Stadterweiterung im Zentrum

Autor(en): **Wezemael, Joris van**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2009)**

Heft 5

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957359

Nutzungsbedingungen

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

Haftungsausschluss

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

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

http://www.e-periodica.ch

Stadterweiterung im Zentrum

JORIS VAN WEZEMAEL
Professor für Humangeographie an der Universität Freiburg/Schweiz

Der vorliegende Beitrag diskutiert den Planungsprozess der Stadterweiterung Zentrum Effretikon und bettet diesen in den aktuellen planungstheoretischen Diskurs ein.

«Qu'est-ce que l'art de gouverner? (...) le traitement de l'aléatoire» (Michel Foucault)

Heute leben 165 Menschen im Planungsperimeter eines Arealentwicklungsprojektes, welches neben 400 Wohnungen für bis zu 1000 Personen, 10'000 m² Verkaufsfläche und 500 Arbeitplätzen auch bedeutende Angebote für die Allgemeinheit zur Aufwertung des Zentrums von Effretikon beinhalten soll.

Wie in vielen anderen Schweizer Zentren raubt auch in Effretikon ein Abwärts-Zirkel wechselseitiger sozialer und wirtschaftlicher Prozesse politischen Strategien die Chancen ihrer Umsetzung. Realisierte Projekte zeichnen sich indes immer häufiger dadurch aus, dass sie in so genannten Governance-Settings am Rande des nominalen Planungssystems stattfinden: stadtplanerische Zielsetzungen sind heute vermehrt an projektorientierte Entwicklungen gebunden. Wenn die Planung ein Vehikel zur Umsetzung benötigt, verschwimmt die Grenze von Stadtplanung und Arealentwicklung. Wie kann die Stadtplanung in diesem Entwicklungskontext ihre Ziele verfolgen und für eine soziale Stadt eintreten?

Initiativen zur Aufwertung des Zentrums

Die Aufwertung des Zentrums bildet einen Entwicklungsschwerpunkt der Gemeindeexekutive für die Perioden 2002–2006 und 2006–2010. Eine ansehnliche Reihe von Projekten wurde in den letzten 10 Jahren initiiert, ohne aber nennenswerte Ergebnisse zeitigen zu können. So nahm die Stadt mit einem Gebiet westlich der Geleise an einem EUROPAN Wettbewerb teil, für einen Umbau im Zentrum wurde ebenfalls ein Anlauf genommen. In der Stadt entstanden eine Reihe von Initiativen im Rahmen der Agenda21-Bewegung. Diese bereiteten einen Boden dafür, dass der Stadtrat bereit dafür war, sich, wenn auch kritisch, auf das Entwicklungsvorhaben einzulassen.

Ein Entwicklungsprojekt als Vehikel für die Stadtplanung?

Weitsichtig hatte der amtierende Stadtpräsident im Rahmen einer Revision der Zonenplanung im Zentrumsgebiet eine niedrige Dichte auf 4 m³/m² belassen, um im Prozess einer möglichen Sondernutzungsplanung oder eines Gestaltungsplans mehr Gewicht in die Verhandlungen einbringen zu können. Dies kommt der Stadt zugute als sie sich für das Projekt eines Arealentwicklers interessiert. Dadurch konnte sie vereinbaren, dass eine Projektrealisierung für die Stadtbevölkerung nebst Arbeitplätzen und Wohnungen auch einen Stadtgarten und Bahnhofplatz sowie bedeutende Angebote für die Allgemeinheit (Begegnungsraum in der Bahnhofstrasse sowie öffentlicher begehbarer Freiraum) beinhalten muss. Die zu realisierenden, dem Gemeinwohl dienenden Infrastrukturen widerspiegeln die starke Verhandlungsposition der Stadt.

Umsetzungsprobleme und gegenseitige Abhängigkeit

Entwicklungen im Bestand oder die Aktivierung von Potenzialen fordern aktuell die Planung heraus. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass Ressourcen wie Verfahrenskompetenz, Know-how oder Investitionskapital über verschiedene Akteure verteilt sind. Politische wie wirtschaftliche Akteure lassen sich in der Regel auf Aushandlungsprozesse ein, weil jeder beteiligte Akteur nicht alleine an sein Ziel gelangen kann.

In der Planungspraxis führt das Scheitern weisungsbasierter Planungsmodi oft zur Schaffung von ad-hoc Organisationen (Begleitgruppen, gemischte Planungsausschüsse). In Effretikon erfolgte der wesentliche Schritt im September 2007, als der Stadtrat beschloss, auf das Projekt eines Arealentwicklers einzutreten und denselben vor dem Hintergrund der eigenen politischen und stadtplanerischen Ziele – die Wiederbelebung der Zentrumsentwicklung in Effretikon – anzusprechen.

Im Rahmen des begleiteten Verfahrens mussten folgende Punkte verhandelt werden:

— Standort/Perimeter (Entwicklung vom Norden her, wie es die Stadt wünschte, oder vom Zentrum West her, wofür der Arealentwickler votiert?),
— Ausnutzung (Regeldichte ist 4, der Gestaltungsplan wird indes eine Dichte von bis zu 8 m³/m² aufweisen),
— Nutzungsarten (kommerzielle Flächen, Wohnraum für welche Bevölkerungsgruppen?),
— Verfahrenswahl (Wettbewerb oder begleitetes Verfahren?),
— ökologischer/energetischer Standard und dessen Umsetzung.

Die Beteiligten konnten bis dato vereinbaren, dass eine Projektrealisierung der Stadtbevölkerung die erwähnten Infrastrukturen und Anlagen bringen soll.

Wenn Stadtplanung in konkreten Projekten stattfindet wird die Grenze von Stadtplanung und Stadtentwicklung verwischt. Dies kann in der Effretiker Zentrumsentwicklung damit illustriert werden, dass die Stadt Effretikon im Zeitraum des Planungsprozesses scheinbar widersprüchlich betont, dass sie am Steuer sei und das Zentrum erneuern will, dann wieder distanziert darauf hinweist, dass das Zentrum das Projekt eines Arealentwicklers sei. Dies darf der Stadt indes nicht als Inkonsequenz oder Schwäche angelastet werden – vielmehr weist es auf die multiplen und teils widersprüchlichen Rollen und die Zielkonflikte im Aushandlungsprozess selber hin.

Während das Zentrum aus arealentwicklerischer Perspektive einen ‹Nachwuchsstandort erster Güte› darstellt, bedeutet der Entwickler für die Stadt folgende Ressourcen:

— Verhandlungsgeschick (der Entwickler hat in der Vergangenheit schon Gebiete sichern können, die sich durch komplizierte Grundeigentümerstrukturen auszeichneten),
— soziales Kapital in Form guter Verbindungen zu Endinvestoren,
— Mittelfluss im Rahmen des kommerziellen Projektes.

[ABB. 1]

[ABB. 1] Neues Zentrum Effretikon mit geplanten Hochbauten und Stadtgärten. Fotomontage: CH Architekten AG

Die sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Stadt sollen quasi als Koppelprodukt umgesetzt werden. So wird deutlich, dass die Stadt sich deshalb auf den Aushandlungsprozess einlässt, weil sie mit Hilfe der Kompetenzen und Kapitalien des Entwicklers ihre eigenen Ziele umzusetzen hofft.

Begleitetes Verfahren

Stadt und Entwickler – letzterer wird von einem Planer unterstützt – einigten sich auf ein begleitetes Verfahren. Der Stadt bestellt und finanziert eine Begleitgruppe, welche die Interessen der Stadt in Verhandlungen unterstützen und ihre Interessen vertreten soll – an den Planungskosten beteiligt sich die Stadt indes nicht. Die Stadt wird im Planungsprozess zu so einem Akteurskollektiv und verstärkt ihre Position, indem sie sich fachliche Kompetenz, Verhandlungsgewicht und soziales Kapital sichert. Indes sind die Rollen und die Aufgaben der Begleitgruppe nicht a priori gegeben, was nachfolgend illustriert wird.

Im Laufe des Verfahrens treten neue fachliche Fragen hervor oder werden umgewichtet, die Gruppe wird gezielt verstärkt. Zudem wandeln sich die Rollen der Begleitgruppenmitglieder im Laufe des Prozesses, sodass die Grenze zwischen Arealentwickler und Stadt verschwimmen und wieder neu gezogen werden müssen. Teilweise verändern sich die Rollen von Begleitgruppenmitgliedern radikal, indem einige Personen als Fachplaner in ein Auftragsverhältnis mit dem Arealentwickler treten; in einem weiteren Fall finanziert letzterer die Erarbeitung von Grundlagen für die Begleitgruppe (also zu Gunsten der Stadt), was die Rollen zwischenzeitlich verwischt.

Gerade letzterer Fall zeigt auf, dass gerade diese Unschärfe in Form multipler Rollen in Aushandlungsprozessen wichtig für das Gelingen eines Projektes sein kann. So führte die fundierte Auseinandersetzung des Arealentwicklers im Zusammenhang mit der von ihm finanzierten Studie dazu, dass dieser sich nach vorgängiger Ablehnung eine Beteiligung gemeinnütziger Wohnbauträger auf die Fahne schrieb und so aus eigenem Antrieb wesentliche Zielsetzungen der sozialen Stadtentwicklung verfolgt, insbesondere die Bevölkerungsdurchmischung und den Ruf nach einer Stadt für Alle.

Es gilt festzuhalten, dass die Anzahl der am Prozess Beteiligten – sowohl die Begleitgruppe als auch die Arealentwickler und Fachplaner – im Laufe des Prozesses zunahm. Im Laufe des Prozesses wuchsen zudem persönliche Kontakte und es entstanden gegenseitige Sympathien zwischen Mitgliedern beider Parteien. Diese ermöglichten es immer wieder, Lösungen zu erarbeiten die aus heutiger Sicht für beide Parteien einen Gewinn darzustellen scheinen und festgefahrene Situationen zu lösen. Die Unschärfe der Rollen ist hierfür eine Voraussetzung. Es lässt sich auch nachzeichnen, dass die beiden Akteurkollektive sich in einem Prozess von Versuch-und-Irrtum entwickeln, wobei der Planungs- und Aushandlungsprozess zwischen Formalität (z.B. Zusammenarbeitsvertrag zwischen Arealentwickler und Stadt vom Oktober 2008) und Informalität (bilaterale Treffen und Telefonate) mäandriert und so immer wieder Freiräume für Kooperationen und Kompromisse schafft. Allerdings birgt dieser Prozess auch Gefahren für die Stadtplanung: Wie können strategische planerische Ziele in

einem Kontext verfolgt werden, wo Umsetzungsprobleme zu einer Kooperation auf der Ebene einzelner Projekte zwingt? Wie kann verhindert werden, dass sich die Planung aufreibt zwischen ihren Zielsetzungen und Aushandlungsprozessen, zwischen normativen Vorgaben und Opportunismus?

Strategische Navigation

Die jüngere planungstheoretische Debatte thematisiert den Umgang von Planung unter Bedingungen erhöhter Komplexität. Für das hier behandelte Thema erscheint Jean Hillier's Konzeption von Planung als strategischer Navigation als hilfreich.

Sie unterscheidet eine erste Ebene mit Entwicklungslinien mit zeitlich wandelbaren, aber semi-stabilen, Endpunkten. Dazu zählen längerfristige strategische Zielsetzungen wie z.B. die Stadtvision Effretikons und Initiativen zur Aufwertung. Auf einer zweiten Ebene sind gegebene Machtverhältnisse, regulative Vorgaben wie etwa Zonierungen, aber auch konkrete Projekte wie das hier Besprochene, angesiedelt. Die beiden Ebenen existieren nebeneinander und sind ineinander verflochten. Strategische Navigation verlangt von der Planung, Verbindungen und Muster in der Situation wahrzunehmen, zu erkennen was sich vollzieht, die zugrunde liegenden Dynamiken und Wechselbeziehungen zwischen Akteuren, Orten und Technologien (Infrastrukturen, Verkehr etc.) zu verstehen. Auf dieser Ebene ist den Möglichkeiten und Potenzialen erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Richard Hames spricht strategische Navigation an als die Kunst, unbekanntes Terrain zu bewältigen, und gleichzeitig Integrität und Belang zu bewahren. Hierbei ist Strategie stets als Prozess zu denken, welche auf einer Anerkennung und Würdigung der Vergangenheit, Gegenwart und der Zukunft einer Stadt beruht.

Operatives Handeln ist folglich so zu konzipieren, dass es mit den Zielen und Werten der längerfristig bestimmten strategischen Linie vereinbar ist. Es geht also darum zu antizipieren, in welcher Weise Relationen und Allianzen neu konfiguriert werden können unter veränderten Bedingungen und in anderen Situationen.

Fazit

Wie also kann die Stadtplanung in diesem Entwicklungskontext ihre Ziele verfolgen und für eine soziale Stadt eintreten? Die diskutierte Stadtplanung in Effretikon kann als eine Illustration strategischer Navigation gelesen werden. Konkrete, pragmatische, opportunistische Schritte werden vor dem Hintergrund der Visionen und übergeordneten Zielsetzungen beurteilt, welche durch die konkreten Erfahrungen zwar modifiziert, nicht aber umgeworfen werden. Die Soziale Stadt benötigt in Effretikon ein Vehikel um umgesetzt werden zu können. Die Frage, wie das Soziale in neue Stadtteile zieht, ist, wie gezeigt wurde, vor allem eine Frage der Prozesse. Im Rahmen der diskutierten Effretiker Zentrumsentwicklung konnte gesichert werden, dass die dem Gemeinwohl dienlichen Leistungen intrinsisch mit dem Entwicklungsvorhaben verknüpft wurden. Die gegenseitige Bedingtheit der Realisierung dieser Projektteile und der kommerziellen Entwicklung ist indes ein Produkt eines Governance-Prozesses, der einerseits Ressourcen wie Prozesskompetenzen, Entwicklungs-Know-how, Verfügungsrechte, politische Legitimation, Geld sowie das Areal sichert und sich nicht vor pragmatischen und opportunistischen Schritten scheut, andererseits aber die strategische Zielsetzung und die Vision im Sinne der strategischen Navigation nicht aus dem Auge verliert.

Informationen zum Autor:
Joris Van Wezemael ist Professor für Humangeographie an der Universität Freiburg/Schweiz. Er hat den Planungsprozess für die Zentrumsentwicklung in Effretikon als Mitglied der Begleitgruppe (Zuständig für Wohnen und Gesellschaft) verfolgt.

LITERATURHINWEISE

De Roo, G., & Porter, G. (2006). Fuzzy Planning – The Role of Actors in an Fuzzy Governance Environment. Aldershot, Ashgate.

Hames, R. (2007) The Five Literacies of Global Leadership: What Authentic Leaders Know and You Need to Find Out. Hooboken, Wiley.

Hillier, J. (2007). Stretching Beyond the Horizon: A Multiplanar Theory of Spatial Planning and Governance. Aldershot, Ashgate.

Van Wezemael, J. E., & Hilti, N. (2008). Wohnen und Siedlungsentwicklung Mittim Effretikon. ETH Wohnforum. ETH CASE, Zürich

Van Wezemael, J., & Loepfe, M. (2009). Veränderte Prozesse der Entscheidungsfindung in der Raumentwicklung. Geographica Helvetica, 64(2), 106–118.

RÉSUMÉ

Développement urbain à Effretikon

En septembre 2007, la Municipalité d'Illnau-Effretikon a décidé, afin de redynamiser le centre-ville, d'entrer en matière sur le projet d'un développeur d'y créer 400 logements, 10'000 m² de surface de vente et 500 places de travail. Comment les autorités de planification peuvent-elles, dans un tel contexte, faire valoir leurs préoccupations sociales? La manière dont les aspects sociaux peuvent être pris en compte dans la conception des nouveaux quartiers est avant tout une question de processus. Dans le cas d'Effretikon, il a été possible d'intégrer au projet de développement du centre-ville diverses composantes d'intérêt général. Ainsi la réalisation d'infrastructures et d'aménagements tels que places, espaces de rencontre et autres espaces publics, a-t-elle pu être assurée. Le fait que ces éléments et ceux de nature commerciale se soient mutuellement conditionnés est le fruit d'un processus de gouvernance qui, sans reculer devant un certain pragmatisme, mais sans non plus perdre de vue les objectifs stratégiques, a permis de mobiliser des ressources telles que compétences en matière de gestion, savoir-faire en matière développement, droits de disposition, légitimité politique et moyens financiers.