

Corine Mauch

**Stadtentwicklung zwischen
Plan und Markt**

Cahier de l'IDHEAP 193/2001

UER: Politiques publiques et environnement

Stadtentwicklung zwischen Plan und Markt

Corine Mauch

UER: politiques publiques et environnement

Cahier de l'IDHEAP no 193/2001
mars 2001

Travail de mémoire
Rapporteur: Prof. Peter Knoepfel

© 2001 IDHEAP, Chavannes-près-Renens
ISBN 2-940177-57-0

Vorwort

Ich möchte mich bei folgenden Personen bedanken, die mit ihren Inputs wertvolle Beiträge zu dieser Arbeit geleistet haben. Zunächst tue ich dies bei Prof. Peter Knoepfel, der aus reicher Erfahrung schöpfend immer wieder erhellende und kreative Kommentare beisteuerte. Dank gilt auch Prof. Angelo Rossi, der die Arbeit mit wohltuendem Engagement begleitete, sowie Prof. Beat Kappeler für seine anregenden Kommentare. Herzlich bedanke ich mich auch bei den InterviewpartnerInnen in den Fallstudienstädten, die mich in ihre Arbeit und die darin enthaltenen, zahllosen spannenden Fundgruben haben Einblick nehmen lassen. Ich bedanke mich bei Julia Müller für ihre Standfestigkeit und Fürsorge und bei Patricia Fry für die emotionale Fern- / Nahbegleitung auf arbeitsreichen Durststrecken. Fausta Borsani und Susanne Müller bin ich für handfeste Unterstützung dankbar, und meinen Eltern, Ursula und Sämi Mauch, danke ich von Herzen dafür, dass sie mein Wirken und Werden mit unerschöpflichem Wohlwollen verfolgen.

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG.....	1
1.1.	<i>Problemstellung und Ausgangslage</i>	1
1.2.	<i>Ziel der Arbeit und Fragestellung</i>	2
1.3.	<i>Abgrenzung der Fragestellung</i>	5
2.	THEORETISCHER HINTERGRUND.....	6
2.1.	<i>Planung und Stadtentwicklung</i>	7
2.1.1.	Theorie der Planung.....	7
2.1.2.	Der Bund plant Städte - "CK-73" und die Planungsleitbilder anfangs der 70er-Jahre..	11
2.1.3.	Bundesrechtliche Grundlagen der kommunalen Gestaltungsspielräume.....	14
2.2.	<i>Theorien zur Stadtentwicklung</i>	15
2.3.	<i>Die BürgerIn und der Staat - Wandel aus gesellschafts- und staatstheoretischer Sicht</i>	18
2.4.	<i>Neue Stadtentwicklungspolitiken in den 90er-Jahren: Stadtmarketing</i>	20
2.4.1.	Marketing - ein Konzept aus der Betriebsökonomie.....	20
2.4.2.	Stadtmarketing: Erwartungen, Ansprüche, Hoffnungen.....	21
2.5.	<i>Fazit: Welche Faktoren drängen die Städte zu neuen Vorgehensweisen?</i>	25
2.6.	<i>Hypothesen</i>	27
3.	METHODISCHES VORGEHEN.....	28
3.1.	<i>Forschungsdesign</i>	28
3.2.	<i>Behördenarrangement und Ressourcenset als Analysedimensionen</i>	31
3.3.	<i>Auswahl der Fallstudien</i>	33
3.4.	<i>Datengrundlagen und Datenanalyse</i>	35
3.4.1.	Qualitative (und quantitative) Methoden der empirischen Sozialforschung.....	35
3.4.2.	Daten- und Informationsgrundlagen.....	36
4.	ANALYSE DER FALLSTUDIEN.....	38
4.1.	<i>Aarau</i>	38
4.1.1.	Stadtentwicklungspolitik in Aarau.....	38
4.1.2.	Varianzen der zu erklärenden Variablen.....	43
4.1.3.	Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Aarau.....	47
4.2.	<i>Baden</i>	48
4.2.1.	Stadtentwicklungspolitik in Baden.....	48
4.2.2.	Varianzen der zu erklärenden Variablen.....	54
4.2.3.	Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Baden.....	59
4.3.	<i>Luzern</i>	61
4.3.1.	Stadtentwicklungspolitik in Luzern.....	61
4.3.2.	Varianzen der zu erklärenden Variablen.....	69
4.3.3.	Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Luzern.....	74
4.4.	<i>Winterthur</i>	76
4.4.1.	Stadtentwicklungspolitik in Winterthur.....	76
4.4.2.	Varianzen der zu erklärenden Variablen.....	85
4.4.3.	Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Winterthur.....	90
5.	HYPOTHESENÜBERPRÜFUNG.....	92
5.1.	<i>Vergleich der Städte</i>	92
5.1.1.	Umbruchstellen, Auslöser und Akteure der Stadtentwicklungspolitiken.....	92
5.1.2.	Auslöser, Akteure und Strukturen: Vergleich der Städte „mit Stadtmarketing“.....	97
5.1.3.	Varianz der zu erklärenden Variablen: Ressourcenset, Behördenarrangement und Kommunikationskultur.....	99

5.1.4. Varianz der erklärenden Variablen: Verknappung städtischer Finanzen, neues Ressourcenset und Stellenwert der Kommunikation	105
5.2. <i>Test der drei Hypothesen</i>	107
5.2.1. „Qualitative“ Überprüfung	107
5.2.2. „Quantitative“ Überprüfung	110
5.2.3. Zusammenfassende Bewertung der Hypothesentests	111
6. ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG UND HAUPTERKENNTNISSE.....	115
6.1. <i>Neubewertung der Standortfaktoren?</i>	115
6.2. <i>Veränderung der Planungsansätze?</i>	117
6.3. <i>Haupterkenntnisse</i>	120
6.4. <i>Ausblick: Bedeutung der Erkenntnisse für künftige Stadtentwicklungspolitik</i>	124
LITERATURVERZEICHNIS	127
A. <i>Literatur zu Theorie und Methode</i>	127
B. <i>Daten- und Informationsquellen zu den einzelnen Fallstudienstädten</i>	132
ANHANG 1: INTERVIEWTE FACHPERSONEN IN DEN FALLSTUDIENSTÄDTEN.....	140
ANHANG 2: VERGLEICH DER LEITBILDER DER STADTENTWICKLUNG AARAUS.....	141
ANHANG 3: VERGLEICH DER LEITBILDER DER STADTENTWICKLUNG BADENS.....	145
ANHANG 4: VERGLEICH DER LEITBILDER DER STADTENTWICKLUNG LUZERNS	154

Stadtentwicklung zwischen Plan und Markt

1. Einleitung

1.1. *Problemstellung und Ausgangslage*

Die Schweizer Städte der 90er-Jahre sind mit neuartigen Herausforderungen konfrontiert. Sie lassen sich schlagwortartig umreissen mit Stichworten wie Globalisierung, internationale Standortkonkurrenz, Sub- und Desurbanisationsprozesse, defizitäre öffentliche Haushalte und verstärkten alltagspolitischen Zielkonflikten zwischen der Förderung städtischer Lebensqualität für die BewohnerInnen auf der einen und ihrer Attraktivität als Wirtschaftsstandort auf der anderen Seite.

Trotz gemeinsamer Nenner präsentieren sich die "Problem-Aggregate" von Stadt zu Stadt immer wieder verschieden. Gründe dafür können in unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen (z.B. Grösse, Wirtschaftsstruktur, Zentralität) liegen. Entsprechend verschieden dürften die lokalen Reaktionen auf der Ebene politischer Strategien, Massnahmen, Vorgehensweisen und der beteiligten Akteure ausfallen.

Immer mehr Städte beschreiten in dieser Situation einen Weg, der mit Begriffen wie Stadtmarketing oder Standortmanagement etikettiert wird.¹ Die neuen Namen signalisieren neuartige Vorgehensweisen. Sie können als ein Bruch mit traditionellen Politik- und Planungsstrategien und ein experimentelles Ausprobieren neuer, marktorientierter(er) Wege, Kooperationsformen und Steuerungsansätze interpretiert werden, die sich oftmals eher an betriebswirtschaftlichen Prinzipien zu orientieren scheinen als an denjenigen eines öffentlichen Politikhandlungsfeldes (Helbrecht 1994). Die Stadt (der "lokale Staat") tritt als Unternehmen auf - in Konkurrenz zu ihresgleichen.

¹ Als eigenaktive, vorwärtsgerichtete Strategie, die in erster Linie auf die eigenen Ressourcen zurückgreifen und darauf aufbauen will, soll sie hier analytisch von den Bemühungen der Städte um eine Neuorganisation ihrer Stellung im föderativen Staat (vgl. z.B. Bolomey 1997, Klöti et al. 1993, Rossi 1990) abgegrenzt werden.

1. Einleitung

Neue Namen bedeuten Hoffnungen auf bessere Lösungen. Mit Hilfe neuer und - davon geht man aus - den veränderten Problemlagen angepassteren Vorgehensweisen soll den wahrgenommenen Problemen begegnet werden. Was von Schweizer Städten und Gemeinden in jüngerer Zeit als neue Formen der Stadtentwicklungspolitik auf den Markt nationaler (!) und internationaler Image- und Standortkonkurrenz geworfen wird und in den Reden politischer WürdenträgerInnen und den Medien inflationär auftaucht, trägt häufig denselben Namen², bezeichnet aber oftmals recht unterschiedliche und wenig präzierte Inhalte (John 1997:121). Darüber hinaus sind diese Konzepte auch sehr umstritten. Die erhobenen Vorwürfe laufen hauptsächlich auf einerseits "alter Wein in neuen Schläuchen" (das heisst ein neuer Name wird alten Konzepten übergestülpt) und andererseits auf eine einseitige Förderung wirtschaftlicher Interessen zulasten der städtischen Lebensqualität für ihre BewohnerInnen hinaus (Helbrecht 1994:85).

1.2. Ziel der Arbeit und Fragestellung

Die vorliegende Arbeit will anhand empirischer Beispiele diesem "Wein in den Schläuchen" nachspüren.

Sie verfolgt dabei drei **Ziele**:

- I. *Theoretische Einordnung* neuer Strategien der Stadtentwicklungspolitik (u.a. "Stadtmarketing") in den gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Kontext der Schweiz der 90er-Jahre. Vergleich mit den stadtbezogenen Planungszielen der 70er-Jahre.
- II. *Empirische Aufarbeitung* der eingeschlagenen Strategien sowie ihrer Realisierungsphasen in drei bis vier ausgewählten Deutschschweizer Städten mittlerer Grösse mit unterschiedlichen Strategieansätzen.

² Z.B. Stadtmarketing, City-Management, Standortmanagement.

1. Einleitung

- III. Kategorisierung und *vergleichende Bewertung* der Strategien im Hinblick auf ihre Ziele, ihre Zielerreichung und ihre Erfolgsbedingungen für erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen der 90er-Jahre und der Jahrtausendwende.

Mit diesen Zielsetzungen will die Arbeit versuchen, einen Beitrag zur positiven Wahrnehmung und Inwertsetzung lebensweltlicher und ökonomischer Entwicklungspotenziale von Schweizer Städten der 90er-Jahre zu leisten ("valorisation de la ville"). Sie nimmt in diesem Sinne bewusst eine (ergänzende) Gegenposition zu den bekannten, auf Problemkumulationen und Mängel in den Städten fokussierten Arbeiten ein (z.B. Bassand 1997, Eidg. Personalamt 1996, Bassand et al. 1988).

Die folgenden **Forschungsschwerpunkte** werden bearbeitet:

1. *Neue "aktive Stadtentwicklungspolitik"*

- a) Welche *Strategien* entwerfen Schweizer Städte im Rahmen von "Stadtmarketing" als einer neuen, anderen Form "aktiver Stadtentwicklungspolitik", die mit prozess- und "markt"-orientierteren Vorgehensweisen, Kooperationsformen, Steuerungsansätzen und Finanzierungsoptionen arbeitet als dies bei traditionellen (Stadt-)Planungspolitiken der Fall ist? Wie sehen die Programme der "neuen Stadtpolitiken" aus (Output)?
- b) Wie verschieben sich im damit verbundenen Re-Definitionsprozess städtischer entwicklungspolitischer Strategien die entsprechenden *Leitlinien und Prioritäten*? Inwiefern unterscheiden sich die neuen *Zielsetzungen* von den planungspolitischen Leitlinien der 70er-Jahre in der Schweiz? Welche Bereiche öffentlicher Politik werden unter welchen Vorzeichen in die neuen Konzepte einbezogen und welche nicht (Integration, Interpolicy)?

1. Einleitung

2. *Behördenarrangement, Ressourcen und Akteurnetzwerk*

- a) Welche *Akteure* beteiligen sich an den neuen Politikstrategien?
- b) Wie gestalten sich die entsprechenden lokalpolitischen *Behördenarrangements* aus? Welche Veränderungen erfahren ihre externen und die internen Dimensionen im Vorfeld und im Prozess der Etablierung der neuen Politikstrategien?
- c) Wie verändern sich die Gewichtungen bei den von den institutionellen Akteuren benutzten *Politikressourcen*?

3. *Bewertung*

- a) Sind die neuen Strategien *erfolgreich* und sind sie in verändertem Umfeld *effizienter* als überkommene planungsorientierte Ansätze? An welchen Kriterien werden sie gemessen?
- b) Können festgestellte Probleme, aus denen der Handlungsdruck zum Einschlagen neuer Wege abgeleitet wurde, gelöst werden (Outcome)?³

4. *Ausblick*

Wo liegen Chancen und Gewinnpotenziale der Innovation "Stadtmarketing" für die Stadtentwicklungspolitik von Schweizer Städten, wo allenfalls problematische Entwicklungen?

³ Die Outcomes einer Politik werden gemäss Knoepfel und Bussmann zur Evaluation ihrer "Wirksamkeit und ihrer wirkungsbezogenen Wirtschaftlichkeit" (Knoepfel, Bussmann 1997: 70) herangezogen. Die dazu verwendeten Kriterien leiten sich aus den deklarierten Zielen der entsprechenden Politik ab. Die "Effizienz" der Politik wird über das Verhältnis zwischen Aufwand und "Ertrag" (Erfolg, "positive und dem Politikziel entsprechende Auswirkungen auf das Problem" = Outcomes) der Politik beurteilt (Knoepfel, Bussmann 1997a: 73).

1.3. Abgrenzung der Fragestellung

Der Begriff Stadtmarketing wird in dieser Arbeit in einer Art "Platzhalterfunktion" für neue, innovative Strategien der Stadtentwicklungs- und Stadtplanungspolitik verwendet. Da im Gebiet einerseits gleiche Begriffe für sehr unterschiedliche Inhalte gebraucht, andererseits aber auch für ähnliche Praktiken verschiedene Bezeichnungen herangezogen werden, interessiert hier nicht in erster Linie das begriffliche Etikett, sondern vielmehr der an einem umfassend verstandenen Marketingbegriff (vgl. 2.4.1) orientierte, integrative und innovative Inhalt veränderter Formen von Stadtentwicklungspolitiken.

2. Theoretischer Hintergrund

Der in der vorliegenden Arbeit angestrebte Vergleich von stadtentwicklungspolitischen Strategielinien verschiedener Städte impliziert sowohl einen synchronen (Vergleich der Städte) wie auch einen diachronen (Vergleich der Stadtentwicklungspolitiken über die Zeit hinweg) Zugang.⁴ Da der Untersuchungsgegenstand ‚Entwicklungspolitik lokaler städtischer Gemeinschaften‘ sozio-ökonomischer Natur ist, ist zudem davon auszugehen, dass sich über den langen Betrachtungszeitraum von drei Jahrzehnten hinweg neben der erklärenden Hauptvariablen weitere Umfeldfaktoren verändern werden. Die Randbedingungen der Untersuchungsanlage können somit vermutlich nicht konstant gehalten werden.

Aus diesem Grund werden im Kapitel 2 unterschiedliche theoretische Ansätze zum Forschungsgegenstand Stadtentwicklungspolitik in einem breiten Überblick aufgearbeitet. Das Ziel ist, aus vorhandenen Wissensbeständen Hinweise herauszudestillieren, welche Faktoren die lokalstaatliche Entwicklung und deren politische Steuerung (Stadtplanung, Stadtentwicklungspolitik) in den vergangenen drei Jahrzehnten beeinflusst und geprägt haben (Kapitel 2.5). Dazu werden in einem ersten Schritt in diachroner Perspektive zunächst der Theoriegegenstand Planung als eine Form staatlicher Steuerungstätigkeit und anschließend die (nationalen) Planungsaktivitäten im Umfeld des “CK-73” als nahezu idealtypisches Abbild des raumbezogenen Planungsverständnisses der frühen 70er-Jahre erläutert. Ausserdem werden die bundesrechtlichen Grundlagen der Raumplanung auf lokaler Ebene aufgelistet, die Ende der 70er-Jahre erstmals institutionalisiert wurden (Kapitel 2.1.). Die Kapitel 2.2 und 2.3 bieten unter Rückgriff auf ausgewählte Stadtentwicklungstheorien aus den Bereichen Geographie und Soziologie Hinweise auf Erklärungsfaktoren (interne, externe und deren Wechselwirkungen) für die Dynamik städtischer Entwicklungen. Im Kapitel 2.4 werden schliesslich das Konzept “Stadtmarketing” und seine Ursprünge vorgestellt.

⁴ Daraus resultiert bereits eine relativ komplexe Untersuchungsanlage: Vergleich der (“absoluten”) Zustände (Variablen) in den Städten und Vergleich von deren (relativen) Veränderungen.

2. Theoretischer Hintergrund

Diese breite Aufarbeitung der Theorieansätze zur lokalstaatlichen Entwicklung und ihrer politischen Steuerung verfolgt dreierlei Zwecke. Erstens dient sie der Operationalisierung der Fragestellung in Form von Hypothesen (Kapitel 2.6) und ihrer Konkretisierung mit definierten Variablen. Zweitens kann sie gegebenenfalls Hinweise auf mögliche weitere Erklärungsfaktoren für gemeinsame oder gegenläufige Varianzen bei den zu erklärenden Variablen in bestimmten Fallstudienstädten liefern.⁵ Und drittens soll ein gemeinsamer Hintergrund der untersuchten Fallstudienstädte in Form von grossen gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungslinien gezeichnet werden.⁶ Alle drei Aspekte liefern Grundlagen für die Überprüfung der Hypothesen (Kapitel 5) und die Bewertung der Resultate (Kapitel 6).

2.1. *Planung und Stadtentwicklung*

2.1.1. Theorie der Planung

Planung interessiert in den Politikwissenschaften als eine Form staatlicher Tätigkeit. Der planende Staat gewann wesentlich Ende der 60er-/anfangs der 70er-Jahre an Bedeutung, in einer Zeit, wo die politische Leistungsfähigkeit mit stark zunehmenden gesellschaftlichen Ansprüchen an das politische System konfrontiert war (Scharpf 1973:38). Als eine "Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit" wird von Planung eine Steigerung der Möglichkeiten kollektiven Handelns, dem Ausgangsproblem von Politik, erhofft (Scharpf 1973:38). Sie verspricht mit einer dem Handeln vorangestellten umfassenden Analyse von Problemzusammenhängen, Handlungsmöglichkeiten und deren Auswirkungen in einem aufkläreri-

⁵ D.h. zusätzlich zu den erklärenden Variablen der Untersuchungsanlage (Umfeld, "Randbedingungen").

⁶ Im Sinne von "Erklärungen für die erklärenden Variablen", da z.B. Finanzknappheit und die Reaktionsweisen von Städten darauf bzw. ihr Umgang damit nicht im luftleeren Raum stattfinden.

2. Theoretischer Hintergrund

schen Sinne einen Gewinn an inhaltlicher Rationalität in politischen Prozessen und damit allgemein eine gleichmässigeren Berücksichtigung von Interessen.⁷

Von der Planung erhoffte man sich zur Zeit ihres Aufschwungs vor drei Jahrzehnten einen Ausweg aus der mit den steigenden gesellschaftlichen Ansprüchen an das politische System resultierenden Überlastung der politischen Institutionen (Linder et al. 1979:19). Die mit Planung einhergehende *Rationalisierung* des Handelns versprach eine bewusst gestaltete Zukunft und eine Effizienzsteigerung bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Das politische System griff mit Planung *aktiv* und gestaltend in gesellschaftliche Prozesse ein, und seine Leistungsfähigkeit wurde am entsprechenden Erfolg gemessen (Scharpf 1973:39).

In der Literatur scheint als wichtiges theoretisches Problem der Planung ihr ambivalentes Verhältnis zur *Demokratie* und zur *Politik* auf (Scharpf 1973, Knoepfel 1977, Linder et al. 1979). Planung, insbesondere langfristige Planung, scheint strukturell dahin zu tendieren, normative Grundlagen der partizipativen Demokratie zu unterminieren. Ihrem Wesen nach entspricht sie einer "Verstärkung und Systematisierung der Informationsverarbeitung", die auf die Auswahlprozesse innerhalb aller Phasen eines politischen Prozesses anwendbar ist, das heisst von der Problemdefinition und der Prüfung von Handlungsalternativen, über die Durchführung bis zur Erfolgskontrolle ("Aktionsmodell") (Scharpf 1973:45). Bei dieser Tätigkeit dominieren in einer arbeitsteiligen Verwaltung die Themen, die Wahrnehmung und die Interessen der planenden Einheit über die Interessen der nicht oder nicht direkt beteiligten Akteure. Diese hat prinzipiell einen grösseren Einfluss auf die Festsetzung der Planungsziele, wohingegen andere Akteure, infolge des für sie höheren Informationsaufwandes, auf die Ziele geringeren Einfluss nehmen können und politische Planungsprozesse in der Regel lediglich über die Setzung von Handlungsrestriktionen mitzuprägen vermögen. Je mehr Beteiligte also in einem Planungsprozess dabei sind, desto stärker dürfte das Innovationsniveau der Planungsinitiative herabgesetzt werden (Scharpf 1973:53). Scharpf geht davon aus, dass es nicht gelingt, mit der gesteigerten Informationsverarbeitung den Verlust unmittelbarer Interessenartikulation

⁷ "Rationales Handeln" setzt in der Theorie eine vollständige Informiertheit über alle Handlungsalternativen und deren Konsequenzen voraus.

2. Theoretischer Hintergrund

durch die Betroffenen wettzumachen, der namentlich in der langfristigen Planung eintritt (Scharpf 1973:55).

In der partizipativen Demokratie müssen die genannten Probleme in eine *Legitimationskrise* staatlich planender Tätigkeit hineinführen. Weil die Interessen der nicht beteiligten Akteure nicht (genügend) berücksichtigt werden, entziehen diese dem Staat die Unterstützung bzw. sprechen ihm die Legitimation ab. Der notwendige Konsens wird durch den fehlenden Interesseneinbezug bedroht, was nicht nur für die Betroffenen eine Gefahr darstellt, sondern auch für das politische System als Ganzes eine werden kann (Destabilisierung). Besonders in einer Situation von allgemein sich verknappenden Ressourcen beim Staat - wie wir sie Ende der 90er-Jahre kennen - kann dieser Verlust an Legitimationskraft zu einem Entzug von materiellen (z.B. Finanzen) wie auch immateriellen (z.B. Konsens) Ressourcen führen, der die Leistungsfähigkeit des politischen Systems zur Lösung der ihm übertragenen Aufgaben herabsetzen kann.

Der Begriff der Planung ist implizit untrennbar mit einem Anspruch der *Steuerung* verbunden. Die Planung will die Ziele, die sie sich setzt, mit den gewählten Methoden erreichen. Der planende (lokale) Staat stösst mit diesem Steuerungsanspruch hingegen an zweierlei Grenzen: Erstens verfügt er nur über einen eingeschränkten *Handlungsspielraum*. Im föderativen und stark regulierten Staat sind ihm in verschiedenen Politikbereichen und auf den verschiedenen institutionellen Ebenen eine Menge Rahmenbedingungen vorgegeben, auf die seine "planende Absicht" keinen Einfluss hat. Sie müssen vom (lokalen) Staat als exogen vorgegebene Grössen hingenommen werden. Dieser Umstand wird im Zusammenhang mit einem Steuerungsanspruch insbesondere dann problematisch, wenn die "Wirkkraft" der im gegebenen Handlungsspielraum existierenden Handlungsmöglichkeiten dem Wirkungseinfluss der Rahmen-Strukturen auf den interessierenden Sachbereich unterlegen ist.⁸ Es stellt sich damit – namentlich

⁸ So blieben z.B. in der Bodenpolitik die grundlegenden Strukturen der Bodennutzungsregelung (Bodenrecht, eigentumsrechtliche Regelungen) unangetastet, während zusätzliche politische Regelungen bezüglich Nutzung eingeführt wurden (z.B. Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700, RPG) oder umweltbezogene Nutzungsvorschriften im Landwirtschaftsbereich) (Linder 1979). Hier müsste z.B. die Frage nach der dominanten Wirkung gestellt werden.

2. Theoretischer Hintergrund

auch auf ökonomische Rahmenbedingungen bezogen - die grundlegende Frage nach dem lokal-staatlichen Handlungsspielraum innerhalb der vorgegebenen Strukturen (vgl. dazu 2.1.4).

Zweitens stösst der Steuerungsanspruch der Planung auf die *Komplexität* der zu planenden Wirklichkeit. Die wachsenden Interdependenzen sowohl zwischen verschiedenen Politikbereichen, aber auch ganz allgemein zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen, die zu einem undurchschaubaren Geflecht von möglichen Wirkungen staatlicher Massnahmen (in die beabsichtigte Richtung) und unbeabsichtigten Nebenwirkungen in anderen Bereichen und andere Richtungen führen können, stellen die gezielte Handlungs- bzw. Steuerungsfähigkeit staatlicher Intervention zunehmend in Frage.

Vorläufiges Fazit

- Das jeweilige ideologische Umfeld bestimmt das gesellschaftliche Verhältnis zu staatlich planender Tätigkeit wesentlich. Es hat sich seit Ende der 60er-Jahre in der Art verändert, dass für die staatliche Planung die Legitimationsfrage in den Vordergrund rückt.
- In dieser Situation versucht der Staat "neue" Wege zu gehen. Die Frage, ob mit den neuen Vorgehensweisen seine Steuerungsfähigkeit zunimmt, ist offen.
- Ebenso gibt es auf die Frage nach einer vermehrten oder verminderten demokratischen Legitimation mit den neuen Vorgehensweisen widersprüchliche Argumente.

2. Theoretischer Hintergrund

2.1.2. Der Bund plant Städte - "CK-73" und die Planungsleitbilder anfangs der 70er-Jahre

Die Planungsanstrengungen rund um das sogenannte "Leitbild CK-73"⁹ Ende der 60er- und anfangs der 70er-Jahre geben ein nahezu idealtypisches Abbild der damaligen Planungshoffnungen, um nicht zu sagen Planungseuphorie ab.

Aufgrund des "Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus" vom 19. März 1965¹⁰ hatte sich der Bund verpflichtet, "eine auf längere Sicht zweckmässige Besiedlung des Landes" zu fördern (Art. 4 WFG). Im Hinblick darauf liess er durch das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich (ORL) landesplanerische Leitbilder der Schweiz ausarbeiten (Rotach/Ringli 1971). Die Arbeiten, die von einer "Expertengruppe für Leitbilder und Prioritätszonen" (Rotach/Ringli 1971, Bd. 1, 12) begleitet waren, wurden Ende 1971 in Form von 10 "artreinen" Varianten¹¹ möglicher zukünftiger Entwicklungen der Schweiz publiziert (Rotach/Ringli 1971). Diese sollten als Grundlage für die Erarbeitung materieller Grundsätze dienen, die sicherzustellen hatten, dass die Raumplanung in Bund und Kantonen auf das Ziel einer wünschbaren Raumordnung ausgerichtet würde. Die Autoren betonten, dass die Leitbilder lediglich die Konsequenzen bestimmter Zielvorstellungen über die wünschenswerte Zukunft der Schweiz sowie ihre Vor- und Nachteile beschreiben könnten, dass aber der Entscheid über die Einengung der Streubreite der Varianten, deren Gewichtung, Prioritätensetzung und Verdichtung zu "einem"

⁹ CK-73 (s. Literaturverzeichnis). Diese nationalen räumlichen, aber auch ökonomischen und in der Folge gesellschaftlichen, Planungsaktivitäten stehen schlussendlich in einer sehr engen Beziehung zur regionalen und lokalen Ebene (Konkretisierung der Planung im Raum) und scheinen dementsprechend in den kommunalen Planungsleitbildern einzelner Fallstudienstädte auch auf.

¹⁰ Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus" (Wohnbauförderungsgesetz, WFG; AS 1966 433)

¹¹ Das heisst, eine bestimmte der Variante zugrundegelegte Idee wurde konsequent auf alle Sektoren und Regionen angewendet und die Auswirkungen dieser Leitidee auf alle betroffenen Bereiche dargestellt (Szenario-Technik). In diesem Sinne sind die 10 Leitbilder theoretische Abbilder, die in dieser Form nicht auf die Realität übertragen werden können, sondern primär das Ziel verfolgen, die Konsequenzen bestimmter Leitideen "radikal" aufzuzeigen (CK-73:18).

2. Theoretischer Hintergrund

Leitbild eine politische Aufgabe sei und durch die rechtlich zuständigen Instanzen zu erfolgen habe (Flückiger 1974:3).

Eine erste derartige Verdichtung erfolgte durch eine am 31. Mai 1972 vom Bundesrat eingesetzte Chefbeamtenkonferenz unter der Leitung des Delegierten für Raumplanung, die aus einer Kombination verschiedener der 10 Varianten die Leitbildhypothese CK-73 entwickelte. Dieser Leitbildentwurf wurde als Arbeitshypothese bezeichnet, die als Instrument für eine "durchgehende Planung" unter einem hohen Mass an Kooperation zwischen Planungsträgern aller Stufen zu verwenden sei (Flückiger 1974:3). Mit dem Entwurf CK-73 wurden die Kantone aufgefordert, ihre eigenen Leitbildvorstellungen zu entwickeln und diese der Rahmenhypothese CK-73 gegenüberzustellen. Aber auch der Bund selbst war gefordert, seine eigenen Sachplanungen mit dem Leitbild CK-73 zu konfrontieren.¹² Das Leitbild und die Teilkonzepte der Sachplanungen sollten ineinandergreifen. Es wurde vorausgesetzt, dass das aus diesem Prozess hervorgehende "gesuchte Leitbild der Schweiz" 25 kantonale Entwicklungsvorstellungen und diejenige des Bundes vereinen müsse (Flückiger 1974:3).

Zu jener Zeit wurde vom eidgenössischen Parlament der erste Vorschlag für ein Raumplanungsgesetz erarbeitet und 1974 verabschiedet, jedoch in dieser Version in der Abstimmung vom 13. Juni 1976 vom Volk verworfen. Erst drei Jahre später gelang mit einer zweiten Vorlage die Verankerung des Raumplanungsgesetzes (RPG¹³). Bei den Arbeiten am CK-73 wurde hingegen bereits ausgiebig Bezug auf den ersten RPG-Entwurf und insbesondere auf seinen Zweckartikel genommen (Flückiger 1974:6).

Bei den Leitbild-Arbeiten des ORL und beim CK-73 handelt es sich um einen zentralstaatlich initiierten *Gesamtplan*. Entsprechend seiner Erarbeitung in einem (und für einen) föderalistischen Staat scheinen in allen markanten Zwischen-

¹² Die Zielvorstellungen zu zahlreichen Sachgebieten befanden sich damals in Überarbeitung, z.B. waren vorgesehen ein Energiekonzept, ein Fremdenverkehrskonzept, ein Gesamtverkehrskonzept, ein Wasserwirtschaftskonzept und ein Wohnbaukonzept (Flückiger 1974, 3).

¹³ BG vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

2. Theoretischer Hintergrund

schritten die Problematiken der vertikalen und horizontalen Koordination¹⁴ auf, und es wird immer wieder mit Nachdruck auf die Notwendigkeit und die Schwierigkeiten der Abstimmung dieser Planungen mit den Kantonen hingewiesen.

Auch wenn für das CK-73 von der Chefbeamtenkonferenz keine "neuen Ziele" erfunden wurden, sondern diese der "politischen Aktualität entnommen wurden"¹⁵, bleiben die Leitbild-Arbeiten im Endeffekt eine expertokratische top-down-Planung, die höchstens noch auf der Ebene der Kantone ebensolche "Experten", das heisst Planungsträger auf der kantonalen Ebene, einzubeziehen gedachte, aber weder legislative Instanzen, noch - und schon gar nicht - planungsbetroffene Akteure (Knoepfel 1977).

Welche (vorläufigen) Beobachtungen können nun aus dem Planungsprozess "CK-73" im Hinblick auf die Situation städtischer Entwicklungsplanung Ende der 90er-Jahre gewonnen werden?

Vorläufiges Fazit

- Die Planungsideologie der 60er-/70er-Jahre operierte in einem voll auf Wachstum angelegten Umfeld und verstand sich darin als eine Art „Wachstumsmanagement“. In einem grossartig angelegten Gesamtplan sollten neue Städte geschaffen und bestehende in ihrem Wachstum kontrolliert werden. Vom übergeordneten Plan wurde die Wahrung des Gesamtwohls des Landes erwartet. In diesem Sinne wurden die Städte in einer *funktionalistischen Weise* im Dienste übergeordneter Strukturen betrachtet. Ihr Wachstum sollte gebremst und dasjenige peripherer Regionen gefördert werden.

¹⁴ Es wird in aller Regel von "Koordination" und nicht - wie heute beliebter - von "Kooperation" gesprochen.

¹⁵ Flückiger erwähnt explizit die Richtlinien der Regierungspolitik, parlamentarische Vorstösse, ordnungspolitische Grundvorstellungen der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung, den Zweckartikel des RPG-Entwurfs und die gesamtwirtschaftliche Förderung des Berggebietes (Flückiger 1974: 6).

2. Theoretischer Hintergrund

- Dieses Image der Städte als starke, dynamische Elemente in der Schweizer Landschaft wirkt - trotz der stark veränderten Situation - bis heute nach. Das mag mit ein Grund sein für das harzige Voranschreiten ihrer Besserstellung im Bundesstaat sowie die nur sehr langwierigen Fortschritte in Bezug auf eine Abgeltung ihrer zentralörtlichen Mehrlasten und Mindereinnahmen.¹⁶ Es stellt sich die Frage, ob es den Städten mit innovativen Strategien heute gelingen kann, kreative, dynamische Entwicklungen auch unter wesentlich weniger günstigen Ressourcen-Voraussetzungen zu entwickeln.
- Das CK-73 beabsichtigte in einem grossen Wurf, determinierende Rahmenbedingungen städtischer Entwicklung zu einem bedeutenden Teil festzulegen (über die Infrastrukturen, namentlich die Verkehrsinfrastrukturen). Dahinter steht schlussendlich ein einschneidender obrigkeitlicher Steuerungsanspruch.¹⁷ Ein Teil dieser Rahmenbedingungen wurde zwischenzeitlich realisiert (z.B. der grösste Teil des Nationalstrassennetzes), anderes nicht (z.B. die Stadtneugründungen). Als gebaute Infrastrukturen üben sie einen bedeutenden Einfluss auf die heutigen Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten von Städten aus.
- Die Finanzierung der grossen Pläne von CK-73 war gemäss den vorliegenden Unterlagen zur Zeit ihrer Erarbeitung kein dominantes Thema, denn das wirtschaftliche Wachstum schuf diesbezüglich beste Verhältnisse. Die heutige Situation der Städte manifestiert sich in dieser Hinsicht sehr verschieden.

2.1.3. Bundesrechtliche Grundlagen der kommunalen Gestaltungsspielräume

Auf bundesgesetzgeberischer Seite steht im Bereich der Stadt(entwicklungs-)planung die Raumplanung im Vordergrund. Das ist das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG) sowie

¹⁶ "Spillovers" (vgl. Frey 1988)

¹⁷ Als mitanzuhörende Instanzen wurden lediglich die Kantone wahrgenommen. Städte kamen in dieser Rolle nicht vor.

2. Theoretischer Hintergrund

die zugehörigen Verordnungen.¹⁸ Das Gesetz auferlegt in Artikel 2 dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden eine Planungspflicht. In Artikel 4 ("Mitwirkungsartikel") verlangt es den geeigneten Einbezug der Bevölkerung bei den Planungen. Die Kantone sind mit der Erarbeitung von Richtplänen beauftragt, die durch den Bund zu genehmigen sind.¹⁹

Für die Gemeinden relevant ist das 3. Kapitel RPG, in dem die Nutzungsplanung geregelt wird. Es legt drei Arten von zulässigen Bodennutzungen fest, welche die jeweils zulässige Nutzung ordnen: die Bau-, die Landwirtschafts- und die Schutz-zonen (Art. 14). Den Kantonen ist es überlassen, weitere Nutzungszonen vorzu-sehen (Art. 18 RPG).

2.2. *Theorien zur Stadtentwicklung*

Theoretische Aussagen zur Entwicklung von Städten interessieren hier insofern, als sie Hinweise geben können auf Annahmen darüber, welche Einflussfaktoren für die Entwicklung von Städten relevant sind. Diese Arbeit befasst sich mit Handlungsweisen von lokalpolitischen und lokalstaatlichen Akteuren. Deren Wissen um theoretische Erklärungen zur Stadtentwicklung, ihre Vorstellungen über die Ziele und die Merkmale, die einer Stadt den Zustand "gut" oder "gesund" attestieren würden, sowie über die notwendigen Rahmenbedingungen bestimmen ihre Strategien, ihre Entscheidungen und ihr Handeln. Bekannte diesbezügliche Ideen bilden einen wesentlichen Teil des gesellschaftlich-kulturellen Umfeldes der lokalen Akteure, welches ihre Wahrnehmung eines zweckmässigen, angemessenen staatlichen Handelns legitimiert und mitbestimmt.

Die vorliegenden Theorien und Ansätze zum Thema Stadt wurden ausgehend von verschiedenen Disziplinen formuliert und in grosser Heterogenität entwickelt

¹⁸ "Raumplanungsverordnung" vom 2.10.1989 (SR 700.1), "Verordnung über Beiträge an die Kosten der Raumplanung" vom 11.8.1975 (SR 700.2) und "Verordnung über Beiträge an die Kosten der Richtpläne" vom 13.8.1980 (SR 700.4)

¹⁹ Die kantonale Ebene ist für Gemeinden insbesondere bezüglich Festlegungen in Richtplänen von erheblicher Bedeutung. Aus Zeitgründen konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf diesen Aspekt nicht näher eingegangen werden.

2. Theoretischer Hintergrund

(Hartmann et al. 1986:5). Dies hat zur Folge, dass zur Erklärung, zum Verständnis und schlussendlich zur Bewältigung von städtischen Problemen kein einheitliches und in sich geschlossenes System einer Stadtentwicklungstheorie zur Verfügung steht (Tank 1987:15; vgl. auch Rossi / Hamm 1984).

Frühe Theorien zur Stadtentwicklungsthematik haben sich durchgehend auf flächen- und bevölkerungsmässig wachsende Städte bezogen und eher Stadtstrukturen als die Dynamik und die Ursachen von Stadtentwicklungsprozessen beschrieben (z.B. Burgess in den 20er-, Hoyt in den 30er- sowie Harris und Ullmann in den 40er-Jahren; gem. Friedrichs 1983). Während diese Modelle von "Stadt" als einem mehr oder weniger geschlossenen, isolierten System ausgehen, versuchen spätere Ansätze, die Stadt und ihre Entwicklung als Teil eines und in Wechselwirkung zu einem übergeordneten Kontext stehendes Phänomen zu interpretieren (z.B. Hartmann et al. 1986).

Aktuelle Forschungsansätze stellen die Stadt als Erscheinung in grössere Zusammenhänge hinein wie Globalisierung, Konkurrenz der Standorte und ihre Funktionalität in übergeordneten, dominierenden Systemen (z.B. Mayer 1998 oder Arbeiten von Saskia Sassen). Im Vordergrund steht dabei ihre wirtschaftliche, geldökonomische Funktionalität. In einer gewissen Analogie zur Debatte um das Thema "Globalisierung - Regionalisierung" wird hier das Thema "Globalisierung - Lokalität" aufgeworfen (Klaus 1998:62 und die anschliessenden Beiträge in INURA 1998).

Für das Thema der vorliegenden Arbeit sind Aspekte der Stadtentwicklung von Bedeutung, die mit dem sogenannten "Export-Basis-Konzept" in den 50er-Jahren aufgebracht wurden, nämlich ein Verständnis der Stadt als System, das sich in einem Umfeld von nationaler und internationaler Konkurrenz auf ökonomischem Gebiet behaupten muss und - wenn dies nicht gelingt - in allen wesentlichen Aspekten (ökonomisch, sozial, kulturell) von einer Ausblutung bedroht ist (Hartmann et al. 1986:101 ff).²⁰ Im Zeitalter der Globalisierung hat sich diese Sichtweise zum dominanten Thema der Stadtentwicklungspolitik ausgeweitet.

²⁰ Prozesse der Sub- und Desurbanisation (vgl. z.B. Frey 1990, Frey 1994) können unter einer solchen Perspektive interpretiert werden.

2. Theoretischer Hintergrund

Die Diskussion um und die Suche nach den entscheidenden Standortfaktoren, die eine Stadt im internationalen Konkurrenzkampf "überlebensfähig" machen, schlägt sich nieder in sogenannten Ratings, in Wettbewerbs-Ranglisten, die die "Standorte"²¹ nach ihrer relativen internationalen Attraktivität auflisten, wobei definierte Indikatoren gewichtet und summiert werden.

Im Bereich der *Ökonomie* wurde im Rahmen des NFP 25 "Stadt und Verkehr"²² ein dynamisches Modell entworfen, das einen Aufschaukelungsprozess verschiedener Faktoren identifizierte, der zu einer stetigen Vergrößerung der Probleme in Städten führt ("Teufelskreis der Agglomerationsentwicklung"). Dabei wurde namentlich ein Zusammenhang zwischen der räumlichen und der finanziellen Entwicklung der Städte hergestellt und die Dynamik ihrer abnehmenden Finanzkraft problematisiert (Frey 1990).

Vorläufiges Fazit

- (Gängige) Theorien zu Ursachen und Dynamiken der Stadtentwicklung können als "WahrnehmungsfILTER" einen Einfluss auf die Problemanalyse und auf Lösungsstrategien von Akteuren der Stadtentwicklungspolitik haben.
- Die Diskussion um das Verhältnis "Globalisierung - Lokalität" eröffnet möglicherweise neue Sichtweisen auf lokale Potenziale und Stärken, die identitätsbildende und sozial-räumlich bindende Wirkung entfalten können.
- Die wechselseitige Dynamik von räumlichen, finanziellen und organisatorischen Problemaspekten birgt die Gefahr eines "Teufelskreises" von finanziellen, umweltbezogenen und sozialen Schwierigkeiten in sich.

²¹ Städte werden hier ohne weiteres auf "Standorte" reduziert.

²² Vgl. dazu Güller / Breu 1996.

2.3. *Die BürgerIn und der Staat - Wandel aus gesellschafts- und staats-theoretischer Sicht*

Staatliches Handeln findet immer in einem bestimmten gesellschaftlich-kulturellen Umfeld statt, das - namentlich in einem demokratischen System - seinen legitimatorischen Hintergrund mitsamt den entsprechenden Kriterien abgibt (vgl. z.B. Cattacin 1994). Oder es vermittelt diese Legitimation eben nicht (mehr), nämlich dann, wenn die Art und Weise staatlichen Handelns nicht mehr mit den dominierenden Wertmassstäben und Strukturen übereinstimmt.

AutorInnen aus der Soziologie und der Geographie haben den beobachteten gesellschaftlich-ökonomischen Wandel am Ende des 20. Jahrhunderts in die Bezeichnung "Übergang vom Fordismus zum Postfordismus" gegossen (Hirsch / Roth 1986, Harvey 1989). Im *ökonomischen* Bereich ist damit eine Ablösung des industriellen Systems von Massenproduktion, Arbeitsteilung und Massenkonsum durch eine neue Organisationsform wirtschaftlicher Tätigkeit angesprochen, deren konkrete Ausprägung entweder als hegemoniales System oder als eines von gleichzeitigen, aber differenzierten Varianten von Entwicklungsmodellen nach wie vor Gegenstand von Forschungen und theoretischen Auseinandersetzungen ist (Helbrecht 1994:17). Im *staats-theoretischen* Bereich wird gemäss dieser Theorie einerseits das Modell sozialstaatlicher Intervention durch keynesianische Globalsteuerung sowie andererseits das Muster gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse im festen Dreieck Staat - Unternehmen - Gewerkschaften abgelöst. Auch hier ist das "Nachfolgemodell" noch Gegenstand von Forschung und theoretischer Diskussion. Aus *soziologischer* Sicht wird von einer zunehmenden Fragmentierung und "Heterogenisierung" ausgegangen (Harvey 1990; gem. Helbrecht 1994:19) und einer wachsenden Individualisierung (Beck 1986) der Gesellschaft.

In der aus Frankreich stammenden *Regulationstheorie* wird davon ausgegangen, dass Krisen in einem Sektor zwangsläufig eine Restrukturierung der jeweils anderen gesellschaftlichen Funktionsbereiche nach sich ziehen (Helbrecht 1994, 9). In Übereinstimmung mit diesem Ansatz kann also der beschriebene Wandlungsprozess nur stattfinden, indem die wechselseitig funktional aufeinander

2. Theoretischer Hintergrund

bezogenen Bereiche Ökonomie, Politik, Kultur und Soziales gleichermaßen in Brüche und in der Folge in einen Restrukturierungsprozess eingehen.

Aus theoretischer Sicht interessiert hier die Frage, inwieweit eine solche Umstrukturierung für die lokale Politik im Endeffekt zu einer Stärkung oder zu einer Schwächung führt. Erleiden die Kommunen, die Städte, der "lokale Staat" durch die wachsende Einengung im rechtlichen und administrativen Geflecht des föderalistischen Staatssystems und unter dem ökonomischen Druck von "sich globalisierenden" Wirtschaftsunternehmen einen stetigen Verlust an Handlungsspielraum? Oder sind sie im Gegenteil aufgrund ihrer Nähe zu den Besonderheiten der lokal-regionalen Strukturen *der* verbleibende Ort, an dem neue Gestaltungsspielräume erobert werden können?

Das Konzept des Lokalen Staates (local state²³) bietet hier einen geeigneten theoretischen Anknüpfungspunkt. Es besagt in seinem Kern, dass regionalen Unterschieden und Besonderheiten bei der Erklärung lokal verschiedener Politiken eine zentrale Bedeutung zukommt. Örtlich angepasste Regulationsweisen im lokalen Bereich formen eine eigenständige Vermittlung zwischen verschiedenen, im politischen Aushandlungsprozess auszutragenden gesellschaftlichen Interessen und Konfliktlinien heraus (Mayer 1990; gem. Helbrecht 1994:27).

Vorläufiges Fazit

- Die Neuentwicklung Stadtmarketing bzw. neu konzeptionierte, integrative Stadtentwicklungspolitiken sind in diesen Rahmen gesellschaftspolitischer Umformungen am Ende des 20. Jahrhunderts zu stellen.
- Die veränderten Bedürfnisse nach Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen können im beschriebenen Kontext von ökonomischen Wandlungsprozessen und ihren Auswirkungen auf den gesellschaftspolitischen Bereich interpretiert werden.

²³ Die local state-Theorie wurde von den britischen Geographen Duncan und Goodwin Ende der 80er-Jahre in die Diskussion eingebracht (Duncan/Goodwin 1987).

2.4. *Neue Stadtentwicklungspolitiken in den 90er-Jahren: Stadtmarketing*

2.4.1. Marketing - ein Konzept aus der Betriebsökonomie

Der Begriff Marketing bezeichnet ursprünglich eine Aktivität im wirtschaftlichen Bereich, die sich mit dem Absatz von Gütern befasst. Die zentrale Aufgabe des Marketing ist der Ausgleich zwischen Produktion (bzw. Angebot) und Nachfrage, die Ausgestaltung der Austauschprozesse zwischen den Unternehmen²⁴ und den KundInnen am Markt.

Es existiert eine grosse Bandbreite verschiedener Definitionen von Marketing, welche die Aspekte unternehmerischer Tätigkeit in unterschiedlichem Ausmass erfassen. Dies kann von einer engen funktionalen Sichtweise, welche sich als "Absatzvorbereitung" auf die Aktivitäten Marktforschung, Werbung und Preispolitik beschränkt, bis hin zu einer sehr weiten Sicht reichen, die ein bedürfnisorientiertes Marketing als "Dienst an anderen" definiert und in diesem Sinne sozusagen mit Wirtschafts- oder Handelstätigkeit und deren gesellschaftlichen Zielen als Ganzem gleichgesetzt wird (z.B. Kotler / Bliemel 1995, Röhle 1997).

Gemeinsam ist den unterschiedlichen Sichtweisen ihre vorrangige Orientierung am Absatz beziehungsweise an den KundInnen. Marketingkonzepte werden als Zyklen von Analyse - Planung - Realisierung - Kontrolle umgesetzt, wobei verschiedene absatzpolitische Instrumente zu einer Marketingstrategie ("Marketing-Mix") zusammengefügt werden (Koppelman 1995:9). In seiner im Bereich der Betriebsökonomie zu hoher Differenziertheit entwickelten Form wird Marketing - und das ist neben der KundInnenorientierung das zweite wichtige Charakteristikum - verstanden als eine umfassende Abstimmung aller unternehmerischen Tätigkeiten aufeinander zu einem integrierten, kohärenten, zielorientierten und auf die Bedürfnisse der KundInnen ausgerichteten Gesamtkonzept.

²⁴ In der gewinnorientierten Wirtschaft ist damit die Produktion von Konsumgütern, Investitionsgütern und Dienstleistungen angesprochen.

2. Theoretischer Hintergrund

Die (im Idealfall) durchgehende KundInnen-Orientierung liefert aber auch die Anknüpfungspunkte für *Kritik* an der Marketing-Idee. Es wird ihr vorgeworfen, eine Disziplin zu sein, die die Instrumente zur Manipulation der NachfragerInnen und ihres Verhaltens liefert und diese mit Tricks und Kniffen dazu bewegen soll, mehr oder weniger Nützliches oder Unnützes zu kaufen (Müller-Hagedorn 1996:3).

2.4.2. Stadtmarketing: Erwartungen, Ansprüche, Hoffnungen

Die Idee "Marketing" wurde schon bald auf weitere Gebiete ausgedehnt. Über kommerzielle Unternehmen hinaus sollte das Konzept auf alle "produktiven Systeme, die Leistungen für Dritte erbringen" angewendet werden können (Gerber 1991:67; gem. Schäflein 1994:149).²⁵ Wird Marketing als ein ganzheitlicher Denkansatz verstanden, bei dem eine Organisation oder eine Institution "sich in allen ihren Aktivitäten auf die Markt-, die Absatz- und damit konkret die Abnehmerbedürfnisse" ausrichtet, so kann es prinzipiell auch auf nicht-kommerzielle und staatliche Institutionen übertragen werden (Braun/Töpfer 1989:9). Entscheidend ist dabei der umfassende Denkansatz.

Bei der Anwendung des Marketing-Konzepts als Non-Profit-Marketing, für die Verbreitung sozialer Ideen und als Mittel für geplante gesellschaftliche Veränderungen ergeben sich allerdings in den Zielsetzungen grundlegende Unterschiede zu seinem traditionellen Anwendungsgebiet. Während bei kommerziellen Unternehmen die Gewinnmaximierung das oberste Ziel darstellt, ist dies bei Non-Profit-Organisationen die Nutzenstiftung und beim Staat bzw. der Verwaltung die Erhöhung der sozialen Wohlfahrt und der Lebensqualität (Schäflein 1994:157). Die letztgenannte Ebene findet sich zudem oft sogar in einer Situation von sich widersprechenden Zielsetzungen in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen.

²⁵ Die entsprechende Diskussion wurde von Kotler ausgelöst und massgeblich von ihm mitgeprägt (Müller-Hagedorn 1996:17).

2. Theoretischer Hintergrund

Obwohl die Verwendung des Marketing-Gedankens in neuen Bereichen umstritten war (und blieb)²⁶, hat sich in den letzten Jahren in den umliegenden Ländern eine mannigfache Literatur zum Thema Marketing im kommunalen und regionalen Bereich entfaltet. Diese reicht von der Konzeptionierung und Prüfung konkreter, geplanter oder laufender Stadt-, City- oder Regionalmarketingvorhaben (z.B. Balderjahn / Aleff 1996, Wolkenstörfer 1992, Schaller 1993) über allgemeine Einführungen und Anleitungen für Kommunen und Regionen (z.B. Konken 1996, Noisette / Vallérugo 1996, Funke 1994) bis zu kritisch-auswertenden Forschungsansätzen zum Thema (z.B. Helbrecht 1994, Schäflein 1994, Röhle 1995). Im schweizerischen Kontext sind entsprechende Arbeiten noch sehr dünn gesät (z.B. John 1997).

Welches sind nun die auslösenden Faktoren und die mit dem Stadtmarketing verbundenen Erwartungen an eine Neukonzeption stadtentwicklungspolitischer Aktivitäten? Schäflein identifiziert drei Hauptmotive, die zum Einbezug des aus der Betriebswirtschaft stammenden Marketings in den kommunal-öffentlichen Bereich geführt haben. Sie nennt im Deutschen Kontext erstens die Konkurrenz der Städte untereinander, zweitens ein verändertes Demokratiebewusstsein und eine Verwaltungsverdrossenheit sowie drittens die erhöhte Komplexität kommunaler Aufgaben (Schäflein 1994:150). Wenn auch für die Schweiz namentlich im Hinblick auf den zweiten Aspekt die Rahmenbedingungen etwas anders gelagert sind, dürften diese Punkte im Grossen Ganzen durchaus auf das Schweizer Umfeld übertragbar sein.

- ***Interkommunale Konkurrenz***

Das Stichwort Globalisierung bezeichnet in einem seiner Hauptaspekte eine abnehmende Standortbindung von Produktionsfaktoren. Flexibel agierende nationale und multinationale Unternehmen wählen sich ihre Standorte (gesamthaft oder bloss für Teile ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten) weltweit aus. In dieser

²⁶ So wurde beispielsweise bei seiner Verwendung im kirchlichen Bereich kritisiert, dass diese sich in ihren Aktivitäten nicht auf den Geschmack der "KundInnen" abstützen dürfe, sondern dass ihre Aufgabe im Gegenteil durch die Worte Gottes normativ vorgegeben sei (Müller-Hagedorn 1996:18).

2. Theoretischer Hintergrund

Situation geraten Städte als "Standorte" in einen sich verstärkenden Konkurrenzkampf zueinander. Sie können nicht mehr einfach auf ihr klassisches, traditionelles Potenzial als Standorte zurückgreifen, da die entsprechenden Einrichtungen (z.B. preisgünstiges Bauland, leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen, gute Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen) bereits als selbstverständlich vorausgesetzt werden, sondern sie sehen sich gezwungen, sich den (wachsenden und differenzierteren) Ansprüchen ansiedlungs- oder wegzugswilliger Unternehmen anzupassen. Die sogenannten "weichen" Standortfaktoren wie Wohnqualität, Naherholungsgebiete, Kultur- und Freizeitangebote, gute Bildungsinstitutionen usw. gewinnen an Bedeutung. Die Abwanderung von Firmen und der Verlust von Arbeitsplätzen bedroht die Städte in ihren materiellen Grundlagen (Steuer-substanz).²⁷

- ***Partizipationsansprüche***

Seit den 70er-Jahren bröckelt der gesellschaftliche Konsens über die Wünschbarkeit von technisch-ökonomischem Fortschritt und dessen Auswirkungen ab. Dies hat in vielen Bereichen politischer Planung zu Konflikten und Blockaden geführt. Namentlich sind davon grosse Infrastrukturplanungen betroffen (vgl. Knoepfel / SAGUF 1995).

Infolge ihrer hohen Nutzungsdichte verschärfen sich diese Konflikte um die Verteilung von Nutzen und Lasten wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Tätigkeiten in den Städten. Die Gräben zwischen gegensätzlichen Interessen öffnen sich weiter und das politische System gerät in eine Überforderung seiner Problemlösungskapazität und somit in eine Legitimationskrise (vgl. 2.1.1). So hat in der Schweiz der infolge von vielfältigen zusätzlichen Aufgaben an den Staat erwachsene erhöhte Regulationsbedarf beispielsweise zu einer Art "Anti-Staat"-Bewegung geführt, die unter dem diffusen Motto "Mehr Freiheit - weniger Staat" eine behauptete Überbürokratisierung und Überregulierung abbauen will.

²⁷ In diesem Zusammenhang sind aber auch die Bemühungen vieler Städte um einen regionalen Finanzausgleich zur Abgeltung zentralörtlicher Lasten zu erwähnen.

2. Theoretischer Hintergrund

Der Staat ersieht einen möglichen Ausweg aus den beschriebenen Blockaden in einem Einbezug der in ihren Interessen (unterschiedlich) betroffenen Akteure in "partizipative" Planungsprozesse und im Versuch, die Ressource Legitimation auf dem Weg der Konsenssuche neu aufzubauen (vgl. Jänicke 1996; gem. Knoepfel 1997a:157).

- ***Wachsende Komplexität staatlicher Aufgaben***

Die Rahmenbedingungen staatlichen Handelns wandeln sich mit zunehmender Geschwindigkeit. Das stellt erhöhte Ansprüche an die staatliche Führungs- und Leistungsfähigkeit. Die festgestellte Überforderung des Verwaltungssystems stösst einerseits "extern" an die beschriebene Komplexität der zu verwaltenden politisch-ökonomischen Realität, andererseits aber auch "intern" auf die Problematik einer tendenziell wachsenden Inkohärenz staatlicher Konzepte, da seinen verschiedenen Handlungsbereichen durchaus (und zunehmend) konfligierende Zielsetzungen zugrundeliegen können (Schäflein 1994:154).

In diesem komplexen Umfeld sind auch die realen Umsetzungsweisen des (unscharfen) Begriffs „Stadtmarketing“ in Form von kommunalen Marketing-Strategien sehr heterogen. Die entsprechenden Konzepte reichen von reinen Image-Kampagnen und wirtschaftlicher Standortwerbung über touristische, Messenbezogene oder allgemeine Öffentlichkeitsarbeit zu PR-Aktivitäten staatlicher Ver- und Versorgungsunternehmen oder Institutionen im Gesundheits-, Sozial- oder Kulturbereich (vgl. Braun/Töpfer 1989) bis hin zu umfassenden, integrierten und partizipativen Konzepten einer neuen Stadtentwicklungspolitik.

Vorläufiges Fazit

- In diesem Umfeld können Stadtmarketing-Aktivitäten im Sinne einer grösseren BürgerInnen-("KundInnen")-Nähe interpretiert werden, die zu einer besseren ("Markt")-Abklärung bei den Zielgruppen städtischer Leistungen führen soll. Die komplexe Realität wird so in Form ihrer "VertreterInnen" gewissermassen in die Planung "importiert".

2. Theoretischer Hintergrund

- In einem Umfeld wo "Regulierungs-Verdrossenheit" in der öffentlichen Meinung einen guten Nährboden findet und der (lokale) Staat an innere (Management) und äussere (Komplexität der Aufgaben) Grenzen stösst, liegen die dem Zeitgeist entsprechenden Lösungen quasi "in der Luft". Marketing-SpezialistInnen übertragen als professionelle ProblemlöserInnen aus dem Wirtschaftsbereich die dort erfolgreichen Rezepte auf die überforderten staatlichen Institutionen.
- Die infolge wachsender gesellschaftlicher Interessengegensätze entstandene Legitimationskrise (lokaler) staatlicher Tätigkeit kommt nicht umhin, neue Formen der Legitimations(be-)schaffung zu suchen. Die Vorgehensweise orientiert sich dabei an denjenigen Akteuren, von denen der Widerstand und die Blockaden kommen bzw. erwartet werden.
- Die Strategie Stadtmarketing strebt dabei eine Deblockierung durch Konsens an.

2.5. Fazit: Welche Faktoren drängen die Städte zu neuen Vorgehensweisen?

Aus den vorangestellten theoretischen Überlegungen können nun einige (vorläufige) Anknüpfungspunkte für die hypothesengeleitete empirische Arbeit gewonnen werden.

- Das gesellschaftlich-kulturelle Umfeld der Städte und ihrer Politik hat sich seit Ende der 60er-/Anfang der 70er-Jahre grundlegend verändert. Staatliche Planung ist in "Verruf" geraten und wird gelegentlich gar als gescheitertes Unterfangen bezeichnet. Die traditionellen Mittel lokalstaatlichen Politik-Managements genügen somit den veränderten Anforderungen zunächst einmal nicht mehr.
- Das sozio-ökonomische Umfeld der Städte und ihrer Politik hat sich seit Ende der 60er-/Anfang der 70er-Jahre ebenfalls grundlegend verändert. Die

2. Theoretischer Hintergrund

Ansprüche an den lokalen Staat und seine Leistungen haben zugenommen und sind heterogener geworden. Der lokale Staat gelangt institutionell und von seiner Problemlösungsfähigkeit her an Grenzen.

- Diese Situation wird verschärft durch eine Abnahme der (materiellen, v.a. finanziellen) Ressourcen, die den Städten zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Eine wachsende regionale und nationale wie auch internationale Konkurrenz zwischen den "local states" beschleunigt diese Erosionsprozesse. Dies löst einerseits erwünschte Restrukturierungsprozesse aus und bringt die Städte andererseits an Grenzen der Bewältigbarkeit von akuten Problemen.
- "Technokratische" Planungen ohne Einbezug der betroffenen Akteure verfügen nicht mehr über den gesellschaftlichen Grundkonsens, der ihnen die notwendige Legitimation verleiht. Sie scheitern am Widerstand dieser Akteure. Dieses "Staatsversagen auf der lokalen Ebene" mündet in eine Suche nach neuen Vorgehensstrategien, die unter Einbezug breiter Akteure eine neue Form der Steuerung basierend auf konsenslegitimierten Lösungen (Verhandlungslösungen, Information, Kommunikation) anstreben.
- In einem solchermassen eingeschränkten Handlungsspielraum können im lokalen Umfeld neue, innovative und den örtlichen Gegebenheiten angepasste Strategien entwickelt werden, die bisher ungenutzte Potenziale inwertzusetzen versuchen (Stärke des "local state"). Im Rahmen der Auseinandersetzung um Globalisierung und Lokalität und in einem von starken eigendynamischen Entwicklungstendenzen geprägten Umfeld findet eine Suche nach Entwicklungsnischen im lokalen Bereich statt.
- Die Komplexität der von Städten zu verwaltenden Realität erhöht die Anforderungen an ihre Führungs- und Leistungsfähigkeit. Aus dem wirtschaftlichen Bereich des Marketings werden die Gedanken "Orientierung an den KundInnen" (Zielgruppen staatlicher Leistungen) sowie integratives, kohärentes, auf die NutzerInnengruppen ausgerichtetes Design städtischer (Entwicklungs-)Politik übernommen.

2.6. Hypothesen

Basierend auf den vorangehenden theoretischen Überlegungen werden in der Folge drei Hypothesen für die Untersuchung formuliert.

- I. Die *Verknappung der klassischen (Haupt-)Ressource* städtischer Politik, des *Geldes*, führt - neben bekannten Problemen - auch zu einer *Mobilisierung* bis anhin nicht oder wenig genutzter *lokaler Potenziale* und somit zu einem *neuen Set von Politikressourcen-Kombinationen*, bei dem einerseits Geld einen relativ gesunkenen, die Ressourcen Organisation, Information und Konsens hingegen einen deutlich gestiegenen Stellenwert einnehmen.
- II. Mit der *Verknappung der Finanzen und dem neuen Ressourcenset* erfährt das zugehörige *Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik* eine Veränderung. Es umfasst mehr Akteure, ist stärker integriert (interne Dimensionen), wird offener und sein institutioneller Kontext wird heterogener (externe Dimensionen).
- III. Durch den hohen *Stellenwert der Kommunikation* im Rahmen dieser neuen Formen von Stadtentwicklungspolitik-Aktivitäten verändert sich sowohl behörden-intern als auch zwischen den Behörden und den sozio-ökonomischen Akteuren die *Kommunikationskultur*. Es resultieren mehr wechselseitiges Verständnis und daraus mehr *Konsens* sowie mehr *Akzeptanz* für kommunalpolitische Massnahmen im Bereich der Stadtentwicklungspolitik. Die klassischen Standortfaktoren werden infolge breiterer Akteurpartizipation neu bewertet und es kommen neue hinzu.

3. Methodisches Vorgehen

Im folgenden Kapitel 3 werden die vorgängig formulierten Forschungsfragen und Hypothesen im Policy-Prozess der Stadtentwicklungspolitik lokalisiert (Kapitel 3.1), die Analysedimensionen (Variablen zu den Hypothesen) präzisiert (Kapitel 3.2) und die Fallstudienauswahl begründet (Kapitel 3.3). Das Kapitel 3.4 gibt anschliessend einen Überblick über die Datengrundlagen und ihre Verwendung.

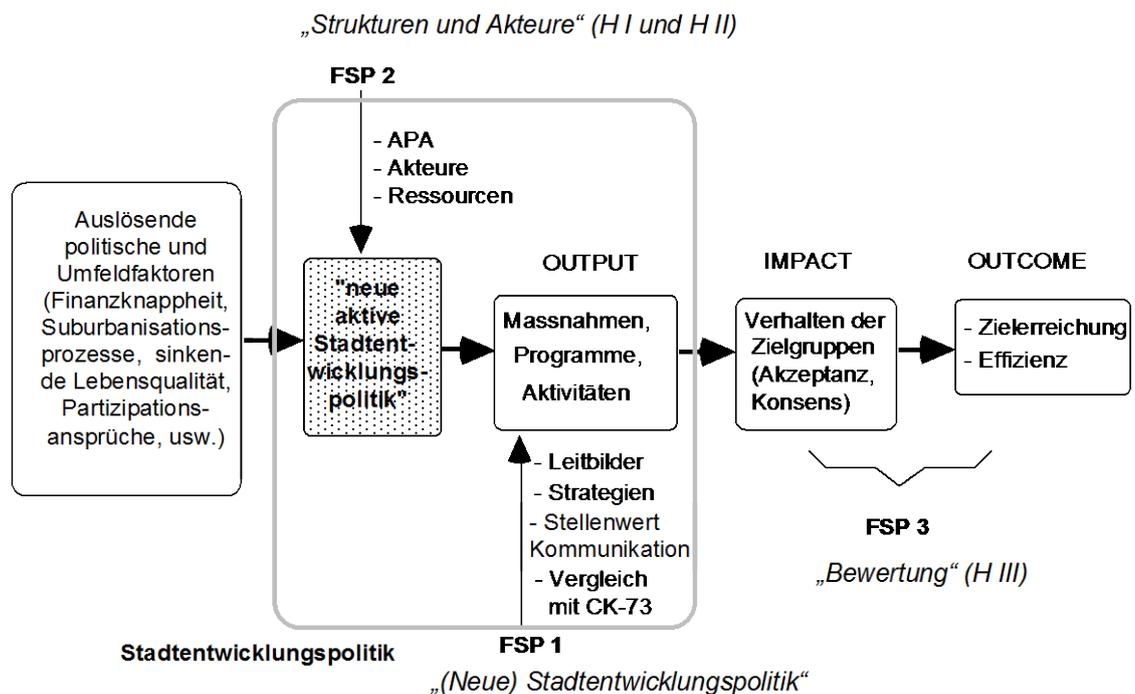
3.1. *Forschungsdesign*

Aus den vorangehenden Ausführungen ergeben sich als wichtigste Umfeldfaktoren für veränderte Ansätze in den Stadtentwicklungspolitiken der 90er-Jahre im wesentlichen drei sozio-ökonomische "Makro-Entwicklungslinien": interkommunale Konkurrenz, wachsende Partizipationsansprüche (infolge abnehmenden gesellschaftlichen Grundkonsenses) sowie die wachsende Komplexität staatlicher Aufgaben (mit heterogeneren Ansprüchen an den Staat). Aus analytischer Sicht können wir zwei "(Re-)aktions-Dimensionen" in Entwicklungspolitiken von Städten unterscheiden, eine inhaltliche (policy) und eine strukturell-prozedurale (politics). Bezüglich der Inhalte von Stadtentwicklungspolitik kann dies zu *Themenintegration* und Themen-Schwerpunktverschiebungen führen und in struktureller Hinsicht zur *Integration von Strukturen* und Prozessen. Die erstere Dimension (Inhalte) wird in der vorliegenden Arbeit anhand des (diachronen) Vergleichs von *Leitbildern* der Stadtentwicklungspolitik in den Fallstudienstädten untersucht und die letztere (Strukturen und Prozesse) mit Hilfe der drei *Hypothesen*.

Die Abbildung 1 stellt den Policy-Prozess der Stadtentwicklungspolitik als Kausalmodell dar und verortet die Forschungsschwerpunkte sowie die Hypothesen darin.

3. Methodisches Vorgehen

Abbildung 1: Einordnung der Fragestellung in den Policy-Prozess der Stadtentwicklungspolitik. Die "Stadtentwicklungspolitik" (z.B. "Stadtmarketing" als neuere Form) wird einerseits charakterisiert durch die eingesetzten Ressourcen und andererseits durch die beteiligten Akteure und ihre Organisationsstruktur. Die Leitbilder und Programme, Massnahmen und Aktivitäten bilden den Output. Auf dieser Grundlage erklärt sich (implizit über die Verhaltensänderungen der PolitikadressatInnen, Impacts) die Veränderung des Problems, des Politikgegenstandes (Outcome).



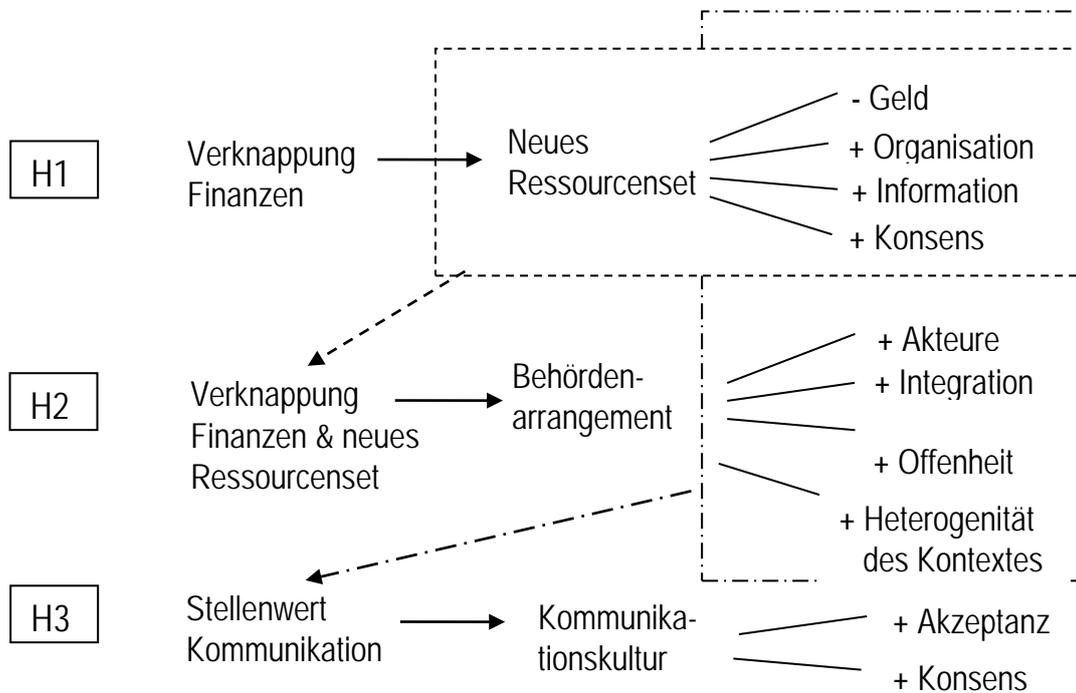
FSP = Forschungsschwerpunkt (vgl. Kapitel 1.2), H = Hypothese, APA = Behördenarrangement

Mit dem Policy-Zyklus und den drei Hypothesen über kausale Beeinflussungsmechanismen zwischen definierten Variablen im Policy-Cycle (Politikgenerierung, resp. -veränderung und -umsetzung) wird analytisch schrittweise eine Aufteilung in "erklärende" und "zu erklärende" Variablen vorgenommen. Als

3. Methodisches Vorgehen

erklärende "Hauptvariable" figuriert die Verknappung von Finanzen der Stadtentwicklungspolitik.

Abbildung 2: Aufbau der Hypothesen in der Untersuchungsanlage.



Aus der erklärenden "Hauptvariable", der Finanzknappheit der Stadtentwicklungspolitik, leitet sich mit der H I ein *neues Ressourcenset* her (Variablen Geld, Organisation, Information, Konsens). Dieses wiederum figuriert in Kombination mit der Hauptvariable als erklärende Variable für das *Behördenarrangement* (H II, Variablen Akteure, Integration, Offenheit, heterogener Kontext). In einem dritten Schritt werden aus dem Ressourcenset und dem Behördenarrangement (APA) der Stellenwert der Kommunikation abgeleitet und zur Erklärung der *Kommuni-*

3. Methodisches Vorgehen

kationskultur (Variablen Konsens²⁸ und Akzeptanz im Sinne von "Lernen") herangezogen.²⁹

3.2. *Behördenarrangement und Ressourcenset als Analysedimensionen*

Das oben dargestellte Forschungsdesign bedarf weiterer Erläuterung. Im Folgenden wird die vorgesehene Bearbeitung der Fragestellung erstens unter Bezugnahme auf das "Ressourcenset" (der lokalen Stadtentwicklungspolitik) und zweitens das "Behördenarrangement" (vgl. Knoepfel et al. 1997b) näher ausgeführt und begründet.

Knoepfel et al. führen als mögliche für das Management einer öffentlichen Politik zur Verfügung stehende Ressourcen die Zeit, das Recht, das Geld, die Information, das Personal, die Institutionen / Organisation sowie den Konsens an (Knoepfel et al. 1997b:75). In der vorliegenden Untersuchung beabsichtigen wir mit der Hypothese 1, aufgrund einer sinkenden Bedeutung der Ressource Geld (in der kommunalen Politik, vgl. Kap. 2) eine Neugestaltung des Ressourcensets der kommunalen Stadtentwicklungspolitik zu erklären. Wir postulieren, dass die Reaktion der Städte auf schwieriger werdende Randbedingungen eine *Mobilisierung lokaler Potenziale* sei, die bis anhin wenig oder kaum genutzt wurden und die sich bis zu einem gewissen Mass eignen, die *Ressource Geld zu substituieren*. Wir postulieren konkret, dass dies in der kommunalen Stadtentwicklungspoli-

28 Im Unterschied zur Hypothese 1, wo die *Bedeutung* der Ressource Konsens für die behördlichen Akteure erfragt wird, ist bei der Hypothese 3 der tatsächlich erreichte Konsens unter Akteuren von Interesse.

29 Dieser Ansatz deckt sich nicht genau mit dem Outcome im „strengen Sinne“ (vgl. Kapitel 1.2), sondern fungiert eher als wichtiges „Ergebnis“ der gewählten Vorgehensweisen aus der Sicht der behördlichen Akteure.

3. Methodisches Vorgehen

tik eine steigende Bedeutung der Ressourcen Information, Organisation und Konsens sei.³⁰

Die Hypothese II postuliert, dass die Städte auf die veränderten Ressourcsmöglichkeiten mit einer (Um-)Gestaltung des Behördenarrangements der Stadtentwicklungspolitik reagieren. Es können interne und externe Dimensionen des Behördenarrangements unterschieden werden. Zu den internen Dimensionen gehört die Zahl der Akteure, sein Integrationsgrad, der Grad seiner horizontalen bzw. vertikalen Zentralisation sowie der Politisierungsgrad. Zu den externen Dimensionen zählt die Homogenität bzw. Heterogenität des Kontextes, der verfassungsmässige, historische und politische Kontext und die Offenheit bzw. Geschlossenheit des Behördenarrangements (vgl. Knoepfel et al. 1997b:93ff). Das in dieser Untersuchung verwendete Hypothesenset geht davon aus, dass die Städte versuchen werden, über eine "Bündelung der Ressourcen" die angestrebte Mobilisierung lokaler Potenziale zu unterstützen, und dass sie zu diesem Zweck das Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik umgestalten. Die veränderten Umfeldbedingungen führen dabei in der Tendenz per se zu einer Heterogenisierung des Kontextes. Darauf reagieren die Gemeinden mit einem offeneren Behördenarrangement.

Im Kontext heutiger Entwicklungsbedingungen von Gemeinden ist es nicht nur das Geld, das knapp wird, sondern es ist bei politischen Massnahmen in der Stadtentwicklung oftmals auch die Akzeptanz und der Konsens. Wir gehen mit dieser Überlegung davon aus, dass entscheidende Erfolgsfaktoren, an denen die Gemeinden ihre "neue" Politik messen, vermehrter Konsens und eine höhere Akzeptanz sind (Hypothese III).

³⁰ Knoepfel et al. 1997b führen auch weitere Ressourcen an. Die Ressourcen Zeit und Personal wurden in unserem Fall weggelassen, da sie als Personalaufwände durch die Ressource Finanzen als abgedeckt angenommen werden und die Ressource Recht wurde nicht berücksichtigt, da sie vorallem überlokal vorgegeben ist (vgl. Kapitel 2.1.3).

3.3. Auswahl der Fallstudien

Ausgehend vom Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit, das primär beim Innovations- und Integrationspotential von Stadtmarketing bzw. Stadtentwicklungspolitiken liegt, sowie von der (durch den zeitlich begrenzten Rahmen einer Diplomarbeit vorgegebenen) Notwendigkeit, mit einer geringen Zahl von Fallstudien zu arbeiten, strebte die Auswahl der Städte ursprünglich eine grosse Varianz an. Auch sollten namentlich die Städte "mit Stadtmarketing" diese Aktivitäten bereits über einen möglichst ausgedehnten Zeitraum hinweg verfolgen, um eine gute Datengrundlage anzubieten. Im Verlauf der Bearbeitung hat sich hingegen gezeigt, dass die Varianz der Fallstudienstädte sinnvollerweise eingegrenzt werden sollte. Zum einen wird der Vergleich zwischen den Städten, der sowohl diachron als auch synchron geführt wird, durch die Konstanzhaltung bestimmter struktureller Rahmenbedingungen erleichtert. Zum andern hat John aufgrund einer gesamtschweizerischen Stichprobenerhebung zu Stadtmarketing-Aktivitäten (John 1997) den Eindruck gewonnen, dass integrierte Ansätze (im Sinne von Interpolicy, wie sie hier in erster Linie interessieren) tendenziell eher in kleineren Städten anzutreffen sind.

Diese Überlegungen mündeten in die Auswahl von vier mittelgrossen Städten in der Deutschen Schweiz, von denen zwei explizit Stadtmarketing-Aktivitäten betreiben (Winterthur und Luzern). Die zwei anderen (Aarau und Baden) liessen aufgrund von vorgängigen Recherchen auf kreative und innovative Ansätze in der Stadtentwicklungspolitik schliessen, welche integrative Ansätze aufweisen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über verschiedene Strukturmerkmale der Fallstudienstädte.

Tabelle 1: Merkmale der vier Fallstudienstädte. Über den (synchronen und diachronen) Vergleich der vier einzelnen Städte hinaus wird zusätzlich ein Vergleich durchgeführt zwischen je zwei Städten, die Stadtmarketing als Begriff explizit benutzen und zwei ("spannenden") Städten, die das nicht tun.

3. Methodisches Vorgehen

	Aarau	Baden	Luzern	Winterthur
Gemeindetyp³¹	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum
Wirtschaftsstruktur	1975: k.A. 1985: 54% DL / 36% I 1995: 28 % I / 72 % DL	1975: 72% I / 28% DL 1985: 50% I / 50% DL 1995: 35% I / 65% DL	1975: 26% I / 74% DL 1985: 23% I / 77% DL 1995: 16% I / 84% DL	1975: 51% I / 49% DL 1985: 43% I / 57% DL 1995: 31% I / 69% DL
EinwohnerInnen (Jahr)	15'527 (1998) [16'881 (1970)]	16'437 (1998) [14'115 (1970)]	58'117 (1997) [73'000 (1970)]	89'772 (1997) [92'772 (1970)]
Gemeindefläche	892 ha	1319 ha	1578 ha	6792 ha
Anzahl Arbeitsplätze	22'424 (1999)	19'403 (1997)	54'454 (1995)	52'500 (1995)
Gemeindesteuerertrag p. Einw. (Jahr)	Fr. 2615.- (1997)	Fr. 3116.- (1997)	Fr 2650.- (1997)	Fr. 2412.- (1997)
Steuerfuss (Jahr)	103 % (1997)	100% (1999)	1.55 Steuer- einheiten (1997)	131% (1997)
Anteil ausländischer Bevölk.	20% (1997)	25% (1997)	19% (1998)	23% (1997)
Anteil der natürl. Personen am Steueraufkommen	90% (1993)	83% (1999)	86% (1998)	83% (1997)
Stadtmarketing-Aktivitäten	nein	nein	seit 1998	seit 1993

Legende: I = Industrie (2. Sektor); DL = Dienstleistung (3. Sektor)

Quellen: diverse Dokumente gemäss Literatur- und Quellenverzeichnis (v.a. Teil B)

³¹ Alle ausgewählten Städte gelten gemäss Gemeindetypologie (Schuler / Joye 1997) als "Mittelzentren". Hingegen muss berücksichtigt werden, dass sich die beiden Städte ohne explizites "Stadtmarketing" (Aarau und Baden) zusätzlich auch von der Grösse her einigermaßen deutlich von den beiden Städten "mit Stadtmarketing" (Luzern und Winterthur) unterscheiden.

3. Methodisches Vorgehen

Die Informationen in Tabelle 1 geben neben Aussagen zu gemeinsamen Merkmalen (v.a. Gemeindetyp bzw. Grössenklasse) auch Hinweise zu möglichen weiteren varianzerklärenden Merkmalen (z.B. Stadtmarketing, Gemeindesteuerertrag).

3.4. *Datengrundlagen und Datenanalyse*

3.4.1. Qualitative (und quantitative) Methoden der empirischen Sozialforschung

Es wurde vorwiegend mit qualitativen (wo möglich und sinnvoll in begrenztem Umfang ergänzend mit quantitativen) Methoden der sozialwissenschaftlichen Forschung gearbeitet. Im Rahmen der drei Arbeitsphasen a) Aufarbeitung von Grundlagen, b) empirische Erhebung und c) Analyse und Auswertung kamen die nachfolgend aufgelisteten Methoden zur Anwendung. Dabei dienten die aus den Phasen a) und b) gewonnenen Informationen als Grundlage für die Phase c).

a) *Aufarbeitung von Grundlagen:*

- Literaturrecherchen
- Erste Gespräche
- Auswertung einschlägiger Dokumente und statistischer Materialien

b) *Empirische Erhebungen:*

- ExpertInnen-Interviews (Leitfaden-geführte, themenzentrierte Interviewtechnik)
- Dokumentenanalyse
- Zeitungs- und Internetrecherchen
- Auswertung statistischer Datenquellen bei Verwaltungen

c) *Analyse und Auswertung:*

- Kategorisierung und (synchroner und diachroner) Vergleich der empirischen Befunde.

3. Methodisches Vorgehen

- Erstellung und Auswertung der Behördenarrangements (APA) in den untersuchten Städten aufbauend auf dem Konzept des "eisernen Dreiecks" von Akteuren einer öffentlichen Politik (vgl. Knoepfel et al. 1997b).
- (Diachroner) Vergleich gegenwärtiger Ziele mit planerischen Leitlinien der 70er-Jahre.
- Bewertung der empirischen Ergebnisse auf dem Hintergrund der verwendeten theoretischen Ansätze; Hypothesenüberprüfung.

3.4.2. Daten- und Informationsgrundlagen

Es wurden verschiedene Informationsgrundlagen herangezogen.

Tabelle 2: Hauptsächlich verwendete Informationsquellen zur Bearbeitung der Forschungsschwerpunkte (u = im Hinblick auf diesen Punkt relevante Informationsquelle). Der Forschungsschwerpunkt 4 (vgl. 1.2) betrifft Analysen und Auswertungen, die auf den in den vorangehenden Schritten erarbeiteten Grundlagen aufbauen. Er wird aus diesem Grund in obiger Darstellung nicht aufgeführt.

Informationsquellen ⇒ Forschungsfragen ↓	Literatur- recherche	ExpertIn- nen- Interviews	Doku- menten- analyse	Zeitungs- / Internet- recherchen	Statistiken (Da- tenquellen bei Verwaltungen)
1a. Strategien / Outputs	u	u	u	u	
1b. Prioritäten & Ziel- setzungen	u	u	u	u	(u)
2a. Akteure		u	u	u	u
2b. Behördenarrangem.		u	u	(u)	u
2c. Politikressourcen	u	u	u		u
3 Bewertung		u	u	u	

Die *Literaturrecherchen* wurden bezüglich allgemein zugänglicher theoretischer und empirischer Informationsgrundlagen durchgeführt. Die *Dokumentenanalyse* befasste sich namentlich mit öffentlich oder selektiv zugänglichen Unterlagen der lokalen Politiken. *Zeitungs- und Internetrecherchen* wurden im Sinne eines all-

3. Methodisches Vorgehen

gemeinen Zugangs zu bestimmten Fragestellungen angewendet, sowie im Hinblick auf organisationelle und statistische Angaben. *Statistische Quellen* (von Verwaltungen) wurden als weitere Informationsquellen beigezogen und ausgewertet. Gesamthaft wurden sieben *ExpertInnen-Interviews* mit Verantwortlichen der Stadtentwicklungsplanung in den Fallstudienstädten geführt, deren Transkripte als wichtige Arbeitsgrundlage dienten.

4. Analyse der Fallstudien

Im folgenden Kapitel werden die vier Fallstudienstädte hinsichtlich der für die Fragestellung dieser Untersuchung relevanten Dimensionen aufgearbeitet und dargestellt. Als Grundlagen dienten dabei die im Literaturverzeichnis B aufgeführten Dokumente zu den einzelnen Städten sowie 7 leitfadengeführte Interviews mit Verantwortlichen im Bereich der Stadtentwicklungsplanung bzw. des Stadtmarketings in den Fallstudienstädten. Die Analyse dient in der Folge als Grundlage für die Hypothesenprüfungen und den Vergleich von Leitbildern in Kapitel 5 und deren Bewertungen in Kapitel 6. Am Schluss jedes Kapitels zu einer Fallstudie wird ein erstes vorläufiges Fazit gezogen.

4.1. Aarau

4.1.1. Stadtentwicklungspolitik in Aarau

4.1.1.1. *Stadtentwicklung*

Das heutige Erscheinungsbild der Stadt Aarau widerspiegelt deutlich die historischen Phasen seiner Entwicklung. Die mittelalterliche Altstadt wird umschlossen von einem Gartenstadtgürtel, der das Ergebnis einer sehr aktiven städtischen Bodenpolitik in den 20er- und 30er-Jahren des letzten Jahrhunderts ist.³² Mit dieser flächenintensiven Politik stiess man hingegen in den 60er-Jahren langsam an die Gemeindegrenzen und der Raum für neue EinwohnerInnen und Arbeitsplätze wurde knapp. In der Folge wurden namentlich in zwei Gebieten dichte Grossüberbauungen realisiert (Goldern und später - anfangs der 70er- bis in die 80er-Jahre - Telli), die teilweise zu Quantensprüngen in der Entwicklung der Wohnbevölkerung führten.

Die Aarauer Stadtentwicklungspolitik ist stark geprägt von Verkehrsvorhaben. Die Belastung der Stadt, namentlich der Altstadt, durch den motorisierten Verkehr ist seit langem ein Thema. In den 60er-Jahren wurde daher eine grosse Umfahrung

³² Die bürgerlich dominierte Stadt kaufte damals Bauernhöfe auf, nahm Parzellierungen vor, plante deren Erschliessung und verkaufte die Parzellen an Private. Sie reagierte damit auf die damals herrschende Wohnungsnot und betrieb dabei eine Politik der Eigentumbildung.

4. Analyse der Fallstudien

der Stadt geplant ("Aaretalstrasse"), deren Linienführung entlang der Aare hingegen für wichtige stadtnahe Erholungsgebiete (Schachen) katastrophale Folgewirkungen gehabt hätte. Sie scheiterte am Widerstand der Aarauer Bevölkerung. Die Strassenverkehrsproblematik ist heute noch nicht gelöst, und als "kleine Spange" ist derzeit die Ostumfahrung im Bau.³³ Aber nicht nur Strassen-, sondern auch Schienenverkehrsprojekte haben einen grossen Einfluss auf die Aarauer Stadtentwicklung ausgeübt. Zu erwähnen sind hier die Eröffnung des Baregg隧nels anfangs der 70er- und des Heitersbergtunnels Mitte der 70er-Jahre, und auch die Einführung des Taktfahrplans mit einem Halbstundentakt für Aarau anfangs der 80er-Jahre. Der Ausbau der SBB-Strecke Aarau – Rapperswil von der Doppelspur auf vier Spuren in der ersten Hälfte der 90er-Jahre und derjenige des Bahnhofs Aarau (zweiter Tunnel in Richtung Olten) hat als Vorbereitung für Infrastrukturinvestitionen gewirkt, indem sowohl Bauinvestitionen als auch Nutzungsplanungen ausgelöst, aber auch bedeutsame Vorbereitungen für weitere Nutzungen realisiert wurden.³⁴

Neben dem Verkehr hat die Wirtschaftsentwicklung auf die Aarauer Stadtentwicklungspolitik immer grossen Einfluss gehabt. In den 80er-Boom-Jahren verhielt sich die Stadt, wenn auch nicht in bewusster Absicht, sehr antizyklisch, so dass Ende der 80er-Jahre ein grosser Investitions-Nachholbedarf an verschiedenen Infrastruktureinrichtungen bestand. Dies führte unter anderem dazu, dass Aarau in den 90er-Jahren zweimal vom Investitionsbonus des Bundes zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben und Grossprojekten Gebrauch machte.³⁵ Nach 1990 wurde die Stadt in einem zuvor unbekanntem Ausmass von der Rezession erfasst und 1991/92 sanken zum ersten Mal die Landpreise. Zu Beginn des neuen Jahrtausends ist eine merkliche Erholung spürbar, ein wirt-

³³ Vom Regierungsrat im Frühjahr 1998 mit der Auflage genehmigt, dass mit der entsprechenden Eröffnung des "Sauerländertunnels" die Innenstadt für den Durchgangsverkehr zu sperren sei.

³⁴ Zum Beispiel im Bereich Bahnhof: Hintere Bahnhofstrasse, Überbauung über den Bahntunneln, Provisorium der Fachhochschule für Gestaltung, Nutzungsplanug Gais.

³⁵ Zum ersten mal 1994/95 und dann noch einmal 1997/98. Es wurde namentlich investiert in ein neues Quartierschulhaus Telli, einen neuen Werkhof sowie die Renovation des Konzertsaaus der Stadt ("Saalbau"). Mit 40 Mio Franken Investitionen in einem Jahr ergab das 1994 etwa das vierfache eines durchschnittlichen Investitionsvolumens.

4. Analyse der Fallstudien

schaftlicher Aufschwung, der sich namentlich auch in der Bauwirtschaft mit einer erhöhten Bausumme niederschlägt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in Aarau in den letzten 30 Jahren die allgemeine Wirtschaftsentwicklung einen Haupteinfluss auf die privaten Bauinvestitionen ausübte und die Verkehrsvorhaben auf diejenigen der öffentlichen Hand, wobei auch hier die Wirtschaftslage via städtischen Finanzhaushalt in Budgetdebatten und bei Projektierungskrediten einen erheblichen Einfluss auf die Stadtentwicklungspolitik ausübt.

4.1.1.2. *Leitbilder*

Die Stadt Aarau hat in den vergangenen drei Jahrzehnten zweimal eine gesamtgesellschaftliche Standortbestimmung zur Stadtentwicklung vorgenommen. Im Jahre 1970 wurde der Bericht "Aarau morgen - Gesamtentwicklungsplanung" erstellt und 1993 das "Leitbild der Stadt Aarau 1993 - 2003" verabschiedet. Die beiden Leitbilder weisen eine Menge Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede auf (vgl. dazu Anhang 2), wobei sich die grundlegenden Themen auffallend gleichen. Im Vordergrund stehen sowohl im Hinblick auf die Wirtschaft (Arbeitsplätze) als auch auf die Bevölkerung (ausgeglichene Struktur, Steuereinnahmen) die knappen Landreserven der Stadt. Der Verkehr wird in beiden Papieren als Kardinalproblem wahrgenommen (Belastung der Innenstadt, Erschliessung), ein Ausbaubedarf im Bereich der Bildung und der Kultur wird konstatiert³⁶ und auch die überkommunale Zusammenarbeit ist bereits 1970 ein prominentes Thema. Im 93er-Bericht kommen hingegen einige Themen neu hinzu, wobei in erster Linie die sozusagen durchgehende Präsenz der öffentlichen Finanzen auffällt. Ebenfalls neu erwähnt werden die Bereiche Soziales, Energie und Umwelt sowie Ver- und Entsorgungsaufgaben der Stadt in den Bereichen Wasser und Abfall. Hingegen finden die "Entleerung der Innenstadt" (durch eine Verdrängung von Wohnungen durch Geschäfte) sowie das "Image" der Stadt 1993 keine explizite Erwähnung mehr.³⁷

³⁶ Wobei 1993 der Sport neu einen expliziten Stellenwert erhält.

³⁷ Der ersteren Problematik war im Rahmen der Zonenplanungs- und Bauordnungsrevision von 1993 mit der Einführung des Instruments Wohnanteilplan (WAP) abgeholfen worden.

4. Analyse der Fallstudien

Auslöser und Motivation für die beiden Berichte unterscheiden sich klar. 1970 sollte eine Gesamtplanung der "von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Nachkriegszeit überforderten, wenn nicht überrollten" (Aarau morgen 1970:4)³⁸ Stadt dieser Grundlagen in die Hand geben, mit deren Hilfe die zukünftigen Entwicklungen und die steigenden Anforderungen gezielter bewältigt werden könnten. Das Mittel dazu war Planung, in die - auch dies ein grundlegender Unterschied zum 93er-Leitbild - die Bevölkerung aktiv einbezogen werden sollte. Das Leitbild von 1993 ist dagegen ein reines Verwaltungsprodukt (mit Expertenmoderation). Es ist eine Richtlinie, an der sich zukünftiges behördliches Handeln auszurichten hat, wobei auch bereits angekündigt wird, dass Flexibilität unter sich rasch verändernden Rahmenbedingungen in hohem Masse erforderlich sein wird. Die Realisierung von zu planenden Massnahmen wird dabei dominant von den finanziellen Möglichkeiten der Stadt abhängig gemacht.³⁹

Zusammenfassend ist festzustellen, dass beide Berichte ein breites Themenspektrum aufgreifen und damit einen in gewissem Sinne umfassenden Anspruch erheben.⁴⁰ Während der 70er-Bericht noch mit einem Individualitäts- und Identitätsanspruch der Stadt auftritt ("Wiedergewinnung und langfristige Erhaltung der Stadtindividualität Aaraus", Aarau morgen 1970:5), steht 1993 das Sichbehaupten im sich schnell verändernden Umfeld im Vordergrund. Ausserdem tritt der 70er-Bericht mit einem klaren Anspruch auf Partizipation der Bevölkerung auf, dies im Gegensatz zum Leitbild von 1993.

Die Verbindlichkeit des Leitbildes von 1993 als Richtlinie für das Regierungs- und Verwaltungshandeln scheint, je länger seine Erstellung zurückliegt, tendenziell zu erodieren. Im Leitbild sind als evaluative Elemente eine jährliche Berichterstattung bezüglich Umsetzung sowie eine Evaluation nach fünf Jahren vorgesehen. Die Berichterstattung scheint in minimalem Mass stattzufinden, hingegen

³⁸ Siehe Quellenangaben zu Aarau im Literaturverzeichnis.

³⁹ Bei deklariertem Ziel eines konstanten Steuerfusses.

⁴⁰ Zwar steht 1970 noch die Gebietsplanung als Begriff im Zentrum (in dienender Funktion zu den anderen Planungsbereichen), die 1993 lediglich im Sinne von Detailanpassungen Thema ist (z.B. Flexibilisierung der Industrie-Zonen).

4. Analyse der Fallstudien

wurde bis heute keine Evaluation durchgeführt.⁴¹ Im Leitbild ist die Absicht deklariert, sämtliche grösseren Projekte auf ihre Leitbildkonformität hin zu überprüfen, was dem Stadtschreiber als Aufgabe übertragen ist. Diese Überprüfung scheint immer weniger "routinemässig" stattzufinden, eher besteht der Eindruck, dass sie von Seiten des Stadtbauamtes zunehmend eingefordert werden muss.⁴² "Für uns ist auch eine gewisse Konstanz wichtig, die kennt die Tagespolitik nicht. Ein solches Leitbild, das nach drei Jahren schon überholt ist, müsste man erneuern, vielleicht auch methodisch etwas anders" (Fuchs 18.1.00). Es scheinen aber in der Zwischenzeit auch einige der Postulate im Leitbild erfüllt zu sein (z.B. in den Bereichen Umwelt, Energie oder überkommunale Zusammenarbeit).

4.1.1.3. *Politische Institutionen*

In der Aarauer Stadtverwaltung existiert kein Departementswesen, sondern lediglich eine Ressortaufteilung. Der Stadtammann ist als einziger Politiker vollamtlich angestellt und steht der gesamten Stadtverwaltung vor. Die übrigen sechs Stadtratsmitglieder sind teilamtlich (etwa 30%) bezahlt. Die einzelnen Stadtratsmitglieder leiten zwar Bereiche (Ressorts), haben aber keine verwaltungsanweisenden und individuellen Entscheidungsbefugnisse. Die Sektion Stadtentwicklung im Stadtbauamt dient verschiedenen RessortinhaberInnen. Im Sinne der Ressortaufteilung sind die übergeordneten Aufgaben und somit die Stadtentwicklungsplanung dem Stadtammann zugeteilt. Der Ressortinhaber ‚Hochbau‘ betreut die Raumplanung im engeren Sinne (Zonenplanung und Sondernutzungsplanungen) und der Ressortinhaber ‚Strassen und Plätze‘ die Verkehrsplanung (konzeptionell und Projektvorbereitungen). In diesem System sind die Abgrenzungen nicht immer sehr klar und der Stadtrat funktioniert sehr ausgeprägt als Kollegialbehörde, in der Entscheide gemeinsam getroffen werden.⁴³

⁴¹ Mit der Begründung, dass angesichts der seit der Leitbilderarbeitung massiv verschlechterten Finanzlage für solche Übungen kein Geld und kein Personal zur Verfügung stünde.

⁴² Seit es das Leitbild gibt wurde nur eine Vorlage einmal zurückgewiesen mit der Begründung der offensichtlichen Leitbild-Inkonformität.

⁴³ Das heisst, Entscheide werden nur im Kollektiv gefällt, mit Ausnahme von dringenden Fällen oder Notfällen, in denen sie präsidial fallen.

4. Analyse der Fallstudien

Auf der institutionellen Ebene hat es in der Aarauer Stadtentwicklungspolitik verschiedentlich Änderungen gegeben. In den 70er-Jahren gab es einen Stadtplaner, der zum Stadtbaumeister in einer Stabstellenposition stand und mit diesem eng zusammenarbeitete. Diese Stabstelle wurde noch in den 70er-Jahren um eine zusätzliche Stelle erweitert und in dieser Form bis Ende 80er-Jahre weitergeführt. 1989 wurde die Stadtplanung innerhalb des Stadtbauamtes wie der Hochbau und der Tiefbau in eine eigene Sektion umgewandelt. 1991/92 wurde sie von zwei auf drei Stellen aufgestockt. Der für die vorliegende Fragestellung interessanteste institutionelle Wandel trat Ende 1997 ein, als die Wirtschaftsförderung (mit 30%) und die Leitung der Sektion Stadtentwicklung (mit 70%) zusammengelegt und in Personalunion neu besetzt wurden.⁴⁴ Gleichzeitig wurde die Sektion umbenannt von Sektion Stadtplanung in Sektion Stadtentwicklungsplanung, um damit den umfassenderen Auftrag zum Ausdruck zu bringen.

Die Aarauer Politik hat zeitweise ein umfangreiches Kommissionensystem gekannt.⁴⁵ Die Baukommission, die sowohl mit ParlamentarierInnen als auch Nicht-Parlamentsmitgliedern besetzt war und die den Stadtrat in baurechtlichen und gestalterischen Fragen zu beraten hatte, existierte bis Ende der 80er-Jahre und wurde dann umbenannt in Baurechtskommission. Sie ist bis heute aktiv.

4.1.2. Varianzen der zu erklärenden Variablen

4.1.2.1. *Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik*

Die Verschuldung der Stadt, die sich infolge der auf die Ölkrise von 1973 folgenden Rezession eingestellt hatte, konnte von der Stadt Aarau bis Mitte der 80er-Jahre abgebaut werden. Anfangs der 90er- stellten sich nach der Hochkonjunkturphase in den 80er-Jahren erneut Finanzfehlbeträge ein, die bis 1994 weiter anwuchsen. 1997 stellte sich erstmals wieder ein Finanzierungsüberschuss ein.

⁴⁴ Damit reduzierte sich die Stadt(entwicklungs)planung von 3 auf 2,7 Stellen.

⁴⁵ Baukommission, Verkehrskommission, Altstadtkommission, Stadtbildkommission (existiert nach wie vor), Natur- und Umweltkommission (existiert nach wie vor) und in Zusammenhang mit dem Bahnhofausbau die Spezialkommission Bahnhof, die später in Planungskommission umbenannt wurde.

4. Analyse der Fallstudien

Diese Entwicklung setzte sich auch in den folgenden beiden Jahren fort, hingegen sind die Schulden nach wie vor beträchtlich.

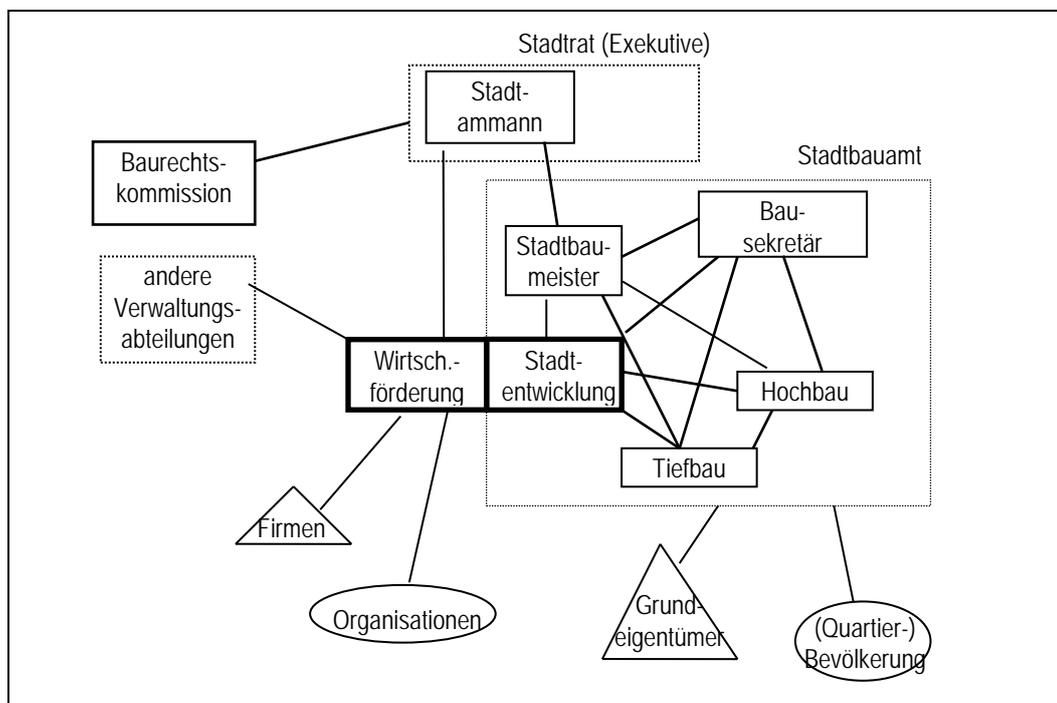
Die Stadtplanung war zu Beginn der 70er-Jahre mit einer Stelle besetzt, die alsbald auf zwei erhöht wurde. Sie blieb dann, auch nach der Umwandlung der Stabstelle Stadtplanung des Stadtbaumeisters im Jahre 1989 in eine Sektion, auf diesem Niveau, bis sie 1991/92 erneut um eine auf drei Stellen aufgestockt wurde. 1997 wurden anlässlich der Zusammenführung von Stadt(entwicklungs-)planung und Wirtschaftsförderung 0.3 Stellen gestrichen.

4.1.2.2. *Behördenarrangement*

Im Behördenarrangement anfangs der 90er-Jahre waren Stadtplanung und Wirtschaftsförderung noch vollständig voneinander getrennt. Die Aufgabe der Wirtschaftsförderung wurde zu dieser Zeit auf Mandatsbasis (mit 50 - 60%) ausgeübt und funktionierte somit, wenn auch mit Büro im Stadthaus, von der Verwaltung unabhängig. Dieses System führte unter anderem zu Konflikten bei koordinationsbedürftigen Aufgaben. Das Mandat wurde Ende 1995 - auch nach Kürzungen anstatt der geforderten Aufstockung des entsprechenden Budgets - niedergelegt. Die mit der Anlaufstelle gemachten Erfahrungen hatten gezeigt, dass ein erheblicher Teil des Mandats Planungs- und Baufragen betraf, und so entstand bei der Neukonzeptionierung die Idee einer grösseren Nähe zur Stadtplanung.

4. Analyse der Fallstudien

Abbildung 3: Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik in Aarau 1999. Seit 1997 sind die Wirtschaftsförderungsstelle (mit 30% dotiert, Stabstelle zum Stadtammann) und die Leitung der Sektion Stadtentwicklung (70%, dem Stadtbauamt angegliedert) in Personalunion vereint. Sie waren zuvor institutionell vollständig getrennt (Wirtschaftsförderungsstelle auf Mandatsbasis außerhalb der Verwaltung).



Legende: Die Symbole bezeichnen verschiedene Akteurgruppen: Vierecke = politisch-institutionelle Akteure, Dreiecke = Zielgruppen, Ovale = gesellschaftliche Akteure, starke Verbindungslinien = enge Zusammenarbeit, fette Kasten = zentraler Akteur.

Mit der institutionellen Neuerung der Zusammenlegung von Wirtschaftsfachstelle und Stadtentwicklung von Ende 1997 geht zweifelsohne eine höhere Themenintegration einher. Diese kristallisiert sich an der Person des Leiters der Sektion Stadtentwicklungsplanung, der gleichzeitig, aber in einer anderen Hierarchielinie (Stabstelle direkt dem Stadtammann unterstellt), der Wirtschafts-

4. Analyse der Fallstudien

förderer der Stadt Aarau ist. Durch diese Personalunion und die Kontakte, die er in beiden Themenbereichen mitbringt, wird das Behördenarrangement integrierter, offener und auch sein institutioneller Kontext wird heterogener. Durch den erweiterten Kreis von involvierten Personen vergrössert sich damit in einem gewissen Ausmass auch die Zahl der Akteure, verwaltungsintern hingegen vermutlich nur in geringem Ausmass, da die Wirtschaftsförderung als Stabstelle direkt dem Stadtmann unterstellt ist.

4.1.2.3. *Kommunikationskultur*

Behördenintern resultieren aus der institutionellen Zusammenlegung von Stadtentwicklungsplanung und Wirtschaftsförderung Synergien, indem Informationen zusammenkommen über Probleme der Wirtschaft und ansässiger Unternehmen, die für die Stadtentwicklungspolitik von erheblicher Bedeutung sind. Im Sinne eines breiten Verständnisses von Stadtentwicklung ergeben sich damit aus der Personalunion sozusagen wie von selbst bessere Kenntnisse bezüglich der Bedürfnisse der ökonomischen Akteure und somit auch planungsrelevanter Zusammenhänge. Innerhalb des Stadtbauamtes finden wöchentlich Sitzungen der Sektionsleiter und des Stadtbaumeisters statt.

Die Kommunikationskultur zwischen Behörden und der Bevölkerung scheint sich ebenfalls, zumindest ansatzweise, zu wandeln und heute andere Formen zu kennen als noch vor 10 Jahren. Allerdings kannte sie weitere zehn Jahre zuvor ebenfalls andere Vorgehensweisen, als zum damaligen Gesamtentwicklungsplan breite Bevölkerungsumfragen durchgeführt wurden. Die Tendenz in Planungsfragen geht heute in Richtung problemorientierter Aktionsplanung. Es werden weniger flächendeckende Nutzungsplanungen unabhängig von der Dynamik in einem Gebiet vorgenommen, sondern man greift punktueller, gezielter ein und versucht Leitplanken zu setzen. Verschiedentlich wurden schon kooperative Ansätze mit GrundeigentümerInnen, aber auch Planungsaktivitäten mit Partizipation der Bevölkerung unternommen (z.B. Tempo 30-Zonen, Verkehrsberuhigungen in Wohnquartieren). Auch wurde eine Bauzonenproblematik in Bezug auf das Gartenstadtquartier an einer ersten öffentlichen Veranstaltung zur Diskussion gestellt, und an einer zweiten werden darauf aufbauende Vorschläge der

4. Analyse der Fallstudien

Verwaltung der Öffentlichkeit unterbreitet werden. Solche Aktivitäten finden hingegen in der Regel nur themenbezogen oder auf ein Quartier begrenzt statt.⁴⁶

4.1.3. Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Aarau

Aus den obigen Ausführungen können erste Überlegungen im Hinblick auf die Hypothesen angestellt werden.

Hypothese I:

Die Verknappung der Finanzressourcen kann in Aarau zwar nicht ganz direkt, aber doch „indirekt“ mit den Umstrukturierungen der Stadtentwicklung in Verbindung gebracht werden. Die Reduktion der Stellenprozente bei der Sektion Stadtentwicklung fällt zeitlich an das Ende einer langen und in ihrem Ausmass unbekannteren rezessiven Phase. Dass dies im Jahr des ersten positiven Finanzabschlusses gegen Ende der Rezession stattfand, dürfte hier eher Zufall sein, wesentlich bedeutsamer ist sicher der Erfahrungshintergrund der vorangehenden „mageren“ Jahre. Bei der Integration der Wirtschaftsförderung in die Stadtentwicklung war die damit erzielbare Stelleneinsparung ein zentrales Argument. Mit der in diesem Sinne durch knappe Finanzressourcen ausgelösten Neuorganisation in der Verwaltung findet durchaus eine Neugewichtung der Ressourcen statt, wobei Organisation und Information einen höheren Stellenwert erhalten. Mit den gezielten (Quartier-)Veranstaltungen zu umstrittenen Planungsfragen wird Konsens und Akzeptanz gesucht.

Hypothese II:

Mit der Zusammenlegung der Wirtschaftsförderung und der Leitung der Sektion Stadtentwicklungsplanung findet institutionell eine Themenintegration statt, die z.B. über die wöchentlichen Sitzungen der Sektionsvorsteher im Stadtbauamt eine weitere Ausdehnung findet. Das Behördenarrangement scheint auf diese

⁴⁶ Bei der Erarbeitung des (umfassenden) Leitbildes von 1993 wurden einzelne Quartierversammlungen durchgeführt. Dies ist allerdings im Gesamtzusammenhang eher als Ausnahme zu werten.

4. Analyse der Fallstudien

Weise mehr Akteure zu umfassen und offener zu werden, ist integrierter und auch sein institutioneller Kontext wird heterogener.

Hypothese III:

Die strukturelle Einbettung der Stadtentwicklungsplanung in Aarau kann interpretiert werden als eine Institutionalisierung des für eine umfassende(re) Stadtentwicklungspolitik erforderlichen Informationsaustausches. Aus der Zusammenlegung von Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung resultieren umfassend(er)e Kenntnisse stadtentwicklungspolitischer Zusammenhänge. Die wachsende Bedeutung der Kommunikation findet neben dieser institutionalisierten Form auch einen Niederschlag in kooperativen und partizipativen Planungsprojekten mit Grundbesitzenden und der Bevölkerung, in denen Konsens und Akzeptanz zu konkreten Projekten gesucht wird und wobei offenbar auch gewisse Erfolge erzielt werden

4.2. *Baden*

4.2.1. **Stadtentwicklungspolitik in Baden**

4.2.1.1. *Stadtentwicklung*

Badens Erscheinungsbild lebt stark von seiner mittelalterlichen Kernstadt. Besonders zu erwähnen ist das an der Limmat gelegene Bäderquartier aus römischer Zeit, das den ältesten Teil Badens bildet und mit seinen Hotel- und Kurbetrieben lange Zeit die Stadt als Badekurort geprägt hat.⁴⁷ Es hat hingegen im letzten Jahrzehnt massiv an Bedeutung verloren, ist teilweise vom Verfall bedroht und soll in Zukunft mit grossem Engagement von Seiten der Stadt sowie in Zusammenarbeit mit den Grundbesitzenden in diesem Gebiet wieder aufgewertet werden.⁴⁸ Ein zweites Merkmal der Stadt Baden ist ihre industrielle

⁴⁷ Die 19 Thermalquellen sind in der Schweiz die einzigen, die ohne Pumpen fließen. 17 davon sind noch in Betrieb.

⁴⁸ Vgl. Nutzungsentwicklung Bäderquartier 'Die blaue Stadt' vom November 1999 sowie „Planungsperspektiven für Bäderquartier Baden“ (NZZ Nr.9 vom 12.1.2000)

4. Analyse der Fallstudien

Vergangenheit, in dominanter Weise geprägt von der früheren BBC und - nach der Fusion mit Asea von 1988, die in der Stadt sozusagen ein kleines Erdbeben auslöste⁴⁹ - neu die ABB. Westlich des Bahnhofs Baden schliessen ausgedehnte und sehr zentral gelegene Flächen an, teilweise als weiter genutzte, teilweise aber als in den letzten 10 bis 15 Jahren neuen Nutzungen geöffnete ehemalige Industriearale („Die verbotene Stadt öffnete sich für die EinwohnerInnen“, Wegmann 4.1.00). Dieses Umstrukturierungsgebiet stellt für die Stadt Baden ein gewichtiges Entwicklungspotenzial dar und prägt die Stadtentwicklung massgeblich (Planungsgebiet „Baden Nord“).

Die Eingemeindung der drei Aussengemeinden Dättwil, Rütihof und Münzlihausen erweiterte zu Beginn der 60er-Jahre die Fläche und das Einwohnerpotenzial der Stadt, die in ihren alten Strukturen unweigerlich an räumliche Grenzen stiess, auf einen Schlag in erheblichem Ausmass. Die Stadtplanung war in den folgenden Jahrzehnten dementsprechend stark von den Bemühungen um eine sinnvolle Planung und etappenweise Erschliessung dieser Gebiete in einer gesamtheitlichen Abstimmung mit der städtischen Entwicklung geprägt.

Baden blickt auf eine lange und erfahrungsreiche Planungstradition zurück, die bereits in den 60er-Jahren ihren Anfang nahm („Baden ist damals anerkannt worden als Planungswunder, wo nicht nur geplant, sondern auch realisiert wurde“, Wegmann 4.1.00). Zu Beginn waren diese Planungen vorallem auf den Verkehr orientiert (Entlastung Innenstadt, Umfahrung) oder durch Verkehrsprojekte ausgelöst (z.B. „Planung Dättwil 1972“ im Zusammenhang mit dem Autobahnbau N1). Bereits seit den 70er-Jahren stand in der Badener Stadtplanung ihre Wohnlichkeit und Lebensqualität im Vordergrund („Oberstes Ziel der Planung bleibt nach wie vor die Wohnlichkeit der gesamten Stadt“, Stand der Planung 1975:7). Dies scheint mit ihrer stark durch die Industrie und ihre Definition als Arbeitsort geprägten Vergangenheit und dem damit verbundenen

⁴⁹ 1970 stellte die BBC 85% aller Industriearbeitsplätze in Baden bzw. 62% der Arbeitsplätze in allen Sektoren (1980 knapp die Hälfte). Infolge der Fusion befürchtete man damals in Baden einen Wegzug der gesamten Firma. Allerdings hatte die Stadt Glück, denn die Fusion erfolgte vor der 90er-Rezession, so dass die meisten ArbeitnehmerInnen damals gute Alternativen gefunden haben. In der darauffolgenden Rezession gingen hingegen ca. 2000 Arbeitsplätze verloren.

4. Analyse der Fallstudien

latentem Überhang an Arbeitsplätzen relativ zu den Einwohnerzahlen in Zusammenhang zu stehen. Es wurde auch immer grosser Wert gelegt auf städtebauliche Qualität und, namentlich in der Innenstadt, eine Nutzungsdurchmischung.

Die Nähe zu Zürich, die Zugehörigkeit zu dessen Wirtschaftsraum hat die Stadt Baden in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker geprägt. In den Anfangszeiten der Planung bestand gegenüber Zürich eher eine Abwehrhaltung, man versuchte, ein Gegengewicht zu bilden. Diese Haltung hat sich grundlegend verändert, nicht zuletzt auch infolge der Entwicklungen im Mobilitätsbereich, die Baden und Zürich immer näher rücken liessen. Heute sieht man in der Nähe zur Grossstadt eher einen Vorteil und sucht die Zusammenarbeit.⁵⁰ Die Nähe und verkehrlich gute Anbindung Badens an Zürich geben der Stadt zusammen mit den klaren Differenzen zur Grossstadt eine attraktive Eigenart, die für sie von Vorteil ist („Wir gehören praktisch zu Zürich und auch zum Kanton Aargau. Wir sind kleiner, überschaubarer und dadurch oft flexibler“, Wegmann 4.1.00).

4.2.1.2. *Leitbilder*

Aus einer ganzen Anzahl von Planungsberichten zu konkreten Projekten oder Themenbereichen⁵¹ sind namentlich die seit den 60er-Jahren etwa alle zehn Jahre erarbeiteten umfassenderen städtischen Planungsberichte hervorzuheben. Der 1965 erschienene Bericht „Gesamtplan der Innenstadt“ hatte die Sanierung des Verkehrs durch die Innenstadt zum Ziel. Diese wurde 1967 mit einer Umfahrung durch einen Tunnel realisiert. Nach diesem ersten Bericht wurde entschieden, inskünftig alle 10 Jahre eine Standortbestimmung vorzunehmen und sich neu auszurichten. Die Leitbilder wurden zwar jeweils ausgelöst durch parlamentarische Vorstösse, ranneten faktisch aber offene Türen ein. Zehn Jahre später folgte der Bericht „Stand der Planung 1975“, der eine spürbare Abkehr von der Wachstumseuphorie der 60er-Jahre zeichnete und stärker auf das Wohnen

⁵⁰ Z.B. über die regionale Vereinigung „Zürich plus“ im wirtschaftlichen Bereich oder im Tourismusbereich.

⁵¹ Z.B. Transportplan der Region Baden (1962), Stadtplanung Baden: Innenstadt und Bahnhofplatz (1963), Stadt Baden: Kleiner Ring und Bahnhofquartier (1967), Planung Dättwil (1972), Chance Baden Nord 2005.

4. Analyse der Fallstudien

setzte, wobei auch hier der Verkehr (wenn auch eher im Sinne seiner Beruhigung) eine zentrale Bedeutung hatte. Daraus resultierten die Gestaltung des Bahnhofplatzes, der Bahnhofterrasse (mit Busbahnhof) und die Verwirklichung von Verkehrsberuhigungen. Das Ziel war eine kontinuierliche Entwicklung.

In den 80er-Jahren („Planungsleitbild 86“) wurden die Ziele der 70er-Jahre grundsätzlich weiterverfolgt, neu hingegen erstmals das Thema Umweltschutz prominent behandelt. Verbesserungen des Wohnumfeldes, insbesondere mit verkehrlichen Entlastungen, waren weiterhin Thema. Städtebauliche Kritik im Rückblick auf die vorangehenden 10 Jahre führte zu einer deutlichen Rückkehr zur zonengemässen Regelbauweise. Das „Planungsleitbild 1998“ der Stadt Baden schliesslich stellt die nachhaltige Entwicklung ins Zentrum, das heisst es thematisiert unterschiedliche Betrachtungsweisen auf den Planungsgegenstand Stadtentwicklung (Mensch, Umwelt, Wirtschaft) und damit verbundene Zielkonflikte explizit. Es werden acht thematisch breit angelegte Handlungsschwerpunkte⁵² für die nächsten zehn Jahre aufgelistet, „die im Sinne einer rollenden Planung jeweils im ersten Jahr einer Legislaturperiode oder bei Bedarf vom Stadtrat (Regierung) und vom Einwohnerrat (Parlament) überprüft und gegebenenfalls angepasst“ werden sollen (Planungsleitbild 1998:72).

In Baden scheint die Planungsbegeisterung der 60er-Jahre zunächst auf fruchtbaren Boden gefallen und die Planung als politisches Instrument - durchaus im Sinne einer Rationalisierung des politischen Handelns, die offenbar in Baden als erfolgreich empfunden wurde - bis heute überdauert zu haben. Sowohl in Zeiten der Hochkonjunktur (v.a. 60er-Jahre) als auch in Momenten von sich verknappenden Ressourcen (70er-Jahre, nach der Erdölkrise von 1973) wie auch in Zeiten steigender Komplexität und hoher Entwicklungsgeschwindigkeiten (80er- und 90er-Jahre) empfindet man in Baden die politische Planung offenbar als nützliches Instrument. Zwei Gründe mögen hier eine wichtige Rolle spielen: erstens, dass Planungen in Baden von Beginn weg in einem sehr offenen Verfahren ausgearbeitet und kommuniziert wurden. Dabei waren die lokalen Behörden, externe ExpertInnen und die politischen Institutionen ebenso beteiligt

⁵² Bäderquartier, Berufs- und Weiterbildung, gesellschaftliche Integration, Kulturförderung, Mobilität, Qualität der Stadtquartiere, Baden-Nord, Tourismus.

4. Analyse der Fallstudien

wie auch die breite Bevölkerung, Vereine, Verbände und Parteien zum Mitdenken aktiv aufgefordert wurden. Und zweitens wiesen die Planungen in Baden immer einen starken Bezug zur Praxis, das heisst zu aktuellen Problemen und konkreten Massnahmen zu deren Lösung auf, indem sie die Grundlage für anstehende Entscheidungen bildeten und als solche auch benutzt wurden.

Die Gesamtplanungen verdienen diesen Namen insofern, als sie seit den 60er-Jahren schon Stadtentwicklung immer sehr breit verstanden und das ganze Aufgabenspektrum der Stadt, von der Bevölkerung und dem Wohnen bis zur Wirtschaft, und vom Verkehr über den Städtebau und das Soziale bis zur Kultur, darstellten und in den Zusammenhängen zu verstehen suchten (vgl. dazu Anhang 3). Inhaltlich unverändert ist über den ganzen Zeitraum hinweg das Anliegen geblieben - namentlich aus steuerfinanziellen Gründen sowie für eine „lebendige Stadt“ - die EinwohnerInnenzahl kontinuierlich zu erhöhen. Die integrative Herangehensweise an Fragen der Stadtentwicklung hängt möglicherweise sogar damit zusammen, dass fast sämtliche behandelten Bereiche immer irgendwie im Zusammenhang mit diesem „übergeordneten“ Ziel gesehen wurden: Förderung der Wohnqualität, Wohnbauförderung, Qualität im Städtebau, sehr gutes Angebot an kulturellen und sozialen Einrichtungen, Umweltqualität, Verkehrsentlastung, Frei- und Grünräume. Entsprechend den räumlichen Veränderungen in der Geschichte konzentrierten sich diese Bestrebungen in den 70er-Jahren auf die eingemeindeten neuen Stadtteile und zwanzig Jahre später („Siedlungswachstum in den Aussenquartieren abgeschlossen“, Planungsleitbild 1998:53) auf eine Verdichtung nach innen (Innenstadt und vorallem Baden Nord).

Vor der Fusion der BBC zur ABB 1988 bestand das explizite Ziel, die Zahl der Arbeitsplätze nicht weiter zu erhöhen.⁵³ Ein Potenzial für zusätzliche Arbeitsplätze sah man eher in den Regionsgemeinden. Diese Optik ist möglicherweise mit einer Erklärung dafür, dass auch die überkommunale Zusammenarbeit in Baden schon in den 70er-Jahren ein bedeutsames Anliegen war. Ende der 90er-Jahre konnte die Stadt feststellen, dass sie sich dank der grossen Zunahme im Dienstleistungsbereich als Wirtschaftsstandort zu behaupten vermochte. Als

⁵³ Ausnahme: Kleingewerbe und Detailhandel zur Versorgung der Bevölkerung.

4. Analyse der Fallstudien

Wirtschafts- und als Wohnort hat die Bildung an Bedeutung gewonnen, auch wenn das Angebot an gut ausgebildeten Arbeitskräften seit jeher ein Ziel war.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Badener Stadtentwicklung mit ihrer langen Planungstradition einige Erfahrungen vorweisen kann. Dies gilt sowohl für den Ansatz einer integrativ angelegten Planung, die Zusammenhänge herzustellen und bei Planungsentscheidungen zu berücksichtigen sucht, als für Planungsverfahren, die die breite Bevölkerung zur Mitarbeit und zum Mitdenken auffordern. „Der Planungsbericht 86 soll wiederum die Auseinandersetzung aller interessierten Bevölkerungskreise und politisch engagierten Gremien mit den Zukunftsproblemen unserer Stadt ermöglichen. So kann erreicht werden, dass das in Baden seit jeher vorhandene allgemeine Interesse an der Planung bestehen bleibt“ (Planungsbericht 86:7). Eine bedeutsame Voraussetzung für das Gelingen derartiger Vorgehensweisen dürfte das in Baden vorhandene „offene Klima“ sein. Es kann möglicherweise auf seine Industrietradition zurückgeführt werden, in der Behörden, Betriebe und Bevölkerung (ArbeitnehmerInnen) schon immer in engem Kontakt standen. Durch diese Offenheit scheint es in Baden einen gewissen „Mut zu Ungewöhnlichem“ zu geben.⁵⁴

4.2.1.3. *Politische Institutionen*

Die Badener Verwaltung ist als Ressortsystem aufgebaut, wobei jedes der 9 Ressorts entweder dem Stadtmann oder einem bzw. einer der sechs StadträtInnen zugeordnet ist. Der Stadtmann arbeitet als einziger vollamtlich, die StadträtInnen bekleiden ein Nebenamt. Der Einwohnerrat ist das Parlament. Es besteht aus 50 Mitgliedern, und ist traditionell bürgerlich-liberal geprägt.⁵⁵

⁵⁴ Ein Beispiel: Zum 700-jährigen Bestehen der Stadt wurde in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre ein „Zukunftslabor“ durchgeführt. Jedermann und jedefrau und auch Firmen und Organisationen waren aufgerufen, visionäre Ideen für das Zusammenleben und die Zukunft der Stadt zu entwerfen. Die bunte Palette von Eingaben wurde in einer grossen Ausstellung der Öffentlichkeit vorgestellt und die besten Vorschläge prämiert. Einige wurden bzw. werden realisiert.

⁵⁵ Derzeit ca. drei Fünftel bürgerlich(-liberal) und zwei Fünftel links-grün.

4. Analyse der Fallstudien

Im Verlaufe von Badens langer Planungstradition ist es in einem Wechselspiel von inhaltlicher Planung und darauf folgenden Institutionalisierungen wiederholt zur Gründung von neuen Verwaltungsabteilungen gekommen. So wurde beispielsweise nach der Planung und Realisierung der „Gesamtplanung Innenstadt“ (1962) die Planungskommission ins Leben gerufen und die Abteilung Stadtplanung gegründet. Nach der Erstellung des „Planungsberichts 86“ mit seinem grossen Gewicht bei Umweltfragen wurde die Abteilung Umwelt institutionalisiert. Die Planungskommission existiert immer noch. Sie ist als beratende Kommission des Stadtrates auch mit externen Fachleuten besetzt. Neben der Planungskommission existieren noch eine ganze Reihe weiterer beratender Kommissionen, die den Themenbereich Stadtentwicklungsplanung berühren, namentlich die Baukommission, die Stadtbildkommission, die Umweltkommission und die Naturschutzkommission.

Das Ressort Stadtentwicklung untersteht als Stabstelle direkt dem Stadtammann. Die Abteilungen Entwicklungsplanung und Stadtökologie sind als Stabstellen dem Ressort zugeordnet. Daneben gibt es die Abteilung Planung und Bau, der unter anderem das Baubewilligungsverfahren, die Nutzungsplanung sowie die Projektierung von Strassenbauvorhaben zugeordnet sind.⁵⁶ Die Abteilung Planung und Bau ist heute die grösste Abteilung der Bauverwaltung. Sie ist aus der Umstrukturierung von ursprünglich vier Bauverwaltungen im Jahre 1996 entstanden, bei der man Hochbau, Tiefbau und die Nutzungsplanung zusammenfügte. Diese Umstrukturierung wurde unter anderem begünstigt durch die Pensionierungen der Abteilungschefs Hoch- und Tiefbau.

4.2.2. Varianzen der zu erklärenden Variablen

4.2.2.1. *Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik*

Die finanzielle Situation der Stadt Baden kann im Grossen und Ganzen seit den 60er-Jahren bis heute als grundsätzlich positiv beurteilt werden. Eine Zunahme der Ausgaben zwischen 1964 und 1974 resultierte zu einem grossen Teil aus zentrumsbedingten Aufgaben. In diesen zehn Jahren verdreifachten sich die

⁵⁶ Die konzeptionellen Aspekte von Verkehrsplanungen wiederum sind bei der Stabstelle Stadtentwicklung angesiedelt.

4. Analyse der Fallstudien

Ausgaben der Stadt von ca. 11 Mio Franken auf ca. 33 Mio Franken. Dabei konnten zu Beginn einnahmenseitig jeweils Ertragsüberschüsse durch zusätzliche Abschreibungen und Rückstellungen ausgeglichen werden und der Aufwand stieg also mit dem Ertrag an. Die Investitionen der Stadt wurden in der ersten Hälfte der 70er-Jahre mit ca. 10 Mio Franken pro Jahr als ausserordentlich hoch bezeichnet und belasteten das städtische Budget mit einem Schuldendienst im Umfang von 30 - 35% der Gesamtausgaben, was nach damaliger Auffassung „dem obersten tragbaren Plafond“ gleichkam (Stand der Planung 1975:104). Von 1965 bis 1985 wurde im Schnitt eine „überproportionale Erhöhung des Gesamtaufwandes“ festgestellt.

Nach 1975 flachte der Ertragsanstieg deutlich ab, der Ertrag nahm aber auch von 1975 bis 1985 kontinuierlich um gut ein Viertel zu (analog zu den Aufwendungen). Zwischen 1975 und 1985 konnte die Schuldenlast dennoch von 95 Mio Fr. auf 50 Mio Franken sozusagen halbiert werden und die ungedeckte Schuldenlast betrug 1985 noch 28.9 Mio Franken. Mitte der 80er-Jahre wurde die Finanzsituation aus der Sicht der Schuldenlast und der Kapitaldienste als positiv beurteilt, hingegen bereitete die Ertragsentwicklung Sorge, da einerseits der Verwaltungsaufwand (ohne Schuldzinsen) den Steuerertrag seit 1980 überstieg und andererseits der Steuerbelastung infolge sinkender Steuerfüsse in der Region Grenzen gesetzt waren. Von 1986 bis 1997 hat der Gesamtertrag der Stadt Baden um fast 30 Mio Franken auf gut 70 Mio Franken zugenommen. Die Selbstfinanzierung stieg in diesem Zeitraum um 44% an. Sie konnte auf einem guten Niveau gehalten werden, hat aber mit dem Ertragswachstum nicht Schritt gehalten, hingegen „erhöhten bewusst veranlasste Investitionsschübe die Attraktivität der städtischen Infrastruktur“ (Wegmann 4.1.00). Der Selbstfinanzierungsanteil wurde zwischen 1995 und 1999 von 22.9% auf 25.9% gesteigert.⁵⁷ Baden steht momentan - somit wie auch in der Vergangenheit - finanziell relativ gut da.

Die Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik haben sich bis Mitte der 90er-Jahre nicht wesentlich verändert. Bei der Umstrukturierung der vier Bauverwaltungsabteilungen im Jahre 1996 wurden die in der früheren Stadtplanung vorhandenen

⁵⁷ Im Durchschnitt der Aargauer Gemeinden betrug er 1997 17.9%.

4. Analyse der Fallstudien

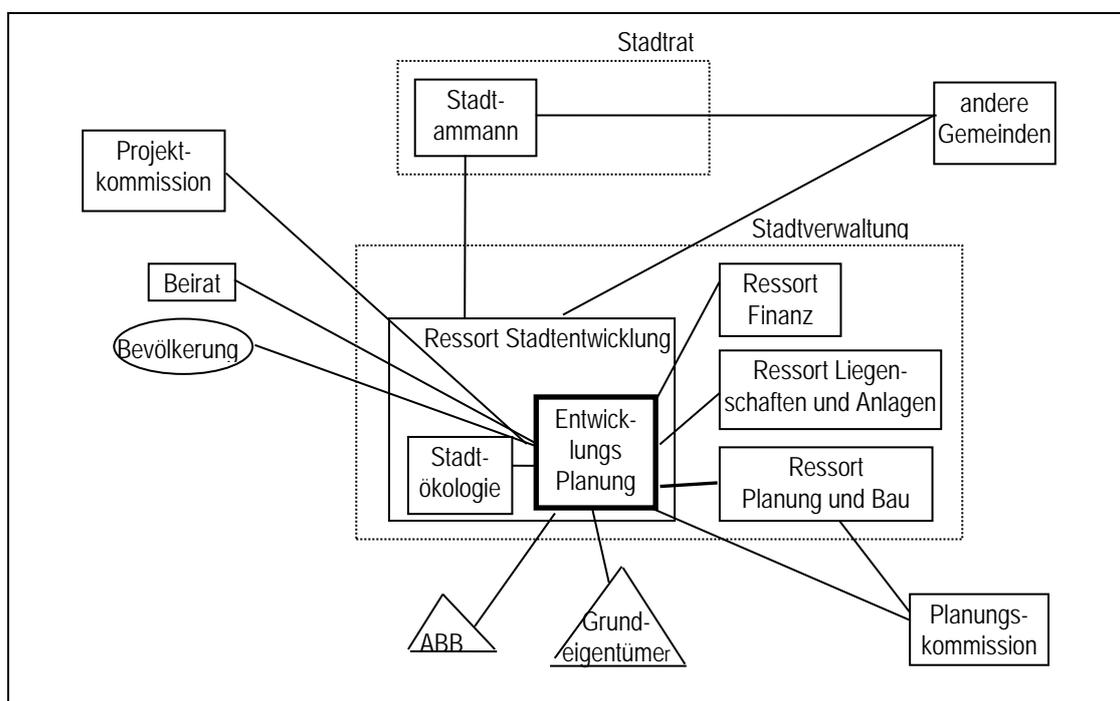
personellen Ressourcen (4.7 Stellen) aufgabenbezogen aufgeteilt auf die neuen Abteilungen Planung und Bau und Entwicklungsplanung. Die ehemaligen Bereiche Hoch- und Tiefbau wurden ebenfalls der neuen Abteilung Planung und Bau zugeführt. Im Ressort Stadtentwicklung wurden nachfolgend zusätzlich etwas mehr als zwei Stellen bei der Fachstelle Stadtökologie geschaffen. Dies muss in erster Linie als inhaltliche Ausweitung interpretiert werden und erst daraus folgend als eine Ressourcenausdehnung bei der Stadtentwicklung (infolge der institutionellen Angliederung dort). Als zentrale Anlaufstelle für EinwohnerInnen wurde auf Anfang 1999 ein sogenanntes Stadtbüro eingerichtet, zu dem aber von Seiten der Entwicklungsplanung keine nennenswerten Kontakte bestehen.

4.2.2.2. *Behördenarrangement*

Das Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik hat in Baden namentlich mit der Umstrukturierung der vier Bauverwaltungen Hochbau, Tiefbau, Liegenschaften und Stadtplanung 1996 hin zu den neuen Abteilungen Planung und Bau, Strassen und Anlagen, Liegenschaften und Entwicklungsplanung eine erhebliche Veränderung erfahren. Wenn auch schon vor dieser institutionellen Zusammenführung verwandter Aufgabenbereiche die Kontakte zwischen den Abteilungen gut waren, so hat doch ihre „Bündelung“ im Ressort Planung und Bau und die Ausbildung der Entwicklungsplanung zu einer Stabstelle zu verstärkter Integration raumrelevanter Anliegen im Bereich der konkreten Umsetzungsaufgaben geführt. Zu einer grösseren Anzahl Akteure trägt auch die zu diesem Zeitpunkt neu gegründete Fachstelle Stadtökologie bei.

4. Analyse der Fallstudien

Abbildung 4: Behördenarrangement der (Stadt-)Entwicklungsplanung Baden zwischen 1996 und 1998. Seit 1996 sind der Tief- und der Hochbau im Ressort Planung und Bau vereinigt. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Entwicklungsplanung als Stabstelle neu eingerichtet. Wie diese ist auch die Fachstelle Stadtökologie im Ressort Stadtentwicklung integriert. Im Rahmen der Leitbildarbeiten 1998 wurde mit einer Projektkommission, einem (extern zusammengesetzten) Beirat und mit der Bevölkerung gearbeitet. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden funktioniert projektbezogen (z.B. Bäderquartier mit Ennetbaden). Die Planungsarbeiten zu Baden-Nord wurden zwischen Stadt und ABB in einem kooperativen Planungsverfahren durchgeführt.



Legende: Die Symbole bezeichnen verschiedene Akteurgruppen: Vierecke = politisch-institutionelle Akteure, Dreiecke = Zielgruppen, Ovale = gesellschaftliche Akteure, starke Verbindungslinien = enge Zusammenarbeit, fette Kasten = zentraler Akteur.

4. Analyse der Fallstudien

Zwischen dem Planungsbericht 1986 und dem Planungsleitbild 1998 ist ein verstärkter Einbezug der Gesamtverwaltung in die Erarbeitung des Leitbildes zu beobachten.⁵⁸ Aber auch in Bezug auf weitere politische und gesellschaftliche Akteure war die Erarbeitung des „Planungsleitbildes 1998“ deutlich breiter angelegt. Projektleitung, Projektteam, Planungskommission, Projektkommission und externer Beirat – der grossen Einfluss hatte, vorallem in der Anfangsphase – sowie der Beizug eines parlamentarischen Beirates, gewährleisteten eine breite Abstützung des Planungsleitbildes. Im Rahmen dieser eher konzeptionellen Arbeiten, den Leitbildern, ist damit tendenziell ein heterogenerer institutioneller Kontext festzustellen als im Alltagsgeschäft.

Die Offenheit des Behördenarrangements muss im Zusammenhang mit der intensiven Öffentlichkeitsarbeit und den öffentlichen Vernehmlassungen als sehr hoch bewertet werden, wobei ein starker Einbezug der Bevölkerung schon bei den früheren Leitbildern praktiziert wurde. Hingegen mag die Tatsache, dass 1998 die Änderungen, die aus der Debatte im Einwohnerrat resultierten, vor seiner endgültigen Publikation im Bericht integriert wurden, als ein Zeichen einer weiteren Öffnung der Verwaltung gegen aussen angesehen werden. Sowohl 1975 als auch 1986 wurden nämlich diese Änderungen lediglich als eine Art Ergänzungsbericht sozusagen „nachgeliefert“.

4.2.2.3. *Kommunikationskultur*

Baden ist geprägt von seiner Geschichte als Industriestadt, in der seit jeher die Kommunikation zwischen Behörden und Wirtschaft eine grosse Bedeutung hatte. Im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung der letzten Jahrzehnte (Leitbilder) wurde ein intensiver Einbezug der gesellschaftlichen Akteure gesucht, und namentlich bei konkreten Aufgaben und Projekten wurde eine enge Zusammenarbeit gepflegt mit den wirtschaftlichen Akteuren (z.B. Baden Nord) sowie im Bedarfsfall auch mit den Behörden umliegender Gemeinden (z.B. Bäderquartier). Beim Entwicklungskonzept für das Bäderquartier verstehen sich die beiden

⁵⁸ Das „Leitbild 86“ wurde sozusagen von der Abteilung Stadtplanung erstellt unter Beizug der Planungskommission.

4. Analyse der Fallstudien

Städte Baden und Ennetbaden als „Moderatorinnen“ in einem Entwicklungsprozess, den die privaten Grundbesitzenden alleine nicht bewältigen könnten.

Im Rahmen der Arbeiten am „Planungsleitbild 1998“ fand eine intensive, abteilungsübergreifende Zusammenarbeit statt, die insbesondere im Projektteam (Sitzungen 14-täglich, jeweils einen halben Tag), aber auch in der Projektkommission eine aufgabenbezogene Institutionalisierung fand. Aber auch der Informations- und Kommunikationsaufwand über die Behörden hinaus war beträchtlich („Es wundert mich eigentlich im Rückblick, dass wir den Bericht überhaupt fertiggekriegt haben, mit sovielen Akteuren“, Wegmann 4.1.00). Der Sinn dieses grossen Aufwandes wird in der Verankerung der Anliegen in der Bevölkerung und der Wirtschaft gesehen. „Es geht darum, die Akzeptanz und die Verankerung zu erwirken, um die Kommunikation, die Information und die Einbindung der Leute“ (Wegmann 4.1.00).

Zwischen den Ressorts Hochbau und Tiefbau existierten bis zur Umstrukturierung gewisse Differenzen, die sich auf die Kommunikation zwischen diesen beiden Abteilungen auswirkten. Mit der Neustrukturierung der Bauverwaltung von 1996 wurde die Koordination und Kommunikation bezogen auf die Projekte vereinfacht. Die Abteilung Entwicklungsplanung ist zwar als Stabstelle direkt dem Stadtammann zugeordnet, infolge der räumlichen Nähe zum Ressort Planung und Bau ist aber die Kommunikation strukturell recht gut gewährleistet und scheint auch ausgeübt zu werden. Die Kontakte zwischen Entwicklungsplanung und Stadtökologie funktionieren eher auf informeller Ebene.

4.2.3. Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Baden

Nachfolgend werden zu Baden erste Überlegungen bezüglich der Hypothesen angestellt.

Hypothese I:

Eine erhebliche Verknappung der Ressource Geld hat in Baden in den letzten 30 Jahren faktisch kaum stattgefunden. Hingegen mag dies in gewissem Sinne „virtuell“, wahrnehmungsseitig passiert sein als 1988 die BBC mit Asea zur ABB

4. Analyse der Fallstudien

fusionierte und der Auszug des ganzen Betriebes, von dem fast die Hälfte der Badener Arbeitsplätze abhingen, drohte. Die Ressourcen Kommunikation, Information und Konsens hatten in Baden schon immer einen hohen Stellenwert. Er scheint in den 90er-Jahren noch leicht zugenommen zu haben, aber eine fundamentale Änderung hat nicht stattgefunden.

Hypothese II:

Mitte der 90er-Jahre wurde die Verwaltung reorganisiert und die Abteilung „Planung und Bau“ als grösste Bauabteilung aus vier vormalig getrennten Bereichen zusammengeführt. Dies bedeutet eine Integration, eine Bündelung von Ressourcen. Die Stabstelle Entwicklungsplanung ging zu diesem Zeitpunkt aus Teilen der ehemaligen Stadtplanung hervor. Die Fachstelle Stadtökologie wurde der Entwicklungsplanung angegliedert. Das Behördenarrangement der Stadtentwicklung erfährt in Baden somit eine Veränderung. Im Umfeld der umfassend angelegten Leitbildarbeiten sowie mit den institutionellen Umstrukturierungen wird es in den 90er-Jahren integrierter, offener und sein institutioneller Kontext wird heterogener.

Hypothese III:

In der Geschichte Baden als Industriestadt war Kommunikation seit jeher von grosser Bedeutung. Die Akzeptanz für kommunalpolitische Massnahmen im Bereich der Stadtentwicklung war aufgrund dieser ausgeprägt kommunikativen Kultur allgemein hoch, es herrschte nie ein „Grabenkriegs-“, sondern traditionell ein offenes politisches Klima. Angesichts der im Planungsleitbild 1998 explizit aufgeführten Zielkonflikte der Stadtentwicklung unter den verschiedenen Gesichtspunkten der nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft - Umwelt - Wirtschaft), scheint die Notwendigkeit von Konsens eine gewisse neue Bedeutung zu gewinnen.

4. Analyse der Fallstudien

4.3. Luzern

4.3.1. Stadtentwicklungspolitik in Luzern

4.3.1.1. Stadtentwicklung

Luzern ist primär eine Tourismus-, eine Dienstleistungs- und eine schöne Wohnstadt. Seine Qualitäten verdankt es namentlich der anmutigen Lage inmitten der Innerschweizer Berge am Vierwaldstättersee und der Reuss, aber auch seiner städtebaulichen Substanz. Das Luzerner Stadtbild ist geprägt von einer gepflegten mittelalterlichen Altstadt, an die geschlossen gebaute, um die Jahrhundertwende erstellte Quartiere anschliessen. Diese geben heute sehr geschätzte Lagen ab. Die späteren Stadterweiterungen erfolgten im wesentlichen nach einheitlichen Konzepten im Rahmen von Gestaltungsplänen und führten dank einem wenig zersplitterten Grundeigentum in den damaligen Erweiterungsgebieten zu einem mehr oder weniger geordneten Siedlungsbild. Da Luzern im vergangenen Jahrhundert keine Eingemeindungen hat realisieren können, stiess das Stadtwachstum sehr rasch an seine natürlichen Grenzen. Heute ist die Baugrenze mit der Stadtgrenze sozusagen identisch, und die Stadt verfügt über keinerlei Hinterland im Sinne von Erweiterungsreserven mehr. Aus diesem Grund legte die Stadtplanung in Luzern ihr Schwergewicht schon früh auf den lange Zeit wenig beachteten Bereich der Stadterhaltung und der sanften Quartiererneuerung. Neben den raren Gebieten, in denen in Zukunft noch neue Wohnungen verwirklicht werden können (z.B. freierwerdendes Areal des alten Werkhofs), stellt daher die „Verdichtung nach innen“ eines der wichtigsten Themen der aktuellen Stadtplanung dar.⁵⁹

Luzern verfügt traditionell kaum über Industrie⁶⁰ und auch über wenig produzierendes Gewerbe. Im Dienstleistungsbereich ist besonders der Tourismus von grosser Bedeutung⁶¹, aber auch im Bereich Versicherungen und Krankenkassen

⁵⁹ Z.B. (massvolle) Vergrösserung von bestehenden Bauten, allenfalls Neubauten sowie Umbau von bestehenden Bauten (gegebenenfalls mit geringen Volumenvergrösserungen)

⁶⁰ Die Firma Schindler als einer der einzigen grösseren Industriebetriebe verliess Ende der 70er-Jahre die Stadt.

⁶¹ Im Rahmen der Zonenplanung war z.B. auch der Schutz traditioneller Hotels im Stadtzentrum vor Nutzungen mit höherer Wertschöpfung ein spezifisches Thema.

4. Analyse der Fallstudien

gibt es in Luzern eine gewisse Konzentration. Die Hauptthemen der Luzerner Stadtentwicklungs- bzw. Stadtplanungspolitik seit den 70er-Jahren sind einerseits ein ausgeprägter Rückgang der Wohnbevölkerung und andererseits die Realisierung der kommunalen Nutzungszonenplanung gemäss RPG.⁶² In diesen Planungszusammenhängen ist auch die Verkehrsproblematik immer wieder ein brisantes Thema gewesen.

In den letzten drei Jahrzehnten hat die Stadt Luzern einen massiven Verlust an Wohnbevölkerung erlitten.⁶³ Bereits Ende der 70er-Jahre wurde deshalb von der Stadt eine Studie in Auftrag gegeben, die Gründe, Folgen und Steuerungsmöglichkeiten des beobachteten Bevölkerungsrückgangs in der Stadt analysieren sollte. Ihre Ergebnisse konstatierten in erster Linie sehr geringe Einflussmöglichkeiten der Stadt zur Abschwächung des Bevölkerungsrückgangs oder gar seiner Umwandlung in eine erneute Zunahme. Dennoch wurden Massnahmen vorgeschlagen, die auch explizit in den anlaufenden Arbeiten zur Erstellung des Zonenplans, des Baureglements und der Richtpläne ihren Niederschlag finden sollten. Eine der Hauptzielsetzungen des Luzerner Stadtrates (Exekutive) ist derzeit eine sogenannte „Wohnbauoffensive“ (was zeigt, dass das Thema an Aktualität nicht verloren hat), in deren Rahmen weiterer Wohnraum geschaffen werden soll, um dem Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken.⁶⁴

Der kommunale Nutzungsplanungsprozess wurde in Luzern Mitte der 70er-Jahre in die Wege geleitet und fand mit einem deutlichen Ja in der Volksabstimmung über die Bau- und Zonenordnung am 25. September 1994 einen vorläufigen Abschluss. Dieser mit annähernd 20 Jahren aussergewöhnlich lange Planungsprozess erklärt sich namentlich aus dem von der Stadt Luzern gewählten Vorgehen der „offenen Quartierplanungen“. Seine Notwendigkeit wird mit der

⁶² Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700)

⁶³ Von 73'000 EinwohnerInnen im Jahre 1970 auf heute ca. 58'000, d.h um 20 Prozent in 30 Jahren.

⁶⁴ Namentlich ist hier das Projekt auf dem Areal „Tribtschen“ zu erwähnen, aus dem der alte Werkhof ausgelagert und nach der Durchführung eines städtebaulichen Projektwettbewerbs mit sechs Investoren ein Projektwettbewerb über den städtischen Teil des Areals durchgeführt wurde. Das Areal stellt das grösste Potenzial Luzerns für neuen Wohnraum dar. Hier sollen etwa 600 Wohnungen entstehen.

4. Analyse der Fallstudien

spezifischen Situation der Stadt in Verbindung gebracht. „Planung in einer weitgehend überbauten Stadt besteht ... aus einem Reagieren auf eine bereits bestehende örtliche Situation. Das setzt nicht nur ein Erfassen dieser örtlichen Situation voraus, sondern verlangt vermehrt den Einbezug der betroffenen Bevölkerung in den Planungsprozess“ (Schnieper 1991:8). Am Anfang dieses Prozesses stand die Absicht, die stark revisionsbedürftigen, aus vielen Einzelplänen bestehenden und aus allen Phasen des 20. Jahrhunderts stammenden baurechtlichen Grundlagen der Stadt neu zu schaffen.

Im Jahre 1976 veröffentlichte das Stadtplanungsamt Luzern ein „Städtebauliches Leitbild“, das zusammen mit den Ergebnissen der damals in der Schlussphase steckenden Regionalplanung Luzern den Ausgangspunkt für den Planungsprozess bildete. Das Leitbild wurde in die Vernehmlassung geschickt und von der 1978 eingesetzten Stadtplanungskommission zu einem „Zielkatalog“ von Planungszielen und Leitideen weiterverarbeitet. Anschliessend erstellte die Kommission Grobkonzepte zu den verschiedenen Sachbereichen⁶⁵ sowie einen ersten Entwurf für einen Zonenplan und ein Baureglement. „Mit diesen Grundlagen stieg die Stadt Luzern in ein Planungsabenteuer, wie es bisher keine Schweizer Stadt in ähnlicher Grössenordnung durchgeführt hat: Mit einem Zweimillionenkredit des Parlaments wurde beschlossen, flächendeckend über das ganze Siedlungsgebiet offene Quartierplanungen durchzuführen“ (Schnieper 1991:3). „Offen“ bedeutete, dass in den zwölf Stadtquartieren jede Bewohnerin, jeder Grundeigentümer und jede Geschäftsinhaberin an den Planungsarbeiten mitwirken konnte. „Dieses Vorgehen stützt sich nicht nur auf den Mitwirkungsartikel des Raumplanungsgesetzes ab, sondern ergibt sich auch aus der grossen Zahl von Planungsbetroffenen in der ... überbauten Stadt“ (Schnieper 1991:3).

Mit der Durchführung der offenen Quartierplanungen wurden private Planungsbüros beauftragt („Quartierplaner“). Sie wurden mit einer Fragebogenaktion eingeleitet, die die Bevölkerung zur Mitarbeit motivieren und erste Hinweise auf Problempunkte liefern sollte. Die Ergebnisse der Umfrage und die Planungsgrundlagen wurden dann an einer ersten öffentlichen Versammlung präsentiert,

⁶⁵ Spielplätze, Sportstätten, Grünflächen, öffentliche Bauten, Fusswege, Busverkehr, Velorouten, Parkierung und übergeordnetes Strassennetz.

4. Analyse der Fallstudien

und es wurden Arbeitsgruppen gebildet. Unter der Anleitung der Quartierplaner erarbeiteten die Gruppen Entwürfe zum Quartierbebauungsplan und zum Massnahmenkatalog. Diese wurden an einer zweiten öffentlichen Quartierveranstaltung diskutiert und zur Vernehmlassung bei der Stadt verabschiedet. In dieser Vernehmlassungsphase vertrat jeweils der Quartierplaner die Interessen „seines“ Quartiers gegenüber den von der Stadtplanungskommission wahrzunehmenden gesamtstädtischen Interessen, aber auch der Stadtrat wurde einbezogen. Dieser vertrat dabei den Grundsatz, dass von den Vorschlägen der Quartierplanung nicht leichtfertig abgewichen werden dürfe.⁶⁶ Nach einer erneuten Überarbeitung in den Arbeitsgruppen wurde in einer dritten öffentlichen Quartiersversammlung über den Quartierbebauungsplan konsultativ abgestimmt. Damit war das Mitwirkungsverfahren nach RPG abgeschlossen und der Bebauungsplan ging zur rechtlichen Festsetzung an das städtische Parlament. Nach Abschluss der Planverfahren in allen Quartieren lieferte die Stadtplanungskommission ihren Entwurf zum Bau- und Zonenreglement und zum Zonenplan dem Stadtrat ab und wurde anschliessend (1990) aufgelöst.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Weg der „offenen Quartierplanung“ in Luzern zwar zu einem sehr langdauernden Prozess geführt hat, dass aber mit diesem Vorgehen nach Ansicht der Verantwortlichen, in deren Augen sich das Vorgehen bewährt hat, ein massgeblicher Beitrag geleistet wurde zur Akzeptanz der Vorlage und ihrer Annahme in der Volksabstimmung. Mit dem Prozess sind die Interessen und das „lokale Wissen“ der planungsbetroffenen Bevölkerung einbezogen worden, viele Differenzen wurden bereits auf Quartierebene ausgeglichen, und es wurden Einigungen erzielt. Umstrittene Themen waren namentlich der Wohnanteil in gewissen Gebieten (v.a. in der Innenstadt, Schutz gegen Verdrängung durch Büronutzungen) sowie verkehrliche Aspekte (Verkehrsberuhigungen, Schutz der Wohnquartiere, Parkregimes).

⁶⁶ Konkret heisst das: Nur wenn sie a) höheres Recht verletzen, b) übergeordneten städtischen Interessen zuwiderlaufen und / oder c) finanziell für die Stadt nicht verkraftbar waren.

4. Analyse der Fallstudien

4.3.1.2. *Stadtmarketing Luzern*

Die Stadt Luzern betreibt offiziell seit November 1998 ein Stadtmarketing, das als 50%-Stelle der Stadtkanzlei angegliedert ist. Sie wurde im Herbst 1997 ausgeschrieben und nach einem Jahr konzeptioneller Arbeit definitiv genehmigt. Die Stelle verstand sich zu der Zeit als Weiterentwicklung des Corporate Identity (CI)-Projekts der Stadt, wobei ihre Einrichtung namentlich durch die Arbeitsüberlastung der in diesem Rahmen tätigen städtischen Informationsbeauftragten ausgelöst wurde, welche einerseits die Betreuung der Medien und andererseits klassische Kommunikationsaufgaben wahrnahm. Die städtische Finanzsituation wurde bei der Konzeptionierung des Stadtmarketings im Jahre 1997 in einem übergeordneten Zusammenhang interpretiert. „Zentrumsstädte wie Luzern stehen heute als Standorte sowie Leistungserbringerinnen mit anderen regionalen und nationalen Gemeinwesen im Wettbewerb. ... Die Gemeinden sind aufgefordert, mit neuen Instrumenten der Stadtentwicklung den veränderten Rahmenbedingungen offensiv zu begegnen“ (B+A 27/1998). Das Stadtmarketing trat mit dem Anspruch eines „ganzheitlichen Ansatzes“ auf und wurde in diesem Sinne zwischen der klassischen Standortpromotion (Wirtschaftsförderung) und dem ordnungspolitischen Instrument der kommunalen Raumplanung angesiedelt. „Stadtmarketing (soll) als ... Instrument des Stadtrates zur verbesserten Kommunikation, Kooperation und Koordination in der Stadt verstanden werden“ (B+A 27/1998).

Die Rolle der heutigen⁶⁷ Stelleninhaberin für Stadtmarketing definiert sich dementsprechend in erster Linie als eine koordinierende Drehscheibenfunktion, und sie hat mit allen Abteilungen der Stadtverwaltung zu tun. Die Zusammenarbeit funktioniert projektbezogen und basierend auf einer grundsätzlichen Autonomie der Departemente, die Projekte selbständig lancieren. Das Stadtmarketing nimmt innerhalb dieser Projekte eine koordinierende Funktion wahr und überprüft den Auftritt gegen aussen. Ausdruck dieser Arbeitsweise ist auch das geringe Budget, über welches das Stadtmarketing selbst verfügt (Fr. 50'000.- jährlich).

⁶⁷ Bis Frühsommer 2000.

4. Analyse der Fallstudien

4.3.1.3. *Leitbilder*

Das einzige umfassende Leitbild zur Luzerner Stadtentwicklung ist das „Städtebauliche Leitbild 1976“, das vom Stadtplanungsamt nach der Aufarbeitung der städteplanerischen Grundlagen als Diskussionsbasis publiziert wurde. Das Leitbild „umfasst(e) die wesentlichen Zielsetzungen für die Stadtplanung und in ausführlicher Darstellung die Planungselemente, die im städtischen Richtplan (Vorstufe der späteren BZO) ihren Niederschlag finden sollte“ (Leitbild 1976:2). Im Leitbild wurden für die Bereiche Landschaft, Verkehr, Siedlung, öffentliche Bauten und Anlagen sowie Versorgung eine Situationsanalyse und Bestandesaufnahmen vorgestellt, Entwürfe für Plangrundlagen präsentiert, mögliche Zielkonflikte aufgezeigt und Massnahmen vorgeschlagen. Thematisch dominieren die Lebensqualität in der Stadt, die Verkehrsproblematik, die sinkende Bevölkerungszahl⁶⁸ sowie der begrenzt zur Verfügung stehende Raum in der Stadt (keine Reserveflächen).

Die Verkehrsproblematik ist ein Thema, das sich seit den 70er-Jahren⁶⁹ bis heute wie ein roter Faden durch die politische Diskussion im Umfeld der Stadtentwicklung durchzieht. Auch die konkreten Probleme scheinen noch weitgehend dieselben zu sein (Seebrücke, Wohnquartiere, Parkplätze). „Luzern ist verkehrstechnisch ein Dauerbrenner. Man hatte schon viele Ansätze und Vorschläge, aber da hat man den Konsens nie ganz gefunden. Jetzt hat man eine neue Verkehrskommission eingesetzt, die dem ganzen von Grund auf wieder nachgeht“ (Ineichen 25.1.00).

Das Luzerner Leitbild wurde verwaltungsintern erarbeitet und erst im Rahmen seiner konkreten Umsetzung in die Bau- und Zonenordnung der breiten Öffentlichkeit zur Diskussion unterbreitet. Die zwei Jahre nach der Publikation des Leitbildes von 1976 und nach erfolgter Vernehmlassung eingesetzte Stadt-

⁶⁸ „Im CK-73 ist Luzern als einziges Hauptzentrum der Zentralschweiz vorgesehen, dessen Agglomerationsbevölkerung bis auf 212'000 Einwohner anwachsen soll“ (Leitbild 1976:6) - die reale Entwicklung verlief bereits damals sehr verschieden.

⁶⁹ „Die Frage stellt sich heute ... kaum mehr, wieviel Verkehr auf dem bestehenden Strassennetz in Zukunft erwartet werden muss, sondern wieviel Verkehr die Stadt erträgt“ (Leitbild 1976:33).

4. Analyse der Fallstudien

planungskommission bearbeitete seine Inhalte weiter und operationalisierte deren Ziele in einem „Zielkatalog“ (Zielkatalog vom 30.1.79). Darin werden die beiden Leitideen „Hebung der Lebensqualität“ sowie „Hebung der allgemeinen Wohlfahrt im immateriellen und materiellen Bereich“ sowie deren Präzisierungen in den drei Dimensionen „siedlungspolitische Leitidee“ (-> wohnliche Stadt), „gesellschaftspolitische Leitidee“ (-> Förderung der allgemeinen Wohlfahrt) sowie „wirtschaftspolitische Leitidee“ (-> wirtschaftlich starke Stadt) heruntergebrochen auf Oberziele, Zwischenziele und Unterziele, und in Massnahmen, bestehenden und neu zu schaffenden Rechtsgrundlagen sowie Instrumenten präzisiert.

Abschliessend soll hier der neuere Ansatz Stadtmarketing dem Leitbild von 1976 gegenübergestellt werden. Das Konzept Stadtmarketing (B+A 27/1998) präsentiert eine sehr offene Zugangsweise, deren Hauptthema die Kommunikation und die Koordination ist, die zwischen Behörden (intern und nach aussen), (bestehender und potenzieller) Bevölkerung und dem Tourismus, aber auch der Wirtschaft zu fördern sei. Inhaltlich werden im Konzept keine Aussagen gemacht zu den Tätigkeitsbereichen. Das Stadtmarketing versteht sich in dieser Hinsicht als flexibel und sich an neue Situationen ständig anpassend.

Auffallend ist in Luzern, dass das Stadtmarketing sich zwar als Teil der Stadtentwicklungspolitik versteht, dass eine Zusammenarbeit mit der Stadtplanung hingegen nur sehr projektbezogen (Wohnoffensive) und weniger in den Grundfragen erfolgt. Möglicherweise erklärt sich dies damit, dass die grundlegenden Arbeiten in der Stadtplanung mit der Annahme der Bau- und Zonenordnung 1994 und den letzten Bebauungsplänen vorläufig abgeschlossen wurden und hier keine institutionalisierte Stelle existiert, die sich - von der Planungsseite her kommend - mit langfristigen Fragen einer umfassend verstandenen Stadtentwicklung - wie z.B. in Baden - befasst.

4.3.1.4. *Politische Institutionen*

Die Stadt Luzern besteht derzeit noch aus einer Einwohnergemeinde und einer Bürgergemeinde (zuständig für die sozialen Institutionen wie z.B. Altersheime, Krankenhäuser, usw.). Die Verwaltung der Einwohnergemeinde besteht aus 7

4. Analyse der Fallstudien

Direktionen⁷⁰, die von fünf StadträtInnen (Exekutive) geleitet werden. Per 1. September 2000 werden die beiden Gemeinden zusammengelegt, bzw. die Bürgergemeinde aufgelöst (Projekt „Neue Stadt Luzern“). Von diesem Zeitpunkt an wird die Einwohnergemeinde sämtliche Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche der bisherigen Bürgergemeinde übernehmen und die Verwaltung wird neu in fünf Direktionen gegliedert. Das Parlament der Luzerner Einwohnergemeinde ist der Grosse Stadtrat mit 40 Mitgliedern. Die Exekutive der Bürgergemeinde ist der Bürgerrat (5 Mitglieder), das Parlament der Grosse Bürgerrat (30 Mitglieder).

Die Stadtplanung wurde als Verwaltungseinheit der Stadt Luzern 1964 gegründet. Ihre Aufgabe bestand zunächst in einer Bestandesaufnahme und der Aufarbeitung von Grundlagen, die 1976 in das von Stadtplanungsamt erarbeitete „Städtebauliche Leitbild“ mündeten. Im Jahre 1978 setzte der Stadtrat dann die Stadtplanungskommission ein, eine nicht-ständige, beratende Fachkommission, die zusammengesetzt war aus VertreterInnen von an der Planung interessierten Fachkreisen sowie neun Mitgliedern des städtischen Parlaments. Die Stadtplanungskommission hatte den Auftrag, zusammen mit den Sachbearbeitenden der Verwaltung einen Entwurf für ein Baureglement und einen Zonenplan, ergänzt mit Richtplanentwürfen, auszuarbeiten. Sie wurde nach Abschluss der Quartierplanverfahren 1990 aufgelöst. Das Stadtplanungsamt ist der Baudirektion angegliedert, der ausserdem das Tiefbauamt, das Hochbauamt, die Liegenschaftenverwaltung und das Vermessungsamt angehören.

Das Stadtmarketing ist institutionell bei der Stadtkanzlei angesiedelt, die dem Stadtpräsidenten untersteht, und bildet zusammen mit dem Informationsbeauftragten der Stadt sowie der Web-Mistress (Internet-Auftritt) die Abteilung „Kommunikation und Marketing“ (koma). Die Leitung des Stadtmarketings erfolgt über die Steuerungsgruppe Stadtmarketing, in der der Stadtpräsident, der Finanzdirektor sowie der Mitarbeiter für Wirtschaftsförderung, der Informationsbeauftragte und die Mitarbeiterin Stadtmarketing vertreten sind. In der Steuerungsgruppe sind also zwei Departemente vertreten (Allgemeine Verwaltung /

⁷⁰ Allgemeine Verwaltung, Vormundschaft und Sozialversicherung, Schule, Polizei- und Gesundheit, Bau, Finanzen, Unternehmungen.

4. Analyse der Fallstudien

Stadtkanzlei und Finanzdepartement), nicht aber die Baudirektion. Sowohl über die tägliche Arbeit als auch über diese Steuerungsgruppe besteht zwischen dem Stadtmarketing und der Wirtschaftsförderung departementsübergreifend eine intensive Zusammenarbeit.

4.3.2. Varianzen der zu erklärenden Variablen

4.3.2.1. *Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik*

Ein starker Bevölkerungsrückgang, ausgelöst namentlich durch die Abwanderung von Familien in die grüneren Agglomerationsgemeinden, gab in der Stadt Luzern bereits Ende der 70er-Jahre zu Besorgnis Anlass. Er wirkte sich auf die finanzielle Tragkraft der Stadt aus, wurde von den Behörden aber auch aus Gründen der Lebendigkeit und der Wohnlichkeit der Stadt als bedrohlich empfunden.⁷¹ Nach der Hochkonjunkturphase der 80er-Jahre sammelten sich mit den rezessionsbedingten jahrelangen Defiziten bis 1996 Schulden in erheblichem Umfang an, was die Finanzsituation der Stadt verschärfte und von vielfachen Sparanstrengungen begleitet war. Die mit der anziehenden Wirtschaftslage gegen Ende des Jahrtausends andernorts eintretende finanzielle Entspannung findet derzeit in Luzern aus zwei Gründen nicht im gleichen Ausmass statt. Erstens hält der seit den 70er-Jahren beklagte Bevölkerungsrückgang, der namentlich auch in demographischer Hinsicht für die Stadt ungünstig verläuft⁷², nach wie vor an, und zweitens kommen mit der Zusammenlegung der Einwohner- und der (stark verschuldeten) Bürgergemeinde Luzern derzeit neue

⁷¹ Man kam z.B. in bezug auf die Bevölkerungsstruktur - im Gegensatz zur mengenmässigen Bevölkerung, deren Rückgang als übergeordnetes, auch international beobachtbares und kaum zu beeinflussendes Phänomen gewertet wurde (Abkehr von den Wachstumsvorstellungen der 60er-Jahre) - zum Schluss, dass eine Einflussnahme der Stadt hier durchaus im Bereich des Möglichen läge. Dabei wurden nicht nur steuerpolitische Überlegungen angestellt. „Eine einseitig strukturierte Bevölkerung mit vorwiegend kleinen Haushaltungen und relativ geringer Nachfrage nach öffentlichen Leistungen kann steuerpolitisch interessanter sein als eine Bevölkerung mit ausgeglichener Sozial- und Altersstruktur. Steuerpolitische Überlegungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die soziale Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens beeinträchtigt oder zerstört wird“ (Stadtplanung Luzern, 20. August 1979:2).

⁷² Überalterung, unterdurchschnittlicher Anteil Jugendlicher sowie Wegzug namentlich steuerstarker EinwohnerInnen in den Agglomerationsgürtel.

4. Analyse der Fallstudien

Finanzlasten auf die Stadt zu. Die Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen der Stadt ist denn auch ein hochaktuelles Traktandum auf der politischen Agenda und dahingehende Verhandlungen scheinen derzeit zu gewissen Ergebnissen zu führen.

Die Anzahl Stellen im Stadtplanungsamt war lange Zeit konstant. Die zusätzlichen Aufwendungen im Rahmen der kommunalen Nutzungszonenplanung waren über den vom Parlament bewilligten 2-Mio-Kredit gedeckt, der tranchenweise verbraucht und über den auch die externen „Quartierplaner“ finanziert wurden. Anlässlich der Pensionierung des vormaligen Leiters des Stadtplanungsamtes wurde innerhalb der Baudirektion im Bereich der Stadtentwicklung eine Stelle gestrichen, indem der Stadtarchitekt, der bis anhin in einer Stabstelle zum Baudirektor stand, als Nachfolger für die Leitung des Stadtplanungsamtes eingesetzt und damit dieser Posten mit demjenigen des Stadtarchitekten zusammengelegt wurde.

Das *Stadtmarketing* verfügt seit dem Beginn seines Aufbaus im November 1997, der einer Aufstockung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit gleichkam, unverändert über die 50%-Stelle sowie über einen jährlichen Kredit von Fr. 50'000.-. Zusammen mit der Wirtschaftsförderung (100%), dem Internet-Auftritt (Web-Mistress 80%) sowie dem Sekretariat der Abteilung Kommunikation und Marketing (70%) ergibt das drei volle Stellen. Mit der Zusammenlegung von Einwohner- und Bürgergemeinde per 1. September 2000 wird beim Stadtmarketing noch die 50%-Stelle des Informationsbeauftragten der dazumal aufzulösenden Bürgergemeinde hinzukommen.

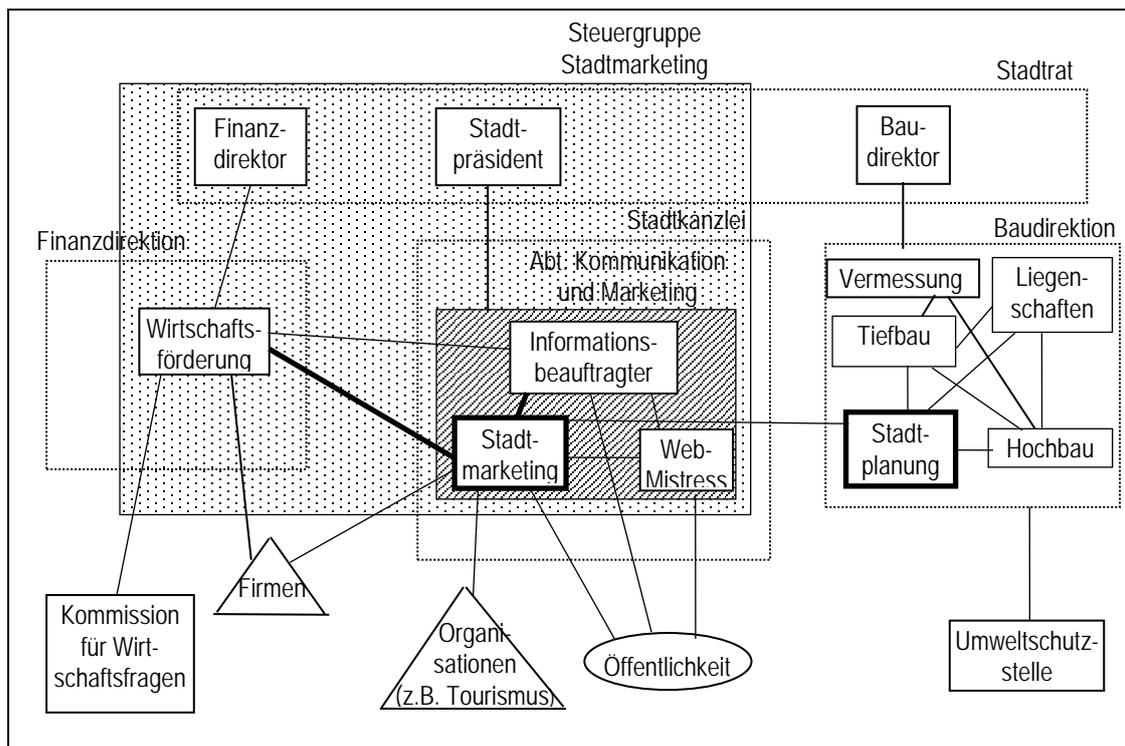
Unter dem Strich bedeutet also der Aufbau des Stadtmarketings ab Herbst 1997 ein Ausbau der personellen (und in geringem Ausmass finanziellen) Ressourcen einer breit (mit Interpolicy-Anspruch) verstandenen Stadtentwicklungspolitik. Im Gegenzug kann der Stellenabbau im Baudepartement von Ende 1999 als Reduktion der Ressourcen einer eng, als klassische Stadtplanung verstandenen Stadtentwicklungspolitik interpretiert werden.

4.3.2.2. *Behördenarrangement*

Aus der institutionellen Sicht des *Stadtplanungsamtes* hat das Luzerner Behördenarrangement im Laufe der 90er-Jahre intern keine tiefgreifenden Veränderungen in Richtung von mehr Akteuren oder grösserer Offenheit erfahren. Die Aufhebung der Stabstelle des Stadtarchitekten und seine Eingliederung als Leiter des Stadtplanungsamtes dürfte eher seine verstärkte Einbindung in die Routinegeschäfte der Planung nach sich ziehen. Die Wahrnehmung integrativer Aspekte der Stadtentwicklungsplanung ist fortan dem Leiter des Ressorts Stadtplanung zugeordnet worden, wobei die Frage offen ist, ob diese Aufgabe in einer Stabstellenfunktion strukturell nicht leichter wahrzunehmen ist. Mit dem Abschluss der „offenen Quartierplanungen“ und den Arbeiten an der Nutzungsplanung muss (z.B. nach der Auflösung der Planungskommission im Jahre 1990) sogar tendenziell von einem weniger offenen Behördenarrangement, mit weniger Akteuren und in einem weniger heterogenen Kontext ausgegangen werden im Bereich der Stadtplanung.

4. Analyse der Fallstudien

Abbildung 5: Behördenarrangement der „Stadtentwicklung“ in Luzern 1999. Neben einer sehr engen Zusammenarbeit von Stadtmarketing, Wirtschaftsförderung und Informationsbeauftragtem (trotz verschiedener Departementszugehörigkeit räumlich beieinander angesiedelt) besteht auf der anderen Seite eine relativ starke institutionelle Trennung zwischen Stadtplanung (Baudepartement) und Stadtmarketing (Stadtkanzlei).



Legende: Die Symbole bezeichnen verschiedene Akteurgruppen: Vierecke = politisch-institutionelle Akteure, Dreiecke = Zielgruppen, Ovale = gesellschaftliche Akteure, starke Verbindungslinien = enge Zusammenarbeit, fette Kasten = zentraler Akteur.

Erhebliche Veränderungen haben sich hingegen auf Seiten des *Stadtmarketings* ereignet, das aber nicht bei der Stadtplanung als Stadtentwicklungspolitik anknüpft, sondern an der Öffentlichkeitsarbeit, der Kommunikation und der Wirt-

4. Analyse der Fallstudien

schaftsförderung. Mit der Neueinrichtung der Stelle der Beauftragten für Stadtmarketing im November 1998 einerseits und andererseits vor allem mit deren inhaltlicher Definition als „Drehscheibe“ in der Verwaltung erfährt das Behördenarrangement *projektbezogen* eine stärkere Integration und umfasst mehr Akteure, es wird offener (Öffentlichkeitsarbeit, Kontakte nach aussen, Vermittlung) und sein institutioneller Kontext wird heterogener.

Die Querverbindung zur Stadtplanung wirkt sich insofern auf das Behördenarrangement aus, als Kontakte anhand von konkreten Projekten stattfinden (derzeit über die städtische „Wohnbauoffensive“).

4.3.2.3. *Kommunikationskultur*

Die Kommunikationskultur innerhalb des Luzerner Politikbereichs Stadtentwicklung muss in zwei Phasen verglichen werden. Den ersten markanten Abschnitt bilden die Prozesse rund um die kommunale Nutzungsplanung mit den „*offenen Quartierplanungen*“. In diesem Zusammenhang spielte sich eine äusserst intensive Zusammenarbeit ab innerhalb der Verwaltungsabteilung Stadtplanung, aber auch mit dem Beizug anderer von der Planung betroffener Verwaltungsabteilungen (z.B. Verkehrsplanung) sowie namentlich mit der gemischt zusammengesetzten Stadtplanungskommission. Über die „Quartierplaner“ waren auch externe Fachkräfte in diesen Prozess einbezogen, die ihrerseits die Schnittstelle zwischen Behörden und Quartierbevölkerung darstellten. „Was hier wesentlich ist, ist das Umsetzen des Raumplanungsauftrags, dass die Bevölkerung mitarbeiten soll. Man ging mit den Vorschlägen der Stadtplanungskommission schnell in die Quartiere und hat das Ganze diskutiert“ (Ineichen 25.1.00). Über diese Schnittstellen spielte sich die höchst intensive Zusammenarbeit mit den InteressenvertreterInnen in den Quartieren im Rahmen der öffentlichen Versammlungen sowie der Arbeitsgruppen ab. Das heisst, dass sich an diesem Projekt Nutzungsplanung eine umfassende Kooperation und intensive Kommunikation sowohl verwaltungsintern als auch gegen aussen kristallisierte, deren Resultat Akzeptanz und Konsens für die kommunale Bau- und Zonenordnung war (positives Abstimmungsergebnis 1994).

4. Analyse der Fallstudien

Die zweite Phase ist diejenige seit der Einrichtung der Stelle für *Stadtmarketing* im Jahr 1998. Durch die Definition der Stelle als Drehscheibe sowohl für Projekte und Koordinationsaufgaben verwaltungsintern als auch gegen aussen entsteht hier ein dichtes Netzwerk von Beziehungen und Informationsaustausch. Das gilt namentlich auch für die enge Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Kommunikation und Marketing und der Wirtschaftsförderung. Der damit verbundene Informationsaustausch ermöglicht eine bessere Kenntnis des Umfeldes, in dem sich die Stadtentwicklungspolitik bewegt, und der Bedürfnisse der „KundInnen“ der Stadtverwaltung. Über das Netzwerk und die Informationen werden im Rahmen konkreter Projekte Konsens angestrebt und die Voraussetzungen dafür verbessert.

Vergleichend ist festzustellen, dass sich die beiden Phasen nicht unbedingt in der Intensität des kommunikativen Austauschs unterscheiden und auch nicht in der Zielsetzung der Konsenssuche. Zwei Unterschiede treten allerdings zutage: Die „offene Quartierplanung“ war erstens ein zeitlich klar begrenztes und zweitens an einem konkreten, vorgegebenen Ziel orientiertes Projekt. Seine institutionellen Strukturen wurden nach Abschluss des Projekts aufgelöst. Dagegen ist das Stadtmarketing als „kommunikative“ Institution erstens zeitlich nicht begrenzt und zweitens thematisch offen, orientiert sich an aktuellem Geschehen und reagiert flexibel auf veränderte Umstände.

4.3.3. Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Luzern

Anschliessend werden aus den obigen Ausführungen erste Überlegungen ange stellt zu den Hypothesen für Luzern.

Hypothese I:

Mit dem Stellenaufbau im Stadtmarketing, das eine Koordinations- und Drehscheibenfunktion sowohl nach innen wie auch nach ausserhalb der Stadtverwaltung wahrnimmt, und dem (zwei Jahre später erfolgten) Stellenabbau bei der „klassischen“ Stadtplanung in der Baudirektion kann - bei einer verschärften Finanzlage der Stadt Luzern - von einem relativen Bedeutungsverlust der Res-

4. Analyse der Fallstudien

source Geld und einem Bedeutungsgewinn der Politik-Ressourcen Organisation, Information und Konsens ausgegangen werden.

Hypothese II:

Das Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik (verstanden in einem weiten Sinn) in Luzern verändert sich zwar, allerdings kann - vor allem aus der Optik der klassischen *Stadtplanung* - kaum von einer grösseren Offenheit, mehr Akteuren, einer stärkeren Integration und einem heterogeneren institutionellen Kontext ausgegangen werden. Auf der Seite des *Stadtmarketings* ist ein sehr starker kommunikativer Ansatz feststellbar, der mit entsprechenden Lernprozessen verbunden sein dürfte. Die Drehscheibenfunktion des Stadtmarketings kann in seiner koordinierenden Aufgabe im Sinne einer grösseren Anzahl Akteure, von mehr Offenheit und Integration und eines heterogeneren Kontextes interpretiert werden, allerdings gibt es hier keinen diachronen Vergleich, da die Stelle erst 1998 geschaffen wurde.

Hypothese III:

Der Vergleich zwischen der „offenen Quartierplanung“ der 80er-Jahre und dem Stadtmarketing der 90er-Jahre zeigt, dass bei beiden Ansätzen ein deutlich hoher Stellenwert der Kommunikation sowie eine Suche nach Konsens festgestellt werden kann. Aus einer Gesamtsicht (Stadtentwicklungspolitik in einem weiten Sinn verstanden) findet eine *Verlagerung* von politischem Gewicht (Ressourcen) statt, nämlich weg von der klassischen Stadtplanung und hin zu kommunikativen Aufgabe und Öffentlichkeitsarbeit. In Anbetracht der Tatsache, dass im Rahmen des Nutzungsplanungsprozesses bereits sehr viel Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Information betrieben wurde (allerdings von PlanerInnen), kann als Veränderung unter dem Strich eine *Professionalisierung der Kommunikation* konstatiert werden. Gerade im Rahmen der „offenen Quartierplanung“ war die Suche nach Konsens ein erklärtes Ziel.

4.4. Winterthur

4.4.1. Stadtentwicklungspolitik in Winterthur

4.4.1.1. Stadtentwicklung

Winterthur ist mit knapp 90'000 EinwohnerInnen die sechstgrösste Stadt der Schweiz und im Wirtschaftsraum Zürich die „zweite Hauptstadt“. Die Stadt verfügt über eine grosse Fläche, die namentlich auf den 1922 erfolgten Zusammenschluss der Stadt (Eingemeindungen) mit den damaligen Vorortsgemeinden Oberwinterthur, Seen, Töss, Wülflingen und Veltheim zurückzuführen ist. Winterthur ist geprägt von seiner industriellen Vergangenheit, in der namentlich die Maschinenfabrik Sulzer eine herausragende Rolle spielte. Ihre ausgedehnten Areale schliessen mitten im Stadtzentrum direkt an den Bahnhof und die gegenüberliegende Altstadt an. In Winterthur besteht traditionell eine starke Bindung zwischen der Industriearbeiterschaft und den Unternehmern in Industrie und Handel. „Ein Bekannter meiner Grossmutter hatte zum Beispiel in der Giesserei von Sulzer gearbeitet. Er hat mir das so geschildert, wie wenn ein Bauer von seinem Hof berichtet“ (Suter 20.1.00). Diese enge Bindung zwischen der Bevölkerung und der Industrie äussert sich städtebaulich auch in den Gartenstadtquartieren mit den Arbeiter-Reiheneinfamilienhäusern, die zu einem beträchtlichen Teil über die von Sulzer schon im 19. Jahrhundert gegründete „Genossenschaft für billiges Wohnen“ entstanden sind. Aber auch im kulturellen Bereich verdankt Winterthur seiner Industrie, die ein ausgeprägtes Kulturmäzenentum pflegte, woraus ganze Museen entstanden sind, Vieles.⁷³

Die Tatsache, dass der Hauptimpuls für die Winterthurer Stadtentwicklungspolitik der letzten drei Jahrzehnte mit der Firma Sulzer zusammenhängt, schliesst durchaus an diese Vergangenheit an. Dieses für die Stadt hochgradig einschneidende Ereignis war die Bekanntgabe der Firma Sulzer von 1988, im Zentrum die Produktion vollständig aufzugeben. Bis zu diesem Zeitpunkt bewegte sich die Winterthurer Stadtplanung eher in unspektakulären Bahnen. Ihre typischen Themen waren das Problem der City-Bildung, der Nutzungsdruck

⁷³ Siehe z.B. die Broschüre „Winterthur - Stadt der Museen. Winterthur und seine 16 Museen“ (Stadt Winterthur 1999).

4. Analyse der Fallstudien

von Dienstleistungs-Arbeitsplätzen auf den Wohnraum in der Innenstadt, der sich auch auf die umliegenden Quartiere ausweitete und der Ende der 80er-Jahre akut war, sowie die Frage der Lokalisierung von Einkaufszentren. Der damalige Winterthurer Stadtplaner setzte sich vehement dafür ein, dass die Einkaufszentren im Zentrum zu erstellen seien. Die neue Bau- und Zonenordnung der Stadt wurde auf den 1. März 1987 in Kraft gesetzt. Sie war vom Stadtplaner und der Abteilung Stadtplanung verwaltungsintern erarbeitet worden und erfuhr dann im üblichen politischen Prozess der verwaltungsinternen Konsultation und in den parlamentarischen Gremien noch Änderungen. Allerdings ging dieser Prozess sozusagen nicht über das Departement Bau hinaus.

Der Einstellungsentscheid der Firma Sulzer Ende der 80er-Jahre löste in Winterthur einen Schock und eine grosse Verunsicherung aus. Als Sulzer 1989 ihre Studie „Winti Nova“ der Öffentlichkeit präsentierte, die das gesamte Areal ausräumen und vollständig neu überbauen wollte, ging ein Aufschrei durch die Bevölkerung und durch die Fachwelt. „Man sagte: So sicher nicht“ (Suter 21.1.00). Im gleichen Zeitraum kündigten auch andere Betriebe wie etwa Volg oder SBB an, dass bestimmte Areale in der Stadtmitte von ihnen nicht weiter genutzt würden, so dass in Winterthur insgesamt plötzlich über 20 Hektaren Flächen an zentralster städtischer Lage zur Disposition standen. Im Parlament wurde eine Flut von Vorstössen in dieser Sache eingereicht, und die Vereinigung der Winterthurer Architekten führte in der Folge eine vielbeachtete Veranstaltungsreihe durch unter dem Titel „Die Neustadt aus der Werkstatt“. „In etwa fünf Veranstaltungen wurden Fragen der Stadtentwicklung thematisiert. Da sassen ungefähr 300 Leute im Saal, und es war eine ziemlich geladene Stimmung“ (Suter 21.1.00). Es kam der Wunsch zum Ausdruck, dass es eine offene Zusammenarbeit geben sollte und dass Stadtentwicklung als eine öffentliche Angelegenheit anerkannt werden müsse. In der Folge wurde dem Departementssekretär der Bauverwaltung interimistisch die Aufgabe der „Planungskoordination Stadtentwicklung“ übertragen, für die dann im Frühjahr eigens eine neue Stelle geschaffen wurde.

Im Oktober 1990 bewilligte der Winterthurer Grosse Gemeinderat (Parlament) einen ersten Rahmenkredit im Umfang von einer Million Franken für die Bewältigung der Umstrukturierungen und der Stadtentwicklungsfragen. Der Auftrag

4. Analyse der Fallstudien

umfasste die Bereitstellung der erforderlichen planerischen und städtebaulichen Grundlagen, eine breit angelegte Meinungsbildung sowie eine aktive Zusammenarbeit mit den Grundbesitzenden. Die im November 1990 erfolgte Öffnung der „verbotenen Stadt“ durch die Firma Sulzer markierte ein weiteres Zeichen für den nunmehr eingeschlagenen kooperativen Weg. Gleichzeitig wurde die erste Veranstaltung der sogenannten „Werkstatt '90“ durchgeführt. In deren Rahmen wurden in den folgenden Monaten in insgesamt fünf Sessions von ein bis fünf Tagen Dauer, unter Teilnahme von interessierten Gruppierungen, externen Fachleuten, der GrundeigentümerInnen und InvestorInnen sowie der Behörden, Meinungen und Bedürfnisse gesammelt, eine Basis für eine konstruktive Zusammenarbeit aller Akteure aufgebaut sowie Strategien für das weitere Vorgehen festgelegt. „Es wurde unter einem ungeheuren Aufwand gearbeitet, der heute gar nicht mehr vorstellbar ist“ (Krämer 17.1.00). Zu dieser Werkstatt wurde von der Stadt in Zeitungen mit Inseraten öffentlich zur Teilnahme und zum Engagement aufgerufen. Eingeladen waren alle interessierten Gruppierungen,⁷⁴ gesamthaft haben sich etwa 150 Personen beteiligt.

Es resultierte schlussendlich der Bericht „Ergebnis der Werkstatt '90“, der unter den Titeln „Arbeitsplätze als Zugpferd“, „Wohnen - das unerlässliche Gleichgewicht“, „Kultur - eine besondere Stärke“ und „Umwelt - die unabdingbare Voraussetzung“ die Ziele der Stadtentwicklung umschrieb. Die Weiterführung der Resultate passierte in einer umfangreichen und sowohl akteurbezogen als auch thematisch sehr breitgefächerten Planungsorganisation Stadtentwicklung, deren wichtigstes Gremium die aus VertreterInnen des Stadtrates und der Verwaltung sowie ExpertInnen zusammengesetzte „Planungsleitung Stadtentwicklung“ (14 - 15 Mitglieder) war. Der weitere Verlauf des Stadtentwicklungsplanungsprozesses in Winterthur kann in drei Phasen unterteilt werden: Die Planungsoffensive von 1991 bis 1993, in deren Rahmen vier weitere grosse Forumsveranstaltungen durchgeführt sowie auf der Ebene konkreter Projekte die Planungsgrundlagen vorangetrieben wurden (Testplanung Stadtmitte, Studienauftrag der Sulzer mit

⁷⁴ Im Gegensatz zur „offenen Quartierplanung“ in Luzern waren hier nur organisierte Gruppen geladen. Interessierte Einzelpersonen wurden hingegen aufgefordert, sich mit Gleichgesinnten zusammenzuschliessen und ihre Anliegen auf diesem Weg in der „Werkstatt“ zu vertreten.

4. Analyse der Fallstudien

Projekt von Jean Nouvel („Megalou“), Weichenstellungen für das Stadtmarketing, Verkehrskonzeption Stadtmitte, neue Grundordnung für Sulzer-Areale). Die zweite Phase von 1993 bis 1995 war eine Konsolidierung. Projekte wurden realisiert (z.B. Sanierung Bahnhof, „Siska-Banane“⁷⁵) und weitere Planungen vorangetrieben (Rahmenpläne Stadtmitte, Bahnareal, erste Etappe Gestaltungsplan Sulzer; Baugesuchseingabe „Megalou“). Ab Mitte der 90er-Jahre rückte die Realisierung konkreter Projekte und die Unterstützung von Nutzeranfragen zunehmend in den Vordergrund. Hinzu kam eine stärkere Verbindung zur Stadtplanung, indem die Planungsleitung Stadtentwicklung (gemischtes Organ unter der Führung der Stadt) auch als beratendes, begleitendes Gremium für die Revision der Richt- und Zonenplanung eingesetzt wurde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der Ankündigung der Sulzer, sich aus ihrem Areal im Zentrum zurückzuziehen, in Winterthur eine eindruckliche Dynamik in Gang gekommen ist, die aus einem akuten Leidensdruck der Stadt und der Bevölkerung entstanden ist und die in einen umfangreichen und hochkomplexen Prozess der Auseinandersetzung mit konkreten Fragen der Stadtentwicklung und damit in eine als pragmatisch empfundene Bewältigung der anstehenden Probleme führte. „Winterthur hat immer stark vom zweiten Sektor gelebt, da wurde ein massiver Rückgang manifest, indem dieses ehemals verbotene Areal plötzlich frei wurde. Dieser offensichtliche Leidensdruck gab allen das Bewusstsein, dass man jetzt miteinander etwas machen muss“ (Krämer 17.1.00). Durch das Freiwerden mehrerer Areale an zentralster Lage sozusagen Schlag auf Schlag entstand in Winterthur eine ungeahnte städtebauliche und stadtentwicklungspolitische Herausforderung. „Ein Architekturprofessor sagte damals, ihr habt eine Jahrhundertchance von europäischem Rang. Das ist eine Sprache, die den Winterthurern völlig fremd ist“ (Krämer 17.1.00). Der Prozess wurde in sehr breiter Form, unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit und mit einer grossen Zahl von Akteuren, namentlich auch einem intensiven Beizug von FachexpertInnen unterschiedlichster Provenienz, durchgeführt. „Im Gegensatz zu anderen Orten, wo zuerst etwas (von der Verwaltung) vorgegeben und das dann diskutiert wird, haben wir das hier anders gemacht. Auch der Stadtbaumeister und der Stadtplaner hat unter allen anderen gleichberechtigt gesagt, was er

⁷⁵ Das Gebäude wird wegen seiner Bananenform so genannt.

4. Analyse der Fallstudien

findet. ... Das kam von unten, die Regierung konnte gar nicht mehr anders“ (Krämer 17.1.00). Der Auslöser kam ursprünglich vom allseits kritisierten ersten Projekt der Sulzer („Winti Nova“), und mit diesem Schock wurde in der Bevölkerung und dann in den Behörden eine beachtenswerte Motivation und ein Schub ausgelöst, der über mehrere Jahre in den Forumsveranstaltungen und Projektgruppen anhielt und erst nach einer gewissen Konsolidierung der Situation auf Seiten der Öffentlichkeit etwas erlahmte. „Meiner Meinung nach haben wir damals das Thema Stadtentwicklung erst wirklich als Stadtentwicklung begriffen. Vorher war das wirklich nur die Stadtplanung im engeren Sinne“ (Krämer 17.1.00).

4.4.1.2. *Stadtmarketing Winterthur*

Das Winterthurer Stadtmarketing ist ein Produkt des oben beschriebenen umfassenden Stadtentwicklungsprozesses in den 90er-Jahren. Im Organigramm der „Planungsorganisation Stadtentwicklung“ figurierte bereits zu Beginn ein Kästchen mit dem Titel Stadtmarketing, diese Position wurde aber vorerst nicht besetzt. Nach dem Besuch eines zweitägigen Stadtmarketing-Seminars in Karlsruhe durch zwei Mitarbeiter der Verwaltung im Jahre 1991 und einem von der Stadt organisierten Vortrag dazu war Stadtmarketing in Winterthur ein Thema. Es folgten umfangreiche Vorarbeiten und Gespräche mit massgeblichen Wirtschaftskreisen. 1993 beantragte der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, für die Schaffung einer gemischtwirtschaftlichen Stadtmarketing-Organisation einen Rahmenkredit von 2.5 Mio Franken, aufgeteilt in 5 Jahrestanchen von je Fr. 500'000.- zu sprechen. Der Beschluss wurde vom Parlament mit der Auflage genehmigt, dass Wirtschaftskreise in der vorgesehenen Zeitperiode denselben Betrag zur Verfügung stellen müssten. Dieser wurde von Seiten der Arbeitgebervereinigung und Handelskammer Winterthur, dem Gewerbeverband Winterthur und Umgebung und der Cityvereinigung Junge Altstadt Winterthur zugesichert, und damit war der Grundstein für das Stadtmarketing gelegt.

Es wurden folgende drei Hauptzielsetzungen formuliert: 1) Förderung der Identifikation der WinterthurerInnen mit ihrer Stadt, 2) Aktive Förderung der Wirtschaft und 3) Stärken der Stadt besser ausbauen und vermarkten. Die Namensgebung veranlasste zu ausgiebigen Diskussionen, und man entschied sich schluss-

4. Analyse der Fallstudien

endlich, eigentlich mangels einer besseren Alternative, für die Bezeichnung „Stadtmarketing“. 1993 nahm die Organisation ihre Tätigkeit unter einem elfköpfigen gemischten (Stadt, Wirtschaft) Führungsausschuss mit einer Geschäftsführerin, einem Wirtschaftsförderer und einer Sekretärin auf.

Als das Stadtmarketing nach einem Jahr vor dem Grossen Gemeinderat Rechenschaft über seine bisherige Tätigkeit ablegte, war das Ganze sehr umstritten und ein parlamentarischer Vorstoss verlangte in der Folge gar den Abbruch der Übung. Diese heftige Kritik bildete dann den Ausgangspunkt für eine zweite Winterthurer Stadtwerkstatt. Sie wurde im Herbst 1995 - erneut unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit - in drei Sessionen durchgeführt, und viele grundlegende Fragen wurden erneut aufgeworfen und diskutiert. Die Quintessenz dieser zweiten Werkstatt, deren Beteiligung hingegen deutlich unter derjenigen der ersten lag, war eine grundsätzliche Bestätigung des eingeschlagenen Weges, hingegen verknüpft mit einigen Modifikationen in der Struktur der Stadtmarketingorganisation sowie der Forderung nach einer Einrichtung von Stadtforen als eine Weiterführung der Stadtwerkstatt. Ab 1996 waren im Stadtmarketing neu vier Koordinationsstellen angesiedelt, je eine für Wirtschaftsförderung, eine für Wohnortmarketing, eine für Projektentwicklung und eine für Kommunikation. Den einzelnen LeiterInnen der Koordinationsstellen wurde je ein Beirat mit entsprechenden fachlichen Kompetenzen zugeordnet und es wurde ein Patronatskomitee mit etwa 25 ExponentInnen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Sport gebildet. Ende 1999 wurden die beiden Koordinationsstellen Wohnortmarketing und Projektentwicklung, die bereits zuvor in Personalunion betreut worden waren, zusammengelegt und gegenüber der Wirtschaftsförderung (die einzige vollamtliche Stelle) aufgewertet.

Das Winterthurer Stadtmarketing versteht sich heute in erster Linie als Netzwerkorganisation. Im ersten Konzept wird es explizit als eine Form der „aktiven Stadtentwicklung“ definiert. Man ist der Meinung, dass die beiden Bereiche grundsätzlich schwer voneinander zu trennen sind, dass es eher zwei Sichtweisen auf dasselbe Thema sind. „Während Stadtentwicklung sich mit dem Input für die Fortentwicklung der Stadt beschäftigt, orientiert sich Stadtmarketing am

4. Analyse der Fallstudien

möglichen Output“ (Krämer 1998:7).⁷⁶ Es ist bemerkenswert, dass dahinter ein langer Prozess der Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle und der Selbstdefinition zu stehen scheint. Dieser findet in einem Feld statt, das keine klaren Orientierungen vorgibt, sondern ein Suchen und ein sich Auseinandersetzen mit Problemen der Stadtentwicklung im Umfeld neuer Problemdimensionen, wie der sich globalisierenden Wirtschaft, darstellt.⁷⁷ Das Stadtmarketing arbeitet sehr stark mit Information, mit Kommunikation und Netzwerkbildung. Es werden Dienstleistungen angeboten wie beispielsweise der Immobilienpool für Private und Unternehmen oder Broschüren zu verschiedenen städtischen Themen, und es werden aktiv Kontakte gepflegt zur lokalen und potenziell sich ansiedelnden Wirtschaft.

Angesichts der finanziellen Probleme der Stadt und der Wirtschaft in den 90er-Krisenjahren, aber auch aus grundsätzlichen Überlegungen der Handlungsfähigkeit des Stadtmarketings heraus (Verwertung des aufgebauten Know-hows, Unabhängigkeit) wurde der jährliche Kredit nach Ablauf der ersten 5-Jahres-Vertragsphase zwar erneuert, aber gleichzeitig auch - auf Antrag des Stadtmarketings (!) - in zwei Schritten um je Fr. 50'000.- für die Stadt und die Wirtschaft reduziert. Es wurden neue zentrale Räumlichkeiten bezogen im Bahnhofgebäude, am selben Ort wie der Winterthurer Verkehrsverein (Tourist Service). Schon längere Zeit ist auch eine weitergehende Zusammenlegung der beiden Institutionen zu einer neuen Marketing-Organisation in Diskussion.

4.4.1.3. *Leitbilder*

Winterthur hat keine stadtentwicklungspolitische Leitbildtradition wie zum Beispiel Baden. Die politische Planung erschöpfte sich bis Ende der 80er-Jahre sozusagen in den Legislaturzielen des Stadtrates sowie - auf Seiten der räumli-

⁷⁶ Die Schwierigkeit dieser Abgrenzung äusserte sich auch in zeitweiligen Kompetenzabgrenzungsproblemen, namentlich zwischen dem Stadtmarketing und der Stadtplanung aber auch dem Verkehrsverein.

⁷⁷ „Es fängt eine Entfremdung an, die Schere zwischen der globalisierten Wirtschaft und dem lokalen Ort, an dem wir sind - das ist eine neue Herausforderung“ (Krämer 17.1.00)

4. Analyse der Fallstudien

chen Planung - in der Richt- und Nutzungsplanung.⁷⁸ Im Rahmen der gewaltigen räumlichen Umstrukturierungen im Winterthurer Stadtzentrum anfangs der 90er-Jahre wurde als Instrument der „Rahmenplan Stadtmitte“ geschaffen, eine Art aktualisierbare Zusammenstellung aller im komplexen Gesamtplanungsprozess vorhandenen Orientierungsgrundlagen der Stadt(entwicklungs-)planung.

Der Bericht „Ergebnis der Werkstatt '90“ bildet in diesem Sinne die erste umfassendere Zusammenstellung stadtentwicklungspolitischer Ziele. Die in den fünf Sessionen der Stadtwerkstatt erarbeiteten Analysen und Erkenntnisse werden darin dokumentiert, und in den vier Bereichen Wirtschaft, Wohnen, Kultur und Umwelt werden Schlussfolgerungen gezogen. Unter den Titeln „Arbeitsplätze als Zugpferd“, „Wohnen - das unerlässliche Gleichgewicht“, „Kultur - eine besondere Stärke“ und „Umwelt - die unabdingbare Voraussetzung“ werden für jeden dieser Bereiche Richtungsvorschläge gemacht und der Bezug zur räumlichen Entwicklung der Stadt, der Organisationsform der Stadtverwaltung, der Zusammenarbeit mit Privaten sowie den notwendigen politischen Massnahmen hergestellt. Die postulierten Förderungsaktivitäten flossen später zu einem grossen Teil in den Aufgabenbereich des Stadtmarketings ein (z.B. Pflege und Förderung der Wirtschaft, Vermittlung von Arealen und Wohnungen, Projekte im Bildungsbereich, Zusammenarbeit mit Privaten).

4.4.1.4. *Politische Institutionen*

Die Winterthurer Verwaltung ist aus sieben Departementen aufgebaut, denen je ein Stadtrat oder eine Stadträtin vorsteht.⁷⁹ Da die Verwaltungseinheiten räumlich an verschiedensten Orten der Stadt untergebracht sind, wurde 1998 während kurzer Zeit ein sogenannter Stadtladen als Anlaufstelle für die BürgerInnen eingerichtet, dessen Funktion heute der räumlich mit dem Stadtmarketing im Bahnhofsgebäude vereinte Tourist Service wahrnimmt. Das Departement Bau umfasst die Abteilungen Stadtplanung, Verkehrsplanung, Tiefbau und Hochbau sowie die Denkmalpflege, den Gebäudeunterhalt, das Vermessungsamt und das

⁷⁸ Im Zusammenhang mit der Revision der kommunalen Richtplanung und der BZO hat die Stadtplanung 1998 als Grundlage ein Leitbild der räumlichen Entwicklung erstellt.

⁷⁹ Departemente für Kulturelles und Dienste (Stadtpräsident), Finanzen, Bau, Sicherheit, Schule und Sport, Soziales, Technische Betriebe.

4. Analyse der Fallstudien

Baupolizeiamt. Der Planungskoordinator Stadtentwicklung (ca. 30% Mandat) war bis vor kurzem direkt dem Departementsvorsteher Bau zugeordnet und ist jetzt neu bei der Abteilung Stadtplanung angesiedelt.

Der aus 60 Mitgliedern bestehende Winterthurer Grosse Gemeinderat (Parlament) ist je knapp zur Hälfte aus links-grünen und bürgerlichen ParlamentarierInnen zusammengesetzt, so dass bei umstrittenen Vorlagen die kleinen Mitparteien oft das „Zünglein an der Waage“ spielen.

Nach den Erschütterungen Ende der 80er-, Anfang der 90er-Jahre wurde angesichts der anstehenden stadtentwicklungspolitischen und planerischen Aufgaben eine umfangreiche Planungsorganisation aufgebaut, die zwar im wesentlichen unter der Leitung des Departements Bau operierte, hingegen nicht als Aufstockung der Verwaltung ausgestaltet war. Zur neu eingerichteten Planungsorganisation „Stadtentwicklung“ gehörten einerseits das „Forum Stadtentwicklung“ (Weiterführung der Werkstatt als begleitendes, meinungsbildendes Gremium, 90 Mitglieder) sowie dessen Ausschuss, die vom Stadtrat eingesetzte und dem Departement Bau unterstellte „Planungsleitung Stadtentwicklung“ (zwei Vertreter des Stadtrates, sechs VertreterInnen der Verwaltung und drei externe Experten) sowie die Stabstelle Stadtentwicklung, der die Planungskoordination übertragen war. Es wurde auch eine grosse Zahl von areal- (z.B. Sulzer, Bahn/SBB, Volg, Arch) sowie themenbezogenen (Verkehr, Kongresszentrum, historische Bausubstanz, Testplanungskonzept und Definition Planungsinstrumente, Stadtteilplanung und Öffentlichkeitsarbeit) Projektgruppen geschaffen, in denen Behörden, GrundeigentümerInnen und ExpertInnen vertreten waren. Darüber hinaus gab es Beiträge von Fachbereichen der Stadtverwaltung, gemischte Fachkommissionen, die die Fragen der Gesamtstadtentwicklung behandelten, die Arbeitsgruppe Stadtmarketing sowie eine Behördendelegation, in der auch der Kanton vertreten war. Die Projektorganisation, die die „Werkstatt '90“ im Auftrag der Stadt durchführte, bestand aus Mitgliedern des Stadtrates sowie der Verwaltung, externen Experten (drei Städteplaner) sowie Vertretungen der GrundeigentümerInnen, des SIA und der Heimatschutzgesellschaft. Sie stand unter der Leitung des Vorstehers des Baudepartements, wobei die Projektleitung an ein externes Beratungsbüro vergeben worden war. Die Projektorganisation „Werkstatt '90“ wurde nach deren Abschluss im Jahre 1991 aufgelöst.

4. Analyse der Fallstudien

Die „Planungsleitung Stadtentwicklung“ (14 Mitglieder) sowie deren Ausschuss, der als operatives Gremium zur Umsetzung der Führungsentscheide und der kontinuierlichen Planungs- und Projektkoordination der Stadtentwicklung funktioniert (6 Mitglieder), nahm dabei (und nimmt nach wie vor) eine zentrale Rolle ein. Die Planungsleitung ihrerseits, die im Mai 1991 tätig wurde, ist das Führungsgremium der Stadt.

Ende 1991 wurde entschieden, das Stadtmarketing, das als Idee ursprünglich aus Diskussionen rund um den Tätigkeitsbereich Öffentlichkeitsarbeit entstanden war, als gesamtstädtisches Marketing auf einer übergeordneten Ebene anzugehen. Im April 1992 wurde eine entsprechende Arbeitsgruppe gegründet mit dem Auftrag, das Thema Stadtmarketing ausserhalb der Planungsorganisation aufzugleisen. Nach dem Start des Stadtmarketings im Jahre 1993 war die Verbindung zur Planungsleitung namentlich über die Personalunion des Sekretärs des Vorstandes Stadtmarketing (verwaltungsintern dem Stadtpräsidenten zugeordnet) mit dem Departementssekretär Bau (Stabstelle im Baudepartement) gewährleistet.⁸⁰

4.4.2. Varianzen der zu erklärenden Variablen

4.4.2.1. *Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik*

Der Zeitraum von 1950 bis 1970 war in Winterthur von der Wirtschaftshochkonjunktur geprägt und führte zu einem starken Bevölkerungswachstum der Stadt, das sich namentlich in den früheren Vorortsgemeinden abspielte. Nach 1970 stellte sich ein allmählicher Rückgang des industriellen Sektors, verbunden mit einer Stagnation der Bevölkerung ein.⁸¹ Nach Mitte der 70er-Jahre verschlechterte sich infolge der Rezession auch in Winterthur die Finanzlage zusehends, und die Schulden stiegen an. Die Rezession der späten 70er- und frühen 80er-Jahre

⁸⁰ Dieser ist im Frühjahr 1999 aus den städtischen Diensten ausgetreten, nimmt aber als Delegierter des Stadtmarketings nach wie vor die Aufgabe der Schnittstelle zwischen Stadtmarketing und Stadtverwaltung wahr, allerdings in diesem Moment vermehrt auf informellem Niveau.

⁸¹ Von 95'000 EinwohnerInnen im Jahre 1973 Rückgang auf 86'500 im Jahre 1987 und ab dann wieder ein leichter Anstieg auf heute knapp 90'000.

4. Analyse der Fallstudien

konnte erst gegen Mitte der 80er-Jahre überwunden werden. Die Lage verbesserte sich langsam und in den Jahren 1986 bis 1989 schlossen die städtischen Rechnungen mit erfreulichen Resultaten ab, insbesondere dank hohen Erträgen aus der Grundstückgewinnsteuer. Der Schuldenberg konnte schrittweise abzutragen begonnen werden. Nach Mitte der 90er-Jahre verschlechterte sich die Finanzlage erneut deutlich, und der Aufwandüberschuss verachtete sich beispielsweise innerhalb von zwei Jahren auf über 10 Mio Franken im Jahre 1997. Die Stadt Winterthur verfügte schon immer über eine relativ schwache Steuerkraft. Dies wurde Ende der 80er- und in den 90er-Jahren weiter verschärft durch den Arbeitskräfteabbau. Der Schritt zum aktiven Eingreifen in die stadtentwicklungspolitischen Ereignisse Ende der 80er-Jahre stand in einem engen Zusammenhang mit dieser Randbedingung. „Der Stadtpräsident sagte einmal, wenn wir uns auch nur die bestehende Infrastruktur in Zukunft wollen leisten können, müssen wir jetzt etwas unternehmen“ (Krämer 17.1.00).

Die Ressourcen der (umfassend verstandenen) Stadtentwicklungspolitik wurden in Winterthur in der ersten Hälfte der 90er-Jahre mit der Einrichtung der Planungsleitung, der Schaffung der Stelle des Planungskoordinators, der Durchführung der „Werkstatt '90“ sowie der Gründung des Stadmarketings deutlich ausgebaut.

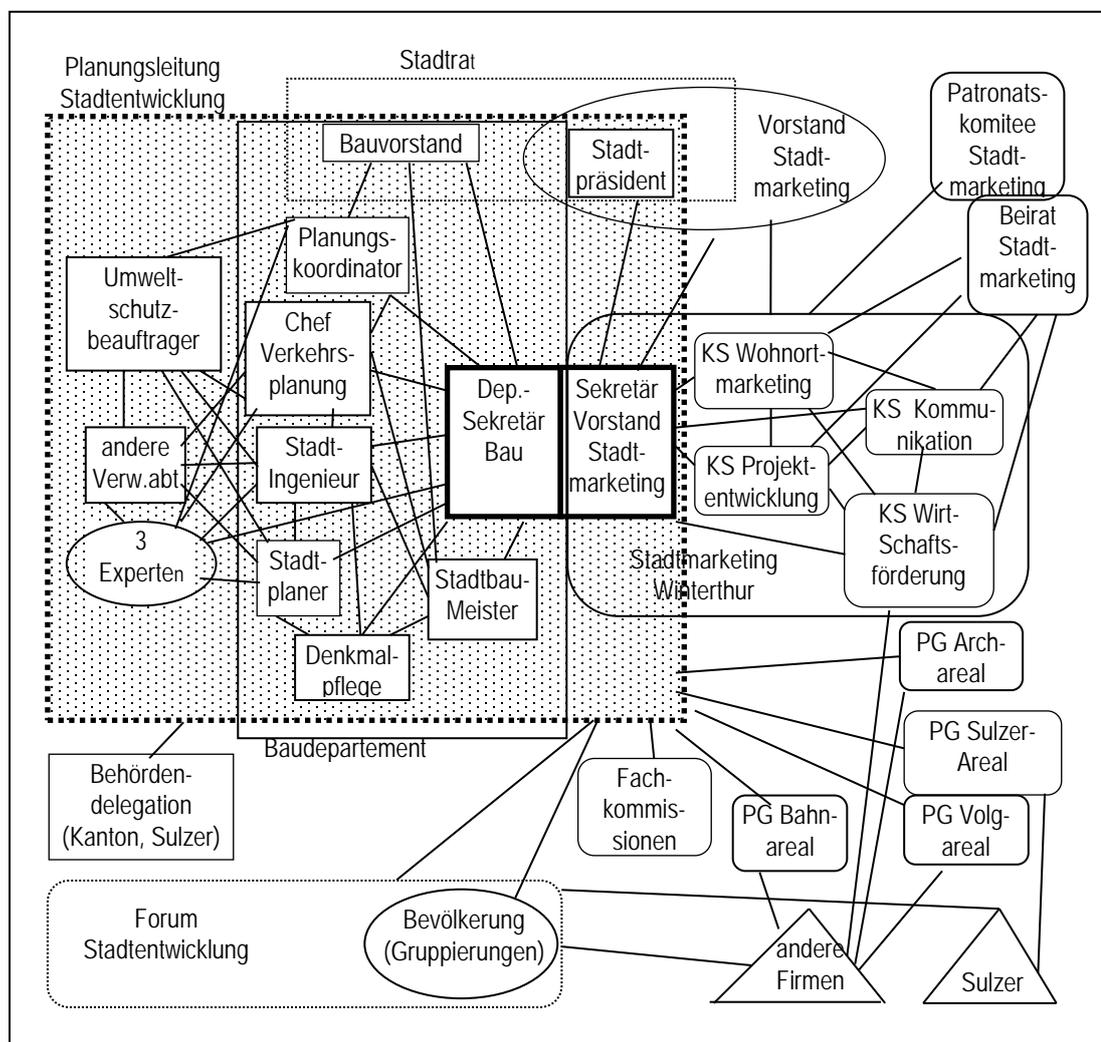
4.4.2.2. *Behördenarrangement*

Auf Anfang 1987 wurde die Stadtverwaltung Winterthur als erstes Ergebnis des sogenannten Projekts „Effiziente Stadtverwaltung“ neugeordnet und die Zuteilung der Ämter und Verwaltungsabteilungen in die heute noch gültige Struktur überführt. Die Abteilung Stadtplanung gehörte zum Departement Bau, in welchem sämtliche Infrastrukturplanungen des Hoch- und Tiefbaus nach mehr oder weniger klassischer „Verwaltungsmanier“ abgewickelt wurden.

Mit dem Umbruch Ende der 80er-Jahre, dem Aufbau der Planungsleitung Stadtentwicklung und der Durchführung von zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen erfuhr das Behördenarrangement der Winterthurer Stadtentwicklungsplanung eine erhebliche Veränderung.

4. Analyse der Fallstudien

Abbildung 6: Das Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik in Winterthur (ca. Sommer 1999) veranschaulicht sehr deutlich, das dichte Netzwerk, das einerseits auf der Seite Stadtentwicklung (Planungsleitungsorganisation) und andererseits beim Stadtmarketing (gemischtwirtschaftlich) aufgebaut wurde in den 90er-Jahren.



Legende: Die Symbole bezeichnen verschiedene Akteurgruppen: Vierecke = politisch-institutionelle Akteure, Dreiecke = Zielgruppen, Ovale = gesellschaftliche Akteure, fette Kästen = zentraler Akteur. Die Vierecke mit abgerundeten Ecken bezeichnen

4. Analyse der Fallstudien

gemischte (Behörden, ExpertInnen, Wirtschaft, Bevölkerung) Gremien. KS = Koordinationsstelle; PG = Projektgruppe.

In der Planungsleitung und deren Ausschuss, die eine intensive Zusammenarbeit pflegte, waren der Stadtrat, mehrere Chefbeamte des Baudepartements (Stadtplanung, Verkehrsplanung, Hochbau, Tiefbau, Denkmalpflege), aber auch Mitarbeiter anderer Departemente (z.B. Kulturelles und Dienste, Umweltschutz) sowie externe Experten vertreten. Der Planungsadministrator war zwar beim Departement Bau angesiedelt, übte diese Funktion aber auf Mandatsbasis und somit von der Verwaltung etwas unabhängiger aus.⁸² Sein Büro war zunächst beim Stadtrat (Bauvorstand) angesiedelt, wechselte aber per Frühjahr 2000 zur Abteilung Stadtplanung.⁸³ Über die Planungsleitung hinaus wurde mit der Bevölkerung (namentlich „Werkstatt '90“ und später Stadtforum), den Grundbesitzenden in den Planungsgebieten (diverse Projektgruppen) und auch externen Fachleuten ein dichtes Netzwerk aufgebaut. Damit erfuhr das Behördenarrangement der Winterthurer Stadtentwicklung eine ausserordentlich deutliche Veränderung in Richtung mehr Akteure, stärkerer Integration, mehr Offenheit und es fand sich in einem wesentlich heterogeneren Kontext als früher.

4.4.2.3. *Kommunikationskultur*

Mit dem grundlegenden Entscheid zu Beginn des gesamten Planungsprozesses in der Winterthurer Stadtmitte, als erstes eine öffentliche, moderierte „Werkstatt '90“ durchzuführen, wurde ein vollständig neuer Aspekt in die stadtentwicklungspolitische Kommunikationskultur hineingebracht. Die Behörden reagierten damit auf den grossen Druck von Seiten der Bevölkerung. Der Ablauf der fünf Werkstatt-Sessionen zeichnet ein deutliches Bild ausgeprägter Information, Kommunikation, von Lernprozessen und der Erarbeitung von Konsens: zunächst das breitangelegte Sammeln von Ideen und Bedürfnissen, dann der Input von Fachleuten aus der ganzen Schweiz sowie die Ausarbeitung eines Vorschlags in

⁸² Die Planungsadministration Stadtentwicklung wurde zu Beginn des Prozesses interimistisch dem Departementssekretär Bau übertragen, und dann mit einer neu geschaffenen Stelle (100%) besetzt. Nach zwei Jahren wurde diese 1992 anlässlich eines Personalwechsels auf 50% eingeschränkt und später weiter, auf heute ca. 30% reduziert.

⁸³ Anlässlich der Pensionierung des früheren Stadtplaners.

4. Analyse der Fallstudien

einem kleineren, vom Werkstatt-Plenum bestimmten Exekutivgremium (Forumsausschuss), anschliessend dessen Diskussion im Plenum und zum Abschluss die Verabschiedung eines gemeinsam erarbeiteten Strategievorschlags. „Alle konnten ihre Meinung sagen, das hat dieses Klima geschaffen und das Zusammenspiel zwischen der Privatwirtschaft und der Stadt optimal gesteuert. Über die Werkstatt sind die Kontakte besser geworden, auch zu Sulzer, die waren vorher nicht so optimal“ (Krämer 17.1.00). Dieser Ansatz wurde auch in der zweiten Werkstatt vom Herbst 1995 weitergeführt.

Für die behördeninterne, namentlich auch die departementsübergreifende Zusammenarbeit waren die Planungsleitung und deren Ausschuss sehr wichtig, die zu einer gewissen Institutionalisierung der Kooperation führten. Auch die spätere Schaffung des gemischtwirtschaftlich aufgebauten (Wirtschaft und Stadt) Stadtmarketings Winterthur und deren primärer Fokus auf Kommunikation, Information und Netzwerkmanagement verstärkte die Bedeutung von Kommunikation und Information über die Verwaltung hinaus weiter, auch hier verbunden sozusagen mit einer „Institutionalisierung des Anliegens“.

Diese Veränderung der Kommunikationsnetzwerke brachte höchsten Nutzen für die Planung der Winterthurer Stadtmitte und die Zukunft seiner Stadtentwicklung, indem vielfältige Interessen in die Planung einfliessen konnten, eine breite Auseinandersetzung mit der Thematik lanciert wurde und Konsens zu konkreten Projekten erzielt wurde. Der starke Wandel in den Kommunikationsnetzwerken wirft allerdings auch Fragen auf. So befasst man sich beispielsweise momentan mit dem Verhältnis zwischen den InvestorInnen und der Planungsorganisation, denn rechtlich-institutionell und auf (z.B. Investitions-)Entscheiden bezogen sind die Verhältnisse unverändert. „Das ist eine Gratwanderung. Die Stadt muss aufpassen, dass sie nicht immer sagt, wenn doch die von Sulzer endlich loslegen würden, und die von Sulzer sagen, es könnte ja auch mal jemand kommen von der Stadt und nachfragen bezüglich diesem Megalou“ (Krämer 17.1.00). Der Aspekt spielt in die Frage der Ziele und der Handlungsspielräume hinein. „Ist das Ziel, dass Sulzer überbaut wird, oder ist das Ziel, dass die Stadt die Voraussetzungen schafft, dass das Sulzerareal überbaut wird?“ (Krämer 17.1.00).

4. Analyse der Fallstudien

In Winterthur wird die einerseits traditionelle, andererseits aber auch im Verlauf der vergangenen 10 Jahre sukzessive aufgebaute Kommunikationskultur und das Netzwerk als grosse Stärke des Standorts empfunden. „Die grösste Stärke ist das Netzwerkmanagement. Die zweite Stärke ist, dass wir eine Plattform für vieles bieten, dass wir die Leute mit den guten Ideen unterstützen können, nicht mit Geld, aber bei der Art und Weise der Projektabwicklung. ... Der Bezug zum Standort ist ein Gut, das man nicht so schnell vergeben kann, das wird immer wichtiger“ (Krämer 17.1.00).

4.4.3. Vorläufiges Fazit zu den Hypothesen bezüglich Winterthur

Nachfolgend werden erste Überlegungen zu den Hypothesen anhand der Fallstudienstadt Winterthur aufgeführt.

Hypothese I:

Ende der 80er- / Anfang der 90er-Jahre hat in Winterthur mit der Ankündigung des Schliessungsentscheids der Firma Sulzer grundsätzlich eine absehbare beträchtliche Verknappung der Ressource Finanzen gedroht. Der Schock führte zu einer starken Mobilisierung lokaler Potenziale im Sinne der Hypothese I: Die Ressourcen Organisation, Information und Konsens gewannen im öffentlich gestalteten und von der Stadt moderierten Planungsprozess markant an Bedeutung. Hingegen kann nicht gesagt werden, dass dabei die Ressource Finanzen an Bedeutung verloren habe, wurden doch für die umfangreichen Arbeiten gesamthaft mehrere Millionen Franken gesprochen.

Hypothese II:

Mit den Veränderungen rund um den Aufbau der Planungsorganisation Stadtentwicklung in Winterthur ab Ende der 80er- / Anfang 90er-Jahre umfaßte das Behördenarrangement der Winterthurer Stadtentwicklung neu deutlich mehr Akteure (umfangreiche und breite Planungsorganisation), war stärker integriert (intensive Zusammenarbeit in Planungsleitung und Ausschuß), hatte eine größere Offenheit (Projektgruppen zusammen mit Grundbesitzenden, öffentliche

4. Analyse der Fallstudien

Entwicklungsveranstaltungen) und bewegte sich in einem wesentlich heterogeneren Kontext als zuvor (zahlreiche Akteure sowie breite und komplexe Themenstellungen).

Hypothese III:

Mit den öffentlichen Entwicklungsveranstaltungen und dem Aufbau der Planungsorganisation hat sich die Kommunikationskultur im Umfeld der Stadtentwicklung in Winterthur sowohl behördenintern als auch behördenextern stark verändert. Es wird konkret und lösungsorientiert gearbeitet und es finden Lernprozesse bei allen Akteuren verbunden mit einer Schaffung von Konsens und Akzeptanz statt. Das daraus resultierende Netzwerk wird als grosse Stärke des Standortes Winterthur empfunden.

5. Hypothesenüberprüfung

In diesem Kapitel wird zunächst ein Vergleich der vier Fallstudienstädte durchgeführt. Anschliessend werden die damit erarbeiteten Befunde zu den *erklärenden* und den *zu erklärenden* Variablen zusammengeführt, um sie gemäss den in den Hypothesen formulierten Wirkungszusammenhängen auf gemeinsame Varianzen (bzw. nicht) hin zu überprüfen. Damit sind Aussagen über den Erklärungsgehalt der Hypothesen zu gewinnen.

5.1. Vergleich der Städte

Der nachfolgende Vergleich der Städte wird in drei Schritten ausgeführt. Zunächst werden im Kapitel 5.1.1 die Städte auf unterscheidbare Phasen in ihrer Stadtentwicklungspolitik und den entsprechenden Leitbildern seit den 70er-Jahren hin untersucht. Ausserdem wird ein erster Vergleich zwischen den beiden „Stadtmarketing-Städten“ Luzern und Winterthur angestellt (Kap. 5.1.2). Damit wird für die Fallstudienstädte ein Rahmen vorgegeben, zunächst im Hinblick auf die Analyse der Varianzen der *zu erklärenden* (Kap. 5.1.3), und sodann der *erklärenden* Variablen (Kap. 5.1.4) der Hypothesen sowie für die nachfolgenden weiterführenden Analysen.

5.1.1. Umbruchstellen, Auslöser und Akteure der Stadtentwicklungspolitiken

Zur Einordnung der untersuchten Fallstudienstädte in einen gemeinsamen Kontext von gesamtgesellschaftlichen und -ökonomischen Entwicklungstrends werden sie in der nachfolgenden Tabelle zunächst hinsichtlich der Existenz von Umbruchstellen und abgrenzbaren Phasen ihrer Stadtentwicklungspolitik, der Auslöser dieser Brüche sowie der damit verbundenen Verschiebung von Leitlinien und Prioritäten der Stadtentwicklung verglichen.

5. Hypothesenüberprüfung

Tabelle 3: Vergleich der Umbruchstellen, deren Auslöser sowie der Verschiebung bzw. Konstanz von Leitlinien und Prioritäten in den verschiedenen Phasen der Stadtentwicklungspolitiken der vier Fallstudienstädte.

	Aarau	Baden	Luzern	Winterthur
Umbruchstellen	<ul style="list-style-type: none"> a) Gesamtentwicklungsplanung 1970 b) Leitbild 1993 c) Instit. Zus.legung Stadtentwicklungsplanung und Wirtschaftsförderung 1997 	<ul style="list-style-type: none"> a) Gesamtplan der Innenstadt 1967 b) Stand d. Planung 1975 c) Planungsleitbild 86 d) Planungsorganisation „Baden Nord 2005“ e) Neustrukturierung von 4 Bauverwaltungen 1996 f) Planungsleitbild 1998 	<ul style="list-style-type: none"> a) Städtebauliches Leitbild 1976 b) Einrichtung Stadtmarketing 1997/98 c) Institut. Zus.legung in Bauverwaltung 1999 	<ul style="list-style-type: none"> a) Inkraftsetzung BZO 1987 b) Gründung Planungsleitung Stadtentw. 1990 c) Werkstatt '90 d) Einrichtung Stadtmarketing 1993
Jeweilige Auslöser	<ul style="list-style-type: none"> a) Aktive Bewältigung des hohen Entwicklungstempos b) Schwerpunktsetzung angesichts knapper Ressourcen c) Themenintegration und Stelleneinsparung 	<ul style="list-style-type: none"> a) Verkehrssanierung Innenstadt b) Abflachendes Wachstum, Neubeurteilung Grundlagen c) Leitbildtradition, parl. Vorstoss; finanz. Grenzen d) Fusion BBC - Asea e) „Gelegenheit“ bei Pensionierungen; Integration f) Flexible Planungsinstrumente nötig 	<ul style="list-style-type: none"> a) Neuschaffung baurechtl. Grundlagen b) Wettbewerb der Gemeinden; Öffentlichkeitsarbeit c) „Gelegenheit“ bei Pensionierungen; Finanzersparnis 	<ul style="list-style-type: none"> a) Neuschaffung baurechtl. Grundlagen b) Wirtsch. Strukturwandel; freie Areale (Sulzer); Finanzknappheit c) BürgerInnenprotest; freie Areale d) Bedürfnis Öffentlichkeitsarbeit im Zus.hang mit Planung / Entwicklung

5. Hypothesenüberprüfung

	Aarau	Baden	Luzern	Winterthur
Konstante Aspekte / Themen	<ul style="list-style-type: none"> Breiter thematischer Ansatz (a,b) Verkehrsproblematik (a,b) Überkomm. Zus.arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> Breiter themat. Ansatz (a,b,c,e) Verkehrsproblematik (a,b,c,e) Partizipation (a,b,c,e) Überkomm. Zus.arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunikation, Information (a,b) Verkehrsproblematik (a,b) Breiter thematischer Ansatz (a,b) 	<ul style="list-style-type: none"> Städtebauliche Planung Breiter themat. Ansatz (über die Akteure)
Verschiebungen von Leitlinien und Prioritäten	<ul style="list-style-type: none"> Finanzknappheit (b+) Soziales und Umwelt (b+) Wettbewerb der Gemeinden (b+) Partizipation (b-) 	<ul style="list-style-type: none"> Wachstumseuphorie (b-) Wohnen (b+) Umweltschutz und Wohnumfeld (c+) Nachhal. Entwicklung (e+) Bildung (e+) „rollende Planung“ (e+) 	<ul style="list-style-type: none"> Partizipation in der Planung (b-) Finanzknappheit (b+) Verwaltungsinterne Koordination (b+) Flexibles Agieren (b+) 	<ul style="list-style-type: none"> Partizipation (b+,c+,d+) Stadt-Identität (b+,c+,d+) Flexibles Agieren (b+, c+,d+) Mobilisierung lokaler Potenziale (c+, d+)
Akteure	<p>a) - Planungskommission (Behörden und Experten); - „Öffentlichkeit“</p> <p>b) - Stadtrat und Verwaltung - Experte (Moderation)</p> <p>c) - Baumeister - Stadtrat</p>	<p>a) k.A.</p> <p>b) - Planungskommission (Stadtmann, Experten, Verwaltung) - Ext. Berater - Stadtplanung - Öffentlichkeit</p> <p>c) - Verwaltung (Stadtplanung) - Planungskomm., Stadtrat - Öffentlichkeit</p> <p>d) Stadtrat und Bauvorstand</p> <p>e) - Stadtrat und Verwaltung - ExpertInnen - Bevölk. und Organisationen - Planungskommission</p>	<p>a) - Stadplanungsamt - weitere Ämter der Verwaltung - Quartierbevölkerung</p> <p>b) - Stadtrat - Verwaltung - „Dialoggruppen“ („KundInnen“)</p> <p>c) - Stadtrat - Stadtarchitekt</p>	<p>a) - Bauverwaltung - Stadtrat - Parlament - Volk (Abstimmung)</p> <p>b) - Stadtrat - Verwaltung - Bevölkerung (Druck)</p> <p>c) - Verwaltung - BeraterInnen - Stadtrat - Bevölkerung und Interessengruppen - Wirtschaft / GrundeigentümerInnen</p> <p>d) - Stadtrat - Verwaltung - ExpertInnen - Öffentlichkeit (Werkstatt '90)</p>

Legende: x+ = höherer Stellenwert dieses Aspektes beim Punkt x
x- = geringerer Stellenwert dieses Aspektes beim Punkt x

5. Hypothesenüberprüfung

Die Stadtentwicklungsplanung in den Fallstudienstädten kann grundsätzlich auf zwei Schienen beobachtet werden. Zum einen sind dies die *Vorgehensweisen und Strukturen* bei den klassischen Aufgaben der Stadtplanung, nämlich die Erarbeitung der kommunalen Bau- und Nutzungsordnungen, die für alle Gemeinden Pflicht ist (vgl. Kap. 2.1.3). Zum zweiten gibt es die Ebene der übergeordneten Leitbildarbeiten, die in den Fallstudienstädten in unterschiedlichem Ausmass beobachtbar ist. Aussagen zu den *Inhalten* (bzw. der Themenintegration) von Stadtentwicklungspolitiken werden namentlich auch anhand der Leitbilder gewonnen.

Den Städten Aarau und Baden ist gemeinsam, dass sie über eine Planungstradition mit Hilfe von übergeordneten Leitbildern verfügen, die bis in die 70er-Jahre zurückreicht, wobei diese in Baden wesentlich intensiver gepflegt wurde. Dagegen konzentrieren sich die Stadtplanungsarbeiten der 70er- und 80er-Jahre von Luzern und Winterthur im wesentlichen auf die Nutzungszonenplanung, wenn sie diese auch in erheblich verschiedener Weise angegangen haben („abgeschlossen“ in der Verwaltung in Winterthur, „offene Quartierplanung“ in Luzern). Entsprechend ist hier das Motiv für die Aktivitäten die Neuschaffung baurechtlicher Grundlagen. In Aarau und vorallem Baden werden hingegen in den 70er-Jahren vielmehr die mit dem raschen Entwicklungstempo verbundenen stadtentwicklungspolitischen Probleme als Auslöser genannt.

Gemeinsam ist allen Fallstudienstädten der Umbruch anfangs und in den 90er-Jahren, als knapper werdende *Finanzressourcen* mit einer Notwendigkeit der inhaltlichen Prioritätensetzung, mit Stelleneinsparungen (teilweise bei Pensionierungen), strukturellen Veränderungen oder - vorallem in Baden, Luzern und Winterthur - mit einer Tendenz zu vermehrter Öffentlichkeitsarbeit und Kontakten zu „KundInnen“ (z.B. InvestorInnen) beantwortet werden.

Bei den an Aktivitäten im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik beteiligten *Akteuren* gibt es sowohl im Zeitverlauf als auch zwischen den Fallstudienstädten beträchtliche Unterschiede. In Aarau wurde die Gesamtentwicklungsplanung

5. Hypothesenüberprüfung

1970 noch mit einem partizipativ ausgerichteten Ansatz angegangen.⁸⁴ „Die Öffentlichkeit wird zur Mitarbeit aufgerufen. Jede Planungsphase wird zur Diskussion gestellt werden. Einwohner, politische Gremien, Fachvereine, Junge und Alte, Frauen und Männer sollen angesprochen werden“ (Aarau morgen 1970:30), was beim Leitbild 1993 nicht mehr der Fall war. Hingegen werden die Kontakte nach ausserhalb (und auch innerhalb) der Verwaltung über die Wirtschaftsförderungsstelle in Aarau auf einem anderen Gebiet verstärkt. In Baden zieht sich die sehr breite Anlage der Leitbildarbeiten, mit Einbezug von Behörden, Kommissionen, ExpertInnen, BeraterInnen, Interessengruppen und Öffentlichkeit durch die gesamten letzten drei Jahrzehnte hindurch. In Luzern wurden die Vorbereitungsarbeiten zur Nutzungsplanung zwar Behörden-intern ausgeführt, in einem zweiten Schritt hingegen die Quartieröffentlichkeit einbezogen. Auf Seiten der Stadtplanung (Bauverwaltung) wurden diese Ansätze nicht weiterverfolgt, hingegen ging mit der Einrichtung des Stadtmarketings erneut eine Öffnung in Richtung einer breiteren Akteurpalette einher. Winterthur startete mit einem engen Kreis von Akteuren in die Stadtentwicklungsthematik (BZO-Erarbeitung Ende 70er-, anfangs 80er-Jahre) und weitete diesen mit den Entwicklungsprozessen nach Ende der 80er-Jahre sehr stark aus.

Inhaltliche Konstanz gibt es über den betrachteten Zeitraum hinweg bei den Entwicklungspolitiken der Fallstudienstädte vorallem zu zwei Themen, nämlich einerseits ein grundsätzlich breiter thematischer Ansatz und andererseits das Gewicht der Verkehrsproblematik (Aarau, Baden, Luzern). In Aarau und Baden zieht sich auch das Anliegen überkommunaler Zusammenarbeit durch.

In den vorhandenen Unterlagen explizierte *Verschiebungen bei den Prioritäten* verlaufen bei Aarau und Luzern sowie bei Baden und Winterthur in den folgenden Bereichen ähnlich. In Aarau und Luzern sind es die Finanzknappheit (erhöht in den 90er-Jahren), der Wettbewerb zwischen Gemeinden (erhöht in den 90er-Jahren⁸⁵) sowie die Partizipation in der Stadtentwicklungsplanung (abnehmend).

⁸⁴ Wenn auch dieser Anspruch in der Folge offenbar nur in eingeschränktem Mass eingelöst werden konnte.

⁸⁵ Luzern und Aarau verfügen beide kaum bzw. nur in geringem Ausmass über Landreserven.

5. Hypothesenüberprüfung

In Baden und Winterthur ist es namentlich die Notwendigkeit einer Flexibilität in der Planung (klar zunehmend seit den 70er-Jahren).

5.1.2. Auslöser, Akteure und Strukturen: Vergleich der Städte „mit Stadtmarketing“

Nachfolgend wird ein erster Vergleich der beiden Städte „mit Stadtmarketing“ angestellt, um einen kurzen Einblick in zentrale Merkmale der beiden Konzepte zu gestatten.

Tabelle 4: Strukturmerkmale des Stadtmarketings in Winterthur und in Luzern.

	Luzern	Winterthur
Ressourcen Stadtmarketing	<ul style="list-style-type: none"> • Stelle der Leiterin (50%) • Fr. 50'000.- p.a. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stellen: 4 Koordinationsstellen (1 Vollzeit, Rest Teilzeit) • Budget Fr. 900'000.- p.a.* (bis 1999 1 Mio Fr. p.a.)
Finanzierung	Stadt Luzern	Stadt Winterthur und Wirtschaft (je zur Hälfte)
Institutionelle Ausgestaltung Stadtmarketing	Dienstabteilung in der Stadtverwaltung	Gemischtwirtschaftliche Organisation (Stadt und Wirtschaft in der Trägerschaft)
Institutionell eingebundene Akteure	„Steuergruppe Stadtmarketing“: Stadtpräsident, Finanzdirektor, Wirtschaftsförderer der Stadt, Informationsbeauftragter, Web-Mistress, Leiterin Stadtmarketing (alle aus der Verwaltung)	<ul style="list-style-type: none"> • Stadt und Wirtschaft (City-Vereinigung, Handelskammer, Gewerbeverband) als Trägerschaft • Sehr breites System von gemischt zusammengesetzten Gruppen: Patronatskomitee, Vorstand, Koordinationsstellen, Geschäftsstelle, Steuerungsausschuss (mit Verkehrsverein), 4 Koordinationsstellen mit je einem Beirat und einer oder mehreren Projektgruppen

* Hier sind die Stellen eingerechnet (im Gegensatz zu Luzern).

5. Hypothesenüberprüfung

Das Winterthurer und das Luzerner Stadtmarketing unterscheiden sich in mehreren relativ zentralen Dimensionen voneinander. Zwar verfolgen beide als Ziele in erster Linie die Öffentlichkeitsarbeit und das Netzwerkmanagement, hingegen sind sie erstens institutionell völlig unterschiedlich aufgebaut und verankert und zweitens sehr verschieden mit Ressourcen ausgestattet.⁸⁶ Für Unterschiede in der Tätigkeit der beiden Fachstellen dürfte vor allem ersteres von entscheidender Bedeutung sein.

Folgende Punkte sind hervorzuheben:

- Die Ausformulierung und der Aufbau des Winterthurer Stadtmarketings stammte aus den Planungsarbeiten rund um die Stadtentwicklung von Winterthur; ganz anders in Luzern, wo das Konzept wesentlich stärker von Seiten der Öffentlichkeitsarbeit und der Wirtschaftsförderung eingebracht wurde.
- Die gemischtwirtschaftliche Trägerschaft und Finanzierung in Winterthur führt zu einer wesentlich stärkeren Einbindung verwaltungsexterner, privater Akteure als in Luzern.
- Die Organisationsform in Winterthur (ausserhalb der Stadtverwaltung) bringt kürzere Entscheidungswege als in Luzern. Auf diese Weise ist es teilweise einfacher, Projekte zu lancieren (langwierige Budgetprozesse in den politischen Strukturen in Luzern).
- Begriff „Stadtmarketing“ ist in Winterthur zweitrangig, man ist weniger am klassischen Marketing orientiert als in Luzern (z.B. ist der Haupt-Promotor in Winterthur Architekt und Soziologe, die Stelleninhaberin in Luzern kommt hingegen aus dem Dienstleistungs-Marketing).

⁸⁶ Auch wenn man berücksichtigt, dass in der Tabelle 4 bei Luzern die Stellen nicht eingerechnet und weitere Stellen vorhanden sind, die analoge Aufgaben zum Winterthurer Stadtmarketing wahrnehmen (z.B. Wirtschaftsförderung), bleiben unter dem Strich in Winterthur doch erheblich grössere finanziell-personelle Ressourcen.

5. Hypothesenüberprüfung

Nachfolgend werden die untersuchten Fallstudienstädte auf zwei Ebenen miteinander verglichen. Zunächst sollen die Varianzen der in den Hypothesen formulierten zu erklärenden Variablen aller vier Städte zueinander in Bezug gesetzt werden, um daraus Aussagen über das Eintreffen der postulierten Veränderungen zu gewinnen. Anschliessend findet ein zweiter Vergleich zwischen der Gruppe der Städte „mit Stadtmarketing“ (Luzern und Winterthur) mit denjenigen „ohne Stadtmarketing“ (Aarau und Baden) statt. Daraus sind Schlüsse zu ziehen über allfällige grundlegende Differenzen (oder deren Fehlen) in der Entwicklung der beobachteten Variablen beim Konzept Stadtmarketing sowie bei der „normalen“ Stadtentwicklungspolitik.

5.1.3. Varianz der zu erklärenden Variablen: Ressourcenset, Behördenarrangement und Kommunikationskultur

Die in den vier Fallstudienstädten beobachteten Veränderungen bezüglich der mit den Hypothesen zu erklärenden Variablen dimensionen sind in der nachfolgenden Tabelle überblicksartig dargestellt.

5. Hypothesenüberprüfung

Table 5: Veränderungen der mit den drei Hypothesen zu erklärenden Variablen in der Stadtentwicklungspolitik der 90er-Jahre in den vier Fallstudienstädten. Die Bewertung, „Messung“ der Veränderung wurde jeweils qualitativ vorgenommen aufgrund der vorliegenden Informationen aus Dokumenten und Interviews.

	„Bedeutung“ der Ressourcen				Behördenarrangement				Kommunikationskultur	
	Geld*	Information	Organisation	Konsens	Akteure	Integration	Offenheit	heterog. Kontext	Konsens	Akzeptanz
Aarau	+	+	+	(+)	(+)	+	+	+	(+)	+
Baden	(-)	(+)	(+)	(+)	+	+	+	+	+	(+)
Luzern	+	+	+	(+)	(+)	+	(+)	(+)	(+)	+
Winterthur	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Legende: + = Veränderung im postulierten Sinne (Hypothesen) / (+) = teilweise oder schwache Veränderung im postulierten Sinne (Hypothesen) / - = keine bzw. gegenläufige Veränderung zum postulierten Sinne (Hypothesen) (in Klammer: nur schwach bestätigt) / 0 = keine Veränderung

* Bei der Ressource Geld meint „Bedeutung“ eine faktische Zunahme oder Abnahme der finanziellen und personellen Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik (muss in dieser Weise präzisiert werden, da aus der Sicht der Akteure bei sinkenden (Geld-) Ressourcen diesen intuitiv eine umso höhere Bedeutung zugemessen wird). „+“ heisst hier „Es trifft zu, dass die Bedeutung der Ressource Geld abgenommen hat“.

5.1.3.1. Vergleich der vier Fallstudienstädte

Im Grossen Ganzen können in den Fallstudienstädten alle in den Hypothesen postulierten Veränderungen der zu erklärenden Variablendimensionen beobachtet werden, mit gewissen Differenzen allerdings zwischen den einzelnen Städten. In Bezug auf die finanziellen und personellen *Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik* und damit - gemäss Definition der Untersuchungsanlage - auf den „Stellenwert“ der Ressource Geld sind in den Fallstudienstädten Unterschiede feststellbar. In Aarau hat eine Reduktion der Ressourcen der Stadtent-

5. Hypothesenüberprüfung

wicklungsplanung (Stellenprozente) stattgefunden, in Baden sind diese mit der Aufteilung der früheren Stadtplanung auf die Entwicklungsplanung und das Ressort Planung und Bau im Jahre 1996 unter dem Strich auf demselben Niveau geblieben (haben hingegen gleichzeitig mit der Einrichtung der Stadtökologie im Ressort Stadtentwicklung auch eine Ausdehnung erfahren). In Luzern hat in der Stadtplanung ein Abbau, hingegen im Stadtmarketing ein (geringerer) Aufbau stattgefunden, so dass unter dem Strich ebenfalls eine Reduktion resultiert. In Winterthur hat eindeutig ein Ausbau der Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik zu Beginn der 90er-Jahre stattgefunden.

In allen vier Städten hat hingegen der Stellenwert der *Ressourcen Information, Organisation und Konsens* für die Stadtentwicklung zugenommen, am deutlichsten in Winterthur, wobei Baden diesbezüglich bereits von einem hohen Niveau ausging, so dass die Veränderung hier nicht so deutlich empfunden wird. In Aarau scheint die Ressource Konsens keine herausragende Bedeutung erhalten zu haben, vielmehr versteht sich in Aarau die Stelle für Stadtentwicklung / Wirtschaftsförderung als Dienstleistungseinheit, die ihre Hilfe den potenziellen NachfragerInnen anbietet. Möglicherweise kommt der Ressource Konsens hingegen bei verwaltungsinternen Prozessen eine leicht erhöhte Bedeutung zu. In Luzern stehen beim Stadtmarketing als „Koordinationsstelle“ Kommunikation und Information stärker im Vordergrund als „Konsens“ (im Gegensatz z.B. zur Situation von strittigen Fragen in Winterthur).

Auch das *Behördenarrangement* der Stadtentwicklung hat in allen Städten eine Veränderung erfahren, und zwar in allen vier Fällen - in mehr oder weniger ausgeprägter Deutlichkeit - in die mit den Hypothesen postulierte Richtung. Die vier Behördenarrangements weisen allesamt einen Wandel in Richtung von *mehr Akteuren* auf. Dies erscheint in Aarau am wenigsten ausgeprägt zu sein und auch in Luzern durch die institutionell schwache und lediglich projektbezogene, aber nicht in den Grundfragen funktionierende Zusammenarbeit von Baudepartement und Stadtmarketing eher gering auszufallen.⁸⁷ In Baden und Winterthur hingegen ist diese Veränderung institutionell sehr stark abgestützt, im ersteren Fall organisatorisch rein innerhalb der Verwaltung (Umstrukturierung von vier

⁸⁷ Rein aus der Optik des Stadtmarketings dürfte die Anzahl Akteure hingegen grösser sein.

5. Hypothesenüberprüfung

Bauverwaltungen verbunden mit Zusammenlegungen), im zweiten überdepartemental in der gemischten Planungsleitung Stadtentwicklung und auch im Stadtmarketing. Die institutionellen Veränderungen bringen eine ausnahmslos in allen Städten beobachtete verstärkte Integration im Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik mit sich. Einzig in Luzern ist es in dieser Hinsicht bezüglich der Stadtplanung schwierig, eine eindeutige Aussage zu machen, denn die dort erfolgte institutionelle Umstrukturierung (Eingliederung der ehemaligen Stabstelle des Stadtarchitekten ins Stadtplanungsamt) könnte innerhalb des Baudepartements möglicherweise auch den gegenteiligen Effekt haben.⁸⁸ Auch die grössere *Offenheit* und *Heterogenität des Kontextes* wird überall bestätigt, am wenigsten deutlich allerdings in Luzern, wo sie im engeren Bereich der Stadtplanung nicht stattfindet und im Stadtmarketing zwar in der Tendenz eintritt, aber aufgrund der zeitlich sehr kurzen Periode schwer beurteilbar ist. Es kann somit in allen vier Städten eine gewisse „Bündelung“ der Ressourcen mit dem veränderten Behördenarrangement festgestellt werden.

In Bezug auf die *Kommunikationskultur* kann in allen Fallstudienstädten eine - unterschiedlich ausgeprägte - Zunahme des Konsenses sowie der Akzeptanz für stadtentwicklungspolitikbezogenes behördliches Handeln als Folge von Kommunikationsprozessen konstatiert werden. Erhöhter Konsens trat in Aarau und in Luzern weniger ausgeprägt ein als in Baden und in Winterthur. In Aarau scheinen zwar in Einzelfällen in kommunikativen Prozessen mit der Quartierbevölkerung divergierende Vorstellungen zu Projekten (z.B. Tempo 30, Zonenordnung zu den Gartenstadtquartieren) angenähert worden zu sein, und auch mit GrundeigentümerInnen konnten bei grösseren Projekten einvernehmliche Lösungen gefunden werden. Hingegen besteht der Eindruck, als ob diese Ereignisse in der Stadt nicht von besonderer Bedeutung wären und politisch-strukturelle Hindernisse die Realisierung von Projekten und Ideen allgemein eher behinderten. Mit den beschriebenen kommunikativen Ansätzen scheint dennoch für bestimmte vormals umstrittene Projekte (z.B. Beruhigung Wohnquartiere) eine gewisse Akzeptanzsteigerung erreicht worden zu sein. In *Baden*

⁸⁸ Betrachtet man hingegen die Stadtverwaltung als Ganzes, so kann mit der (parallelen) Einrichtung der „Drehscheibe“ Stadtmarketing unter dem Strich möglicherweise schon eine „Bündelung“ behauptet werden.

5. Hypothesenüberprüfung

wird die Veränderung der Akzeptanz für kommunalpolitische Massnahmen als nicht so ausgeprägt wahrgenommen, weil diese aufgrund einer langen und stark kommunikativ geprägten politischen Kultur in der Stadtentwicklungsplanung sich bereits auf einem relativ hohen Niveau bewegte. Mit der Annahme des „Leitbildes 1998“, das unter der Leitidee der nachhaltigen Entwicklung stadtentwicklungspolitische Aspekte unter den drei Gesichtspunkten „Gesellschaft“, „Umwelt“ und „Wirtschaft“ beleuchtet und entsprechende Zielkonflikte relativ ausführlich thematisiert, kann hingegen auch in Baden eine mit kommunikativen und partizipativen Mitteln erreichte Vergrösserung von Konsens vermutet werden.

In *Luzern* wurde mit den „offenen Quartierplanungen“ ohne Zweifel eine bedeutende Erhöhung von Konsens und damit Akzeptanz für die im Jahre 1994 nach einem langen partizipativen Planungsprozess vom Volk problemlos genehmigte Bau- und Zonenordnung geschaffen. In Bezug auf das Luzerner Stadtmarketing ist eine entsprechende Aussage schwierig infolge seiner erst kurzen Tätigkeitsdauer, hingegen kann basierend auf seiner stark kommunikativen und zielgruppenorientierten Ausrichtung durchaus von einer gewissen Steigerung der Akzeptanz für behördliches Handeln ausgegangen werden. Der gesamte Entwicklungsprozess in *Winterthur* mit „Werkstatt '90“, Stadtforen, gemischten Projektgruppen usw. lässt auf eine unzweideutige Zunahme von Konsens und Akzeptanz in Stadtentwicklungsfragen schliessen. Dies mag auch die Tatsache bestätigen, dass noch im Jahre 1982 diverse städtebauliche Vorlagen vom Volk verworfen wurden (Schaufelberger 1991:194), die Vorlage für die Projektorganisation Stadtentwicklung hingegen anfangs der 90er-Jahre im Parlament mit 50:0 Stimmen und ohne Referendum passierte.

5.1.3.2. *Vergleich der Städte „mit“ und „ohne Stadtmarketing“*

Bei der Variablenvarianz zum *Ressourcenset der Stadtentwicklungspolitik* ist keine gemeinsame Differenz zwischen den Städten „mit“ und denjenigen „ohne Stadtmarketing“ auszumachen. Vielmehr ist - in der Dimension finanzielle und personelle Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik - eine Gemeinsamkeit (Nicht-Reduktion bzw. Erhöhung dieser Ressourcen) feststellbar zwischen Baden

5. Hypothesenüberprüfung

und Winterthur, den beiden Städten also, die Ende der 80er-Jahre angesichts grosser freierwerdender Industrieareale im Zuge der wirtschaftlichen Strukturveränderungen aktiv in die Stadtentwicklungspolitik investierten.

Auch bei den Veränderungen im *Behördenarrangement* wurde kein Unterschied beobachtet zwischen den Städten „mit“ und denen „ohne Stadtmarketing“. In Bezug auf die Anzahl Akteure ist hingegen ebenfalls eine gemeinsame Varianz von Baden und Winterthur feststellbar, deren Behördenarrangement mehr Akteure umfasst als in den Vergleichsstädten Aarau und Luzern. In Winterthur kann das eindeutig und in Baden zumindest teilweise mit den (Entwicklungs-) Planungsarbeiten zu den freierwerdenden Arealen in Verbindung gebracht werden.⁸⁹ Auch in den Dimensionen Integration, Offenheit und heterogener Kontext der Stadtentwicklung weisen die vier Städte mehr oder weniger gleiche Varianzen auf. Einzig Luzern verzeichnet lediglich teilweise dieselbe Richtung, zutreffend nämlich in Bezug auf das Stadtmarketing, nicht hingegen in der Stadtplanung (Bauverwaltung) der zweiten Hälfte der 90er-Jahre.

In Bezug auf die Ressource *Konsens* kann zwar zwischen den Städten „mit“ und denjenigen „ohne Stadtmarketing“ eine schwache gemeinsame Varianz festgestellt werden (stärkere Zunahme in Luzern und Winterthur als in Baden und Aarau), hingegen muss hier das ziemlich hohe „Ausgangsniveau“ Badens relativierend in Betracht gezogen werden.

Zusammenfassend kann also in der Untersuchungsanlage auf der Seite der zu erklärenden Variablen keine klare gemeinsame Varianz der Städte „mit Stadtmarketing“ gegenüber denen „ohne Stadtmarketing“ konstatiert werden.

⁸⁹ In Baden zum anderen Teil mit den grundlegenden Leitbildarbeiten der Stadtentwicklungsplanung.

5. Hypothesenüberprüfung

5.1.4. Varianz der erklärenden Variablen: Verknappung städtischer Finanzen, neues Ressourcenset und Stellenwert der Kommunikation

Nach der Feststellung der Varianzprägungen auf Seiten der *zu erklärenden* Variablen, werden die zugehörigen *erklärenden* Variablen auf ihre mit den postulierten Hypothesen gleichgerichtete (oder nicht) sowie gemeinsame (oder nicht) Varianz hin untersucht. Daraus können in einem nächsten Schritt Folgerungen bezüglich dem kausalen Erklärungsgehalt der vorgestellten Hypothesen gezogen werden. In der folgenden Tabelle sind die Varianzen der erklärenden Variablen in den untersuchten Fallstudienstädten überblicksartig dargestellt. Diese sind: eine Verknappung der klassischen Hauptressource städtischer Politik, des Geldes (Hypothese I), finanzieller Druck gekoppelt mit einer Neugestaltung des Ressourcensets (Hypothese II⁹⁰) und ein gestiegener Stellenwert der Ressource Kommunikation (Hypothese III).

Tabelle 6: Varianzen der erklärenden Variablen in den vier Fallstudienstädten in den 90er-Jahren.

	Verknappung Finanzen	Finanzieller Druck und neues Ressourcenset	Stellenwert Kommunikation
Aarau	+	+	+
Baden	(+)	(+) bis +	(+)
Luzern	+	+ (1) / (+) (2)	(+)
Winterthur	+	+	+

Legende: + (+) = (schwache) Veränderung im postulierten Sinne (Hypothesen)
- = keine Veränderung im postulierten Sinne (Hypothesen)
(1) Aus Optik Stadtmarketing / (2) aus Optik Stadtplanung

⁹⁰ Zweiteres ist somit gleichzeitig zu erklärende Variable der Hypothese I (vgl. Abbildung 2).

5. Hypothesenüberprüfung

In fast allen Städten ist in den 90er-Jahren eine mehr oder weniger deutliche *Verknappung der Ressource Finanzen* der städtischen Politik eingetreten. Die Städte Aarau, Luzern und Winterthur verzeichnen in diesem Zeitraum Bilanzfehlbeträge und ein Anwachsen der Schulden. Etwas anders sieht es in Baden aus, das keine entsprechend akuten Finanzkrisen erlebt zu haben scheint wie die Vergleichsstädte, hingegen mit der Schliessungsankündigung der ABB eine solche Ende der 80er-Jahre durchaus befürchten musste (was dann aber wiederum nicht eintraf).

Wie bei den zu erklärenden Variablen ausgeführt, ist in allen Städten eine mehr oder minder ausgeprägte *Neugestaltung des Ressourcensets* bei gleichzeitig gestiegenem finanziellem Druck zu beobachten. Dabei spielt insbesondere die erhöhte Bedeutung von Information, Organisation und Konsens eine Rolle. In Baden ist die Veränderung etwas weniger ausgeprägt infolge der bereits hohen Ausgangslage und dem relativ zu den anderen Städten geringeren finanziellen Druck. Dieser ist hingegen in Luzern erheblich. Die Umformung des Ressourcensets spielt sich hier allerdings vorallem im Bereich Stadtmarketing und weniger in der Stadtplanung ab.

Der Stellenwert der *Ressource Kommunikation* hat in allen vier Fallstudien im postulierten Sinne zugenommen. Die ausgeprägteste Veränderung ist dabei in Aarau und vorallem Winterthur festzustellen, die beide von einer ursprünglich wenig ausgebauten Kommunikationstradition auszugehen scheinen. Das verhält sich sowohl in Baden als auch in einem Teilaspekt in Luzern grundlegend anders, da Baden im Rahmen der Leitbildarbeiten bereits seit den 70er-Jahren eine ausgeprägte Kommunikationskultur gepflegt hatte und Luzern dies im Rahmen der „offenen Quartierplanung“ bei der Erarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung ebenfalls tat. Hier ist somit die Veränderung nicht so deutlich, hingegen ist mit der Einrichtung des Stadtmarketings in Luzern das Anliegen „Kommunikation“ neu in der Verwaltung institutionalisiert worden.

Zwischen den Städten „mit“ und denen „ohne Stadtmarketing“ ist bezüglich aller erklärenden Variablen kein signifikanter Unterschied festzustellen.

5.2. Test der drei Hypothesen

Über die Prüfung der gemeinsamen oder nicht gemeinsamen Varianz von erklärenden und zu erklärenden Variablen gemäss den Hypothesen sollen nun Aussagen gewonnen werden zu deren Erklärungskraft. Zunächst werden die Hypothesen in einem ersten Schritt „qualitativ“, anhand der detaillierteren Ausführungen zu den Fallstudien (Kap. 4) und dem vorangestellten Vergleich (Kap. 5.1) überprüft. Mit dem Ziel einer eher „quantitativen“ Bewertung werden in einem zweiten Schritt „summarisch“ Rechnungen zu den bestätigten, teilweise oder schwach oder den nicht bestätigten Ausprägungen der einzelnen Operationalisierungen der verschiedenen Parameter angestellt, aufbauend auf den vorangehenden Übersichtstabellen.

5.2.1. „Qualitative“ Überprüfung

Der Vergleich der Varianzen auf der Seite der erklärenden mit denjenigen der zu erklärenden Variablen ergibt folgendes Bild bezüglich der Erklärungskraft der drei Hypothesen.

Tabelle 7: „Qualitative“ Überprüfung der drei Hypothesen in den Fallstudienstädten.

	Hypothese I „Ressourcenset“	Hypothese II „Behördenarrangement“	Hypothese III „Kommunikationskultur“
Aarau	+	+	+
Baden	(+)	+	(+)
Luzern	+	(+) (1) / 0 (2)	0 (1) / + (2)*
Winterthur	+	+	+

* Diese Bewertung bezieht sich auf die Zeitperiode der „offenen Quartierplanungen“, da hier Kommunikation einen sehr hohen Stellenwert hatte.
Legende: + = bestätigt / (+) = teilweise bzw. schwach bestätigt / - = nicht bestätigt / 0 = keine Beurteilung möglich; (1) Aus Optik Stadtmarketing / (2) aus Optik Stadtplanung

5. Hypothesenüberprüfung

Die *Hypothese I* wird in allen vier Fallstudien bestätigt. In den Städten Aarau, Luzern und Winterthur konnte im Zusammenhang mit einer Verknappung der finanziellen Ressourcen der Gemeinwesen deutlich eine Veränderung des Ressourcensets festgestellt werden, bei der das Geld einen relativ⁹¹ gesunkenen, die Ressourcen Organisation, Information und Konsens hingegen einen vergleichsweise gestiegenen Stellenwert einnahmen. Die damit postulierte Erschliessung bis anhin nicht oder wenig genutzter Potenziale kann in ganz ausgeprägtem Mass in Winterthur, aber auch in Luzern und Aarau festgestellt werden. In Baden findet die Hypothese allerdings nur eingeschränkt Bestätigung. Die Gründe liegen einerseits bei der erklärenden Variablen, indem die finanzielle Situation Badens sich im Vergleich wesentlich besser darstellt als diejenige der anderen Städte. Andererseits verhält sich die (relative) Varianz auch bei den Ausprägungen der zu erklärenden Variablen in Grenzen, da diese in Badens langer und seit jeher stark kommunikativ und partizipativ ausgerichteten Planungstradition schon bis anhin von erheblicher Bedeutung waren.

Die *Hypothese II* kann in drei von vier Fallstudienstädten bestätigt werden. In den drei Städten Aarau, Baden und Winterthur ist dies mit institutionellen Zusammenlegungen in Zusammenhang zu bringen. In Aarau steht die Vereinigung von Stadt(entwicklungs-)planung und Wirtschaftsförderung zu einer Personalunion und die entsprechenden kommunikativen und informativen Folgen im Vordergrund (kürzere „Wege“ intern, Themenintegration auch gegen aussen), und in Baden ist es die Umstrukturierung von vier vormals getrennten Bauverwaltungen (Zusammenlegung von Hoch- und Tiefbau, neue Abteilung Entwicklungsplanung räumlich zusammen mit der neuen Abteilung Planung und Bau), mit der sowohl formell (übergreifende Aufgaben bei der Entwicklungsplanung) wie auch auf informellem Weg eine bessere Koordination erreicht werden kann.⁹² In Winterthur ist der Fall etwas speziell, indem diese institutionelle „Bündelung“ nicht direkt innerhalb der Stadtverwaltung geschah, sondern in Form der

91 Mit Ausnahme von Winterthur (bei der erklärenden Variable). Stellt man in diesem Fall hingegen die ausserordentlich starke Steigerung bei den anderen Ressourcen als dem Geld vergleichend daneben, ist deren Bedeutungszunahme (relativ) doch als grösser zu werten.

92 Wohingegen hier nicht unbedingt die Finanzen den Ausschlag gegeben zu haben scheinen.

5. Hypothesenüberprüfung

gemischten Planungsleitung Stadtentwicklung, die zwar direkt dem Bauvorsteher unterstellt ist und in der auch mehrere Chefbeamte des Baudepartements wirken, aber auch VertreterInnen anderer Departemente sowie externe Fachleute. In Luzern ist eine Bestätigung der Hypothese II kaum möglich (aber auch keine Widerlegung). Dies ist namentlich auf die institutionelle Trennung einer umfassend verstandenen Stadtentwicklungspolitik einerseits in den traditionellen Bereich der Stadtplanung (in der Bauverwaltung) und andererseits das noch junge und mit relativ wenig Ressourcen ausgestattete Stadtmarketing (in der Stadtkanzlei) zurückzuführen. Für die Stadtplanung kann die erklärende Variable nicht beurteilt werden (Aufhebung der Stabstelle) und die zu erklärende Variable scheint derzeit tendenziell eher in die andere als in die mit Hypothese II postulierte Richtung zu laufen (z.B. Offenheit des Behördenarrangements). Beim Stadtmarketing gehen zwar sowohl die erklärende wie auch die zu erklärende Variable in die postulierte Richtung, hingegen ist hier ein intertemporaler Vergleich aufgrund seiner kurzen Lebensdauer nicht wirklich möglich (kaum Veränderungen in der Ausprägung der Variablen in dieser Zeit), allerdings kann die reine Tatsache der Einrichtung der Stadtmarketingstelle berücksichtigt werden.

Auch die *Hypothese III* wird in allen Fallstudien, wenn auch wiederum in unterschiedlicher Schärfe, bestätigt. In Luzern ist die Beurteilung im Falle des Stadtmarketings erneut schwierig infolge seiner kurzen Tätigkeitsdauer, die noch nicht auf im Zeitablauf vergleichende Entwicklungen zurückschauen kann. Bezogen auf die Stadtplanung kann, unter Rückgriff auf den sehr kommunikativ gestalteten Prozess der „offenen Quartierplanungen“, sowohl von erhöhtem Konsens als auch entsprechender Akzeptanz bei dieser Form von Ressourcenset ausgegangen werden. Auch zeitigte die damalige Projektorganisation deutliche Züge der Integration, der Offenheit und eines hohen Ausmasses an Organisation und Informationstätigkeit, so dass in diesem Falle die Hypothese III eindeutig zu bestätigen ist. Hingegen ist eine Bestätigung in Bezug auf die heutige Situation der Stadtplanung nicht möglich, da die Voraussetzung des Ressourcensets nicht zuzutreffen scheint und die Frage der „Bündelung“ (Aufhebung Stabstelle in der

5. Hypothesenüberprüfung

Bauverwaltung) schwer beurteilbar ist.⁹³ In Baden stellt sich erneut die Schwierigkeit, dass bereits das Ausgangsniveau an Konsens und Akzeptanz überdurchschnittlich hoch zu sein schien, so dass keine sehr ausgeprägte Veränderung feststellbar ist. In Winterthur wiederum bestätigt sich die Hypothese III angesichts der positiven Ergebnisse im langen und komplexen partizipativen Planungsprozess eindeutig.

5.2.2. „Quantitative“ Überprüfung

Für eine summarische rechnerische Beurteilung der drei Hypothesen wurde folgendermassen vorgegangen. Die vier (Hypothesen I und II) respektive zwei (Hypothese III) Ausprägungsdimensionen der *zu erklärenden* Variablen werden für jede Fallstudienstadt addiert nach folgender Regel: + = 1 Punkt, (+) = 0.5 Punkte, 0 und - = Null Punkte. Bei der Hypothese III wird das Resultat noch mit 2 multipliziert, damit jede zu erklärende Dimension relativ zu den anderen dasselbe Gewicht erhält und diese vergleichbar werden (Bsp. Variable Kommunikationskultur für Luzern: + und (+) ergeben 1.5 Punkte, mal 2 = 3 Punkte). Anschliessend werden die derart eruierten Zahlen mit der Ausprägung der erklärenden Variablen für die entsprechende Hypothese und die entsprechende Fallstudienstadt nach der folgenden Regel multipliziert: + = 2 Punkte, (+) = 1 Punkt, 0 und - = Null Punkte (Bsp. Hypothese III für Luzern: 3 Punkte (mit der Hypothese *zu erklärende* Variable) mal 1 (für das (+) bei der *erklärenden* Variable) = 3 Punkte). Auf diese Weise ergibt sich für jede Fallstudienstadt und jede Hypothese eine maximal mögliche Zahl von 8 Punkten, was eine sehr starke Bestätigung bedeutet, und eine minimale von Null Punkten (keinerlei Bestätigung).

Die Anwendung dieser Rechnung auf alle Hypothesen und alle Städte ergibt folgendes Bild.

⁹³ In diesem Sinne kann hier ansatzweise von einer „doppelten Nicht-Varianz“ ausgegangen werden, die umgekehrt auch wieder auf eine gewisse Bestätigung der Hypothese III hinauslaufen würde.

5. Hypothesenüberprüfung

Tabelle 8: „Quantitative“ Bewertung der Erklärungskraft der drei Hypothesen mit Punkten (Berechnungsweise siehe oben).

	Hypothese I	Hypothese II	Hypothese III	Summe
Aarau	7	7	6	20
Baden	1.5	6*	3	10.5
Luzern	7	3.75*	3	13.75
Winterthur	6	8	8	22
Summe	21.5	24.75	20	

* Hier wurden die Ausprägungen der erklärenden Variable gemittelt.

Auch wenn die Resultate der obigen Tabelle mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen sind (und schlussendlich auf qualitativen Bewertungen beruhen), können daraus doch einige weitergehende Folgerungen bezüglich der Erklärungskraft der Hypothesen und zu den vier Städten gezogen werden. Zunächst fällt auf, dass von den drei Hypothesen die zweite gesamthaft am stärksten, die erste am zweitstärksten und die dritte in etwas geringerem Ausmass, aber in ähnlicher Grössenordnung wie die erste bestätigt werden. Bezüglich der „Homogenität“ der Bestätigung in den vier Städten fällt bei der Hypothese I der „Ausreisser“ Baden auf, und bei der Hypothese II tendenziell Luzern.

5.2.3. Zusammenfassende Bewertung der Hypothesentests

Im Folgenden werden die Hypothesen basierend auf den vorangehenden „qualitativen“ und „quantitativen“ Analysen gesamthaft bewertet. Dazu werden in einem ersten Schritt die Hypothesen zueinander in Beziehung gesetzt, um die Konsistenz ihrer Gesamtaussage zu überprüfen und in einem zweiten Schritt wird darauf aufbauend ein Vergleich der Städte durchgeführt.

5.2.3.1. Vergleich der Hypothesen

Dass die „Mobilisierung (neuer) lokaler Potenziale“ mit einem neuen Ressourcenset (*Hypothese I*) in Baden am „schlechtesten“ abschneidet, muss eindeutig mit dem hohen Ausgangsniveau der Stadt bei deren Mobilisierung, mit den drei

5. Hypothesenüberprüfung

ausgeprägt partizipativen und kommunikativen Leitbild-Prozessen seit den 70er-Jahren und mit einem relativ geringeren finanziellen Druck in Zusammenhang gebracht werden. Die Ergebnisse zur Hypothese I lassen dennoch gesamthaft auf eine nicht unerhebliche Bedeutung der Mobilisierung von lokalen Potenzialen als Reaktion kommunaler Stadtentwicklungspolitiken auf die Herausforderungen (finanzieller) Krisenzeiten schliessen.

Die geringste Bestätigung der „Bündelung von Ressourcen“ (*Hypothese II*) in Luzern ist mit der verwaltungsintern relativ ausgeprägten institutionellen Trennung von Stadt(entwicklungs-)planung und Stadtmarketing zu erklären und der gleichzeitigen - im Vergleich zu Winterthur - relativ geringen Einbettung verwaltungsexterner privater Akteure in dessen Strukturen. Trotz diesem „Ausreisser“ bestätigt sich die Hypothese II gesamthaft am deutlichsten, was auf eine erhebliche Bedeutung institutioneller Umstrukturierungen als (Teil der) Reaktionen von Städten auf sich verändernde und „verschärfende“ Umfeldbedingungen städtischer Entwicklungspolitiken schliessen lässt.

Die gesamthaft - unter Berücksichtigung der Spezialfälle Baden und Luzern - ebenfalls relativ klare Bestätigung der Vermutung von mehr Konsens und erhöhter Akzeptanz (*Hypothese III*) als Resultat von veränderten stadtentwicklungspolitischen Strukturen und Vorgehensweisen muss in einen Zusammenhang gestellt werden mit den weiter oben angeführten theoretischen Überlegungen zum Wandel des kommunalen Entwicklungskontextes der 90er-Jahre aus gesellschafts- und staatstheoretischer Sicht (Kap. 2.3) sowie mit den theoretischen Fragen der politischen Planung (Kap. 2.1). Veränderte gesellschaftliche Voraussetzungen wie ihre Individualisierung (vgl. Beck 1986), Fragmentierung und „Heterogenisierung“ (Harvey 1990; gem. Helbrecht 1994:19), die verbunden sind mit der Erosion eines ehemals vorhandenen gesellschaftlichen Wertegrundkonsenses bezüglich anzustrebender Entwicklungslinien, aber auch der Wandel der ökonomischen Randbedingungen, in deren Rahmen Gemeinden sich zueinander zunehmend in Konkurrenz um EinwohnerInnen und Arbeitsplätze sehen, lassen einen erhöhten Bedarf an gesellschaftlichem Konsens und an Akzeptanz für lokal-staatliches Handeln erwarten. Sämtliche untersuchten Städte scheinen hier mit Hilfe der beobachteten stärkeren Mobilisierung lokaler Potenziale (Hypothese I) und der Bündelung von Ressourcen (Hypothese II) in einer

5. Hypothesenüberprüfung

tendenziell heterogener werdenden Wertegemeinschaft einen für die Legitimation und die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten bedeutsamen Boden an Konsens und Akzeptanz erwirken zu können. Auch die - wiederum unter Berücksichtigung der speziellen Verhältnisse in Baden und Luzern - relativ gleichmässige Ausprägung dieser Variable kann als Hinweis auf ihre grundlegende Bedeutung für die Städte gewertet werden.

5.2.3.2. *Vergleich der Städte mit Bezug auf die Hypothesen*

Aus Tabelle 8 geht hervor, dass die Gesamtheit der Hypothesen in den Städten Aarau und Winterthur am stärksten und in Baden und Luzern etwas schwächer bestätigt wird. Die mit den drei Hypothesen postulierte Strategielinie der Ressourcen Neubewertung und ihrer Bündelung sowie der daraus resultierenden Kommunikationskultur mit verstärktem Konsens und höherer Akzeptanz scheint also primär bei zwei Städten anzutreffen zu sein, die aufgrund ihrer Charakterisierung nicht unbedingt in den Zusammenhang einer gemeinsamen Varianz zu stellen sind⁹⁴, weder von der Frage „Stadtmarketing ja / nein“ her, noch von der Wirtschaftsstruktur, der Grösse, der Kantonszugehörigkeit oder der Strukturproblematik freiwerdender (Industrie-)Areale her. In all diesen Dimensionen unterscheiden sich Aarau und Winterthur voneinander stärker als von zumindest einer der beiden anderen Fallstudienstädte. Sehr ähnlich trifft das auch auf das andere „Städtepaar“ Baden und Luzern zu.

Nachdem wir also im vorangehenden Kapitel durchaus eine Kohärenz der mit den drei Hypothesen gesamthaft postulierten Strategielinie haben feststellen können, stellt sich hier die Frage nach möglichen gemeinsamen Varianzen zwischen den Städten und entsprechenden (zusätzlichen) Erklärungsansätzen. Werden nun die Punkte in Tabelle 8 bezüglich einer bestimmten Hypothese für je

⁹⁴ Die Varianz entlang der Frage „Stadtmarketing ja / nein“ bildete eine der Ausgangsdimensionen der Analyse (vgl. Kapitel 1.2. „Ziel der Arbeit und Fragestellung“). Die Feststellung von gemeinsamer Varianz in anderer Gruppierung als bezogen auf das Stadtmarketing führt zur Frage nach weiteren Kriterien, die beobachtbare Varianzen plausibel zu erklären vermögen würden (und damit zur Generierung neuer Hypothesen, deren systematische Überprüfung hingegen aus Zeitgründen weiterführenden Arbeiten überlassen werden muss).

5. Hypothesenüberprüfung

zwei Gemeinden zusammengezählt und ihre Summe verglichen (z.B. H I für Aarau + Baden = 8.5 und für Luzern + Winterthur = 13; oder: H I für Aarau + Luzern = 14 und für Baden + Winterthur = 7.5), so fällt auf, dass die Differenz zwischen den Punktesummen der beiden Städtepaare (z.B. H I für Aarau + Baden vs. Luzern + Winterthur = $13 - 8.5 = 4.5$; oder: H I für Aarau + Luzern vs. Baden + Winterthur = $14 - 7.5 = 6.5$) bei den Hypothesen I und II grösser ausfällt zwischen den Städtepaaren Aarau-Luzern und Baden-Winterthur als zwischen Aarau-Baden (kein Stadtmarketing) und Luzern-Winterthur (mit Stadtmarketing). Bei der Hypothese III ist es umgekehrt, das heisst hier besteht eine klarere Abgrenzung zwischen den Städten mit bzw. ohne Stadtmarketing als zwischen Aarau-Luzern und Baden-Winterthur.

Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass bezüglich der Hypothesen I und II die Varianz entlang der problemstrukturellen Voraussetzungen (wirtschaftlicher Strukturwandel, freiwerdende Areale, grundlegender räumlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungsplanungsbedarf) einen höheren Erklärungsgehalt birgt als die Frage des Stadtmarketingansatzes. Konkret ergibt sich dabei eine starke Bündelung von Ressourcen (Hypothese II) in den vom wirtschaftlichen Strukturwandel besonders stark betroffenen Städten Baden⁹⁵ und Winterthur, wohingegen die Neubewertung der Ressourcen (Hypothese I) bei den anderen beiden Städten, Aarau und Luzern, von grösserer Tragweite ist. Dieser Befund dürfte mit dem in Baden und Winterthur angesichts von akuten Umstrukturierungen (freiwerdende Areale) erwachsenden konkreten Bedarf an Organisationsstrukturen zu erklären sein.

Das in Aarau und Winterthur beobachtete höhere Zutreffen der mit der Gesamtheit der Hypothesen postulierten Strategielinie scheint seinerseits insbesondere darauf zurückzuführen zu sein, dass im Falle von Baden diese Strategielinie eigentlich als nichts wirklich Neues bezeichnet werden muss und diese - im Gegensatz dazu - im Falle von Luzern infolge der kurzen Tätigkeitsdauer des Stadtmarketings nur schwer zu identifizieren ist.

⁹⁵ Für Baden muss erneut das hohe Ausgangsniveau und die daraus folgende geringere Veränderung (trotz absolut hohem Stand) berücksichtigt werden.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

Nach der ausführlichen Diskussion der Entwicklungslinien, der Variablen-Ausprägungen und Varianzen und deren Erklärung im vorangehenden Kapitel 5 sollen nun im Kapitel 6 die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeit zusammengetragen und kommentiert werden. Zunächst wird auf der inhaltlichen Ebene von Stadtentwicklungspolitik (policy) die Frage nach der Themenintegration in den Strategieansätzen aufgegriffen: Hat in den vergangenen drei Jahrzehnten tatsächlich eine Veränderung in Richtung stärkerer Integration (Interpolicy auf der Ebene der stadtentwicklungspolitischen Leitlinien) stattgefunden, die mit der beobachteten „Ressourcenbündelung“ und der grösseren Offenheit des Behördenarrangements korrespondiert und sich in einer Neubewertung der – heute so genannten – Standortfaktoren⁹⁶ niederschlägt? (Kapitel 6.1) Anschliessend geht das Kapitel 6.2 unter Rückgriff auf die in Kapitel 2.1 angestellten theoretischen Überlegungen zur politischen Planung auf die Frage ein, ob sich auf der lokalen Ebene Veränderungen der Planungsansätze ausmachen lassen. Das Kapitel 6.3 stellt schlussendlich die Hauptkenntnisse der Arbeit im Überblick dar, und im Kapitel 6.4 wird ihre Bedeutung für eine künftige Stadtentwicklungspolitik in Form eines Ausblicks kommentiert.

6.1. Neubewertung der Standortfaktoren?

Die Festlegung von Zielen einer (umfassend verstandenen) Stadtentwicklungspolitik orientiert sich in den Fallstudienstädten einerseits an einer übergeordneten Vorstellung von Lebensqualität (z.B. Wohlfahrt). Andererseits muss sie an die konkreten lokalen Bedingungen und Verhältnisse einer Stadt anknüpfen, um den optimalen Weg zur möglichen Erreichung dieser Ziele zu eruieren. Ob auf diesem Weg der Definition von Strategien in den Fallstudienstädten Veränderungen in der Bewertung der Standortfaktoren (Stärken und Schwächen) ein-

⁹⁶ Im Sinne eines „Gesamtbildes“, eines „Selbst-Bildes“ der Stellung der Stadt in ihrem (regionalen, nationalen und internationalen) Kontext.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

getreten sind, kann daher mit Rückgriff auf die in den verschiedenen stadtentwicklungspolitischen Leitbildern formulierten Zielsetzungen überprüft werden.⁹⁷

Die Städte Aarau, Baden und (etwas weniger ausgeprägt) Luzern arbeiteten bereits in den 70er-Jahren mit einem thematisch breiten Ansatz. Aarau und Baden behielten das bis zu den jüngsten Leitbildern bei. Eine gewisse Neubewertung der Standortfaktoren kann zwar in Baden festgestellt werden, hingegen wirken die schon in den vergangenen drei Jahrzehnten postulierten Leitsätze mit ihrer Ausrichtung auf Wohn- und Lebensqualität aus heutiger Sicht sehr „modern“.

In Luzern wurde, unter der Annahme einer verwaltungsinternen „Verlagerung“ von umfassenderen Planungsansätzen von der Stadtplanung („offene Quartierplanungen“) hin zum Stadtmarketing, ein eher breiter Ansatz ebenfalls beibehalten (Motto „Stadt im Gleichgewicht“). Einzig in Winterthur kann die Öffnung hin zu einem breiten Ansatz erst in den 90er-Jahren wirklich festgemacht werden, ausgehend allerdings von der Situation, dass man sich vorher dazu nicht in Form von Leitbildern geäussert hatte. Den Fallstudienstädten ist gemeinsam ein Aufkommen des neuen Themas Umweltschutz in den 80er-Jahren.

Ausgehend von den übergeordneten Zielen der Stadtentwicklungspolitik, wie sie in den vorhandenen Leitbildern der letzten drei Jahrzehnte aufgeführt werden⁹⁸, kann somit festgestellt werden, dass auf kommunalpolitischer Ebene in der Bewertung von „Standortfaktoren“ keine grundlegende Veränderung stattgefunden zu haben scheint.⁹⁹ Es fällt auf, dass - im Gegensatz zu einer möglichen Erwartung - in den Städten in keiner Periode einseitige Ziele in eine (z.B. nur wirtschaftliche) Richtung deklariert wurden¹⁰⁰, sondern dass im Gegenteil die

⁹⁷ Vgl. Anhänge 2 bis 4.

⁹⁸ Vgl. Ausführungen zu den Leitbildern der einzelnen Städte in Kap. 4, Kap. 5.1.1 sowie in den Anhängen 2 bis 4.

⁹⁹ Auch in den Interviews wird dieser Eindruck bestätigt.

¹⁰⁰ Dies dürfte hingegen auf einem weniger übergeordneten Niveau, im Zusammenhang mit konkreten lokalpolitischen Sachthemen, zu bestimmten Zeiten (z.B. im Zusammenhang mit akuten Bilanzfehlbeträgen) eher noch der Fall gewesen sein.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

Ziele in allen Phasen allgemein stark auf die Lebens- und Wohnqualität ausgerichtet waren und auch die Bereiche Kultur und Bildung einen bedeutenden Stellenwert einnahmen. Diese eher überraschende Feststellung¹⁰¹ führt hingegen weiter zur Frage nach dem realen Verhältnis zwischen Leitbildern und ihrer „Umsetzung“, beziehungsweise den jeweiligen Prioritätensetzungen bei alltagspolitischen Entscheiden zur Stadtentwicklung. Der Verdacht drängt sich auf, dass sehr umfassend angelegte Leitbilder in ihrer Breite möglicherweise schlussendlich im Entscheidungsmoment als zielgerichtete handlungsleitende Instrumente „versagen“, weil sie die ganze Bandbreite offenlegen und –lassen.

6.2. *Veränderung der Planungsansätze?*

In einem diachronen Vergleich sollen in der Folge Überlegungen angestellt werden zur Veränderung von Planungsvorstellungen und -ansätzen seit Ende der 60er-Jahre.¹⁰²

Die vorliegende Untersuchung geht vom Thema Stadtentwicklung(-splanung) als einem politischen Planungsansatz auf lokaler Ebene aus. Nachdem die theoretische Literatur zur politischen Planung der 70er-Jahre postulierte, dass ihr Aufkommen mit den damaligen wachsenden Ansprüchen an das politische System zusammenhänge, welches an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit zu stossen drohe (Scharpf 1973:38), kann festgestellt werden, dass diese Einschätzung in sämtlichen Fallstudienstädten sowohl in den 70er-¹⁰³ als auch in den 90er-Jahren geteilt wird - wenn auch unter wesentlich veränderten Vorzeichen. Das Umfeld der Städte zu Beginn der 70er-Jahre war geprägt von einer rasanten Wirtschaftsentwicklung, die sich sozusagen „ausser Kontrolle“ abzuspielen schien und deren Wachstumsprognosen das politische und gesellschaftliche System, aber auch die räumlichen Ressourcen überforderten. Drei Jahrzehnte

¹⁰¹ Vgl. dazu die gegenteilige Erwartung (als Folge der verbesserten Kommunikationskultur und Akteurpartizipation) in Hypothese III (Kapitel 2.6).

¹⁰² Die Befunde aus den untersuchten Fallbeispielen werden dabei in Beziehung gesetzt zu den Ausführungen über Planung und Stadtentwicklung in Kapitel 2.1.

¹⁰³ Leitbilder der einzelnen Städte (Anhänge A2 bis A4) sowie Schaufelberger 1991 (für Winterthur).

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

später sehen sich die Fallstudienstädte zwar weiterhin und zunehmend mit einem rasanten Entwicklungstempo konfrontiert, hingegen präsentiert sich ihre wirtschaftliche Situation Ende der 90er-Jahre bei weitem nicht mehr so rosig wie zu Beginn der 70er-Jahre. Die Überforderung der Städte besteht heute im Gegenteil in der Notwendigkeit, bei *knappen finanziellen Ressourcen* und einem gleichzeitig anhaltenden Druck auf die Umweltressourcen (Raum, Natur und Landschaft, Luft und Wasser) die Funktionsfähigkeit ihrer Gemeinwesen aufrechtzuerhalten.

Als Antwort der Städte auf diese Herausforderungen werden in der vorliegenden Arbeit ihre Stadtentwicklungspolitiken, verstanden in einem weiten Sinn, untersucht. In der Planungs-Literatur der 70er-Jahre, deren Denkachsen sich in den aus dieser Zeit vorhandenen Planungsdokumenten der bearbeiteten Städte wiederfinden¹⁰⁴, wird die Planung als „Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit“ (Scharpf 1973:38) sowie als eine dem Handeln vorangestellte umfassende Analyse von Problemzusammenhängen, Handlungsmöglichkeiten und deren Auswirkungen verstanden. Mit Bezug auf die untersuchten Fallstudienstädte kann festgestellt werden, dass diese Grundidee die Planung auf lokaler Ebene weiterhin prägt, dass hingegen eine Verlagerung weg von langfristig orientierten Festlegungen zugunsten einer „flexiblen“ Planung stattgefunden hat, die sich eher in einer moderierenden, koordinierenden Rolle, als Netzwerkmanagement versteht. „Da muss die öffentliche Hand etwas machen, für die Koordination und als neutraler Moderator“ (Wegmann 4.1.00).

Als weiterer deutlicher Unterschied hat sich die Konkretisierung der von der Planung erhofften „Rationalisierung des Handelns“ (Scharpf 1973) herausgestellt. Beruhte diese zu Beginn der 70er-Jahre noch zum Grossteil auf dem Beizug von Expertenurteilen, wird sie heute (zumindest auf lokaler Ebene) mindestens ebensosehr, wenn nicht gar stärker, im Bereich der Koordination und des Aus-

¹⁰⁴ Gesamtentwicklungsplanung Aarau 1970, Stand der Planung Baden 1975 („Die Stadt Baden (setzt) die Planung für die systematische Erfassung der vorhandenen Grundlagen, als Instrument bei der Bewältigung konkreter Aufgaben sowie zur Erarbeitung von Entwicklungsprognosen ein“, S.6), Städtebauliches Leitbild Luzern 1976.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

gleichs von divergierenden und heterogenen Interessen angesiedelt. Dieses neue Verständnis ist eindeutig auf dem Hintergrund des seit den 70er-Jahren erfolgten Verfalls von gesellschaftlichem Wertgrundkonsens über die Segnungen des (techno- und expertokratisch vermittelten) Fortschritts zu sehen (z.B. Beck 1986).

Das in der theoretischen Planungsliteratur aufgeworfene Grundproblem eines ambivalenten Verhältnisses zwischen Demokratie und Politik infolge des Informationsvorsprungs der (planenden) Verwaltung vor den zu partizipierenden BürgerInnen (Scharpf 1973, Knoepfel 1977, Linder 1979) dürfte, unter Rückgriff auf die Ergebnisse der Fallstudien, auf lokaler Ebene von weniger grosser Bedeutung sein. Erstens ist hier eine Beteiligung der Öffentlichkeit¹⁰⁵ infolge der Überschaubarkeit besser und auch flexibler durchführbar, und zweitens haben die EinwohnerInnen einer Gemeinde aufgrund ihres alltäglichen lokalen Bezugs zum Ort automatisch eine gewisse ExpertInnenrolle einzunehmen und verfügen, da es um ihren höchstgelegenen Lebensraum geht, auch über entsprechende Motivation. Der Entwicklungsprozess in Winterthur ist dafür ein Beispiel.¹⁰⁶

Die vorhandenen städtischen Planungsdokumente aus den 70er-Jahren nehmen teilweise Bezug auf die Leitbildarbeiten des Bundes (CK-73, vgl. Kap. 2.1.2). Die darin enthaltenen Prognosen für die Zukunft der Städte (massive Konzentrationen) sind bei vielen Kantonen nicht auf Gegenliebe gestossen. So vermerkt das Luzerner Leitbild von 1976 (S.6): „Die Innerschweizer Regierungskonferenz hat in ihrer Stellungnahme zum CK-73 festgestellt, dass die Förderung des Hauptzentrums Luzern nicht auf Kosten der umliegenden Regionen erfolgen dürfe, wie dies aus dem Leitbild (CK-73) hervorgeht“. In den Dokumenten wird teilweise auch deutlich Abstand genommen von der Wachstumseuphorie der späten 60er- und frühen 70er-Jahre. „Dieser Aufschwung hat sich in der letzten

¹⁰⁵ Namentlich in kleinen und mittleren Städten.

¹⁰⁶ Die unterschiedlichen Zugangsweisen in Winterthur und in Luzern können Hinweise darauf geben, dass diese Fragen der Demokratie möglicherweise auf kommunaler Ebene tatsächlich lösbar(er) sind: Im Gegensatz zur „offenen Quartierplanung“ in Luzern, bei der ein von der Verwaltung erarbeiteter Entwurf vorgelegt und erst anschliessend in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, hat man in Winterthur einen völlig offenen Prozess lanciert ohne Vorgabe seitens der Verwaltung.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

Zeit stark abgeflacht, was zu einer umfassenden Neubeurteilung in allen Planungsbereichen zwingt“ (Stand der Planung Baden 1975: 8).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der eingetretenen Ressourcenverknappung der Städte und dem Zerfall des gesellschaftlichen Wertekonsenses seit Anfang der 70er-Jahre auch eine Veränderung der kommunalen Planungsansätze einhergeht, die in erster Linie von einem erhöhten Flexibilitätsanspruch zur Reaktion auf veränderte Umfeldbedingungen geprägt ist. Dem Bedarf des politischen Systems nach der Ressource „Legitimation“ versucht man heute mit einer verstärkten Öffnung des Behördenarrangements und einer erhöhten Bedeutung der Ressourcen Organisation, Kommunikation und Konsens zu begegnen.¹⁰⁷ Im Kontext der sich globalisierenden Wirtschaft und Gesellschaft wird ein erhöhter Bedarf an lokaler Identitätsbildung identifiziert, den man ebenfalls mit diesen Mitteln aufzubauen sucht. „Wenn es im Zeitalter der Globalisierung nicht gelingt, für die Leute einen lokalen Bezug zu schaffen, ihnen wieder eine Heimat zu geben, dann verpassen wir den Zug“ (Krämer 17.1.00). „Es geht um die Akzeptanz, um die Kommunikation, die Information der Leute, um ihre Einbindung“ (Wegmann 4.1.00).

6.3. Hauptkenntnisse

In der Folge werden ausgehend von den in Kapitel 1.2 umschriebenen Zielen und Forschungsschwerpunkten die wichtigsten Erkenntnisse aus der Untersuchung der vier Fallstudien zusammengefasst.

- Die grundsätzlich in allen Fallstudienstädten beobachtete (bzw. in Baden eher „begründetermassen befürchtete“) *Verknappung der öffentlichen Finanzen* hat *nicht* in allen Fällen zu einer Reduktion der finanziellen und personellen Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik geführt (Baden keine Veränderung, Winterthur Zunahme). Das bedeutet, dass die beiden Städte,

¹⁰⁷ Mit dem Instrument der „offenen Planung“ wurden partizipative Ansätze auch schon in den 70er-Jahren verfolgt, hingegen mit einem „technokratischer“ vorstrukturierten Ansatz (vgl. Stadtplanung Luzern 20.8.1979).

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

die Ende der 80er-Jahre vor akuten stadtentwicklungspolitischen Problemen infolge des Abzugs von für das Gemeinwesen ausserordentlich bedeutsamen Industriebetrieben standen, tendenziell sozusagen „in die stadtentwicklungspolitische Offensive“ gegangen sind - trotz (oder gerade wegen) der damit verbundenen manifesten finanziellen Bedrohung. Die Ausgestaltung der Ressourcenausstattung in der Stadtentwicklungspolitik hängt also neben dem Zustand der öffentlichen Finanzen auch stark vom konkreten lokalen Problemdruck ab.

- Als Folge der an die Gemeinwesen gestellten neuen entwicklungsplanerischen und -politischen Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist es in allen untersuchten Städten zu Veränderungen im *Ressourcenset* kommunaler Stadtentwicklungspolitik gekommen. Dieses ist namentlich gekennzeichnet durch eine erhöhte Bedeutung der Ressourcen Information, Organisation und Konsens, bei einem teilweise im Gesamtsatz *relativ* gesunkenen Stellenwert der Ressource Geld im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik (Bestätigung in Aarau, Luzern und Winterthur, abgeschwächt in Baden¹⁰⁸). Diese Umformungen bilden die Bemühungen der Städte ab, Instrumente zu erarbeiten für den Umgang mit den neuen Herausforderungen. Es werden dabei bisher wenig genutzte *lokale Potenziale erschlossen*.
- Wo räumliche Entwicklungspotenziale zur Verfügung stehen, die zur Lösung konkreter Probleme beitragen können, findet eine „*Bündelung*“ der *Ressourcen* statt im Behördenarrangement der Stadtentwicklungspolitik (Verknüpfung von Stadt(entwicklungs-)planung und PR im weitesten Sinne). Wo dieser Weg der Problembearbeitung keine Option ist (z.B. fehlende Landreserven in Luzern), findet diese „*Bündelung*“ nicht im selben Ausmass statt (starke „*Bündelung*“ in Winterthur, Baden und Aarau, im Gegensatz zu geringer in Luzern, das sozusagen über keine Entwicklungsgebiete verfügt).

¹⁰⁸ Baden startete erstens auf einem „hohen Ausgangsniveau“ und erlebte zweitens am wenigsten finanziellen Druck.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

- Die allgemein ausgeprägtere Öffentlichkeitsarbeit (Information, Kommunikation) und die Diskussionen über zukünftige Entwicklungen dienen der Erarbeitung von konsensualen gemeinsamen (konkret-lokalen) Zielen in einer Zeit, in der dieser Konsens in den Grundsätzen abbröckelt. Es wird hier in einzelnen Fallstudienstädten ein Zusammenhang hergestellt mit der Notwendigkeit zur Schaffung von „lokalen Gegengewichten“ (Identität im Lokalen) gegenüber einer festgestellten, mit der Globalisierung der allgemeinen gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse einhergehenden Entfremdung der EinwohnerInnen. Die Umformungen im Ressourcenset und in den Institutionen führen in der Tendenz zu erhöhtem *Konsens* und zu mehr *Akzeptanz*. Aus Sicht der Städte sind die neuen Strategien in diesem Sinne unter veränderten Umfeldbedingungen (steigendes Entwicklungstempo) erfolgreich.
- Zwischen den Städten „mit“ und denjenigen „ohne“ *Stadtmarketing* ist *kein* signifikanter Unterschied feststellbar. Vielmehr scheint die konkrete Ausgestaltung der Ressourcensets und der Behördenarrangements („Bündelung“ von Ressourcen) mit dem Vorhandensein bzw. nicht-Vorhandensein eines akuten lokalen Problemdrucks zu variieren. Bei der konkreten Ausgestaltung sowohl der Stadtentwicklungspolitik als auch des „Stadtmarketings“ findet eine lokale Adaptation des (allgemeinen) Konzepts statt, das sich an den konkreten lokalen Problemen ausrichtet; die nützlichen Elemente werden herausgegriffen (z.B. Tourismus- und Kulturförderung in Luzern, Wirtschaftsförderung und Immobilienvermittlung in Winterthur). Die Herangehensweisen bauen vermehrt auf „Stärken“ und „Potenzialen“ der Städte auf (im Gegensatz zu früheren Leitbildern, die eher „Schwachstellenanalysen“ durchführten).
- Der Begriff *Stadtmarketing* muss somit eher als Hülse, als „Platzhalter“ für eine aktive und die Herausforderungen der Zeit offensiv angehende Form von moderner Stadtentwicklungspolitik verstanden werden, bei der Information und Kommunikation neu einen sehr hohen Stellenwert einnehmen. Diese Entwicklung findet aber in den Grundzügen auch in Städten „ohne“ *Stadtmarketing* statt. Das Bemühen ist zu sehen im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Schaffung von Legitimation, Konsens und Akzeptanz *im*

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

Lokalen (Information und Kommunikation führt zu einer breiten Auseinandersetzung mit Themen) bei einer gleichzeitigen Notwendigkeit von Flexibilisierung (als Anpassung an raschen Wandel).

- Die mit den drei Hypothesen umschriebene „*Strategielinie*“ für eine Stadtentwicklungspolitik in den 90er-Jahren bestätigt sich in den Fallstudienstädten weitgehend. Sie wird zwar in den Gemeinden durch Veränderungen in den gesamtgesellschaftlichen und -ökonomischen Entwicklungen vorstrukturiert bzw. „induziert“ (Anpassung an hohes Entwicklungstempo der Gesamtgesellschaft), konkretisiert sich hingegen im kommunalen Umfeld in Abhängigkeit von den spezifischen lokalen Kontextbedingungen (aktuelle Problemlagen, Bedürfnisse in der lokalen Realität; vgl. kreativer Umgang mit Stadtentwicklung in Baden (z.B. „Zukunftslabor Baden 1997“) sowie umfassender Akteureinbezug auf grossen Druck hin in Winterthur).
- Im Unterschied zu früheren Planungsansätzen, die langfristige Festlegungen suchten, hat in den neueren Planungen „*Flexibilität*“ einen stark erhöhten Stellenwert gefunden. Zwar wiesen die früheren Planungen teilweise durchaus auch breite, umfassende Themenspektren auf und postulierten auch partizipative Ansätze, hingegen scheint die „Rationalisierung des politischen Handelns“ (Scharpf 1973), die in den 70er-Jahren von der Planung namentlich mit dem Einbezug von Expertenurteilen erhofft wurde, eine Verlagerung erfahren zu haben, indem diese heute vielmehr über die *Koordination und den Ausgleich divergierender und heterogener Interessen* angestrebt wird.
- Die lokale Politik stellt übereinstimmend einen sinkenden Einfluss des lokalen Systems auf wirtschaftliche Entscheide „lokal“ angesiedelter Unternehmen fest. Zunehmend werden Entscheide, die räumliche, ökonomische und soziale Konsequenzen auf die Gemeinden haben, überlokal bzw. „global“ gefällt. Auch die mit den neuen stadtentwicklungspolitischen Strategien angestrebte verstärkte Kommunikation und der Netzwerkaufbau stösst dabei an Grenzen. Damit werden die *Handlungsspielräume* der lokalen Politik deutlich *eingegrenzt*, indem auch diese Entwicklungen die Möglichkeiten einer längerfristig orientierten Planung deutlich begrenzen. („Durch ... den

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

generell geringeren Einfluss der Stadt auf wirtschaftliche Entscheide ist die Zukunft des Industriestandortes hauptsächlich von den Absichten der ABB abhängig", Baden, Leitbild 1998:68).

- Die in den Fallstudienstädten angetroffene Tendenz zu einer *stärkeren Öffnung der politisch-administrativen Strukturen*¹⁰⁹ wirft einige Fragen zu deren Weiterentwicklung in Zukunft auf. Bei den kommunalen Akteuren ist ein hoher Bedarf an flexiblen Handlungsstrukturen spürbar, die ein angemessenes Reagieren auf die sich rasch verändernden Umfeldbedingungen ermöglichen sollen. Es stellt sich damit zunehmend die Frage nach der *Grenze zwischen Staat und „Markt“*. Wo gehört etwas in die Politik und wo soll man es dem „Markt“ überlassen? Diese Fragen decken sich mit anderen, welche z.B. mit dem New Public Management, mit Ausgliederungen und Privatisierungen von Werken aufgeworfen werden. Sie finden auch in den Fallstudien keine eindeutige Antwort und es besteht hier in vielerlei Hinsicht noch erheblicher Klärungsbedarf.¹¹⁰

6.4. *Ausblick: Bedeutung der Erkenntnisse für künftige Stadtentwicklungspolitik*

Die Identifikation der untersuchten gemeinsamen „Strategielinie“ der Stadtentwicklungspolitiken der 90er-Jahre in den Fallstudienstädten zeugt von einem gewandelten Selbstverständnis der Behörden. Mit dem Rückgriff auf die bisher in geringerem Mass genutzten Ressourcen Information, Organisation und Konsens werden neue Potenziale erschlossen, und damit wandelt sich auch die Vorstellung über eigene Handlungsmittel und –möglichkeiten. Die beobachteten Umgestaltungen im Behördenarrangement hin zu grösserer Offenheit und einem heterogeneren Kontext als externe Dimensionen des Wandels werden intern begleitet von einer grösseren Anzahl Akteure und einer stärkeren Integration. Sie signalisieren damit eine offensive und adaptive Strategie der Behörden im

¹⁰⁹ Z.B. über die Bildung von gemischtwirtschaftlichen Organisationen wie das Winterthurer Stadtmarketing.

¹¹⁰ Dieser muss aus Zeitgründen weiterführenden Arbeiten überlassen werden.

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

Umgang mit externem Wandel, die auf Flexibilität, Kreativität und die Erschliessung neuer Potenziale baut. Diese Strategie wird heute von Seiten der Behörden gesamthaft als erfolgreich, angemessen und effizient bewertet.

Der Druck der finanziellen Krisensituation der 90er-Jahre scheint in diesem Sinne für die Neuformierungen in den Organisations- und Vorgehensweisen der (lokal-) staatlichen Akteure eine beschleunigende Wirkung entfaltet zu haben.¹¹¹ Da sich diese Veränderungen schlussendlich in einem gewandelten Selbstverständnis der Behörden niederschlagen, werden sie wohl kaum rückgängig zu machen sein. Die Behörden verstehen sich – im Gegensatz bzw. in Ergänzung zu ihrem traditionellen Rollenverständnis als hoheitlich handelnde Verwalter einer öffentlichen Politik - zunehmend als im Auftrag der Öffentlichkeit treuhänderisch operierende Akteure, die zwischen den Zielgruppen der Politik, die bei ihren Entscheiden öffentliche Interessen in bestimmter Weise mitzuberücksichtigen haben, und der Bevölkerung agieren, die einerseits sehr heterogene Ansprüche an den lokalen Staat stellt und ihm gleichzeitig die Legitimität verleihen muss. Die Tatsache, dass die gemeinsame „Strategielinie“ in den Fallstudienstädten unabhängig von der Frage „Stadtmarketing ja oder nein“ festgestellt werden konnte, kann hier als möglicher Hinweis auf eine generelle Tendenz für mittelgrosse Städte gewertet werden.

Mit dem veränderten behördlichen Selbstbild und ihren Vorgehensweisen wandelt sich auch das Verständnis von Planung. Die in den Fallstudienstädten angetroffene gemeinsame „Strategielinie“ impliziert hier mit ihrer Öffnung, der grösseren Anzahl Akteure, der informations- und kommunikationsintensiven Arbeitsweise und ihrem integrativen Anspruch gewisse Beschränkungen. Das führt unter anderem zu einem relativen Bedeutungsverlust umfassender „top-

¹¹¹ Mit Blick auf mögliche zukünftige Entwicklungen ist allerdings zu bedenken, dass der mobilisierende Effekt der Ressourcenverknappung in den 90er-Jahren nicht beliebig wiederholbar sein dürfte, da erstens die Ausgangslage (auf „bereinigtem“ Niveau) weniger Handlungsspielraum zulässt und zweitens der eingeschlagene kommunikationsintensive Weg auch entsprechende personelle Ressourcen voraussetzt. Ausserdem verändert sich im operativen Bereich der Bauverwaltungen der Aufwand in der Regel parallel zur Wirtschaftsentwicklung (verminderte Bautätigkeit in rezessiven Phasen wie es die 90er-Jahre waren resp. anziehende bei konjunkturellem Aufschwung).

6. Abschliessende Bewertung und Hauptkenntnisse

down“ Leitbilder zugunsten von flexibler, projektbezogener Planungsarbeit in Problemgebieten¹¹² (z.B. Sulzer-Areal in Winterthur, Industriebrache in Baden, Nutzungsverdichtung in Luzern).

Diese Tendenz wird noch verstärkt durch eine wahrgenommene Verringerung der kommunalen Handlungsspielräume im komplexer und lokal immer weniger bestimmbar werdenden Umfeld der sich globalisierenden Wirtschaft und Gesellschaft - eine Entwicklung, die auch die künftige Stadtentwicklungspolitik prägen wird. In diesem Sinne dürfte der mit der beobachteten „Strategielinie“ eingeleitete Weg weiterführen in Richtung einer Stadtentwicklungspolitik, die sich als flexibles, agiles „Management von Anpassungsprozessen“ an extern vorgegebene Entwicklungen versteht. Als zentrales Thema ist damit der Balanceakt zwischen lokaler (sozialer, ökologischer und ökonomischer) Anpassungs- und „Absorptionskapazität“ und der Dynamik von Umfeldentwicklungen und -anforderungen vorgegeben.

¹¹² Wobei zu beachten ist, dass gewichtige („top-down“) Randbedingungen ausserhalb des kommunalen Entscheidungsspielraums überlokal vorgegeben sind (z.B. Einhaltung gewisser Umweltnormen mittels Umweltverträglichkeitsprüfungen gemäss Umweltschutzgesetz vom 7.10.1983, SR 814.01).

Literaturverzeichnis

Literaturverzeichnis

A. *Literatur zu Theorie und Methode*

- BALDERJAHN, I., ALEFF, H.-J. (1996): *Die Wirtschaftsregion Brandenburg: Grundlagen für ein Standortmarketing*. Verlag für Berlin-Brandenburg, Potsdam.
- BASSAND, M. (1997): *Métropolisation et inégalités sociales*. Presses polytechniques et universitaires romands, Science - technique - société, Lausanne.
- BASSAND, M., JOYE, D., SCHULER, M. (1988): *Les enjeux de l'urbanisation - Agglomerationsprobleme der Schweiz*. Peter Lang, Frankfurt/Main - New York - Paris.
- BECK, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- BOLOMEY, B. (1997): *Le mouvement des villes - réactions des cantons et de la confédération*. Mémoire de diplôme. Idheap, Lausanne.
- BRAUN, G., TÖPFER, A. (1989) (Hrsg.): *Marketing im kommunalen Bereich. Der Bürger als "Kunde" seiner Gemeinde*. Verlag Bonn aktuell, Stuttgart.
- BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (1997): *Einführung in die Politik-evaluation*. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- CATTACIN, S. (1994): *Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität*. Europäisches Zentrum Wien, Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Band 4. Campus, Frankfurt/Main - New York.
- CK-73 - *Raumordnungskonzept Schweiz gemäss den Randbedingungen der Chefbeamtenkonferenz*. Entwurf Juni 1973. Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 20 (1994), Zürich
- DUNCAN, S., GOODWIN, M. (1987): *The Local State and Uneven Development. Behind the Local Government Crisis*. New York

- EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT (1996): *Alarm um die Städte - Les villes et l'urgence d'agir*. Schriftenreihe des eidg. Personalamtes, Band 4, Bern.
- FLÜCKIGER, H. (1974): *Das raumplanerische Leitbild "CK-73". Eine zusammenfassende Darstellung*. In: Raumplanung Schweiz, Nr. 3/74. EJPD, Bern.
- FREY, R. (1994): *Ökonomie der städtischen Mobilität - Durch Kostenwahrheit zur nachhaltigen Entwicklung des Agglomerationsverkehrs*. vdf, Zürich.
- FREY, R. (1990): *Städtewachstum - Städtewandel. Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen*. Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main.
- FREY, R. (1988): *Spillovers*. In: BASSAND, M., JOYE, D., SCHULER, M.: *Agglomerationsprobleme in der Schweiz*. Peter Lang, Bern - Frankfurt am Main - New York - Paris.
- FRIEDRICH, J. (1983): *Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft*. 3. Auflage. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- FUNKE, U. (1994): *Vom Stadtmarketing zur Stadtkonzeption*. Neue Schriften des Deutschen Städtetags, Heft 68. Verlag W. Kohlhammer, Köln.
- GERBER, M. (1991): *Standortmarketing - ein Konzept zur Wirtschaftsförderung im regionalen Bereich*. Das Beispiel des Wirtschaftsraumes Kronach. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 7. Bayreuth.
- GÜLLER, P., BREU, TH. (Hrsg.) (1996): *Städte mit Zukunft - ein Gemeinschaftswerk. Synthese des Nationalen Forschungsprogrammes "Stadt und Verkehr"*. vdf, Zürich.
- HARTMANN, R., HITZ, H.-R., SCHMID, CHR., WOLFF, R. (1986): *Theorien zur Stadtentwicklung*. Geographische Hochschulmanuskripte, Heft 12. Gesellschaft zur Förderung regionalwissenschaftlicher Erkenntnisse, Oldenburg.
- HARVEY, D. (1990): *Flexible Akkumulation durch Urbanisierung*. In: Borst et al. (Hrsg.): *Das neue Gesicht der Städte*. Basel - Boston - Berlin.

- HARVEY, D. (1989): *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge.
- HELBRECHT, I. (1994): *Stadtmarketing - Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik*. Stadtforschung aktuell, Band 44. Birkhäuser, Basel - Boston - Berlin.
- HIRSCH, J. , ROTH, R. (1986): *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*. Hamburg.
- INURA (1998): *Possible Urban Worlds. Urban Strategies at the End of the 20th Century*. Birkhäuser, Basel - Boston - Berlin.
- JÄNICKE, M. (1996): *Podiumsdiskussion "Der verhandelnde Staat" - Einleitende Thesen*. In: HOLZINGER, K., WEIDNER, H. (Hrsg.): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation grosstechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18. November 1995 am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz, Nr. 15, Berlin (177 - 183)*.
- JOHN, CHR. (1997): *Stadtmarketing in der Schweiz. Ein marktorientiertes Konzept für Städte und Gemeinden zwischen Idee und Wirklichkeit*. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Uni Zürich, Zürich.
- KLAUS, PH. (1998): *Building Local Places in a Global World*. In: INURA (Hrsg.): *Possible Urban Worlds. Urban Strategies at the End of the 20th Century*. Birkhäuser, Basel - Boston - Berlin (62 - 65).
- KLÖTI, U., HALDEMANN, TH., SCHENKEL, W. (1993): *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit*. Rüegger, Chur - Zürich.
- KNOEPFEL, P., BUSSMANN, W. (1997a): *Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt*. In: Bussmann, Klöti, Knoepfel: *Einführung in die Politik-evaluation*. Helbing & Lichtenhahn, Basel.
- KNOEPFEL, P. (avec collaboration de C. LARRUE, I. KISSLING-NÄF, M. BENNINGHOFF) (1997b): *Analyse comparée de politiques publiques*. Support de cours 3/1997, vol. 1. idheap, Lausanne.

- KNOEPFEL, P./SAGUF (1995) (Hrsg.) *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*. Schriftenreihe Ökologie und Gesellschaft, Nr. 10. Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main:
- KNOEPFEL, P. (1977): *Demokratisierung der Raumplanung. Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*. Schriften zum öffentlichen Recht, Band 323. Duncker & Humboldt, Berlin.
- KONKEN, M. (1996): *Stadtmarketing. Eine Vision wird Realität*. FBV Medien-Verlags GmbH, Limburgerhof.
- KOPPELMANN, U. (1995): *Marketing. Einführung in Entscheidungsprobleme des Absatzes und der Beschaffung*. 4. Auflage. Werner-Verlag, Düsseldorf
- KOTLER, PH., BLIEMEL, F. (1995): *Marketing-Management*. 8. Auflage, Schäffer-Pöschel, Stuttgart.
- LINDER, W., HOTZ, B., WERDER, H. (1979): *Planung in der schweizerischen Demokratie*. Res publica helvetica, Band 11. Paul Haupt, Bern und Stuttgart.
- MAYER, M. (1998): *The Changing Scope of Action in Urban Politics: New Opportunities for Local Initiatives and Movements*. In: INURA (Hrsg.): Possible Urban Worlds. Urban Strategies at the End of the 20th Century. Birkhäuser, Basel - Boston - Berlin (66 - 75).
- MAYER, M. (1990): *Lokale Politik in der unternehmerischen Stadt*. In: Borst et al. (Hrsg.): Das neue Gesicht der Städte, Basel - Boston - Berlin.
- MÜLLER-HAGEDORN, L. (1996): *Einführung in das Marketing*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- NOISETTE, P., VALLÉRUGO, F. (1996): *Le marketing des villes. Un défi pour le développement stratégique*. Editions d'organisation, Paris.
- RÖHLE, A. (1997): *Kommunales Marketing - Chance für die Stadtentwicklung?* Studienarbeit am NDS Raumplanung, ETHZ, Zürich.

- ROSSI, A. (1990): *Urban Change in a Federal Country. The Case of Switzerland*. Cahiers de l'idheap, no. 61. Idheap, Lausanne.
- ROSSI, A., HAMM, B. (1984): *Nationale Stadtentwicklungspolitiken - ein internationaler Vergleich*. Lausanne und Trier.
- ROTACH, M., RINGLI, H. (1971): *Landesplanerische Leitbilder der Schweiz - Schlussbericht*, Band I - III. Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 10A - 10C. ORL, Zürich.
- SCHÄFLEIN, S. (1994): *Freizeit als Faktor der Stadtentwicklungspolitik und -planung. Stadmarketing für mehr Lebensqualität?* Selbstverlag, Frankfurt am Main.
- SCHALLER, U. (1993): *City-Management, City-Marketing, Stadmarketing, Allheilmittel für die Innenstadtentwicklung?* - erläutert an ausgewählten Beispielen unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Coburg. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 129, Bayreuth.
- SCHARPF, F. (1973): *Planung als politischer Prozess*. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- SCHAUFELBERGER, Hans (1991): *Die Stadt Winterthur im 20 Jahrhundert*. Neue Helvetische Gesellschaft, Winterthur.
- SCHULER, M., JOYE, D. (1997): *Die Raumgliederungen der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 1990*. Hrsg. vom Bundesamt für Statistik, Bern
- TANK, H. (1987): *Stadtentwicklung - Raumnutzung - Stadterneuerung*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- WOLKENSTÖRFER, TH. (1992): *Kommunales Marketing als Ansatz für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklungspolitik - das Beispiel Altdorf bei Nürnberg*. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 109. Universität Bayreuth, Bayreuth.

B. Daten- und Informationsquellen zu den einzelnen Fallstudienstädten

Die folgende Liste vermittelt einen Überblick über die für die verschiedenen Fallstudienstädte verwendeten Daten- und Informationsquellen, wobei nur ausgewählte im Text explizit zitiert wird. Die fettgedruckten Begriffe in den Quellenangaben entsprechen der im Text (gegebenenfalls) verwendeten Zitierungsweise.

- ***Aarau***

„**Aarau morgen?** - Gesamtentwicklungsplanung“ (1970), Bericht des Gemeinderates der Stadt Aarau. Aarau

Bauordnung der Stadt Aarau vom 8. November 1981 (Stand vom 1.1.2000)

Fuchs, Felix und Michael **Hanak** (1998): „Die Wohnsiedlung Telli in Aarau“, Separatdruck aus den Aarauer Neujahrsblättern 1998, Sauerländer, Aarau.

Stadt Aarau: „**Graben**“, Informationsbroschüre zum Bauvorhaben (undatiert)

Stadt Aarau: „**Hintere Bahnhofstrasse, Neuanlage Westteil**“, Informationsbroschüre zum Bauvorhaben (undatiert)

Stadt Aarau: „**Innenrenovation Bezirkschulhaus Zelgli**“, Informationsbroschüre zum Bauvorhaben (undatiert)

Klein, Bernhard (1997): „Aarau Bahnhofplatz – Ein Platz für die Schweiz“, Forum Schlossplatz, Aarau.

Stadtrat von Aarau (1993): „**Leitbild** der Stadt Aarau 1993 - 2003“, Stadt Aarau.

Stadtrat von Aarau (1993): „**Leitbild** der Stadt Aarau 1993 - 2003. **Grundlagenbericht**“, Stadt Aarau.

„Aarau auf dem Weg zur Bahn 2000“, **Mobilität**, Verlag Mobilität, April 1994, Goldach.

Literaturverzeichnis

- Stadt Aarau: „**Saalbau Aarau**“, Informationsbroschüre zum Bauvorhaben (undatiert)
- Ortsbürgergemeinde Aarau** (1999): „Aarauer Neujahrsblätter 2000“, Sauerländer, Aarau.
- Stadt Aarau: „**Rechenschaftsbericht** und Rechnung“ der Einwohnergemeinde der Jahre 1996 - 1998
- Stadt Aarau** (1999): „Fachhochschule für Gestaltung - Der beste Provisoriums-Standort. Argumente der Stadt Aarau“, 14. Januar 1999, Aarau.
- Stadt Aarau** (1999): „Aarau“, Informationsbroschüre zur Stadt, Aarau
- Stadt Aarau** (1991): „Ostumfahrung der Altstadt“, Botschaft zur Urnenabstimmung vom 2.6.91, Aarau
- Stadtrat Aarau**: „Fachhochschule für Gestaltung - Das Angebot der Stadt Aarau. Der beste Standort, vielversprechende Synergien, geeignete Objekte“, Aarau, (undatiert)
- Statistisches Amt Aargau** (1999): „Statistisches Jahrbuch Aarau 1999“, Kantonales Statistisches Amt, Aarau.
- Stadt Aarau: „**Tellischulhaus**“, Informationsbroschüre zum Bauvorhaben (undatiert)
- Stadt Aarau: „**Werkhof**“, Informationsbroschüre zum Bauvorhaben (undatiert)
- Zonenplan der Stadt Aarau** (Stand 1994 sowie Stand 1.1.2000)

- **Baden**

Aargauer Zeitung: „Bahnhof Zeitung Nr.1 - Ausbau Bahnhof Baden“, Beilage zur Aargauer Zeitung vom 24.9.1998

Stadt Baden: „**Chance Baden Nord 2005**. Entwicklungsrichtplan - Bestimmungen und Pläne“, Baden (undatiert)

Stadt Baden: „**Chance Baden Nord 2005**. Entwicklungsrichtplan - Erläuterungsbericht“, Baden (undatiert)

Stadt Baden: „**Geschäftsbericht** der Einwohnergemeinde Baden“, Jahrgänge 1998 - 1999, Baden.

Stadt Baden (1997): „**Hallo Baden!** Die Zukunft ist jetzt. - Planungsleitbild 98. Entwurf Leitsätze und Ziele Vernehmlassung“, Baden, 17.9.97

www.baden-schweiz.ch (homepage der Stadt Baden)

Nutzungsentwicklung Bäderquartier (1999): „Vision für das Bäderquartier, neuer Geist - neue Zukunft“, Informationsbroschüre der Projektorganisation „Die blaue Stadt“, Baden, Stand November 1999.

Stadt Baden (1975): „**Planungsbericht 86**“, Baden, Juli 1986.

Stadt Baden (1998): „**Planungsleitbild 1998**“, Baden.

Stadt Baden: „**Rechnung** der Einwohnergemeinde Baden“, Jahrgänge 1999, Baden.

Stadt Baden (1967): „Kleiner Ring und Bahnhofquartier“, Bericht der städtischen Planungskommission, Baden, Mai 1967

Stadt Baden (1972): „Planung Dättwil“, Bericht der städtischen Planungskommission, Baden, Juni 1972

Stadtbüro Baden: „Baden Stadt Blatt“, diverse Nummern 1996 - 1998

Schweizerischer **Städteverband** (1999): „Statistik der Schweizer Städte“, 61. Ausgabe.

Stadt Baden (1975): „**Stand der Planung 1975**“, Baden, Juni 1975.

Statistisches Amt des Kantons Aargau (1997): „**Statistisches Jahrbuch des Kantons Aargau**“, Aarau, November 1997.

- **Luzern**

Stadt Luzern / Stadtrat: „**Stadtmarketing / Internet**“, Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 23. September 1998 (**B+A 27/1998**)

Stadt Luzern (1998): „**Bebauungsplan B136 Würzenbach**“, öffentliche Planauflage 11.2.98 - 12.3.98.

Stadt Luzern: „**Bericht zur Rechnung 1996**“

Stadt Luzern: „**Brennpunkt**“, Informationszeitung der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde, diverse Nummern zu Quartierplanung und BZO1986 - 1999

Stadt Luzern: „**Corporate Identity** der Stadt Luzern / Manual Corporate Design“, Luzern (undatiert)

Stadt Luzern (1994): „**Erläuterungen des Stadtrates zur städtischen Volksabstimmung vom 25.9.1994 - Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern (BZO)**“

Stadt Luzern / Stadtrat (1998): „**Gesamtplanung 1999 -2002**“, Bericht an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 26.8.98, B+A 24/1998.

Stadt Luzern / Stadtrat (1997): „**Gesamtplanung 1998 -2001**“, Bericht an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 26.8.98, B+A 31/1997.

Stadt Luzern: „**Geschäftsbericht**“, Jahrgänge 1997 - 1998

„**Luzern - eine Stadt stellt sich vor**“, Hauptausstellung zum Stadtjubiläum Stadt Luzern 1178 - 1978 in der Kornschütte, 15.9. - 7.11.1978.

Stadtplanung Luzern / Fachgruppe Öffentlichkeitsarbeit (1988): „**Offene Quartierplanungen - Ablauf und Öffentlichkeitsarbeit**“, Arbeitsunterlage Nr. 135, Fassung 5 vom 18.8.88.

Stadtplanung Luzern / Quartierplanung Würzenbach: „**Quartierplanung Würzenbach**: Bebauungsplan, Verkehrsrichtplan, Fusswegkonzept, Massnahmenkatalog“, 2. öffentliche Quartiersversammlung am 1.12.1987 (Thomas R. Motta)

Stadt Luzern: „**Rechnung 1998**“

Scheunpflug, Volkhard (1998): „Ich bitte Sie, hochgeehrte Herren, das Herz auf zu tun - 200 Jahre Bürgergemeinde Luzern“, Bürgergemeinde Luzern.

Schnieper, Werner (1998): „Die Gebäudesanierung im Dienste der Siedlungsentwicklung nach innen“, Referatsstext, Luzern, 12.3.98.

Schnieper, Werner (1991): „Neue Modelle der Stadtplanung: Die Stadtplanung von unten, Erfahrungen“, Referatsstext zur VLP-Tagung vom 21.11.1991 „Aktuelle Probleme der Stadtentwicklungspolitik in der Schweiz“

„Bevölkerungsrückgang der Stadt Luzern. Folgerungen aus der Prognos-Studie“, Arbeitsunterlage Nr. 67 der **Stadtplanung Luzern** (Fassung 1) vom **20. August 1979**

Stadtplanung Luzern (1976): „**Städtebauliches Leitbild 1976**“, Baudirektion der Stadt Luzern.

Stadt Luzern: „**Voranschlag**“, Jahrgänge 1999 - 2000

www.stadt-luzern.ch (homepage der Stadt Luzern)

Stadt Luzern: „**Bau- und Zonenreglement** vom 5. Mai 1994“, Ausgabe vom 1. Oktober 1996

„**Zielkatalog**“ (1979), Arbeitsunterlage Nr.48 vom 30.1.79 der Stadtplanung Luzern / Stadtplanungskommission

- **Winterthur**

Stadtmarketing Winterthur: „**Bilanz** per 31.12.95“

Stadtmarketing Winterthur: „**Bilanz** per 31.12.94“

Stadtmarketing Winterthur (1998): „**Winterthur zeigt seine Stärken - Dokumentation Wirtschafts- und Unternehmensstandort**“, Broschüre, Winterthur, Juni 1998

Stadtmarketing Winterthur: „**Eigenheime** in Winterthur - Angebote Dezember 1999“, **Broschüre**, Winterthur.

Stadtmarketing Winterthur: „**Eigenheime** in Winterthur - Angebote Dezember 1998“, **Broschüre**, Winterthur.

Stadtentwicklung Winterthur / Departement Bau (1991): „**Ergebnis der Werkstatt '90**“, 26. März 1991

Stadtmarketing Winterthur: „**Gewerblich nutzbare Areale und Immobilien** in Winterthur - Angebote Herbst / Winter 1998/99“, **Broschüre**, Winterthur.

Stadtentwicklung Winterthur (1996): „**Information Nr. 6, November 1996**“, Zeitung, Winterthur

Stadtentwicklung Winterthur (1996): „**Information Nr. 5, August 1995**“, Zeitung, Winterthur

Stadtmarketing Winterthur: „**Jahresberichte**“ 1994 - 1998, Winterthur.

Krämer, Fridolin: „Stadtmarketing Winterthur - die Entwicklung der Stadt aktiv mitgestalten“, Bericht, Winterthur (undatiert, ca. 1998).

Stadtmarketing Winterthur: „**Winterthur - Marketing für eine Stadt. Leitidee und Umsetzung**“, Winterthur, 31.1.1995.

Stadtmarketing Winterthur: „**Presseinformation** vom 30. Mai 1994“, Winterthur.

Stadtentwicklung Winterthur: „**Rahmenplan Stadtmitte - Übersicht**“, Plan (undatiert)

Stadtentwicklung Winterthur: „**Rahmenplan Stadtmitte - Nachführungsstand 1.12.96**“, Ordner

Literaturverzeichnis

- Stadtmarketing Winterthur (1998): „Winterthur - **Stadt zum Leben**“, Broschüre, Winterthur (undatiert)
- Arbeitsausschuss Stadtmarketing (1993): „**Stadtmarketing Winterthur. Konzept**“, Winterthur, 26.5.1993.
- Sulzer** (1992): „Sulzer Areal - Chance für Winterthur“, Zeitung, Sulzer Winterthur, September 1992.
- Suter**, Beat: „Stadtentwicklung Winterthur - Dokumentation der Tätigkeit in den Jahren 1990 bis 1999 - Rückblende auf 10 Jahre Stadtentwicklung“, Bericht, Winterthur (undatiert, ca. 1999).
- Departement Bau / Stadtentwicklung (1992): „**Testplanung Stadtmitte Winterthur**“, Winterthur, August 1992
- Departement Bau / Abteilung Stadtplanung: „**Winterthur in Zahlen 1998**“, Winterthur.
- www.stadtmarketing.ch (homepage des Stadtmarketing Winterthur)
- www.stadt-winterthur.ch (homepage der Stadt Winterthur)
- Stadtrat Winterthur (1998): „**Ziele des Stadtrates** von Winterthur Amtsdauer 1998 - 2002“, Juli 1998

Literaturverzeichnis

Anhänge

Anhang 1: Interviewte Fachpersonen in den Fallstudienstädten

Bei den folgenden Fachpersonen in den vier Fallstudienstädten bedanke ich mich sehr herzlich für die Bereitschaft zu einem Interview sowie die Zurverfügungstellung von weiterführenden Dokumenten.

- Herrn **Felix Fuchs**, Stadtbaumeister der Stadt Aarau (Interview vom 18.1.2000)
- Herrn **Andreas Schneider**, Leiter der Sektion Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderer der Stadt Aarau (Interview vom 6.1.2000)
- Herrn **Rolf Wegmann**, Leiter der Abteilung Entwicklungsplanung der Stadt Baden (Interview vom 4.1.2000)
- Herrn **Herrmann**, Abt. Finanzen der Stadt Baden (Telefonat im August 2000)
- Herrn **Mark Ineichen**, Stadtplaner im Stadtplanungsamt der Stadt Luzern (Interview vom 25.1.00)
- Frau **Esther Affentranger**, Beauftragte für Stadtmarketing der Stadt Luzern (Interview vom 10.1.00)
- Herrn **Fridolin Krämer**, Delegierter des Vorstandes Stadtmarketing Winterthur, ehemaliger Baudepartementssekretär von Winterthur (Interview vom 17.1.2000)
- Herrn **Beat Suter**, Planungskordinator Stadtentwicklung Winterthur (Interview vom 21.1.00)

Anhang 2: Vergleich der Leitbilder der Stadtentwicklung Aarau

	Gesamtentwicklungsplanung 1970	Leitbild 1993
<i>Themen:</i>		
<i>Wirtschaft</i>	<p>„Aaraus Wirtschaftskraft ist bedroht“</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine Grossindustrie • Ansässige Industriebetriebe können sich nicht ausdehnen -> wandern ab. 	<ul style="list-style-type: none"> • „Nur wenige freie Flächen für zukunftssträchtige Dienstleistungen“ • „Starke Ausrichtung auf den öffentlichen Sektor“ (Beamtenstadt) • Zuwenig hochqualifizierte Arbeitskräfte (gut ausgebautes Verkehrssystem führt zu einem „Wegpendeln“ dieser Leute nach den Hochschulstandorten Zürich und Basel)
<i>Verkehr</i>	„Aarau droht im Verkehr zu ersticken“	Verkehr als Hauptverursacher der Luftreinhalte- und Lärmschutz-Probleme (Umweltschutzziele nur mit einschneidenden Massnahmen zu erreichen)
<i>Wohnungen</i>	„Aarau hat zuwenig Wohnungen“	<ul style="list-style-type: none"> • „Kaum Baulandreserven für den Wohnungsbau“ • Unzureichendes Wohnungsangebot für steuerlich interessante EinwohnerInnen (Junge, Familien)
<i>Bevölkerung</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang und Überalterung der Bevölkerung droht
<i>Soziales</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Überkommunale Zusammenarbeit zur Koordinierung der Sozialdienste angestrebt • Verbesserungen nötig bei Kinder- und Altenbetreuung sowie bei der Ausländer-Integration
<i>Finanzen</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Demograph. Entwicklung problematisch für Steueraufkommen natürlicher Personen • Ziel: Halten des Steuerfusses, straffe Kostenkontrolle

Anhänge

	Gesamtentwicklungsplanung 1970	Leitbild 1993
<i>Bildung, Freizeit, Kultur</i>	„Aarau braucht mehr Einrichtungen für Bildung, Freizeit und Kultur“	<ul style="list-style-type: none"> • Breites Bildungsangebot vorhanden, aber höhere Schulen und private (Weiter-)Bildungsinstitutionen fehlen • Angebots- und Imageverbesserungen im Kulturbereich als Ziel (Kulturleitbild) • Förderung von Infrastruktureinrichtung in Sport und Kultur als Ziel
<i>Raumplanung</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik als Ziel
<i>Energie und Umwelt</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Ziel minimale Umweltbelastung und minimaler Energieeinsatz • „realistische Haltung“ bzgl. Alternativenenergien • Erhalt von Artenvielfalt und Naturlandschaften als Ziel
<i>Wasserversorgung / Abfallentsorgung</i>		Sicherstellung und Umweltgerechtigkeit als Ziel
<i>Innenstadt</i>	„Aaraus Innenstadt darf nicht absterben“	Ostumfahrung als vordringliche Massnahme zur Verkehrsbefreiung der Innenstadt
<i>Image</i>	„Aarau hat ein stärkeres Image nötig“	
<i>Interkommunale Zusammenarbeit</i>	„Aarau hört an seinen Grenzen nicht auf“	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Zentralität und Urbanität als Ziel • Stadt soll Initiative ergreifen für verstärkte regionale Zusammenarbeit • Ortsplanungen sollen durch überregionale Agglomerationsplanung abgestimmt werden
Auslösende Faktoren:		
	<ul style="list-style-type: none"> • Stadt von wirtsch. und sozialer Entwicklung der Nachkriegszeit überfordert • Zusammenhänge immer schwerer erkennbar • Vergrößerung des Aufgabenkreises der Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenztheit der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel • Prioritätensetzung nötig • Wirtsch. und gesellsch. Entwicklungen (Zunahme Mobilität, allg. Wertewandel, Globalisierung) führen zu einem markanten Wandel der

Anhänge

	Gesamtentwicklungsplanung 1970	Leitbild 1993
		Städte (Struktur, Erscheinungsbild)
Motivation:		
	<ul style="list-style-type: none"> • Ungelenkte Entwicklung in die Hand nehmen • Beseitigung von Unsicherheiten • Definition von realistischen und optimalen Zielen 	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbild als politisches Führungsinstrument ermöglicht zielgerichtetes politisches Handeln • Aber: da viele Entwicklungen nicht vorhersehbar, braucht es auch Flexibilität
Ziele:		
	<ul style="list-style-type: none"> • Wiedergewinnung und langfristige Erhaltung der Stadtindividualität Aaraus, seiner Wohnlichkeit („menschengerechte Stadt“) und seines Wirtschaftswachstums im Rahmen der gesteigerten Anforderungen der Zukunft. 	<ul style="list-style-type: none"> • „Wohlfahrt, Sicherheit, Lebensqualität erhalten und steigern“
Vorgehen:		
	<ul style="list-style-type: none"> • Planungskommission arbeitet mit öffentlich kommuniziertem Arbeitsprogramm (Bestandesaufnahme, Analyse, Trendprognosen, Eignungsuntersuchung, Flächenbedarf, Entwurf möglicher Entwicklungsmodelle, Leitbild, Entwicklungspläne) • Mitwirkung der Öffentlichkeit (Zur Diskussionstellung jeder Planungsphase, öffentl. Veranstaltungen, Aufruf zum Mitdenken) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgelöst durch Nachdenken über Corporate Identity: Auftrag an Verwaltung zur Ausarbeitung eines Leitbildes (Federführung bei der Stadtplanung) • Externe Moderation durch privates Expertenbüro, das im NFP 25 Aarau als eine Fallstudie bearbeitet hatte • Leitbild hat als Regierungsrichtlinie verbindlichen Charakter für Stadtrat und Verwaltung; Kenntnisnahme durch Einwohnerrat (Legislative)
Akteure:		
	<ul style="list-style-type: none"> • Planungskommission (Behörden und Experten) • Öffentlichkeit (Mitdenken, Mitwirkung) • Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtrat und Verwaltung • Experte (Moderation)

Anhänge

	Gesamtentwicklungsplanung 1970	Leitbild 1993
<i>Kosten:</i>		
	<ul style="list-style-type: none">• Planungskosten: 2 Mio Fr. („Die Planung soll möglichst lückenlos durchgeführt werden, um späteres Flickwerk zu vermeiden“)• Realisierung: Finanzierung aus den jährlichen Rechnungen	<ul style="list-style-type: none">• Keine Nennung von Zahlen im Leitbild• Prioritätensetzung und etappenweise Realisierung im üblichen politischen Prozess, wobei finanzielle Rahmenbedingungen straffe Grenzen setzen

Anhang 3: Vergleich der Leitbilder der Stadtentwicklung Badens

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>Themen:</i>			
<i>Bevölkerung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnbevölkerung muss erhöht werden (insb. wegen Infrastrukturlasten), auf dieses zentrale Ziel sind alle Massnahmen auszurichten • Seit jeher sehr grosser Anteil ausländischer Bevölkerung; Zeichen für Badens Weltoffenheit • Integration der sozial Schwächeren ist anzustreben 	<ul style="list-style-type: none"> • Einwohnerzahl blieb seit 1975 etwa konstant bei ca. 14'000 (trotz starker Wohnbautätigkeit) • Bis 1995 Einwohnerzahl auf ca. 15'000 erhöhen und dann konstant halten • Ausgewogene Bev.struktur wird angestrebt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgewogene Bev.struktur vorhanden (Beobachtung Problem der Überalterung nötig) • Genügend Baulandreserven vorhanden • Engagement für gesellschaftl. Integration nötig (ausserfam. Kinderbetreuung, Jugendliche, AusländerInnen, Betagte) • Öffentl. Sicherheit umfassend pflegen
<i>Bildung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bestehende Einrichtungen (Bildung, Freizeit, Kultur, Soziales), die Badens zentralörtlicher Funktion dienen, sind optimal zu nutzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Schulraum muss insb. für den kaufmännischen und gewerbl.-industriellen Bereich weiter ausgebaut werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Wichtiger Standortfaktor • Berufs- und Weiterbildung stärken und weiterentwickeln (Arbeitsort mit industrieller Tradition) • Aufbau neues Berufsbildungszentrum (Stadt und ABB) • FHS für Gestaltung nach Baden holen

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>Finanzen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In den letzten Jahren entstandene schwierige Finanzlage der Stadt („Mythos der reichen Gemeinde Baden hat keine Berechtigung mehr“) • Massnahmen: Erhöhung der Einwohnerzahl, Sparen, regionaler Lastenausgleich, Optimierung der Infrastrukturinvestitionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzieller Handlungsspielraum wird enger (Aufwandwachstum, Stagnation der Erträge) • Massnahmen auf Ertrags- (Wohnbauförderung) und Aufwandseite (Effizienzsteigerung der Verwaltung, Lastenausgleich) sind nötig • Prioritätensetzung bei den Investitionen in den Bereichen Kultur, Städtebau, öV und Umweltschutz 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesunder Finanzhaushalt der Stadt (in rezessivem Umfeld gut behauptet) • Anstehende grosse Investitionsvorhaben rechtfertigen vorübergehende Mehrverschuldung
<i>Kultur</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderspielplätze sind wichtig 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimale Raumbewirtschaftung der Freizeit- und Sportanlagen durch Stadt zu koordinieren • Hauptaufgabe der Stadt im Kulturbereich ist Förderung kultureller Bestrebungen privater Träger-schaften 	<ul style="list-style-type: none"> • Überdurchschnittliches kulturelles Angebot als ernstzunehmender Standortfaktor • Breites Verständnis von „Kultur“ (inkl. öffentl. Raum)
<i>Regionale Zusammenarbeit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • „Baden ist ein regionales Zentrum mittlerer Ordnung“ (p.38) • Reg. Zusammenarbeit ist zu intensivieren • Prüfung einer regionalen Wasserversorgung • Schaffung eines öff.-rechtl. regionalen Planungsverbandes sowie von regionalen Mehrzweckverbänden 		<ul style="list-style-type: none"> • Bestehende regionale Verbände (Infrastruktur, Bildung, Kultur, Verkehr, Tourismus, Standortmarketing) • Gemeinsame Entw.-planung Bäderquartier Baden mit Ennetbaden • Weitere Förderung von Zusammenarbeitsformen nötig

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>Städtebau</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Planung der „neuen“ Stadtteile im Vgl. zu 60er-Jahren massiv redimensioniert bzgl. Wachstumserwartungen • Nutzungsdurchmischung ist anzustreben (sowohl Innensadt wie Aussenquartiere)¹¹³ • Wohnqualität in den Stadtquartieren ist zu erhöhen • Bildlegende: „Wochenmarkt auf dem Kirchplatz (anstelle von Parkplätzen)“ (p.39) • Anspruch „Endausbau“ (des Schlossbergplatzes) scheitert an langdauernden Prozessen • Stellung Badens als führender Badeort ist zu halten und auszubauen • Überdenken der Planungen der neuen Stadtteile nötig (mehr Qualität, weniger Quantität) • Dringl. BB über die Raumplanung verlangt Ortsbildschutz (p.68) 	<ul style="list-style-type: none"> • Steigende Flächenverknappung erfordert eine Verdichtung nach innen und eine Etappierung weiterer Erschliessungen • Für die Qualität des Stadtbildes sind stärkere Anstrengungen nötig (z.B. soll § 41 der städt. Bauordnung ein Inventar schützenswerter Bauten verlangen („Ästhetikparagraph“)) • Baden als Badeort muss mit erheblichen Anstrengungen von privater und öffentlicher Seite wieder an Bedeutung gewinnen • Förderung des Aufenthaltstourismus, Tagestourismus nur in zweiter Priorität • Pflege des öffentl. Freiraums von grosser Bedeutung 	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungswachstum: in Aussenquartieren (v.a. Rütihof, Dättwil) abgeschlossen, wichtigstes Potenzial Baden Nord („nach innen“) • Qualitätssichernde Kriterien für „Entw. nach innen“ nötig (Freiräume, Umwelt, Lebendigkeit) • Engagement der Stadt für Erneuerung des Bäderquartiers

¹¹³ „Für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung (Deckung des täglichen Konsumbedarfs) wird im Minimum ein Einkaufsfladen pro Quartier postuliert“. (Stand der Planung 1975, p. 30)

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>Umwelt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gute Verbindungen zu den Grün- und erholungsgebieten sind wichtig. („Öffentl. Freiräume ... sind Voraussetzung für den Charakter und das Leben in einer Stadt“ (p.55) 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemdruck auf die städtische Umwelt nimmt zu (Boden, Wasser, Luft, Lärm, Energieversorgung, Abfallentsorgung) • Kommunaler Kulturlandplan soll Schutz des Kulturlandes gewährleisten • Grenzwerte in der Luftreinhaltung sollen bis 1995 unterschritten werden • Städt. Handlungsspielraum bei der Lärmbekämpfung mässig gross • Energiekonzept ist zu überarbeiten • Fernwärmeprojekt Transwal ist weiter zu prüfen • Im Abfallbereich ist Öffentlichkeitsarbeit nötig 	<ul style="list-style-type: none"> • Baden betreibt aktive Umweltpolitik (Lärm, Massnahmenplan Luft, Richtplanung Natur & Landschaft, Energieleitbild, Altlasten) • Grosse Bedeutung von Frei- und Grünräumen im Siedlungsgebiet (namentl. Baden-Nord)
<i>Verkehr</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnqualität leidet in den meisten städtischen Quartieren unter der Verkehrszunahme -> Schutz nötig („qualitative Massnahmen“) • „Auf Stadtgebiet ist den ... Fusswegen grosse Beachtung zu schenken“ (p.30) • Starkes Zurückbuchstabieren von den Ausbauplänen von 1965 (z.B.Vorschlag Gebüh- 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkehrsprognosen haben sich bewahrt • Lenkende Massnahmen sollen die nachfrageorientierte Verkehrsplanung ablösen • Einfahrtsregelungen sollen eine Verkehrsmengendosierung innerhalb des Regionalkerns bewirken • Verkehrsberuhigungen, -befreiungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Weiter zunehmende Belastung prognostiziert (v.a. Ziel-/Quellverkehr) • Wohnquartiere und Innenstadt sind zu schützen (z.B. mit Umfahrung Bäderquartier) • Ziel des Aufbaus eines Mobilitätsmanagements • Planung grösserer Bauvorhaben wird auf Velotauglichkeit geprüft

Anhänge

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
	<p>renerhebung am (weiteren) Stadtrand, usw.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entmischung des Verkehrs (Schaffung von attraktiven Rad- und Fussverbindungen) • „Der Verkehr hat eine dienende Aufgabe“ 	<p>und Parkraumkonzept sind zu realisieren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderung des öV hat höchste Priorität • Massnahmenkatalog zugunsten von Zweiradverkehr in Bearbeitung 	
<i>Wirtschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • „Zahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zu den EinwohnerInnen extrem hoch“ (BBC!) (p.33) • Ein weiterer Ausbau der Arbeitsplätze wird nicht angestrebt (Ausnahmen: Kleingewerbe und Detailhandel) • In Zukunft wird mit einem stark verlangsamten wirtsch. Wachstum gerechnet“ (p.38) • „Nach Jahren einer rückläufigen Entw. ist Baden als führender Badekurort zu halten und auszubauen“ (p.46) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Zahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zu den EinwohnerInnen • Geringe Ausbaureserven in den Industrie- und Gewerbebezonen (Reserven in den Regionsgemeinden vorhanden) • Zielkonflikte zwischen Baden als Wohn- und als Arbeitsort müssen in einem guten Nebeneinander gelöst werden • Vielfältiges Einkaufs- und Dienstleistungsangebot in der Innenstadt ist zu erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Baden behauptet sich als Wirtschaftsstandort, starke Zunahme der DL • Sehr starker Rückgang der Industrie, Zunahme von Kleinbetrieben • Baden als Einkaufsort unter Konkurrenzdruck -> braucht zusätzliche Anstrengungen • Neuorientierung der Bäder nötig • Stadtentwicklungs-, Wirtschafts- und Kulturförderungs- sowie Tourismuspolitik sind zu koordinieren

Anhänge

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>Wohnungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Wohnungsbaus nötig zur Erhöhung der EinwohnerInnenzahl • Steigende Flächenansprüche lassen trotz Wohnungsbau die Bev. stagnieren • Flächenanteile für Wohnen sind (insb. in innerstädt. Quartieren) sicherzustellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgewogene Bev.struktur soll mit Wohnraumförderung unterstützt werden • Stadt stellt für gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbau Bauland mit reduziertem Baurechtszins zur Verfügung (aktive Bodenpolitik) • Wohnqualität in städtischen Gebieten ist zu erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wohnattraktivität stellt hohe Ansprüche an Siedlung, Erschliessung und Wohnumfeld
<i>Soziales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale Aspekte werden in Zukunft mehr Bestandteil der Planung sein müssen 	<ul style="list-style-type: none"> • Für hilfebedürftige Personen (Jugendliche, Betagte, Fürsorge) ist ein tragfähiges Hilfeleistungssystem zu erstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkung sozialer Netze und Hilfe zur Selbsthilfe nötig • Quartiergemeinschaften als wichtige soziale Strukturen • Integration zentral
<i>Städtische Werke</i>	Versorgung (Elektrizität, Erdgas, Wasser, Radio- und Fernsehen) sowie Entsorgung (KVA, Abwasser, Altglas) funktionieren	Energiekonzept der Stadt als Grundlage für Investitionsentscheide der städt. Werke	<ul style="list-style-type: none"> • Umwandlung in eine AG anstreben (Liberalisierung des Marktes)
<i>Innenstadt</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Der Verdrängung von Wohnnutzung in der Innenstadt (durch Geschäftsnutzungen) ist entgegenzuwirken • Vorhandene Bausubstanz ist vermehrt zu pflegen 	Weite Gasse soll verkehrsbefreit werden	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwertung nötig

Anhänge

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>(Standortfaktoren)</i>			<ul style="list-style-type: none"> Wirtschaft: gut ausgebildete Bevölkerung, Weiterbildungsmöglichkeiten, Verbindung zur Forschung
<i>(Verwaltungsreform)</i>		<ul style="list-style-type: none"> (Rede davon, vgl. p.121) 	
Auslösende Faktoren:			
	<ul style="list-style-type: none"> Abflachen des Aufschwungs der 60er-jahre zwingt zu einer Neu Beurteilung in allen Planungsbereichen Drohende Energieverknappung (Erdölkrise) 	<ul style="list-style-type: none"> Planungstradition in Baden (Postulat aus dem „Einwohnerrat rannte offene Türen ein“) Gemeinwesen müssen sich auf erschwerte Bedingungen einstellen (Grenzen der finanziellen Belastbarkeit durch zunehmende Aufgaben spürbar, Umweltprobleme beeinträchtigen die Lebensqualität in den Städten) 	<ul style="list-style-type: none"> Badener „Planungstradition“ Angesichts rasanter Veränderungen flexible Planungsinstrumente nötig
Motivation:			
	<ul style="list-style-type: none"> „Oberstes Ziel der Planung bleibt nach wie vor die Wohnlichkeit der gesamten Stadt“ (p.7) 	<ul style="list-style-type: none"> Planungsbericht als Leitlinie und Grundlage für spätere Investitionen und Massnahmen Erhaltung und Steigerung der Wohnqualität als eines der wesentlichsten Ziele städtischer Planung 	<ul style="list-style-type: none"> Soll neu und visionär sein, aber auch politisch tragfähig Behördenverbindliches Führungsinstrument Übersicht und Orientierungshilfe für interessierte Bev. Grundlage für laufende Entscheidungsprozesse

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
Ziele:	<ul style="list-style-type: none"> • Standortbestimmung im Rahmen der stets voranschreitenden rollenden Planung • Planungsziele bis 1985 (d.h. bewusste Abkehr von langfristig ausgerichteter Planung, arbeiten mit Varianten) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planungshorizont bis 1995 • Trotz erschwelter Umstände soll Baden seine Funktion <ul style="list-style-type: none"> - als regionales Zentrum mit vielen zentralörtlichen Aufgaben - als traditionsreicher Kurort - als Wirtschaftsstandort und - als Wohnort wahrnehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Auf lange Sicht angelegte (nachhaltige) Stadtentwicklung • Zielkonflikte einer nachhaltigen Stadtentw. thematisiert; auf Transparenz aufbauend Leitsätze entwickelt • Verbesserung und Erhaltung der Lebensqualität und des Lebensraums
Vorgehen:	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgearbeitet von der städtischen Planungskommission unter der Leitung des Stadtmanns (Mitglieder der Verwaltung sowie externe Experten) • Zusammenarbeit mit der Stadtplanung Baden (Verwaltung) und externen „Konsultativmitgliedern“ • Bericht wird auf breiter Basis öffentlich zu Diskussion gestellt Plakate, (öff. Veranstaltungen) • Reaktionen werden in einem Ergänzungsbericht verarbeitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfasser: Stadtplanung Baden (Verwaltung) • Beratung durch Planungskommission Baden und Stadtbildkommission Baden • Breite „Vernehmlassung“ bei der Bevölkerung, Parteien, Vereinen, usw. (Bericht konnte mit Karte aus einer entspr. Broschüre bei der Stadt bestellt werden) • Beratung und Genehmigung im Stadtrat (8.7.86) 	<ul style="list-style-type: none"> • Projektteam (Verwaltung, Erarbeitung); Beizug und Einfluss von: Projektkommission (breit, auch Externe), Beirat (überregional besetzt, in Anfangsphase grosser Einfluss), Planungskommission (ständige parlamentarische Kommission), parlamentarischer Beirat (nicht ständig) • viel Öffentlichkeitsarbeit, zwei „Vernehmlassungen“ bei der Bevölkerung • Schlussredaktion durch Projektteam • Zustimmung von Stadtrat und Parlament zu den Leitsätzen

Anhänge

	Stand der Planung 1975	Planungsbericht 86	Planungsleitbild 1998
<i>Akteure:</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Städtische Planungskommission (Stadtammann, externe Experten, Mitglieder der Verwaltung aus dem Bau- und Planungsbereich) • Beizug von Konsultativmitgliedern (Architekten aus der Region) • Stadtplanung Baden (Verwaltung) • Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung (Verfasser ist Stadtplanung Baden) • Beratung: <ul style="list-style-type: none"> - Planungskommission (ständige parlamentarische Kommission) - Stadtbildkommission • Stadtrat • Bevölkerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtrat und Verwaltung • Externe ExpertInnen • Bevölkerung • Organisierte lokale Interessen (Parteien, Verbände) • Planungskommission
<i>Kosten:</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • (k.A.) 	<ul style="list-style-type: none"> • (k.A.) 	<ul style="list-style-type: none"> • (k.A.)

Anhang 4: Vergleich der Leitbilder der Stadtentwicklung Luzerns

	Städtebauliches Leitbild 1976	Zielkatalog Stadt- planung Luzern 1979 (Operationalisierung des Leitbildes 1976)	Stadtmarketing / Internet 1998 (Konzept)
<i>Themen:</i>			
<i>Landschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Naherholungsgebiete sichern und ausbauen • Bedrohung der Erholungsgebiete durch Bautätigkeit sowie Erholungssuchende selbst (Autoverkehr) • Natur- und Heimatschutz: ökologisches Gleichgewicht und Landschaftsbild müssen geschützt werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative und quantitative Verbesserung der Erholungsräume • Berücksichtigung der landschaftl. und histor. Voraussetzungen als natürliche Stadtelemente • Attraktive Gestaltung städtischer Freiräume 	
<i>Verkehr</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Überbelastung durch den MIV schadet dem Gesamtverkehrssystem sowie der Qualität Luzerns als Lebensraum und Touristenort • Belastung der Innenstadt reduzieren • Verkehr auf der Seebücke von 50'000 Fzg. auf 20 - 25'000 reduzieren • Durchgangsverkehr auf Umfahrungen bringen; flankierend: Parkraumpolitik • Fuss- und Radwege sowie öV fördern 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkehr minimalisieren • Verkehrssystem ohne Flächenausdehnung funktionstüchtig erhalten • Durchgangsverkehr reduzieren • Parkplatzzahl der Leistungsfähigkeit des Netzes anpassen • Verbesserung der Verkehrsbedingungen für Velos und Fussgänger 	

Anhänge

	Städtebauliches Leitbild 1976	Zielkatalog Stadt- planung Luzern 1979 (Operationalisierung des Leitbildes 1976)	Stadtmarketing / Internet 1998 (Konzept)
<i>Siedlung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungsraum Luzern von der Fläche her begrenzt • Gewerbliche Nutzung fördern (wo sie nicht mit Wohnnutzung konfligiert) • Wohnraum sind vor Verdrängung durch Arbeitsflächen zu schützen (Nutzungsvorschriften) • Planungsmehrwerte sind angemessen abzuschöpfen 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative und quantitative Verbesserung des Wohnens • Steigerung der Erlebnisdichte • Schutz der bestehenden Bausubstanz 	
<i>Öffentl. Bauten und Anlagen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Schulbauten nötig • Weitere Sportstätten nötig (u.a. wegen Turnstundenobligatorium) • Spielgelegenheiten für Kinder nötig (Spielplätze) • Gemeinschafts- / Freizeitzentren einrichten • Grünflächenkonzept soll erarbeitet werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative und quantitative Verbesserung 	

Anhänge

	Städtebauliches Leitbild 1976	Zielkatalog Stadt- planung Luzern 1979 (Operationalisierung des Leitbildes 1976)	Stadtmarketing / Internet 1998 (Konzept)
<i>Versorgung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Energie: Förderung umweltfreundlicher Energieträger • Wasser: Wasserversorgung sichergestellt • Abfall: Konzepte zur Sammlung und Wiederverwertung nötig • Kanalisation / Abwasser: Anschluss an ARA muss flächendeckend erfolgen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung hoher städtebaulicher Qualität 	
<i>Bevölkerung / Gesellschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sinkende Bevölkerungszahlen (Korrektur der Prognosen nötig, Einpendeln bei 65 - 70'000 erwartet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbau und Sicherstellung der öff. Meinungsbildung (Öffentlichkeitsarbeit) • Sicherung des Privateigentums • Förderung des Privateigentums für alle Einkommensschichten • Schutz der natürl. Ressourcen • Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit • Bevölkerungsverlust stoppen 	
<i>Finanzen Wirtschaft</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Finanznot der öff. Hand wegen Rezession 	<ul style="list-style-type: none"> • Weg von einseitiger Abhängigkeit vom Tourismus • Luzern als „Einkaufszentrum Innerschweiz“ • Förderung des Fremdenverkehrs 	<ul style="list-style-type: none"> • Verschärfte Situation der städt. Finanzhaushalte • Gemeinwesen im Wettbewerb

Anhänge

	Städtebauliches Leitbild 1976	Zielkatalog Stadt- planung Luzern 1979 (Operationalisierung des Leitbildes 1976)	Stadtmarketing / Internet 1998 (Konzept)
<i>Kultur</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Stadt als Kulturzentrum 	
<i>„Management der Stadt“</i>			<ul style="list-style-type: none"> • Stadtmarketing als Handlungs- und Führungsinstrument • Ganzheitlicher Ansatz
<i>Auslösende Faktoren:</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Baurechtliche Grundlagen neu schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wille zur Operationalisierung / Umsetzung der Leitideen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb der Gemeinwesen
<i>Motivation:</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Alle raumrelevanten Aspekte der Stadterhaltung und der Stadtentwicklung prüfen 	<ul style="list-style-type: none"> • Operationalisierung der Leitideen in: <ul style="list-style-type: none"> - Zielhierarchie (Ober-, Zwischen-, Unterziele) - Massnahmen - bestehende und neu zu schaffende Rechtsgrundlagen - Instrumente und Koordination 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation fördern

Anhänge

	Städtebauliches Leitbild 1976	Zielkatalog Stadt- planung Luzern 1979 (Operationalisierung des Leitbildes 1976)	Stadtmarketing / Internet 1998 (Konzept)
Ziele:			
	<ul style="list-style-type: none"> • Wohlfahrt der städtischen Bevölkerung • Zielspektrum: <ul style="list-style-type: none"> - wirtschaftliche Z. (z.B. Steigerung der Wirtschaftsleistung), - Z. der öff. Hand (Steuererträge) - Z. der Bevölkerung (Vielseitige Angebote) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hebung der Lebensqualität • Hebung der gemeinsamen Wohlfahrt im immateriellen und materiellen Bereich • <i>Leitideen:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Siedlungspolitisch: wohnliche Stadt - Gesellschaftspolitisch: Förderung der allg. Wohlfahrt - Wirtschaftspolitik: Wirtschaftlich starke Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> • „Stadt im Gleichgewicht“ • Stadtmarketing als Motor der Stadtentwicklung • Kommunikation mit den Dialoggruppen
Vorgehen:			
	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung des Leitbildes durch das Stadtplanungsamt (als Diskussionsgrundlage für interessierte Kreise) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussion in der Stadtplanungskommission 	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung der Stelle Stadtmarketing und einer Internet-homepage
Akteure:			
	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtplanungsamt • Beigezogene Ämter (z.B. Verkehr) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtplanungskommission 	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtrat und Verwaltung • anzusprechen: Dialoggruppen
Kosten:			
	<ul style="list-style-type: none"> • (k.A.) 	<ul style="list-style-type: none"> • (k.A.) 	<ul style="list-style-type: none"> • 50%-Stelle und Fr. 50'000.- p.a.

Anhänge
