

Warum die Schweiz von einer neuen Art Räume sprechen sollte

Überlegungen zum zukünftigen Raumkonzept

In den nächsten 20 Jahren soll sich die Schweiz zu einer dynamischen und solidarischen Schweiz entwickeln. So will es das zukünftige Raumkonzept. Denn so liessen sich am ehesten Antworten finden auf die rasch fortschreitende Globalisierung und die damit verbundene Gefahr, den Wohlstand in der Schweiz nicht erhalten zu können. Drei Stärken streicht das Bundesamt für Raumentwicklung im globalen Wettbewerb um Lebensqualität und Wohlstand für die Schweiz heraus: die Leistungsfähigkeit der Metropolen, das Netz von Städten und Gemeinden sowie die «vielfältige und atemberaubende» Landschaft. Es ist erstaunlich, dass es in den Hearings, in denen das zukünftige Konzept den Experten aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik dargelegt wurde, zu keiner Grundsatzdiskussion über die zukünftige Raumentwicklung kam. Vielmehr wurde darüber debattiert, wie die föderalistische Schweiz zu einer verbindlicheren Zusammenarbeit über Gemeinde- und Kantonsgrenzen finden könnte oder wie verhindert werden kann, dass die ländlichen Gebiete im metropolenorientierten Konzept nicht zur ökonomischen Restkategorie verkommen.

Dans les prochains vingt ans la Suisse doit évoluer sur les plans du dynamisme et de la solidarité. C'est ainsi que se définit le futur concept spatial. Car c'est de cette façon que l'on trouvera au plus tôt les réponses à la globalisation rapidement progressive et au danger y relatif de ne pas pouvoir maintenir le niveau de vie en Suisse. L'Office fédéral du développement territorial souligne trois forces dont le pays dispose dans la compétition globale pour la qualité et le niveau de vie: la performance des métropoles, le réseau des villes et des communes ainsi que le paysage «varié et époustouflant». Il est étonnant que lors des présentations du futur concept aux experts de l'économie, de l'administration et de la politique il n'y ait pas eu de discussion fondamentale au sujet du futur développement territorial. On a préféré débattre de la manière dont la Suisse confédérale pourrait instituer une collaboration plus contraignante au-delà des frontières communales et cantonales ou comment empêcher que les régions rurales soient économiquement déclassées au rang de laissées pour compte dans le concept orienté vers les métropoles.

Nei prossimi 20 anni la Svizzera deve svilupparsi in un paese dinamico e solidale. Questo è quanto prescrive il concetto territoriale futuro. Solo così sarà facile trovare le risposte alla globalizzazione dirompente e al pericolo ivi connesso di non riuscire a preservare il benessere in Svizzera. Tre fondamentali sono stati cristallizzati dall'Ufficio federale per la pianificazione del territorio nella corsa globale per la qualità di vita e il benessere in Svizzera: la potenzialità delle metropoli, la rete delle città e dei comuni nonché il paesaggio «variegato e mozzafiato». È stupefacente che nelle audizioni, in cui si è presentato il concetto futuro degli esperti di economia, amministrazione e politica, non si sia pervenuti a un dibattito di fondo sullo sviluppo territoriale futuro. La discussione si è invece incentrata su come la Svizzera federalistica potrebbe trovare una collaborazione vincolante che superi le frontiere cantonali e comunali oppure su

come evitare che le regioni rurali diventino una categoria residua nel concetto metropolitano.

M. Drilling, E. Rohe, B. Wittmer,
M. Valencak¹

Die Schweiz zu sehr vom Zentrum her gedacht

Hier setzen unsere Überlegungen an: Dass die Wirtschaftskraft der Metropolen einen wesentlichen Teil zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beiträgt, steht ausser Frage. Die Agglomerationen dabei auf eine Art Zulieferfunktion für die Städte zu reduzieren, ist hingegen zu hinterfragen. Räume wie das Limmattal oder das Birschtal werden gerne als «Zwischenstadt», «Stadtumland» oder «Agglomeration» aufgefasst, so als definierten sie sich nur durch ihre Lage zu oder zwischen den Zentren.

Doch gerade in diesen (Zwischen-) Räumen liegen bisher zu wenig genutzte Potenziale; diese in Wert zu setzen würde der Schweiz im globalen Wettbewerb deutliche Vorteile eröffnen. Unsere Überlegung, die Schweiz stärker von ihren Potenzialräumen her zu denken, knüpft an Arbeiten an, wie sie vom Münchner Raumplaner Alain Thierstein oder dem ETH-Professor Bernd Scholl jüngst verfasst wurden. Thierstein spricht von einer *Raumentwicklung im Verborgenen* und meint damit, dass sich seit geraumer Zeit eine Schwerpunktbildung von Funktionen in bestimmten Räumen der Schweiz vollzieht. Die Dynamik der wissensintensiven Dienstleistungen im nordwestschweizerischen Raum ist für Thierstein eine solche «Raumentwicklung im Verborgenen», und man könnte zweifelsohne auch das Limmattal sowie das Glatttal hinzurechnen. Als Teilraum einer Metropole existieren sie aber nicht nur dank der wirtschaftlichen Kraft des Zentrums, sondern haben eine eigenständige Dynamik und Qualität entwickelt. Diese gilt es in Zukunft bewusster zu fördern.

Projekte von nationaler Bedeutung

Folgerichtig fordert der Expertenbericht der ETH Zürich dann auch *Projekte von nationaler Bedeutung* und versteht darunter vor allem sektorübergreifende, zum nationalen Zusammenhang beitragende Kooperationen unterschiedlichster Akteure. Den Verfassern gelingt es damit, für eine gemeinsame Strategie von Bund, Kantonen und Gemeinden bei «besonders bedeutsamen» Aufgaben zu sensibilisieren. Dass hier der Bund ebenso als Akteur hinzugezählt wird, ist wesentlich und setzt die jüngsten Bestrebungen fort, über Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben die Raumentwicklung der Schweiz aktiver als bisher zu gestalten. Zudem verfügt der Bund durch seine Regiebetriebe über zentrale Infrastrukturen, wie dem Schienennetz sowie Grundstücken und Immobilien an strategisch wichtigen Lagen in der Schweiz. Zur Definition von wichtigen Projekten soll, so der Expertenbericht, nicht im Giesskannenprinzip vorgegangen werden, sondern eine Schwerpunktbildung in «im nationalen Gesamtinteresse liegenden Räumen und Themen» erfolgen: Gebiete mit einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung zählen hierzu ebenso wie Transitrouten durch die Schweiz.

Räume nationaler Bedeutung

Die Schweiz von ihren Potenzialräumen her zu denken und dabei den Bund mit seinen eigenen Ressourcen und finanziellen Mitteln sowie seiner Stellung als «Gesamtschauender» in die Raumplanung einzubeziehen, das sind die wesentlichen Argumentationen, die zu einer Gebietskategorie *Raum nationaler Bedeutung* führen. Aus Sicht einer solchen Kategorie würde man das zukünftige Raumkonzept Schweiz dort kritisieren, wo es vorschlägt, den Vorteil für die Schweiz im internationalen Wettbewerb über Schlüsselprojek-

te statt wie hier favorisiert über Schlüsselräume zu erhalten und dabei die Rolle des Bundes auf die eines Financiers beschränkt. Räume nationaler Bedeutung tragen entsprechend eines solchen Verständnisses langfristig zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im internationalen Kontext bei und sichern so den Lebensstandard der Bevölkerung.

Um welche Räume es sich handeln kann, klärt sich angesichts des gegenwärtigen Umbaus unserer Dienstleistungs- zur Wissensgesellschaft. Wissen als zentralen Standortfaktor für Länder wie die Schweiz anzuerkennen, fordert, den wissensintensiven Sparten wie High-Tech, Informationstechnologie oder Life Science günstige Wachstumsvoraussetzungen zu bieten und sie andererseits eng untereinander und mit denjenigen Einrichtungen zu verknüpfen, an denen das Know-how gebildet wird, allen voran den Forschungs- und Hochschulstandorten.

Das Limmattal beispielsweise ist in diesem Verständnis ein Raum nationaler Bedeutung. Seine Dynamik, die sich u.a. durch Unternehmensniederlassungen und Spin-offs der Hochschulen ausdrückt, ist das Ergebnis verschiedener begünstigender Faktoren: einer Standortattraktivität aufgrund verfügbarer zentrumsnaher Flächen für wertschöpfungsintensive Unternehmen, einer Nähe von Bildungs- und Forschungseinrichtungen zueinander, einer sehr guten Verkehrsinfrastruktur.

Diese Dynamik hat nicht nur im Limmattal selbst zu Innovationen geführt, sie ist auch für die Schweiz insgesamt von Bedeutung: Die Unternehmen im Limmattal steuern einen beträchtlichen Teil zum Bruttoinlandsprodukt der Schweiz bei und die Hochschul- und Forschungseinrichtungen sowie die privaten Forschungs- und Entwicklungsabteilungen z.B. von ABB beteiligen sich wesentlich am Aufbau von Humankapital in zukunftsträchtigen Branchen.

Den Föderalismus neu

verstehen

Die aktuelle politische Betrachtung des Limmattals dagegen zeigt eine grosse Diversität an planenden Akteuren. Diese reicht von politischen Körperschaften (Gemeinden, Planungsverbänden, Kantonen und Bund) bis zu privaten Akteuren wie Unternehmen und Investoren. Ein institutionalisiertes Gremium, das eine kantons- und akteurübergreifende, gemeinsame Entwicklungsstrategie für das Zürcher und Aargauer Limmattal formuliert, fehlt. Auch deshalb entscheiden die Akteure auf der Grundlage der je eigenen Interessen und Zielen – was sich hemmend auf die Entwicklungsdynamik auswirken oder gar bedeutende negative externe Effekte erzeugen kann. Auch verunmöglicht dies eine den übergeordneten Zielsetzungen entsprechende Entwicklung von Schlüsselarealen (z.B. dem Rangierbahnhof Limmattal) oder Schlüsselprojekten (z.B. der Limmattalbahn). Räumen wie dem Limmattal oder dem Glatttal, der Reuss- oder Magadinoebene (als strategische Infrastruktur des Nord-Süd-Korridors durch Europa) eine nationale Bedeutung zuzusprechen heisst keineswegs, die föderalistische Struktur in Frage zu stellen. Vielmehr soll mit dem Vorschlag einer Gebietskategorie *Raum nationaler Bedeutung* eine aktivere Raumentwicklungspolitik des Bundes angeregt werden. Eine Politik, die nicht dem Giesskannenprinzip folgt, sondern über ein langfristiges Investitionsprogramm gezielt Anreize setzt und Innovationen dort initiiert, wo Wettbewerbsvorteile für die Schweiz liegen.

Abgrenzung zu anderen Konzepten

Mit der Raumkategorie *Raum nationaler Bedeutung* würde ein weiteres strategisches Instrument der Raumordnung in die aktuelle Diskussion eingeführt werden. Insofern muss die vorgeschlagene Kategorie von anderen Gebietskategorien, vor allem der *Agglomerationen* und des

Metropolitanraumes abgegrenzt werden können:

Agglomerationen sind gemäss dem Bundesamt für Statistik «räumlich zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden». Die Agglomerationspolitik strebt den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und die Wahrung respektive Verbesserung der Lebensqualität der Agglomerationen an. Sie liegt zu einem grossen Teil in der Zuständigkeit der Städte und Kantone. Der Bund konzentriert sich hauptsächlich darauf, den Kantonen, Städten und Gemeinden Anreize und Unterstützung zu bieten; er fördert die bereits aktiven Kantone sowie Städte und versucht, die übrigen zu veranlassen, ebenfalls tätig zu werden.

Unter einem *Metropolitanraum* wird ein «urbanes Siedlungsgebiet mit mehreren funktional wie territorial verknüpften Agglomerationen» verstanden. Ein Metropolitanraum ist somit eine grossräumige Verflechtung von Räumen, die aus den Agglomerationen einer Kernstadt und gegebenenfalls dem benachbarten Ausland bestehen. Damit hat der Bundesrat auf die Entwicklung grosstädtischer Verflechtungsräume reagiert. Metropolitanräume sind funktionale Räume mit europäischer oder internationaler Ausstrahlung.

Es wird deutlich, dass mit den Raumkategorien Agglomeration und Metropolitanraum ein Weg von der statistischen Raumeinheit hin zu einem funktionalen Verständnis von Räumen begangen wird, bei denen vertikale Formen der Zusammenarbeit (Governance) eine grosse Bedeutung spielen. Diese beiden zentralen Innovationen teilen die Konzepte mit dem Konzept Raum nationaler Bedeutung.

Wo liegen Unterschiede?

Erstens bauen Agglomerationen und Metropolitanräume auf der Initiative von Städten und Gemeinden auf, der Bund bietet Anreize zu Vorhaben in Planung und Zusammenarbeit. Das Konzept *Raum*

nationaler Bedeutung hingegen ist ein politisches Konzept und geht vom Bund aus. Aus einer «Vogelsicht» heraus werden von Seiten des Bundes Räume identifiziert, die über Ressourcen zur Positionierung der Schweiz im internationalen Wettbewerb verfügen und damit zum Wohlstand und zur Sicherung der Lebensqualität in der Schweiz beitragen. Zweitens setzen Agglomerationen und Metropolitanräume die Existenz einer Kernstadt voraus. Das Verhältnis zwischen Kernstadt und Agglomeration ist asymmetrisch, d.h. die Kernstadt entwickelt sich vor allem hinsichtlich Verkehrsaufkommen, wirtschaftlicher Ausstrahlungskraft, Kulturangebot, Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr etc. auf Kosten der Agglomeration; dies begründet die Agglomerationsprogramme (als quasi Ausgleichsmassnahme gegenüber den Agglomerationsgemeinden). Diese Stadt-Agglomerations-Unterscheidung stellt sich beim Konzept *Raum nationaler Bedeutung* nicht; eher wird die gemeinsame Bedeutung für die gesamte Schweiz hervorgehoben; *Räume nationaler Bedeutung* können auch ohne Kernstädte existieren. Drittens nimmt der Bund in der Agglomerationspolitik die Rolle des finanziellen Förderers von bestehendem Engagement auf lokaler Ebene ein. In Räumen natio-

ner Bedeutung hat der Bund ein virulentes Eigeninteresse (z.B. als Anteilseigner von Betrieben, als Besitzer von Infrastrukturanlagen oder natürlichen Ressourcen). Damit übernimmt der Bund ein doppeltes Mandat: Sowohl als strategischer Akteur durch die Definition und Förderung von Räumen nationaler Bedeutung in der Schweiz (z.B. über fiskalische, monetäre oder organisatorische Anreize) als auch Akteur in Räumen nationaler Bedeutung (z.B. durch den Bau von Infrastrukturanlagen). Als einzige der drei Raumkategorien weist das Konzept *Raum nationaler Bedeutung* damit auf die Wichtigkeit der Beteiligung resp. die Federführung des Bundes hin. Zukunftsweisende Industriezweige, die der Schweiz auf dem Weg in die Wissensgesellschaft zentrale Wettbewerbsvorteile eröffnen, können so systematisch erschlossen und in Wert gesetzt werden.

Dr. Matthias Drilling
 Fachhochschule Nordwestschweiz
 Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung
 Thiersteinerallee 57
 CH-4053 Basel
 matthias.drilling@fhnw.ch

Edda Rohe
 Schlierenstrasse 61
 CH-5408 Ennetbaden
 eddaroh@mx.ch

Abb. 5: Welche Zukunft haben funktional einseitige und flächenextensive Anlagen in Räumen nationaler Bedeutung (hier Rangierbahnhof Spreitenbach und Dietikon).

Martin Valencak
 Metron Landschaft AG
 Stahlrain 2
 CH-5201 Brugg
 martin.valencak@metron.ch

Barbara Wittmer
 Planteam S AG
 Bahnhofstrasse 19a
 CH-6203 Sempach-Station
 barbara.wittmer@planteam.ch



Abb. 3: Infrastrukturen als Schlüssel zur Entwicklung von Räumen nationaler Bedeutung.



Abb. 4: Synergien durch Forschungseinrichtungen gezielt fördern (Science City, ETH).

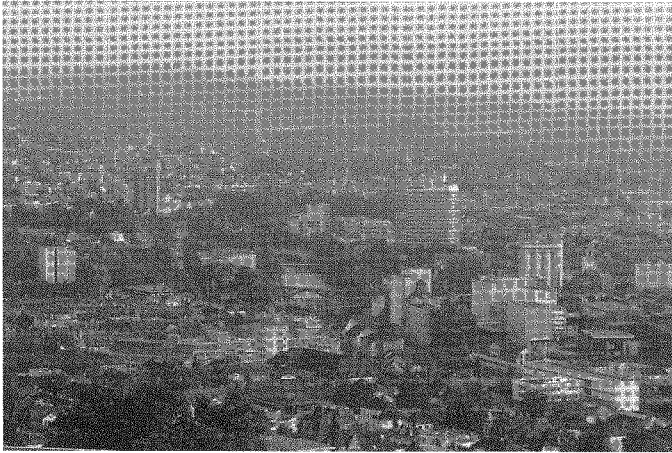


Abb. 1: Zürich: Konzentriert sich der Bund zu sehr auf die Metropolen? (Fotos: Baltasar Marx.)

Dieser Text basiert auf der Studienarbeit «Das Limmattal – ein Raum nationaler Bedeutung. Wissensintensive Einrichtungen in einem übergeordneten Kontext.» im Rahmen des MAS Raumplanung der ETH Zürich. Für die wertvollen Anregungen danken die Autoren Prof. Bernd Scholl sowie Peter Keller. Download unter www.vlp-aspan.ch/de/papers.



Abb. 2: Das prosperierende Limmattal ist nicht einfach nur «Zwischenstadt».