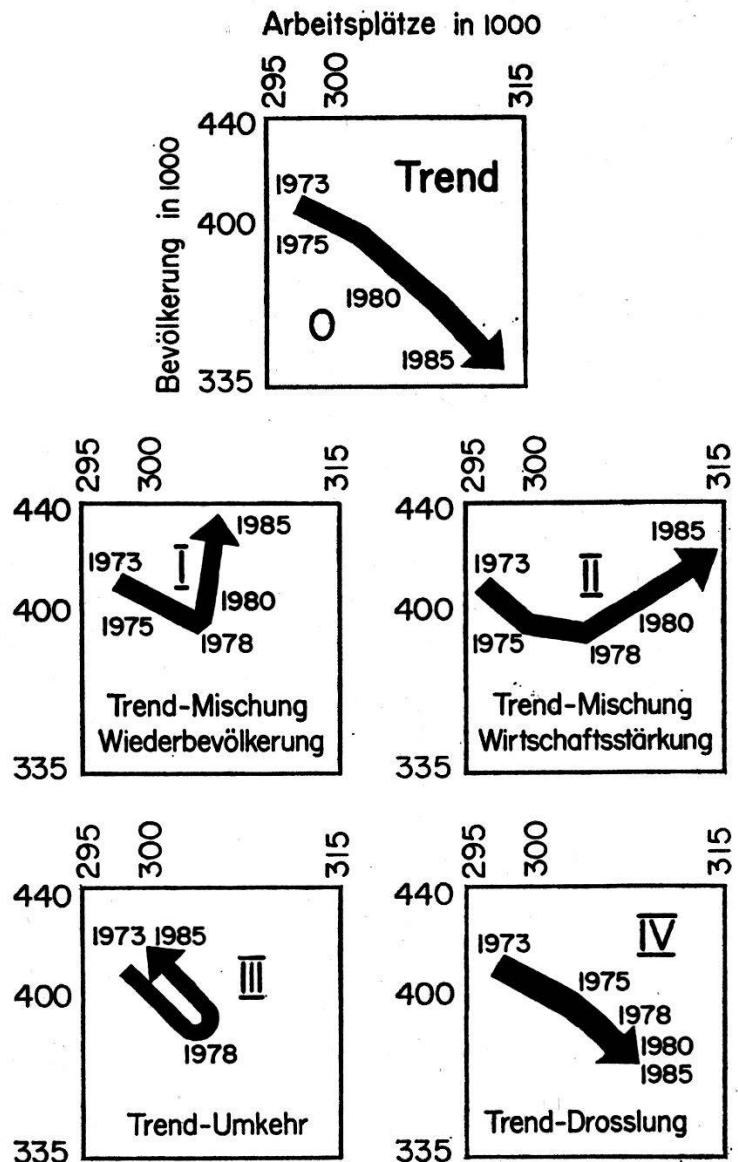


Tabelle 1

*Alternative III* will eine extreme *Trend-Umkehr* und Wiederherstellung der ursprünglichen Grössenverhältnisse erzwingen. Diese Zielsetzung scheint vielen Kreisen heute wünschenswert zu sein, sie ist aber nicht realistisch.

*Alternative IV* wurde als fatalistisch bezeichnet, weil die beiden Entwicklungen Bevölkerung und Arbeitsplätze durch *Trend-Drosselung* nur mehr oder weniger beeinflusst werden sollen.

Aufgrund eingehender Aussprachen ist der Stadtrat von Zürich zum Schluss gekommen, eine Kombination zu empfehlen, die eine realistische *Stabilisierung der Stadtentwicklung* zu ermöglichen verspricht. Dies aus folgenden Gründen: Die *Trend-Umkehr* wäre zwar wünschenswert, ist aber nicht realistisch, die *Trend-Drosselung* ist wohl realistisch, entspricht aber

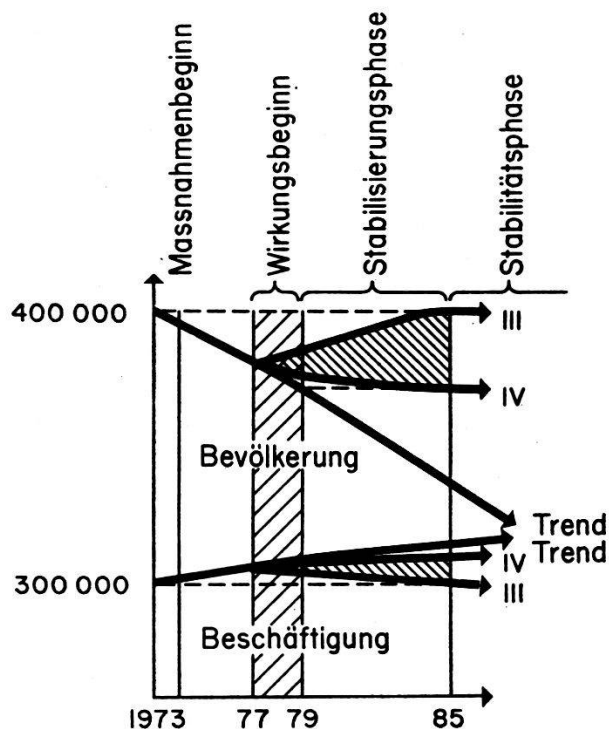


nicht den Wünschen des Stadtrates. Wunsch und Wirklichkeit könnten am ehesten miteinander in Einklang gebracht werden, wenn – immer für das Jahr 1985 – in bezug auf die Bevölkerungszahl die Grössenordnung von 400 000 und für die Arbeitsplätze die Grössenordnung von 300 000 in Aussicht genommen wird.

### *Die Massnahmen des Entwicklungsprogramms*

An sich wäre es wünschenswert, wenn in streng hierarchisch geregelten Schritten zuerst der Bund, dann der Kanton, nachher die Region und schliesslich die Stadt ihr Leitbild erarbeiten würden. Es leuchtet aber jedermann ein, der mit der Langsamkeit der Willensbildung in unserem Land vertraut ist, dass ein solches Vorgehen illusionär wäre. Vielmehr drängt sich ein simultanes Vorgehen auf. Dieses Vorgehen lässt sich auch deshalb vertreten, da zurzeit keine grundlegende Differenz über die Rolle Zürichs im kantonalen wie im eidgenössischen Leitbild besteht. Die eidgenössischen wie die kantonalen Stellen wünschen sich eine Dämpfung des Wachstums in Zürich. Dies entspricht den Zielsetzungen der vom Stadtrat vorgeschlagenen Stabilisierungsvariante.

Mit der Festlegung des Ziels für 1985 ist der einzuschlagende Weg noch keineswegs ausreichend beschrieben. Dazu gehören auch Vorstellungen über die anzusetzenden Massnahmen und deren verzögerter Wirkungsbeginn.



*Tabelle 2:*

*Der Spielraum der Stabilisierung*

Die gegenwärtige Situation ist, wie die Untersuchungen und Befragungen zeigen, keineswegs negativ. Zürich gilt im Vergleich zu andern Städten als schöner, attraktiver und interessanter Lebensraum. Einzelne Einwohnergruppen sind allerdings unangenehm und auf die Dauer unzumutbaren Lebensbedingungen ausgesetzt. Die Behörden werden daher besonderen Wert auf jene Massnahmen legen müssen, die kurzfristig wirksam werden und spürbar die *Qualität des Stadtlebens* gerade auch für diese Einwohnergruppen verbessern. Schon in der ersten Wertung des Gutachtens Jürgensen aus der Sicht des Stadtrates, die gegenwärtig in einer parlamentarischen Kommission vorberaten wird, sind einschneidende *Sofortmassnahmen* unter dem Begriff Wohnschutz dargelegt. Im weiteren ist die konsultative Stadtplanungskommission unter der Leitung des Stadtpräsidenten an der eingehenden Detailberatung eines umfassenden Massnahmenkatalogs. Neben den eigentlichen Steuerungsmöglichkeiten, die auf die Gruppen (1) Wohnen, (2) Einkaufen, (3) Freizeit und Stadterlebnis, (4) Arbeitsplatzpolitik und (5) Verkehr verteilt sind, kommen den sogenannten *Steuerungsvoraussetzungen* besondere Bedeutung zu. Die Beeinflussung der Stadtentwicklung im Sinne von erhöhten Qualitätsanforderungen setzt eben entsprechende organisatorische und Verwaltungsmassnahmen innerhalb und ausserhalb der Stadt voraus.

Mit dem Aufstellen eines Massnahmenkatalogs, dem Bestimmen der Prioritäten durch die Sofortmassnahmen und der Festlegung der instrumentalen Voraussetzungen hat die Stadtplanung eine kritische Schwelle erreicht. Nun müssen die politischen Gremien mit Entscheiden, Beschlüssen und nicht zuletzt auch mit Taten die Gestaltung der städtischen Zukunft übernehmen. Dabei stehen 50 weitere Städte und Gemeinden in einer engen Wechselbeziehung mit der Zentralstadt. Heute wohnen 720 000 Menschen in dieser Agglomeration. Schon in einem Jahrzehnt stellt die dannzumalige Bevölkerung erhöhte Ansprüche. Bei allem Wandel muss aber die *Landschaft dieser Stadttagglomeration* mit den Hügeln, Wäldern, Freiflächen und Seen ihre unverwechselbaren Vorzüge bewahren. Die vorhandene Gliederung in Siedlung und Natur ist die beste Grundlage für eine hohe Lebensqualität in der Grossstadt Zürich.

*Publikationen der Entwicklungskoordination Stadt Zürich:* Band 1: Die Region Zürich im Rahmen der schweizerischen Volkswirtschaft; Juli 1972. – Band 2: Vorschläge für ein Entwicklungsprogramm der Stadt Zürich; März 1973. – Band 3: Ent-

wicklung der Stadt Zürich, Analysen, Trends, Programme; November 1972. – Band 4: Möglichkeiten einer Stabilisierung der Zürcher Stadtentwicklung; Dezember 1973.