

## Fallbeschreibung

### „Siedlungsentwicklung nach innen“ im Kanton Zürich (Weber, 2013)

*Zusammenfassung von Martina Novak*

#### Der Fall

Da der Kanton Zürich seit Ende der Nullerjahre eine starke Bevölkerungszunahme verzeichnet, nahm das Thema "Siedlungsentwicklung nach innen" zum Zeitpunkt, in dem die Fallstudie entstand, an Bedeutung zu. Statt einer Ausdehnung der Siedlungsfläche sollen Siedlungen "nach innen" entwickelt werden: Es soll auf den bereits bebauten Flächen mehr Wohn- und Arbeitsraum für mehr Menschen entstehen. Die öffentliche Diskussion zu diesem Thema wurde unter dem Schlagwort "Verdichtung" geführt und löste bei der Bevölkerung viele offene Fragen aus. Daher war es der Baudirektion beziehungsweise dem Amt für Raumentwicklung (ARE) des Kantons Zürich ein Anliegen, diese öffentliche Diskussion mitzugestalten, um Verständnis und Akzeptanz für die Siedlungsentwicklung nach innen bei der Bevölkerung zu fördern. Ein weiteres Anliegen der Direktion war es, die öffentliche Kommunikation im Bereich Raumplanung generell zu stärken und auf eine breite Bevölkerung auszurichten.

#### Problem- und Fragestellung

In der öffentlichen Debatte zum Thema Bevölkerung- und Siedlungswachstum spielte Anfang der 2010er-Jahre das Schlagwort "Verdichtung" eine wichtige Rolle; es war unter anderem eine Antwort auf Diskussionen um die so genannte "Zersiedelung". Zwei nationale und eine kantonale vom Stimmvolk in den Jahren 2012 und 2013 angenommene Vorlagen zielten darauf ab, die Bautätigkeit auf bisher unbebautem Land und damit die weitere Überbauung der Landschaft zu verhindern. Der Kanton Zürich erklärte die Siedlungsentwicklung nach innen zu einem Ziel der Raumplanung, um das erwartete Bevölkerungswachstum aufzufangen. Vorbehalte aus der Bevölkerung gegenüber dichterem Siedlungen erschwerten aber diese Entwicklung.

Die Fallstudie (Weber, 2013) untersucht, welche Massnahmen geeignet und erforderlich sind, um die öffentliche Diskussion zum Thema "Siedlungsentwicklung nach innen" mitzugestalten, und wie die Baudirektion dabei gleichzeitig die Ziele und Mechanismen der kantonalen Raumplanung im Allgemeinen einem breiteren Publikum näherbringen kann. Denn das Wissen darüber ist wichtig, damit die Raumplanungspolitik nicht einem

kleinen Expertenkreis vorbehalten bleibt. Die Fragestellung lautet folglich: Mittels welcher Massnahmen und auf welchen Kanälen kann die Baudirektion die öffentliche Debatte zum Thema "Siedlungsentwicklung nach innen" mitgestalten und dabei auch die Ziele und Mechanismen der kantonalen Raumplanung einem breiten Publikum im Kanton Zürich näherbringen?

## **Theorien und Methoden**

Die Untersuchung wählt mehrere theoretische Zugänge. Dazu gehört das Konzept Integrierter Kommunikation nach Bruhn (2006), das strategisch darauf ausgerichtet ist, auch unter den Bedingungen der Überfülle von Information in der politischen Arena gehört zu werden und die (Kommunikations-)Mittel effizient und wirkungsvoll einsetzen zu können. Das Konzept streicht vor allem auch den Zusammenhang der einzelnen (Kommunikations-)Instrumente untereinander heraus, über den es möglich sein muss, übergreifend "mit einer Sprache" zu kommunizieren (ebd.). Zu den Zugängen gehört zudem auch das Wissen um Möglichkeiten und Grenzen der Behördenkommunikation (bspw. Stücheli-Herlach, 2016). Bei der behördlichen Kommunikation gilt es, Zielsetzungen und Grundsätze im demokratischen Kontext einzuhalten und übergeordnete, nicht parteipolitische Ziele zu unterstützen. Strategien und Massnahmen sowie der Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen müssen darauf ausgerichtet sein. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Frage, wie alle Stimmbürger:innen erreicht werden können. Neben dem Einsatz von Medienarbeit führt dies zur Berücksichtigung verschiedener gedruckter und elektronischer, auch sozialer Medien, sowie zur Entwicklung von Kampagnenstrategien. Den dritten und letzten theoretischen Rahmen bildet das Public Storytelling-Management: Die Entwicklung sowohl narrativ wie argumentativ strukturierter Kernbotschaften ist hierfür von zentraler Bedeutung (Stücheli-Herlach, 2013): Kernbotschaften schliessen dabei an wichtige sprachliche Muster öffentlicher Diskurse an, und sie werden so entwickelt, dass sie Punkt für Punkt argumentativ erläutert, begründet und legitimiert werden können. Entsprechend wurden für diese Fallstudie rund 250 Medienbeiträge untersucht, die innerhalb eines Jahres erschienen waren und das Stichwort "Verdichtung" enthielten. Zum Korpus gehörten Tages- und Wochenzeitungen hauptsächlich aus dem Kanton Zürich sowie Artikel aus Fachzeitschriften.

## **Ergebnisse und Lösungsperspektiven**

Die Analysen und Auswertungen zeigen, mit welchen Botschaften und über welche Kanäle die Baudirektion einen Beitrag an die öffentliche Dis-

kussion über "Siedlungsentwicklung nach innen" leisten kann. Deutlich wird, dass es ein Narrativ braucht, auf dem eine lösungsorientierte Kommunikation aufgebaut werden kann, im Sinne von «Wenn alle am gleichen Strang ziehen, erreichen wir unser Ziel». Mit diesem Narrativ erscheinen nicht mehr allein die Behörden als Akteure, sondern auch Investor:innen, Grundeigentümer:innen, Architekt:innen und letztlich jede:r Einzelne. Es bedingt aber, dass jede:r Akteur:in für sich gute Gründe erkennt, um eigene Handlungen auf das Ziel einer baulichen Entwicklung nach Innen auszurichten. Dazu braucht es Antworten auf Fragen zu den baulichen Formen und den sozialen Konsequenzen einer "Verdichtung" wie auch zu den Marktmechanismen und planerischen Instrumenten, welche sie erst ermöglichen – veranschaulicht durch konkrete Beispiele. Weber (2013) kommt zum Schluss, dass eine gründliche inhaltliche Vorarbeit wichtig ist, die über die Nutzung spezifischen Fachwissens hinausgeht und kommunikationsspezifische und diskursanalytische Aspekte berücksichtigt. Die Entwicklung einer Textplattform, die die inhaltliche Grundlage für alle Kommunikationsinstrumente bildet, ist als Ausgangspunkt unumgänglich. Auf dieser Textplattform können komplexe Inhalte zu einer kohärenten, vollständigen und argumentativ belegten Erzählweise für unterschiedliche Empfänger:innen verdichtet werden und so zum kommunikativen Erfolg beitragen. Um Fragen und Ängsten aus der Bevölkerung zu begegnen, bietet es sich an, Medien wie Roadshows, Inputreferate und Podiumsdiskussionen zu nutzen, die direkten Kontakt und Dialog mit der Bevölkerung ermöglichen. Eine über das Internet öffentliche und einfach zugängliche Wissensplattform ist eine wichtige Voraussetzung für die integrierte Umsetzung solch vielfältiger Massnahmen.

## Literatur

- Bruhn, M. (2006). Integrierte Kommunikation. In B. F. Schmid & B. Lyczek (Hrsg.), *Unternehmenskommunikation: Kommunikationsmanagement aus der Sicht der Unternehmensführung* (S. 489–532). Gabler Verlag.
- Stücheli-Herlach, P. (2013). Mit Worten streiten – und über sie: Schreiben für die Politikkommunikation. In P. Stücheli-Herlach & D. Perrin (Hrsg.), *Schreiben mit System: Texte für Zielgruppen planen, entwerfen, verbessern* (S. 65–81). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stücheli-Herlach, P. (2016). Kommunikation: Öffentlichkeits- und Medienarbeit. In A. Bergmann, D. Giauque, & A. Lienhard (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 221–244). WEKA.

Weber, K. (2013). *"Siedlungsentwicklung nach innen" im Kanton Zürich: Grundlage für eine strategische Kommunikationskonzeption*. Unveröffentlichte Transferarbeit im Rahmen des CAS Politische Kommunikation an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).