

An das
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern

13. September 2005

Stellungnahme zum Raumentwicklungsbericht 2005

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Rat für Raumordnung nimmt die Gelegenheit gerne wahr, zum Raumentwicklungsbericht 2005 (REB) des Bundesamtes für Raumentwicklung Stellung zu nehmen.

Der Rat für Raumordnung hält den Bericht des Bundesamtes für Raumentwicklung für sehr wertvoll und stellt mit Befriedigung fest, dass dieser – auch dank der vorzüglichen formalen Präsentation – bereits zahlreiche dringend notwendige Diskussionen ausgelöst und damit zur Sensibilisierung beigetragen hat. Besonders wichtig erscheint dem Rat für Raumordnung die wichtige Botschaft, dass die zu grosszügig dimensionierten, jedoch an falscher Stelle befindlichen Bauzonen die Bremsung und Kanalisierung der Zersiedlung verunmöglichen.

Das Bundesamt analysiert im REB, in einem ersten Schritt vor der Formulierung neuer Grundsätze, die Raumentwicklung der letzten 10 bis 15 Jahre und misst sie an den Zielen der Nachhaltigkeit. Sodann entwirft es vier mögliche Zukunftsbilder, die unterschiedliche Wirtschaftsbedingungen mit politischen Szenarien bzw. Handlungsalternativen verknüpfen, um damit die Diskussion über die künftige Raumentwicklungspolitik des Bundes zu weiten und zu beleben.

Dieses Anliegen ist umso wichtiger, als sich das Strukturmuster der Entwicklung in den letzten zehn Jahren stark verändert und das Instrumentarium der bisherigen Politik in wichtigen Zielbereichen als wenig wirksam erwiesen hat. Wie der Bericht zeigt, konnten die zentralen Ziele einer „haushälterischen Bodennutzung“ und der „Siedlungsentwicklung nach innen“ nicht oder nur sehr unvollkommen erreicht werden. Der im Bericht festgestellte Haupttrend der Entwicklung, die Metropolisierung der Schweiz, steht dem bis anhin geltenden Grundsatz der „dezentralisierten Konzentration“ diametral entgegen. Eine grundsätzliche Überprüfung von Zielen und Massnahmen tut daher not.

Gleichzeitig haben die Anforderungen des globalen Wettbewerbs sich in den letzten Jahren massiv verschärft. Es ist anzunehmen, dass die Strukturmuster, die sich seit Mitte der neunziger Jahre auch in der Schweiz herausgebildet haben, damit in Zusammenhang stehen. Auch aus diesen Gründen drängt sich eine Diskussion über die Antriebskräfte der Urbanisierung und Metropolisierung sowie die Möglichkeiten zu ihrer Steuerung auf.

Das Bundesamt für Raumentwicklung schliesst den Raumentwicklungsbericht mit dem „Raumkonzept Schweiz“ ab. Der Rat für Raumordnung fragt sich, ob die Diskussion damit nicht vorschnell bzw. vor einer breiteren Diskussion der Zukunftsszenarien auf alte Geleise zurückgeführt wird.

Der Rat für Raumordnung beschränkt sich auf eine grundsätzliche Stellungnahme. Doch fügt er auch die detaillierteren, am Fragebogen orientierten Antworten, die einzelne seiner Mitglieder ausgearbeitet haben, dem vorliegenden Brief bei.

Die Haupttrends in der Raumentwicklung (Kapitel 2)

Der Rat für Raumordnung betrachtet die Analyse der Raumstrukturen und ihrer Veränderung als wohl fundiert und hält ihre Resultate für überzeugend. Die Analyse zeigt auf, wie die Gewichte zwischen Stadt und Land sich in den letzten Jahren verschoben haben. Sie konstatiert nach einer langen Phase der Dezentralisation eine Mitte der neunziger Jahre einsetzende zentralisierende Tendenz, die sowohl die Arbeitsplätze als (seit 1998) auch die Bevölkerung erfasste.

Die Analyse beruht im Wesentlichen auf Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen und arbeitet in erster Linie die Differenz zwischen städtischen und ländlichen Räumen heraus. Primacy Indices, wie sie im Vergleich von Metropolitanräumen Anwendung finden, sind nicht berücksichtigt. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Konzentrationstendenzen werden infolgedessen nur unmittelbar, auf hoher Abstraktionsebene und daher vermutlich auch abgeflacht wiedergegeben.

Die Analyse beschränkt sich, abgesehen von der am Rand zitierten Datar-Studie, auf die nationale Ebene. Auch in der Datar-Studie scheinen Veränderungen über die Zeit nicht erhoben worden zu sein. Die mit der Globalisierung einhergehenden Konzentrationsprozesse auf internationaler Ebene bleiben somit unbeachtet, ebenso der relative Verlust der schweizerischen Wirtschaftszentren an Standortgunst im Eisenbahn- und im Flugverkehr. Da die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu einem guten Teil davon abhängt, ob ihre Agglomerationen und vor allem die metropolitanen Regionen sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten vermögen, fehlen damit wichtige analytische Grundlagen über die Triebkräfte sowohl der wirtschaftlichen als auch der räumlichen Entwicklung.

Es ist anzunehmen, dass mit der Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten auf nationaler Ebene in den neunziger Jahren wie in anderen Staaten eine Abwanderung von Management- und Kontrollfunktionen und gleichzeitig des internationalen Geschäfts auf globaler Ebene einherging. Anhaltspunkte dafür liefern im tertiären Sektor das relativ bescheidene Wachstum der kommerziellen Dienstleistungen in den Metropolitanregionen der Schweiz (im Vergleich zu den *global cities*) und der fast ausschliesslich aufs Ausland entfallende markante Zuwachs der grossen Schweizer Finanzinstitute.

Lediglich die Life Science-Industrie im Raume Basel scheint ihre Position im internationalen Wettbewerb ausgebaut zu haben – freilich auch hier mit Einschränkungen (Teilverlagerung der Forschung in die USA). Dem Trend zur Desindustrialisierung am besten widerstanden haben somit wissenbasierte exportorientierte Industrien. Doch auch im sekundären Sektor hätten vergleichende Analysen die Bedingungen für eine erfolgreiche Behauptung im Hochpreisland Schweiz zu klären.

Generell sollten für vergleichende Studien nicht Städte der gleichen (wie auch immer definierten) Rangordnung, sondern die unmittelbaren ausländischen Konkurrenten in den für die Schweiz wichtigsten Wirtschaftsbereichen herangezogen werden.

Zur Definition der nachhaltigen Raumentwicklung (Kapitel 3)

Der Rat für Raumordnung schliesst sich sowohl den bundesrätlichen „Umsetzungskriterien für eine nachhaltige Entwicklung“ als auch den vom Bundesamt für Raumentwicklung vorgegenommenen „Anwendungen“ auf den Raum an.

Es erscheint ihm allerdings als widersprüchlich, wenn unter dem Titel der Nachhaltigkeit auf der einen Seite das Wirtschaftswachstum gefördert und die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft gestärkt werden sollen, andererseits aber die für Agglomerationseffekte notwendige Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in Metropolen negativ beurteilt wird. Konzentration und Verdichtung weisen sowohl unter ökologischen wie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entschiedene Vorteile auf, und es lässt sich auch nicht behaupten, dass demgegenüber das Städtesystem Schweiz vor der Trendwende der neunziger Jahre den Idealfall einer nachhaltigen Entwicklung verkörpert habe.

Pointiert formuliert: Der Rat für Raumordnung ist der Meinung, dass weder das bisherige Konzept der dezentralen Konzentration im Rahmen des schweizerischen Städtensystems nachhaltig ist noch die Metropolisierung a priori als nicht nachhaltig betrachtet werden darf. Im Hinblick auf die noch zu erarbeitenden neuen „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ muss diese Frage unbedingt vertieft untersucht werden.

Gleiches gilt für die im REB kaum angesprochene Frage der Binnenwanderungen. Warum sollen die Abwanderung aus peripheren Gebieten und die Zuwanderung in wirtschaftsstarke Regionen Nachhaltigkeitskriterien verletzen? Zumindest bezüglich der ökonomischen und ökologischen Aspekte ist aus Sicht des Rats für Raumordnung nicht einzusehen, warum solche Wanderungen nicht einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten.

Zu den vier Szenarien der Schweiz um 2030 (Kapitel 4)

Der Raumentwicklungsbericht stellt vier Zukunftsbilder vor, in denen das Bundesamt für Raumentwicklung jeweils exogene mit endogenen Faktoren, wirtschaftliche Grosswetterlagen mit innenpolitischen Handlungsszenarien verknüpft.

Entspricht es reinem Zufall, dass das politische Modell „Rückzug auf die private Initiative“ (Szenario 2: Zersiedlung) mit weltweitem Niedergang und das Modell „vernetztes Städtesystem Schweiz“ (Szenario 3: polyzentrische urbane Schweiz – vernetztes Städtesystem) mit weltwirtschaftlichem Aufschwung korreliert wird? Ist es rein zufällig, dass in Szenario 1 (eine

Schweiz der Metropolen) der Zusammenschluss zu Funktionsräumen scheitert, während er in Szenario 3 (polyzentrische urbane Schweiz) gelingt?

Einleitend zu den Szenarien wird im Raumplanungsbericht erläutert, dass jedes Szenario den internationalen Kontext, die innenpolitische Entwicklung, die wirtschaftlichen Antriebskräfte sowie deren Auswirkungen auf Besiedlung, Verkehr und Tourismus behandle. In den Szenarien schrumpfen die wirtschaftlichen Antriebskräfte dann allerdings auf abstrakte Raumstrukturmuster zusammen, nämlich die „Schlüselfaktoren“ Metropolen, Zersiedlung, vernetzte Agglomerationen und 11 Regionen. Es bleibt weitgehend unklar, wie und warum sie Antrieb zu wirtschaftlicher und räumlicher Entwicklung gegeben haben sollen.

Der Rat für Raumordnung hält es für unabdingbar, dass die funktionale Logik der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung und die weit über die einzelnen Städte und Regionen hinausreichenden funktionalräumlichen Beziehungsnetze und Wertschöpfungssysteme erkannt und anerkannt werden, ansonsten die normative Logik der staatlichen Raumentwicklung ins Leere stösst.

Zum Raumkonzept Schweiz und seiner Umsetzung (Kapitel 5 und 6)

Ohne in dieser Stellungnahme zu einem endgültigen Konzept gelangen und einer breiteren Diskussion von Zukunftsszenarien vorgreifen zu wollen, stellt der Rat für Raumordnung fest, dass er sich in der Zielsetzung einer dynamischen und solidarischen Schweiz dem Bundesamt für Raumentwicklung anschliesst.

Allerdings ist er überzeugt, dass dieses Ziel nur zu erreichen ist, wenn die Schweiz ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten und wieder steigern kann.

In der Raumentwicklungspolitik stellt sich daher die Frage, welche Raumtypen dafür die besten Voraussetzungen bieten. Der REB empfiehlt – für den Rat für Raumordnung nicht nachvollziehbar – Szenario 3 „Vernetztes Städtesystem Schweiz“.¹ Er bleibt dadurch nahe bei dem, was schon vor rund 10 Jahren das Anliegen der „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ war.

Unabhängig von ihrer morphologischen Gestalt, die sowohl von kontrollierter Verdichtung als auch von unkontrolliertem Flächenwachstum geprägt sein kann, bedarf es dazu der Metropolen. Denn Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit bedingen eine hohe Interaktionsdichte (Cluster) zwischen Unternehmungen, Unternehmensdienstleistern sowie Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungsstätten. Die für eine solche Interaktionsdichte notwendige Verknüpfung mit dem globalen Wissens- und Wirtschaftssystem und eine genügende Heterogenität und Vielfalt der wirtschaftlichen Aktivitäten ist nur in Metropolitanregionen anzutreffen, wobei, wie eine Analyse der Kooperationen von Unternehmensdienstleistern in der Nordwestschweiz zeigt, selbst der grösste Schweizer Wirtschaftsplatz, Zürich, für sich allein nicht die notwendige Grösse und Vielfalt aufweist. Anders formuliert: Der REB geht in weiten Bereichen von einem typisch schweizerischen, stark traditionell geprägten und viel zu engen Stadt-

¹ „Das «Raumkonzept Schweiz» versucht, das Trendszenario 1 - «Eine Schweiz der Metropolen» - und dessen unausgewogene räumliche Entwicklung abzuwenden. Dieses Szenario beruht auf drei sehr dynamischen Metropolen, die allerdings fast die gesamte Vitalität des Landes an sich reissen würden.“ (...) „Das «Raumkonzept Schweiz» basiert auf dem vernetzten Städtesystem von Szenario 3.“ (REB, S. 87)

verständnis aus. Er vermag dadurch der heutigen – geschweige denn der in Zukunft zu erwartenden – Situation kaum gerecht zu werden.

Was den Umsetzungsteil betrifft, bedauert der Rat für Raumordnung, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nicht stärker mit dem analytischen Teil, einer Hinterfragung der bisherigen Praxis und der kritischen Sichtung ihrer offensichtlich nicht zielkonformen Mittel in Zusammenhang gebracht werden. Er wird die Diskussion über die vorgeschlagenen Massnahmen vertiefen, sobald die Zielrichtung der Reform feststeht.

Einbezug der Landschaft

Der Rat für Raumordnung vermisst im REB die explizite Behandlung der Landschaft. Gerade wenn in der Zukunft den Metropolitanregionen ein grösseres Gewicht beigemessen werden muss, stellt sich die Frage, wie im Rahmen der Raumplanung mit der Landschaft umgegangen werden soll. Es geht dabei vor allem um die Regenerations-, Erholungs- und Schutzfunktion, getrennt nach Berggebiet, Jura und Mittelland, getrennt nach Landschaft in Ballungsgebieten und in peripheren Räumen, getrennt nach Landesgegenden und getrennt nach Art der Vegetation (Wald, Rebberge, Wiesen, Äcker usw.). Der Rat für Raumordnung ist der Auffassung, dass die Thematik „Kulturlandschaft vs. Naturlandschaft“ im Rahmen der Grundzüge eine gründliche Behandlung verdient. Die Potenziale des ländlichen Raums, besondere des Berggebiets, dürfen nicht allein im Wirtschaftlichen gesucht werden.

Der Rat für Raumordnung empfiehlt, im Hinblick auf diesen Aspekt der Raumordnung auch die Ergebnisse neuer wissenschaftlicher Forschungen zu berücksichtigen. Zu nennen sind insbesondere die Untersuchungen im Rahmen des NFP 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“, NFP 41 „Verkehr und Umwelt“ sowie des WSL-Forschungsprogramms „Landschaft im Ballungsgebiet“.

Zusammenfassung

Der Rat für Raumordnung

- anerkennt, dass das ARE mit dem „Raumentwicklungsbericht 2005“ wichtige Fragen der Raumordnung thematisiert und dadurch die Diskussion zur Zukunft der Raumordnungspolitik lanciert hat,
- ist jedoch der Meinung, dass
 - die heutige, erst recht die künftige Rolle der Metropolitanregionen unzureichend gewürdigt worden ist,
 - aus der Analyse nicht die sich aufdrängenden Folgerungen für das Raumkonzept Schweiz gezogen worden sind und
 - wichtige Aspekte der künftigen Raumordnung vernachlässigt worden sind.

Der Rat für Raumordnung dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey
Präsident des Rats für Raumordnung

Beilagen:
Individuelle Stellungnahmen von Mitgliedern des ROR