

Geschäftsstelle:

Walter Schenkel, c/o synergo
Grubenstrasse 12, Postfach 5284
8045 Zürich, admin@synergo.ch
T: 043 960 77 33, Fax: 043 960 77 39

Bundesamt für Raumentwicklung, ARE

3003 Bern

Zürich, den 1. Juni 2011

Stellungnahme Raumkonzept Schweiz

Angepasste Version vom 1. Juni 2011 / Metropolitanrat, Geschäftsstelle

Allgemeine Bemerkungen

Im Namen der Metropolitankonferenz Zürich nimmt der Metropolitanrat grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber dem Raumkonzept Schweiz ein. Dies hat zur Folge, dass in der vorliegenden Stellungnahme weniger auf jene Punkte eingegangen wird, mit denen der Metropolitanrat einverstanden ist, sondern dass jene Punkte ein Übergewicht haben, welche für eine nochmalige Überprüfung vorgeschlagen werden.

- Das Raumkonzept dokumentiert anschaulich die Bedeutung verschiedener **funktionaler Handlungsräume**, so auch der Metropolitanräume. Basierend auf diesem Konzept lässt sich der Mehrwert für diese Räume und ihre Teilregionen überzeugend aufzeigen.
- Die Bezeichnung verschiedener funktionaler Handlungsräume ist eine grundlegende Innovation gegenüber den Grundzügen der Raumordnung von 1996. Es wird nicht mehr grob in Städte, ländliche Räume, Jura und Alpenraum unterteilt. Die im Raumkonzept ausgewiesenen Handlungsräume erlauben die Berücksichtigung **spezifischer Eigenheiten** (Gesellschaft, Kultur, Wirtschaft, Raum, Verkehr, etc.) in diesen Räumen, Eigenheiten, die nicht an politisch-territoriale Strukturen gebunden sind.
- Eine weitere bedeutende Innovation gegenüber den Grundzügen der Raumordnung von 1996 ist der partizipative Prozess der Erarbeitung des Raumkonzepts. Der Einbezug der direkt Betroffenen in die Planung der Handlungsräume verspricht eine stärkere Identifikation der Planungsverantwortlichen mit den Zielen des Raumkonzepts Schweiz. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden entspricht in der Vorgehensweise dem in der Metropolitankonferenz gelebten Ansatz der **Multilevel-Governance**.
- Es werden Eckpunkte aufgezeigt, welche Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden darin unterstützen, ihre Sach-, Richt- und Nutzungsplanungen auf das Raumkonzept auszurichten, mit dem Ziel: **weg vom sektoriellen Denken** hin zur projektorientierten, interdisziplinären und überregionalen Zusammenarbeit in funktionalen Räumen.

Der Metropolitanrat nimmt die Gelegenheit wahr, auf ein paar Unklarheiten oder inhaltliche Defizite im Raumkonzept Schweiz hinzuweisen:

- Die **Wettbewerbsfähigkeit** wird mehrmals zitiert, bleibt aber etwas unklar, insbesondere wenn es darum geht, Wechselwirkungen zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Raumentwicklung aufzuzeigen. Das Raumkonzept sollte die Bemühungen der Handlungsräume zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit unterstützen.
- Im Raumkonzept fehlt bis zu einem gewissen Grad die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Handlungsräumen in der Schweiz. Wo liegen die Synergien, wo die Unterschiede zwischen den schweizerischen Metropolitanräumen? Wie können die Handlungsräume gemeinsam ihre Stärken bündeln bzw. ihre Schwächen minimieren? Welche **Rolle kommt dabei dem Bund** zu? Der Metropolitanrat sieht hier eine vermittelnde Rolle. Bei den Empfehlungen an den Bund in Kapitel 5.2 fehlt der Umgang mit den funktionalen Handlungsräumen, so auch mit den Metropolitanräumen.
- Gewisse Fragezeichen werden hinter die **konkrete Abgrenzung der funktionalen Räume und Raumtypen** gesetzt, weil sie z.T. nicht mit den Strukturen bereits formierter Metropolitanräume übereinstimmen (z.B. Zürich). Hier sollten aktuelle Entwicklungen besser berücksichtigt werden.
- Die Ziele des Raumkonzepts sind an keinen **zeitlichen Planungshorizont** geknüpft. Bis wann können diese Ziele erreicht werden? Braucht es konkrete Meilensteine dazwischen? Zudem sind die eigentlichen Ziele des Raumkonzepts sehr allgemein formuliert. Diese beiden Tatsachen erschweren die Kontrolle der Zielerreichung, auch mit Blick auf eine künftige Aktualisierung des Raumkonzepts. Bei der Weiterentwicklung und Umsetzung sollte die Wissenschaft stärker einbezogen werden.
- Obschon das Raumkonzept eine strategisch-planerische Funktion hat, stellt es in weiten Teilen den Status Quo der Raumentwicklung dar. Die aktuelle Entwicklung wurde aber schon im Raumentwicklungsbericht von 2005 als weitgehend nicht nachhaltig bezeichnet. Eine reine **Trendfortschreibung** der aktuellen Entwicklung kann in bestimmten Räumen wie zum Beispiel dem stark wachsenden Metropolitanraum Zürich schon in kurzer Zeit starke Landnutzungskonflikte und Überschwangeffekte in benachbarte Handlungsräume hervorrufen (z.B. Konflikte zwischen Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung mit der Erhaltung von Fruchtfolgefächern in Metropolitanräumen).
- Übergeordnete **Megatrends** wie z.B. klimatische Veränderungen, wirtschaftliche und politische Krisen, etc. werden im Raumkonzept nicht als exogene Treiber der Raumentwicklung berücksichtigt. Diese können aber auch in der Schweiz zu starken Veränderungen in der Ressourcennachfrage oder der Bevölkerungszahl und -struktur führen. Das Raumkonzept gibt keine Hinweise, wie mit Unsicherheiten, die mit solchen Megatrends verbunden sind, umzugehen ist. Denkbar wäre hier zum Beispiel das Aufzeigen von Entwicklungsszenarien.
- Das **Thema Wirtschaft**, insbesondere Industrie und Gewerbe, ist ausgeklammert, auch in der Hauptbotschaft. Aufgrund entsprechender Bedürfnisse und Zahlungsfähigkeit kann diese Nutzung nicht über "Entwicklungsschwerpunkte für Wohnen und Arbeiten" in den Zentren abgehandelt werden.
- Neben den Staatsebenen sollten auch andere Akteure wie die **Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Gruppen** als Akteure angesprochen werden. Das Raumkonzept lässt sich kaum allein über das politisch-administrative System umsetzen.

Frage 1: Ist das Raumkonzept ein geeigneter Orientierungsrahmen, um die zukünftigen Herausforderungen der Raumentwicklung gezielt und wirkungsvoll angehen zu können?

Der Metropolitanrat erachtet das Raumkonzept Schweiz als einen geeigneten Orientierungsrahmen für die strategische Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden:

- Es ist eine bisher einzigartige politische Grundlage für eine besser koordinierte und nachhaltige Raumentwicklung, mit dem Ziel, **künftigen Generationen** intakte und gut funktionierende Lebens- und Wirtschaftsräume zu hinterlassen. Diese Verantwortung können allenfalls ganz am Anfang noch mehr unterstrichen werden.
- Aufgrund der bestehenden Kompetenzordnung bleibt die Umsetzung des Raumkonzepts den institutionellen Akteuren in ihren jeweiligen Zuständigkeiten vorbehalten. Hier hätte das Raumkonzept die Rolle **neuer Zusammenarbeitsmodelle** in den funktionalen Handlungsräumen noch etwas besser beleuchten können, weil es gerade in der Raumplanung darum geht, die oftmals starren Kantons- und Gemeindegrenzen zu überschreiten.

Frage 2: Unterstützen Sie die fünf Ziele des Raumkonzepts (Kap. 2)? Fehlen zentrale Aspekte, die durch diese Ziele nicht abgedeckt sind?

Neben der grundsätzlichen Befürwortung der fünf Ziele hat der Metropolitanrat folgende Bemerkungen:

- Die **Siedlungsentwicklung nach Innen** bleibt ein Schlagwort. Verdichtung und Siedlungserneuerung reichen alleine nicht aus. Daraus ergeben sich neue Herausforderungen, beispielsweise im Verkehr, bei der Siedlungsqualität, beim Umgang mit Industrie und Gewerbe. Zum Teil ist ein neues Verständnis darüber erforderlich, welche Infrastrukturausgaben getätigt werden können und sollen, ob bestehende Vorschriften noch zeitgemäss sind oder nicht.
- Auf Seite 17 wird die Stärkung des **öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen** insbesondere für den Pendlerverkehr genannt, während die SBB genau diesen Pendlerverkehr verteuern möchte. Wie geht das Raumkonzept mit solchen Widersprüchen um?
- Mit Genugtuung wird zur Kenntnis genommen, dass für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (Kap. 2.4) die Metropolitanräume an die internationalen Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsnetzwerke angebunden sein müssen. Umgekehrt könnte hier das Raumkonzept auch die Metropolitanräume stärker „in die Pflicht nehmen“, beispielsweise mit der Empfehlung, dass diese ihre **Infrastrukturbedürfnisse nach sachlichen Kriterien** abklären, verabschieden und begründet beim Bund einreichen (vgl. Schlüsselvorhaben Verkehr Metroraum Zürich).
- Das Kapitel „Solidarität leben“ enthält Ausführungen, die kaum jemand bestreitet. Es fehlen aber konkrete Hinweise, wie beispielsweise das **Bundesparlament** diese Solidarität unterstützen sollte.

Frage 3: Antworten die Strategien im Kapitel 3 auf die zentralen Herausforderungen der zukünftigen Raumentwicklung? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?

Es ist zu begrüßen, dass die Zusammenarbeit und Partnerschaften über die institutionellen Grenzen hinweg gestärkt werden sollen. Weitere Vorschläge sind:

- Im Raumkonzept muss die Rolle der Metropolitanräume als Zugpferde einer polyzentrischen Raumentwicklung unterstrichen werden; sie sind die **Motoren für wirtschaftliche und innovative Entwicklungen**, welche der ganzen Schweiz zugute kommen. Auf den Begriff der Städteneetze in Kap. 3.1 und 3.2 könnte verzichtet werden, weil jetzt der Begriff der funktionalen Handlungsräume im Vordergrund stehen sollte.
- In der Karte auf Seite 32-33 sollte der **Perimeter des Metropolitanraums Zürich** auf den Perimeter des Vereins Metropolitanraum Zürich Rücksicht nehmen. So sollte der Perimeter bis und mit Agglomeration Luzern gehen, einerseits weil Kanton und Stadt Luzern Gründungsmitglieder der Metropolitankonferenz sind, andererseits weil die statistische Definition der Metropolitanräume auf relativ schwachen Indikatoren basiert (siehe auch Überarbeitung Definition beim BFS). Das Gleiche gilt im Kanton Schaffhausen bzw. Stein am Rhein: Der Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden haben eine starke Orientierung nach Zürich (z.B. Halbstundentakt). Auf den Kanton Thurgau bezogen sollte der Perimeter bis Weinfelden und Kreuzlingen gehen.
- Auf die Entkopplung der Entwicklungen im **Güter- und Personenverkehr** von jenen in der Wirtschaft (Wachstum) ist zu verzichten. Funktionale Handlungsräume entstehen genau wegen solchen Wechselwirkungen (Seite 17).

Frage 4: Antworten die strategischen Stossrichtungen in den Handlungsräumen in Kapitel 4 auf die zentralen Herausforderungen Ihres Raumes? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?

Grundsätzlich sind die Stossrichtungen zu begrüßen. Die Kapitel über die Metropolitanräume erfassen die wesentlichen Eckpunkte:

- Das Kapitel 4.1.1 über den Metropolitanraum Zürich ist nicht ganz vollständig, insbesondere unter dem Blickwinkel, dass an diesem Raum acht Kantone beteiligt sind. Das Kapitel sollte neben den Zürcher Gebieten stärker auf **Gebiete in den anderen Teilregionen des Metropolitanraums Zürich** eingehen. Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen, Zug, Schwyz, etc. zeichnen sich nicht allein durch die Qualität der Landschaft aus, sondern prägen diesen Raum auch wirtschaftlich, kulturell und politisch mit. Vor diesem Hintergrund erscheinen auch die Karten 1 und 2 nicht immer plausibel und stehen z.T. im Widerspruch zu vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (z.B. Thurgau).
- Die Beschreibung von **Luzern** als klein- und mittelstädtisch geprägter Handlungsraum erfasst zwar das Spannungsfeld zwischen seiner Funktion als eigenständiger Raum und dem Metropolitanraum Zürich. Es sollte aber deutlicher zum Ausdruck kommen, dass sich Kanton und Agglomeration Luzern als Teil des Metropolitanraums Zürich verstehen und nicht – oder nicht allein – als separater Handlungsraum.

- Es stellt sich die Frage, ob das Raumkonzept bereits gewisse Eckpunkte der **statistischen Neudefinition von Agglomerations- und Metropolitanräumen** einbauen könnte (vgl. AggloSuisse beim BFS). Neben der statistischen Definition sollten Metropolitanräume auch durch „weiche“ Faktoren wie gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Indikatoren beschrieben werden (siehe dazu den statistischen plus Mitgliederperimeter der Metropolitankonferenz Zürich).

Frage 5: Unterstützen Sie die Empfehlungen im Kapitel 5 „Gemeinsam handeln“? Sind sie vollständig oder braucht es noch zusätzliche Empfehlungen?

Im Grundsatz unterstützt der Metropolitanrat die Empfehlungen. Kritische Anmerkungen sind die folgenden:

- Aus kantonaler Sicht ist zu betonen, dass das Raumkonzept Schweiz eine **Planungshilfe** darstellt und für Kantone bzw. Gemeinden keine Behördenverbindlichkeit erreichen kann. Andernfalls müsste ein ordentliches Sachplanverfahren (Richtplanverfahren) durchlaufen werden.
- Wie bereits oben zur Frage 1 ausgeführt ist die Bedeutung der Handlungsräume zu wenig ersichtlich: Welches ist die **Rolle, die man diesen Handlungsräumen beimisst**? Unter Kap. 5 wird zwar "...das Denken und Handeln in Handlungsräumen, eine an Projekten orientierte und interdisziplinäre Herangehensweise und die tripartite Partnerschaft aller Staatsebenen" angesprochen. Bei den Empfehlungen fehlt dann aber die daraus zu ziehende Konsequenz, nämlich nicht allein Bund, Kantone, Städte und Gemeinden anzusprechen, sondern auch die funktionalen Handlungsräume.
- Es geht nicht darum, die bestehende Zuständigkeitsordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in Frage zu stellen. Falls sich aber funktionale Handlungsräume auf politischer Ebene organisiert haben, sollten diese als **legitimierte Akteure und Empfänger von Handlungsempfehlungen** wahrgenommen werden. Welche Rolle, welche Aufgaben könnten in Zukunft solche Handlungsräume abdecken? Müsste ggf. stärker zwischen grossen Handlungsräumen und deren funktional geprägten Teilräumen differenziert werden (z.B. Entwicklungskorridore)? Zu fördern ist auch die Zusammenarbeit *zwischen* den Metropolitanräumen.
- Schliesslich sind die vorgesehenen **Modellvorhaben** für die Umsetzung des Raumkonzepts Schweiz ein guter Ansatz. Er erlaubt die kontinuierliche Anpassung und Optimierung der Umsetzung des Raumkonzepts in den verschiedenen Teilräumen.

Frage 6: Sind Sie bereit, im Rahmen Ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten zur Umsetzung des Raumkonzepts beizutragen? Welche konkreten Massnahmen können Sie sich dabei vorstellen?

Hier im Vordergrund steht die Forderung, dass der im Raumkonzept gelebte tripartite Ansatz auch bei der Umsetzung konsequent angewendet wird:

- Die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden ist wichtig. In einem Funktionalraum wie der Metropolitanraum Zürich (oder Teilräumen davon) ist ein entsprechend kooperatives (nicht nur koordinatives) Vorgehen zwingend. Deshalb sollte das Raumkonzept die **Rolle der Metropolitanräume** in dieser Beziehung konkretisieren.

- Die im Metropolitanraum Zürich in Bearbeitung stehenden **Handlungsfelder Verkehr, Wirtschaft, Lebensraum und Gesellschaft** sind mit dem Absichten des Raumkonzepts nahezu deckungsgleich. Diese Grundlagen sollten bei der Umsetzung des Raumkonzepts unbedingt mit einbezogen werden – nicht zuletzt als *Best Practice* für andere funktionale Räume.

Frage 7: Haben Sie weitere Bemerkungen zum Raumkonzept?

Siehe dazu auch die allgemeinen Bemerkungen, oben:

- Das Fehlen der Wirtschaftthematik bzw. Industrie und Gewerbe wurde bereits erwähnt. Generell sollten **wirtschaftliche, aber auch andere private Akteure und Organisationen** angesprochen werden, zumal diese an der Erarbeitung des Raumkonzepts beteiligt waren. Gerade der Wirtschaft fehlt es häufig am Verständnis und am Engagement für eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.
- Die Metropolitankonferenz regt an, dass in Zukunft bei mit dem Raumkonzept vergleichbaren **Konsultationen und Vernehmlassungen** die organisierten Handlungsräume prinzipiell eingeschlossen werden. Die Metropolitankonferenz Zürich wurde im Rahmen der vorliegenden Konsultation nicht offiziell angeschrieben.

Zürich, den 1. Juni 2011

(gez. C. Mauch)

Corine Mauch
Präsidentin Metropolitankonferenz Zürich

(gez. W. Schenkel)

Walter Schenkel
Geschäftsführer Verein
Metropolitanraum Zürich