

Laurence Kager

Herausforderungen für Schweizer Städte in 30 Jahren

Ein Forschungsbericht zum Projekt Städtemanagement

IVM Institut für Verwaltungsmanagement
ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis:

| | |
|---|----|
| 1. Ausgangslage..... | 2 |
| 2. Stichprobe und Forschungsdesign..... | 2 |
| 3. Was sind die heutigen Trends oder zukünftigen Entwicklungen in den Städten? | 4 |
| 4. Was sind zukünftige Ziele der Städte? | 6 |
| 5. Welche Instrumente der positiven Entwicklung stehen zur Verfügung?..... | 7 |
| 6. Wie hoch ist die Voraussagesicherheit für langfristige Entwicklungen in der Stadtführung?..... | 8 |
| 7. Wo ist Fachwissen bezüglich zukünftigen Entwicklungen vorhanden?..... | 10 |
| 8. Welcher Nutzen sollte einer weiterführenden Studie bringen?..... | 13 |
| 9. Graphische Darstellung der Ergebnisse..... | 11 |
| 10. Schlusswort..... | 14 |
| 11. Literaturnachweis | 15 |
| 12. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis..... | 16 |

1. Ausgangslage

Ausgangspunkt für diese Studie bildete die Frage, wie Städte mit zukünftigen Herausforderungen umgehen. Dabei wird bewusst der Zeitraum der Legislaturperioden überschritten und auf einen Zeithorizont von 30 Jahren fokussiert.

Im Bereich der Wirtschaft ist das langfristige Planen bereits seit längerem eine Notwendigkeit, die den Erfolg und die Existenz eines Unternehmens sichert. Weit verbreitete Instrumente sind hier die Zukunftswerkstatt oder das Szenariomanagement. Dabei geht es bei Letzterem nicht darum, erwünschte Entwicklungen zu erwähnen, sondern auch die negativen Trends aufzuzeigen. Um die Entwicklung eines Faktors zu bestimmen, braucht man eine fundierte Wissensbasis; z.B. statistische Zahlen oder Expertenwissen. Hier geht es nicht um willkürliches Phantasieren, sondern um wissensbasierte Einschätzungen. Am Schluss hat man ein Repertoire von verschiedenen Szenarien und verschiedenen Arten des Handelns resp. Reagierens. Diese Methode kann für jedes Unternehmen und auch für Gemeinden (Fritsche, 1999) angewendet werden. Die Methode der Zukunftswerkstatt hat als Ziel, ausgehend von Visionen und Wünsche der Teilnehmer realistische Umsetzungsmassnahmen zu entwickeln, um die Ziele erreichen zu können.

Weitere Instrumente der langfristigen Planung in der Wirtschaft sind die SWOT-Analyse und das Risikomanagement. Bei Letzterem werden Gefahren und Risiken im Vorfeld analysiert, unabhängig von deren tatsächlichen Eintreten. Des Weiteren wird bestimmt, wie wahrscheinlich das Eintreten ist und wie gross der Schaden beim Eintritt der Risiken und Gefahren sein wird. Auf Basis dieser Einschätzung werden Massnahmen gesetzt, um den Schaden bei Eintritt der Gefahr mindern zu können oder/und sich an das bestehende Risiko anpassen zu können.

Nun stellt sich die Frage, wie mit dem Thema der langfristigen Planung in einer Stadt umgegangen wird. Wird in einer Stadtführung überhaupt so langfristig geplant und besteht überhaupt das Bedürfnis, so weit im Voraus zu planen? Auf welcher Basis werden langfristige Entscheidungen getroffen? Existieren überhaupt Instrumente in der Stadtführung die es erlauben, so weitreichend zu planen?

2. Stichprobe und Forschungsdesign

Zu der Frage des langfristigen Planens in der Stadtführung existierte bis anhin wenig Literatur. Dadurch müssen die oben genannten Fragen explorativ und mittels qualitativen Forschungsdesigns untersucht werden. Als Erhebungsinstrument wurden das narrative sowie das Leitfadeninterview eingesetzt und zur Datenauswertung wurde die qualitative Inhaltsanalyse verwendet.

Die Befragung wurde in zwei Phasen eingeteilt. Die erste Phase hat ein exploratives Erkenntnisziel und diente zur Orientierung bezüglich den relevanten Themen, die im Nachhinein abgefragt werden sollen. Die ersten drei Interviews waren offene Interviews mit einem Stadtschreiber, einem Raumplaner und einem Stadtpräsidenten. Aus diesen anfänglichen Interviews ergab sich dann ein Leitfadeninterview mit den oben genannten Fragen. Befragt wurden politische Führungspersonen und Entscheidungsträger in Städten.

Nach diesen ersten Interviews stellte sich heraus, dass ein solch weitreichendes Voraussehen die Befragten vor Schwierigkeiten stellte. Aus diesen ersten Resultaten heraus konnte

die Anfangsfrage nach den Herausforderungen der Städte in 30 Jahren differenziert und spezifiziert werden.

Folgende Fragen konnten nach den ersten explorativen Interviews konkretisiert werden:

- Was sind die heutigen Trends oder zukünftigen Entwicklungen in den Städten?
- Was sind zukünftige Ziele der Städte?
- Wie will man diese Ziele erreichen? Welche Instrumente der positiven Entwicklung stehen zur Verfügung?
- Auf was basieren die langfristigen Voraussagen der Stadtführung? Warum wissen sie das, was sie sagen/wissen?
- Wo sind Unsicherheiten bezüglich der Einschätzung für zukünftige Entwicklungen?
- Wo ist Fachwissen bezüglich zukünftigen Entwicklungen vorhanden und wo nicht?

In einem weiteren Schritt wurde auf Basis der oben ausformulierten Fragen ein Leitfadenterview aufgestellt, um zu diesen Themen genauere Informationen zu sammeln.

Bezüglich der Zusammensetzung der Stichprobe wurde die Auswahl auf Städte mittlerer Grösse (nach Einwohnerzahl) reduziert. Grosse Städte wie etwa Zürich oder Basel schienen für dieses Thema ungeeignet, weil diese bereits über eine hochprofessionelle Struktur verfügen. Kleine und mittelgrosse Städte besitzen diese Strukturen nicht und stehen im Dilemma Herausforderungen begegnen zu müssen ohne die Voraussetzung einer professionellen Systemsteuerung zu besitzen.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die ausgewählten Städte und befragten Personen auf der Ebene der Stadtführung.

Tabelle 1: Überblick über die ausgewählten Schweizer Städte (BFS, 2008).

| Stadt | Einwohnerzahl | Interviewter |
|------------|---------------|-----------------------|
| Bülach | 16 125 | Stadtschreiber |
| Frauenfeld | 22 450 | Stadt- und Raumplaner |
| Uster | 30 761 | Stadtpräsident |
| Grenchen | 15 751 | Stadtpräsident |
| Aarau | 15 615 | Stadtschreiber |
| Burgdorf | 15 049 | Stadtpräsidentin |

Die Stadt mit der grössten Einwohnerzahl ist Uster, gefolgt von Frauenfeld. Die weiteren Städte befinden sich von der Anzahl der Einwohner her auf gleicher Höhe. Unter den befragten Personen befindet sich ein Stadt- und Raumplaner, der in der ersten explorativen Interviewphase befragt wurde. Weitere befragte Personen waren einerseits Stadtschreiber auf Verwaltungsebene und andererseits Stadtpräsidenten auf der politischen Führungsebene. Die Aussagen der Befragten wurde im folgenden Text anonymisiert wiedergegeben, die Nummerierung der Interviews entspricht nicht der Reihenfolge der angegebenen Städte in Tabelle 1.

3. Was sind die heutigen Trends oder zukünftigen Entwicklungen in den Städten?

Die angesprochenen Themen der zukünftigen Herausforderungen spiegeln die von den in der Literaturrecherche ermittelten Trends (Stadt Zürich, 2007a; Stadt Zürich, 2007b; Stadt Zürich, 2006; Lampugnani, 2005; Rieniets, Schüller, Christiaanse, 2005) wider. Für jedes Interview wurden die Aussagen über zukünftige Entwicklungen und Trends herausgearbeitet und zu Oberbegriffen zusammengefasst. Im Folgenden sollen nun die am häufigsten genannten Trends und Entwicklungen aufzählt und erklärt werden. Die Reihenfolge der zukünftigen Herausforderungen erfolgt nach der Häufigkeit der Nennung:

Die Stadtentwicklung

Dieses Thema wurde durch die Befragten oft erwähnt, wobei hier unterschiedliche Aspekte diskutiert wurden. Der Wechsel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und die Urbanisierung einer Stadt haben laut den Interviewten unter anderem zur Folge, dass die Ansprüche an Fachkräfte sich ändern. Weiteres Thema in den Interviews war die Grenzen und die Erschliessung des Verkehrs. Die verkehrliche Erschliessung ist aus Sicht einiger Befragten einerseits wichtig, um den Transport von Personen und die Zugänglichkeit der Stadt zu gewährleisten. Andererseits hat es zur Folge, dass Personen sich weniger für die Stadt als Wohnort entscheiden, sondern in einer anderen Stadt leben und jeden Tag pendeln. Wenn man aber nun aus der Stadt eine attraktive Wohnstadt machen will, muss man aus Sicht der Befragten Strategien entwickeln, um diese Pendler zu binden.

Auch wird in den Augen der Interviewten die Zusammenarbeit mit anderen Städten zentraler, zusätzlich nimmt die Konkurrenz zwischen den Städten zu (z.B. bezüglich dem Angebot an Infrastruktur). Auch Gemeindefusionen wurden oft als eine Option erwähnt, zukünftige Herausforderungen gemeinsam effektiver zu lösen. Die Grenzen zwischen den Städten sind laut den Befragten eher fiktiv als real, auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung. So sei es eher eine Tendenz älterer Personen, die eine starke Identifikation mit einer Stadt haben, eine Gemeindefusion abzulehnen.

Die Bevölkerungsentwicklung

Zu diesem Thema wurden durch die Befragten umfangreiche und vielfältige Aspekte genannt, wobei zwischen zwei Arten von Wandel auf Ebene der Bevölkerung unterscheiden werden kann: Zunahme und Diversifizierung der Bevölkerung und Alterung der Bevölkerung.

Wird die Bevölkerung laut Prognosen älter, so wird aus Sicht der Befragten der Bedarf an einer altersgerechten Infrastruktur ansteigen und die Finanzierung der Pflegefälle schwieriger. Diese Entwicklung wird für alle Befragten mit Sicherheit kommen, jedoch ist es noch nicht klar, wie sich diese veränderte Bevölkerungszusammensetzung z.B. auf die Einstellung zur Politik ändern wird. Auch für die zukünftige Finanzierung gibt es laut den Befragten noch keine konkreten Pläne. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass das Problem nicht nur spezifisch für die Stadt auftritt, sondern ein nationales ist. Dazu ein Zitat aus dem Interview 5:

„Ein Problem wird wahrscheinlich die demographische Entwicklung sein, stelle ich mir vor. [...] Wie das bezahlt wird, von der gesamten Gesellschaft, das ist nicht mehr ein Problem der Stadt, das ist ein Problem der ganzen Gesellschaft, der Eidgenossenschaft, wahrscheinlich.., (Zeile 15-19)

In dem Bereich basieren die Einschätzungen für die Entwicklung teilweise auf Gesprächen mit Experten, teilweise auch auf den persönlichen Erfahrungen und Beobachtungen. Dazu nochmals ein Zitat aus dem Interview 5:

„Aber ich glaube, die Fälle mit Alzheimer und Demenz, die nehmen früher zu. Das kann ich nicht belegen. Ist eine Feststellung, die ich glaube machen zu können und zwar einfach weil ich glaube, was man so hört und sieht und bei den eigenen Eltern erfährt.“ (Zeile 150-154)

Die Anzahl der Bewohner nimmt nach Aussagen der Befragten in den Städten zu. Dadurch Diversifizieren sich die Einstellungen und Meinungen innerhalb der Bevölkerung, sowie deren Ansprüche und Einstellungen zur städtischen Führung und Verwaltung. Durch das Wachstum der Städte muss auch die Infrastruktur angepasst werden.

Die Quartierentwicklung

Ein zweiter und häufig angesprochener Punkt zum Thema Demographie ist die Zunahme der Bevölkerung und deren direktes Wirken auf die Quartierentwicklung. Bereits beobachten einige Befragte Tendenzen von „Verwahrlosung“ in manchen Quartieren. Dieses Problem stellt sich laut Aussage des Stadt- und Raumplaners auch die Raumplanung vor Herausforderungen, wobei bis zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkrete Lösung vorhanden ist. Ausnahme ist ein Stadtpräsident, der eine Ausbildung im Bereich Raumplanung und Recht hat. Er hat laut eigener Aussage eine schweizweit einzigartige Massnahme für seine Stadt ergriffen, um dieses Problem langfristig zu lösen. Hier seine Beschreibung aus dem Interview 4:

„Der wesentliche Punkt ist die Anstellung des Quartierarbeiters. [...] Aber eben, was jetzt noch fehlt, ist, diese Bevölkerungsgruppen auch selber zu aktivieren und für das brauchen wir den Quartierarbeiter. [...] Wir haben dort auch eine Integrationskommission um eben diese Probleme zu lösen. Wir haben auch angefangen – das hat sogar gesamtschweizerisch Schlagzeilen gemacht – Nachbargemeinden an den Pranger zu stellen, die ihre Sozialfälle zu uns abschieben.“ (Zeile 140-150)

Die Identifikation mit der Stadt

Das Thema der Quartierdurchmischung hat aber noch eine tiefgehende Folge, und zwar das Problem der Identifikation zwischen den Bewohnern und der Stadt. So stehen die Befragten vor der Herausforderung, wie man die Bewohner motivieren kann, sich aktiv in der Stadtpolitik einzusetzen. Diese Tendenz wird von den Befragten einerseits an der Anzahl von Teilnehmern an Volksabstimmungen abgelesen. Andererseits hat ein Stadtpräsident eine Studie in Auftrag gegeben, um mehr über die Identifikation in der Bevölkerung herauszufinden. Dies bleibt bis heute eine Herausforderung ohne konkrete Lösungsansätze. Hier ein Zitat aus dem Interview 4 zur Identifikation der Bevölkerung:

„Also, dass sich die Leute über die Quartiere identifizieren, und nicht über den Wohnort selber. Also da sind ganz lustige Sachen raus gekommen, das sich zum Beispiel die Leute mit einem Gebäude oder einer Institution in ihrem Quartier identifizieren.“ (Zeile 133-136)

Die Zukunft des kommunalen Systems

Die Befragten beobachten im Allgemeinen einen Zuwachs der Bevölkerungszahl innerhalb der Stadt, mit der Folge dass sich die Bevölkerung in der Zusammensetzung differenziert und die Ansprüche und Erwartungen an die Führung der Stadt zunehmen. Dazu ein Zitat aus dem Interview 1:

„Das wird eine andere Zusammensetzung der Bevölkerung zur Folge haben, das hat es jetzt schon. Das heisst Meinungsdiversität, ganz andere Ansprüche, professionellere Ansprüche, auch an Politik und Verwaltung, und da wird sich das Bild wandeln [...] von der dorfähnlichen Stadt in Richtung einer urbaneren Stadt.“ (Zeile 34-38)

Generell stellen sich die Interviewten die Frage, wie ein solches System in Zukunft zu führen ist, wenn Ansprüche und Erwartungen höher werden. Dazu wieder ein Zitat aus dem Interview 1:

„Wir sind mit Parlament organisiert [...] aber die Exekutive und die Legislative, die sind permanent an der Grenze ihrer Belastung, ihrer Kapazitäten. Und wir sind immer noch in Laiengremien, also Milizsystem, es hat keine Professionalisierung stattgefunden, also auf der Ebene Stadträte [...]. Und wenn man hohe Ansprüche hat an die Professionalisierungen, gerade im Kontext des Wachstums, dann werden wir nicht darum herum kommen, über die politische Steuerung zu diskutieren. Insbesondere weil wir klare Probleme haben bezüglich Belastungen, die gewissen Personen verunmöglicht, überhaupt Stadtrat zu werden. Und das führt dazu, dass wir [...] böse gesagt, noch Hausfrauen und Pensionierte als Stadträte haben. Und das finde ich für die Steuerung einer Stadt weder repräsentativ noch wünschenswert.“ (Zeile 63-73)

Angesichts der steigenden Ansprüche an die Stadtführung wird es laut den Interviewten zukünftig notwendig sein, eine Stadt wie ein Dienstleistungsunternehmen zu führen, mit Kundenorientierung und transparenten und elektronischen Prozessen. Diese Einschätzung basiert auch auf der eigenen Erfahrung im Alltag, die die Befragten machen. Das Alltagsgeschäft hält einen auf, das tägliche Wissen soll weiter nach unten delegiert werden, damit mehr Zeit für Operatives zur Verfügung steht.

Globale Trends

Nur von wenigen Befragten wurden globale Trends genannt; zu fern und zu unsicher scheint deren Einschätzung und Wirken auf die Stadtpolitik. Zu den globalen Trends wurden die Entwicklung der Autoindustrie, die globale Erwärmung und die Entwicklung der High-Tech-Industrie genannt.

4. Was sind zukünftige Ziele der Städte?

Die am häufigsten formulierte Ziele sind jene im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung, wie etwa die Stadt zu einer attraktiven Wohnstadt zu entwickeln, den Verkehr zu regeln und zu harmonisieren, die Stadt „grün“ zu halten, den Stadtkern auszubauen oder in seiner historischen Schönheit zu erhalten und zu fördern, sowie Infrastruktur anbieten zu können (wie etwa Kinderkrippen, Schulen, Raum für die Ansiedlung von Industrie...).

Das am zweithäufigsten genannte Ziel in der Stadtentwicklung ist die Professionalisierung der Stadtführung. Diese wird unter den Befragten als absolute Notwendigkeit angesehen, um den Herausforderungen in Zukunft gerecht zu werden. Das Milizsystem soll aufgelöst werden, die Funktionäre besser monetär entschädigt werden und das Führungspersonal sich stärker in der strategischen Führung einsetzen.

Gleich oft genannt wurden die Ziele der Anpassung der Infrastruktur an die neuen Bedürfnisse, der Zusammenhalt der Bevölkerung untereinander und die Kooperation mit anderen Städten. Weniger oft genannt wurden Ziele wie Durchmischung der Quartiere resp. Quartiersanierung (obwohl in den Herausforderungen oft genannt) und der Zusammenhalt der Bevölkerung, wobei beides stark miteinander verlinkt sind. Um aus dem „Quartierdenken“ der Bewohner raus zu kommen, müssen laut den Interviewten Quartiere durchmischt werden und die Zugehörigkeit zur Stadt stärker gefördert werden.

5. Welche Instrumente der positiven Entwicklung stehen zur Verfügung?

Wenn die am Anfang genannten Ziele auch recht konkret durch die Befragten formuliert wurden, so ist es mit den Elementen der Umsetzung nicht so. Oft genannte Instrumente zur Erreichung der Ziele sind Kooperation mit anderen Städten, gemeinsamer Wille und gemeinsam die gleiche Sprache sprechen, ein geregeltes und gemeinsames Handeln nach einem Leitbild, ein „Zugpferd“, das Visionen und Ideen umzusetzen weiß oder eine gut vernetzte Politik. Der Erfolg einer positiven Entwicklung basiert also laut Meinung der Befragten hauptsächlich auf gegenseitiger Kommunikation und Kooperation. Dies ist natürlich leichter gesagt als getan und wird auch oft als Belastung angesehen. Oft wird aber auch auf Problemlösungen anderer Städte hingewiesen, um die eigenen ebenfalls lösen zu können. Unter den Befragten wird ein Vergleich mit anderen Städten angestellt, um die eigenen Entscheidungen zu fällen.

Auch das „inoffizielle“ oder „informelle“ Planen hat laut Aussage mancher Befragten einen Einfluss auf die positive Entwicklung, auch wenn die Umsetzung oft durch das tägliche Geschäft oder durch den Widerstand anderer gebremst wird. Dieser Stadtpräsident aus dem Interview 3 hat einen Kreis von Bekannten, mit denen er an freien Tagen Ideen und Pläne entwickelt:

„Aber, ich denke, das Tagesgeschäft drückt einen hinunter. Dies ist recht viel. Die Zwänge die man hat und die Grenzen, die einem gesetzt werden... Wenn man das nicht... oder wenn man immer daran denkt, dann geht es nie vorwärts. Dann braucht es irgend so etwas Verrücktes. Das macht nichts, aus etwas Verrücktem kann ja auch etwas werden, oder.“ (Zeile 284-289)

Neben diesen gemeinsamen Faktoren wurden natürlich auch für jede Stadt einige entscheidende Elemente genannt, je nachdem wo der Schwerpunkt oder die Stossrichtung für die Zukunft liegt. Liegt etwa der Schwerpunkt auf der Quartierentwicklung und Integration, so werden beim Stadtpräsidenten im Interview 4 Quartierarbeiter eingesetzt. Sie sollen den Zusammenhalt zwischen der Bevölkerung verbessern. Zusätzlich werden bauliche Massnahmen durchgeführt, wie etwa gemeinsame Treffpunkte und Sportmöglichkeiten bieten. Auch eine Integrationskommission soll dem Problem Abhilfe schaffen.

6. Wie hoch ist die Voraussagesicherheit für langfristige Entwicklungen in der Stadtführung?

In diesem Kapitel soll den Fragen nachgegangen werden, warum die Befragten das wissen, was sie sagen und wo Unsicherheiten bezüglich der Einschätzung für zukünftige Entwicklungen sind. Generell fiel es den Befragten schwer, bis zu 30 Jahren in die Zukunft zu schauen. Im Bereich der Infrastruktur und Raumplanung kann bis zu 15 Jahren im Voraus geplant werden. Dort existieren bereits langfristig angelegten Instrumente, wie etwa Bauregelungen, Zonenpläne oder Leitbilder. Auf Stadtebene wird erwartet, dass in mehreren Dimensionen geplant wird und nicht nur wie z.B. der Raum optimal gestalten kann. Somit kommen aus Sicht der Befragten mehr Unsicherheitsfaktoren ins Spiel. Dies schlägt sich insbesondere beim Thema Verkehr stark nieder. Wohl berichten die Befragten von Plänen, wie man die Stadt verkehrlich gut erschliessen kann, was wiederum ein Bereich der Raumplanung wäre. Wie sich aber der Verkehr in ferner Zukunft entwickeln wird, ist für alle Beteiligten unklar. Wie sich die Technik auf dem Gebiet entwickeln wird, können die Interviewten nur spekulieren. Dies belegt die folgende Aussage aus dem Interview 5:

„Der Verkehr, der wird wahrscheinlich zunehmen, wenn das Benzin nicht teurer wird. Das wäre eine Möglichkeit einer Entwicklung in 30 Jahren, dass das Benzin ausgeht. [...] Und dann stellen sich die Verkehrsfragen, die sich heute stellen, vielleicht ganz anders. [...] Ich weiss nicht, ob es Alternativantriebe gibt bis dann. [...] Vielleicht kaufe ich so ein Klötzchen mit Kernenergie und stopfe das in den... ich weiss es nicht!“
(Zeile 112-119)

Städte, die sich abhängig von einem Wirtschaftssektor sehen, können deren Entwicklung nicht einschätzen. Die Technik hat in den letzten Jahren einen starken Fortschritt in Richtung High-Tech erlebt und somit neue Anforderungen für die Produktion geschaffen. Es wird heute weniger Platz zur Produktion gebraucht, dafür aber höher qualifiziertes Personal.

Durch frühere Fehleinschätzungen haben manche Befragte auch gelernt, vorsichtiger mit langfristigen Prognosen zu sein. Dies zeigt uns der Abschnitt aus dem Interview 4:

„Wir haben eine Wasserversorgung, die zu gross ist für unsere Stadt. Und zwar weil [...] damals in den 60er Jahren [...] [d]ieser Professor G. [...] gesagt [hat], die Schweiz [...] hat im Jahr 2000 [...] 10 oder 15 Millionen Einwohner. Und das hat man runter gebrochen [...] in der Hochkonjunktur in den 70er Jahren hat man mit 60'000 Einwohnern gerechnet. Und hat die Wasserkonsum entsprechend dimensioniert. Und jetzt ist das Problem, dass der Wasserkonsum zurückgeht und dass wir diese Anlagen unterhalten müssen.“ (Zeile 408-416)

Die aktuelle Finanzkrise färbt auch auf die Prognosefreudigkeit der Befragten ab, wie es der Interviewte 4 ausdrückt:

„Deshalb ist es immer schwierig, man soll sich nicht verbauen, aber ich glaube, das einzige, was man sagen kann, ich kann nicht mehr als 10 Jahre denken. Oder hätten Sie Anfang Jahr gesagt, dass die UBS plötzlich die hohle Hand machen muss?“
(Zeile 420-424)

Als weiterer Hemmschuh stellt sich das Legislaturdenken heraus, wie es der Stadtschreiber aus dem Interview 1 formuliert:

„Ja, und ich denke in der Politik ist der Anspruch, möglichst genau planen zu können und [...] der Vier-Jahres-Horizont ist halt schon prägend im Politikerdenken. Und das ist einfach ein Hemmschuh, wie ich merke, in gewissen strategischen Entwicklungen, dass der Gedanke nicht über die vier Jahre hinausgeht. Das spüre ich jetzt in der Exekutive nicht, aber ich spüre es eher in der Legislative. Also sie sind dann immer gerade auf dem Punkt, warum jetzt etwas fünf Franken mehr oder weniger kostet. Aber im Gesamtkontext macht es einfach, es macht nix aus!“ (Zeile 164-171)

Auch das Leitbild einer Stadt kann im Laufe der Zeit an Grenzen stossen, wie es der Interviewte 4 beschreibt:

„Normalerweise hat eine Schweizer Gemeinde ein Leitbild. Und ein Leitbild sagt so aus, ja, wir sind jung, wir sind aufgestellt, wir sind so nett, wir haben uns gern, wir sind auch nachhaltig, und wir haben eine intakte Umwelt. Das war nicht unser Weg, weil das ein Quatsch ist.“ (Zeile 254-257)

Einerseits probieren einige Befragte zukünftige Schätzungen und Stossrichtungen auf Basis von SWOT-Analysen zu treffen. Andererseits entstehen viele Pläne und Visionen über zukünftige Entwicklungen durch inoffizielle Wege, wie etwa am Stammtisch oder im Wirtshaus. Dazu ein Beispiel aus dem Interview 3:

„Der zweite Teil ist wahrscheinlich nicht offiziell, sondern es sind die Gespräche die ich mit dem Stadtplaner und der Wirtschaftsförderung führe, wo wir teilweise auch entwickeln, mit einem Glas Bier vor uns. Da kommen nicht immer die schlechtesten Ideen. Aber es sind Ideen, die man auch immer wieder zu überprüfen versucht.“ (Zeile 105-108)

Auch persönliches Wunschdenken einzelner Befragten fliesst in die Zukunftsvision einer Stadt ein. Nun stellen sich aber Unterschiede im Umsetzungsprozess je nach Grösse der Stadt dar. So berichtet eine politische Führungsperson einer Stadt mit rund 15'000 Einwohnern folgendes:

„Ich sage immer, unsere Stadt [...] ha[t] die ideale Grösse für diese Eigeninitiative und eben, dieses spielerische Versuchen, was bringen wir hin, und wenn dann etwas gelingt [...] sind die Leute auch sehr zufrieden und stolz über was in ihrer Stadt passiert ist. In grösseren Städten geht das dann eher unter, weil man da viel schneller an Stellen oder an Vereine delegiert. Das eigene Tun ist weniger im Mittelpunkt. Und das meine ich, eben dieses informelle, weil wenn ich jetzt im Kultursekretariat angerufen hätte, dann hätten die gesagt: Wunderbar, ich hab doch keine Zeit, ich bin so eingedeckt. [...] aber wenn man sagt: So, da bin ich, ich mach es selber, aber ihr müsst mich da und da unterstützen, dann geht's, oder? Und [...] ich kann ganz nah bei den Leuten sein, ohne dass es so diese [...] Behördenebene wird. Man kann wirklich mit den Leuten im Dialog sein.“ (Zeile 159-166)

Anders gestaltet sich der Umsetzungsprozess in einer Stadt mit fast doppelt so vielen Einwohnern. Dies berichtet der Stadtpräsident aus dem Interview 3 ausführlich:

„[...] Politik ist nicht sehr schnell. Ich würde gerne schneller vorwärts gehen. [...] Es braucht meistens einen Anstoss, dann geht eine Weile, dann bringt man es nochmals, dann wird es vielleicht bekämpft, abwarten, und dann bringen es vielleicht die anderen auch noch und dann läuft es. [...] Das Thema Zentrumsentwicklung war im Stadtrat. Dann dachte ich, jetzt beginnen wir zu diskutieren, in welche Richtung gehen wir strategisch und dann sind fast drei gekommen die sagten, aber hier ist die Ausnützungsziffer ganz anders. [...] Und ich wollte in 10-Jahressprüngen denken.“

Das wurde gebodigt, es wurde nicht mehr darüber diskutiert. Und ein Jahr später, da ging es plötzlich. [...] Das Tempo ist verschieden, vom Zürcher Oberland und von uns. Und das ist leicht schwierig. Dies kann natürlich auch rasch dazu führen, dass wir ungeduldig sind und die Oberländer Gemeinden vor den Kopf stossen und sie so oder so eine Art Anti-[Stadtname]-Reflex entwickeln, weil wir so gross sind. Darum ist die Planung mit ihnen wahrscheinlich etwas, das langsamer geht, aber... ein Kommunikationsproblem. Aber nach unten ist es schneller!“ (Zeile 204-222)

Im Gegensatz zu den kleineren Städten berichtet dieser Stadtpräsident von wenigen Vertrauenspersonen, die dann die Ideen weiter in deren Kreisen einbrachten. Man kann also vermuten, dass kleinere Städte eher Gelegenheit haben Ideen umzusetzen als grössere Städte. Dafür müssen die kleineren Städte laut Aussage der Interviewten ihre Interessen gegenüber den grossen Nachbarstädten und der Region stärker durchsetzen und für diese kämpfen.

Anhaltspunkt für die Einschätzung zukünftiger Entwicklungen ist für viele Befragte die Vergangenheit einer Stadt. Die Teilnehmer referieren z.B. auf vergangene positive Entwicklungen und Aspekte der Stadtentwicklung, um diese dann in die Zukunft zu extrapolieren. Z.B. wenn eine Stadt sich durch eine florierende Industrie hervorgetan hat, will man diese weiterhin fördern. Oder ein Stadtbild zeichnet sich durch ein altes Schloss oder einem schönen Altstadtteil aus und will man diese Merkmale auch zukünftig stärker zur Geltung bringen.

7. Wo ist Fachwissen bezüglich zukünftigen Entwicklungen vorhanden?

Im Interview ist schwer zu erkennen, wo die persönliche und wo die professionelle Meinung anfängt oder aufhört. Grundsätzlich kann man aber unterschiedliche Bereiche und Instrumente ausfindig machen, die für eine fachlich fundierte Entscheidung von den Befragten benutzt werden. So etwa die SWOT-Analyse, die die Stärken und Schwächen einer Stadt ermittelt und als Basis zukünftiger Entscheidungen dient. Auch im Bereich der Raumplanung gibt es zahlreiche Instrumente, wie z.B. Bauregelungen, Zonenpläne oder Agglomerationsgesetze. Grundsätzlich verfügt (fast) jede Gemeinde über ein Leitbild, also sozusagen übergeordnete Regeln, an die jeder sein Handeln orientieren sollte.

Man kann jedoch erkennen, dass das Fachwissen nicht systematisch, sondern nur in Verbindung mit Instrumente vorhanden ist. Und nicht in jedem Bereich sind diese Instrumente vorhanden. Des Weiteren sollte kritisch hinterfragt werden, inwieweit diese Instrumente für ein langfristiges Planen überhaupt geeignet sind. Das Wissen über den Status Quo zu haben und dies dann für eine langfristige Planung umzusetzen, sind zwei verschiedene Herausforderungen.

8. Graphische Darstellung der Ergebnisse

Zur zusammenfassenden Ergebnisdarstellung soll sich auf die unten stehende Graphik bezogen werden. In dieser Graphik werden die drei Dimensionen der Zeitdimension von Entwicklungen, Fundiertheit des Wissens und Planungsmöglichkeit aus Sicht der Stadtführung dargestellt.

Die Dimension der Fundiertheit des Wissens bezieht sich auf den Wissensstand der Befragten, den sie besitzen, um Trends und Entwicklungen zu interpretieren und zu planen. In der Untersuchung wurden einerseits Intuition und persönliche Erfahrungen als Wissensquelle angegeben, andererseits stehen teilweise auch Statistiken, Studien oder Analyseverfahren zur Verfügung. Je höher die Fundiertheit des Wissens bei den Befragten ist, desto stärker basiert das Wissen auf Zahlen und gesicherten Erkenntnissen. Persönliche Erfahrungen und Einzelfallbeobachtungen stellen hier eine geringe Fundiertheit des Wissens dar.

Eng miteinander verbunden ist damit die Dimension der zeitlichen Eintrittswahrscheinlichkeit. Hier stellt sich die Frage, in welchem Zeithorizont die Befragten gewisse Entwicklungen und Trends einordnen. Entwicklungen konnten in deren zukünftigen Verlauf entweder kurzfristig (Zeitraum einer Legislatur), mittelfristig (10 Jahre) oder langfristig (30 Jahre) eingeordnet werden. Der Zeithorizont wird dann breiter, wenn die Fundiertheit des Wissens zunimmt. So ist z.B. die stete Alterung der Bevölkerung (Punkt L in der Graphik) durch demographische Prognosemodelle bereits statisch belegt. Somit kann auch mit hoher Wahrscheinlichkeit gesagt werden, wie sich dieser Trend in den kommenden 30 Jahren entwickeln wird.

Die dritte Dimension stellt die Planungsmöglichkeit aus Sicht der Stadtführung dar. Die Planungsmöglichkeit ist umso höher, je mehr standardisierte Instrumente vorhanden sind, um gezielt und langfristig planen zu können. Solche Massnahmen der Planung können sein Leitbilder, Kooperationen, Instrumente der Raumplanung usw., wobei jedes dieser Massnahmen unterschiedliche zeitliche Grenzen der zukünftigen Planung hat.

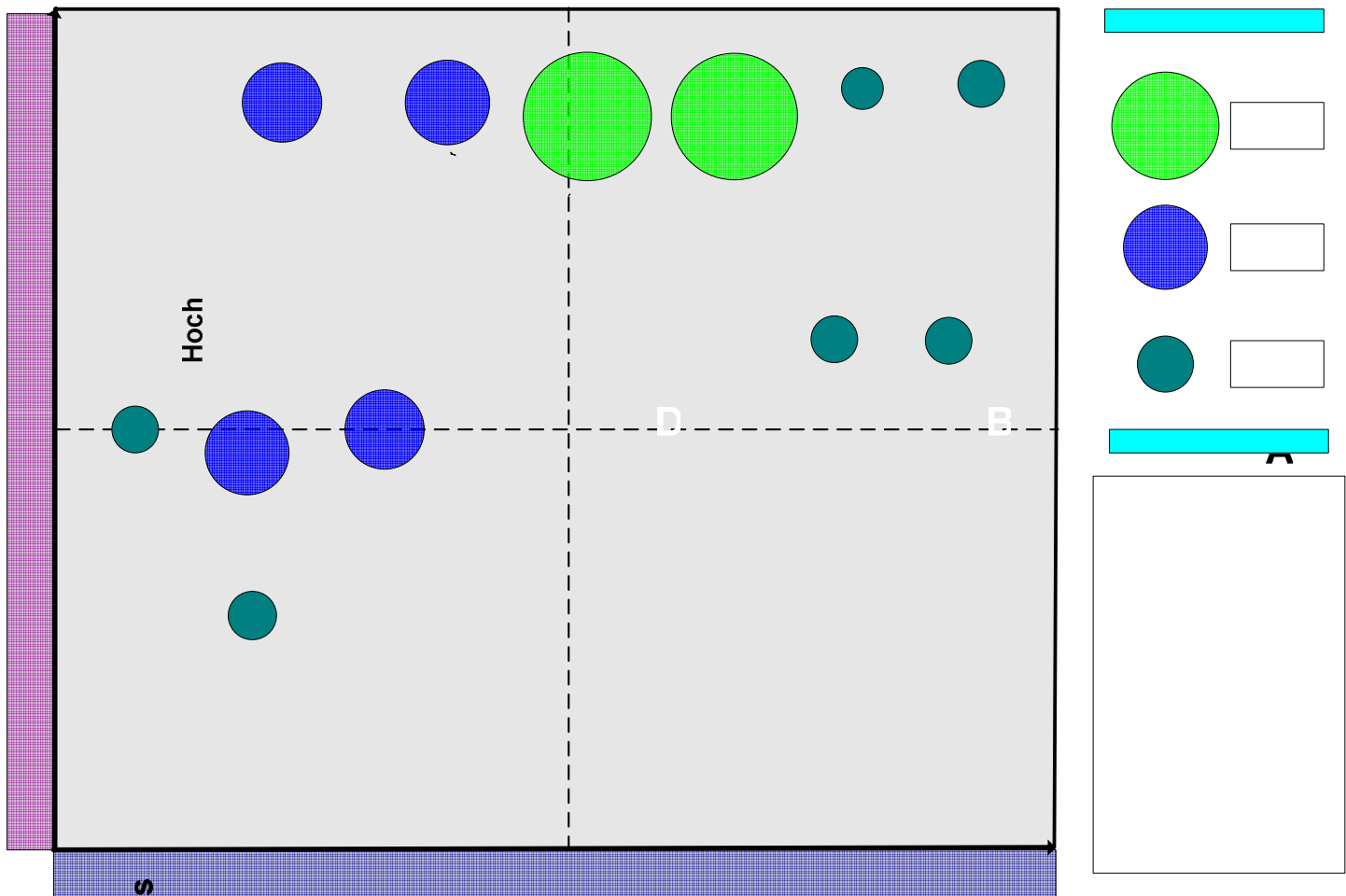


Abbildung 1: Graphische Darstellung der Fundiertheit des Wissens, Vorhersagesicherheit und Planungsmöglichkeit für zukünftige Herausforderungen.

Allgemein kann man erkennen, dass globale Entwicklungen durch die wissenschaftliche Fundierung eine hohe Prognosesicherheit haben, jedoch für die Stadtführung die konkrete Planung und Anpassung an solche Entwicklungen unsicher ist. Dies trifft für Themen wie die Entwicklung der High-Tech-Industrie (Punkt K in der Graphik) und die globale Erwärmung (Punkt J in der Graphik) zu.

Themen wie der Wechsel von der Industrie- zur Dienstleistungsstadt (Punkt A in der Graphik) und Gemeindefusionen (Punkt C in der Graphik) sind vom Wissen her bereits stark fundiert, vom zeitlichen Entwicklungshorizont her mittelfristig und von den Planungsmöglichkeiten her sehr hoch einzustufen. Insbesondere das Thema der Gemeindefusionen hat in den letzten Jahren an Aktualität gewonnen und ist Gegenstand zahlreicher Studien geworden.

Der Punkt der Anpassung der Infrastruktur an die Bedürfnisse der zukünftigen Bevölkerung befindet sich im oberen Bereich bei der Dimension der Fundiertheit des Wissens, weil es bereits viele Prognosemodelle zur zukünftigen demographischen Entwicklung gibt, jedoch ist der Zeithorizont beim Eintritt auf Stadtebene ungewiss. Dadurch kann auch nur mit beschränkten Mitteln geplant werden. In dem Bereich der Graphik kann man jene Trends und Entwicklungen erkennen, zu denen es noch keine bis schwach entwickelte Lösungsansätze oder Instrumente für eine positive Entwicklungsplanung gibt.

Besonders schwierig im zeitlichen Einschätzen sowie in der Planung und in der Fundiertheit des Wissens stellen sich die Themen zur zunehmenden Meinungsdivergenzen und die Verwahrlosung der Quartiere heraus. Diese Trends werden von den Befragten meist durch Beobachtungen wahrgenommen und können noch nicht durch die standardisierten Instrumente der Raumplanung geplant werden.

9. Welchen Nutzen sollte eine weiterführende Studie bringen?

Am Ende eines jeden Interviews wurde die Frage an die Teilnehmer gestellt, wie ein Resultat oder Produkt zu dem Thema der Untersuchung aussehen sollte, damit sie für die Befragten interessant und nützlich sein sollten. Dabei fielen die Antworten sehr unterschiedlich aus. Hier die zusammengefassten Ideen, die für eine weiterführende Studie aufgegriffen werden können:

- Benchmarking mit anderen Städten: Wie werden dort Probleme gelöst, welche Herausforderungen gibt es dort, welche Ansätze hat diese Stadt?
- Einteilen der planbaren Zeitspanne in kurz-, mittel- und langfristigen, jedoch mit einem roten Faden zwischen den unterschiedlichen Zeitspannen. Prozesshaftes Planen von Themen.
- Herauskrystallisieren von Kernthemen / Entwicklungsfeldern und strategische Auseinandersetzung.
- Instrumente, um die Zusammenarbeit zwischen den Städten zu vereinfachen und Anreize für eine Zusammenarbeit zu schaffen.
- Unterstützung und Feedbackfunktion bei Entscheidungen. Entscheidungen werden immer noch intuitiv getroffen, es fehlt sozusagen eine externe Instanz, die Verbesserungsvorschläge machen kann.
- Statistisches Material über Veränderungsprozesse, z.B. Pendlerstatistik oder Zu- und Abwanderungen und wie diese das Stadtbild verändern.
- Mehr Untersuchungen zum Thema Gemeindefusionen.
- Wie kommt man zu einem gerechten Zentrumslastenausgleich? Wie kann die Stadt sich bezüglich ihren Interessen stärker mit anderen Städten vernetzen? Wie kann die Stadt unabhängiger vom Land werden und ihre Interessen stärker durchsetzen?

Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für ein langfristiges Denken sind aus Sicht der Befragten nicht gegeben; Es herrscht ein Widerspruch zwischen Legislaturperioden-Denken und langfristigen Planen und es stehen keine Zeitressourcen im alltäglichen Geschäft zur Verfügung, um sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Teilweise existieren keine zuverlässigen Informationsquellen über zukünftige Entwicklungen oder es gibt keine Vorstellung, wie sich eine Situation langfristig entwickeln wird und keine professionelle Struktur, wo ein solch langfristiges Denken institutionalisiert ist. Dies kann man auch in der Abbildung 1 erkennen. In dem Feld mit langfristigem Zeithorizont und hoher Fundiertheit des Wissens existieren noch einige Themen oder Entwicklungen, die nicht durch die Stadtführung gesteuert oder geplant werden können.

Der Nutzen eines langfristigen Planens ist bei den Befragten zu erkennen. Die Raumplanung etwa fängt bereits vieles ab bezüglich langfristiger Städteplanung. In den Interviews stellte sich heraus, dass die Stadtführung jetzige Trends erkennen kann oder eine Vorstellung über die Zukunft der Stadt hat, jedoch diese Vorstellungen nicht systematisch umgesetzt werden können.

10. Schlusswort

Es gibt Methoden der Zukunftsplanung, die aber offensichtlich nicht im Tätigkeitsbereich der Befragten systematisch angewendet werden. Der Fokus der Forschungsfrage lag auf einem Planungshorizont von circa 30 Jahren. In der Wirtschaft wird mittels Szenariomanagement je nach Kurzlebigkeit einer Branche zwischen 5 und 25 Jahren in die Zukunft geplant. Dass heisst es ist mit dieser Methode theoretisch möglich, auch für Städte langfristig zu planen. Während der Befragung war es jedoch schwierig herauszufinden, in welchem Zeitrahmen die Befragten von der Umsetzung der gewünschten und geplanten Ziele redeten.

Das Szenariomanagement und das Risikomanagement haben als Ziel das vorausschauende Planen, das Ausschöpfen möglicher Zukunftsszenarien und das Erstellen einer Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten. Der Nachteil bei dieser Untersuchung ist, dass die Eingangsfrage auf erwünschte Ziele ausgerichtet wurde, die die Befragten in Zukunft erreichen wollen. Daher wurde nur einen kleinen Abschnitt der möglichen Entwicklungen aufgegriffen und weitere negative Entwicklungen weitgehend nicht angesprochen.

Ein anderes Problem ist die Wissensbasis zukünftiger Planungen. Nicht in jedem Bereich ist wissenschaftlich fundiertes Wissen vorhanden, um eine halbwegs gesicherte Voraussage treffen zu können. Dieses Manko würden die oben genannten Methoden teilweise abfangen, indem systematisch alle Möglichkeiten zukünftiger Entwicklungen gedanklich durchgespielt werden, also auch diejenigen, die höchstwahrscheinlich aus wissenschaftlicher Sicht nicht eintreten werden. Viele Städte basieren ihr Handeln auf einer SWOT-Analyse, die sicherlich eine Orientierungsbasis geben kann und als „Skelett“ für weiteres Planen dienen kann. Auch fällt auf, dass die Fundiertheit von Wissen themenspezifisch ist, also je nach Themenbereich die Planungssicherheit höher oder geringer ist. Wenn man also von einer kurzlebigen Branche in der Wirtschaft spricht, in der in kürzeren Abständen geplant wird, gilt das wahrscheinlich auch für bestimmte Themenbereiche in der Städteplanung und -führung.

Ein weiterer interessanter Punkt sind die Umsetzungsprozesse von Ideen und Pläne, die je nach Grösse der Stadt ändern. In kleineren Städten verläuft es eher formeller als in grösseren Städten. Bemerkenswert ist, dass in beiden Fällen keine systematische Methodik der Zukunftsplanung besteht. Bereits heute verfügen nationale Institutionen oder grosse Städte über Einrichtungen, die sich mit Risk-Management und Gefahrenpotenzialen für das Land und die Gesellschaft beschäftigen. Mittelgrosse und kleine Städte verfügen nicht über solche Möglichkeiten und handeln daher eher intuitiv und informell. Jede Stadt besitzt jedoch ihre eigenen Stärken und Schwächen, oft auch resultierend durch die Entwicklungsgeschichte der Stadt. Sie sind daher jeweils mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert und besitzen unterschiedliche, wenn auch eingeschränkte Möglichkeiten, diese Probleme und Herausforderungen zu lösen. Und nicht zuletzt ist es auch abhängig von der finanziellen Lage, wie eine Stadt ihre Herausforderungen meistern kann.

11. Literaturnachweis

Bundesamt für Statistik [BFS] (2008). *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung (Total) nach Städten 2008*. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/agglomerationen.html [13.1.2010].

Fritsche, J. (1999). Wir machen Zukunft gestaltbar. In: *Computerwoche*, 20.10. URL: <http://www.computerwoche.de/558834> [26.2.2009].

Lampugnani, V. M. (2005). Neue Perspektiven für den Städtebau. In: *Tages-Anzeiger*. 30. August.

Rieniets, T.; Schüller, N.; Christiaanse, K. (2005). Entwurf und Strategie im urbanen Raum. In: *Arbeitsmaterialien zur NDS Projektwoche Städtebau 10.-15.04.2005*. URL: www.christiaanse.arch.ethz.ch/upload/Artikel_esimur.pdf [26.2.2009].

Stadt Zürich Präsidialdepartement [Stadt Zürich] (2007a). *Strategien Zürich 2025-da will die Stadt hin*. Zürich: Stadt Zürich.
URL: [http://stadt-zu-rich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-und_Quartierentwicklung/Strategien/StrategienZuerich2025_MM_070205\(33KB\).pdf](http://stadt-zu-rich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-und_Quartierentwicklung/Strategien/StrategienZuerich2025_MM_070205(33KB).pdf) [26.2.2009].

Stadt Zürich Präsidialdepartement [Stadt Zürich] (2007b). *Zürich reicht doch von Winterthur bis Aarau. 100 Tage Forum zu den Strategien Zürich 2025: Ein Kommentar zu Themenschwerpunkten*. Zürich: Stadt Zürich. URL: [http://www.xn--stadt-zrich-zhb.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-und_Quartierentwicklung/Strategien/Forum2025_MM_070515\(26KB\).pdf](http://www.xn--stadt-zrich-zhb.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-und_Quartierentwicklung/Strategien/Forum2025_MM_070515(26KB).pdf) [26.2.2009].

Stadt Zürich Stadtrat [Stadt Zürich] (2006). *Legislature Schwerpunkte 2006-2010. Ziele und Strategien für die laufende Legislature*. Zürich: Stadt Zürich. URL: http://www.stadt-zue-rich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Politik%20der%20Stadt%20Zuerich/Publikationen%20und%20Broschueren/060927_LSP_2006_2010.pdf [26.2.2009].

Swiss Reinsurance Company Ltd [Swiss Re] (2009). *Country risk management: making societies more resilient*. Zürich: Swiss Reinsurance Company.

12. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über die ausgewählten Schweizer Städte (BFS, 2000). 3

Abbildung 1: Graphische Darstellung der Fundiertheit des Wissens, Vorhersagesicherheit und Planungsmöglichkeit für zukünftige Herausforderungen..... 12