

«WIR MÖCHTEN NICHT ÜBERALL ALLES»



01 Vals (GR)



02 Tribschen-Quartier (LU)



03 Epesses (VD) (Fotos: Alexander Jaquernet)

Nach fünfjähriger Vorarbeit wurde am 21. Januar 2011 das «Raumkonzept Schweiz» der Öffentlichkeit präsentiert. Im Gespräch erläutert Maria Lezzi, Direktorin des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), die Besonderheiten des Konzeptes, weshalb es keine Hierarchisierung bedeutet, worin sie die Rolle der Gemeinden sieht – und weist bereits auf erste Auswirkungen des Papiers hin.

(s1) Frau Lezzi, zum Einstieg bitte ich Sie um eine knappe Umschreibung der Zielsetzungen des neuen Raumkonzeptes für die Schweiz.

Das «Raumkonzept Schweiz» wurde sehr stark aus den bestehenden Qualitäten heraus entwickelt. In der Schweiz sind dies vor allem die vielfältigen, nahe beieinander liegenden Räume, von städtischen bis zu sehr naturnahen. Solche Qualitäten zu wahren, ist eines seiner Kernanliegen: Wir möchten nicht überall alles. Vor diesem Hintergrund wurde der neue Begriff des «Handlungsraums» eingeführt. Dessen Zielsetzung ist es, das Spezifische von Regionen, ihre Stärken, klar herauszukristallisieren, und zwar über die politisch-administrativen Grenzen hinaus. Statt primär Neues zu schaffen, will das Raumkonzept also vor allem zum Bestehenden gemeinsam Sorge tragen und dieses intelligent nutzen. Das mag nun wenig innovativ klingen, ist aber wohl eine der aktuell grössten Herausforderungen. Denn einerseits haben wir ein grosses Wachstum, das

sich – demografisch wie wirtschaftlich – abzeichnet, und andererseits die Notwendigkeit, Ressourcen zu schonen.

Kritische Stimmen behaupten, das Raumkonzept Schweiz laufe Gefahr, «es allen recht machen» zu wollen, also an Prägnanz zu verlieren.

«Es allen recht machen» im Sinn von «überall alles machen» ist genau nicht das Ziel des Raumkonzeptes. «Es allen recht machen» im Sinn von «mit einbeziehen, damit man sich wieder findet» hingegen schon. Einbeziehen hiess auch, «weisse Flecken» auf den ersten Kartenentwürfen zu füllen. Es galt, Missverständnisse aus dem Weg zu räumen. Zum Beispiel wurde anfangs die gewollte Bildung von Raumprofilen und -kategorien hierarchisch interpretiert; jeder wollte in der «Champions League» mitspielen beziehungsweise als Metropolitanregion anerkannt werden. Dazu kam es auch, weil fälschlicherweise davon ausgegangen wurde, dass die Metropolitanregionen als Wirtschaftsmotoren vom Bund mehr Fördergelder erhalten würden.

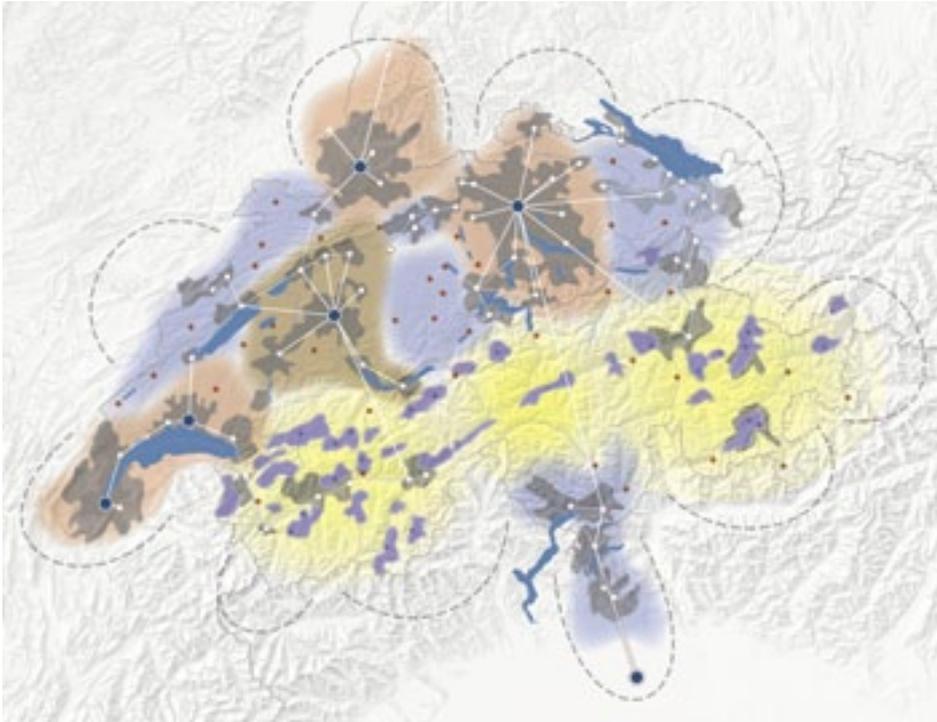
Bleiben wir noch kurz bei der Kritik. Das «Raumkonzept Schweiz» enthält manchen Satz, der meiner Meinung nach zwar schön tönt, aber als Widerspruch erscheint und damit nicht umsetzbar: «Die Förderung erneuerbarer Energien, ohne das Landschaftsbild zu stören», oder «die Stärkung der Verkehrsinfrastruktur, ohne Zersiedlung herbeizuführen».

Raumentwicklung wird nie widerspruchsfrei sein. Ihre Aufgabe ist ja gerade die Interessenabwägung. Meiner Ansicht nach sind dies daher keine leeren Sätze, sondern wichtige Aufträge an alle Akteure.

DIE UMSETZBARKEIT ALS BESTANDTEIL

Das Raumkonzept Schweiz ist nicht das erste Leitbild auf nationaler Ebene. Inwiefern unterscheidet es sich von Vorgängern wie dem «Entwicklungskonzept CK73» (1973) oder den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» (1996), die nur wenig Auswirkungen gehabt haben?

Eine Bemerkung vorweg: Wie viel Auswirkungen ein Leitbild gehabt hat, lässt sich nur sehr schwer nachzeichnen, da ein direkter Vergleich zwischen dem Fall «ohne Leitbild» und dem Fall «mit Leitbild» nicht möglich ist. Aus den früheren Leitbildern hat man aber gelernt, dass es essenziell ist, wer solche Leitbilder oder Orientierungsrahmen entwirft. Eine der grossen Novitäten des Raumkonzeptes Schweiz ist denn auch der institutionenübergreifende Ansatz, also die vertikale Zusammenarbeit von Gemeinden, Kantonen und Bund, die vor fünf Jahren vereinbart worden war: «Es muss von allen mitgetragen werden», das ist die Kernaussage. Ausserdem zeichnet sich das Raumkonzept durch einen hohen Konkretisierungsgrad aus. So wurden parallel zur Erarbeitung des Raumkonzeptes immer auch Überlegungen dazu angestellt, mit welchen Instrumenten die Umsetzung erreicht und gefördert werden kann.



03 «Mit einer polyzentrischen Raumentwicklung wettbewerbsfähig bleiben»: Metropolitanräume (orange), Hauptstadregion (braun), klein- und mittelstädtisch geprägte (blau) und alpin geprägte Handlungsräume (gelb) mit Zentren und jeweiliger Vernetzung (Grafik: Raumkonzept Schweiz)

Was sind die Instrumente zur Umsetzung?

Einerseits sicherlich die klassischen Raumplanungsinstrumente – Sachplan, Richtplan, Nutzungsplan –, die auf das Raumkonzept abgestimmt werden müssen. Darüber hinaus gilt es zu prüfen, wo finanzielle Anreize sinnvoll sind. Da das Raumkonzept Schweiz nicht nur Fragen der Raumplanung betrifft, sondern auch der Wirtschafts- und Standortförderung, braucht es die Mitwirkung weiterer Disziplinen.

Gerade die klassischen Raumplanungsinstrumente stehen oft in der Kritik: Es werde nur Flächenplanung gemacht. Die dritte Dimension fehle. Braucht die Raumplanung neben den klassischen auch neue Instrumente?

In dieser Beziehung bin ich stark von einer grossen Stadt geprägt, dem Kanton Basel-Stadt, wo ich während acht Jahren die Planung geleitet habe. Dort haben wir mit dreidimensionalen Ansätzen geplant, sei es in Wettbewerben, städtebaulichen Studien oder Testplanungen. Eine weitere Dimension ist die gesellschaftliche. Die Mitwirkung der Bevölkerung und der Wirtschaft in kooperativen Verfahren oder integralen Stadtteilentwick-

lungen fördern, neben der Baukultur, auch die Identität. Solche Instrumente existieren bereits – auch in andern Städten. Auf Bundesseite können wir sie noch mehr unterstützen, etwa indem wir gute Beispiele besser bekannt machen. Hier setzt unser Programm «Projets urbains» an.

GEMEINDEN BEFÄHIGEN

Laut einer Studie von «Avenir Suisse»¹ sind es die Grossstädte, welche die beste Raumplanung machen, wohl nicht nur wegen obiger Instrumente, sondern auch, da Entscheide auf einer grösseren Massstabsebene gefällt werden können. Demgegenüber erscheint die vor allem in ländlichen Gebieten stark ausgeprägte Gemeindeautonomie kontraproduktiv. Sehen Sie hier einen Handlungsbedarf? Sind beispielsweise Gemeindefusionen, wie sie nun vermehrt stattfinden, erstrebenswert?

Gemeindefusionen können eines von mehreren Mitteln sein. Es gibt noch andere. Wir möchten hier keine Föderalismusreform betreiben! Offensichtlich ist einerseits, dass mehr und mehr Aufgaben über die Gemeindegrenzen hinweg gelöst werden müssen. Die Agglomerationsprogramme des Bundes

fördern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf beispielhafte Weise. Denn die Bedingung dafür, dass aus dem Infrastrukturfonds des Bundes überhaupt Mittel gesprochen werden, ist eine von Gemeinden und Kanton gemeinsam aufgebaute Trägerschaft. In der 1. Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes ist der Gedanke schon enthalten, über die Gemeindegrenzen hinauszuschauen – in diesem Fall als Voraussetzung zur weiteren Siedlungsentwicklung. Andererseits: Die Gemeinden sind der Ort, wo grundeigentümerverbindlich geplant und gebaut wird und das Raumkonzept mit konkretem Leben gefüllt werden wird. Für mich ist daher eine wichtige Frage: Wie können Bund und Kantone die Gemeinden noch besser befähigen, ihre Aufgaben zu bewältigen?

Bei Ihrer Tätigkeit im Kanton Basel-Stadt, aber auch im Rahmen Ihrer Dissertation haben Sie sich intensiv mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit befasst. Was sind Ihre Erkenntnisse daraus?

RAUMKONZEPT SCHWEIZ

Die Initiative zur Erarbeitung eines Raumkonzeptes für die Schweiz geht auf den Raumentwicklungsbericht von 2005 zurück. Darin stellte das ARE fest, dass die Raumentwicklung in der Schweiz trotz den bisherigen Bemühungen nicht nachhaltig verlaufen ist. Diese Schlussfolgerung führte zu angeregten Diskussionen über die räumliche Entwicklung in der Schweiz, die darin mündete, dass Bund, Kantone, Städte und Gemeinden am 11. Mai 2006 eine Vereinbarung zur gemeinsamen Erarbeitung eines «Raumkonzeptes Schweiz» unterzeichneten. Entstanden ist ein Leitbild für die Entwicklung des Raums Schweiz, das als Grundlage für eine besser koordinierte Raumentwicklungspolitik zwischen allen staatlichen Ebenen dienen soll. Die Besonderheit des Raumkonzeptes Schweiz liegt darin, dass es – im Unterschied zu seinen Vorgängern, den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» (1996) und dem «Entwicklungskonzept CK73» (1973) – institutionen- und regionenübergreifend erarbeitet worden ist. Neu wurde auch der Begriff der «Handlungsräume» eingeführt, der dabei helfen soll, die politischen Grenzen zu überwinden, um spezifische Profile als Leitbilder für Regionen zu bilden. Im Kern des Raumkonzeptes steht die breite Akzeptanz – ohne die eine Umsetzung nicht möglich ist. Nachdem das Raumkonzept Schweiz am 21. Januar 2011 unter anderem von der neuen Vorsteherin des Uvek, Bundesrätin Doris Leuthard, der Öffentlichkeit präsentiert worden ist, findet nun bis Ende Juni die Konsultation statt.

www.raumkonzept-schweiz.ch

Das wäre ein Interview für sich (lacht). Um es kurz zu fassen: Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg entsteht immer aus einer Notwendigkeit heraus: Entweder entspringt sie einem grossen Leidensdruck oder einer gemeinsamen Idee. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit lässt sich nicht verordnen – es können aber die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Beim Agglomerationsprogramm sind wir beispielsweise bewusst vom gängigen Territorialprinzip – derjenige zahlt, bei dem sich die Infrastruktur befindet – abgewichen: Auch wenn die Hauptwirkung auf Schweizer Seite anfällt, wird von der

Schweiz trotzdem Infrastruktur – beispielsweise in Frankreich – mitfinanziert. Ich bin überzeugt, dass wir damit einen gewaltigen Hebel haben, um Entwicklungen in funktionalen Räumen auszulösen. Denn der Bau einer Infrastruktur ist wie ein Samen, der gestreut wird. Mit etwas Glück fällt er auf fruchtbaren Boden. Der Boden muss allerdings gepflegt werden, damit eine Pflanze gedeihen kann. Für eine solche Pflege braucht es den Willen und die Möglichkeiten. Wir registrieren wiederum, welche grosse Bedeutung für die nachhaltige Raumentwicklung den Akteuren vor Ort zukommt.

zusammengeschlossen haben. Ob eine gesetzliche Verbindlichkeitserklärung sehr viel mehr bewirken könnte? Wir befinden uns nun also in einer «paradoxen» Situation: Das Raumkonzept Schweiz hat schon eine positive Wirkung entfaltet, bevor die Konsultation dazu eröffnet wurde. Eigentlich ist dies das Beste, was einem geschehen kann!

Anmerkung

1 Müller-Jentsch Daniel, Rühli Lukas: «Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug», Avenir Suisse, 2010 (vgl. www.avenir-suisse.ch > Publikationen > 24.6.2010)



01 Maria Lezzi (Foto: Markus Senn)

ERSTE AUSWIRKUNGEN

Wie schätzen Sie die Chancen ein, dass das Raumkonzept Schweiz Wirkung entfalten kann? Oder anders gefragt: Müsstest, wie bei den Agglomerationsprogrammen, Geldanreize geschaffen oder Verbindlichkeiten festgelegt werden, damit das Raumkonzept über eine reine Studie hinauswächst?

Das «Raumkonzept Schweiz» ist sicherlich schon jetzt mehr als eine Studie. Nur schon das gemeinsame Entwerfen über die Kantons Grenzen hinweg hat einiges bewirkt, das nicht zu unterschätzen ist: Die Metropolitankonferenz von Zürich ist entstanden, ebenso die Hauptstadtregion Schweiz. Letztere besteht aus 17 Städten, 5 Kantonen und 3 regionalen Organisationen, die sich am 2. Dezember 2010 zur politischen Zentrumsregion

MARIA LEZZI

Maria Lezzi (*1963) schloss ihr Geografiestudium 1989 an der Universität Zürich ab und promovierte mit einer Dissertation über Raumordnungspolitik in europäischen Grenzregionen. Sie arbeitete anschliessend als Schweizer Mitarbeiterin bei der Trinationalen Informations- und Beratungsstelle für grenzüberschreitende Fragen in Village-Neuf (F), zwischen 1996 und 2001 als stellvertretende Geschäftsführerin der Regio Basiliensis (Organisation, welche die Schweizer Interessen im oberrheinischen Raum vertritt), von 2001 bis 2009 war sie Leiterin der Hauptabteilung Planung (Kantons-, Stadt- und Verkehrsplanung) im Hochbau- und Planungsamt des Kantons Basel-Stadt. Seit dem 1. Juli 2009 ist sie Direktorin des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und hat in dieser Funktion die Ausarbeitung des «Raumkonzeptes Schweiz» geleitet.