Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2009)

Heft: 3

Artikel: Raum nationaler Bedeutung : Argumente für eine neue Raumkategorie

Autor: Wittmer, Barbara / Drilling, Matthias / Rohe, Edda / Valencak, Martin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957349

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Raum nationaler Bedeutung – Argumente für eine neue Raumkategorie

BARBARA WITTMER,
MATTHIAS DRILLING,
EDDA ROHE,
MARTIN VALENCAK

Aktuell dominieren die Vorschläge zu einem Raumentwicklungsgesetz des Bundes sowie das Für und Wider um die Landschaftsinitiativen die Debatten in der Raumplanung. Einen interessanten formalen und inhaltlichen Akzent setzt ein Autorenteam mit dem ‹Raum nationaler Bedeutung – Argumente für eine neue Raumkategorie›, der auf einer Studienarbeit ‹Das Limmattal – ein Raum nationaler Bedeutung. Wissensintensive Einrichtungen in einem übergeordneten Kontext› basiert, die im Rahmen des MAS Raumplanung der ETH Zürich entstanden ist. Für die wertvollen Anregungen danken die Autoren Prof. Bernd Scholl sowie Peter Keller.

Spätestens seit der Publikation des Raumentwicklungsberichtes 2005 gilt die schweizerische Raumplanung als nicht nachhaltig: Der steigende Bodenverbrauch, die Zersiedelung sowie die mangelnde Abstimmung von Siedlung und Verkehr sind nur einige Beispiele. Die in den letzten drei Jahren durch das Bundesamt für Raumentwicklung sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft eingeführten respektive angedachten Gebietskategorien und Programme wie Neue Regionalpolitik, Neuer Finanzausgleich, Agglomerationsprogramme, Metropolitanräume, Naturpärkeverordnung und schliesslich die Gesamtrevision des Bundesgesetz über die Raumplanung sollen die schweizerische Raumplanung nachhaltiger machen. Der Staat übernimmt bei diesen Gebietskategorien und Programmen primär die Rolle des Geldgebers, um einen bestimmten Raum (Agglomerationsprogramm) oder ein Thema (Neue Regionalpolitik) mit lokaler bis regionaler Ausstrahlung zu fördern. Für die Planung, Umsetzung und Evaluation der erreichten Ziele sind die Akteure selbst zuständig.

Wirtschaftliche Dynamik durch planerisch-politische Koordination

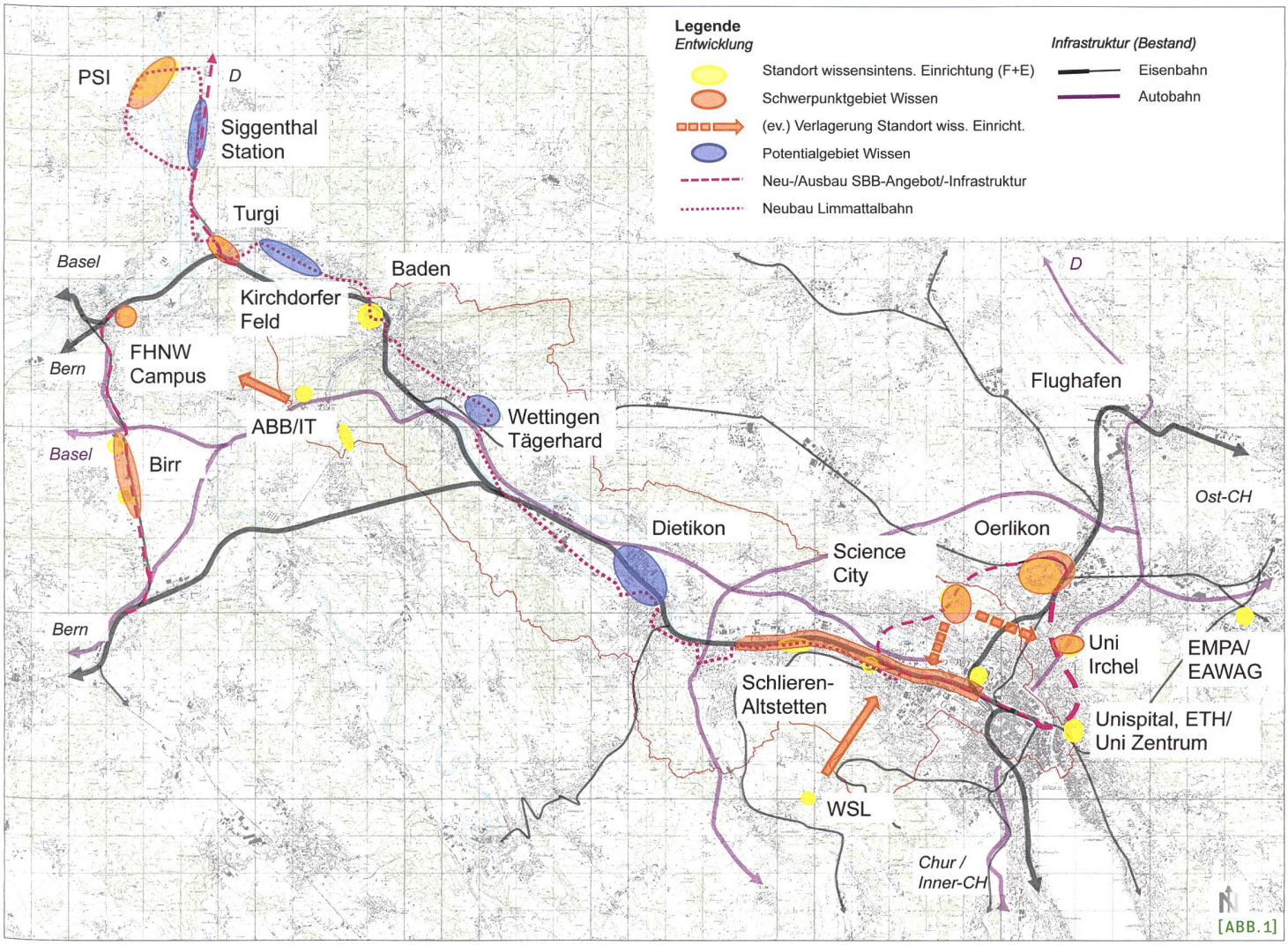
Die Frage, wie der Staat seinen Einfluss auf die von ihm (grösstenteils) finanzierten Programme vergrössern kann, drängt sich auf. Die von den Autoren vorgeschlagene Gebietskategorie ‹Raum nationaler Bedeutung› nimmt auf die Herausforderung, einer starken wirtschaftlichen Dynamik bei gleichzeitig verbesserungswürdiger planerisch-politischer Koordination, Bezug und versucht, aus nationaler Sicht eine Perspektive zu eröffnen. Diese Perspektive baut darauf, einen ‹Raum nationaler Bedeutung› als einen funktional verflochtenen Raum zu betrachten, der für den Erhalt der Wertschöpfung und somit die Sicherung des Wohlstandes in der Schweiz von besonderer Bedeutung ist. Dies ist angesichts des Erhalts der derzeit wichtigen Position der Schweiz im globalen Wettbewerb notwendig. Durch die Raumkategorie ‹Raum nationaler Bedeutung› sollen die Ressourcen eines Raumes zielgerichtet und unter koordiniertem Beizug sämtlicher relevanter Akteure von der kommunalen bis nationalen Ebene stärker als bisher entwickelt werden. Mit der neuen Raumkategorie kann dieses Ziel besser erreicht werden: Ein ‹Raum nationaler Bedeutung› ist ein Gebiet, das in einem für die Positionierung der Schweiz im internationalen Wettbewerb entscheidenden Bereich Ressourcen bereitstellt und über deren Wertschöpfung die Wohlfahrt und die Lebensqualität der Bevölkerung in der Schweiz auch zukünftig zu sichern hilft. Der politische Konsens auf horizontaler und vertikaler Ebene ist die zentrale Herausforderung in der Umsetzung.

Das Limmattal: Beispiel für einen ‹Raum nationaler Bedeutung›

Das Limmattal als Teil der Agglomeration Zürich als auch des Metropolitanraums Zürichs stellt sich als Raum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik dar. Diese Dynamik ist das Ergebnis verschiedener begünstigender Faktoren wie einer Attraktivität für wertschöpfungsintensive Unternehmen, der Nähe zu weltweit anerkannten Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie einer sehr guten Verkehrsinfrastruktur (Schiene und Strasse). 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 einerseits einen wichtigen Teil zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz bei, andererseits beteiligen sich die ansässigen Hochschuleinrichtungen wesentlich am Aufbau von Humankapital in aktuellen und künftigen Schlüsselbranchen.

Gegenwärtig wird das Limmattal allerdings in andere Richtungen interpretiert. So spricht Thomas Sieverts vom Limmattal als einer *Zwischenstadt*, die aufgrund ihrer Siedlungsstruktur weder der Stadt noch dem ländlichen Raum zugeordnet werden kann. Mit Bezug auf Arutro Soria y Mata favorisieren die Redakteure der Zeitschrift Hochparterre das Limmattal als eine *Bandstadt*, die entlang von Transportwegen mit grosser Länge aber geringer Breite sukzessive zusammenwächst und die in kurzer Zeit ziel- und planlos entstand. Für andere ist das Limmattal eher ein *Niemandsland*, mit einer Vielzahl von Stadtbrachen und Freiräumen, die nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen.

Entsprechend unkoordiniert stellt sich das Limmattal heute dar: Die politische Betrachtung zeigt eine beträchtliche Vielfalt an planenden Akteuren. Diese reicht von Gemeinden, Planungsverbänden, Kantonen bis zum Bund, aber auch Grundeigentümern und (halbstaatlichen) Unternehmen. Diese Akteure entscheiden in Funktion ihrer eigenen Interessen und Zielen, was sich aus Sicht der nachhaltigen Entwicklung nicht befriedigend auf die räumliche Entwicklungsdynamik auswirkt: So entstand im Verlaufe der letzten Jahrzehnte eine Region, in der sich Rangierbahnhof, Logistikzentren, Kläranlage, Hochhaus- und Einfamilienhausquartiere, wissensintensive Unternehmen, Finanzinstitute, publikumsintensive Einrichtungen, Industriebrachen, Landwirtschaft, Naturschutzgebiete etc. auf engem Raum nebeneinander reihen. Verstärkt durch die Auslagerungen infolge des Stadtzürchers Westdrifts ‹sammeln› sich zudem diverse Infrastrukturanlagen mit grossen Emissionen wie der Kehrrichtverbrennungs- und Kläranlage sowie des Güterrangierbahnhofs.



[ABB.1]

[ABB.1] Zukünftige Standorte der Ressource Wissen im thematisch definierten Perimeter, Raum Limmattal

Diese weitestgehend unkoordinierten Entwicklungen im Limmattal, die zudem die Kantonsgrenzen kaum überschritten haben, belegen, dass eine gesamtheitliche Koordination im Limmattal für das Erreichen des übergeordneten Ziels, also die nachhaltige Raumentwicklung und den Erhalt der für die Schweiz wichtigen Wertschöpfung, nötig ist. Diese gesamtheitliche Koordination überzeugt aber nur dann, wenn der Staat, der aufgrund seiner zahlreichen Infrastrukturanlagen (Nationalstrassennetz, Gleisanlangen, Hochschulstandort) einen bedeutsamen Einfluss auf die räumliche Entwicklung des Limmattals nimmt, viel stärker als bisher als planender Akteur miteinbezogen wird. Dies rechtfertigt die Raumkategorie ‹Raum nationaler Bedeutung›.

Weitere Räume nationaler Bedeutung

In der Schweiz existieren nebst dem Limmattal selbstverständlich weitere Räume, auf die die obige Definition von ‹Raum nationaler Bedeutung› zutreffen wird. Vertieft zu prüfen wären unter anderem das Glatttal oder Teile der grenzübergreifenden Metropolitanregion Basel.

Die hier vorgestellte Definition von ‹Raum nationaler Bedeutung› nimmt dabei eine vorwiegend volkswirtschaftlich geprägte Perspektive ein. Es kann jedoch auch eine z.B. um geopolitisch-strategische Kriterien erweiterte Definition eines Raums von nationaler Bedeutung Verwendung finden; dann könnten Abschnitte wichtiger Nord-Süd-Transitachsen wie z.B. die Magadino- oder Urner Reussebene grosse Wichtigkeit erlangen, denn sie nehmen eine für das europäische Verkehrs- und Energieversorgungssystem zentrale Rolle ein. Nicht zuletzt könnte im Rahmen der globalen Klimaerwärmung aufgrund seiner Wasserreserven auch der schweizerische Alpenraum zu einem ‹Raum nationaler Bedeutung› werden (als Trinkwasserressource für die Schweiz wie auch halb Europa).

Ob wirtschaftliche, politische oder strategische Ausrichtung des Konzeptes: zentral ist, dass das Konzept ‹Raum nationaler Bedeutung› kein starres Konzept ist. Räume können ihren Status verlieren bzw. können andere aufgrund wirtschaftlicher oder politischer Bedeutsamkeiten den Status dieser Gebietskategorie erhalten.

Abgrenzung zu anderen Konzepten

Wenden wir uns nochmals der wirtschaftlich orientierten Definition von ‹Raum nationaler Bedeutung› zu. Es stellt sich im Betracht auf andere, ebenfalls auf urbane Räume zielende Konzepte wie dem Agglomerationsprogramm und den Metropolitanräumen, die Frage, ob ein weiteres planendes, institutionalisiertes Gremium überhaupt notwendig ist. Mit der Raumkategorie ‹Raum nationaler Bedeutung›, dessen Aufgabe die Förderung der wichtigsten Ressourcen aus nationaler Sicht und somit der Erhalt der nationalen Kompetivität ist, würde ein weiteres strategisches Instrument der Raumordnung in die aktuelle Diskussion eingeführt werden. Insofern muss die vorgeschlagene Raumkategorie von anderen Gebietskategorien, vor allem der ‹Agglomerationen› und des ‹Metropolitanraumes› abgrenzt werden können:

Agglomerationen sind gemäss dem Bundesamt für Statistik ‹räumlich zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden› und weiteren Kriterien. Die Agglomerationspolitik strebt den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und die Wahrung resp. 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.

Der Entwurf des Raumkonzeptes Schweiz vom Juni 2008 definiert den Metropolitanraum in Abhängigkeit seiner Wirtschaftsleitung und Wirtschaftskraft, seine starken Position als Finanzplatz und Headquarterstandort global operierender Unternehmen (Entscheid- und Kontrollfunktionen, seiner Nachfrage als (inter-)nationaler Standort für Bildung, Forschung (Innovations- und Wettbewerbsfunktion) und Kultur (Symbolfunktion, eine hohe Lebens- und Wohnqualität, seiner hohen Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sowie seiner Bedeutung als Drehscheibe im internationalen Flugverkehr (Gateway-Funktion resp. ‹Tor-zur-Welt-Metapher›).

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 assymetrisch, d.h. die Kernstadt entwickelt sich vor allem hinsichtlich Verkehrsaufkommen, wirtschaftlicher Ausstrahlungskraft, Kulturangebot, Erschliessung mit dem öffentlicher Verkehr etc. auf Kosten der Agglomeration; dies begründet die Agglomerationsprogramme (als quasi Ausgleichsmassnahme gegenüber den Aggomerationsgemeinden). 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 nationaler 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:

Inserate

Suter • von Känel • Wild • AG
Orts- und Regionalplaner FSU sia
Baumackerstr. 42 Postfach 8050 Zürich
Telefon 044 315 13 90
info@skw.ch
Fax 044 315 13 99
www.skw.ch

Unser Planungsbüro mit rund 20 Mitarbeitenden bearbeitet vielfältige raumplanerische Fragestellungen.

Zur Ergänzung unseres Teams suchen wir eine/n

Raumplaner/in

Zu Ihren Aufgaben gehören:

- Siedlungsentwicklung: konzeptionelle Arbeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung, städtebauliche Studien
- Gebietsentwicklung: Quartier- und Gestaltungsplanungen
- Verkehr: Verkehrsberuhigungs- und Gesamtverkehrskonzepte, Tempo-30-Gutachten, Parkraumplanungen
- Freiraum: Strassen- und Aussenraumgestaltungen, Bachrevitalisierungen
- Beratung / Umsetzung: rechtliche Regelungen, Meinungsbildungsprozesse usw.

Sie sind eine initiative, kommunikative Persönlichkeit und bringen einige Jahre Raumplanungserfahrung mit. Sie übernehmen gerne Verantwortung, arbeiten selbständig und sind gewandt im schriftlichen, mündlichen und grafischen Ausdruck.

Wir bieten Ihnen ein abwechslungsreiches Arbeitsgebiet in einem kollegialen Team.

Gerne erwarten wir Ihre Bewerbungsunterlagen per Post. Auskunft erteilen Ihnen gerne Peter von Känel oder Sandra Andreossi. Besuchen Sie unsere Homepage: www.skw.ch.

Lucerne University of Applied Sciences and Arts
HOCHSCHULE LUZERN
Soziale Arbeit
Wirtschaft

Master of Advanced Studies
MAS Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung

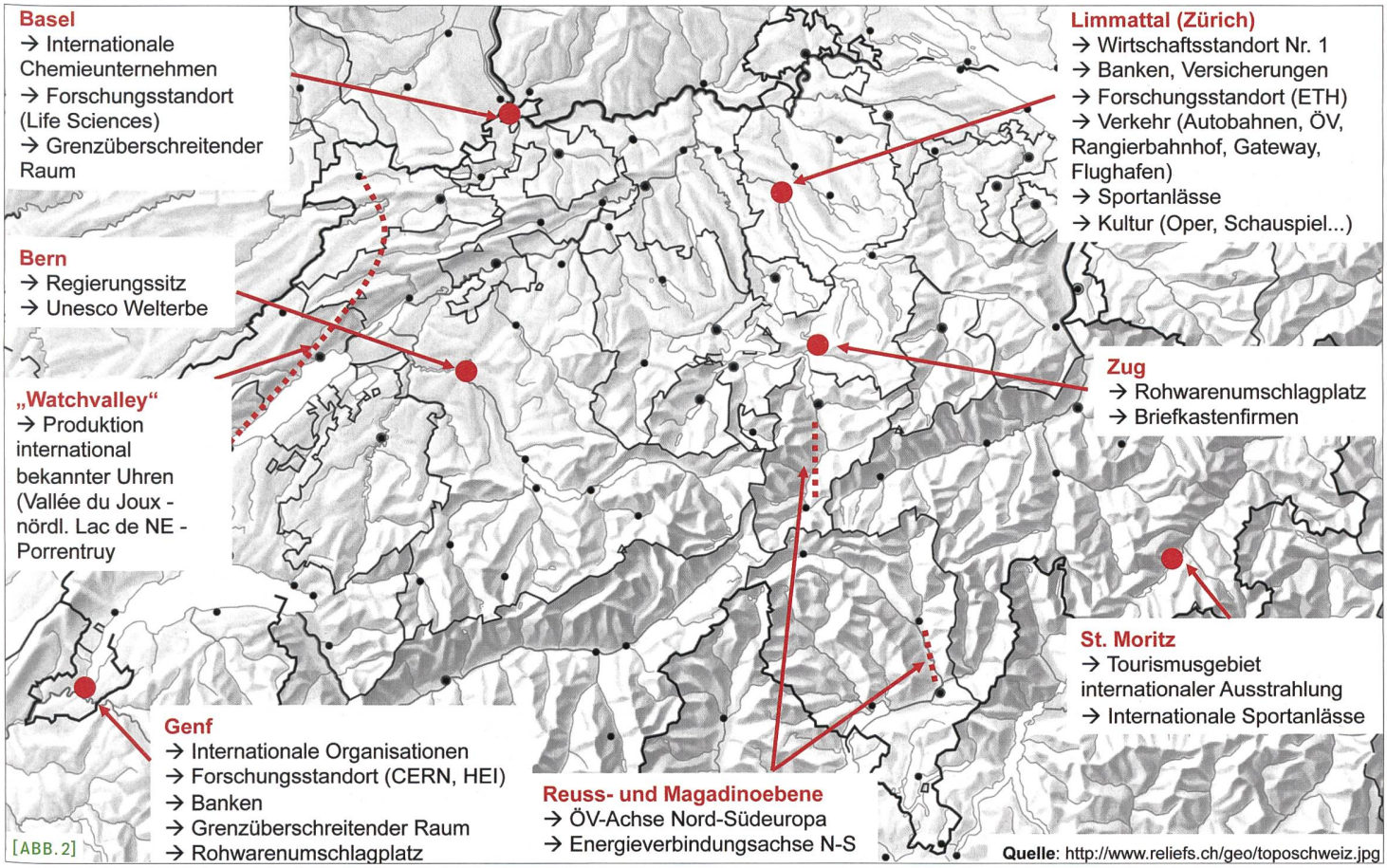
- In der neuen Regionalpolitik tätig sein?
- Projekte in der Quartierentwicklung leiten?
- Eng mit der Bevölkerung zusammenarbeiten?
- Entwicklungsaufgaben in Städten, Gemeinden und Regionen übernehmen?

Bilden Sie sich in unserem interdisziplinären Studiengang weiter!

Dauer: November 2009 bis November 2011
Infoveranstaltung: 25. August 2009

Details unter www.hslu.ch/masgsr und bei Ute Andree, T +41 41 367 48 64, ute.andree@hslu.ch

FH Zentralschweiz



[ABB. 2] Gedanken zu möglichen Räumen nationaler Bedeutung

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).

Viertens erheben Metropolitanräume und in einem kleineren Ausmass auch Agglomerationen den Anspruch auf plurale Bedeutungen: Sie sind Zentren von Entscheidung, Innovation, Märkten, Verkehrsnetzen, Bildung, Forschung etc. Damit einher geht eine Grösse, die einerseits an eine Akzeptanzgrenze (Wer ordnet sich wem in welcher ‹Regierungsform› unter? Wer bestimmt die Entwicklungsthemen? etc.) und andererseits an eine Verwaltungsgrenze (Welche Akteure gehören dazu?) stossen muss. Die derzeitige Diskussion um die verschiedenen Reichweiten eines Metropolitanraums weist auf diese Spannungsfelder hin. Ein ‹Raum nationaler Bedeutung› hingegen entsteht unter der Federführung des Bundes, der das zentrale Thema, die zentrale/n Ressource/n definiert. So können Konkurrenzen auch zwischen verschiedenen (potentiellen) Räumen nationaler Bedeutung vermittelt werden.

Als einzige der drei Raumkategorien weist das Konzept ‹Raum nationaler Bedeutung› auf die Wichtigkeit der Beteiligung resp. die Federführung des Bundes hin. Das Limmattal beispielsweise würde den geforderten Kriterien entsprechen: hier sind für das Funktionieren der Schweiz als Bildungsstandort notwenige Infrastrukturanlagen angesiedelt, zukunftsweisende Industriezweige, die der Schweiz auf dem Weg in die Wissensgesellschaft zentrale Wettbewerbsvorteile eröffnen finden sich (spin-offs der ETH sowie Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen der High-Tech-Industrie); andererseits besteht infolge der Ansprüche der verschiedenen Akteure ein Bedürfnis nach übergeordneter Koordination.

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: http://www.vlp-aspan.ch/de/papers