Zeitschrift: Werk, Bauen + Wohnen
Herausgeber: Bund Schweizer Architekten
Band: 89 (2002)
Heft: 06: Markt und Macht = Le marche et le pouvoir = Market and power

Artikel: Von der Raumplanung zur Raumentwicklungspolitik : neue Anforderungen im Zeichen der Re-Regulierung
Autor: Herzog, Andreas
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-66431

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: 22.11.2025

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

Text: **Andreas Herczog**

Von der Raumplanung zur Raumentwicklungspolitik

Neue Anforderungen im Zeichen der Re-Regulierung

Eine polyzentrische, nicht grundsätzlich am Urbanen orientierte Siedlungskultur ist ein Wesensmerkmal der Schweiz. Mit dem Strukturwandel und dem Trend zur Metropolitanisierung ist diese Ordnung in eine Sinnkrise geraten. Wie die Ausmasse der Industriebrachen in den Städten nehmen die Verkehrsflächen in den Agglomerationen stets weiter zu – scheinbar ohne dass Städtebau und Raumplanung mit griffigen Dispositiven auf die neue Herausforderung reagieren können. Nach einem Jahrzehnt der Liberalisierung und Standortkonkurrenz wären Instrumente und Institutionen angesagt, die Ressourcen schonen und Entwicklungspotenziale strategisch erschliessen.

«Wir haben Mist gebaut», titelte im Januar die SonntagsZeitung (27.1.2002). Die Raumplanung habe versagt: pro Tag würden 11 ha Kulturland verbaut, der Wohnraumbedarf der Schweizerinnen und Schweizer sei mit 112 m^2 pro Kopf enorm und über 63% der neu entstandenen Wohnfläche entfielen auf Ein- und Zweifamilienhäuser. Illustriert wurde die Klageschrift mit jenen Bildern von Jörg Müller, die als Mahnung vor dem niedersausenden Presslufthammer schon vor beinahe 30 Jahren Schulzimmer, grüne Planungsbüros und Wohngemeinschaften zierten. Bereits ein Jahr zuvor hatte die Neue Zürcher Zeitung gewarnt, die Raumwissenschaft sei eine «bedrohte Disziplin» (27.2.2001). Die Lage sei so bedenklich, dass «manche – im Auftrag der öffentlichen Hand ausgefertigte – Expertisen zu regionalwissenschaftlichen und – politischen Themen von Leuten erarbeitet» würden, «deren Ausbildung ungenügend» sei und «deren Wissensstand jenem vor 20 Jahren» entspreche.

Und gerade jetzt soll das ORL, das 1961 gegründete Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, aufge-

Nicolas Faure: Gewerbegebiet in Satigny, GE (1989)

löst werden. Seine Zeitschrift DISP beschäftigte sich unlängst mit der Zukunft der Raumplanung und fragte gleich zu Beginn: «Ist die Raumplanung am Ende?» Man könne von einer «Sinnkrise der Raumplanung» sprechen, schreibt Chefedaktorin Martina Koll-Schretzenmayr, denn für Raumplanerinnen und Raumplaner müsse die «Frustrationsgrenzelängst erreicht, ja überschritten sein; jahrzehntelange Bemühungen um eine Reduzierung des Flächenverbrauchs blieben ohne Erfolg». Mut machen soll dann die Antwort auf die eingangs gestellte Frage: «Die Raumplanung darf nicht am Ende sein...», ansonsten würden die Chancen einer zukunftsorientierten räumlichen Entwicklung erheblich sinken. Und mit Blick auf diese künftige Entwicklung schreibt ORL-Professor Alain Thierstein in seinem Beitrag: «Stadtentwicklung neu zu denken, braucht inhaltliche und formale Anstrengungen.» (DISP 148 1/2002)

Marktradikalismus der 90er: verblichener Glanz

Die Mängel-Klage gegenüber der Raumplanung ist nicht neu, sie kommt gewissermassen mit den Zyklen der Konjunktur. Aktuell fällt sie mit der Krise jener Deregulierung und Liberalisierung zusammen, die in der ersten Hälfte der Neunziger mit dem «Mut zum Aufbruch»-Weissbuch von Top-Managern begann und über horrende Saläre für Missmanagement bis zum Knock-out der Swissair nun buchstäblich zu Boden gezwungen worden ist. Der Marktradikalismus hat seinen Glanz verloren, und somit auch die Entpolitisierung.Die Wiederkehr des Politischen und die Einsicht in die Notwendigkeit von Re-Regulierungen bestimmen die «Zukunft der Raumplanung» (Koll-Schretzenmayr), was zweifellos «inhaltliche und formale Anstrengungen» (Thierstein) voraussetzt. Diese Anstrengung sollte vor allem auf eine Re- oder Neupolitisierung der Raumplanung abzielen – auf Wege der Praxis, Lehre und Forschung, die von der geläufigen Raumplanung zur Raumentwicklungspolitik und mithin zu einer konzeptionellen Stadtplanung führen müssten.

In den letzten Jahren wurden – wie unter anderem auch Martin Lendi in einem Artikel vermerkte –von der Raumplanung drei zentrale Problemkreise vernachlässigt: der Städtebau, die (wettbewerbsorientierte) Wirtschaftspolitik und die europäische bzw. internationale Öffnung der Schweiz. In der Tat müssen wir heute weit über die Bodennutzung hinaus denken und planen. Dieses Bewusstsein verlangt Strategien, die sowohl die Stadt- und Agglomerationsentwicklung, als auch den Prozess der Nachhaltigkeit sowie die Bedeutung des Wirtschaftsstandorts Schweiz konzeptionell und innovativ vordenkt, dann aber auch politisch mehrheitsfähig formuliert.

Dass es sich hierbei um ein Thema von herausragend öffentlichem Interesse handelt, belegen die einschneidenden Veränderungen der Raumstruktur, die in den letzten Jahren zu beobachten waren. So wurden durch die massive Mobilitätssteigerung und durch die entsprechende Infrastrukturentwicklung die Standorte von Personen und Produkten vermehrt mobil. Diese Tatsache hat die Standortkriterien für Wohnen und Arbeiten neu definiert und gleichzeitig bedeutende Konsequenzen für die Raum- und Siedlungsstruktur gehabt:

1. Abnehmende Siedlungsdichte und steigender Flächenverbrauch
2. Zunehmende Entflechtung vorhandener Nutzungsvernetzungen und Nutzungsmischungen
3. Auseinanderfallen des vorhandenen zentralörtlichen Siedlungsgefüges mit Herausbildung von zufälligen räumlichen Kon-

zentrationen (z.B. Einkaufszentren an Autobahntangenten). Diese räumlich wirksamen Prozesse wurden und werden durch die Verbesserung der Erreichbarkeit beschleunigt. Bessere Verkehrsanlagen, billige Transportpreise sowie vor allem durch das Auto individualisierte Verkehrsbewegungen steigern die Erreichbarkeit weiter.

Bezogen auf das Einkommen, macht heute allein das Benzin lediglich einen Drittel des Preises von 1960 aus. Meistens mit dem Argument der Kapazitätsengpässe wurde die Verkehrsinfrastruktur – insbesondere die Strasse – ständig ausgebaut. Doch zeigte bereits 1989 eine Studie des IVT an der ETH Zürich, dass nach einem Ausbau oder einer Verbesserung des Verkehrssystems der Verkehr oft überproportional zunimmt.

Ungebremste Flächennachfrage

Bereits Ende der Achtzigerjahre umfasste die Verkehrsfläche in der Schweiz 90 000 ha, was beinahe 130 m² pro Einwohner ausmacht (die eingangs zitierte SonntagsZeitung beklagt lediglich die 113 m² Wohnfläche pro Einwohner und übersieht dabei, dass der Wohnflächenzuwachs ein Resultat des Aussenraumverlustes ist); 84% dieser Fläche entfallen auf Strassen. Zum Vergleich: Die eingezonte Baufläche beträgt 240 000 ha, wovon 150 000 ha Wohnnutzung sind. Allein die Fläche der Parkplätze beträgt - bei einem Planungswert von 25 m² pro Platz und 3,3 Mio. Fahrzeugen – am Ziel- und Quellort zusammengerechnet 16 500 ha, was beinahe der doppelten Gesamtfläche der Stadt Zürich entspricht. Dieser Trend zur Veränderung der Raumstruktur scheint wie die dadurch erhöhte Verkehrsnachfrage noch ungebrochen.

In Bezug auf die urbanen Zentren der Schweiz hat der Veränderungsprozess tief greifende Folgen. So ist die räumliche Entwicklung in der Schweiz, ähnlich wie in den meisten Ländern der EU, von einem Trend zur Metropolisierung charakterisiert; die aktuelle bauliche Entwicklung bildet aus Gemeinden Agglomerationen und aus den Agglomerationen übergreifende metropolitane Räume. Einerseits bedeutet dies zwar nutzungsmässige und betriebliche Konzentration, anderseits aber auch weitere Entmischung von Wohnen/Arbeiten/Freizeit – und somit weitere Zunahme des Verkehrsvolumens.

Längerfristig könnten sich funktionale Grossregionen bilden: Zürich, Genf, Basel, Bodensee, Tessin/Lombardei; die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz könnte so von wenigen Grossregionen vorgegeben werden. Demgegenüber spielt aber die institutionelle Formierung von kantonsübergreifenden Regionen («Espace Mittelland») noch eine unbedeutende Rolle.

Die Probleme der Kernstädte werden durch soziale und funktionale Entmischung verstärkt. Der schnelle wirtschaftliche Strukturwandel, die verschärfte Städtekonkurrenz und zusätzlich noch die defizitäre Lage der öffentlichen Finanzen bedingen bei den Städten eine doppelte Spaltung: Auf der einen Seite entsteht eine Spaltung zwischen den international und national wettbewerbsfähigen Städten und Stadtregionen und jenen, die nicht oder gering wettbewerbsfähig sind. Auf der anderen Seite beginnt eine Spaltung innerhalb des städtischen Raumgefüges zwischen Quartieren mit unterschiedlichen sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen, d.h. zwischen Quartieren mit hohem Ausländeranteil und solchen mit unerheblichem Ausländeranteil, zwischen Quartieren mit hohem Arbeitslosenanteil und solchen mit Spitzenverdienern. Diese Heterogenisierung des Stadtraumes äussert sich heute in einer vielfachen Teilung der Stadt. In der Tatsache, dass ein zwar zentral gelegenes Quartier sozial-ökonomisch marginalisiert werden kann, tritt die Veränderung der städtebaulichen Kategorien von Zentrum und Peripherie zutage.

Es zeichnet sich ab, dass die Kernstädte aus eigener Kraft ihre Probleme nicht entschärfen können. Dies hat unmittelbare Konsequenzen auch für die Agglomerationen. Auch hat die Bundesregierung bis heute (zu) wenig mitgeholfen, die Probleme der Städte und somit auch die drohende Standortverschlechterung der Städte als nationale Aufgabe zu begreifen. Traditionell wurden in der Schweiz nur strukturschwache Randregionen wie die Alpen unterstützt. Zwar wurden die Stadt-Probleme in den «Grundzügen der Raumordnung», in denen sich 1997 die fällige Neuorientierung der nationalen Raumordnungspolitik äusserte, erkannt und anerkannt. Doch die entsprechenden – politischen – Massnahmen sind bisher ausgeblieben. Die Anliegen der Städte müssen vermehrt in die Bundespolitik einfliessen – insbesondere auch in die künftige Mechanik des Finanzausgleichs.

Angesichts der europäischen Städtekonkurrenz braucht es eine nationale Agglomerationspolitik, welche die Bundesregierung nun angekündigt hat («Agglomerationspolitik des Bundes», Bern 2002). Da aber bekanntlich keine neuen Finanzressourcen absehbar sind, braucht es hier eine neues Ressourcenmanagement, das bestehende Mittel organisatorisch anders und effizienter einzusetzen vermag. Nicht zuletzt zeigt die Arealstatistik, dass in den Neunzigerjahren der Nettoflächenverbrauch unverändert weiterging. Auch wird die Flächennachfrage kurzfristig nicht nachlassen, insbesondere wird der – nach wie vor dominante – motorisierte Individualverkehr die Zersiedelung mit all ihren Konsequenzen befördern. Und zumindest mittelfristig ist die vermeintliche Trendumkehr dank den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien nicht absehbar: Bis heute sind weder die Konzentration in den metropolitanen Räumen noch die Mobilitätszunahme als Entwicklungen abgebremst worden.

Krisenmanagement oder strategische Ausrichtung?

Seit Ende der Achtzigerjahre findet eine Deindustrialisierung statt: 20% der gesamten Industriefläche im Kanton Zürich – das sind 4,5 Mio. m² Bruttogeschossflächen – sind geleert oder unternutzt. Davon gelten 1 Mio. m² als Vollbrachen. Betroffen sind gleichermassen zentrale Lagen und ältere Standorte aus der Frühindustrialisierung. Beinahe 90% dieser Brachen liegen in Industriezonen; bei etwa der Hälfte wäre eine Umnutzung für Handels- und Dienstleistungsbetriebe ohne Umzonung möglich – dies gilt nicht für Wohnnutzungen.

Wegen Beschäftigungsabbaus werden die Brachflächen im Kanton Zürich bis zum Jahr 2010 nochmals um 2,5 Mio. m² zu-

nehmen, was flächenmässig etwa dem Zürcher Stadtteil Oerlikon entspricht. Theoretisch könnten allein in dieser zusätzlichen Fläche 150 000 Arbeitsplätze aus dem Dienstleistungssektor untergebracht werden. Künftig werden sowohl die Zahl als auch der Flächenbedarf der Industriearbeitsplätze sinken, was die Brachflächen gesamthaft stark zunehmen lassen wird: Bis ins Jahr 2005 rechnet man gesamtschweizerisch mit bis zu 49 Mio. m^2 Leerflächen, was etwa der doppelten Siedlungsfläche des Kantons Basel-Stadt entspricht. Für diese immensen Flächen wurden und werden firmeneigene oder externe Immobilienfirmen als «Developer» eingesetzt, die nun teilweise wegen der Schwierigkeiten ihrer Mutterfirmen ihrerseits in eine Krise geraten (ABB, Sulzer).

Bei derartigen Flächenmengen besteht heute die Planungsaufgabe darin, die Nutzungsmöglichkeiten frühzeitig zu analysieren und aufzuzeigen, ob und wie eine Wiederverwertung eingeleitet werden kann. Brachflächen bilden für die Siedlungsentwicklung einerseits eine Last, anderseits aber auch eine Chance: eine Last, weil der Markt allein nicht in der Lage ist, «automatisch» die Wiederverwertung zu regeln, eine Chance, weil eine städtebauliche Umstrukturierung geplant und umgesetzt werden kann. Diese Landreserven sind das Hauptelement der künftigen Siedlungsentwicklung. Um die möglichen Entwicklungspotenziale vorhandener Raum-Ressourcen ausloten zu können, werden Planerinnen und Planer strategische Kompetenzen benötigen.

Der Wandel bei den Anforderungen an die Planungspraxis, aber auch an die Lehre und Forschung, bedeutet insbesondere die Abkehr von der «Raumplanung» hin zu einer «Raumentwicklungspolitik». Nötig ist eine Abkehr von der beschränkten Organisation der Bodennutzung, also von der heutigen Nutzungsplanung im Geist der Bau- und Zonenordnungen – nicht, weil diese Instrumente nutzlos geworden wären, sondern weil sich folgende krass vernachlässigte Themen aufdrängen: erstens, eine Stadtplanung, die weder einerseits nur Gebäudehöhen und Dachneigungen festschreibt noch sich andrerseits auf architektonischen Outfit oder berühmte Namen beschränkt, zweitens, eine Umweltpolitik, die sich weder in der Erstellung perfektionistischer Umweltverträglichkeitsprüfungen noch in der Einhaltung ökologie-technokratischer Normen erschöpft, und, drittens, eine Wirtschaftspolitik, die nicht einfach auf jeder zweiten Industriebrache eine weitere Telekommunikationsfirma oder Galerie ansiedeln möchte.

Als Leitplanken dieser neuen Raumentwicklungspolitik sollten folgende vier Ziele der vom Parlament verabschiedeten «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» dienen:
1. das vernetzte Städtesystem Schweiz, d.h. Konzentration des städtischen Wachstums auf die vorhandenen Siedlungszentren
2. die Siedlungsentwicklung nach innen, d.h. Nutzung der vorhandenen räumlichen Ressourcen und Freihalten der Landschaft von neuen Überbauungen und Belastungen
3. die Förderung des öffentlichen Verkehrs, d.h. bahngerechte Siedlungsentwicklung mit der Bahn 2000, welche mit einem attraktiven Fahrplan die Zentren untereinander verbindet.
Die Verkehrsstrategie stützt sich bewusst nicht prioritär auf den Automobilverkehr, was somit neue Infrastrukturbauten mit Zusatzverkehr ausschliesst. Für die Planung bedeutet dies, den Verkehr vor dem Verkehr regeln.
4. Einbindung in die europäische Raumordnung, d.h. Zusammenarbeit der Grenzregionen und -städte, und insbesondere längerfristig die Partizipation bei der Erarbeitung der europäischen Raumordnung sowie der Ausgestaltung der europäischen Verkehrsträger

So betrachtet, müsste die Auflösung des ORL-Instituts zur Gründung einer neuen Institution führen. Dort dürften Stadtplanung und Agglomerationsentwicklung weder für die Praxis noch für Lehre und Forschung allein aus der aktuellen Spar- oder abteilungsinternen Logik der ETH begriffen werden. Vielmehr muss die Nachfolgerinstitution des ORL die politischen Anforderungen und Strategien der künftigen Stadtentwicklung thematisieren. Mit anderen Worten: In Zeiten einer Repolitisierung und Neuentdeckung des Service public braucht es eine Re- oder Neupolitisierung der Raumplanung. Und diese neue Orientierung bedeutet, dass der Weg der Praxis, der Lehre und der Forschung von der Raumplanung zur Raumentwicklungspolitik führen sollte. Spannend wäre der Wandel besonders dann, wenn er mit jener heute etwas altmodischen Tugend der gesellschaftlichen Verantwortung unterlegt würde. **A. H.**

Andreas Herzog, *1947
Architekt und Planer, Teilhaber von Herczog Hubeli Comalini, Zürich