



Raumentwicklung Schweiz 2025

Ein Blick in unsere Zukunft

Inhalt

S. 6 **Vorwort**

S. 9 **1.0 System Raum-
entwicklung Schweiz**

S. 17 **2.0 Die Zukunft
des Raums**

S. 19 2.1 Wissensökonomie:
Wo wächst Wissen?

S. 25 2.2 Demografie:
Wo lebt die Schweiz?

S. 30 2.3 Klimawandel:
Wo wird es wärmer?

S. 34 2.4 Verkehr:
Wo ist Stau?

S. 40 2.5 Landwirtschaft:
Wo wird geerntet?

S. 47 **3.0 Zentrale Heraus-
forderungen für
die Raumentwicklung
Schweiz**

S. 69 **4.0 Ansätze für eine
wirkungsvolle schwei-
zerische Raumentwick-
lungsstrategie**

S. 72 4.1 Institutionelles
Umfeld:
Orientierungswille
in den Regionen

S. 74 4.2 Inhalte:
Drei Grundprinzipien
und fünf Teilstrategien

S. 83 4.3 Struktur:
Von der Vision zu
Massnahmen

S. 87 4.4 Prozess:
Von der Mitwirkung
zur Verantwortung

S. 91 **5.0 Raumentwicklung
Schweiz 2025 – Ein
Blick in unsere Zukunft**

S. 94 Literatur

S. 95 Abbildungsverzeichnis

S. 96 Impressum

Vorwort

«Raumentwicklung Schweiz 2025». Was als abstrakter Titel daherkommt, trifft im Kern den Alltag jedes Einzelnen: Wo und wie leben und arbeiten wir in Zukunft? Raumentwicklung ist ein Thema, das uns alle betrifft, sei es als Arbeitnehmerinnen, Staatsbürger, Steuerzahler oder als politisch Aktive. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine umfassende oder gar abschliessende Antwort auf die Frage nach der räumlichen Zukunft der Schweiz nicht möglich ist. Warum haben wir uns als Ingenieur-, Planungs- und Beratungsunternehmen dennoch daran gewagt, einen Diskussionsbeitrag mit genau diesem Titel zu verfassen?

Die Motivation ist eine zweifache. Gerade wenn ein grosser visionärer Wurf nicht realistisch ist, werden einzelne «Bausteine» bei der Formulierung möglicher Antworten umso bedeutsamer. Unser Ansporn bei Ernst Basler + Partner (EBP) ist es, eine Sichtweise auf die Thematik zu formulieren, mit der wir uns seit mehr als 25 Jahren auf unterschiedlichen räumlichen Massstabsebenen auseinandersetzen. Dazu verbinden wir die eigene langjährige Projekterfahrung mit systematischer Analyse zu ausgewählten zentralen Themenfeldern der Raumentwicklung. Wir hoffen, mit unserem Beitrag einen Mosaikstein in das Gesamtbild zu integrieren, das letztlich die räumliche Zukunft der Schweiz darstellt.

Wir sind überzeugt, dass Raumentwicklung nicht in erster Linie als planerisches Konstrukt, sondern als politisch zu gestaltendes Thema zu verstehen ist. Unabdingbare Basis eines solchen politischen Gestaltungsprozesses bildet eine breite und offen geführte Diskussion über die Zukunft der Schweiz. In die Entstehung des vorliegenden Diskussionsbeitrages sind die unterschiedlichsten bei Ernst Basler + Partner vereinten Disziplinen miteinbezogen worden, so die Geografie, die Regionalökonomie, die Stadt- und Regionalplanung, die Verkehrsplanung, die Agronomie, die Politologie, ja sogar die Atmosphärenphysik zur Prognostizierung des Klimawandels. Ein Kernteam mit Christof Abegg, Matthias Thoma, Mark Sieber und Benjamin Buser verfasste die Texte. Die fünf Porträts wurden von Tillmann Schulze geschrieben mit Unterstützung von Joëlle Zimmerli. Lukas Mettler hat Layout und Gestaltung besorgt und fotografiert. Kritisch begleitet wurde die Entstehung von Alain Thierstein, Wilhelm Natrup und Bruno Basler.

Mit unseren Überlegungen zur räumlichen Zukunft der Schweiz verfolgen wir das Ziel, eine weitere Sichtweise in diese Debatte einzubringen. In diesem Sinne verstehen wir «Raumentwicklung Schweiz 2025» als Ergänzung zu den laufenden Bestrebungen für eine nachhaltigkeitsorientierte, auch international ausgerichtete und wettbewerbsbezogene Entwicklung der Schweiz. Im Bewusstsein, dass Raumentwicklung nicht zuoberst auf der politischen Agenda steht und eine nutzbringende Diskussion Vorwissen bedingt, wenden wir uns an den «vorbelasteten» Leser und die «vorbelastete» Leserin. Hiervon zeugen eine möglichst einfache, aber auf eine Fachleserschaft ausgerichtete Sprache sowie die Annahme, dass Leserinnen und Leser vertraut sind mit den raumplanerischen Instrumenten und dem politischen System in der Schweiz.

Wir freuen uns, wenn es uns mit dieser Publikation gelingt, einen Beitrag zu einer intensiven, kritischen und produktiven Diskussion über die Zukunft der Schweiz zu leisten.

Dr. Benjamin Buser

Wilhelm Natrup

Prof. Dr. Alain Thierstein

1.0 System Raum- entwicklung Schweiz

Wer die Schweiz bereist, sieht es: In den vergangenen 30 Jahren hat das Land eine atemberaubende Entwicklung durchgemacht. Und wer die Baukräne zählt, stellt fest: Es wird weiter gebaut, gebaggert und geteert. Im ganzen Land entstehen neue Einfamilienhäuser und Wohnblöcke in alten und in neuen Quartieren. Hinzu kommen Shoppingzentren, Bürobauten für moderne Dienstleistungsarbeitsplätze, touristische Infrastruktur und Freizeitanlagen. Gebaut wird auch an Strasse, Schiene und Flughäfen. Immer mehr Verkehr muss bewältigt werden, und bestehende Siedlungsräume sind von negativen Auswirkungen zu entlasten. Grossprojekte wie Bahn 2000, AlpTransit, Sihlcity in Zürich, Novartis Campus in Basel, Untergrundbahn M2 in Lausanne, Stadtteilsanierung Praille-Vernets-Acacias in Genf oder Westside in Bern sind zu schweizweiten Synonymen für die räumliche Entwicklung geworden. Aber nicht nur diese, sondern auch Projekte wie das Leuenfeld, die Kohlenmatt, der Gewerbepark Lohflue und viele weitere mehr sollen Gemeinden und Regionen am Wachstum teilhaben lassen, das bis vor Kurzem ungebrochen schien.

Wer sich sorgfältig mit diesen räumlichen Entwicklungen befasst, stellt fest, dass entgegen der Wahrnehmungen «aus dem fahrenden Zug hinaus» gegenläufige Tendenzen existieren. Ländliche Räume und das Berggebiet verlieren weiter an Arbeitsplätzen und Bevölkerung. Es kommt zur Überalterung, politische Gemeinden stehen finanziell und personell vor grossen Herausforderungen. Auch in städtischen Räumen zeigt sich, dass Auf- und Abwärtsbewegungen räumlich und zeitlich nahe beieinanderliegen. Wieso entwickelt sich die Schweiz so unterschiedlich? Braucht es wirksamere Massnahmen zur Steuerung der Raumentwicklung? Und wenn ja, wer soll sie auf welchen Grundlagen einführen? Wer diese Fragen stellt, dringt bereits zum Kern der Raumentwicklung vor. Ein lapidarer Hinweis auf die rechtlichen und planerischen Grundlagen der Raumplanung greift indes zu kurz. Denn trotz einer gezielten Raumplanung haben sich in den vergangenen 30 Jahren räumliche Disparitäten nur teilweise verringert. Schlimmer noch, es haben sich sogar zusätzliche Entwicklungen eingestellt, die weder erwünscht noch einfach zu korrigieren sind. So wird man sich beispielsweise immer mehr der Tragweite der Zersiedlung des Mittellandes und von Teilen des Alpenraums bewusst. Die Zahlen sind erdrückend: Ein Quadratmeter pro Sekunde wird derzeit quasi mit Asphalt überzogen. Oder das Beispiel Verkehr: Milliarden schwere Investitionen haben so effektiv zur Beschleunigung und zur Engpassbeseitigung beigetragen, dass daraus eine immense Zusatznachfrage nach Verkehr entstanden ist. Trotz erfolgtem Ausbau lässt sich der Verkehr in einzelnen Räumen fast nicht mehr bewältigen. In beiden Fällen befindet sich die Schweiz in einer Zwickmühle. Beim Verkehr ist es der Teufelskreis, wonach ein teurer Ausbau auf Schiene und Strasse wiederum zusätzliche Nachfrage erzeugt. Beim Baulandverbrauch ist es der Umstand, dass eine derzeitige Baulandre-

serve für die Schweiz von rund 53000 Hektaren (ARE, 2008) mit Rechtsansprüchen verbunden ist. Eine Rückstufung wird nur selten ohne Kompensation hingenommen. Beim bisherigen jährlichen Verbrauch von 2000 bis 2500 Hektaren reichen 53000 Hektaren für weitere 20 Jahre ungebremste Bautätigkeit. Allerdings wird am Markt genau geschaut, wo welche Fläche liegt. Gebaut wird nur, wenn die Fläche am «richtigen» Ort zur Verfügung steht.

Wo ist jedoch in Zukunft der «richtige» Ort? Welche räumliche Verteilung wird die Nachfrage haben? Welche Orte werden künftig schrumpfen und Bevölkerung und Arbeitsplätze verlieren? Wo wird im Gegenzug Wohnraum und Fläche für unser Wirtschaften knapp?

Mit diesen Fragen und Herausforderungen beschäftigt sich das Bundesamt für Raumentwicklung ARE seit langer Zeit. Die Bemühungen des ARE zielen auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, also eine Entwicklung, die heutige Bedürfnisse befriedigt, ohne dabei die Möglichkeiten künftiger Generationen übermässig zu beeinträchtigen. Im Raumentwicklungsbericht von 2005 resümieren die obersten Raumplaner des Bundes, dass es in der Vergangenheit nicht gelungen sei, eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und einen sparsamen Umgang mit der begrenzten Fläche und den Ressourcen konsequent umzusetzen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und liegen nicht zuletzt im politischen System der Schweiz. Daher wird eine Reform der Raumplanung in der Schweiz gefordert. Wörtlich heisst es da (ARE, 2005): «Nur aktives Handeln seitens der Behörden vermag eine Trendwende hin zu einer ausgewogeneren und nachhaltigeren Entwicklung herbeizuführen. Der Bund ist gefordert, diese Neuausrichtung der Entwicklung – zusammen mit den Kantonen, den Städten und Gemeinden – mit Hilfe aller verfügbaren Kräfte auf allen Ebenen einzuleiten.»

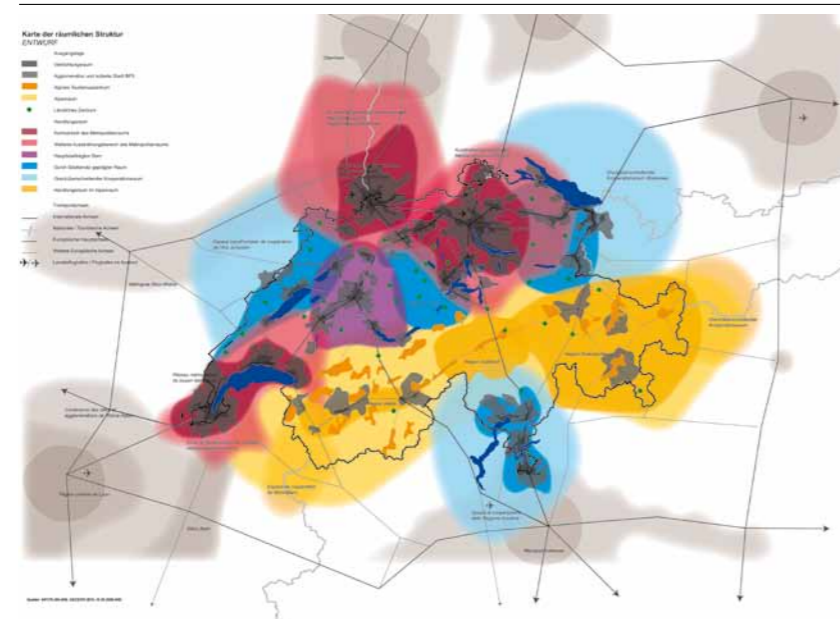
Mit der Forderung, wonach die Schweiz künftig ein Raumkonzept braucht, macht das ARE im Jahr 2005 einen ersten, bedeutsamen Schritt. Die Forderung, die in Fachkreisen regen Zuspruch findet, bedeutet in Tat und Wahrheit die Abkehr von fundamentalen Grundsätzen der Raumplanung in der Schweiz. Denn bisher hat der Bund raumplanerische Grundsätze im Sinne von Leitplanken für die Planung von Kantonen und Gemeinden formuliert. Ein offizielles räumliches Bild künftiger Entwicklungsschwerpunkte und Räume geringerer Entwicklungsdynamik existiert jedoch nicht. Denn im Schweizer Föderalismus entscheidet im Grundsatz die Gemeinde, und die hält traditionell an ihrer Planungshoheit fest. Zur Gemeindeautonomie gehört eben auch, dass die Gemeinde im Steuerwettbewerb steht und um zusätzliche Arbeitsplätze und Steuerzahler und Steuerzahlerinnen gebuhlt wird. Die Raumplanung soll dabei unterstützen, oder zumindest keine Nachteile schaffen. Dass hierbei gelegentlich die übergeordneten

raumplanerischen Strategien des Bundes – «Städtische Räume ordnen», «Ländliche Räume stärken», «Natur- und Landschaftsraum schonen» sowie «Die Schweiz in Europa einbinden» (Bundesamt für Raumplanung, 1996) – über Bord geworfen werden, versteht sich von selbst. Weshalb soll sich dies mit einem Raumkonzept ändern? Erstens, weil Bilder eine einfachere Sprache sprechen, und zweitens, weil ein Raumkonzept besser aufzuzeigen vermag, dass nicht alle Gemeinden alles haben können, dass aber durchaus jede Gemeinden eine wichtige Funktion hat.

In der Diskussion um die räumliche Zukunft der Schweiz wurden in den vergangenen Jahren verschiedene räumliche Bilder zur Diskussion gestellt. Das jüngste Kind ist der Entwurf eines Raumkonzepts Schweiz durch das ARE (Karte 1, doppelseitige Darstellung auf den Seiten 98–99). Konkrete Vorstellungen entwickelt haben auch die Wissenschaft (ETH Studio Basel, 2005, Thierstein et al., 2006), die Wirtschaft (Eisinger und Schneider, 2003, Blöchliger, 2005, Pensimo Management AG, 2007) und Vereine (Verein Metropole Schweiz, 2003).

All diese Bilder und Vorstellungen erscheinen uns in ihrem Fokus und der jeweiligen Herleitung schlüssig und der Diskussion um die räumliche Zukunft zuträglich. Dass keines dieser Konzepte die reale Komplexität vollständig abdecken kann, dürfte einleuchten. Dennoch sollten alle Beiträge mit Offenheit für Veränderungen diskutiert werden. Häufig fehlt es jedoch politischen Entscheidungsträgern an der nötigen Gelassenheit, entsprechende Diskussionen ergebnisoffen zu führen.

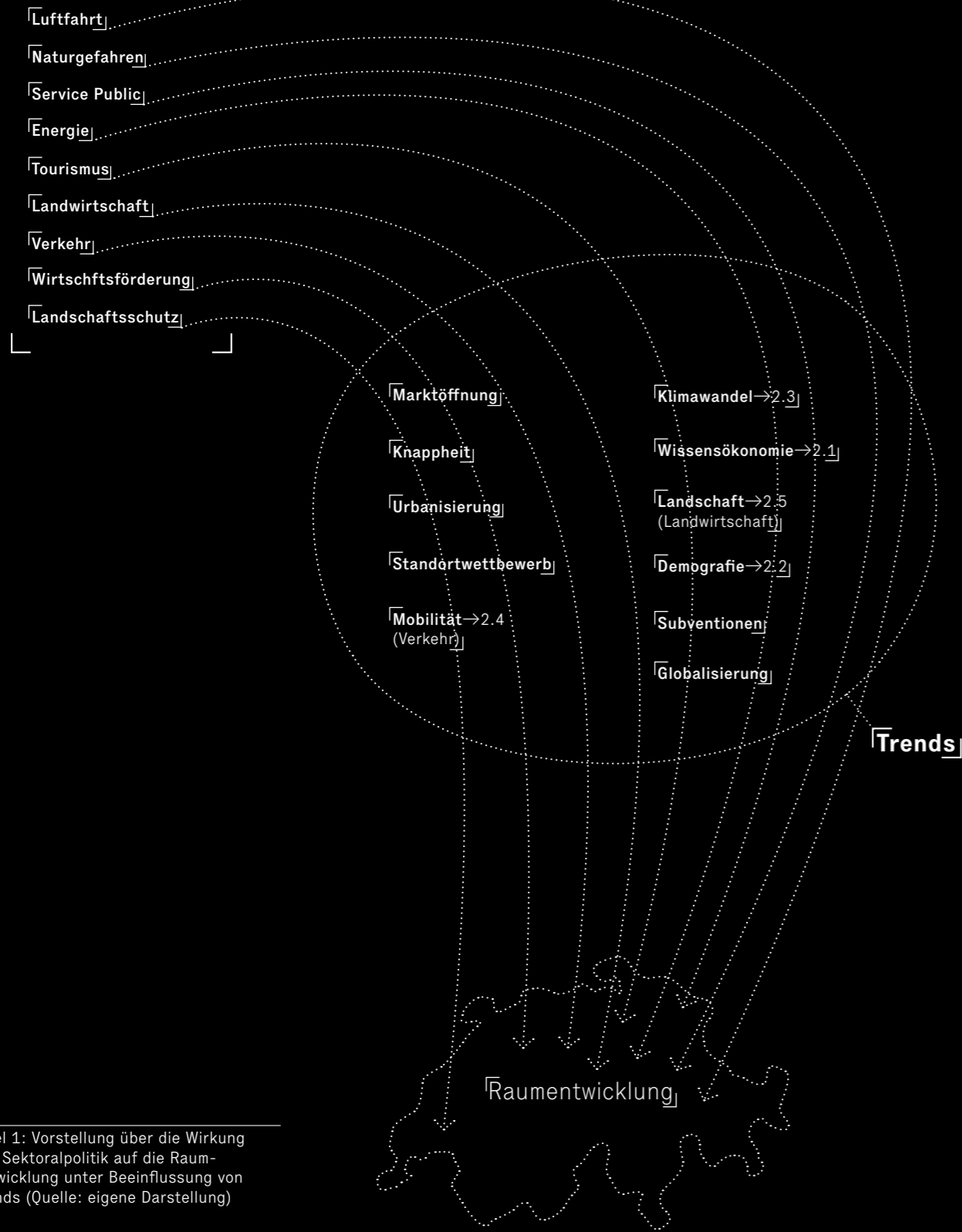
Karte 1: Entwurf Raumkonzept der Schweiz durch das Bundesamt für Raumentwicklung ARE
(Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE [2008]: Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Abb. 10: Karte der räumlichen Struktur. Entwurf vom 24. Juni 2008.)
Grossformatige Abbildung→S. 98–99



Die Bevölkerung in strukturschwachen und peripher gelegenen Regionen der Schweiz sieht sich häufig benachteiligt, wenn ihren Regionen in einem Konzept geringere Entwicklungspotenziale von nationaler Bedeutung zugeschrieben werden. Dies mag aus regionaler Sicht durchaus verständlich und menschlich sein, insbesondere, wenn man dadurch beispielsweise Infrastrukturausbauten gefährdet sieht. In einem föderalen Staat trägt vor allem die Möglichkeit, regionale Anliegen gleichwertig in die Diskussion einzubringen, zur Tragfähigkeit und Akzeptanz nationaler Beschlüsse bei. Indessen offenbart sich in den vorgetragenen Argumenten zunehmend ein verhängnisvolles Planungs- und Entwicklungsverständnis sowie ein deutliches Auseinanderklaffen von Wunsch und Realität. In diesem Verständnis wird Raumentwicklung als absichtsvoll planbares Ergebnis von koordinierbaren Sektoralpolitiken gesehen. Namentlich werden der Verkehr, die Landwirtschaft, die Luftfahrt, die Regionalpolitik, der Tourismus, die Energieversorgung, der Service Public und viele weitere Sektoralpolitiken als Elemente dieser Steuerung genannt. Der Raumordnungspolitik selber kommt die zentrale Funktion der Koordination zu. Sie sorgt mittels der Richtplanung für räumliche Masterpläne auf Ebene der Kantone und Gemeinden und hält mittels Sachplänen und Konzepten ausgewählten Sektoralpolitiken «den Rücken frei». Dadurch erscheint die räumliche Entwicklung der Schweiz grösstenteils steuerbar.

So praktisch diese Vorstellung für am Thema Raumentwicklung interessierte Politiker und Politikerinnen sein mag, sie zielt an der Realität vorbei. Das Missverständnis beginnt bereits damit, dass auch die Sektoralpolitiken erheblichen Sachzwängen, Mittelknappheiten und politischem Kalkül ausgesetzt sind. Zwei Beispiele der vergangenen Jahre illustrieren dies geradezu exemplarisch: Die Energiepolitik wurde überrannt von stark steigenden Energiepreisen. Die Folgen für Wirtschaft und Verkehr haben möglicherweise mehr Einfluss auf den Raum gehabt als Lenkungsabgaben im Rahmen der Energiepolitik. Oder die Landwirtschaft und das von ihr hervorgerufene Landschaftsbild: Marktöffnung und Preisabbau werden weitergehen. Denn die nationale Agrarpolitik regelt primär den Vollzug von Verpflichtungen aus internationalen Abkommen. Bei internationalen Agrarverhandlungen hat die Schweiz allerdings ein geringes Gewicht, da sie auf den Weltagrarmärkten ein unbedeutender Akteur ist. Gewichtiger sind die Interessen von Industrie und Dienstleistungswirtschaft an offenen Märkten, die Landwirtschaft wird diesen Verhandlungen untergeordnet. Diese zwei Beispiele weisen auf zwei wichtige Sachverhalte hin: die gegenseitigen Abhängigkeiten und die sich fortpflanzende Wirkung über mehrere Sektoren, Politiken und Themen hinweg. Als Entwicklungstreiber hierfür erweisen sich Trends. Das sind tief liegende wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Strömungen, die über längere Zeiträume dazu führen, dass sich bisherige Strukturen, Handlungsmaximen und Wertsysteme verändern. Diese Trends sind gewichtig, weil sie unabhängig

Sektoralpolitiken



Tafel 1: Vorstellung über die Wirkung von Sektoralpolitik auf die Raumentwicklung unter Beeinflussung von Trends (Quelle: eigene Darstellung)

der heute für die Schweizer Raumentwicklung relevanten Politiken entstehen und weil sie eine umfassende Wirkung auf viele Lebens- und Wirtschaftsbereiche aufweisen. Beispiele solcher Trends sind Entwicklungen an den Weltmärkten, sich wandelnde Werte in Gesellschaft und Bevölkerung, der demografische Wandel oder der Klimawandel. Tafel 1 zeigt, wie die auf den Raum wirkenden Sektoralpolitiken von Trendentwicklungen beeinflusst werden.

Die Raumentwicklung wird von zahlreichen Sektoralpolitiken bestimmt. Diese werden ihrerseits von Trends beeinflusst, welchen sie sich nur schwer entziehen können. Damit wirken diese Trends indirekt auch auf den Raum. Nicht alle Trends sind gleich wirksam, wie auch nicht alle Trends über gleich lange Zeiträume und auf alle Räume gleich wirken. Bei der Bearbeitung von Hunderten von Projekten zur Raumentwicklung haben wir jedoch eines mit Sicherheit gelernt: Erst wenn wir gemeinsam mit unseren Auftraggebern Ursachen und Auswirkungen von Trends verstehen, eröffnen sich uns neue Perspektiven über mögliche Entwicklungen und die Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung von Regionen, Agglomerationen, Metropolregionen, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Trends überlagern sich häufig räumlich und zeitlich und es ergeben sich gegenseitige Wechselwirkungen. Dies erzeugt einen Schleier und erschwert es enorm, konsistente Strategien und Massnahmen zu formulieren. Dennoch sind wir überzeugt, dass immer ein Handlungsspielraum für Massnahmen besteht. Das Erkennen und Nutzen dieses Handlungsspielraums trägt wesentlich zum Erfolg respektive Misserfolg eines Raumkonzepts und einer Raumentwicklungspolitik bei.

Anhand von fünf Trends wollen wir im folgenden Kapitel 2 aufzeigen, wie sich diese räumlich auf die Schweiz auswirken können. Dabei interessieren uns insbesondere die Überlagerungen verschiedener Trends und Auswirkungen sowie die Herausforderungen, die sich daraus ergeben. Denn, so unsere feste Überzeugung und Erfahrung, aus dem Wissen um Trends und verbleibende Handlungsspielräume lässt sich eine konsistente Politik entwerfen.

2.0 Die Zukunft des Raums

Raum entwickelt sich weiter – und damit auch die Schweiz. Sektorpolitik reagiert auf politisch wahrgenommene Veränderungen. Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung reicht dies nicht. Es werden nicht alleine die kommenden Beschlüsse in der Verkehrspolitik, in der Bildungspolitik, in der Umweltpolitik und in unzähligen weiteren Politikbereichen sein, die eine nachhaltige Siedlungsentwicklung vorantreiben. Wirtschaftliche, gesellschaftliche und naturräumliche Trends sorgen für stetigen Wandel. Wir versuchen nachfolgend, das Zusammenspiel von Trends, räumlichen Auswirkungen und den Möglichkeiten der Sektorpolitiken etwas aufzuschlüsseln. Hierfür haben wir fünf zentrale Trends identifiziert: Wissensökonomie, Demografie, Klimawandel, Verkehr sowie Landwirtschaft. Sie sind für uns besonders bedeutsam für die künftige Raumentwicklung der Schweiz. Diese fünf Trends stehen stellvertretend für die Vielschichtigkeit, die gegenseitigen Interaktionen, die Ursachen von Trends ausserhalb steuerbarer Systeme und die langfristige Auswirkung starker Trendbewegungen.

- › **Wissensökonomie:** Die Wissensökonomie steht für die starke Zunahme von wissensintensiven Tätigkeiten in allen Wirtschaftssektoren weit entwickelter Volkswirtschaften. Mit der Wissensökonomie entfernen wir uns von bisherigen Strukturen und Mustern der wirtschaftlichen Funktionsweisen. Neue Standortanforderungen und neue Bewegungsmuster wirken langfristig auf die räumliche Struktur der Schweiz.
- › **Demografie:** Jede Gesellschaft prägt den Raum, in dem sie lebt. Jeder Mensch hat in Abhängigkeit seines Alters, seines Geschlechts oder seines Status Anforderungen an den Raum. So zum Beispiel bezüglich Mobilitätsmöglichkeiten, Versorgungsangebot oder Frei- und Erholungsräumen. Mit einer sich verändernden Zusammensetzung der Bevölkerung ändern sich auch die Ansprüche, die an den Raum gestellt werden.
- › **Klimawandel:** Das Klima wirkt auf ökologische Systeme, Lebensräume und die Lebensqualität sowie auf wirtschaftliche Tätigkeiten. Nicht alle Räume sind jedoch gleich und in gleicher Intensität vom laufenden Klimawandel betroffen. Die Reaktionen auf den Klimawandel fallen räumlich unterschiedlich aus.
- › **Verkehr:** Die hohe und stetig verbesserte Mobilität führte in der Vergangenheit zu rasanten Veränderungen in der Schweiz; das Land rückt näher zusammen. Der Ausbau von Verkehrsnetzen geht weiter. Neben «Beschleunigung» wird vermehrt das Halten von einst erreichter «Geschwindigkeit» zur Herausforderung. Sollen unsere Zentren noch rascher verbunden sein oder steht die Erreichbarkeit im Netz im Vordergrund? Weitere räumliche Entwicklungen in Abhängigkeit der Verkehrsentwicklung sind in jedem Fall zu erwarten.

- › **Landwirtschaft:** Seit Abschluss der GATT-Uruguay-Runde zu Beginn der 1990er-Jahre befindet sich die Landwirtschaft in der Schweiz in einem rasanten Strukturwandel. Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe nimmt ab, die grösser werdenden Betriebe orientieren sich mit ihren Produkten mehr und mehr am Markt, und die Kulturlandschaft verändert sich. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die ländliche Entwicklung, das Landschaftsbild und die Biodiversität. Der Prozess des strukturellen Umbaus der Landwirtschaft dürfte für mindestens zwei Jahrzehnte weiter anhalten.

2.1 Wissensökonomie: Wo wächst Wissen?

Europas grösstes Wertschöpfungspotenzial konzentriert sich in den Metropolregionen im europäischen «Pentagon» zwischen den Gravitationsräumen London, Paris, Mailand, München und Hamburg. Die Position der Schweiz in Europa wird durch die Dynamik dieses Kräftefeldes mitbestimmt. Dabei ist die laufende Transformation zur Wissensökonomie ein zentraler Treiber der funktional-räumlichen Entwicklung: Die Wissensökonomie wirkt als bestimmender Faktor für die Etablierung dieser neuen Gravitationsräume der Wirtschaftskraft. Sie umfasst die Aktivitäten der wissensintensiven Dienstleistungen (auch Advanced Producer Services genannt), der High-Tech-Industrien sowie der Wissen produzierenden Institutionen des tertiären Bildungssystems.

Die wissensintensiven Tätigkeiten gewinnen in der Schweiz weiter an Bedeutung. Tätigkeiten wie Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Unternehmensberatung, Informatik, Nachrichtenübermittlung und die High-Tech- und Life-Sciences-Industrien bringen immer mehr wissenschaftliche Erkenntnisse und hochgradig spezialisiertes Wissen zur Anwendung; zusammen mit erfahrungsgestütztem Wissen ergeben sich die für die Wettbewerbsfähigkeit zentralen Innovationen. Darüber hinaus ist die wissensbasierte Infrastruktur des tertiären Bildungssektors wie Universitäten, Fachhochschulen und höhere Berufsschulen sowie Forschungsanstalten Teil der Wissensökonomie. Diese Infrastruktur respektive die darin wirkenden Institutionen bilden die notwendigen Fachkräfte aus und sind gleichzeitig Kooperationspartner der Privatwirtschaft in Forschung, Entwicklung und Innovation.

Trend

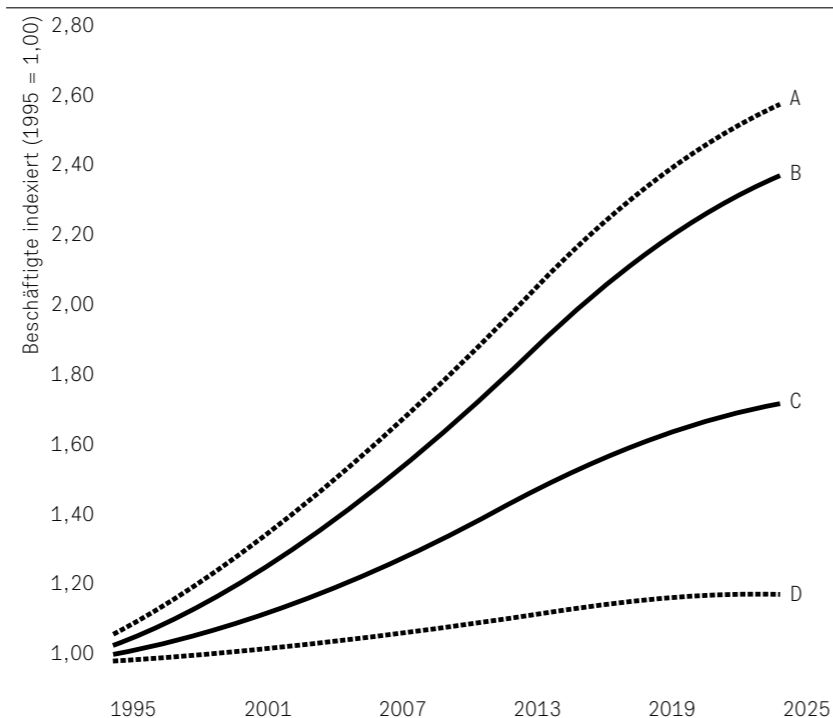
Für die Schweiz zeigt sich eine dominante Trendentwicklung: Der Anteil an Beschäftigten im Bereich der Wissensökonomie nimmt stark zu (Abbildung 1).

Während das Beschäftigtenwachstum in der Schweiz zwischen 1995 und 2001 rund 3,8 Prozent betrug, stieg die Zahl der in der Wissensökonomie beschäftigten Personen um 23,4 Prozent (Thierstein et al., 2006). Jeder sechste Arbeitsplatz in der Schweiz ist bereits in der wissensintensiven Ökonomie angesiedelt. Deren Bedeutung wird bis ins Jahr 2025 vermutlich weiter steigen, was sich in Abbildung 1 in einer steileren Kurve für die Beschäftigungsentwicklung in der Wissensökonomie gegenüber den Kurven zur Gesamtbeschäftigung in der Schweiz respektive in der Metropolregion Nordschweiz zeigt.

Einerseits ist dies eine ökonomische Notwendigkeit: Mit der weiteren Internationalisierung der Wirtschaft sieht sich die Schweiz einer zunehmenden Konkurrenz ausgesetzt. Wollen die Unternehmen das hohe Lohn- und Anspruchsniveau aufrechterhalten, sind sie auf wertschöpfungsstarke Tätigkeiten angewiesen, die vorwiegend in der Wissensökonomie angesiedelt sind. Andererseits wird auf politischer Ebene die Bedeutung der Ressource Wissen für die Schweiz zunehmend anerkannt. Entsprechend steigen die Investitionen in Ausbildung, Forschung und Entwicklung. Dies wiederum ist eine wichtige Voraussetzung für eine weitere Stärkung der Wissensökonomie.

Abbildung 1: Bedeutungsgewinn der Wissensökonomie 1995 bis 2025 in unterschiedlichen Teilräumen der Schweiz (Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Daten des Bundesamtes für Statistik)

- A = Beschäftigte Wissensökonomie Schweiz
- B = Beschäftigte Wissensökonomie Metropolregion Nordschweiz
- C = Beschäftigte Wissensökonomie ausserhalb Metropolregion Nordschweiz
- D = Beschäftigte Schweiz



Wie wird sich dieser Bedeutungsgewinn der Wissensökonomie in der Schweiz räumlich auswirken? Profitieren einzelne Teilräume oder Regionen der Schweiz mehr, andere weniger von der wachsenden Bedeutung der sogenannten Knowledge Economy? Die Wissensökonomie hat die Raumstruktur der Schweiz bereits bis heute erheblich beeinflusst. Einerseits sind noch immer ein zunehmender Flächenverbrauch und eine immer weiträumigere Pendlermobilität festzustellen. Andererseits ist eine wachsende Rekonzentration der wirtschaftlichen Tätigkeiten und der daraus generierten Wertschöpfung auf Kernräume zu beobachten. Wie sind diese Phänomene erklärbar?

Die Wissensökonomie baut auf der Schaffung von Wissen auf. Nichtkopierbares Wissen, umgewandelt in Innovationen, wird zum zentralen Kriterium der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die wissensintensiven Tätigkeiten in Industrie und Dienstleistungen benötigen den Zugang zu Einrichtungen der Wissensproduktion und des Wissenstransfers, die sich in der Schweiz an zentralen Standorten befinden. Hochqualifizierte Arbeitskräfte finden sich tendenziell ebenfalls in der Nähe dieser Wissenszentren. Unternehmen, die in einem internationalen Standortwettbewerb stehen, platzieren ihre eigenen Standorte wiederum in der Nähe von Wissenspolen, in denen hochqualifizierte Arbeitskräfte leicht verfügbar sind. Für diese Wissensarbeiterinnen und Wissensarbeiter gelten eine gute internationale und nationale Erreichbarkeit des eigenen Lebensraums sowie eine hohe Umfeld- und Lebensqualität mittlerweile als Standardanforderungen. Entsprechend haben Standorte, die diese Voraussetzungen erfüllen, in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

In der Schweiz sind dies die Nordschweizer Verdichtungsräume um Zürich und Basel sowie der Arc Lémanique, der Westschweizer Raum von den Industriestandorten im Unterwallis bis in die Agglomeration Genf, mit den zwei grossen Zentren Genf und Lausanne. Diese Räume werden als Metropolregionen bezeichnet.

Aus funktionaler Perspektive können Metropolregionen mittels dreier Funktionen beschrieben werden (Behrendt/Kruse 2001):

- > **Innovationsfunktion:** Durch die hohe Dichte an Unternehmen, Bildungs- und Forschungsinstitutionen, Ideen und Netzwerken verfügen Metropolregionen über besondere Innovationspotenziale, die zu Schrittmachern der Wirtschaftsentwicklung werden. Die Innovationsfunktion unterteilt sich grob in Knowledge-Intensive Business Services (KIBS) für Innovationen im Dienstleistungsbereich und High-Tech für Innovationen im industriellen Bereich.

› **Gateway-Funktion:** Metropolregionen dienen als Knotenpunkte zwischen metropolitanen, nationalstaatlichen und internationalen Transportnetzwerken, Räumen und Märkten. Als sogenannte Gateways zur Schaffung internationaler Verbindungen wirken nicht nur physische Infrastrukturen wie Flughäfen, sondern auch international integrierte Unternehmen, die über mobile Arbeitskräfte den Zugang zu globalen Märkten ermöglichen.

› **Regulationsfunktion:** Die Regulationsfunktion von Metropolregionen entsteht aus der Nähe politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Steuerungskapazitäten sowie der Kontroll- und Regulierungskapazitäten nationaler und internationaler Politik und Ökonomie. Eine besondere Rolle spielen dabei die Finanzdienstleistungsunternehmen, aber auch Kultur- und Sportinstitutionen wie die Fifa in Zürich oder das Internationale Olympische Komitee in Lausanne können mit ihren Regulationsfunktionen eine bedeutende Ausstrahlung haben.

Mit einem weiteren Bedeutungsgewinn der Wissensökonomie werden die Metropolregionen mit ihren spezifischen Innovations-, Gateway- und

Regulationsfunktionen gestärkt. Die Schweizer Metropolregionen werden sich zunehmend als hauptsächliche Trägerinnen der Wissensökonomie etablieren. Damit wird der wertschöpfungsstarke und dynamische Teil der Schweizer Wirtschaft in diesen Gravitationsräumen prosperieren.

Nicht alle Regionen der Schweiz profitieren in gleichem Ausmass von der hohen Wertschöpfung und Innovationskraft der Wissensökonomie. Entsprechend unterschiedlich ist folglich die Flächennachfrage in den einzelnen Teilräumen der Schweiz. Gesamtschweizerisch entsteht ein Spannungsfeld zwischen den wenigen Metropolregionen, die sich als Knoten der globalen Wissensökonomie profilieren können, und allen anderen Regionen, die nur indirekt als Zulieferinnen oder Abnehmerinnen mit der Wissensökonomie verbunden sind. Dies wird den Zusammenhalt in der föderalistischen Willensnation Schweiz zunehmend vor eine Bewährungsprobe stellen. Denn gemessen am Beitrag an die nationale Wirtschaftskraft haben die Metropolregionen schon heute ein grosses Gewicht und werden dieses künftig noch ausbauen. Die Wissensökonomie wird sich, ausgehend von den heutigen Agglomerationsräumen, weiter ausbreiten. Die Wirtschaft insgesamt wird wissensintensiver, die Bedeutung der Wissensökonomie wird im ländlichen Raum jedoch immer unter entsprechender Bedeutung in städtischen und metropolitanen Räumen liegen.

In unseren Projekten in Metropolregionen sind wir regelmässig in Diskussion mit Wirtschaft und Politik, beispielsweise in der neu institutionalisierten Metropolitankonferenz Zürich, in der Europäischen Metropolregion München (EMM) oder in der Metropolregion Hamburg. Dabei zeigt sich: Innerhalb der Metropolregionen, die stärker von der dynamischen Entwicklung der Wissensökonomie profitieren, akzentuieren sich die spezifischen Chancen und Herausforderungen für die Standortentwicklung (siehe Tabelle 1).

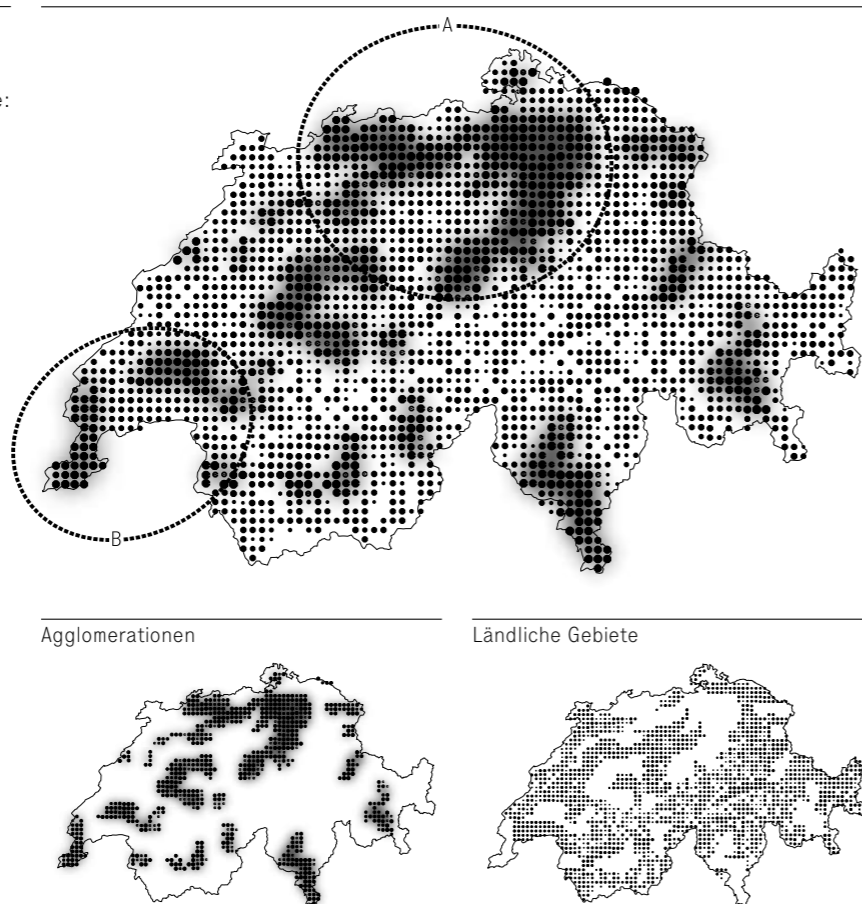
Die Wissensökonomie ist aufgrund ihrer hohen Produktivität für die Schweiz von strategischer wirtschaftspolitischer Bedeutung. Diese Produktivität und die entsprechende Wertschöpfung ermöglichen einen grossen Wohlstand. Die Stärkung der Wissensökonomie in den Metropolregionen birgt spezifische Chancen wie beispielsweise hohe Steuererträge für die öffentlichen Haushalte, aber auch Herausforderungen wie die soziale Polarisierung. Zusammenfassend ergeben sich aus den geschilderten Herausforderungen zentrale politische Fragestellungen mit Raumbezug, die im Folgenden skizziert werden:

Politische Handlungsfelder mit Raumbezug

› **Räumliche Verteilung der Investitionen:** Investitionen in Universitäten, Fachhochschulen, Forschungsanstalten sowie in Programme zur Stärkung von Forschung und Entwicklung sind wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung der Wissensökonomie. Aus der räumlichen Perspektive ist die

Karte 2: Zunehmende Bedeutung der Wissensökonomie bis ins Jahr 2025, ausgehend von Agglomerationen und Kernstädten der Metropolregionen (Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Daten des Bundesamtes für Statistik, 2008)

A = Metropolregion Nordschweiz
B = Metropolregion Arc Lémanique



Frage zu stellen, welche Regionen für diesen Zweck besonders von öffentlichen und privaten Geldern profitieren sollen, um die Schweizer Wissensökonomie weiterzuentwickeln.

- › **Governance in Metropolregionen:** Eine räumliche Dichte an Wissensinfrastrukturen, qualitätvolle Siedlungsentwicklung, attraktive Stadtlandschaften sowie die nationale und internationale Erreichbarkeit sind für die Wissensökonomie von grosser Bedeutung. Gleichzeitig bringt die Rekonzentration der Wertschöpfungstätigkeit auf Kernräume die Herausforderungen einer hohen Verkehrsnachfrage und Flächenentwicklung sowie sozialräumlicher Segregation mit sich. Adäquate Antworten auf diese Herausforderungen können nur in einer neuen Form von politischer Steuerung in Metropolregionen gefunden werden. Welche Steuerungsformen sich in der föderalistischen Schweiz anbieten, ist noch weitgehend ungeklärt und bedarf der weiteren Vertiefung.
- › **Zusammenhalt im Föderalismus:** Die Wissensökonomie schafft neue Chancen und Herausforderungen für die Schweiz als Ganzes. Der Zusammenhalt der Kantone wird durch die starken räumlichen Unterschiede bezüglich Wertschöpfung und Wohlstand auf die Probe gestellt. Für den

Zusammenhalt der Schweiz sind Lösungen gefordert, welche die Interessen unterschiedlichster Teilräume und die nationalen Interessen in Einklang bringen.

2.2 Demografie: Wo lebt die Schweiz?

Der demografische Wandel ist schon heute ein wichtiges Thema. Die Veränderungen in der Alterspyramide zeigen sich langsam, aber stetig. Der demografische Wandel entfaltet seine Wirkung in fast allen Bereichen des täglichen Lebens und der Politik. Dieser Trend wird in Zukunft noch zunehmen.

Die demografische Zukunft der Schweiz ist klar: Die Bevölkerung wird älter, sie wird internationaler und sie nimmt – mindestens mittelfristig – auch ab. Das Bundesamt für Statistik zeichnet in seinen Bevölkerungsszenarien, genannt Szenario A («mittel»), B («hoch») und C («tief»), drei mögliche Entwicklungen auf (BFS 2006, BFS 2009). Die Grundtendenzen bleiben jedoch gleich. Die Schweiz altert, bedingt durch eine steigende Lebenserwartung und eine abnehmende Geburtenhäufigkeit. Der Altersquotient steigt damit weiter an: Immer weniger Personen im erwerbsfähigen Alter stehen immer mehr Personen im Rentenalter gegenüber. Die klassische Alterspyramide wird auf den Kopf gestellt.

Trend

Die Migration spielt als demografischer Faktor weiterhin eine sehr wichtige Rolle. Bis ins Jahr 2025 wird der positive Wanderungssaldo mit dem Ausland die wichtigste Komponente des Schweizer Bevölkerungswachstums bleiben. Langfristig wird die Zuwanderung das zu erwartende Geburtendefizit jedoch nicht mehr ausgleichen. Gemäss dem mittleren Szenario des BFS könnte die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz bis 2038 noch auf wenig unter 8,4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner wachsen. Ab diesem Zeitpunkt beginnt die Bevölkerung, zuerst langsam und dann zunehmend schneller, zu schrumpfen (BFS, 2009). Im tiefen Szenario ist ein Bevölkerungsrückgang deutlich vor dem Jahr 2038 zu erwarten (BFS, 2006).

So klar die Trends der Bevölkerungsentwicklung auch sind, die Schlussfolgerungen bleiben schwierig. Das BFS schreibt selbst (2006): «Die Ausdehnung der Lebenserwartung stellt das Kalenderalter als feste Referenz

Tabelle 1: Chancen und Herausforderungen von Metropolregionen aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Wissensökonomie

Chancen	Herausforderungen
<p>Finanzhaushalt: Die Wissensarbeitenden tragen aufgrund höherer Einkommen zu erhöhten Steuererträgen für die öffentlichen Haushalte bei. Auch die Unternehmen der Wissensökonomie generieren hohe Steuererträge für die öffentlichen Haushalte.</p>	<p>Flächennachfrage und Lebensqualität: Die dynamische Entwicklung der Wissensökonomie erzeugt hohe quantitative Ansprüche an Wohn- und Geschäftsflächen. Die Wissensarbeitenden haben gleichzeitig hohe Bedürfnisse in Bezug auf die Lebens- und Umfeldqualität an zentralen Lagen. Diese Ansprüche erfordern in ihrer Kombination eine hochwertige bauliche Verdichtung in den urbanen Räumen.</p>
<p>Innovationskraft: Die Präsenz, die hohe Dichte und die Vernetzung der Wissensarbeitenden und der Wissensinfrastruktur verstärken die Innovationskraft in den Metropolregionen.</p>	<p>Vernetzung: Der zunehmende Bedarf für Vernetzung und Verdichtung an zentralen Lagen stellt hohe Ansprüche an das Verkehrssystem.</p>
<p>Lohnniveau und Kaufkraft: Für ein grosses Bevölkerungssegment entsteht ein hohes Lohnniveau mit entsprechend hoher Kaufkraft.</p>	<p>Soziale Polarisierung: Die Wissensökonomie ist angewiesen auf wertschöpfungsschwächere Wirtschaftssegmente, beispielsweise Restaurationsbetriebe oder Reinigungsdienstleistungen. Kurze Wege, rasche Erreichbarkeit und Angebote rund um die Uhr werden laufend wichtiger. Die Beschäftigten, meist im Bereich der persönlichen Dienstleistungen tätig, müssen sich bei relativ hohen Boden- und Produktpreisen in der Metropolregion behaupten. Für dieses Bevölkerungssegment entsteht ein hohes Lohnniveau mit entsprechend hoher Kaufkraft.</p>

für soziale Rollen und Identitäten immer stärker in Frage.» Denn eine zunehmende Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile führt dazu, dass sich das Verhalten der einzelnen Person immer weniger aus ihren demografischen Fakten ablesen lässt: dem Alter, dem Geschlecht oder der Nationalität.

Auswirkungen von demografischen Veränderungen auf die Raumstruktur Schweiz

Demografische Trends lassen sich mit verhältnismässig hoher Verlässlichkeit prognostizieren. Die Alterung ist durch die heutige Bevölkerungsstruktur stark vorbestimmt. Grössere Unsicherheiten bestehen bezüglich der Wanderungsbewegungen. Die Einflüsse der Migrationspolitik, die Attraktivität der Schweiz als Wohn- und Arbeitsort sowie die internationalen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen spielen hier eine zentrale Rolle. Wie schwierig dies abzuschätzen ist, zeigt die hohe Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in den vergangenen Jahren. Kaum jemand hat das in diesem Ausmass erwartet. Lassen sich für nationale Prognosen noch relativ verlässliche Szenarien bilden, nehmen diese an Unschärfe zu, je kleinräumiger die Betrachtung vorgenommen wird. Der spezifische Kontext, die lokalen Standortqualitäten sowie die politische Steuerung überlagern die grundlegenden Trends.

Bei einer verstärkten Alterung wird die Verfügbarkeit von Personen im erwerbsfähigen Alter zu einem wesentlichen Treiber der räumlichen Entwicklung in der Schweiz. Trotz eines weiterhin geringfügigen Bevölkerungswachstums und einer vermehrten Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt wird die Erwerbsbevölkerung abnehmen. Der Schweiz gehen langfristig nicht die Arbeit, sondern vielmehr die Arbeitskräfte aus. Werden Arbeitskräfte zu einem knappen Gut, steigt ihre Attraktivität. Der Wettbewerb der Standorte um die «attraktiven» Bevölkerungsgruppen ist heute eine Realität und nimmt zu, sowohl auf dem Arbeits- wie auf dem Wohnungsmarkt.

Diese Konkurrenz zeigt sich auf verschiedenen räumlichen Massstabsebenen. In der Wissensökonomie besonders begehrt sind die hochqualifizierten Arbeitskräfte. Standortfaktoren wie internationale Erreichbarkeit, ein urbanes und kreatives Umfeld, hohe Lebensqualität oder ein internationales Bildungsangebot gewinnen in diesem globalen Tauziehen um attraktive Arbeitskräfte an Bedeutung. In dieser Liga haben Metropolregionen wie London, New York oder Tokio schon aufgrund ihrer Grösse Vorteile. Doch auch Schweizer Metropolregionen und Agglomerationsräume wie Zürich, Genf oder Basel agieren hier als feine, wenn auch kleine Mitspieler.

Der Wettbewerb um Arbeitskräfte, Einwohnerinnen und Einwohner findet auch innerhalb der Schweiz statt. Umzugsanalysen zeigen zwei hauptsächliche Anziehungspunkte: die Region Genf für die romanische Schweiz

und die Region Zürich für die Deutschschweiz. Die Wanderungsbewegungen dorthin sind ein Indiz für die hohe Standortattraktivität von Metropolregionen. Eine besonders hohe Mobilität weisen dabei die jungen und gut ausgebildeten Erwachsenen auf, für die neben den ökonomischen Faktoren wie einem attraktiven und breiten Arbeitsmarkt häufig auch die Anziehungskraft eines urbanen Lebensstils eine Rolle für den Standortwechsel spielt. Dementsprechend fehlen sie in den ländlichen und peripheren Regionen, in denen ein Brain Drain beobachtet werden kann.



Karte 3: Regionale Wohnflächenentwicklung in Abhängigkeit der demografischen Entwicklung und des individuellen Flächenbedarfs bis ins Jahr 2025 (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Statistik)

Deutliche Zunahme



Zunahme



Stagnation



Abnahme



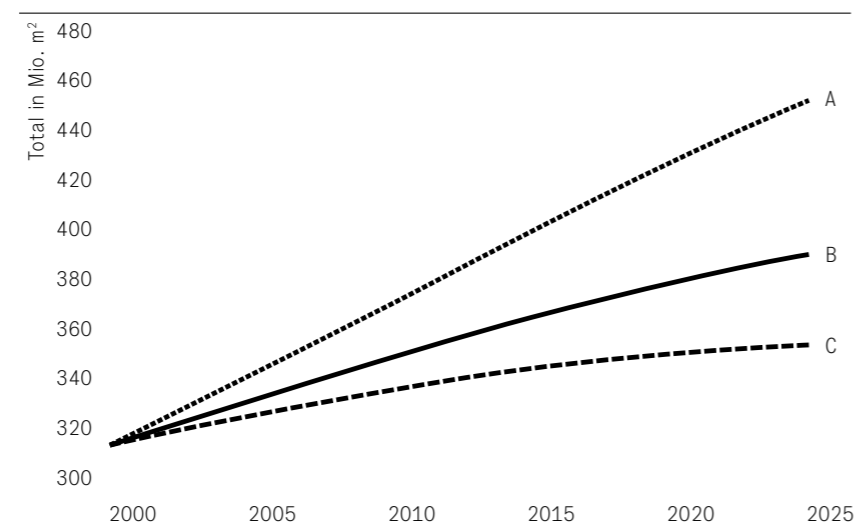
Profitieren die Metropolregionen als Ganzes, spielt sich das Bevölkerungswachstum vornehmlich im äusseren Agglomerationsring mit höchster Dynamik ab. Gemäss kantonalen Bevölkerungsprognosen werden metropolitane Randkantone wie Zug, Schwyz, Nidwalden oder Freiburg künftig weiter wachsen. Dieses Wachstum erfordert im Zusammenspiel mit sich ändernden Lebensstilen zusätzlichen Wohnraum, während in Räumen mit schrumpfender Bevölkerung vermehrt auch ungenutzter Wohnraum bestehen wird. In Karte 3 wird gezeigt, wie die Entwicklung des Wohnraums in der Schweiz bis ins Jahr 2025 aussehen könnte.

Es gibt Anlass anzunehmen, dass die Periurbanisierung – das Ausbreiten von städtischen Wohn- und Lebensformen von den Zentren her über die nächsten Agglomerationsgürtel hinaus – in der Schweiz weiter voranschreiten wird. Jedoch gibt es auch gegenläufige Entwicklungen: Seit Mitte der 1990er-Jahre hält eine räumlich differenzierte Tendenz zur Reurbanisierung an. Einer Aufwertung innerstädtischer Gebiete steht die Abwertung einzelner Quartiere am Stadtrand gegenüber. Innerhalb der Städte und der angrenzenden Gemeinden findet dadurch ein zunehmender Segregationsprozess statt.

Grösse, Zusammensetzung oder Verteilung der Bevölkerung zeigen nur eine Facette der demografischen Zukunft auf. Für die Raumstruktur mindestens so bedeutsam ist, wie sich Veränderungen von Demografie und Lebensstilen baulich und in der Bodennutzung niederschlagen. Die zunehmende Individualisierung zeigt sich unter anderem in sinkenden Haushaltsgrössen. Massiv zugenommen hat in den letzten Jahrzehnten vor allem die Zahl der Einpersonenhaushalte sowie der Haushalte von Paaren ohne Kinder. Ebenso deutlich sank die Zahl der Haushalte von Paaren mit Kindern. Die kleiner werdende Haushaltsgrösse ist ein gewich-

Abbildung 2: Wohnflächenentwicklung Schweiz in Abhängigkeit der demografischen Entwicklung und des individuellen Flächenbedarfs bis ins Jahr 2025

- A = Zunahme des Wohnflächenbedarfs pro Kopf um 5% pro 5 Jahre
- B = Zunahme des Wohnflächenbedarfs pro Kopf um 2% pro 5 Jahre
- C = Konstanter Wohnflächenbedarf pro Kopf



tiger Grund für den steigenden Wohnflächenbedarf pro Person. Im Jahr 2000 standen einer Person im Schnitt 44 m² Wohnfläche zur Verfügung, 10 m² mehr als 1980 und 30 m² mehr als 1950. Seit 1950 hat die Wohnfläche pro Person also um über 200 Prozent zugenommen. Die Zunahme des Flächenbedarfs wird sich mit grosser Wahrscheinlichkeit in Zukunft fortsetzen. Diese steigenden individuellen Wohnraumsprüche erfordern weiterhin eine rege Bautätigkeit, noch zusätzlich zum Wohnflächenbedarf, der alleine aus dem prognostizierten Bevölkerungswachstum resultiert.

Der Umgang mit demografischen Trends ist und bleibt eine der grossen Herausforderungen für die Schweiz. Entfaltet werden weitreichende Konsequenzen für viele Politikfelder. Handlungsbedarf besteht beispielsweise bei der Sicherung der Sozialwerke, in der Arbeitsmarktpolitik, in der Sozial- und Familienpolitik, in der Gesundheitspolitik oder in der Migrationspolitik. Neben diesen Aufgaben mit gesamtschweizerischer Perspektive ergeben sich aus den geschilderten Herausforderungen auch bedeutende politische Fragestellungen für die Raumentwicklung:

Politische Handlungsfelder

- **Haushälterischer Umgang mit dem Boden:** Der haushälterische Umgang mit dem Boden ist ein seit Langem eingefordertes Postulat, das mit den dargestellten Veränderungen der Demografie nochmals an Aktualität gewinnt. Mögliche Strategieansätze sind bekannt: Verdichtung, Innenentwicklung, Flächenmanagement oder marktwirtschaftliche Planungsinstrumente sind die Stichworte dazu. Allein es fehlt an der Umsetzung. Mit der Planungsautonomie der Gemeinden und der unzureichenden übergeordneten Steuerung sind wesentliche Ursachen für diese verhängnisvolle Entwicklung identifiziert. Der Weg hinaus aus diesem föderalistischen Planungsdilemma ist und bleibt eine kaum zu bewältigende Herausforderung.
- **Tragfähigkeit der Infrastrukturen:** In peripheren Regionen stellt sich die Frage, wie die Tragfähigkeit der technischen und sozialen Infrastrukturen trotz oder gerade wegen der Bevölkerungsverluste sichergestellt werden kann. Eine adäquate Grundversorgungspolitik kann hierzu einen – wenn auch bescheidenen – Beitrag leisten. Mit der zu erwartenden Konzentration der Bevölkerung in den Zentren und Agglomerationen werden sich die Lasten für Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen öffentlicher Infrastruktur merklich erhöhen. Kompakte und kostengünstige Siedlungsstrukturen sind nicht nur eine Grundprämisse nachhaltiger Raumentwicklung, sondern eine ökonomische Notwendigkeit.
- **Nachfrageorientierte Siedlungs- und Gebietsentwicklung:** Demografische Grössen wie die Bevölkerungszahl oder die Altersstruktur sind wichtige Elemente der Siedlungsplanung. Es ist jedoch nur sehr beschränkt möglich, auf der Basis rein quantitativer Einflussfaktoren direkte

Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung oder auf mögliche Handlungsstrategien abzuleiten. Umso wichtiger ist eine breite politische Diskussion über die gewünschte Siedlungsentwicklung. Diese kann durchaus als Grundlage dienen, um Siedlungs- und Gebietsentwicklungen auf ein gewünschtes Profil hin zu positionieren und an der Nachfrage auszurichten.

➤ **Altersgerechte Areal- und Immobilienentwicklung:** Die demografischen Entwicklungen und damit einhergehend die Pluralisierung der Lebensstile nehmen Einfluss auf die zukünftige Bautätigkeit. Die zunehmende Individualisierung verlangt nach flexiblen und leicht anpassbaren Baustrukturen, in denen die Nutzungen nicht von vornherein eindeutig festgelegt sind. Angesichts der Verschiebungen in der Altersstruktur wird eine Siedlungs- und Bauweise, die Mobilität und Versorgung auch im Alter gewährleistet, zu einer zukunftsweisenden Aufgabe.

2.3 Klimawandel: Wo wird es wärmer?

Der vierte Klimabericht der Uno (IPCC, 2007) zeigt deutlich: Von Menschen verursachte Klimaänderungen mit Folgen für die Ökosysteme sind eine Tatsache. Erwartet wird weltweit eine Veränderung von Durchschnittstemperaturen, Niederschlagsmengen und Grosswetterlagen. Der Wandel wirkt global und betrifft auch die Schweiz.

Trend Bis ins Jahr 2050 werden für die Schweiz mittlere Temperaturerhöhungen von rund zwei Grad Celsius im Herbst, Winter und Frühling und knapp drei Grad Celsius im Sommer prognostiziert (Occc, 2007). Daran gekoppelt rechnet man für die Schweiz mit einer Zunahme der Niederschläge um 10 Prozent im Winter und einer Abnahme der Niederschläge um 20 Prozent im Sommer. Mit der Klimaänderung und dem veränderten Niederschlagsregime erwarten Expertinnen und Experten auch eine Zunahme extremer Wetterereignisse. Intensivniederschläge und abnehmende Kältewellen im Winter sowie Hitzewellen mit Trockenperioden im Sommer werden die häufigsten dieser in immer kürzeren Abständen wiederkehrenden Extremereignisse sein. Viele Beobachtungen der vergangenen drei Dekaden deuten darauf hin, dass der Wandel im Alpenraum gegenüber den durchschnittlichen globalen Entwicklungen deutlich schneller abläuft (Occc, 2007). Die Schweiz reagiert auf diesen Klimawandel: Einerseits werden

schon heute Anpassungen für den Umgang mit dem künftigen Klima vorgenommen, beispielsweise durch verstärkte Präventionen im Bereich der Naturgefahren. Andererseits gibt es Bestrebungen, durch Verhaltensänderungen der Menschen, beispielsweise im Bereich der Mobilität, den Klimawandel zu bremsen.

Klima und an das Klima gekoppelte Prozesse (zum Beispiel agrarökologische Eignung, Naturgefahren, Wasserverfügbarkeit oder touristische Attraktivität) prägen den Raum. Somit schlägt sich ein beschleunigter Klimawandel auch merkbar auf den Raum nieder. Nicht alle Teilräume der Schweiz sind vom Klimawandel gleich stark betroffen. So sind beispielsweise Siedlungen und Infrastrukturen im Berggebiet viel häufiger von zunehmenden Naturgefahren wie Steinschlag durch schwindenden Permafrost, Lawinen, Erdbeben, Murgänge oder Hochwasser bedroht. Ein Blick auf die Bevölkerungskarte der Schweiz zeigt: Die Mehrheit der Bevölkerung lebt nicht in direkt von klimatisch verursachten Naturgefahren bedrohten Siedlungen. In den dichten Siedlungsräumen der Schweiz stellen ausschliesslich langsam anschwellende Überschwemmungen eine solche Gefährdung dar. Dabei sind die menschlichen Risiken gering, die Schäden an Infrastrukturen und Verkehrswegen und die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten können aber rasch zwei- oder

Veränderung der Raumstruktur Schweiz durch den Klimawandel

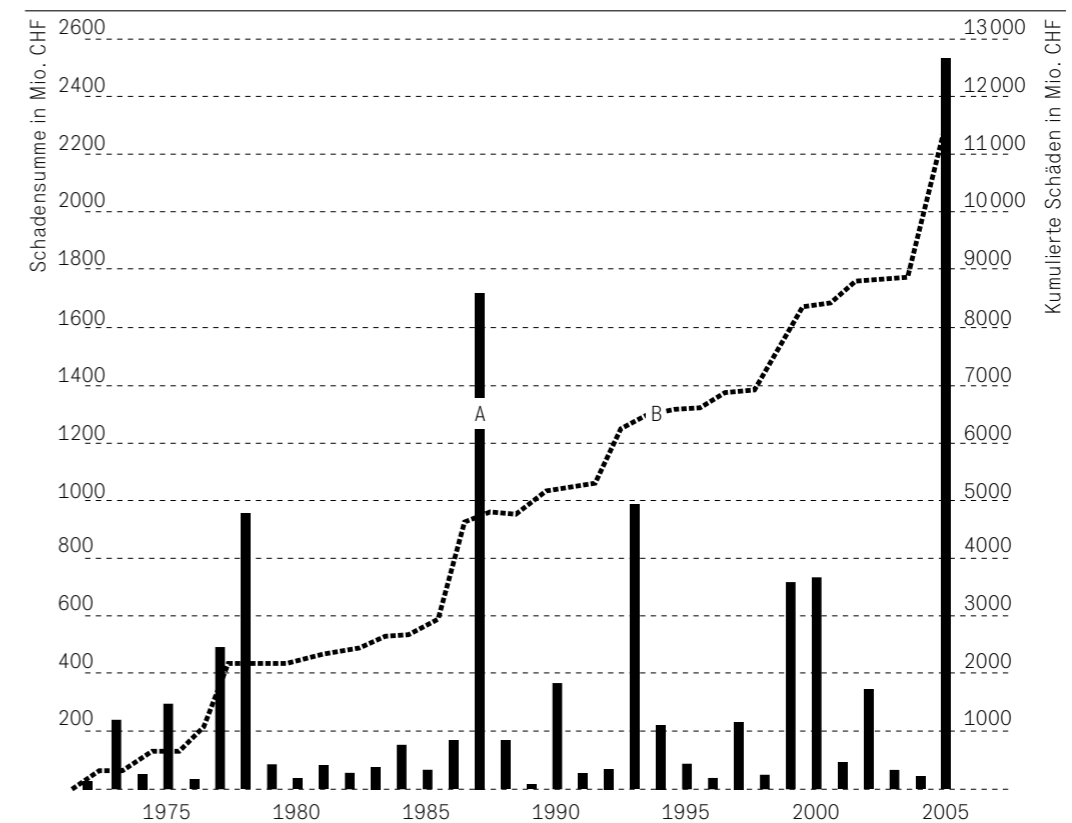


Abbildung 3: Volkswirtschaftliche Kosten der Elementarschäden 1972 bis 2005 (Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Daten des Bundesamtes für Statistik, des Schweizerischen Versicherungsverbandes und des Bundesamtes für Umwelt)

dreistellige Millionenbeträge ausmachen. Seit 1972 haben mehrere schadenintensive Ereignisse stattgefunden; sie werden künftig zunehmen. Die Schäden haben sich seit 1972 in der Tendenz erhöht (Abbildung 3). In vielen betroffenen Regionen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten die «Wertedichte» im Raum und die damit verbundenen potenziellen Schäden erheblich erhöht. Die Diskussion der räumlichen Betroffenheit durch den Klimawandel darf deshalb nicht allein auf die Häufigkeiten von Ereignissen reduziert werden. Vielmehr muss der Begriff des Risikos, also der Eintretenswahrscheinlichkeit multipliziert mit dem Schadenspotenzial, Eingang in die Beurteilung finden. Damit ändert sich das beurteilungsrelevante räumliche Verteilungsmuster. Viele kleine Schäden in den dicht besiedelten Räumen ergeben in der Summe ein höheres Klimarisiko als in spärlich besiedelten Alpentälern mit vielen und häufigen Naturgefahren. Zudem ist man dazu übergegangen, kurz- und langfristig negative Auswirkungen auf Landökosysteme, auf Land-, Wasser-, Energie-, Tourismus- und Versicherungswirtschaft, auf die Gesundheit sowie auf Bauten und Infrastruktur in Risikobewertungen miteinzubeziehen.

Auf www.klimarisiko.ch stellt Ernst Basler + Partner ein Tool zur Verfügung, mit dem für jede Gemeinde in der Schweiz das Klimarisiko

berechnet werden kann. Die Abschätzung basiert auf insgesamt 14 Indikatoren aus den Bereichen Landökosystem, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Gesundheit, Tourismus, Energie, Bauten/Infrastruktur sowie Versicherungswirtschaft. Eine Übersichtskarte der Klimarisiken in der Schweiz in Karte 4 zeigt, wie zwar die Topografie noch ersichtlich ist, Siedlungs-, Bevölkerungs- und Wertschöpfungsdichte jedoch das Bild mitprägen.

Der Vergleich mit Karte 2 und Karte 3 zur Wissensökonomie und zur Demografie verdeutlicht, dass der Klimawandel zunehmend zu einem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problem werden dürfte. Unsere künftig bevorzugten Siedlungsräume mit den höchsten Wertschöpfungspotenzialen weisen die höchsten Klimarisiken auf. Auch wenn der Klimawandel für einen Grossteil der Bevölkerung nicht eine direkte naturräumliche Bedrohung ist, so wird er doch zunehmend ein Risiko. Gekoppelt an höhere Temperaturen und anhaltend stabile Wetterlagen rechnen Expertinnen und Experten in den urbanen Räumen auch mit einer deutlichen Zunahme von Atemwegserkrankungen als Folge zunehmender Ozon- und Feinstaubbelastungen. Damit wirkt sich insbesondere der Schadstoffausstoss des Verkehrs gleich doppelt negativ auf die Menschen aus. Erstens ist der Verkehr nachweislich eine der Hauptursachen für den Klimawandel, und zweitens trägt er zu Ozon- und Feinstaubbelastungen bei. Diese gefühlte Verletzlichkeit und ein gesteigertes Risikobewusstsein könnten ein Verhalten fördern, das die Anteile verschiedener Verkehrsträger am gesamten Verkehrsaufkommen – auch Modalsplit genannt – verändert. Der öffentliche Verkehr wird häufiger genutzt, das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs flacht ab, und vermehrt sind Fahrzeuge mit verbesserten Umweltbilanzen (Hybridantriebe, Biogasmotoren, Solarunterstützung) auf den Strassen zu sehen. Vielleicht ist dies noch Vision und entspringt primär einer Hoffnung auf ein verändertes Verkehrsverhalten. Verschiedene politische Handlungsfelder erlauben jedoch griffige Massnahmen im Umgang mit dem Klimawandel und seinen räumlichen Auswirkungen auf die Schweiz.

Mit zunehmender Wahrnehmung und empirischer Bestätigung des Klimawandels als vom Menschen mitverursachtes Phänomen steigt der politische Wille, Massnahmen dagegen zu ergreifen. Aus Sicht der räumlichen Auswirkungen des Klimawandels stehen die folgenden Massnahmen im Vordergrund:

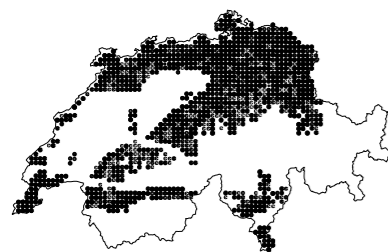
Politische Handlungsfelder

> **Climatic Mainstreaming:** In der Schweizer Raumplanung verstärkt sich die Forderung, eine Karte der räumlichen Betroffenheit durch den Klimawandel und der räumlichen Massnahmeneffizienz als neues planerisches Instrument einzuführen. Climatic Mainstreaming würde, ähnlich dem Gender Mainstreaming, jeden raumplanerischen Entscheidungsträger

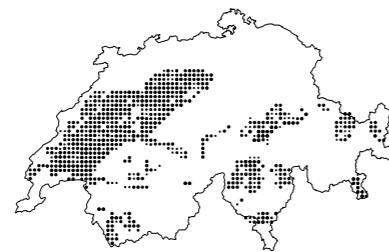
Karte 4: Zusammengefasste Klimarisiken in der Schweiz auf der Basis von www.klimarisiko.ch (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an www.klimarisiko.ch)



Geringes Klimarisiko



Mittleres Klimarisiko



Hohes Klimarisiko



dazu anhalten, den Klimawandel als Entscheidungskriterium zu berücksichtigen.

- › **Reduktion des CO₂-Ausstosses:** Sowohl in der Veränderung des Modalsplits vom motorisierten Individualverkehr (MIV) zum öffentlichen Verkehr (ÖV) als auch in modernster Motorentechnik liegt ein grosses Potenzial zur Reduktion von CO₂-Emissionen und von Feinstaubbelastungen. Raumordnungs- und Verkehrspolitik bieten Möglichkeiten, um Anreize für den Umstieg auf klimafreundliche Verkehrsmittel und Fahrzeuge zu schaffen. Gesundheits- und Ausfallkosten könnten vermehrt in verkehrswirtschaftliche Bewertungsverfahren miteinbezogen werden.
- › **Reduktion des Schadenspotenzials:** Flüsse und Seen benötigen Retentionsflächen, Lawinhänge und Rutschungen Auslaufflächen. Eine Rückbesinnung auf dieses in historischen Karten verankerte Wissen hilft bei der Reduktion von Schadens- und Vermeidungskosten. Die Versicherungswirtschaft mit einem kommerziellen Interesse an der Vermeidung von Schadenereignissen kann mittels Bonus und Malus auf Versicherungsprämien Anreize zu einem bestimmten Verhalten setzen.
- › **Städtebau:** Die Themen Luftthygiene und Feinstaub können durch Massnahmen wie Durchlüftungachsen, Grünräume und energieeffizientes und ressourcensparendes Bauen in räumlichen Entwicklungsstrategien der Städte und Gemeinden und in städtebaulichen Konzepten verankert werden.

2.4 Verkehr: Wo ist Stau?

Ein Blick auf die Karten der letzten hundert Jahre genügt: Die Besiedlung folgte im Wesentlichen den Entwicklungsachsen, die durch das Verkehrsnetz vorgegeben wurden. Während das Schienennetz polyzentrische Siedlungsmuster begünstigte, folgte dem Nationalstrassenbau der letzten 50 Jahre eine Expansion der Siedlung in die Fläche.

Trend Nutzerinnen und Nutzer stellen immer höhere Ansprüche an das Verkehrssystem. Gleichzeitig ist die verkehrliche Erreichbarkeit ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung. Entsprechend hoch waren in den letzten Jahrzehnten die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Während in der Zeit von 1950 bis 1980 vor allem Strassen gebaut wurden,

stiegen seitdem die Investitionen in die Schieneninfrastruktur schneller an als jene in die Strasse. Heute ist ungefähr ein Gleichstand in den jährlichen Investitionsausgaben für Schiene und Strasse erreicht.

In den letzten Jahren entstanden auf Bundesebene für Schiene und Strasse langfristig ausgerichtete Fondslösungen, die die grossen heutigen und künftigen Investitionen finanzieren. Bei der Schiene ist es der 1998 verabschiedete Fonds für Eisenbahngrossprojekte im Zuge des Bundesbeschlusses über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, kurz FinöV-Fonds, der mit 30,5 Milliarden Schweizerfranken unter anderem die NEAT und die Bahn 2000 finanziert. Für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr entstand 2006 ein Infrastrukturfonds, in dem für die nächsten 20 Jahre 20,5 Milliarden Schweizerfranken zur Verfügung stehen, 14 Milliarden davon für die Nationalstrassen. Darüber hinaus werden weitere Mittel für Investitionen in das restliche Verkehrsnetz bereitgestellt, beispielsweise für den Ausbau bedeutender Kantonsstrassen.

Für die Jahre 2005 bis 2010 prognostiziert der Bund einen Zuwachs der Aufwendungen für Bau, Betrieb und Unterhalt von 2,2 Prozent pro Jahr für die Nationalstrassen und von 6,7 Prozent pro Jahr bei der Bahninfrastruktur (Litra, 2007). Wir erwarten eine entsprechende Fortsetzung bis ins Jahr 2025. Die Investitionen in die Schiene werden in den kommenden 15 Jahren deutlich über den Investitionen in die Nationalstrassen liegen (Abbildung 4). Ein immer grösserer Anteil der für die

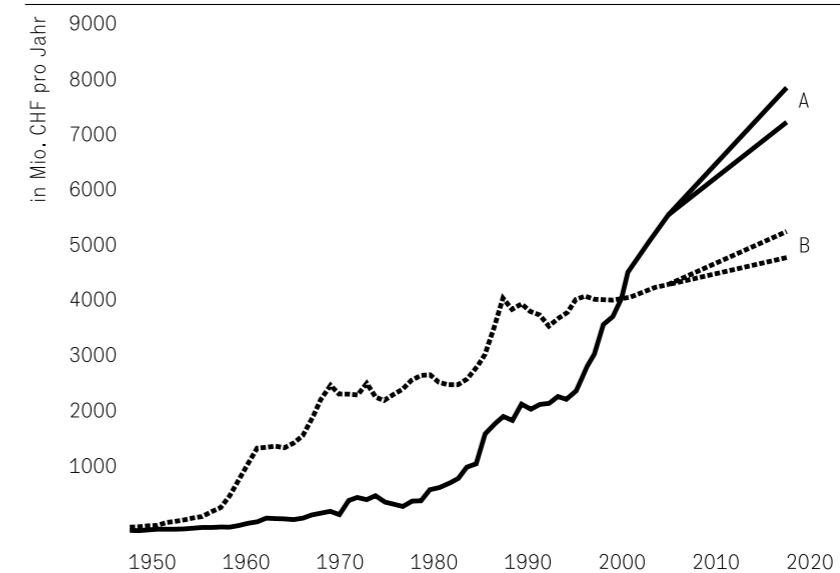


Abbildung 4: Kumulierte Investitionen (Unterhalt und Bau) in Schiene und Strasse 1950 bis 2025, ohne Inflationsbereinigung (Quelle: Litra und eigene Fortschreibung ab dem Jahr 2007)

Verkehrsinfrastrukturen bestimmten Mittel fließt dabei in den Betrieb und den Unterhalt der bestehenden Netze. Verkehrsprobleme sind, als Folge des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums, künftig in erster Linie im Umfeld der grossen Agglomerationen zu erwarten. Diese Erkenntnis hat sich in den letzten Jahren durchgesetzt. Deutlich wird dies vor allem im Beschluss des Parlaments aus dem Jahr 2006, im Rahmen des Infrastrukturfonds 6 Milliarden Schweizerfranken für die Mitfinanzierung von Verkehrsprojekten in den Agglomerationen zur Verfügung zu stellen. Damit übernimmt der Bund Verantwortung in einem Bereich, in dem die Kantone und Städte bisher auf ihre eigenen finanziellen Möglichkeiten beschränkt waren. Auch die 5,5 Milliarden Schweizerfranken, die für die Engpassbeseitigung auf dem Nationalstrassennetz investiert werden, und die 5 Milliarden Schweizerfranken für das Kernangebot ZEB (Vorlage Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) kommen voraussichtlich in besonderem Masse den Verbindungen zwischen und innerhalb der Metropolitanräume zugute.

Es ist also eine Abkehr von dem in früheren Beschlüssen auszumachenden Bestreben zu erkennen, die Agglomerationen und die Peripherie immer möglichst gleich zu behandeln. Nun, da die flächendeckende Basisinfrastruktur erstellt oder im Bau ist, wendet sich der Trend eher in Richtung einer verstärkten Konzentration der Mittel in die zentralen Wirtschaftsräume. Das Angebot wird zuerst dort erweitert, wo die Nachfrage und die Verkehrsprobleme besonders gross sind. Der wirtschaftliche Zwang für einen effizienten Mitteleinsatz verstärkt diese Entwicklung.

Veränderung der Raumstruktur Schweiz durch den Verkehr

Neue oder ausgebauten Verkehrsinfrastrukturen reduzieren den individuellen Mobilitätsaufwand, da die gleiche Fahrt in kürzerer Zeit möglich ist. Das Mobilitätsbudget der Menschen blieb in der Vergangenheit jedoch über viele Jahrzehnte relativ konstant. Einsparungen wurden dementsprechend wieder «investiert» – in längere oder neue Fahrten. Daraus resultiert der in der Praxis nachweisbare Mehrverkehr infolge einer Angebotsverbesserung. Weiter entfernte Wohnorte werden attraktiver und Ziele in grosser Distanz rücken näher.

Das Verkehrsangebot bleibt ein bedeutender exogener Treiber der Siedlungsentwicklung. Es wirkt sich dort aus, wo ein deutlicher Erreichbarkeitsgewinn möglich wird und zudem die Dichte der Besiedlung eine entsprechende Nachfrage für verbesserte Verkehrsangebote generiert. Damit sind die stärksten Auswirkungen des Verkehrs auch in Zukunft in den Agglomerationen zu erwarten.

Innerhalb der Agglomerationen sind die Auswirkungen zu differenzieren: Einerseits stärken die Verbesserungen der verkehrlichen Erreichbarkeiten die zentralen Bereiche und deren Entwicklungsgebiete. Damit werden

bedeutende Entwicklungen in den Wirtschaftsräumen ermöglicht oder erleichtert.

Andererseits besteht bei jeder Verbesserung der Erreichbarkeit von Agglomerationen die Tendenz zur weiteren Zersiedlung.

Der Ausbau eines Autobahnabschnitts im städtischen Raum kann demnach Auswirkungen auf Quelle und Ziel einer Fahrt haben: Das Ziel wird besser erreichbar, was wirtschaftlichen Erfolg verspricht. Gleichzeitig kann der Ausgangspunkt der Fahrt im ländlich geprägten Umland liegen, wo der Ausbau zu einer Anheizung der Zersiedlung führt.

Die angestrebte Stärkung der Zentren und Entwicklungsgebiete mit den Mitteln der verkehrlichen Erreichbarkeit wird also nicht ohne eine weitere Zersiedlung der Landschaft möglich sein. Obschon die Politik das aus wirtschaftlicher Sicht Richtige tut und eine nachhaltige Raumstruktur stärkt, führt dies zu einer weiter fortschreitenden Expansion der Siedlungsräume in das Umland.

Während die Investitionen ins Nationalstrassennetz in den letzten Jahrzehnten zu einem gewaltigen Erreichbarkeitsgewinn geführt haben, werden die Investitionen der kommenden Jahrzehnte in erster Linie dazu dienen, das Niveau der Erreichbarkeit halten zu können. Genau dies vermittelt die Karte 5. Die Karten für die Jahre 1950 und 2000 wurden durch das Institut für Verkehrstechnik und Transportsysteme der ETH Zürich berechnet (IVT, 2005). Sie stellen Raumdistanzen in Form von Reisezeiten dar. Die Abstände von Punkt zu Punkt zeigen die Zeiten an, die für die jeweils zehn Kilometer langen Distanzen benötigt werden. Durch den flächendeckenden Ausbau von Schienen- und Strassennetzen sind die verschiedenen Gegenden der Schweiz zeitlich näher zusammengerückt.

Die Karte für das Jahr 2025 zeigt unsere qualitative Einschätzung für die Zukunft: Eine sichtbare «Schrumpfung» der Schweiz wird es nicht mehr geben. Weitere Verkürzungen von Reisezeiten sind entlang der wichtigsten Verkehrsachsen und wo das Nationalstrassennetz noch fertig gestellt werden muss (Jura und Wallis) zu erwarten. Dazu sind hohe Investitionen nötig. Die Reisezeitgewinne bleiben aber, mit Ausnahme der beiden Alpendurchstiche für die Bahn, bescheiden. Ein Grossteil der Verkehrsinvestitionen fließt jedoch in Massnahmen, mit denen drohende Verlängerungen der Reisezeiten infolge hoher Verkehrsnachfrage und Staus vermieden oder vermindert werden.

Die Sichtweise, in erster Linie dort zu investieren, wo der grösste Nutzen zu erwarten ist, hat sich fachlich weitgehend durchgesetzt. Dieser Paradigmawechsel ist noch nicht hinreichend, um gegenüber der Vergan-

Politische Handlungsfelder

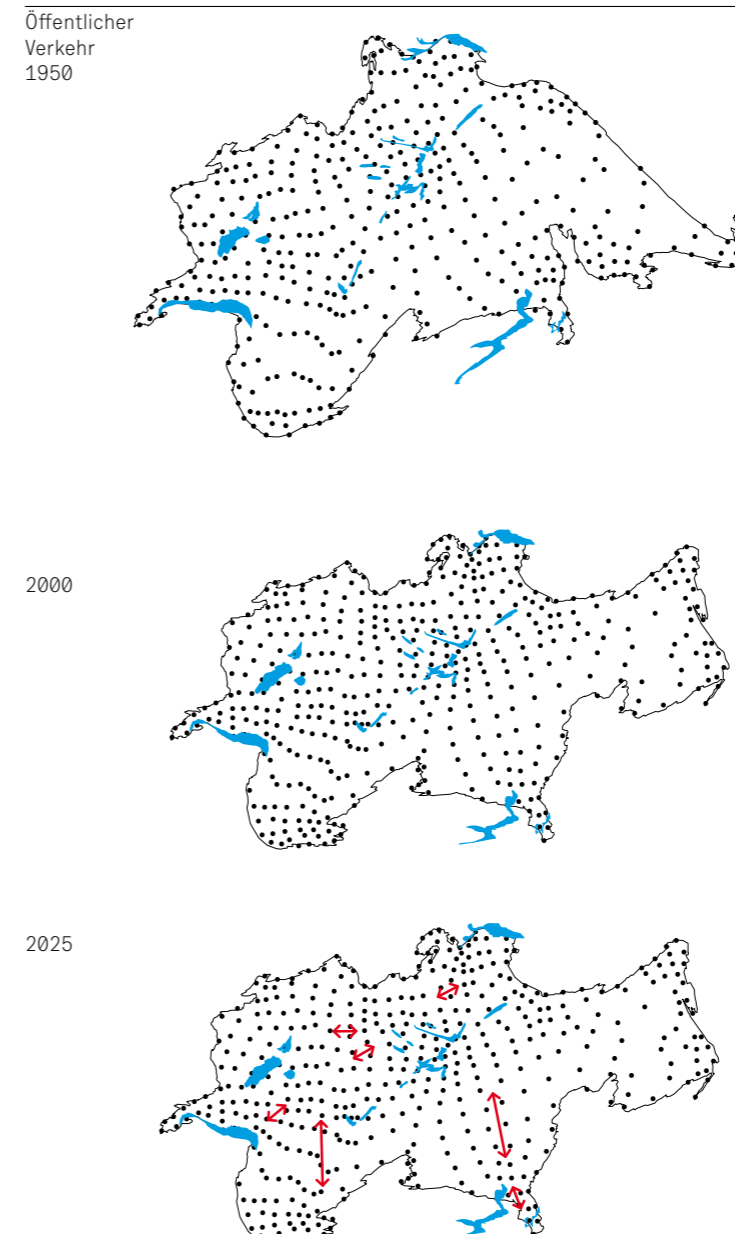
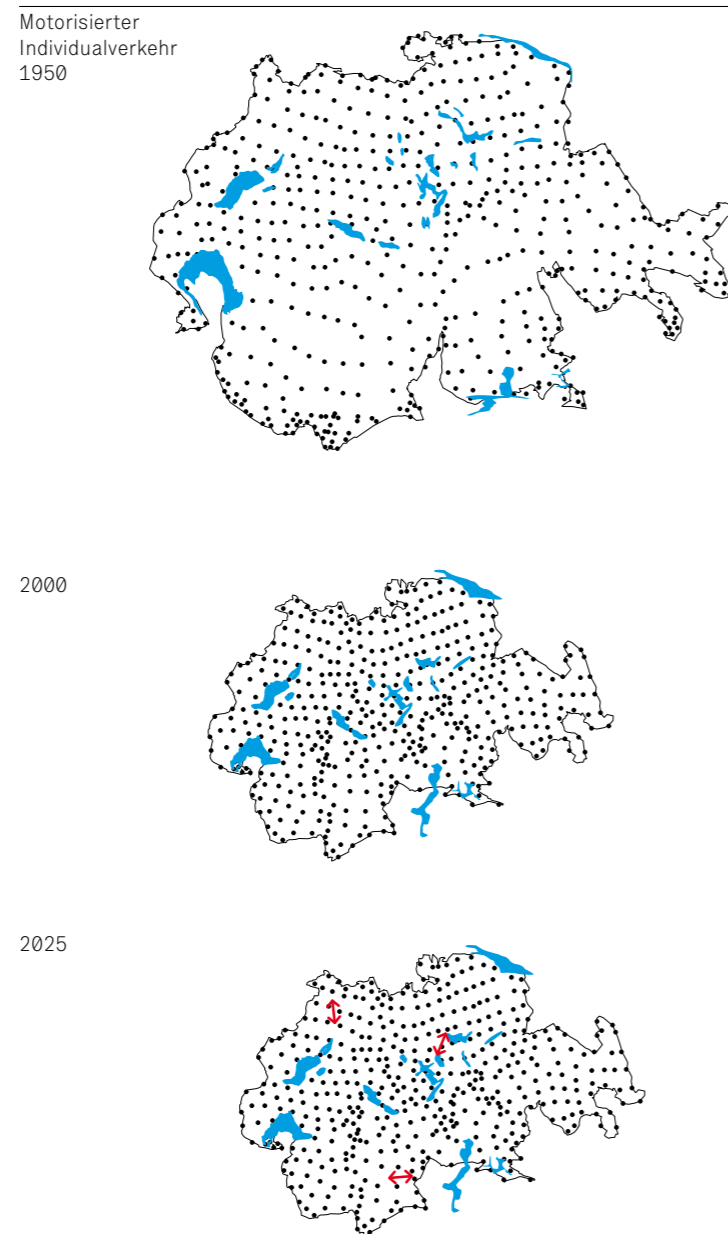
genheit eine kompaktere und nachhaltige Raumentwicklung der Schweiz zu garantieren. Vielmehr sind weitere politische Handlungsfelder miteinander zu koordinieren, um eine koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu erreichen. Dazu gehören insbesondere:

› **Regionalpolitik:** Noch ist die politische Diskussion um die räumliche Verteilung der Investitionen in harte Infrastruktur, zum Beispiel in Strassen, Brücken oder Schutzbauten, nicht abschliessend geführt. Voraussichtlich im Jahr 2010 wird das Parlament die Programm-botschaften zum Infrastrukturfonds für Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr

beraten. 2011 soll die 2. Botschaft zur zukünftigen Entwicklung der Bahninfrastruktur ZEB2 dem Parlament vorgelegt werden. Dann wird sich zeigen, ob der Ansatz, in erster Linie dort zu investieren, wo die Nachfrage und die Probleme besonders gross sind, regionalpolitischen Interessen standhält.

› **Effizienter Mitteleinsatz:** Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird massgeblich die Diskussion beeinflussen, wie effizient der Mitteleinsatz sein muss. Sind die Budgets knapp, wird der Verteilungskampf eher

Karte 5: Tatsächliche und prognostizierte Entwicklung der Reisezeiten im MIV und im ÖV zwischen 1950 und 2025 (Quelle: Jahre 1950/2000: ETH Zürich [2003], Jahr 2025: eigene Einschätzung Ernst Basler + Partner)



zugunsten der Agglomerationen ausfallen, wo pro investierten Franken mehr Nutzen generiert werden kann als in der Peripherie.

- › **Infrastrukturplanung:** Die Infrastrukturplanung der Zukunft ist ausgerichtet auf die räumlichen Entwicklungsziele. Wo Kapazitäten ausgebaut werden, soll dies möglichst punktgenau geschehen. Überkapazitäten oder ausgeprägte Verkürzungen der Reisezeiten im öffentlichen Verkehr erhöhen die Gefahr, die Siedlungsentwicklung auch fernab der Zentren anzukurbeln und damit eine neue Nachfrage zu erzeugen.
- › **Kostenwahrheit:** Wer die vollen Kosten seiner Aktivitäten trägt, verhält sich effizienter. So würde die Kostenwahrheit im Verkehr beispielsweise die Zersiedlung des Mittellandes bremsen. Tägliche Kosten für Arbeitswege erhielten wieder höhere Bedeutung und weniger gut erreichbare Wohnlagen ausserhalb bestehender Siedlungsschwerpunkte würden vermehrt kritisch abgewogen. Eine Internalisierung der Zersiedlungskosten würde diesen Prozess unterstützen.

2.5 Landwirtschaft: Wo wird geerntet?

Die Schweizer Landwirtschaft befindet sich seit Beginn der 1990er-Jahre in einem grundlegenden Strukturwandel, hin zu mehr Markt und international wettbewerbsfähigen Strukturen. Im Spannungsfeld von Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelsicherheit, Markt und Ökologie, Einkommenssicherheit und Strukturwandel ist der Ruf nach staatlicher Unterstützung allgegenwärtig. Artikel 104 der neuen Bundesverfassung, der sogenannte Landwirtschaftsartikel, dient der Legitimation unterschiedlichster staatlicher Interventionen. Der Wandel wird bis ins Jahr 2025 weitergehen.

Trend Der Agrarstrukturwandel wird weiter fortschreiten, die Anzahl Betriebe wird weiter abnehmen, und die einzelnen Betriebe werden grösser, rationeller und konkurrenzfähiger (Agrarbericht 2008). Multilaterale Handelsabkommen im Rahmen der WTO, bilaterale Freihandelsabkommen, allgemeine wirtschaftliche Interessen der Schweiz sowie die vermehrt kritisch eingestellten Konsumentinnen und Konsumenten werden den Druck zu einer weiteren Marktöffnung und zum Abbau von Schutz- und Stützungsmechanismen erhöhen. Die bisherigen Direkt-

zahlungen zum Ausgleich hoher Fixkosten gegenüber dem Ausland werden weiter reduziert. Die Schweiz verpflichtet sich hierzu in internationalen Abkommen und wahrt dadurch die Handelsinteressen der übrigen Wirtschaft. Die Produzentenpreise für Schweizer Agrargüter werden weiter sinken, und der Druck auf die Landwirtschaftsbetriebe zu Produktivitätsfortschritten, Flächenwachstum und Innovation – oder zur Betriebsaufgabe – wird vorerst weiter zunehmen. Seit 1990 ist die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der Schweiz von über 90 000 auf heute rund 60 000 gesunken. Dieser Strukturwandel wird noch einige Jahre anhalten. Zwar führen gelegentlich unerwartete Entwicklungen auf Nebenmärkten, beispielsweise für «grüne Energie», zu temporär steigenden Preisen. Der generelle Trend sinkender Preise und grösser werdender Betriebe wird dadurch langfristig jedoch nicht gebrochen.

Im Zuge des Agrarstrukturwandels wird die Betriebszahl ab- und die durchschnittlich bewirtschaftete Fläche zunehmen. Bei zunehmendem Preisdruck und abnehmenden Direktzahlungen werden Flächen in Ungunstlagen mit zu hohen Bewirtschaftungskosten und zu geringer Ertragskraft nicht mehr länger bewirtschaftet. Diese Flächenaufgabe geschieht häufig schleichend und wird das Landschaftsbild der Schweiz zunehmend beeinflussen. Besonders deutlich wird diese Entwicklung in topografisch anspruchsvollen Landschaften des Alpenraums. Die klaren Begrenzungslinien zwischen Wald und offener Fläche vermischen sich zusehends, aufgegebene Flächen verbuschen. Wird diesem Vorgang nichts entgegengehalten, wird aus der Verbuschung bald eine Verwaldung. Abbildung 5 zeigt den Prozess von Kulturland zu Wald als «Verwaldungstreppe» auf. Statistisch nimmt die Waldfläche in der Schweiz täglich um etwas mehr als eine Hektare zu. Dieser neu entstehende Wald ist durch das Waldgesetz vor Rodung geschützt.

Nicht nur in den landwirtschaftlich ertragsschwächeren Regionen des Alpenraums verändert sich das Landschaftsbild. Auch in den agrarökologischen Gunstlagen des Mittellandes verändern sich Raum und Landschaft.

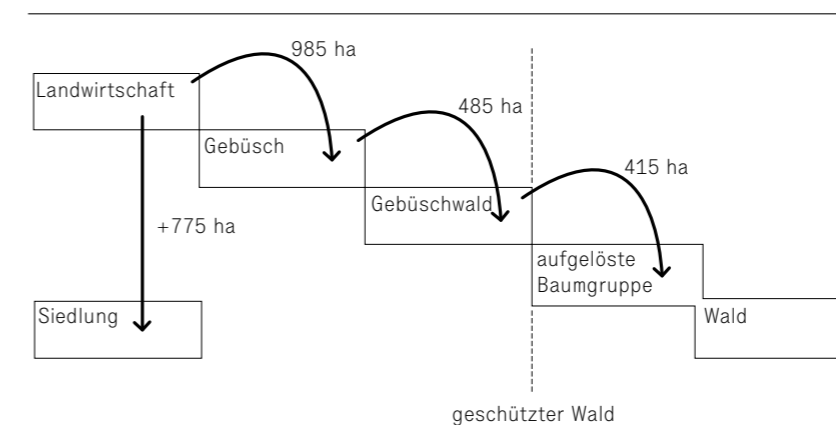


Abbildung 5: Verwaldungstreppe: Jährlicher Übergang von bewirtschaftetem Landwirtschaftsland zu Wald in Hektaren pro Jahr (Quelle: eigene Darstellung nach Daten Arealstatistik Bundesamt für Statistik und Landesforstinventar WSL)

Der Druck des Marktes führt zu Produktivitätsfortschritten und zu einer Spezialisierung. Wer konkurrenzfähig produzieren will, muss grössere zusammenhängende Flächen mit dem gleichen Produkt maschinell bearbeiten können. Der Druck, jeden verfügbaren Quadratmeter intensiv zu bewirtschaften, nimmt für den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb jedoch ab. Trotz grosser zusammenhängender Felder und geringerer regionaler Produktvielfalt wird die Landschaft nicht vollends veröden. Vielmehr wird auf eine einfache Bewirtschaftung geachtet, weshalb ökologisch wertvolle und artenreiche Ackerrandstreifen und Hecken entlang von Flussrinnen und Strukturen in der Geländeform stehen bleiben.

Die Schweizer Agrarpolitik hat den Entwicklungen auf dem Agrarweltmarkt wenig entgegenzuhalten. Als unbedeutender Agrarproduzent hat die Schweizer Landwirtschaft keinen wesentlichen Einfluss auf die Preisentwicklungen auf dem Weltmarkt. Die Schweiz als Exporteur von Industriegütern und wissensintensiven Dienstleistungen hat ein vitales Interesse an einem regen und geregelten Welthandel. Eine Weiterentwicklung der WTO und deren Handelsregeln wird nur gelingen, wenn die einzelnen Nationalstaaten zu Kompromissen bereit sind. Um generell die Exporttätigkeit der Schweiz zu stärken, sind Zugeständnisse im Bereich des landwirtschaftlichen Marktzugangs und der Abbau von Stützmassnahmen wahrscheinlich. Dadurch sind faktisch viele strukturelle Entwicklungen bereits vorgespurt. Das eidgenössische Parlament kann hauptsächlich noch über die Geschwindigkeit des Wandels entscheiden, die Richtung des Trends ist vorgegeben.

Der Agrarstrukturwandel wird weitergehen, noch mehr Flächen werden künftig nicht mehr oder mit anderen Produkten und anderen Verfahren bewirtschaftet. Das Landschaftsbild wird sich verändern und stellt die Schweiz vor die Herausforderung, wie dieser Wandel zu bewerten ist und wie damit umgegangen wird. Erschwerend wirkt, dass im Mittelland der Siedlungsdruck auf das Landwirtschaftsland anhaltend hoch ist und der landwirtschaftliche Gebäudebestand in den Fokus artfremder Nutzungen rückt. Die Raumplanung reagiert darauf, indem sie künftig mit dem Sammelbegriff Kulturland arbeitet. Die Kulturlandzone stellt das Gegenstück zur Bauzone dar. Hier wird geregelt, wie konventionelle Landwirtschaft, Intensivlandwirtschaft und landwirtschaftsnahes Gewerbe möglich sein soll. Eine weitere Schärfung dieser Begrifflichkeiten und Konzepte wie auch des Landschaftsbegriffs ist notwendig.

Politische Handlungsfelder

Ein bekannter Grundsatz der Politik besagt: Um den politischen Einfluss möglichst effizient und effektiv wahrzunehmen, soll mit einem politischen Instrument exklusiv nur ein Ziel verfolgt werden. Diese einfache Regel wird in der heutigen Agrarpolitik jedoch nicht konsequent befolgt: Direktzahlungen müssen gleichzeitig die landwirtschaftlichen Einkommen, das Land-

schaftsbild und die dezentrale Besiedlung der Schweiz sichern. Die Steuerung von Raum und Landschaft über die Agrarpolitik sollte künftig im Rahmen des tatsächlich vorhandenen Spielraums vermehrt nach Zielräumen unterscheiden. Grob könnten künftig drei Gebietstypen definiert werden, und zwar auf der Basis der Nachfrage nach Landschaft und der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion. Gleichzeitig entspringen den drei Gebietstypen die politischen Handlungsfelder.

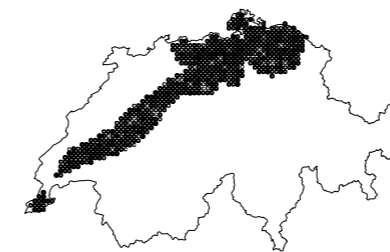
> **Landwirtschaftsgebiet:** In den Landwirtschaftsgebieten des Mittellandes wird nach einem weitergehenden Strukturwandel hin zu deutlich grösseren Betrieben eine europäisch konkurrenzfähige Agrarproduktion möglich sein. Das künftig knapper werdende Gut des bestehenden Kulturlandes wird weiter bewirtschaftet, die Produktvielfalt nimmt ab.

In Landwirtschaftsgebieten benötigt die Landwirtschaft stabile Rahmenbedingungen: Eine allgemeine Wirtschaftspolitik fördert Wachstum und Innovationskraft, führt zu günstigen Vorleistungen und setzt Anreize für einen intensiven Wettbewerb. Die Raumordnungspolitik regelt den Umgang

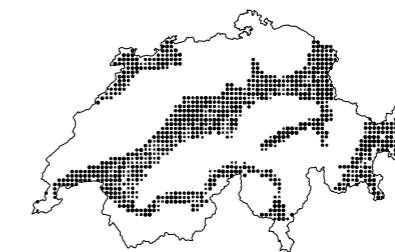


Karte 6: Mögliche räumliche Verbreitung der drei Gebietstypen einer abgestimmten Landwirtschafts- und Raumentwicklungspolitik im Jahr 2025 (Quelle: eigene Darstellung, abgeleitet aus Topografie, Agrarstrukturkarten und ergänzenden Informationen zu Landwirtschaft und Landschaft)

Landwirtschaftsgebiet



Landwirtschaftsgebiet



Landschaftsgebiet



mit Nichtsiedlungsfläche, um der Landwirtschaft langfristig den Produktionsfaktor Boden zu sichern.

- › **Landschaftsgebiete:** In den Landschaftsgebieten der Zentralalpen sind die topografischen Nachteile zu gross, eine wettbewerbsfähige Produktion ist nicht möglich. Nachgefragt wird hier jedoch Landschaft als ästhetisches Element für Erholung und Tourismus sowie als Träger von Artenvielfalt, Kultur und Tradition. Landschaft ist wichtig für ein nationales Selbstverständnis.

Landschaftsgebiete brauchen nicht mehr länger eine Agrarpolitik, sondern eine integrale Grünraumpolitik. In ihr werden gewünschte Landschaftsziele festgehalten, die mit einer Reihe von Massnahmen gefördert werden. Hierzu gehören auch Direktzahlungen, also öffentliche Gelder an Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen von Kulturflächen. Diese werden stärker als heute an konkrete Leistungsaufträge gebunden. Eine wirksame Grünraumpolitik kann nur regional definiert werden. Die unterschiedlichen Anspruchsgruppen wie Bevölkerung und Tourismus müssen eingebunden und gegebenenfalls an den Kosten beteiligt werden.

- › **Landwirtschaftsgebiete:** Es wird künftig Räume geben, beispielsweise im Jura, den Schweizer Voralpen und den Alpenhaupttälern südlich des Alpenhauptkamms, in denen die Landwirtschaft primär «Landschaft» als öffentliches Gut bereitstellt. Vereinzelt werden diese Räume exklusive Produkte für ein Nachfragesegment mit hoher Zahlungsbereitschaft anbieten. Die Zahlungsbereitschaft wird nicht zuletzt daher so hoch sein, weil die Konsumentinnen und Konsumenten mit diesen Produkten mehr als nur das Grundbedürfnis nach Nahrung verbinden. Es werden Produkte sein, die Erinnerungen und Emotionen auslösen, Kultur, Tradition und regionale Identität ausstrahlen. Dies sind emotionale Werte, die wirtschaftlich nur schwer zu erfassen sind. Landschaft und diese Werte lassen sich in Landwirtschaftsgebieten verbinden. Die Landschaft steht im Vordergrund. Durch exklusive Produkte leisten die Nahrungsmittelmärkte aber teilweise einen Beitrag an öffentliche Güter. Die Grünraumpolitik wird entlastet und abgelöst durch eine Förderung, welche die Platzierung dieser Produkte auf kaufkraftstarken Märkten beabsichtigt.

3.0 Zentrale Herausforderungen für die Raument- wicklung Schweiz

Die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist einigen zentralen Trends unterworfen – in der Schweiz wie auch global. Insbesondere kleine, offene Volkswirtschaften mit liberalen Gesellschaftsstrukturen können sich ihnen nicht entziehen. In Kapitel 2 wurde deutlich gemacht, wie sich Trends in der Wissensökonomie, in der Demografie, im Klimawandel, im Verkehr und in der Landwirtschaft direkt und indirekt auf die räumliche Entwicklung der Schweiz auswirken. Trotz weitreichender Auswirkungen bei teilweise globaler Verursachung ist die Schweiz aber nicht sämtlicher Handlungsoptionen beraubt. Durch geeignete Massnahmen und Anreize können zumindest Verhaltensweisen herbeigeführt werden, die vorhandene Gestaltungsspielräume wirkungsvoller nutzen. Voraussetzung für eine entsprechende Einflussnahme ist, dass die Trends erkannt und richtig interpretiert werden. Dafür müssen sie in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung und in räumlich unterschiedlichen Wirkungen betrachtet werden.

Hierzu haben wir eine systematische Auflistung aller Herausforderungen vorgenommen, wie sie für die fünf Trends Wissensökonomie, Demografie, Klimawandel, Verkehr und Landwirtschaft ermittelt wurden (Tafel 2). Anschliessend wurde über alle Trends hinweg diskutiert, wie sich ähnliche Ursachen ergeben und wann vergleichbare Wirkungen resultieren. In der Diskussion haben wir uns darauf geeinigt, dass sich in der Tendenz ein Muster von fünf zentralen Herausforderungen für die Raumentwicklung der Schweiz erkennen lässt. Diese Herausforderungen benennen wir wie folgt:

- 1 Die Schweiz rückt in distanzierte Nähe zu Europa**
- 2 Die urbane und die ländliche Schweiz entwickeln sich gemeinsam unterschiedlich**
- 3 Die Schweiz konzentriert sich auf wachsender Siedlungsfläche**
- 4 Die Gemeinden driften auf den sozialräumlichen Auf- und Abwärtsspiralen weiter auseinander**
- 5 Die städtebaulichen Qualitäten hinken der Sub- und Periurbanisierung hinterher**

Die Striche auf Tafel 2 (S. 50/51) zeigen an, wie sich eine Bündelung in fünf zentrale Herausforderungen ergibt. Nachfolgend wird dies detailliert hergeleitet und näher erläutert. Im Grundsatz lässt sich keine dieser fünf Herausforderungen als ein bloss sektoralpolitisch zu lösendes Problem klassieren. Die einzelnen Zwischentitel sind als Paradoxa formuliert, um auszudrücken, wie gegenläufige Entwicklungen aufeinandertreffen und räumliche Konsequenzen nach sich ziehen. Bei der Analyse dieser Herausforderungen ist daher auch das nachfolgende Kapitel 4 von grosser Wichtigkeit. Darin wollen wir den Weg hin zu einer konsistenten Raument-

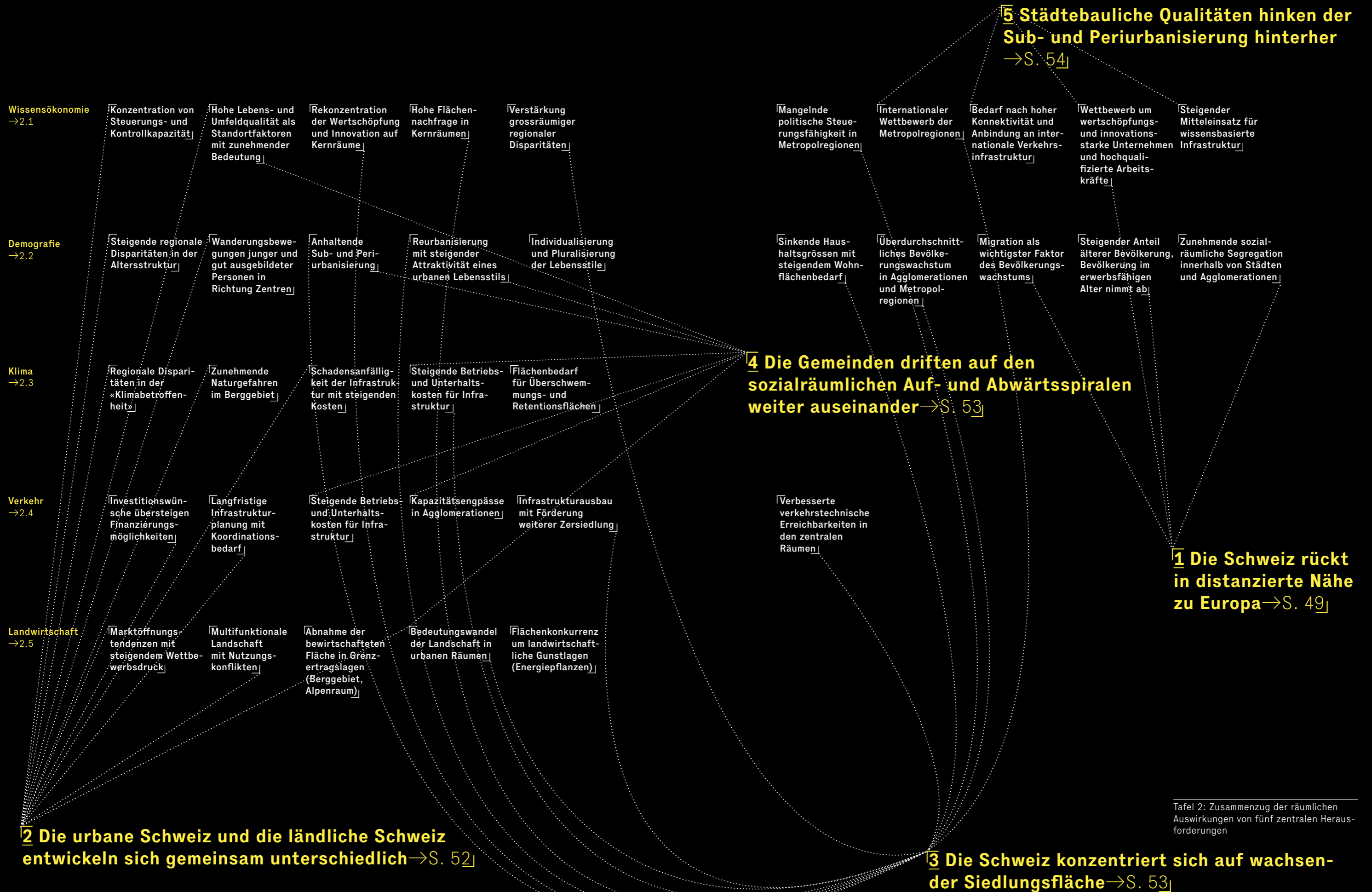
wicklungsstrategie im Umgang mit genau diesen Herausforderungen aufzeigen.

Die Schweiz zählt als wohlhabendes und exportorientiertes Land mit stark internationalisierter Wirtschaftsstruktur zu den globalisiertesten Ländern und damit zu den Gewinnern der Globalisierung. Die Schweiz ist eingebunden in internationale Entwicklungen und hat auf europäischer Ebene gegenüber der EU und deren Mitgliedstaaten den Weg von bilateralen Verträgen gewählt. Die Schweiz sucht das Gleichgewicht zwischen gemeinsamer Entwicklung und Einbindung in ausgewählte Netzwerke der Zusammenarbeit bei gleichzeitig höchstmöglicher Wahrung ihrer Autonomie. Die Schweizer Unternehmen befinden sich seit vielen Jahren mitten im europäischen und globalen Wettbewerb. Sie sind angewiesen auf gute Standorte mit attraktiven Arbeitsmärkten, unternehmensbezogenen Dienstleistungen, Hochschulen und guter Gateway-Infrastruktur für den internationalen Verkehr. Die aktuelle Situation entspricht dem Paradoxon von «distanzierter Nähe»: Der politische Bilateralismus kontrastiert mit den engen wirtschaftlichen Verflechtungen, der zentralen Lage in Europa sowie gemeinsamen Funktionalräumen und europäischen Transportsystemen.

Eine sich weiter ausdifferenzierende Arbeitsteilung, globaler Wettbewerb und immer leistungsfähigere Infrastrukturen führen zu einem fortlaufenden Bedeutungszuwachs von Grossstädten mit ihren Einzugsgebieten. Diese stehen vor der Herausforderung, sich gegenüber der Konkurrenz mit ihren Standortqualitäten abzuheben und profiliert auftreten zu müssen. Der «Charakter» von Metropolregionen befindet sich dabei im Wandel: Bildeten sie bisher im Standortwettbewerb eher funktionale Räume, entwickeln sie sich immer stärker zu eigentlichen politischen Handlungsräumen, die Eingang finden in die Leitvorstellungen der Raumentwicklung auf Ebene der Europäischen Union sowie der einzelnen Nationalstaaten. Die Schweizer Metropolregionen besitzen eine gute Ausgangslage, um in diesem europäischen Kräftemessen als «kleine, aber feine Mitspieler» bestehen zu können. Trotz ihrer im internationalen Vergleich bescheidenen Grösse können sie Forschungs- und Bildungseinrichtungen von Weltruf vorweisen. Zahlreiche international tätige Grossunternehmen haben ihren Sitz in den Zentren der Schweizer Metropolregionen. Die hohe Wertschöpfungs- und Innovationskraft, geprägt durch ein funktionierendes Zusammenspiel der einzelnen Teilräume, sichert ihnen im europäischen Wettbewerb eine bedeutende Rolle.

Bedingt durch die internationale Dimension des Standortwettbewerbs resultieren für die Schweiz eine gegen innen und eine gegen aussen gerichtete Herausforderung: Zum einen fällt es «kleinen Mitspielern» gegen innen schwer, auf politischer Ebene nach aussen eine ausreichende

1 Die Schweiz rückt in distanzierte Nähe zu Europa



Tafel 2: Zusammenzug der räumlichen Auswirkungen von fünf zentralen Herausforderungen

Interessenvertretung wahrnehmen zu können. Es besteht die Gefahr, trotz distanzierter Nähe so weit entfernt zu sein, dass man nicht in die wichtigen Meinungsbildungs- und Entscheidungsnetze eingebunden wird, seien dies physische Infrastrukturen, formelle Gremien oder informelle Kontakte. Der Einfluss auf zentrale Entscheidungsprozesse, etwa bezüglich der Verkehrsinfrastrukturplanung, wird umso schwieriger, je grösser die «institutionelle Distanz» ist. Zum anderen müssen «feine Mitspieler» gegen aussen ständig das Ziel verfolgen, ihre Stärken zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die Schweizer Metropolregionen, institutionell stark fragmentiert, stehen hier vor einer besonderen Herausforderung. Diese kann nur gemeinsam mit dem Bund bewältigt werden.

2 Die urbane Schweiz und die ländliche Schweiz entwickeln sich gemeinsam unterschiedlich

Die Entwicklungen in den urbanen und ländlichen Räumen der Schweiz könnten unterschiedlicher nicht sein. Rückt man jedoch vom traditionellen, strukturell und siedlungsmorphologisch geprägten Bild von städtisch und ländlich ab, erschliessen sich einem die tatsächlichen Zusammenhänge. Die Unterschiede ergeben sich heute nicht wie einst aus Strukturen und Siedlungsmorphologie, sondern aus Funktionen in einem räumlichen Wertschöpfungssystem. Wertschöpfungssysteme sind, zumindest räumlich betrachtet, hierarchisch organisiert. Nur wenige grosse Regionen, meist Metropolregionen mit starker Wissensökonomie, sind mit ihren Produkten und Dienstleistungen weltweit auf allen wichtigen Märkten vertreten. Diese exportorientierten Regionen treiben das Wirtschaftswachstum an und sichern den Wohlstand. Hierzu müssen diese Exportregionen auf Dienstleistungen und Lieferungen aus kleineren Zentren und Agglomerationen zurückgreifen. Diese beziehen ihrerseits Leistungen und Waren aus wenig zentralen Regionen mit überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteilen im ersten und zweiten Wirtschaftssektor.

Diese Arbeitsteilung und Spezialisierung der Regionen trägt zur Effizienz bei und lässt auf allen Ebenen Produktivitätsfortschritte zu. Diese sind notwendig, um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Daraus ergibt sich ein Strukturwandel, der herkömmliche Unternehmen und Arbeitsplätze verschwinden lässt und gleichzeitig neue schafft. Die wenig export- und wissensorientierten Regionen treten derzeit die produktivsten und innovativsten Arbeitskräfte, meist junge und gut ausgebildete Menschen, an die hochproduktiven Exportregionen ab. Damit bauen die Exportregionen internationale Marktanteile aus. Wachstum wird entlang der räumlichen Wertschöpfungskette, aber auch direkt durch Konsumeffekte privater Haushalte an andere Regionen weitergereicht.

Der beschriebene Strukturwandel ist ein andauernder Prozess, der sich je nach Phase in seiner Intensität unterscheidet. Die fortschreitende Globalisierung hat diesen Prozess beschleunigt und wird ihn vorerst mit hoher Dynamik vorantreiben. Jeder Versuch, diese global angetriebenen

Prozesse aus regionalpolitischer oder föderalistischer Motivation heraus zu unterbinden, ist auf lange Sicht wirkungslos und verschlingt enorme Ressourcen. Vielmehr sollte dieser Prozess gesehen werden als der Weg hin zu langfristiger globaler Wettbewerbsfähigkeit. Unter Berücksichtigung der geschilderten Trendwirkungen ist das Rollenverständnis der einzelnen Teilräume zu überdenken. Das Austarieren einer neuen Einheit, wirtschaftlich wie politisch, stellt die Schweiz vor grosse Herausforderungen.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten eine immer stärkere Konzentration auf die urbanen Zentren erfahren. Hier konzentrieren sich Bevölkerung, Wertschöpfung, Nachfrage, Investitionen, Bildungsangebote, Kultur und Unterhaltung. Verschiedene Ursachen wie die zunehmende Beliebtheit eines urbanen Lebensstils, die vielfältigen und attraktiven Beschäftigungsmöglichkeiten und eine hohe nationale und internationale Erreichbarkeit führten zu dieser Konzentration. Gleichzeitig nimmt der individuelle Flächenbedarf der Schweizer Bevölkerung weiter zu. Steigende Einkommen, Wertewandel und demografische Entwicklungen führen zu einer Nachfrage nach mehr Wohnungen und grösseren Wohnflächen. Hinzu kommt der Bedarf an Verkehrsinfrastruktur, Freizeitanlagen und zusätzlichen Büro- und Produktionsflächen. Diese Faktoren beschleunigen ebenfalls den Bodenverbrauch. Die Debatten zum nachhaltigen Flächen- und Ressourcenverbrauch, die Mitte der 1970er-Jahre einsetzten, blieben grösstenteils wirkungslos. Die Bemühungen, den Bodenverbrauch einzudämmen, haben sich in der Schweiz kaum spürbar niedergeschlagen. Unser Flächenverbrauch und unser Mobilitätsverhalten sind Beleg für eine Lebensform, bei der gleichzeitig räumliche Nähe und ein individuell maximaler Freiraum möglich sind und eingefordert werden. Ein Umdenken zur Trendumkehr ist derzeit nicht auszumachen. Daher muss Raumentwicklungspolitik zwingend auf die Problematik der Flächeninanspruchnahme reagieren. Nur so ist es möglich, den Preis für die Konzentration auf wachsender Fläche so tief wie möglich zu halten.

Im internationalen Wettbewerb konkurrieren Standorte um die knapp werdenden Wissensarbeiterinnen und Wissensarbeiter aus der ganzen Welt. Die Knowledge Workers sind hochqualifizierte Arbeitskräfte in wissensintensiven Dienstleistungen und wissensintensiven industriellen Bereichen, die in den Knotenpunkten der Wissensökonomie ihre Arbeit finden und meist einen urbanen Lebensstil pflegen. Die Konzentration hochqualifizierter Arbeitskräfte nimmt in den Schweizer Städten und Agglomerationen zu und wird durch die einwandernden Wissensarbeiterinnen und Wissensarbeiter weiter verstärkt. Diese sind angewiesen auf eine räumliche Nähe zu Basisdienstleistungen, die von Teilen der Bevölkerung am anderen Ende der Qualifikations- und Einkommensskala angeboten werden: Die sogenannten Groundworker der internationalisierten

3 Die Schweiz konzentriert sich auf wachsender Siedlungsfläche

4 Die Gemeinden driften auf den sozialräumlichen Auf- und Abwärtsspiralen weiter auseinander

Wirtschaft, die im Bereich der haushaltsorientierten Dienstleistungen, im Gastronomie- und Freizeitbereich oder im Gesundheitssektor ihr Geld verdienen.

Angetrieben vom höheren Lohnniveau und ermöglicht durch eine Lockerung der Migrationspolitik gegenüber der Europäischen Union finden sich beide Segmente in der urbanisierten Schweiz wieder: Die Zugewanderten suchen eine optimale Kombination von Wohnkosten, internationaler Erreichbarkeit, Nähe zum Arbeitsplatz und Lebens- und Umfeldqualität. Sie finden diese vorwiegend im urbanen und suburbanen Raum und treffen hier auf sich seit Jahrzehnten drehende Auf- und Abwärtsspiralen des kommunalen Standortwettbewerbs: Jede Gemeinde ist bestrebt, mit den begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln attraktive Standortbedingungen für Wohnen und Arbeit zu schaffen.

Der Standortwettbewerb trägt zur Effizienz des Gemeinwesens bei. Gleichzeitig ist der Wettbewerb, der selbst unter Kleinstgemeinden ausgetragen wird, auch Treiber einer weiteren sozialräumlichen Segregation. Finanzstarke und steuergünstige Gemeinden mit einem hohen Anteil an Gutverdienenden stehen zunehmend Gemeinden mit hohen Steuersätzen, unattraktiven Siedlungsstrukturen und einer unausgewogenen Sozialstruktur gegenüber. Die Zuwanderung, auf welche die Schweizer Wissensökonomie zwingend angewiesen ist, verstärkt den Prozess des metropolitanen gesellschaftlichen Auseinanderdriftens zusätzlich. Dies fordert unter den Prämissen der Gemeindeautonomie primär die Kommunen: Sie müssen mit einem integrierten Standortmanagement laufend um den Erhalt und die Verbesserung von Standortbedingungen bemüht sein, andernfalls geraten sie in den Strudel einer Abwärtsspirale. Die Politik auf nationaler und kantonaler Ebene ist ebenfalls gefordert: Um den Standortwettbewerb spielen zu lassen, muss sie eine sozialräumliche Differenzierung im Sinne eines eigenständigen Profils von Gemeinden zulassen. Gleichzeitig muss sie dazu beitragen, tragfähige kommunale Gemeinwesen mit einer ausgewogenen Sozialstruktur zu ermöglichen – andernfalls drohen erhebliche soziale Verwerfungen.

5 Städtebauliche Qualitäten hinken der Sub- und Periurbanisierung hinterher

Mit der Entwicklung hin zu einer räumlichen Konzentration auf wachsender Siedlungsfläche zeichnen sich bezüglich der baulich-physischen Raumqualität wachsende Herausforderungen ab. Vielerorts hat in Phasen hoher Entwicklungsdynamik durch mangelnden Steuerungswillen und gleichzeitiger territorialer Fragmentierung in Stadtlandschaften die Attraktivität der Siedlungen erheblich abgenommen. Die Lesbarkeit des Raumes wird dadurch erschwert. Für ländliche Siedlungsstrukturen fehlen die dörflichen Einheiten, für urbane Empfindungen ist andererseits die Besiedlungsdichte zu gering, und typische urbane Versorgungs- und Freizeitangebote fehlen. Mancherorts ist nur mit Mühe zu erkennen, wo sich ein Dorf- oder ein

Stadtkern befindet. In den am dichtesten besiedelten Räumen trennen oft nur noch, wenn überhaupt, wenige hundert Meter Landwirtschaftsland grosse Dörfer voneinander. Die einst klaren Grenzen zwischen Siedlungsraum und Nichtsiedlungsraum verwässern zudem immer mehr. Damit verliert der einst durch Vielfalt und Abwechslung geprägte Lebensraum der Schweiz an Identifikationskraft und Qualität.

Eine Planungskultur, die städtebauliche und landschaftliche Qualitäten sowie die Lesbarkeit des Raums integral berücksichtigt, ist ausserhalb der Kernstädte erst in Ansätzen anzutreffen. Eine Steigerung der gestalterischen Qualität in der Raum- und Siedlungsplanung in sich zunehmend urbanisierenden Räumen ist jedoch notwendig, um die oben beschriebenen Konflikte zu vermeiden. Will man die Standortattraktivität erhöhen und Identität schaffen, muss dieser Herausforderung begegnet werden. Die Teilräume müssen bei der Herausbildung ihrer eigenen gestalterischen Stärken unterstützt und die Qualitäten und die Lesbarkeit urbaner Räume müssen erhöht werden.

«Zentrale Herausforderungen für die Raumentwicklung» mag ziemlich abstrakt klingen. Als Individuen hängen wir jedoch direkt von der Raumentwicklung ab, wir machen die Trends mit und sind Teil von ihnen. Ein Blick auf unsere persönlichen Bekanntschaften zeigt denn auch, wovon wir sprechen.

Wir leben in der Schweiz

Die nachfolgenden fünf Porträts verdeutlichen, was wir unter den fünf zentralen Herausforderungen verstehen. Sie sprechen von Menschen ohne Öffentlichkeitswirkung, die jedoch exemplarisch die Herausforderungen der Raumentwicklung verkörpern, und davon, wie wir deren Einfluss Tag für Tag erleben.

Thomas K. Keller, *Architekt*

Interview: Tillmann Schulze und Benjamin Buser

Bild: Lukas Mettler



Thomas Keller sitzt im Zug – wie so oft in den letzten Jahren. «Der Zug ist mein Tram», sagt Keller. Mit ihm pendelt er täglich zwischen seiner Wohnung in Winterthur und den beiden Standorten seines Architekturbüros in Amriswil und Zürich.

Der gebürtige Thurgauer schloss 1998 sein Architekturstudium an der ETH Zürich ab, das ihn unter anderem nach Deutschland und China führte. Nach dem Abschluss ging Keller nach London. Dort arbeitete er zwei Jahre als Projektleiter in einem renommierten Architekturbüro. 2001 folgte die Rückkehr in die Schweiz. Kellers Ziel: die Selbstständigkeit.

Keller und sein Büropartner beschränkten sich zunächst auf den Thurgauer Markt. Die

jungen Architekten konnten sich mit Wettbewerbserfolgen schnell im Markt etablieren, doch die Partnerschaft hielt nur zwei Jahre. Für den Architekten waren dies sehr lehrreiche

«Der Zug ist mein Tram.»

Jahre. Diese Erfahrungen nutzte er für den zweiten Anlauf. Seit 2004 gibt es Thomas Kai Keller Architekten. Das Angebot des Büros ist breit. Es reicht vom Möbeldesign und Innenausbau über den Hausbau bis hin zum Städtebau.

Zunächst gab es nur den Standort in Amriswil, einen geräumigen Loft direkt beim Bahnhof. Die Projekte beschränkten sich auf den Thurgau: Erweiterungsbauten für die Kantonspolizei und das Kantonalgefängnis in Frauenfeld zum Beispiel, dazu mehrere Umbauten und Erweiterungen. Die Verbindung zum Kantonsbaumeister war immer gut, es wurde honoriert, dass Keller nicht – wie so viele andere – den Kanton verliess.

Sein ganzes Wissen konnte Thomas Keller im Thurgau jedoch nicht anwenden. Er hat eine Zusatzausbildung in Städtebau, die er zwischen 2001 und 2006 an der ETH als Assistent an der Professur für Geschichte des Städtebaus absolvierte. «Im Thurgau ist dieses Wissen bislang kaum gefragt. Und das, obwohl auch dort die Zersiedlung stetig

«Der Standort in Zürich ist ein Imagegewinn. Ich bleibe im Thurgau verwurzelt.»

zunimmt, Infrastrukturkosten steigen und die Qualität des Raums teilweise deutlich abnimmt», stellt Keller fest. Durch die räumliche Konzentration auf einer wachsenden Siedlungsfläche stehen immer mehr Gemeinden eigentlichen städtebaulichen Fragestellungen gegenüber. Aber selbst den grösseren Gemeinden widerstrebt diese Form von Auseinandersetzung mit der Raumentwicklung, Vorstellungen, die von einem rein dörflichen Raum ausgehen, überwiegen noch. «Die Frage, ob in einer wachsenden Gemeinde der Ortskern räumlich und sozial noch klar funktioniert, interessiert beispielsweise häufig weniger als die Diskussion, inwiefern Zonengebiete neu definiert oder erschlossen werden sollen», so Keller.

Für Thomas Keller zeigte sich nach einiger Zeit auch ein anderes Problem: Mit dem Standort in Amriswil wurde das Team um Thomas Keller als Thurgauer Randregion-Büro wahrgenommen. Für Keller durchaus ein Grund dafür, warum er bei Bewerbungen für Wettbewerbsteilnahmen jenseits des Thurgaus häufig nicht berücksichtigt wurde. Immer wieder bekamen Büros aus Grossstädten wie Zürich oder Basel den

Zuschlag. Standort Amriswil hingegen, das klang nach Provinz.

Der Architekt erkannte die Notwendigkeit eines Strategiewandels für sein Büro und gründete einen zweiten Standort in Zürich. Das Büro nahe dem Bahnhof Wiedikon soll ein Brückenkopf sein auf dem Weg zu Projekten im Städtebau. Bedarf und Marktchancen erkennt Keller genug, in schon bestehenden Städten, aber eben auch im Thurgau.

Für Thomas Keller machte die Entscheidung aus mehreren Gründen Sinn: «Der Standort in Zürich ist ein Imagegewinn. Ich bleibe im Thurgau verwurzelt, spanne aber etwas auf zwischen Amriswil und Zürich. Es entsteht der Weitblick. Zudem ist der Standort attraktiv für Mitarbeitende.» Auch der Standort in Amriswil erhielt ein anderes Image. Auf der Homepage heisst es nicht mehr «Büro Thurgau» sondern «Büro Ostschweiz». Für manche mag das kaum einen Unterschied machen, für Keller war es ein wichtiger Schritt. Sein Renommee ausserhalb des Thurgaus ist seitdem gewachsen. Er hat das leicht Provinzielle seines Unternehmens abgestreift und ist dabei den Thurgauer Wurzeln doch treu geblieben.

Der zweite Versuch von Thomas Keller, sich als Architekt selbstständig zu machen, ist geglückt. Sein Team umfasst an beiden Standorten mittlerweile sechs Mitarbeitende. Eine Grösse, die es ihm erlaubt, regelmässig an Wettbewerben teilzunehmen. Und eine Grösse, mit der er weiterhin auf hohem Niveau neue Projekte bearbeiten kann: im Thurgau, in der Ostschweiz, im Raum zwischen Amriswil und Zürich und auch darüber hinaus. Der Architekt ist sich sicher: Der Thurgau wird auch in den Köpfen der Auftraggeber nach und nach das Dörfliche verlieren. Und dann werden auch städtebauliche Fragestellungen an Bedeutung gewinnen. Mit seinem Team, das den Kanton bestens kennt und die erforderliche Aussensicht mitbringt, ist Thomas Keller bereit, seine Beiträge für mehr Standortattraktivität zu leisten – im Thurgau wie in der ganzen Schweiz.

Thomas K. Keller, 39, Architekt und Städtebauer mit eigenen Büros in Amriswil und Zürich, lebt mit seiner Frau und zwei Söhnen in Winterthur.
www.tbokai.kel.ch

Familie Hidber

Interview: Tillmann Schulze und Benjamin Buser
Bild: Lukas Mettler

Die Abendsonne scheint durchs Fenster. Christine und Christian Hidber geniessen die gemeinsamen Stunden. Tochter Julia, ein Jahr alt, spielt mit einem Bilderbuch. Die junge Familie fühlt sich wohl zu Hause. Seit rund einem Jahr wohnen sie am Rand von Wettingen, der bevölkerungsreichsten Gemeinde des Kantons Aargau. Für sie ein idealer Standort: «Wir haben vorher in Ennetbaden gewohnt.

«Leben in einer Grossstadt wäre für uns nicht infrage gekommen.»

Die Region hier gefällt uns. Ein Leben in einer Grossstadt wäre für uns nicht infrage gekommen», sagt Christian Hidber. Nach Wettingen orientiert sich die Familie weniger. Baden ist «ihr Zentrum»: eine Stadt, die lebt; mit Kinos, Restaurants und dem Markt.

Ihre Wohnung ist für das Paar ein Kompromiss zwischen zentralem Wohnen und bezahlbarer Miete. Der hohe Wohnkomfort, den sie jetzt haben, war beiden wichtig: Der Grundriss der Wohnung ist modern, und mit 126 m² finden alle genug Platz. Auch der Minergie-Standard, der nahe gelegene Wald und die Ruhe in der Siedlung waren Argumente für den Standort. Die Familie sieht ihre Wohnlage als perfekte Mischung zwischen

urbanem und ländlichem Lebensstil. Dafür nehmen sie auch Abstriche in Kauf: die nicht ganz zentrale Lage, den Werkhof vor der Haustür oder den etwas weiter entfernten Mobility-Standort. Klar ist aber: Weiter weg vom Zentrum würde die Familie nicht ziehen, denn dessen Erreichbarkeit mit Bus oder Velo ist für sie entscheidend.

Bus und Velo, beide Fortbewegungsmittel sind für die Hidbers zentral. Ein Auto besitzen sie nicht. Die Anbindung an den ÖV war darum auch entscheidend für die Wahl der neuen Wohnung. Christine Hidber arbeitet am Flughafen Zürich, ihr Mann in Olten. Wettingen liegt damit ungefähr in der Mitte. Durch die guten Anbindungen sind die Distanzen für beide kein Problem: Die Bushaltestelle liegt direkt vor der Tür. Zu Stosszeiten fährt der Bus alle zehn Minuten, an den Wochenenden alle zwanzig. Damit sind die Fernzüge ab Baden ohne lange Wartezeiten gut erreichbar.

Nahegelegen ist auch ein Einkaufszentrum. Rund drei Viertel ihrer Einkäufe erledigt die junge Familie hier. «Ohne den Tägipark würden wir hier nicht wohnen, wir hätten eine Wohnung näher am Zentrum gesucht», ist sich Christine Hidber sicher. Dafür wohnt man doch zu sehr am Rand von Wettingen und damit zu weit entfernt von anderen Läden.

Die Vorteile der Wohnlage scheinen sich herumgesprochen zu haben. Direkt neben dem Haus der Hidbers entsteht schon die nächste Überbauung. Weitere werden wohl folgen. Vor wenigen Jahren hätten «Ur-Wettiger» dies



wohl nicht für möglich gehalten. Wohnen in einem Industriegebiet zwischen einer Verzinkerei, einer Wäscherei und anderen Betrieben? Kaum vorstellbar – damals. Noch fehlt im Quartier von Christine und Christian Hidber so etwas wie ein

«Am Ende muss für uns das Gesamtpaket stimmen.»

Quartierleben. Das muss sich noch entwickeln. Junge Familien, Paare ohne Kinder und zahlreiche gut situierte Baby-Boomer führen zu einer recht heterogenen Mischung an Bewohnern. Aber die Wohnlage ist zukunftsfähig: Wenn Tochter Julia älter wird, findet sie nicht

allzu weit entfernt Kindergarten und Schule.

Ob die Familie dann noch in der gleichen Wohnung lebt, ist nicht sicher. Für die nächsten Jahre finden die drei hier alles, was sie brauchen. «Am Ende muss für uns das Gesamtpaket stimmen», so Christian Hidber. Und wenn das eines Tages eben nicht mehr so ist, werden sie wieder umziehen. An einen gut erschlossenen Ort, nicht zu weit weg von einem Zentrum, aber dennoch mit viel Lebensqualität.

Zur Familie Hidber gehören Christine, 30, Christian, 35, und Tochter Julia, 1. Die Eltern arbeiten als Bahnbetriebsdisponentin und Controller bei den SBB und wohnen in Wettingen.

Rafic Mecattaf, *Unternehmensberater*

Interview: Tillmann Schulze und Joëlle Zimmerli

Bild: Lukas Mettler



«Ich bin überall zu Hause und fühle mich als Weltbürger.» Rafic Mecattaf glaubt man das sofort. Der 34-Jährige besitzt drei Pässe und spricht vier Sprachen – alle verhandlungssicher. Zur Welt kam er im Libanon. Die Eltern mit syrischen Wurzeln flohen zur Zeit des Bürgerkriegs in die Schweiz. Sie sind in der Finanzbranche tätig und hatten dadurch enge Kontakte zu Schweizer Grossbanken. Aufgewachsen ist Mecattaf in Zürich: Kindergarten, Matura am Lycée français – alles in der Limmatstadt.

Nach der Matura arbeitet Rafic Mecattaf zunächst ein Jahr in einer Behindertenwerkstatt im Libanon, es folgen eine Schreinerlehre in Zürich und zwei Jahre Selbstständigkeit: Mit der Werkzeugkiste reist er herum. Viele Monate arbeitet Mecattaf in Italien, noch länger wieder im Libanon. Doch dann die grosse Sinnkrise: «Ich fragte mich: Ist das wirklich mein Leben? Und entschied mich für <nein>». Den gelernten Schreiner zieht es wieder zurück nach Zürich

«In zwei oder drei Jahren werde ich wohl den Job wechseln.»

und er schreibt sich für ein BWL-Studium mit Schwerpunkt Finanzen ein. Die Attraktivität der Stadt und die Qualität der Ausbildungsstätte machen die Entscheidung leicht. Nebenbei arbeitet er im Unternehmen seiner Eltern.

Hochqualifizierte Arbeitskräfte sind in der Finanz- und Beratungsbranche gefragt. Nach dem Abschluss erhält Rafic Mecattaf ein gutes Angebot vom Zürcher Standort eines grossen internationalen Beratungsunternehmens. Es liegt nicht weit entfernt vom Unternehmen der Eltern, sein tatsächlicher Arbeitsplatz zu- meist aber schon. Als Strategieberater verbringt Mecattaf nur wenig Zeit in der Schweiz, sondern berät Kunden vor allem im Ausland. Das Leben als Berater liegt ihm: laufend neue Projekte, neue Kunden, neue Länder. In den europäischen Metropolregionen fühlt er sich wohl: Mailand, London und immer wieder Paris. Die Hotelnächte sind längst ungezählt, ebenso wie die vielen Stunden im Flugzeug oder in der Bahn. Reisezeit ist fast immer auch Arbeitszeit. Die moderne Gateway-Infrastruktur macht es möglich. Der Laptop ist das Office des Beraters. Mehr braucht er nicht.

Über seine Zukunft macht sich Rafic Mecattaf keine Sorgen: «In zwei oder drei Jahren werde ich wohl den Job wechseln. Was dann kommt, ist noch offen. Eine gewisse Unsicherheit brauche ich immer.» Die Schweiz wird Mecattaf sicherlich verlassen, Europa wahrscheinlich auch. Zu attraktiv sind für ihn die Alternativen, auch wenn Zürich als Wirtschaftsstandort mit den «grossen» europäischen Zentren durchaus mithalten kann. Neues zu entdecken, neue Herausforderungen zu suchen,

«Nie könnte ich sagen: Ich bin von hier, hier bleibe ich.»

das reizt ihn. Fest steht für den Berater nur, dass er immer in einer Stadt wohnen wird. Es muss etwas los sein. Sport, Kultur und gute Restaurants bedeuten für ihn Lebensqualität. Ebenso wie volle Mobilität und damit Flexibilität. Und das geht nur in einer Stadt, die über die entsprechenden Infrastrukturen verfügt.

Die Schweiz und vor allem Zürich haben Rafic Mecattaf geprägt. Von seinen Projekten in den Metropolen der Welt kommt er immer wieder gern zurück, viele seiner Freunde leben noch hier. Doch richtig zu Hause fühlt er sich hier nicht: «Nie könnte ich sagen: Ich bin von hier, hier bleibe ich.»

Rafic Mecattaf, 34, ist von Beruf Schreiner und Betriebswirt und lebt in Zürich. Derzeit arbeitet er als international tätiger Unternehmensberater.

Jasar Adili, Gleisarbeiter

Interview: Tillmann Schulze und Joëlle Zimmerli

Bild: Lukas Mettler

Es ist Samstagabend, kurz nach 22 Uhr. Das Telefon klingelt. Der Chef von Jasar Adili ruft an. Zahlreiche Weichen der SBB sind durch Neuschnee vereist und müssen gereinigt werden. Jasar, der wegen seiner Frühschicht schon im Bett liegt, steht auf und verlässt kurze Zeit später seine Wohnung. Gegen sechs Uhr am Morgen kommt er zurück. Kurzfristige Einsätze wie dieser sind keine Seltenheit.

Vor 19 Jahren kommt Jasar Adili aus Mazedonien in die Schweiz. Dort war er Lehrer. Aber es entstanden Unruhen. Sie richteten sich gegen die albanische Minderheit, der Jasar Adili angehört. Der Verlust der Arbeit war

«Meine Tür ist nie abgeschlossen. Ich fürchte mich vor niemandem.»

nur noch eine Frage der Zeit. Also folgte der Familienvater einem Freund in die Schweiz. Ein Jahr sollte es sein, nicht mehr. Arbeit findet Jasar Adili schnell bei einer Firma, die sich auf Gleismontagen spezialisiert. Dort, in einem multikulturellen Umfeld, arbeitet er heute immer noch.

Für Jasar Adili folgen Jahre fernab der Familie. Eine Rückkehr nach Mazedonien in seinen alten Beruf ist weiterhin unmöglich. So bleibt er Gleisbauer in der Schweiz und tauscht weiterhin Lehrplan und Rotstift gegen Spitzhacke und Schaufel. Adili wird in der ganzen Schweiz eingesetzt. Schliesslich kommt

er nach Zürich und wohnt mit anderen Gleisbauern in einer Baracke unter der Europa-Brücke. Als im Jahr 2000 in Mazedonien Krieg ausbricht, folgen Adilis Frau und seine Söhne in die Schweiz.

Die Familie findet eine Wohnung in Zürichs Kreis 4. Eine 2-Zimmer-Wohnung nahe der Gleise und umgeben von Bars, Massage-Salons und Imbissbuden. Doch die Adilis fühlen sich wohl. Dank Deutschkursen und vor allem dank des Sprachtalents des Vaters schliesst man in der Nachbarschaft schnell Freundschaften. «Meine Tür ist nie abgeschlossen. Ich fürchte mich vor niemandem», sagt Jasar Adili.

Adilis Frau findet bald einen Job in ihrem angestammten Beruf als Krankenschwester. Die Nachfrage nach Pflegepersonal ist in der Stadt Zürich sehr gross, und Krankenschwestern sind sehr gefragt. Die Söhne versucht er von der Strasse fernzuhalten. Streng, aber herzlich erzogen wachsen sie in beengten Räumlich-

«Eine bezahlbare 3- bis 4-Zimmer-Wohnung im Kreis 4. Das wäre optimal.»

keiten auf. Schulabschlüsse haben beide, der ältere Sohn studiert in Wien. Dort sind die Lebenshaltungskosten und Studiengebühren tiefer als in der Schweiz.



Die Familie fühlt sich in Zürich wohl. An eine Rückkehr nach Mazedonien denken sie nicht. Sie mögen die Stadt und sie mögen auch den Kreis 4. In ein anderes Quartier möchten sie nicht ziehen. Beide Eltern haben zu Fuss nur fünf Minuten zur Arbeit – bei Wochenend- und Nachtschichten von zum Teil bis zu 16 Stunden ein grosser Vorteil.

Adili und seine Frau hoffen, im nächsten Jahr den Schweizer Pass zu erhalten. Die Anträge sind bereits gestellt. Sie fühlen sich als Teil der Schweizer Gesellschaft – auch wenn Alltag und vor allem die Medien es ihnen als Albaner nicht immer leicht machen. Für die

Zukunft hat Jasar Adili vor allem einen Wunsch: «Eine bezahlbare 3- bis 4-Zimmer-Wohnung im Kreis 4. Das wäre optimal.» Die Suche auf dem hart umkämpften Zürcher Wohnungsmarkt war bisher vergeblich. Doch die Hoffnung gibt Jasar Adili nicht auf.

Jasar Adili, 56, Gleisbauer, wohnt mit einem Sohn und seiner Frau in Zürich. Der zweite Sohn lebt und studiert in Wien. Bis 1990 lebte Adili in seinem Heimatland Mazedonien, wo er Lehrer war.

Dionys Hallenbarter, *Initiant, Forscher*

Interview: Tillmann Schulze und Benjamin Buser

Bild: Lukas Mettler



Dionys Hallenbarter bewegt sich zwischen zwei Welten: Zürich und dem Goms. Im Wallis geboren, verspürte er früh den Drang, sein Tal zu verlassen. Nach der Sekundarschule ging er 1984 für eine Feinmechaniker-Lehre in die Westschweiz. Es folgten die Matura in Bern, das Studium der Forstwissenschaften und die Dissertation in Zürich und ein Postdoc-Studium an der Universität für Bodenkultur in Wien. Mittlerweile ist Hallenbarter nach Zürich zurückgekehrt – als wissenschaftlicher Mitarbeiter arbeitet er am WSL, dem Eidgenössischen Forschungsinstitut für Wald, Schnee und Landschaft.

In der Limmatstadt fühlt er sich heute zuhause, sein Herz aber gehört dem Goms.

Die Verbundenheit mit dem Walliser Tal blieb immer bestehen. Rund die Hälfte seiner Zeit verbringt er dort, hat im Goms und mitten im Zentrum von Zürich eine Wohnung und lebt so in zwei Welten, wie sie gegensätzlicher nicht sein könnten. Warum diese Verbundenheit und warum die Bereitschaft, dafür Woche für Woche viele Stunden mit dem ÖV zu pendeln?

«Beide Welten sind auf ihre Weise extrem», so Dionys Hallenbarter. Das hektische, schnelllebige und manchmal oberflächliche Zürich, und das gemächliche, etwas verschlafene, aber warmherzige Goms. Hallenbarter ist weder Fisch noch Vogel, und nur wenn er in beide Welten eintauchen könne, fühle er sich rundum wohl. Profitieren davon können beide,

die Stadt und das Bergtal. «Als Bergler kann ich viel Praxiswissen und Erfahrung in meine Gebirgswaldforschung in Zürich einbringen. Andererseits kann ich innovative Ideen, die ich hier im städtischen Leben sammle, ins Goms zurücktragen.» Im Goms dauert es meist deutlich länger, bis sich neue Ideen durchsetzen. «Doch ist die Akzeptanz da, hat man gewonnen», erklärt Hallenbarter. Und er ist sehr aktiv im Goms: Co-Geschäftsführer eines Restaurants, das gleichzeitig Möbelgalerie und Kulturzentrum ist; Geschäftsführer von «unternehmenGOMS», einer NGO, die sich zum Ziel gesetzt hat, die erste Energieregion der Alpen zu realisieren; und schliesslich auch Präsident des Vereins «Ins Obergoms», der sich seit vielen Jahren für ein nachhaltiges und kreatives Goms einsetzt.

Der Walliser hat Freude daran, Dinge zu lenken und zu leiten. Und hinter dem Wunsch, dem Goms etwas zurückzugeben, steht eine

«Das Wissen und die Erfahrungen, die ich hier in Zürich sammle, trage ich zurück ins Goms.»

Vision: «Das Goms hat unglaublich viel Potenzial. Die Natur- und Kulturlandschaft ist weitgehend intakt, und touristische Grossanlagen wurden keine realisiert. Das ist ein einmaliger Schatz, dem man Sorge tragen muss. Ich will, dass sich das Goms weiterentwickelt, ohne seine Ursprünglichkeit zu verlieren. Neue, kreative und innovative Ideen sind gefragt, um dem Tal wichtige wirtschaftliche Impulse zu geben, damit es nicht zu einem Abklatsch gängiger und mittelmässiger Tourismusregionen verkommt», so Hallenbarter.

Die letzten Jahrzehnte der Berggebietspolitik waren geprägt von staatlichen Subventionsmassnahmen. Obwohl diese Unterstützung in vielen Fällen notwendig war, wurden allzu oft, durch das Giesskannenprinzip, viele Bewohner von einer Art «Subventionitis» erfasst, die manchmal zu einer schweren Trägheit führt. Eine gezielte und sinnvolle Förderungspolitik der Berggebiete sieht Hallenbarter darum in Zukunft als eine der zentralen Herausforderungen im Berggebiet.

Es braucht neue Impulse, und zwar nicht ausschliesslich finanzielle. Hallenbarter ist einer der Menschen, die solche Impulse geben.

Einige Bergtäler werden in der nächsten Generation vollends entsiedelt sein. Hallenbarter kann mit dieser Tatsache gut leben: «Wenn das Potenzial und die Eigeninitiative in einer Region fehlen, macht es keinen Sinn, dort zu investieren.» Auch zur häufig genannten Sorge vor dem Brain Drain, dem Verlust qualifizierter Einheimischer, hat er eine klare Meinung: Man soll die jungen Menschen nicht zurückhalten, im Gegenteil, man muss sie ermutigen, die Welt zu entdecken. Falls einige aber eines Tages zurückkommen, soll man versuchen, ihnen eine Perspektive zu bieten. Dies gilt nicht nur für Einheimische, sondern ebenso für neu Zugezogene.

Ein Potenzial für Arbeitsplätze ist da, wenn auch nicht gleich für Hunderte oder Tausende, aber es reicht, um eine kleine Region voranzubringen. «Wer einige Jahre in Städten gelebt hat und dort ausgebildet wurde, bringt eine Aussen-sicht und ein «Bündel» an Fähigkeiten mit, die sehr wertvoll sein können. Den Pool an Ideen und Innovationen müssen wir über den Berg bringen», fordert der Walliser.

Solche Ideen entstehen aber häufig nicht in den Bergregionen selbst, sondern in den Städten. Dort, im dicht besiedelten Raum, sind inspirierende Gespräche mit Menschen mit unterschiedlichstem Hintergrund möglich. Dort ist die kulturelle Vielfalt breiter. Dort gibt es viel kreatives und innovatives Potenzial. Dies sind Gründe, warum Hallenbarter sich in Zürich wohl fühlt und warum er in der Limmatstadt bleiben wird. Vorerst zumindest. Ob er in der Stadt auch alt werden will, weiss er noch nicht. In der dörflichen Gemeinschaft glaubt er im Alter mehr Lebensqualität zu finden, dann wird er wohl das gemächliche und verschlafene Goms der hektischen und pulsierenden Stadt vorziehen.

Bis dahin wird Dionys Hallenbarter weiterhin alles tun, um seine Vision für das Goms umzusetzen. Der Walliser wird auch in den nächsten Jahren Wissen, Erfahrungen und Ideen aus der Stadt mitnehmen. Um zu schauen, wie sie sich zum Wohl des Tales umsetzen lassen, und um das Goms sanft und nachhaltig zu entwickeln. Dafür bewegt er sich weiterhin gern zwischen zwei Welten.

*Dionys Hallenbarter, 41, Forstingenieur, Feinmechaniker und Unternehmer, lebt in Münster-Geschinen und Zürich.
www.unternebmengoms.ch
www.mueblegastro.ch*

4.0 Ansätze für eine wirkungsvolle schweizerische Raumentwick- lungsstrategie

So vertraut der Begriff Raumentwicklungsstrategie vorerst klingen mag, was Inhalt und Funktion einer solchen Strategie sind, bleibt unklar. Stark vereinfacht gesprochen ist eine Raumentwicklungsstrategie ein Programm zur langfristigen Entwicklung des Raums. Dieses Programm bezweckt, dass auf einer übergeordneten räumlichen Ebene die Stossrichtung der künftig angestrebten Entwicklung festgelegt wird. Diese hat die heutigen und künftigen Herausforderungen aufzugreifen und Antworten auf diese Fragestellungen zu finden.

Mit der Arbeit des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE an einem Raumkonzept Schweiz ist derzeit eine nationale Raumentwicklungsstrategie am Entstehen. Das ARE bindet möglichst viele Akteurinnen und Akteure und Interessen ein. In diesem Prozess werden föderalistische Überlegungen der politischen Kohäsion mitberücksichtigt. Im Raumkonzept Schweiz soll eine gemeinsame Vision der nachhaltigen räumlichen Entwicklung in der Schweiz skizziert werden. In einem ersten Schritt ist vorgesehen, das Raumkonzept Schweiz für die Bundesverwaltung als verbindlich zu erklären. In einem zweiten will das ARE prüfen, ob eine Verankerung im Raumentwicklungsgesetz mit einer Formulierung wie «Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erarbeiten gemeinsam ein Raumkonzept Schweiz» denkbar ist.

In diesem Kontext haben wir als beratendes Ingenieur-, Planungs- und Beratungsunternehmen, das jedes Jahr eine Vielzahl von Projekten von der einzelnen Gemeinde bis hin zur Metropolregion im In- und Ausland bearbeitet, unsere eigenen Vorstellungen für eine künftige Raumentwicklungsstrategie entworfen. Diese stellen wir hier zur Diskussion. Der Ansatz adressiert mit Grundprinzipien und Teilstrategien inhaltliche Fragen der Raumentwicklung (Kapitel 4.2). Weiter thematisieren wir die Frage der Strukturierung einer Raumentwicklungsstrategie (Kapitel 4.3) und ihres Erarbeitungs- und Umsetzungsprozesses (Kapitel 4.4). Als Einstieg in die Diskussion um eine nationale Raumentwicklungsstrategie zeigen wir auf, auf welches institutionelle und politische Umfeld eine Raumentwicklungsstrategie bei Kantonen und Gemeinden treffen wird (Kapitel 4.1).

4.1 Institutionelles Umfeld: Orientierungswille in den Regionen

Eine nationale Raumentwicklungsstrategie ist ein Baustein unter vielen, welche die schweizerische Raumentwicklung prägen werden. Kantone, Regionen und Gemeinden verfolgen ihre eigenen Visionen, entwickeln räumliche Strategien und setzen Massnahmen um. Auf all diesen Ebenen stellen wir in den letzten Jahren einschneidende Veränderungen fest. Die Analyse und Erläuterung dieser Prozesse ist notwendig, um eine nationale Strategie adäquat in ein institutionelles und politisches Umfeld einzubetten. Im Rahmen unserer Projekte erkennen wir in den letzten Jahren folgende Veränderungen:

- › **Der Standortwettbewerb ist auf allen Ebenen in der politischen Wahrnehmung angelangt.** Die Intensivierung des Standortwettbewerbs im Zuge der zunehmend internationalisierten Wirtschaft, des Abbaus von Handelshemmnissen und der Minimierung von Transportkosten ist ein viel diskutiertes Phänomen. Stärker denn je ist das politische Denken und Handeln geprägt vom Standortwettbewerb: Auf allen staatlichen Ebenen wird die Behauptung im nationalen und internationalen Wettstreit um mobile Produktionsfaktoren, also insbesondere um Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte, zum zentralen Thema. Kantone und Gemeinden, darunter auch Kleinstgemeinden, stellen sich die Frage nach ihrem künftigen Profil und ihren Potenzialen im Wettbewerb mit ihren Mitstreitern.
- › **Strategische Raumentwicklung wird zum politischen Thema.** Im Zusammenhang mit der vermehrten Orientierung am Standortwettbewerb nehmen wir verstärkt Aufgaben zur Erarbeitung langfristiger Visionen und Strategien der Raumentwicklung wahr. Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Erarbeitung und Umsetzung räumlicher Strategien ein immanent politischer Prozess ist. Allgemeingültige Vorstellungen, Paradigmen und planerische Ideale, die zeigen, was in der Raumentwicklung richtig oder falsch ist, weichen einem politischen Verständnis von Planung. Definierte Strategien werden zum Ausdruck von politischen Werthaltungen. Damit ist zunehmend die Aufteilung von planerischen Tätigkeiten auf zwei Ebenen verbunden: eine strategische, die äusserst politisch ist, und eine administrativ-technische Ebene, die definierte politische Vorstellungen in formal-rechtliche Instrumente giesst.

› **Eine neue Unübersichtlichkeit fordert die Akteurinnen und Akteure der Raumentwicklung.** Kantone, Regionen und Gemeinden sehen sich heute mit einer Vielzahl an Instrumenten und Institutionen konfrontiert, die sich mit der Raumentwicklung befassen. Kantonale und kommunale Richtplanungen, kantonale Wirtschaftsförderungsprogramme mit räumlichen Aussagen, Agglomerationsprogramme, Regionalplanungen und Regionalmarketing sind Beispiele hierfür. Neu hinzu kommen Visionen und Strategien auf der Ebene der Metropolregionen. Die Aussagen in diesen Programmen ergänzen sich, teilweise sind sie überlappend und widersprechen sich. In unseren Projekten stellen wir fest, dass es in diesem dichten Geflecht von Instrumenten und Institutionen für Kantone und Gemeinden zunehmend herausfordernd wird, die für den eigenen Standort relevanten strategischen Aussagen zu treffen.

› **Territoriale Reformen sind zunehmend akzeptiert.** Im Zuge des intensivierten Standortwettbewerbs und der Profilsuche für die eigene Gemeinde oder den eigenen Kanton rückt die Diskussion von einschneidenden institutionellen Veränderungen ins Blickfeld. Verbindliche interkommunale Kooperationen und Gemeindefusionen waren in der Schweiz lange emotional diskutierte Themen, teilweise sogar als Tabuthemen abgetan. Heute stellen wir in unseren Projekten eine grosse Sachlichkeit und Offenheit gegenüber territorialen Reformen fest. Die Eigenständigkeit von Gemeinden ist nicht in Stein gemeisselt, sie wird offen diskutiert und allenfalls übergeordneten regionalen Interessen «geopfert». Grossräumige Gemeindefusionen signalisieren den Aufbruch und positionieren Regionen neu im Standortwettbewerb. Im Sinne von institutionellen Innovationen werden vielerorts, vor allem auf regionaler Ebene, neue Organisationsformen geprüft und eingeführt. Sie sollen das bestehende Geflecht an institutionellen Strukturen vereinfachen und die Handlungsfähigkeit auf überkommunaler Ebene verbessern.

› **Raumentwicklung wird stärker in das Verwaltungshandeln integriert.** Die öffentliche Hand hat einen starken Wandel erlebt. Moderne Managementmethoden sowie Führungsprinzipien und -instrumente haben bei vielen Kantonen und Gemeinden Einzug in die Verwaltung gefunden. Diese Modernisierung führt dazu, dass Tätigkeiten der öffentlichen Hand stärker querschnittsorientiert betrachtet werden und deren gegenseitige Abhängigkeiten beleuchtet werden, nicht zuletzt unter finanzpolitischen Gesichtspunkten. In unseren Projekten stellen wir fest, dass diesem Prozess auch die Raumentwicklung unterliegt: Welche Auswirkungen hat die Raumentwicklungsstrategie auf den kommunalen Finanzhaushalt? Wie verändert sich die Sozialstruktur aufgrund neuer Entwicklungsmassnahmen? Reicht die Versorgung mit sozialen Infrastrukturen und Einrichtungen für die angestrebte räumliche Entwicklung? Darüber hinaus

werden in der Raumentwicklung neue Instrumente der Wirkungs- und Umsetzungskontrolle ein Thema: Evaluierung, Controlling und Monitoring werden in Zukunft auf allen Ebenen nicht mehr wegzudenken sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass bei Kantonen, Regionen und Gemeinden in den letzten Jahren ein zunehmender Orientierungsbedarf und -wille bezüglich räumlicher und territorialer Entwicklung entstanden ist. Eine nationale Raumentwicklungsstrategie kann in diesem Umfeld für die Gemeinden und Regionen wertvolle Hinweise für ihre räumliche Entwicklung geben und Rahmenbedingungen formulieren. Dies ist nicht zu verwechseln mit einer zentralistischen Raumplanung. Vielmehr sollten die Kantone, Regionen und Gemeinden vom Bund eine kräftige Orientierungshilfe darüber erhalten, welche Funktion ihr Teilraum in einem grösseren Ganzen aus Sicht des Bundes langfristig wahrnehmen kann. Gleichzeitig besteht zunehmend die Tendenz, räumliche Strategien auf kantonaler und kommunaler Ebene in die Instrumente der Verwaltungsführung einzubinden. Dieser Anspruch wird zunehmend auch an den Bund gestellt und dürfte in einer neuen nationalen Raumentwicklungsstrategie eingefordert werden.

4.2 Inhalte: Drei Grundprinzipien^{→A-C} und fünf Teilstrategien^{→1-5}

Wenn die Schweiz die Formulierung einer wirksamen Raumentwicklungsstrategie in Angriff nimmt, tut sie gut daran, vorab einige Grundprinzipien zu definieren und diese konsequent zu berücksichtigen. Aus der Analyse in Kapitel 2 und 3 sowie aus dem in Kapitel 4.1 erwähnten zunehmenden Anspruch nach Integration von Instrumenten der Raumentwicklung in die Verwaltungsführung haben wir drei Grundprinzipien formuliert, die in der Definition und Umsetzung der Raumentwicklungsstrategie berücksichtigt werden sollten.

A **Bewusstseinsbildung** Ein Ziel zu erreichen bedingt, Herausforderungen zu erkennen, die auf dem Weg dorthin entstehen. Dazu ist ein Problembewusstsein notwendig, wie sich der Raum entwickelt und wie diese Entwicklungen heute und künftig aktiv und passiv beeinflusst werden können. Dieses Bewusstsein ist nicht nur bei den Akteurinnen und Akteuren der öffentlichen Hand,

sondern auch bei Investoren, Immobilien- und Standortentwicklern, Architekten und Planern, Verbänden und der breiten Bevölkerung zu fördern. Aus der Analyse unserer Projekte sollte dabei vermehrt Wert auf das Aufzeigen von Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen exogenen Entwicklungstreibern und der räumlichen Entwicklung der Schweiz gelegt werden: Demografische Veränderungen, Klimawandel, die zunehmende Bedeutung der Wissensökonomie, die Differenzierung der Mobilitätsnachfrage und die regulatorischen Veränderungen in den Agrarmärkten werden räumliche Entwicklungen stark prägen.

Eng mit Effizienz und Wirksamkeit verbunden ist die Frage der optimalen Regelungsebene. Die Subsidiarität im Föderalismus, wonach grundsätzlich die tiefste staatspolitische Ebene im Fokus staatlichen Handelns steht, trägt viel zur Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns bei. Die Massnahmen der öffentlichen Hand sind direkt auf die Betroffenen ausgerichtet, und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler haben direkten Einfluss auf und Kontrolle über die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand. Allerdings gilt dies nur, wenn auch Anpassungen möglich sind. So dürfen weder Aufgabenteilungen noch der Staatsaufbau noch räumliche Grenzen als unverrückbar betrachtet werden. Beispielsweise müssen Aufgaben vermehrt grenzüberschreitend gelöst, neue Institutionen auf der Ebene der Metropolregionen geschaffen und nachteilige Kleinräumlichkeit behoben werden. Gemeinde- und Kantonsgrenzen dürfen nicht als statisch und gegeben betrachtet werden, sondern sollen sich neuen funktionalen Anforderungen anpassen können.

Nachhaltigkeit ist ein anerkannter normativer Grundgedanke der schweizerischen Raumentwicklungspolitik. Nachhaltigkeit postuliert einen sorgsamsten Umgang mit Ressourcen und eine um Ausgleich zwischen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft besorgte Entwicklung. Für die nächsten Jahrzehnte bedeutet dies, konsequent eine für die nächsten Generationen tragfähige Entwicklung zu verfolgen, um ihnen die Handlungsfreiheit langfristig zu sichern. Gerade in der Raumentwicklung, wo Investitionen Folgekosten nach sich ziehen und Entwicklungen häufig irreversibel sind, muss Nachhaltigkeit ein zentrales Kriterium sein. So sollte beispielsweise der langfristige direkte und indirekte Nutzen in den Folgekosten für Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturen und Siedlungsentwicklungen bereits bei Beginn einer Planung berücksichtigt werden.

Die langfristige Tragfähigkeit beginnt häufig mit dem Willen, Sachargumente und das langfristige Gemeinwohl vor sektorale und regionale Interessen zu stellen. Dazu gehören die Bündelung von Kräften und das Festsetzen von räumlichen Schwerpunkten für Investitionen, wenn dadurch namhafte Beiträge an Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Schweiz geleistet werden (siehe auch «Konzentrationsstrate-

B
**Flexibilität in der
Regulierung**

C
Langfristige Tragfähigkeit

gie»). Nachhaltige Entwicklung schliesst den effizienten und effektiven Mitteleinsatz als bedeutsames Gestaltungsprinzip in jede Überlegung ein.

Diese Prinzipien repräsentieren in unserer Einschätzung eine geeignete Haltung für die Erarbeitung einer Raumentwicklungsstrategie für die Schweiz. Damit ist noch nichts über deren Inhalte gesagt. Wer Raum in seiner Entwicklung gezielt zu steuern versucht, muss sich mit der gestalterischen Kraft der Entwicklungstreiber intensiv auseinandersetzen und Antworten auf die durch diese Trends generierten Herausforderungen finden. In unserer Arbeit haben wir fünf Trends näher betrachtet. Aus der Analyse dieser Trends ergeben sich die in Kapitel 3 skizzierten Herausforderungen. Als Antwort darauf formulieren wir fünf Teilstrategien, die aus unserer Sicht Eingang in eine Raumentwicklungsstrategie für die Schweiz finden sollten.

1 **Vernetzungsstrategie**

Die Schweizer Raumentwicklungspolitik wird sich auch künftig im Spannungsfeld zwischen Distanz und Nähe bewegen, vorausgesetzt, die Schweiz verfolgt weiterhin den Weg der bilateralen Annäherung an Europa. Ist die institutionelle Distanz als Prämisse gesetzt, wird es in Zukunft umso bedeutsamer, sich über eine Vernetzungsstrategie verstärkt auf europäischer Ebene einbringen und seine Interessen wirkungsvoll vertreten zu können. Die Schweiz ist gefordert, sich über ihre Metropolregionen noch stärker in die europäischen Netzwerkstrukturen einzubinden. Aber nicht nur die Metropolregionen profitieren von einer verstärkten Einbindung in Europa. Auch für den Schweizer Alpenraum wird es zunehmend bedeutsamer, seine Interessen gemeinsam mit dem gesamten Alpenbogen wahrnehmen zu können.

Eine verstärkte Vernetzung, sei diese physischer oder nichtphysischer Natur, ist ein zentrales Element der metropolitanen Standortqualitäten. Zum einen gewinnt die physische Erreichbarkeit über Verkehrsinfrastruktur im internationalen Standortwettbewerb zunehmend an Bedeutung. In diesem Punkt muss die Schweiz als Ganzes darauf bedacht sein, ihre Anbindung zu erhalten und wo nötig zu stärken. Von vordringlicher Priorität ist die Einbindung in das europäische Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetz (HGV-Netz), damit die Schweizer Metropolregionen nicht ins Abseits geraten. Eine besonders grosse Herausforderung ist die Anbindung an schnelle europäische West-Ost-Verbindungen, beispielsweise an die sogenannte Magistrale Paris–Bratislava. Diese zielt auf die bestmögliche Erschliessung weiterer ungesättigter Märkte in Osteuropa. Für weiter entfernte wachstumsstarke Absatzmärkte sind dichte Luftverkehrsnetze mit einer höchstmöglichen Anzahl an Direktflügen von grossem Vorteil. Da der Schweizer Heimmarkt ein zu geringes Aufkommen für ein dichtes Flugnetz von und nach der Schweiz hat, kann nur ein sogenannter Hub-Flughafen die erforderlichen Luftverkehrsverbindungen

sicherstellen. Deshalb sollte zumindest dem Flughafen Zürich ein allfälliger Ausbau zwecks Erhaltes einer Drehscheibenfunktion von europäischer Bedeutung nicht verwehrt werden. Dies schafft kleinräumig zusätzliche Herausforderungen. Viele Umlandgemeinden wollen beispielsweise weiter wachsen und trotz zunehmender Lärmbelastung neue Wohn- und Arbeitsplatzgebiete erschliessen.

Die physische Vernetzung geht Hand in Hand mit einer stärkeren Einbindung in die politischen Beziehungs- und Entscheidungsnetzwerke. Neben den offiziellen Kanälen liegt es an den Metropolregionen, vermehrt in ausgewählten Themen Einfluss zu nehmen, etwa durch die Präsenz im Kreis der europäischen Metropolregionen und die Etablierung von Allianzen mit Räumen, die vor vergleichbaren Herausforderungen stehen. Eine aktivere Beteiligung sorgt ebenfalls dafür, dass die Schweizer Metropolregionen auf der «europäischen Landkarte» präsent sind und ihr Bild als Grossräume europäischen Zuschnitts bewahren und ihr eigenes Profil entwickeln können.

Die Metropolregionen müssen ihre Verantwortung verstärkt selbst wahrnehmen und sich im Netzwerk europäischer Metropolregionen etablieren und behaupten. Dadurch werden sie zu einem starken Partner, der die Raumentwicklungsstrategie des Bundes unterstützt und ergänzt: sowohl was die Präsenz in Europa als auch was die Raumentwicklung in der Schweiz betrifft. Um eine aktive Vernetzungsstrategie betreiben zu können, müssen die Metropolregionen jedoch ihre «Hausaufgaben» gelöst haben. Zuerst sind die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, die Entscheidungen auf dieser grossmassstäblichen Ebene erleichtern oder überhaupt erst möglich machen. Erst mit handlungsfähigen Governance-Strukturen können sie zu einer Raumeinheit werden, die koordinierte Anstrengungen erleichtert und eine gemeinsame Interessenvertretung gegen aussen möglich macht.

Die Raumentwicklungspolitik auf nationaler Ebene kann die Metropolregionen in ihren Anstrengungen unterstützen, sowohl bei der Vernetzung gegen aussen als auch bei der Stärkung gegen innen. Auf europäischer Ebene sind die institutionellen Voraussetzungen zu etablieren und Kanäle zu öffnen, welche die Metropolregionen für ihre Anliegen nutzen können. Dies können offizielle Kontakte sein oder die Beteiligung an europäischen Institutionen und Programmen wie Eurostat oder an den europäischen Forschungsprogrammen wie etwa ESPON oder Urban Audit. Beim Lobbying in Europa muss der Bund Verantwortung für Metropolregionen wahrnehmen und ihre Interessen aktiv vertreten. Auf nationaler Ebene gilt es, vermehrt in grossen Massstäben zu denken und die Metropolregionen als überkantonale Koordinationsplattformen mit rechtlichen und finanziellen Anreizen in ihrer Handlungsfähigkeit zu unterstützen und zu stärken.

Konzentrationsstrategie

2 Die Schweiz konzentriert sich in den Metropolregionen. Die wirtschaftlich starken Räume schöpfen besondere Wettbewerbsvorteile und Innovationskraft aus der hohen Konzentration von Bevölkerung, Arbeitskraft, Innovationen, Unternehmen und Regulierungsfunktionen. Ihre Funktion als starke Wirtschaftsmotoren ist im Interesse der gesamten Schweiz unerlässlich. Aus den aufgezeigten Trends lässt sich herleiten, dass dieser Konzentrationsprozess anhalten wird. Eine in die Zukunft gerichtete Raumentwicklungspolitik sollte sich der Wirkung dieser treibenden Kräfte bewusst sein und entsprechende Konzentrationsprozesse zulassen und gestalten. Das bedeutet beispielsweise, dass öffentliche Gelder nicht mit der Giesskanne flächendeckend ausgegeben werden, sondern dass die Politik zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz eine räumliche Konzentration des Mitteleinsatzes vornimmt.

Die Anforderungen der Wissensökonomie sollten bei diesem Konzentrationsprozess eine erhöhte Bedeutung erhalten, da diese für die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand der Schweiz von besonderer Wichtigkeit ist. Die Wissensökonomie ist auf eine Kräftekonzentration an zentralen Standorten angewiesen. Hier wird eine Qualität von Wissenschaft und Forschung erreicht, die globale Anerkennung erhält, Innovationsprozesse in den ansässigen Unternehmen begünstigt und einen ausreichenden Pool an hochqualifizierten Arbeitskräften hervorbringt. Bildungs- und Forschungsinvestitionen müssen sich auf diese Räume konzentrieren. Die Vernetzungsbedürfnisse sind hier ebenfalls besonders gross. Investitionen des Bundes für Verkehrsinfrastrukturen und -angebote sind auf diese Räume auszurichten und sollen die Einbindung der Metropolregionen in globale Netzwerke bezwecken, aber auch die Verbesserung ihrer internen Vernetzung und Arbeitsteilung. Dies heisst beispielsweise, dass künftig schwerpunktmässig in den Agglomerationsverkehr sowie die schnellen Verbindungen zwischen den Agglomerationen im In- und Ausland investiert werden muss.

Durch den Konzentrationsprozess entstehen neue Herausforderungen in den urbanen Räumen, denen frühzeitig zu begegnen ist: Insbesondere die Metropolitanräume müssen sich damit auseinandersetzen und ein Bewusstsein dafür entwickeln, wie sie eine weitere Verdichtung qualitativ hochwertig realisieren können. Dichte ist dabei als Konzept zu begreifen, das unterschiedliche Dimensionen besitzt. So sind für die Qualität urbaner Räume bauliche Dichte, Einwohner- und Interaktionsdichte sowie die Funktionsdichte gleichermaßen von Bedeutung. Bund, Kantone und Städte haben hierzu gemeinsam Vorstellungen zu skizzieren und in der nationalen Raumentwicklungsstrategie zu verankern. Daran sollen Städte und Kantone ihre Regulierungen und Gesetzgebungen messen.

Die Erstarkung der Metropolregionen durch Konzentration wird nur möglich, wenn andere Räume diese Erhöhung der Effizienz zulassen und im räumlichen Wertschöpfungs-system neue Aufgaben übernehmen. Eine besondere Stärke der schweizerischen Metropolregionen ist dabei schon heute die Vielfalt der Teilräume und die Nähe zu hochwertigen Erholungsräumen innerhalb und ausserhalb der Metropolregionen. Dieser Trumpf im internationalen Standortwettbewerb der Metropolregionen ist auszuspielen: Ländliche Räume werden künftig diese Funktion verstärkt übernehmen müssen. Sie sollten auch künftig für die Attraktivität und die Anziehungskraft der schweizerischen Metropolregionen mitverantwortlich sein. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist die Funktion als Nahrungsmittel- und Energieproduzenten. Die nationale Raumentwicklungsstrategie muss in die Agrarpolitik einfließen. Diese kann mit ihrem weitgehend bestehenden Instrumentarium massgeblich dazu beitragen, wenig exportstarke Regionen als attraktive Landschafts- und Erholungsräume zu sichern.

Der Bund hat im Rahmen einer Konzentrationsstrategie in zweierlei Hinsicht eine Gratwanderung zu absolvieren: Einerseits muss er die sektoralpolitischen Ziele unter dem Dach der Raumentwicklungsstrategie zusammenführen. Zum anderen muss er ein stimmiges Gesamtbild der räumlichen Entwicklung beschreiben, gleichzeitig aber den Regionen genügend Handlungsspielräume belassen. Sie selbst sollen ihre eigene Rolle innerhalb dieses kohärenten Rahmens der zukünftigen Schweiz definieren können.

Die Flächeninanspruchnahme nimmt weiterhin zu. Die sogenannte Zersiedlung und die damit verbundene Verkehrszunahme sind einerseits Ausdruck von Wohlstand, andererseits auch von der Übernutzung von öffentlichen Gütern, beispielsweise von Landschaft und Luft. Der Einzelne berücksichtigt bei seiner Entscheidung für eine grössere Wohnung auf der grünen Wiese nicht die Folgekosten für die Allgemeinheit, weil er keinen Preis dafür bezahlen muss. Auf dieses typische Marktversagen ist mit marktwirtschaftlichen Instrumenten zu antworten. Die Kosteninternalisierung, ein in Fachkreisen schon lange diskutierter Lösungsansatz im Umgang mit öffentlichen Gütern, ist ein geeigneter Ansatz. Er scheint uns besser in das föderalistische und wettbewerbsorientierte System der Schweiz zu passen als eine Kontingentierung der Siedlungsfläche oder eine zentralistisch verordnete Siedlungsbegrenzung.

Für die Beanspruchung von Flächen und die damit zusammenhängenden Folgewirkungen soll der Vollkostenpreis bezahlt werden, also der Marktpreis zuzüglich der extern verursachten Kosten. Durch diesen höheren Preis werden wirtschaftliche Anreize gesetzt, die Bodennachfrage zu verringern respektive die beanspruchten Flächen intensiver zu nutzen, beispielsweise durch eine höhere Siedlungsdichte. Da der Bodenmarkt

3 Kosteninternalisierungsstrategie

in der Schweiz zur Wahrung von Eigentums Garantien über die Grundbuchämter abgewickelt wird, scheint es verhältnismässig einfach, eine Internalisierungsabgabe, vergleichbar mit CO₂-Abgaben oder Klimarappen, zu erheben. Die erzielten finanziellen Beiträge an die öffentliche Hand sollten zweckgebunden für die entsprechenden öffentlichen Güter eingesetzt und nicht als zusätzliche Einnahmequelle zur Erhöhung der Staatsquote verwendet werden. Die Frage, ob alle Flächen – also bisherige und künftig in Nutzung befindliche – einbezogen werden sollen oder nur Flächen, die eine Hand- oder Nutzungsänderung erfahren, oder nur solche, die künftig neu einer Nutzung zugeführt werden, hängt von der rechtlichen und politischen Machbarkeit ab. Da eine entsprechende Abgabe zweckgebunden sein soll, muss die Möglichkeit bestehen, dass bei einer Abnahme der externen Grenzkosten die Abgabe reduziert wird. Eine Abgabe, die sich an der Einzelparzelle mit ihren Standorteigenschaften bemisst, wäre das ökonomische Optimum. Eine solche Ausgestaltung lässt sich aufgrund hohen Verwaltungs- und Transaktionskosten allerdings wohl kaum implementieren.

Insgesamt würde die Schaffung wahrer Preise zu einer effizienten Ressourcenallokation beitragen und zu Entscheidungen der einzelnen Marktteilnehmer führen, welche die Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung unterstützen und nicht torpedieren. Den Kritikern von Abgaben und Preiserhöhungen ist entgegenzuhalten, dass auch eine Kontingentierung und Siedlungsbegrenzung zu höheren Preisen führt, die unkontrollierbar und spekulativ zugunsten von einigen wenigen Grundeigentümern in die Höhe schnellen können, lange bevor überhaupt die erwünschten räumlichen Wirkungen einsetzen. Ebenso schneidet eine restriktive Siedlungsbegrenzung schlechter ab in Bezug auf den Umgang mit Folgeeffekten der Siedlungsentwicklung, beispielsweise der Mobilität. Da die künstlich erzeugte Knappheit ein unverrückbares Faktum wird, lässt sich mit einem geänderten Mobilitätsverhalten auf individueller Ebene keine Veränderung herbeiführen, es findet keine langfristige Bewusstseinsbildung statt.

Sollten dennoch Gründe bestehen für eine etwas exaktere Mengensteuerung als lediglich über Preissignale, gibt es die Option sogenannter Flächennutzungszertifikate als Kombination von Kontingentierung und Preisanreizen. Entsprechende Studien zur Machbarkeit und Ausgestaltungen liegen vor (Gmünder, 2004). Der politische Diskurs hierzu gestaltet sich zurzeit jedoch eher schwierig.

Im Rahmen der Kosteninternalisierungsstrategie ist der Bund demzufolge bei der Gestaltung des Planungsinstrumentariums gefordert. Er darf die Erprobung marktwirtschaftlicher Planungsinstrumente nicht ausschliesslich den Einzelinitiativen der Kantone überlassen, sondern kann die

entsprechenden Initiativen gezielt fördern und koordinieren. Die Wirkung der Kosteninternalisierung wird zusätzlich unterstützt, wenn künftig für Mobilität und Energie «wahre» Preise gelten. Beides, die Bewegung im Raum und der Verbrauch von Energie, verursachen externe Kosten, die durch Marktpreise zurzeit nicht umfassend abgedeckt werden. Die Internalisierung dieser Kosten wirkt sich positiv auf den Flächenverbrauch aus. Eine Zunahme der Mobilitätskosten führt zur Konzentration und Verdichtung; Bebauungsstrukturen, die zu einer Erhöhung der Energieeffizienz führen, werden begünstigt.

Die sozialräumliche Segregation ist eine zentrale Herausforderung für die Schweiz. Eine Raumentwicklungsstrategie auf nationaler Ebene sollte sich dieser Herausforderung annehmen und aufzeigen, mit welchen Möglichkeiten einem zu starken Auseinanderdriften von Gemeinden bezüglich ihrer Bevölkerungsstruktur entgegengewirkt werden kann. Aufgrund der sozialen Vielschichtigkeit des Phänomens sowie dessen grossräumiger Erscheinung ist eine Antwort über verschiedene Ansätze auf unterschiedlichen räumlichen Massstabsebenen zu suchen. Mit den bestehenden Finanzausgleichsinstrumenten auf nationaler und kantonaler Ebene bestehen bereits geeignete Gefässe, über die Ausgleichsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften installiert werden können. Eine zunehmende Institutionalisierung in Metropolregionen kann ebenfalls dazu genutzt werden, sozialräumliche Fragen zu adressieren, beispielsweise über eine gemeinsam getragene Politik, die Wohnqualität und Wohnvielfalt fördert.

Die Rolle des Bundes besteht darin, den Kantonen, Regionen und Gemeinden Wege zum Umgang mit sozialräumlichen Segregationsprozessen aufzuzeigen, indem vorbildliche Projekte auf der Ebene von Gemeinden und Stadtteilen unterstützt werden. Ein entsprechendes Förderprogramm sind beispielsweise die «projets urbains», mit denen der Bund innovative und integrative Ansätze von Agglomerationen im Umgang mit sozialen, wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Fragen fördert. Eine langfristige Mitverantwortung des Bundes für dieses Thema ist notwendig, ähnlich wie dies bei den Agglomerationsprogrammen erfolgt ist. Die Hauptverantwortung auf dieser kleinräumigen Massstabsebene tragen indessen die Kommunen. Angesichts sozialräumlicher Prozesse, die längst über die Stadtgrenzen hinaus wirksam sind, kann dies jedoch nicht länger nur eine Aufgabe der Städte sein, sondern muss im Rahmen einer umfassenden Metropolitanraum- beziehungsweise Agglomerationspolitik angegangen werden. Da die Beseitigung von starker sozialräumlicher Segregation teilweise quasi im Wohnzimmer beginnt, beschreiten zahlreiche Städte einen zielführenden Weg, wenn Vereine zur Quartierentwicklung ideell und finanziell unterstützt werden. Ein weiteres Schlüsselement für erfolgreiche Entwicklungsimpulse sind die Investoren, die

4 Sozialraumstrategie

4.3 Struktur:

Von der Vision zu Massnahmen

das Image eines Quartiers und eines Strassenzugs wesentlich verändern können. Dass dabei nicht zwei grundsätzlich verschiedene Welten aufeinander prallen und lediglich zu einer anderen Art der sozialräumlichen Segregation führen, bedingt gute Kenntnisse, Fingerspitzengefühl und zuweilen auch politische und gesellschaftliche Interventionen.

5 Gestaltungsstrategie Durch den dynamischen Entwicklungsverlauf hat die städtebauliche Qualität von Räumen im Sog der Urbanisierung vielerorts erheblich abgenommen. Angesichts der Feststellung, dass die Trends in der Siedlungsentwicklung weiterhin in dieselbe Richtung zielen werden, ist die Aufgabe der Gestaltungsstrategie eine doppelte: Die suburbanen Räume müssen städtebaulich saniert werden, während in periurbanen Räumen städtebauliche Vorsorge zu treffen ist. Werden diese Herausforderungen nicht konsequent angepackt, droht ein Attraktivitätsverlust, der sich langfristig negativ auf Wohlfahrt und Volkswirtschaft auswirkt. Berücksichtigt man diese langfristigen Kostenfolgen des Nichtstuns, ist eine «Qualitätsoffensive» schon aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Überlegungen naheliegend.

Raumplanung und Städtebau müssen als Reaktion auf die skizzierten Trends sowie die zunehmende Urbanisierung des Raums neue Antworten entwickeln. Wurde Städtebau bislang vorwiegend in den Kernstädten betrieben, muss vermehrt der gesamte urbanisierte Raum gestalterisch qualifiziert werden. Wenn die Zersiedlung schon unverrückbare Realität geworden ist, so soll wenigstens aktiv eine hohe Attraktivität und Qualität der Lebensräume herbeigeführt werden. Städtebau und Planung sollten vermehrt wieder deutlicher vermitteln – also lesbar machen –, ob man sich aktuell in der Kernstadt, in einem städtischen Aussenquartier, in einer Agglomerationsgemeinde oder in einem landwirtschaftlich geprägten Umfeld befindet.

Beim Schaffen von Qualität wird man sich der veränderten und zunehmend vielfältigen Bedürfnisse der Nachfragerinnen und Nachfrager, das heisst vorwiegend der Wohnbevölkerung, annehmen müssen. Die Nachfrage nach einem urbanen Wohnumfeld ist hoch, entsprechend hohe Preise sind heute in den Kernstädten für Wohnraum zu bezahlen. Eine nationale Raumentwicklungsstrategie sollte Schwerpunkträume einer städtebaulichen Qualitätsoffensive benennen und aufzeigen, mit welchen Instrumenten eine Attraktivitätssteigerung des städtischen Raums zu erreichen ist. In urbanisierten Räumen sind beispielsweise begrünte und beschattete Freiräume zwischen der dichten Bebauung erforderlich, auch um das sich derzeit verschlechternde Mikroklima zu verbessern und Kaltluftströme zuzulassen. Der Bund ist als Vorreiter gefordert: Er kann die Städte und Agglomerationen über geeignete Programme und Anreize für den anstehenden Stadtumbau sensibilisieren.

«Die Schweizer Raumentwicklung ist nicht nachhaltig», so lautete das Fazit des Raumentwicklungsberichts 2005. Warum ist dies der Fall? Schliesslich waren doch – spätestens seit den Grundzügen der Raumordnung Schweiz – die verschiedenen Programme, Instrumente und Gesetze auf eine nachhaltige Raumentwicklung ausgerichtet. Ein möglicher Grund unter vielen liegt in der mangelnden Verbindung einer übergeordneten Vision mit möglichen Strategien und zugehörigen Massnahmen, die von klar bezeichneten Institutionen umgesetzt werden können.

Eine Raumentwicklungsstrategie gliedert sich am besten in drei Elemente. Zuerst steht die Vision (1), das heisst die Ziele, die angestrebt werden. Darunter stehen Strategien (2) im Sinne von Themen und Handlungsmaximen, die darauf ausgerichtet sind, die Ziele der Vision in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen. Zu deren Umsetzung sind Einzelmassnahmen (3) notwendig, also Gesetze, Verordnungen, Bewilligungsverfahren, marktwirtschaftliche Instrumente und Anreize für freiwillige Verhaltensänderungen. Dies funktioniert jedoch nur, wenn auch festgelegt wird, wer welche Verantwortung über Vision, Strategie und Massnahmen übernimmt und mit welchen Kompetenzen er oder sie diese Aufgabe wahrnehmen kann.

Visionen beschreiben ein Bild der Zukunft. Diese Bilder vermitteln eine gemeinsame Vorstellung darüber, wie sich die Schweiz beispielsweise im Jahr 2025 räumlich präsentieren soll und welche Schritte dorthin führen. Diese Vorstellungen bestehen in klaren Bildern, wo künftig beispielsweise welche Siedlungsstruktur, welche Kulturlandschaften, welche Verkehrsmittel und Versorgungsangebote zu finden sind. Die Vision dient dabei als Orientierungsrahmen für ein koordiniertes Handeln und um zusätzliche gestalterische Kräfte zu mobilisieren. Die breite Diskussion der räumlichen Entwicklung der Schweiz hat Tradition. Landesausstellungen, aufrüttelnde Publikationen wie etwa «Achtung Schweiz» und spürbare Schocks wie Rohstoffverknappungen, Krisen der Finanzmärkte, kriegerische Auseinandersetzungen in Europa sowie Technologie-sprünge im Bereich der Mobilität und der Kommunikation haben immer wieder entsprechende Diskussionen ausgelöst. Mehrmals hat die Schweiz richtungweisende Entscheidungen getroffen und insgesamt

Raumentwicklung des Bundes

Vision

ARE

Strategien

Grundprinzipien
→A-C

Bewusstseinsbildung →A

Flexibilität in der Regulierung →B

Langfristige Tragfähigkeit →C

Teilstrategien
→1-5

Vernetzungsstrategie →1

Konzentrationsstrategie →2

Kosteninternalisierungsstrategie →3

Sozialraumstrategie →4

Gestaltungsstrategie →5

Massnahmen

Tafel 3: Inhaltliche Elemente:
Von der Vision zu Massnahmen

Raumentwicklung des Bundes

Vision

ARE

Strategien

Grundprinzipien
→A-C

Bewusstseinsbildung →A

Flexibilität in der Regulierung →B

Langfristige Tragfähigkeit →C

Teilstrategien
→1-5

Vernetzungsstrategie →1

Konzentrationsstrategie →2

Kosteninternalisierungsstrategie →3

Sozialraumstrategie →4

Gestaltungsstrategie →5

Bund

ASTRA

BAV

ARE

ARE

ARE

ARE

ASTRA

ASTRA

BWO

BAFU

BAV

BAFU

BAFU

SECO

BLW

SECO

SECO

BAV

BWO

BAZL

BBT

BFE

BFS

Massnahmen

Tafel 4: Prozess:
Gemeinsame Verantwortung

Institutionelles Umfeld

davon eigentlich immer profitiert. Ein gutes Beispiel dafür sind die Investitionen in eine schienengebundene Mobilität, die einen grossen Beitrag an die Entwicklung, an Wohlstand, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Kohäsion geleistet haben.

Strategien benennen innerhalb gegebener Handlungsspielräume die Stossrichtungen, die zum Erreichen eines Ziels beziehungsweise einer Vision zu verfolgen sind. Eine erfolgreiche Strategie setzt bei den zentralen Herausforderungen an und basiert darauf, dass eine Entwicklung erkannt und in Ursache und Wirkung analysiert wird. Eine wesentliche Anforderung an eine nationale Raumentwicklungsstrategie ist die Definition von Massnahmen, die ganz konkret aufzeigen, wie die übergeordneten Strategien umgesetzt werden. In der Raumentwicklungspolitik sind hauptsächlich drei Möglichkeiten vorhanden, wie der Raum mit Massnahmen beeinflusst werden kann: Verbot, Gebot und Angebot. Verbote sind Gesetze, die dirigistisch und rechtsverbindlich regeln, was wo erlaubt ist. Mit Geboten und Anreizen sind Massnahmen gemeint, die das Bewusstsein für eine gezielte Raumentwicklung fördern und das Verhalten des Einzelnen beeinflussen. Die Angebote letztlich bestehen in Infrastruktur, die Wirtschaft und Bevölkerung bei Entscheiden mit räumlichen Auswirkungen miteinbeziehen. Im Zentrum steht die Verkehrsinfrastruktur, aber auch jegliche Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen, die den Standortwettbewerb beeinflussen. Die Vision und die strategischen Stossrichtungen sollten es ermöglichen, die verschiedenen Massnahmen und Projekte systematischer zusammenzuführen und auf das gemeinsame Entwicklungsziel auszurichten. Die Umsetzung muss dabei natürlich in die Realitäten des Föderalismus und des heutigen institutionellen Systems eingebettet werden. Ansonsten verkommen formulierte Visionen und Strategien zu Wunschdenken, das zwar auf Plänen und in Texten festgehalten ist, aber nicht in Umsetzungsschritten überführt werden kann. Ein Erfolg versprechendes Vorgehen zur Durchsetzung von Massnahmen für eine strategische Raumentwicklung besteht darin, beispielhaft konkrete Projekte zu erarbeiten und deren Umsetzung im Zusammenspiel von Bund, Kantonen, Gemeinden und allenfalls privaten Akteuren voranzutreiben. Die Projekte können dabei eine Veränderungs-, eine Impuls- oder eine Promotionsfunktion oder eine Kombination davon wahrnehmen. Veränderungsprojekte wollen einen Wandel und ein Umdenken bei besonders herausfordernden Themen herbeiführen. Mit Impulsprojekten kann neu auftauchenden Fragestellungen der notwendige Anstoss verliehen werden, um in grossen Schritten voranzukommen. In den Promotionsprojekten soll eine Strategie, ein Entwicklungskonzept oder ein Verhalten populär gemacht werden, eine öffentliche Debatte lanciert oder Identifikationskraft für eine Idee geschaffen werden.

4.4 Prozess: Von der Mitwirkung zur Verantwortung

Bisher lag die Federführung für die Raumentwicklung Schweiz beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE. Bundesämter und Kantone, so erfahren wir es zumindest in unseren Projekten, nahmen die Produkte des ARE als strategisch-konzeptionelle Instrumente für die Raumentwicklung wahr. In ihrer täglichen Arbeit orientieren sie sich mal mehr, mal weniger daran. Soll eine Raumentwicklungsstrategie für die Schweiz ihre volle Wirkungskraft entfalten, muss der Anspruch höher liegen. Eine verstärkte Berücksichtigung der übergeordneten Zielsetzungen für die Raumentwicklung Schweiz in den anderen Bundesämtern und Kantonen ist nur über eine höhere Identifikation mit den Inhalten und dem Instrument einer nationalen Raumentwicklungsstrategie zu erreichen. Nach dem Grundsatz «Von der Mitwirkung zur Verantwortung» kann ohne strukturellen Umbau der Bundesverwaltung eine gemeinsam getragene Raumentwicklungsstrategie erarbeitet werden. Dass weitere Bundesämter die Verantwortung durchaus übernehmen werden, zeigt das Beispiel der Neuen Regionalpolitik des Bundes. Darin erhebt das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco die horizontale Koordination von raumwirksamen Sektoralpolitiken zu einer von drei tragenden Säulen der Regionalentwicklung. Eine breite und departementsübergreifende Beteiligung der Fachämter könnte aus unserer Sicht beispielsweise im wie folgt skizzierten Prozess erfolgen:

- › **Definition der Raumentwicklungsstrategie.** Gemeinsam wird unter Beizug aller Informations- und Wissensträger die Raumentwicklungsstrategie für die Schweiz – verstanden als Vision mit zugehörigen Strategien und Massnahmen – entworfen, diskutiert und räumlich-visuell wie auch textlich festgehalten. Das ARE übernimmt dabei die Rolle der Prozessmanagerin.
- › **Zuweisung der Verantwortung für Teilstrategien auf die Bundesämter unter Koordination des ARE.** Ist eine gemeinsame Vision erarbeitet und der Weg dahin festgesetzt, werden die verschiedenen strategischen Ansätze dem Beteiligten zur Verantwortung übergeben, der aufgrund von Kompetenzen und Ressourcen am besten dafür geeignet ist. Genauso

geschieht es bereits heute mit den Konzepten und Sachplänen, die mit Unterstützung des ARE durch entsprechende Fachämter erarbeitet werden. Allerdings sollen die Strategien nicht isoliert von der Gesamtstrategie entwickelt werden, sondern sie werden gemeinsam erarbeitet und dann einer verantwortlichen Stelle für Umsetzung und Fortschreibung übergeben. Die Gesamtkoordination und die Verantwortung für die Vision liegen beim ARE.

Die Übertragung von Verantwortung für die Raumentwicklung an verschiedene Fachämter bei gleichzeitiger querschnittsorientierter Arbeitsweise beim Bund stellt sicher, dass entsprechende Massnahmen und Handlungsmaximen an kantonale Ämter durchgereicht werden. Von herausragender Bedeutung sind insbesondere Bundesämter, die den Kantonen grosse Geldsummen zwecks Erhalt, Erneuerung und Ausbau von Infrastruktur zukommen lassen. Die Bewertung von Vorhaben sollte automatisch immer auch die Überprüfung hinsichtlich der Raumentwicklungsstrategie des Bundes beinhalten.

- › **Verknüpfung der Raumentwicklungsstrategie mit Planungs- und Führungsinstrumenten des Bundes.** Die Bundesverwaltung verfügt heute über moderne Planungs- und Führungsinstrumente. Die Raumentwicklungspolitik hat diese Instrumente zu nutzen, beispielsweise zur besseren Verknüpfung mit der langfristigen Finanzplanung des Bundes, mit der Infrastrukturpolitik sowie der Agrar- und Umweltpolitik sowie mit kantonalen politischen Planungen. Diese Planungs- und Führungsinstrumente unterstützen die Zuweisung von klaren Verantwortlichkeiten, Zeiträumen und Finanzressourcen für die erfolgreiche Umsetzung einer nationalen Raumentwicklungsstrategie.

- › **Evaluierungssystem mitdenken und parallel aufbauen.** Vision, Strategien und Massnahmen zur Umsetzung können wirksam und zweckmässig oder auch ohne Wirkung und zu ressourcenintensiv sein. Daneben steht die Welt nicht still, wodurch Strategien und Massnahmen laufend an neue Gegebenheiten angepasst werden sollten. Die Wirksamkeit einer Raumentwicklungsstrategie beruht auch auf periodischer Evaluation und Optimierung.

5.0 Raumentwick- lung Schweiz 2025 – Ein Blick in unsere Zukunft

Ein Diskussionsbeitrag zur Raumentwicklung Schweiz 2025 aus Sicht eines Ingenieur-, Planungs- und Beratungsunternehmens – mit diesem Ziel sind wir zur vorliegenden Publikation gestartet. Basierend auf unserer täglichen Arbeit haben wir versucht, Erfahrungen aus Projekten auf unterschiedlichen räumlichen Massstabsebenen zusammenzuführen und daraus unsere eigenen Vorstellungen zu einer künftigen Raumentwicklungsstrategie für die Schweiz zu entwickeln. Dass unser Beitrag mit seiner selektiven und exemplarischen Herangehensweise nicht alle Fragen von A bis Z abdecken oder gar abschliessend beantworten kann, versteht sich von selbst. Wenn es uns gelungen ist, den Blick auf die zentralen Herausforderungen zu schärfen und einen Beitrag zu möglichen Antworten zu liefern, dann haben wir unser selbst gesetztes Ziel erreicht.

Ein Grundgedanke zieht sich als roter Faden durch die gesamte Arbeit: Ausserhalb des nationalen politischen Einflusses verursachte Trends werden das künftige räumliche Bild der Schweiz prägen. Wir haben ausgeführt, wie die Trends der Wissensökonomie, der Demografie, des Klimawandels, des Verkehrs und der Landwirtschaft direkt und indirekt auf die räumliche Entwicklung der Schweiz wirken. Denn in der Raumentwicklung bestehen starke Pfad- und Aussenabhängigkeiten. Beispiele hierfür sind der demografische Wandel, bestehende, kostenintensive Verkehrsnetze und der dynamische, globale Standortwettbewerb mit einer fortschreitenden weltweiten wirtschaftlichen Spezialisierung und Arbeitsteilung.

Daraus eine resignierte Haltung ableiten zu wollen, wäre indessen völlig verfehlt. Die öffentliche Hand wird weiterhin an den verschiedensten Stellen über grössere oder kleinere Handlungsspielräume verfügen, um Einfluss auf den Raum zu nehmen. Die Antworten, wie wir sie mit den drei Grundprinzipien «Bewusstseinsbildung», «Flexibilität in der Regulierung» und «langfristige Tragfähigkeit» sowie mit den Teilstrategien Vernetzungs-, Konzentrations-, Kosteninternalisierungs-, Sozialraum- und Gestaltungsstrategie formuliert haben, sind geprägt von einem Gestaltungsoptimismus. Sie berücksichtigen die gestalterische Kraft der Entwicklungstreiber und verbinden ökonomische und gesellschaftliche Notwendigkeiten und Zwänge mit politischem Gestaltungsanspruch und Gestaltungswillen. Die Teilstrategien zeigen, dass der Bund mit seiner Raumentwicklungspolitik eine aktive Rolle übernehmen kann und muss. Alleine wird dies nicht gelingen. Je nach thematischer Herausforderung ist dabei ein abgestimmtes Zusammengehen notwendig, sei dies mit anderen Bundesämtern, Kantonen, Metropolitanräumen, Agglomerationen, Regionen oder Städten und Gemeinden.

Angesichts des Orientierungsbedarfs in einem zunehmend unübersichtlichen Umfeld scheint uns bei Kantonen, Regionen und Gemeinden die

Bereitschaft vorhanden, Überlegungen zu einer nationalen Raumentwicklungsstrategie als starke Orientierungshilfe in ihre Entwicklungsvorstellungen zu integrieren. Die zahlreichen Aktivitäten auf unterschiedlichen Ebenen – in Regionen, Agglomerationen oder Metropolitanräumen – zeigen zweierlei: Es besteht ein Bedarf nach und eine Bereitschaft zu neuen Kooperationen, Instrumenten und Strukturen in der Planung. Diesen Suchprozess gilt es von Seiten des Bundes zu fördern und zu unterstützen. Dabei darf auch einmal ein mutiger Schritt nach vorne gemacht werden. Denn gerade in institutioneller Hinsicht scheinen uns heute Lösungen machbar – und bis 2025 auch umsetzbar –, die bis vor Kurzem noch undenkbar waren.

- > Behrendt, H., und Kruse, C. (2001): Die Europäische Metropolregion Zürich – die Entstehung des subpolitischen Raumes. In: *Geographica Helvetica* 56 (2001), Nr. 3, S. 202–213, Basel.
- > Blöchliger, H. (2005): Baustelle Föderalismus. *Avenir Suisse, NZZ Libro*, Zürich.
- > Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2008): *Agrarbericht 2008*. BBL, Bern.
- > Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2005): *Raumentwicklungsbericht 2005. Zusammenfassung*. BBL, Bern.
- > Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): *Bauzonenstatistik Schweiz 2007*. BBL, Bern.
- > Bundesamt für Statistik BFS (2006): *Demografisches Porträt der Schweiz*. Neuchâtel.
- > Bundesamt für Statistik BFS (2009): *Daten zur Aktualisierung 2009 des mittleren Szenarios (A-00-2005/09) der Bevölkerungsprognose für die Schweiz*. Neuchâtel.
- > Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2007): *Kartensammlung zur Europäischen Raumentwicklung*. Download auf http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1002192/Kartensammlung-zur-Europaeischen-Raumentwicklung.pdf
- > Diener, R., Herzog, J., Meili, M., de Meuron, P., und Schmid C. (2005): *Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt*. ETH Studio Basel, Birkhäuser Verlag.
- > Gmünder, M. (2004): *Mit weniger Planung zu mehr Raum? Zum Einsatz anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung*. In: Schaltegger, C., und Schaltegger, S. (Hrsg.): *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*. vdf, Zürich.
- > Institut für Verkehrstechnik und Transportsysteme IVT (2005): *Entwicklung der Reisezeiten in der Schweiz*. Kartentafel. ETH Zürich.
- > Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC (2007): *Climate Change 2007. Synthesis Report*. United Nations Environment Programme, Genf.
- > OcCC/ProClim (2007): *Klimaänderung und die Schweiz 2050. Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft*. Bern.
- > Pensimo Management AG (Hrsg.) (2007): *Efficas. Langfristige Perspektiven im Schweizer Immobilienmarkt*. Zürich.
- > Thierstein, A., Kruse, C., Glanzmann, L., Gabi, S., und Grillon, N. (2006): *Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz*. NZZ Libro, Zürich.
- > Abbildung 1: *Bedeutungsgewinn der Wissensökonomie 1995 bis 2025 in unterschiedlichen Teilräumen der Schweiz*→S. 20
- > Abbildung 2: *Wohnflächenentwicklung Schweiz in Abhängigkeit der demografischen Entwicklung und des individuellen Flächenbedarfs bis ins Jahr 2025*→S. 28
- > Abbildung 3: *Volkswirtschaftliche Kosten der Elementarschäden 1972 bis 2005*→S. 31
- > Abbildung 4: *Kumulierte Investitionen (Unterhalt und Bau) in Schiene und Strasse 1950 bis 2025, ohne Inflationsbereinigung*→S. 35
- > Abbildung 5: *Verwaltungstreppe: Jährlicher Übergang von bewirtschaftetem Landwirtschaftsland zu Wald in Hektaren pro Jahr*→S. 41
- > Karte 1 + 13: *Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Abb. 10: Karte der räumlichen Struktur. Entwurf vom 24. Juni 2008*→S. 12 + 98–99
- > Karte 2: *Zunehmende Bedeutung der Wissensökonomie bis ins Jahr 2025, ausgehend von Agglomerationen und Kernstädten der Metropolregionen*→S. 22
- > Karte 3: *Regionale Wohnflächenentwicklung in Abhängigkeit der demografischen Entwicklung und des individuellen Flächenbedarfs bis ins Jahr 2025*→S. 27
- > Karte 4: *Zusammengefasste Klimarisiken in der Schweiz nach www.klimarisiko.ch*→S. 32
- > Karte 5: *Tatsächliche und prognostizierte Entwicklung der Reisezeiten im MIV und im ÖV zwischen 1950 und 2025*→S. 38–39
- > Karte 6: *Mögliche räumliche Verbreitung der drei Gebietstypen einer abgestimmten Landwirtschafts- und Raumentwicklungspolitik im Jahr 2025*→S. 43
- > Tabelle 1: *Chancen und Herausforderungen von Metropolregionen aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Wissensökonomie*→S. 24
- > Tafel 1: *Vorstellung über die Wirkung von Sektoralpolitik auf die Raumentwicklung unter Beeinflussung von Trends*→S. 14
- > Tafel 2: *Zusammenzug der räumlichen Auswirkungen von fünf zentralen Herausforderungen*→S. 50–51
- > Tafel 3: *Inhaltliche Elemente: Von der Vision zu Massnahmen*→S. 84
- > Tafel 4: *Prozess: Gemeinsame Verantwortung*→S. 85

- > Herausgeber: Ernst Basler + Partner AG,
Mühlebachstrasse 11, 8032 Zürich

- > Redaktion: Christof Abegg, Benjamin Buser,
Wilhelm Natrup, Tillmann Schulze, Mark Sieber,
Alain Thierstein, Matthias Thoma und Joëlle Zimmerli

- > Gestaltung und Fotografie: Lukas Mettler

- > Lektorat: sprach-art, Wettingen

- > Produktion: TBS Identity, Zürich

- > Druck: Offsetdruck Goetz AG, Geroldswil

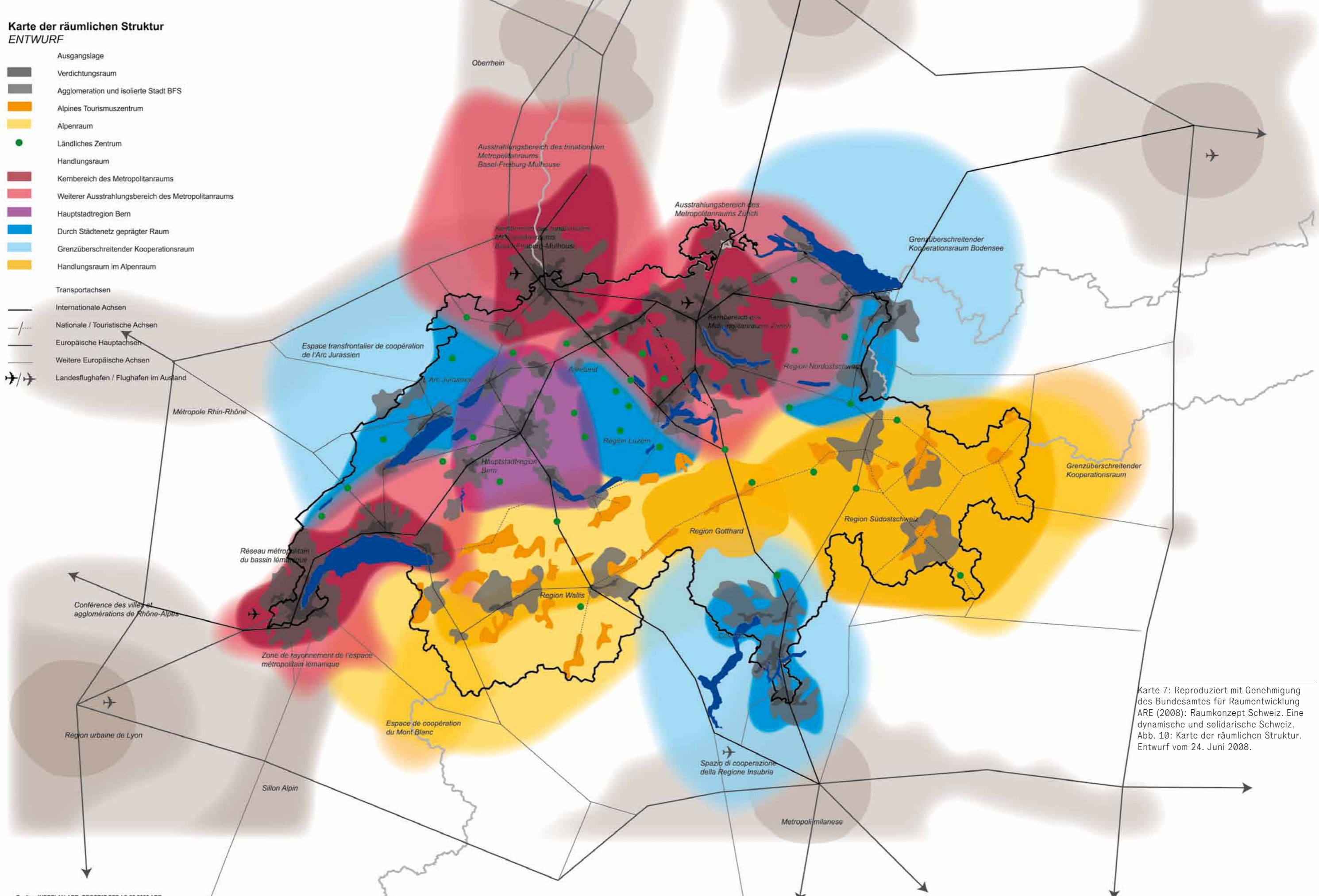
- > Nachdruck, auch auszugsweise,
mit Quellenangabe gestattet

- > Empfohlene Zitierweise: Ernst Basler + Partner
(2009): Raumentwicklung Schweiz 2025 – Ein Blick
in unsere Zukunft. Zürich.

- > Bestellung: www.ebp.ch (Webcode 2025)
Kontakt: raumentwicklung2025@ebp.ch

Karte der räumlichen Struktur
ENTWURF

- Ausgangslage
- Verdichtungsraum
- Agglomeration und isolierte Stadt BFS
- Alpines Tourismuszentrum
- Alpenraum
- Ländliches Zentrum
- Handlungsraum
- Kernbereich des Metropolitanraums
- Weiterer Ausstrahlungsbereich des Metropolitanraums
- Hauptstadtregion Bern
- Durch Städtetz geprägter Raum
- Grenzüberschreitender Kooperationsraum
- Handlungsraum im Alpenraum
- Transportachsen
- Internationale Achsen
- Nationale / Touristische Achsen
- Europäische Hauptachsen
- Weitere Europäische Achsen
- Landesflughafen / Flughafen im Ausland



Karte 7: Reproduziert mit Genehmigung des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Abb. 10: Karte der räumlichen Struktur. Entwurf vom 24. Juni 2008.

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
EBP	Ernst Basler + Partner
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EMM	Europäische Metropolregion München
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
Fifa	Fédération Internationale de Football Association
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben im öffentlichen Verkehr
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NGO	Non-Governmental Organization
ÖV	Öffentlicher Verkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
WTO	World Trade Organization
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur