

Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden

Konze, Heinz; Scholich, Dietmar; Tönnies, Gerd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Konze, H., Scholich, D., & Tönnies, G. (2012). Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden. In D. Vallée (Hrsg.), *Strategische Regionalplanung* (S. 96-120). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337176>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Heinz Konze, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies

Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden

S. 96 bis 120

Aus:

Dirk Vallée (Hrsg.)

Strategische Regionalplanung

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237

Hannover 2012

Heinz Konze, Dietmar Scholich, Gerd Tönnies

Schweiz: Regionen Bern, Zürich und Graubünden

Gliederung

- 1 Einführung: Raumplanung in der Schweiz
 - 1.1 Planungssystem
 - 1.2 Kleinräumige institutionelle Gliederung als Herausforderung für die Regionalentwicklung
 - 1.3 Agglomerationspolitik des Bundes
 - 2 Hauptstadtregion Bern
 - 2.1 Planungssystem und -inhalte
 - 2.2 Institutioneller Rahmen
 - 2.3 Fazit
 - 3 Metropolregion Zürich
 - 3.1 Der Metropolitanraum Zürich im Städtesystem der Schweiz
 - 3.2 Strategien für den Metropolitanraum Zürich
 - 3.3 Regionalplanung Zürich und Umgebung: RZU als wichtiger Player der strategischen Planung in der Region Zürich
 - 3.4 Zusammenfassung: Ansätze strategischer Regionalplanung/-entwicklung
 - 3.5 Fazit
 - 4 Region Graubünden
 - 4.1 Kanton Graubünden und Region Surselva
 - 4.2 Kantonaler Richtplan Graubünden
 - 4.3 Regionaler Richtplan Surselva
 - 4.4 Naturmonument „Ruinaulta“
 - 4.5 Raumkonzept und Masterplan Gotthard als Beispiel für strategische Regionalentwicklung/Regionalplanung
 - 4.6 Fazit
- Literatur

1 Einführung: Raumplanung in der Schweiz

Deutschland und die Schweiz haben zahlreiche Parallelen, was den Staats- und Verwaltungsaufbau und das Planungssystem anbetrifft. Darüber hinaus haben sich auch in der Schweiz in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für die räumliche Planung teilweise erheblich verändert. Das betrifft die gesetzlichen Grundlagen ebenso wie die Strategien, Verfahren und Instrumente der Raumplanung.

Die Aufstellung des Raumkonzeptes Schweiz – vergleichbar mit den Leitbildern der Raumentwicklung in Deutschland – ist Ausdruck für eine stärker strategisch ausgerich-

tete räumliche Planung in der Schweiz. Hierbei haben sich auch im Nachbarland die Prioritäten der Raumentwicklung stärker hin zu den Großstädten und Agglomerationen verschoben. In Reaktion darauf sind in verschiedenen mehr ländlich strukturierten Teilräumen in der Schweiz die Bemühungen forciert worden, sich aufseiten der Raumplanung stärker an den regionalen Potenzialen zu orientieren, strategische Schwerpunkte (Handlungsfelder) einzugrenzen und neue Governance-Formen zu entwickeln sowie auf diesem Hintergrund Leitbilder für die betreffenden Regionen zu erarbeiten.

Diese Zusammenhänge ließen es lohnenswert erscheinen, über den Tellerrand in Richtung Schweiz zu schauen, um die dortigen strategischen Entwicklungen zu analysieren und auf die Regionalplanung in Deutschland übertragbare Erkenntnisse herauszuarbeiten. In Anlehnung an die nationalen Beispiele sind eine metropolitane (Zürich), eine mittelgroße (Bern) und eine ländliche Region (Graubünden) betrachtet worden.

1.1 Planungssystem

Das schweizerische Planungssystem unterscheidet vier Ebenen: Bund, Kanton, Region und Gemeinde. Die Verfassung und das Bundesgesetz (Raumplanungsgesetz) übertragen den Kantonen die Verantwortung für die räumliche Entwicklung. Das kantonale Recht definiert in den größeren Kantonen die Rolle der Region und überträgt ihnen die partnerschaftliche Verantwortung für die räumliche Entwicklung. Die Gemeinden sind die Träger der Region.

Instrumente der Raumplanung auf Bundesebene sind Konzepte und Sachpläne. Im Rahmen eines umfassenden Beteiligungsprozesses wurde unter dem Titel „Raumkonzept Schweiz“ ein neues Leitbild der Raumentwicklung in der Schweiz entwickelt. Vor dem Hintergrund der vom schweizerischen Bundesrat 2001 lancierten Agglomerationspolitik will das Konzept mit einer noch stärkeren Rolle der Zentren und der Zusammenarbeit der Teilräume sowie mit einer neuen Regionalpolitik im Sinne von „Stärken stärken“ eine Aufwertung der räumlichen Planung bewirken (siehe 1.3). Das Raumkonzept Schweiz hat große Ähnlichkeit mit den Leitbildern der Raumentwicklung in Deutschland von 2006. Die Kantone stellen kantonale und die Regionen in den größeren Kantonen regionale Richtpläne auf. Die Instrumente der überörtlichen Ebene sind behördenverbindlich. Die Nutzungspläne der Gemeinden sind für Grundeigentümer verbindlich.

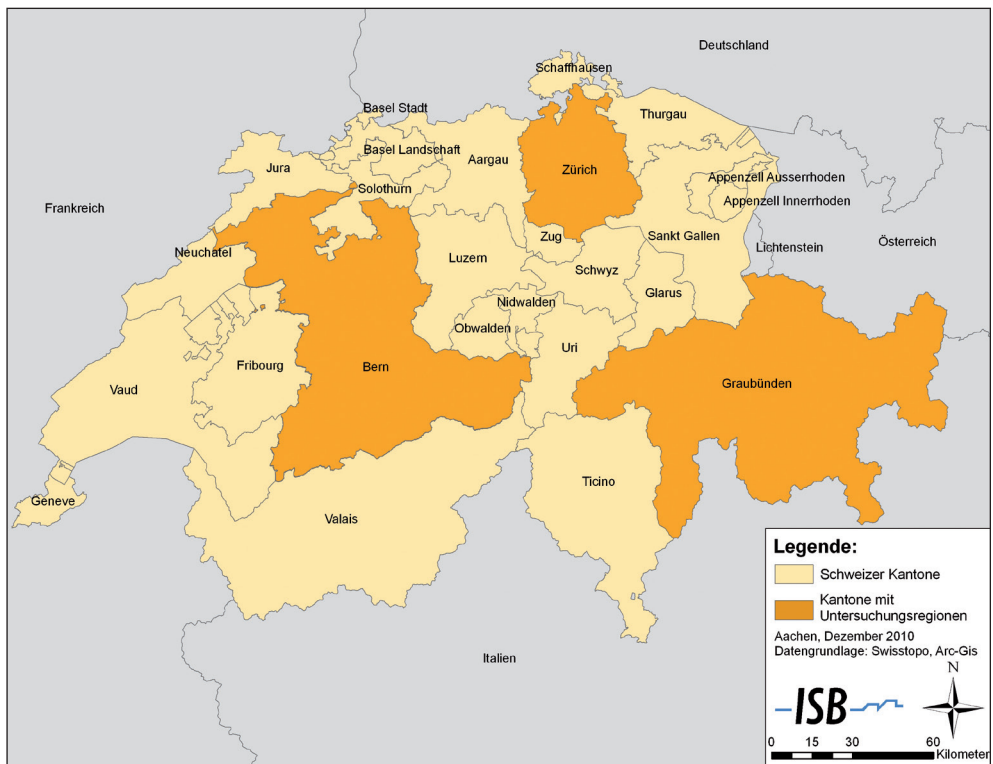
Richtpläne koordinieren die raumwirksamen Belange und Tätigkeiten, zeigen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung auf und sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Allerdings sind Mindestinhalte vorgegeben (z. B. Siedlungsentwicklung, Freiraumentwicklung, Verkehrsentwicklung). Weitere Inhalte sollen nach Bedarf aufgenommen werden. Richtplanung definiert keinen „Endzustand“, sondern ist ein laufender Prozess. Bei geänderten Verhältnissen werden Richtpläne – wie in Deutschland auch – ergänzt oder angepasst. Etwa alle zehn Jahre findet eine Gesamtüberarbeitung statt. Wichtig ist die starke Umsetzungsorientierung der Richtpläne. Dafür sind bereits auf der Ebene des Bundes Monitoring- und Controllingansätze entwickelt worden.¹

¹ Siehe ausführlich zur Situation in der Schweiz: ARL; VLP-ASPAN (Hrsg.) (2008).

1.2 Kleinräumige institutionelle Gliederung als Herausforderung für die Regionalentwicklung

Die Schweiz ist durch eine ausgeprägte naturräumliche und soziokulturelle Vielfalt gekennzeichnet. Schon hierdurch wird die große Bedeutung föderaler und direkt-demokratischer Prinzipien der Staatsorganisation verständlich (vgl. Abb. 1). So kann durch die Autonomie der Kantone den räumlichen und kulturellen Besonderheiten zwar umfassend Rechnung getragen werden, gleichzeitig führt dies allerdings – beim Fehlen bundesrechtlicher (Grundsatz-)Regeln – zu einer erheblichen Differenzierung der rechtlichen und raumplanerischen Strukturen in den Teilräumen (Rechtszersplitterung). Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass die Raumplanungs- und Baugesetze in ihrem Regelungsumfang deutlich voneinander abweichen: Größere und städtisch geprägte Kantone verfügen über umfangreichere und komplexere Gesetzgebungen als kleinere und ländliche Kantone. Auch die Planungsbegriffe unterscheiden sich. Der gleiche Begriff kann im Nachbarkanton eine abweichende Bedeutung haben (ARL/VLP-ASPAN 2008: 145 f.).

Abb. 1: Schweizer Regionen (Kantone)



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen auf Basis OpenStreetMap

So überrascht es nicht, dass die schweizerischen Regionen und insbesondere die Metropolitanräume durch eine sehr kleinräumige institutionelle Gliederung gekennzeichnet sind. Schon hieran zeigt sich, wie wichtig Ansätze einer übergreifenden, auf Koordination bzw. Integration der Vielzahl öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten gerichteten (strategischen) Planung sind.

Die Metropolregionen der Schweiz sind hinsichtlich Bevölkerungszahl und Beschäftigungspotenzial deutlich kleiner als in den meisten anderen europäischen Ländern – sie sind gewissermaßen „klein, aber fein“. Die globale Leistungsfähigkeit des Landes beruht zu einem wesentlichen Teil auf den derzeit drei Metropolitanräumen Zürich, Basel und Bassin Lémanique (Genf-Lausanne). Hierauf konzentrieren sich die wichtigsten internationalen Funktionen, die der Schweiz einen weltweiten Spitzenplatz in bedeutenden Tätigkeitsfeldern verleihen (z. B. Bankwesen, hoch spezialisierte Dienstleistungen, Recht, internationale Organisationen, Chemie, Ausbildung und Forschung).

1.3 Agglomerationspolitik des Bundes

Anfang des neuen Jahrhunderts ist in der Schweiz das nationale Interesse an den Metropolregionen und ihrer internen wie externen Funktionsfähigkeit deutlich gewachsen. Zunehmend setzte sich die Ansicht durch, dass man für die Regionen, in denen der weitaus größte Teil der Wertschöpfung erwirtschaftet wird, in besonderem Maße Sorge tragen und sie für den internationalen Wettbewerb stärken muss.² Sie müssen in räumlich-organisatorischer Hinsicht gut funktionieren, wenn sie international attraktiv bleiben wollen (gute Wohnlagen, Verkehrsbewältigung, Hochschulen, Naherholung, Governance usw.).

Mit der Genehmigung des Berichts „Agglomerationspolitik des Bundes“ im Dezember 2001 hatte der Bund signalisiert, dass er die Agglomerationsproblematik in den verschiedenen Politikfeldern (z. B. Raumplanung, Verkehr, Sozialpolitik, Ausländer- und Integrationspolitik, Sport, Kultur) künftig stärker berücksichtigen und die Realisierung innovativer Projekte durch eine gezielte Anreizpolitik fördern wird. Zweck des Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Siedlung, war eine verbesserte Koordination und Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung wichtiger Aspekte der Freiraum- und Umweltentwicklung.

² Nach mehr als drei Jahrzehnten ausgleichsorientierter Berggebietspolitik (Abbau der Infrastrukturdefizite in den Berggebieten) trat in der Schweiz am 1. Januar 2008 außerdem eine neue Regionalpolitik (NRP) in Kraft. Sie verfolgt einen konsequent wirtschaftsorientierten Ansatz. Im Mittelpunkt steht die Förderung von Unternehmertum, Innovation und Wertschöpfungssystemen. Die fachlichen Vorstellungen werden auf Bundesebene ausformuliert und in einem achtjährigen Programm niedergelegt, das von den Kantonen in Form kantonaler Umsetzungsprogramme mit einer Laufzeit von vier Jahren konkretisiert wird. Diese bilden die Grundlage für Programmvereinbarungen mit dem Bund. Den Kantonen wird hierbei vom Bund für vier Jahre ein globaler Beitrag zugesichert. Dadurch, dass die Kantone im Unterschied zur bisherigen Praxis (Bund) die Projekte nun in letzter Instanz genehmigen, steigt ihr regionalpolitischer Stellenwert deutlich, gleichzeitig allerdings auch der interkantonale Wettbewerb. Die NRP ist eng abgestimmt mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die zeitgleich in Kraft traten. Die NFA stellt die wichtigste Reform des schweizerischen Föderalismus seit Begründung des Bundesstaats im Jahre 1848 dar (Egger 2008).

Mit seiner Agglomerationspolitik schafft der Bund Anreize für die interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit. Die Gemeinwesen innerhalb der Agglomerationen sind aufgefordert, gemeinsame Trägerschaften für die Entwicklung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme aufzubauen und gemeinsam die planerischen Grundlagen für die Auswahl und Finanzierung der prioritären Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten. Dies führt zur Etablierung einer neuen funktionalen Entscheidungsebene und zur Erprobung einer neuen Form der Regionalplanung (ARL/VLP-ASPAN 2008: 140, 149).

Ziel ist es, die Agglomerationsprobleme in den jeweiligen funktionalen Räumen einer Lösung zuzuführen. Die Agglomerationspolitik liegt zu einem großen Teil in der Zuständigkeit der Städte und Kantone. Der Bund bietet den Kantonen und Städten/Gemeinden vor allem finanzielle Anreize und Unterstützung. Viele Agglomerationen haben bis Ende 2007 dem Bund ein „Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr“ zur Prüfung eingereicht. Darin zeigen sie auf, wie mit inhaltlich und zeitlich koordinierten und priorisierten Maßnahmen die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander abgestimmt werden können. Die Agglomerationen organisieren sich zu diesem Zweck in einer bestehenden oder neu zu schaffenden Trägerschaft. Erfahrungen mit den Agglomerationsprogrammen liegen derzeit noch nicht vor. Die ersten Agglomerationsprogramme wurden 2009 vom Bund genehmigt.

2 Hauptstadtregion Bern

Die Gesprächspartner³ vom Kanton Bern (www.jgk.be.ch) und vom Verein Region Bern (www.regionbern.ch) berichteten über die schweizerischen Richtpläne und über die neue Raumordnungspolitik für Regionen als eine breit getragene politische Antwort auf den bisherigen „Perimeter-Salat“ (unterschiedliche räumliche Zuständigkeitsbereiche für verschiedene öffentlich-rechtliche Aufgaben, die oftmals wie auch in Deutschland räumlich und organisatorisch sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich organisiert sind).

2.1 Planungssystem und -inhalte

Betrachtet man die Aufbauorganisationen und die politischen Entscheidungsabläufe, stellt man (wenngleich bei zahlreichen Unterschieden im Detail) in den Grundstrukturen große Ähnlichkeiten mit dem deutschen Planungssystem fest. Neben sehr allgemeinen Aussagen (Grundsätzen) des Bundes (Raumplanungsgesetz von 1979 und Raumplanungsverordnung von 2000 jeweils mit späteren Änderungen) und weitgehend grundsätzlicheren Vorgaben („mehr richtungweisende Festlegungen (Spielregeln, Grundsätze) als Abstimmungsanweisungen (räumlich konkrete Aussagen)“ auf kantonaler Ebene (Rechtsgrundlage: Baugesetz des Kantons Bern von 1985 mit späteren Änderungen), sind *Regionale Richtpläne* wenigstens in ihrer konkreten räumlichen Umsetzung mit deutschen Regionalplänen eher vergleichbar. Richtpläne sind für die Gemeinden und ihre Siedlungsentwicklung verbindlich. Wie die deutschen Gemeinden mit ihrer kommunalen Bauleitplanung haben sich die schweizerischen Gemeinden mit ihrer

³ Das Interview fand am 11. November 2008 in Bern statt.

Nutzungsplanung an die Zielvorgaben der Richtpläne anzupassen. Der *Regionale Richtplan* für eine Planungsregion (i. S. der Art. 97 f. des Kantonalen BauG) ist insbesondere eine kartografische Konkretisierung des *Kantonalen Richtplanes*. Der *Kantonale Richtplan des Kantons Bern* (<http://www.jgk.be.ch/site/richtplan>) enthält „Leitsätze“, „Hauptziele“, „Strategien“ und „Maßnahmen“. Die Leitsätze, Hauptziele und Strategien sind tendenziell mehr mit den deutschen „Grundsätzen“ vergleichbar. Die „Maßnahmen“ sind da konkreter und eher mit den deutschen Zielen der Raumordnung vergleichbar; im Einzelfall sind sie sogar konkrete Projekte, für die dann meist auch eine besondere staatliche Förderung angeboten wird.

Die Richtpläne auf kantonomer, aber auch auf regionaler Ebene sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Es gibt allerdings Mindestinhalte wie die Siedlungsentwicklung, die Freiraumentwicklung oder die verkehrliche Planung. Der *Kantonale Richtplan* enthält, wie bereits erwähnt, Leitsätze, Hauptziele, Strategien und Maßnahmen; der *Regionale Richtplan* kann diese Vorgaben konkretisieren und zusätzliche Schwerpunkte setzen.

Im *Kantonalen Richtplan* gibt es z. B. „Einzonungskontingente“ für die Gemeinden, um die Siedlungsentwicklung zu steuern (zu begrenzen), größere Margen für die Zentren („Zentrenselektion“), die künftig – abweichend zur bisherigen Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum – gestärkt werden sollen. In Verbindung damit soll es vermehrt eine „Stärkenförderung“ statt einer „Ausgleichsförderung“ geben. Für die Region Bern (ca. 959.000 Einwohner in 395 Gemeinden) sieht der *Kantonale Richtplan* z. B. Wachstumsvorgaben von bis zu 4 % für „Kernorte“ und geringere Quoten für die übrigen Siedlungsbereiche (u. a. „Streusiedlungsgebiete“) vor.

Der *Regionale Richtplan* (z. B. für den Bereich des Vereins Region Bern: <http://www.regionbern.ch/de/inhalte/taetigkeit/raumentwicklung/richtplan.php>) konkretisiert diese Vorgaben etwa durch die räumliche Festlegung von Einzonungen für Wohn- und Arbeitsgebiete. Darüber hinaus können neben den räumlichen Planungsvorgaben auch strategische – d. h. entwicklungspolitische – Zielaussagen bis einschließlich ihrer Umsetzung enthalten sein.

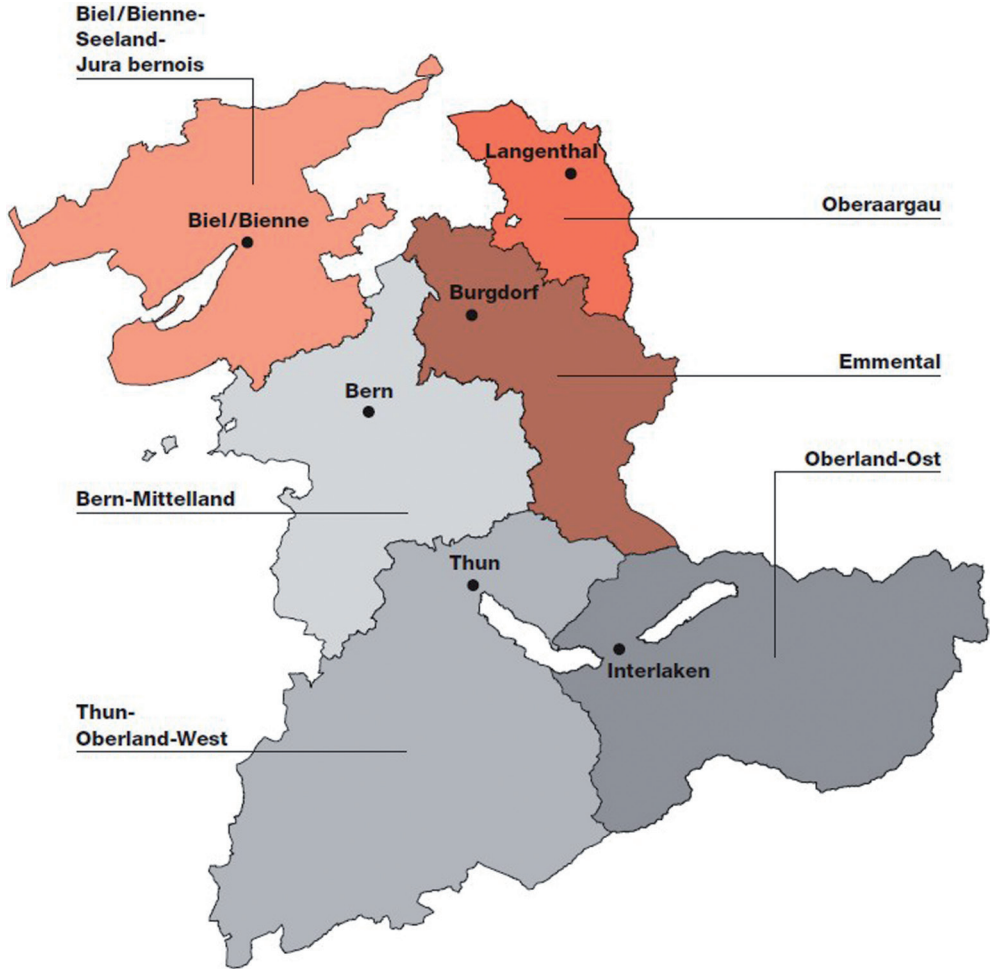
Der *Kantonale Richtplan* enthält „auf das Wesentliche beschränkte“, insbesondere „prozessuale“ Ziele. Beispielsweise soll eine „lösungs- und effizienzorientierte Zusammenarbeit“ gefördert werden. Die Wirkung der Ziele soll periodisch mit einem Controlling überprüft werden. Der *Regionale Richtplan* und die Umsetzung der Aufgaben- und Finanzierungsplanung werden so auf die „Richtlinien“ der Regierungspolitik abgestimmt. Der *Kantonale Richtplan* wird von den Vertretern des Kantons als „Rollender Prozess“ verstanden und bezeichnet. Er soll alle zwei Jahre überprüft und ggf. fortgeschrieben werden. Alle vier Jahre soll im Großen Rat (Kantonalparlament) über die Ergebnisse des im *Kantonalen Richtplan* vorgegebenen Wirkungscontrollings berichtet werden.

2.2 Institutioneller Rahmen

Durch die zahlreichen Kompetenzüberlagerungen der unterschiedlichen Institutionen wurden in der Vergangenheit notwendige Kooperationen oftmals behindert. Aufgrund dieses „aufgestauten Leidensdrucks“ kam es auf Initiative des Kantons unter Beteiligung

der Gemeinden am 17.06.2007 zu einer Verfassungsänderung und Verwaltungsreform und im gleichen Zuge zu einer Gebietsreform auf Amtsbezirksebene (vergleichbar deutschen Kreisen); die Zahl der Regierungsstatthalterämter im Kanton Bern wurde von 26 auf 10 reduziert. Die räumliche Konsolidierung der Verwaltungs-Zuständigkeitsgrenzen fand bei den Gemeinden nahezu einhellige Zustimmung (99 von 101 Gemeinden). Bei der dafür durchgeführten Volksbefragung wurde die Reform mit rd. 80 % Ja-Stimmen der abgegebenen Stimmen gebilligt.

Abb. 2: Gebiete der Regionalkonferenzen im Kanton Bern



Quelle: Botschaft des großen Rates des Kantons Bern

Letztlich muss aber gesagt werden, dass diese Entwicklung durch die Bundesregierung mit dem Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ bereits im Dezember 2001

angestoßen wurde. Sie erklärte „Agglomerationsprogramme“ in den Regionen zur Voraussetzung zum Erhalt von Bundesfördermitteln. Diese Politikgestaltung wurde, wie beschrieben, von den Kantonen aufgegriffen und z. T. ergänzt. Im Kanton Bern sollen die regionalen Kräfte über die „Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ)“ und die neu geschaffene „Regionalkonferenz“ als öffentlich-rechtliche Körperschaft für sechs vom Regierungsrat festgelegte Gebiete (Abb. 2) gebündelt werden – eines davon wäre die Region Bern-Mittelland. Organe der „Regionalkonferenzen“ (Abb. 3) werden die Regionalversammlung, die Geschäftsleitung, die Kommissionen und die Geschäftsstelle sein. Die vom Volk gewählten Gemeindepräsidenten werden Mitglieder der „Regionalkonferenz“ sein. Die Mitgliedschaft der Kommunen ist freiwillig. Die Gemeinden werden bei einem Quorum von 20% ein Recht für Behördeninitiativen besitzen; mit einem Anteil von 5% (2%) sollen die Stimmberechtigten Volksbefragungen (Initiativen) in die Regionalversammlung der „Regionalkonferenz“ einbringen können. Aufgaben der „Regionalkonferenz“ sollen die verkehrliche Planung, die Regionalplanung, die Kultur- und Regionalpolitik sein (siehe www.jgk.be.ch).

Für die regionalen Aufgaben gibt es bislang als Ebene zwischen den Gemeinden und dem Kanton die Region als einen freiwilligen Gemeindeverbund, (zumeist) in der Form eines Vereins geschaffen. Im Kanton Bern gab es fünf Planungsregionen. In der Region Bern-Mittelland war es der „Verein-Region Bern“.

Abb. 3: Organisationsstruktur der Regionalkonferenzen



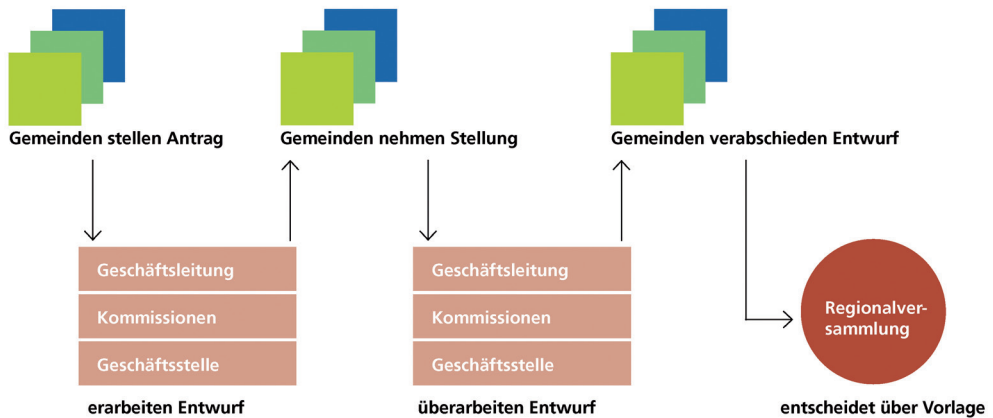
Quelle: Kanton Bern: Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit, Hrsg.: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Oktober 2006

Der Verein verfügte über eine Vereinsversammlung mit einem Vereinspräsidenten, einem Vorstand und einer Geschäftsleitung mit Geschäftsstelle. Die Mitglieder der Vereinsversammlung waren Delegierte der Mitgliedsgemeinden. In der Region um Bern

gehörten dem „Verein Region Bern“ (gegründet 1995) zum 01.01.2008 47 Gemeinden auf 485 km² Fläche mit rund 322.400 Einwohnern (2008) an. Die Regionen erstellten die *Regionalen Richtpläne* mit sachlichen *Teilrichtplänen* z. B. für Einzelhandels- und Freizeitzentren, für Erholungsräume, für die Kiesversorgung und die Siedlungsentwicklung. Sie konnten aber auch weitere ortsübergreifende Aufgaben haben, wie z. B. verkehrliche Planungen, Ver- und Entsorgung, Energie und Umwelt, Standards in der Sozialhilfe, Zusammenarbeit im Asylwesen, bei „familienergänzenden“ Angeboten und in der Kultur, bei förderpolitischen Aufgaben, schließlich im interkommunalen Wissens- und Erfahrungsaustausch und letztlich in der „Wirtschaftsförderung Region Bern“. Die Regionen entschieden selbst über den Umfang der Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben.

Unter dem Projektnamen „Bernplus – Stadt und Land gemeinsam“ hat der Verein mit weiteren Partnern das kantonale Ziel der regionalen Zusammenarbeit in der Region so aufgegriffen, dass er mit einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation die Funktion der neuen „Regionalkonferenzen“ vorbereiten konnte. Durch die zwischenzeitliche Volksbefragung ist abschließend entschieden worden, dass die regionalen Zuständigkeiten künftig nicht bei dem VRB, sondern bei der Regionalkonferenz (Abb. 4) liegen werden.

Abb. 4: Funktionsweise der Regionalkonferenz Bern-Mittelland



Quelle: Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Verbindet nach innen, stärkt nach außen, Hrsg.: Bernplus – Stadt und Land gemeinsam, c/o VRB Verein Region Bern, Bern, November 2007

Dazu gehören die Aufgaben Verkehr, Raumplanung, Kultur- und Regionalpolitik sowie die Mitwirkung bei der Verwirklichung konkreter Maßnahmen des regionalen Förderprogramms. Die Gemeinden können die „Regionalkonferenz“ mit weiteren überörtlichen Aufgaben wie Wirtschaftsförderung, Sozialarbeit oder Sportstättenplanung beauftragen. Am 17.05.2009 haben die Stimmberechtigten im Rahmen einer Urabstimmung mit 81% der „Regionalkonferenz“ zugestimmt. Seit dem 01. Januar 2010 ist der VRB in die neu geschaffene „Regionalkonferenz Bern-Mittelland“ einschließlich Verwaltung aufgegangen; seine Tätigkeiten sollen von der Regionalkonferenz übernommen werden (siehe www.regionbernplus.ch oder www.bernmittelland.ch).

2.3 Fazit

Es wird abzuwarten sein, wie sich die verordnete neue regionale Zusammenarbeit bei den verschiedenen Aufgaben zwischen den augenblicklich zuständigen Institutionen (Kanton, Planungsregion, fachliche Konferenzen und Gemeinden) nach Einführung der „Regionalkonferenzen“ entwickeln wird. Vielleicht ist der „Perimeter-Salat“ auch nur aufwendig „umgerührt“ worden?!

Der im 1. Absatz des Abschnitts „Ausblick“ im Kapitel „Das Wichtigste in Kürze“ des Raumplanungsberichtes 2006 des Regierungsrats an den Großen Rat formulierte Anspruch bleibt bestehen: „Der Einbezug der räumlichen Zielsetzungen in strategische Planungen und Projekte des Kantons wird auch in Zukunft entscheidend sein. Die Abstimmung zwischen politischer Planung, Aufgaben- und Finanzplanung sowie *Richtplan* hat in den letzten vier Jahren Fortschritte gemacht. Der Regierungsrat betont die Bedeutung dieser Abstimmung über fachliche und räumliche Grenzen hinweg und unterstützt die entsprechende Zusammenarbeit.“

„Der Richtplan dient dem Regierungsrat als strategisches Führungsinstrument der Steuerung der räumlichen Entwicklung des Kantons Bern.“ (Kantonaler Richtplan des Kantons Bern: 9)

3 Metropolregion Zürich

3.1 Der Metropolitanraum Zürich im Städtesystem der Schweiz

Mit ca. 2 Mio. Einwohnern ragt der Metropolitanraum Zürich⁴ aus den übrigen Stadtregionen der Schweiz nicht nur größenmäßig, sondern ebenso als Cluster hoch- und höchstwertiger metropolitaner Funktionen heraus. Auch im europäischen Städtesystem ist der Metropolraum Zürich aufgrund seiner funktionalen Vielfalt und Wertigkeit besser positioniert, als es von seiner Bevölkerungsgröße her zu erwarten wäre. Er gehört zu den „European Engines“ und befindet sich von daher auf gleicher Stufe wie beispielsweise Berlin, Frankfurt am Main, München, Wien, Mailand, Brüssel oder Amsterdam.

3.2 Strategien für den Metropolitanraum Zürich

Im Raumkonzept Schweiz werden als generelle zentrale Herausforderungen für die künftige Entwicklung des Metropolitanraumes Zürich genannt (Rumley 2008: 40):

- Bereitstellung ausreichender Flächen für die hohe regionale Entwicklungsdynamik und die daraus resultierenden Raumansprüche
- Erhaltung der außerordentlichen Qualitäten des Siedlungsraums und der Landschaft

⁴ Zu dem Kernbereich des Metropolitanraumes Zürich gehören die Agglomerationen des Kantons Zürich; er dehnt sich bis Aarau, Schaffhausen, Wil, Rapperswil-Jona und Luzern aus und umfasst acht Kantone sowie über 200 Gemeinden mit mehr als 2 Mio. Einwohnern (knapp 30% der Wohnbevölkerung der Schweiz). In den rund 1 Mio. Arbeitsplätzen (knapp ein Drittel der Arbeitsplätze der Schweiz) werden 33% des schweizerischen BIP erwirtschaftet (Rumley 2008: 40).

- Beachtung (gemeint ist wohl eher die Begrenzung) der intraregionalen sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte
- Überwindung der – bereits genannten – sehr kleinräumigen institutionellen Gliederung durch eine verbesserte und stärker institutionalisierte Zusammenarbeit innerhalb der Region (Bündelung der Kräfte)

Darüber hinaus werden sieben (Teil-)Strategien aufgeführt. Sie reichen von einer (1) Stärkung der Wissensökonomie,⁵ einer (2) Sicherung der Funktionsfähigkeit und Attraktivität des Flughafens Zürich-Kloten sowie einer (3) Verbesserung der Einbindung von Zürich ins europäische Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz (HGV-Netz) über den (4) Ausbau des S-Bahn-Systems im Sinne einer konzentrierten Siedlungsentwicklung und die (5) Erhaltung der Landschaftsqualität bis hin zum (6) gezielten Ausbau metropolitaner Entwicklungsschwerpunkte (Dreieck Limmattal/Zürich West, Nord/Glattal, Raum Winterthur) und zur (7) Stärkung der Metropolitan Governance durch Weiterentwicklung und Ausbau der „Metropolitankonferenz Zürich“ (ebd.: 41).

3.3 Regionalplanung Zürich und Umgebung: RZU als wichtiger Player der strategischen Planung in der Region Zürich

3.3.1 Institution

Die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) ist ein Dachverband nach §12 des Planungs- und Baugesetzes, zu dem sich die Stadt Zürich, die sechs angrenzenden Planungsregionen (Zürcher Planungsgruppen) und der Kanton Zürich zusammengeschlossen haben.⁶ Sie besteht seit 1958 als politisch unabhängiger Verein nach Art. 60 ff. ZGB mit Sitz in Zürich. Das RZU-Gebiet umfasst die Stadt Zürich und die 69 Gemeinden der Regionen Furttal, Glattal, Knonaueramt, Limmattal, Pfannenstil und Zimmerberg mit insgesamt ca. 850.000 Einwohnern und 570.000 Beschäftigten. Damit wird ein Gebiet von 695 km² bzw. rund 40 % der Fläche des Kantons Zürich abgedeckt (Abb. 5).

Die Non-Profit-Organisation RZU ist stark auf strategischer Ebene tätig und führt Projekte durch, die im Gesamtinteresse der beteiligten Planungsregionen liegen. Darüber hinaus unterstützt sie die Raumplanungstätigkeit ihrer Mitglieder und fördert ihre Koordination. Die RZU ist in zahlreiche wichtige Planungs- und Entwicklungsprozesse in der Region Zürich eingebunden. Sie gibt Anstöße für die Bearbeitung regional bedeutsamer Fragestellungen, übernimmt die Durchführung von (Vor-)Studien und Projekten, legt Entwürfe für Programme und Pläne vor und moderiert regionale Planungs- und Beteiligungsprozesse (Kurze Geschichte der RZU 2008a).

⁵ Zum Beispiel Schaffung attraktiver Lebensbedingungen für hochqualifizierte Beschäftigte, stärkere Vernetzung der Forschungspotenziale, Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft, Aufbau einer Kongress-Drehscheibe.

⁶ Das Interview fand am 12. November 2008 in Zürich statt.

Abb. 5: Das RZU-Gebiet und seine sieben Planungsregionen



Quelle: Darstellung ISB RWTH Aachen nach RZU 2008c: 8

3.3.2 Ausgewählte Aktivitäten im Bereich der strategischen Regionalentwicklung

Agglomerationspolitik

Wie bereits erläutert, lancierte der Schweizer Bundesrat im Jahre 2001 seine Agglomerationspolitik und erklärte darin die Schaffung von Anreizen für eine verbesserte Kooperation in den Agglomerationsräumen (Metropolitan Governance) zu einer seiner fünf Prioritäten. Insbesondere zwei Projekte wurden als Modellvorhaben der Agglomerationspolitik des Bundes gestartet: Die „Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen“ und das „Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung“ mit seiner Fortsetzung, der „Plattform Raumentwicklung Zürich und Umgebung“. Der Bund beteiligte sich an der Finanzierung der Modellvorhaben und ist in der Projektleitung vertreten (ebd.: 50).

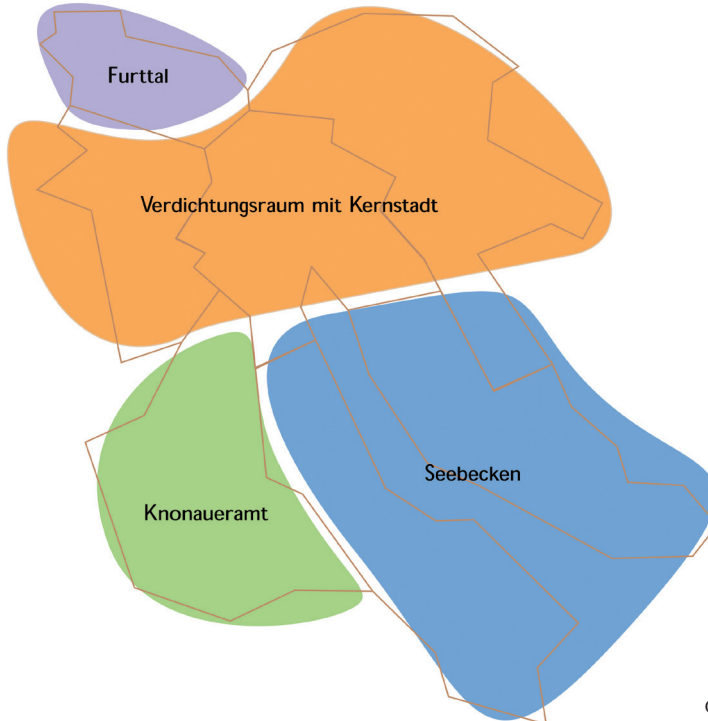
*Modellvorhaben „Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung“
als Vorläufer für das Raumentwicklungsleitbild der RZU*

Von 2003 bis 2005 führte die RZU das Modellvorhaben „Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung“ durch. Ziel war die Erarbeitung konzeptioneller Vorstellungen für eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr. In einem umfassenden Beteiligungsprozess, an dem über 80 Vertreter/-innen des Kantons, der Stadt Zürich und der Umlandregionen mitwirkten, wurde die Zusammenarbeit unter den Planungsträgern im RZU-Gebiet vertieft. Es galt, die verschiedenen Vorstellungen der Planungsträger zum Lebensraum und zu den zahlreichen Vorhaben im Bereich Siedlung und Verkehr zusammenzuführen. Voraussetzung hierfür war die Schaffung einer gemeinsamen Ziel-sicht zur Erhaltung und Stärkung der Lebensqualität in der Region Zürich (ebd.: 50 f.).

Raumentwicklungsleitbild 2005

Das Raumentwicklungsleitbild (REL) stellte die grundsätzlichen Ziel- und Entwicklungsvorstellungen für das Gebiet der RZU dar. Die Teilnehmer/-innen an den Konferenzen billigten das REL im Sinne einer Empfehlung an die Planungsverantwortlichen. Es sollte als Grundlage für die Planungen auf allen Stufen dienen und wurde als denkbarer Ausgangspunkt eines umfassenden Raumentwicklungskonzepts für den gesamten Metropolitanraum Zürich angesehen (RZU 2005: 3).

Abb. 6: Teilräume des RZU-Gebiets im RZU-Raumentwicklungsleitbild 2005



Quelle: RZU 2005: 6

Nach einer Skizzierung der Ausgangslage werden Prinzipien der Raumentwicklung formuliert (Nachhaltigkeit; Stärken stärken; Entwicklung, wo Entwicklung ist; kurze Wege), die einen Beitrag zur langfristigen Sicherung der herausragenden Qualitäten der Region Zürich als Lebens- und Wirtschaftsraum leisten sollen (ebd.: 5). In einem weiteren Schritt werden Zielvorstellungen für das RZU-Gebiet entwickelt und teilraum-spezifisch konkretisiert.

Insgesamt zeichnet sich das REL durch ein klares Bekenntnis zur Region Zürich als „Motor der Schweiz“ aus. Mit Zielvorstellungen für das zukünftige Wachstum der Bevölkerung um 11% und der Arbeitsplätze um 22% bis zum Jahre 2025 wird eine recht dynamische Entwicklung der Gesamtregion unterstellt, die allerdings in den bisherigen Trends durchaus angelegt ist. Das zentrale Teilgebiet „Verdichtungsraum mit Kernstadt“ zeichnet sich durch seine hohe Vielfalt, Dichte und Mischung als urbaner Raum aus (Abb. 6). Die Kernstadt ist dabei als wirtschaftliches, gesellschaftliches und kulturelles Zentrum die Imagetragerin und Bildprägerin des Großraumes Zürich („Fenster zur Welt“; ebd.: 8). Gerade der Verdichtungsraum ist durch eine sehr dynamische Arbeitsplatz-, aber auch Einwohnerentwicklung gekennzeichnet, die von der Kernstadt aus im Zuge von Prozessen der Einwohner- und Arbeitsplatzsuburbanisierung zunehmend auf die angrenzenden Regionen übergreift.

Inhaltliche Weiterentwicklung des Raumentwicklungsleitbilds: Leitbild Landschaft

In Anlehnung an das „Raumentwicklungsleitbild“ zu Siedlung und Verkehr besteht das Leitbild „Landschaft“ im Wesentlichen aus normativen Vorstellungen in Form von sechs Prinzipien (Nachhaltigkeit beachten, Qualitäten verstärken, Landschaftsräume als Räume hervorheben, Grünräume aufwerten, Landschaftssystem schaffen, Erlebbarkeit erhöhen) und elf Zielen. Während das „Raumentwicklungsleitbild“ das Gebiet der RZU aufgrund siedlungs- und verkehrsorientierter Abhängigkeiten in einen „Verdichtungsraum“ und einen „Wohngürtel“ unterteilt, definiert das Leitbild „Landschaft“ anhand geomorphologischer und kultureller Kriterien 16 unterschiedliche Landschaftsräume, für die Ziele der (Kultur-)Landschaftsentwicklung formuliert werden (RZU 2008b: 10-13).

Charta 08

Gewissermaßen als Integral über die verschiedenen Aktivitäten zur strategischen Regionalentwicklung in der Region Zürich ist die „Charta 08“ entstanden (RZU 2008c). Nach einer Skizzierung der (guten) Ausgangslage der Region Zürich (Wirtschafts- und Wissenschaftszentrum der Schweiz, gute Ausstattung mit Humanvermögen und Institutionen im Finanzwesen, hervorragende Lebensqualität usw.) wird das generelle regionalentwicklungspolitische Umfeld anhand von acht globalen Megatrends behandelt, die die zukünftige Entwicklung der Region Zürich beeinflussen. Neben Globalisierung und weltweiter Urbanisierung gehören hierzu Individualismus, Privateigentum, freie Marktwirtschaft und Konsum sowie Nachhaltigkeit und technologische Entwicklung.

Das Feld der möglichen Entwicklungen der Wirtschaft und der Werthaltungen der Gesellschaft in der Region Zürich wird stark vereinfacht in einem zweiachsigen Koordinatensystem dargestellt. Darin werden vier grundsätzlich denkbare, extreme Entwick-

lungsmöglichkeiten abgesteckt und als Szenarien ausformuliert (RZU-Gebiet als Start Up-Region (Singapurisierung), als Nischenregion (Berlinisierung), als Museumsregion (Venezianisierung) und als Boutique (Monacoisierung)). Die Szenarien kombinieren jeweils unterschiedliche Ausprägungen von acht Umfeldfaktoren, die den mehr oder weniger unmittelbaren raumpolitischen Kontext bilden: Wirtschaft, Gesellschaft, Bildung, Demografie, Wohnen, Mobilität, Technologie, Ökologie. In allen Bereichen vollziehen sich in der Zukunft grundlegende Veränderungsprozesse und bestehen große Entwicklungspotenziale.

Die in den folgenden Teilen der Charta ausformulierten integrierten Prinzipien (integrierende Nachhaltigkeit, Stärken stärken, Entwicklung, wo Entwicklung ist, kurze Wege) und Ziele zeichnen ein Leitbild für die Raumentwicklung, dessen Zweck es ist, die Lebensqualität in der Region Zürich zu steigern und die räumlichen Voraussetzungen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft weiterhin zu verbessern. Innerhalb des „Verdichtungsraums mit Kernstadt“ bestimmt die erwünschte Siedlungsentwicklung, welche Verkehrskapazitäten zu schaffen sind. In diesem Raum sind Erweiterungen des Siedlungsgebiets möglich, falls die vorhandenen Verkehrskapazitäten dies erlauben oder neue Verkehrsträger des öffentlichen Verkehrs angelegt werden. Außerhalb des Verdichtungsraums, im „Wohngürtel“, bestimmen die Kapazitäten der vorhandenen und heute bereits geplanten Verkehrsträger, inwieweit das Potenzial des heute geltenden Siedlungsgebiets ausgeschöpft werden kann. Die Siedlungsentwicklung erfolgt im Rahmen des bestehenden Siedlungsgebiets.

3.4 Zusammenfassung: Ansätze strategischer Regionalplanung/ -entwicklung

- (1) Die RZU ist seit 50 Jahren in der Region Zürich im Bereich der regionalen Planung und Entwicklung tätig und hat zahlreiche Erfahrungen im Zuge der Vorbereitung und Durchführung raumrelevanter Projekte gesammelt. Sie führt Vorhaben durch, die im Gesamtinteresse der Region liegen, unterstützt die Raumplanungstätigkeit ihrer Mitglieder und fördert deren Kooperation und Koordination. Die RZU wird ausschließlich durch ihre Mitglieder finanziert. Als Raumplanungsdachverband besitzt sie keine eigenen „Anordnungsbefugnisse“. Vielmehr stellt sie seit ihrer Gründung eine Ergänzung zu den kantonalen, regionalen und kommunalen Planungsträgern dar (Support-Charakter), „um als ‚Multi-level-governance-Institution‘ den Kern der Metropolregion Zürich zu bilden und als institutionelle ‚Klammer‘ ihre Gebietskörperschaften zu umfassen. Sie steht neben und im Vorfeld der hoheitlichen Politik“ (ebd.: 5) bzw. im Schatten der Hierarchie. Es hat den Anschein, dass sie gerade deshalb durchaus Einfluss auf die Regionalentwicklung ausübt.
- (2) Vor dem Hintergrund der Charakteristika des vom Arbeitskreis verwendeten *Basismodells der strategischen Planung* (Fürst, D.: Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“ in diesem Band) kann gesagt werden, dass die RZU seit langem zentraler Impulsgeber, Organisator und (inhaltlicher) Akteur im Rahmen der strategischen Entwicklung der Metropolregion Zürich ist. Besonders wichtige Projekte waren in den letzten Jahren die durch die Agglomerationspolitik

des Bundes angestoßene Erarbeitung des Raumentwicklungsleitbildes 2005 (REL: Koordination von Siedlung und Verkehr) und des ergänzenden Leitbildes Landschaft (LL), die Koordination der drei regionalentwicklungspolitisch zentralen Bereiche Siedlung, Verkehr und Landschaft und – gewissermaßen als Integral über die vorangegangenen Arbeiten – die Vorlage der Charta 08. Diese Projekte erfüllen zwar nicht alle, aber doch zahlreiche wesentliche Anforderungen an eine strategische Regionalentwicklung/-planung:

- a) Klare *Zielorientierung*: Die Projekte gehen von übergeordneten Leitvisionen bzw. Leitvorstellungen aus. Am deutlichsten kommt dies in der Charta 08 zum Ausdruck, die den Untertitel „Grundsätzliche Erklärung einer gemeinsamen Zielsetzung“ trägt. Die Charta schafft mit dem ihr vorangestellten Manifest sowie den integrierten Prinzipien und Zielen den längerfristig gültigen normativen Grundsatzrahmen für die teilträumlich und fachlich differenzierten Entwicklungskonzepte und Umsetzungsprojekte. Zudem kann der RZU-Vorstand seine Tätigkeit hieran strategisch ausrichten. Die Konkretisierung der generellen Leitvorstellungen anhand integrierter Prinzipien und Ziele für die Regionalentwicklung ist stringent und fachlich gut begründet. Ähnliches gilt für das REL 2005 und das LL. Systematische SWOT-Analysen sind hierbei nicht durchgeführt worden. Argumentationen, die im Rahmen entwicklungspolitischer Überlegungen auf die Stärken und Schwächen der Region rekurren, gehören allerdings zum Normalgeschäft.
- b) *Methodik*: Zur Bewertung der Ausgangslage und zur Konkretisierung von Zielen zur Regionalentwicklung hat die RZU in den letzten Jahren breit angelegte Beteiligungsprozesse durchgeführt (REL, LL). Sie bezogen zahlreiche regionale Schlüsselakteure und Planungsträger in einen kollektiven Regionalentwicklungsdiskurs ein. Die hieraus hervorgegangenen Leitbilder sind am Schluss dieser Prozesse im Sinne einer Empfehlung an die Planungsverantwortlichen (Kanton, Regionen, Gemeinden) „gutgeheißen“ und von diesen in vielerlei Hinsicht aufgegriffen worden. Hierbei sind professionelle Moderation und anspruchsvolle Visualisierungstechniken eingesetzt worden.

Die Szenariotechnik fand insbesondere bei der Ausarbeitung der Charta 08 Verwendung. Es werden vier denkbare extreme Entwicklungspfade abgesteckt und als (Kontrast-)Szenarien ausformuliert (Singapurisierung, Berlinisierung, Veneziaanisierung, Monacoisierung). Die Szenarien kombinieren jeweils unterschiedliche Ausprägungen eines Sets von regionalentwicklungspolitisch bedeutsamen Faktoren. Ihre Ergebnisse werden stark vereinfacht und komprimiert in einem zweiachsigen Koordinatensystem dargestellt.

- c) *Verfahren*: Die Konkretisierung der Leitbilder und Entwicklungskonzepte erfolgt über einen mehrstufigen Ansatz. Zunächst wird in den hier vorrangig behandelten Leitbildern (REL, LL, Charta) die Ausgangslage (in der Charta 08 anhand von acht für die künftige Entwicklung der Region Zürich maßgeblichen globalen Megatrends auch das entwicklungspolitische Umfeld) beschrieben, wobei z. T. auch Benchmarks gesetzt werden. Anschließend werden über (integrierende) Prinzipien der Raumentwicklung für die einzelnen Handlungsfelder Zielsysteme abgeleitet, die auf die besonderen Ausgangsbedingungen und Handlungsbedarfe Bezug nehmen.

Die Prinzipien und Ziele für die Raumentwicklung werden für die einzelnen Teilräume des RZU-Gebiets konkretisiert (im REL z. B. Verdichtungsraum mit Kernstadt, im „Wohngürtel“: Furttal, Knonaueramt, Seebecken; im LL Überlagerung von Landschaftsräumen und den Teilräumen des REL; ähnlich in der Charta). Um die zukünftigen intraregionalen Handlungsbedarfe differenzierter beurteilen zu können, werden Ergebnisse von Prognosen zur Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung (2025) für die Stadt Zürich und die sechs umliegenden Regionen verwendet. Damit können Entwicklungsprojekte räumlich konkreter formuliert und umgesetzt werden.

Dies ist in der Region Zürich schon deshalb von besonderer Bedeutung, weil die zukünftige Siedlungsentwicklung vorrangig auf eine Verdichtung „nach innen“, d. h. auf die Einzugsbereiche der Haltestellen des Schienenverkehrs und die höherrangigen Busachsen ausgerichtet werden soll (wie die Dichtemodelle deutscher Großstadregionen). Abgestimmt auf die örtliche Situation wird hierbei eine qualitativ hochwertige Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten angestrebt.

- d) *Kontrolle*: Der Kanton Zürich ist die Stelle, die ein kontinuierliches Umsetzungsmonitoring durchführt, und damit die unabhängige Instanz, die die Verwirklichung raumplanerischer Programme und Pläne kontrolliert.
- e) *Öffentlichkeit*: Der Beteiligung der Öffentlichkeit kommt – wie generell im schweizerischen Staatssystem – in der institutionell zersplitterten Region Zürich große Bedeutung zu. Auf regionaler Ebene sind vor allem die Leitbildentwicklungen zu nennen, aber auch die Beratungen im Rahmen der „Plattform Raumentwicklung Zürich und Umgebung“ sowie der „Metropolitankonferenz“. Wie bereits erwähnt, führt die RZU darüber hinaus im Auftrag der Gemeinden auch kleinräumiger ausgerichtete Beteiligungsprozesse durch, bei denen es vorwiegend um Standortfragen geht. Offensichtlich gehen diese Prozesse auch in der Region Zürich über reine Partizipationsgründe hinaus und es soll außerdem eine Rahmenkulisse bzw. ein äußerer Druck aufgebaut werden, der die handelnden Akteure zusammenhält. Zudem scheint es ein Spezifikum der schweizerischen Diskurskultur zu sein, dass die Ergebnisse breit angelegter Beteiligungsprozesse nach Abschluss der Verfahren eine viel höhere „Gültigkeit“ besitzen als in anderen Ländern.
- (3) *Wirksamkeit der RZU-Aktivitäten*: Wie schon unter b) angedeutet, stellen die Leitbilder (lediglich) rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die Planungsverantwortlichen und Entscheidungsträger in der Region dar. Ihre Wirkkraft ergibt sich vor allem aus den positiven Effekten der breiten, z. T. mehrjährigen thematisch fokussierten innerregionalen Kommunikations- und Partizipationsprozesse. Hierzu gehören:
- wachsendes Vertrauen durch kontinuierliche Interaktion und Face-to-face-Kontakte während der Beteiligungsprozesse (Netzwerkeffekte)
 - stärkere Interessenharmonie bei der Beurteilung regionaler Entwicklungsaufgaben
 - Herausbildung und Profilierung einer stärkeren regionalen Identität (gemeinsame Problemsicht, Bewusstseinsbildung usw.)
 - Überzeugungskraft der Argumente (Koordination durch Information).

Im Rahmen der intraregionalen Multi-level-Governance-Hierarchie bestehen besonders enge und eingespielte Kontakte zwischen RZU und den umliegenden Regionen. Sie sind von entscheidender Bedeutung bei der Umsetzung der Ergebnisse von RZU-Projekten (über die regionalen Richtpläne). Gute und unter Umsetzungsaspekten wichtige Kontakte bestehen auch zur kommunalen Ebene. Die RZU führt für die Gemeinden – nie gegen Bezahlung und dadurch umso mehr als quasi neutraler, unabhängiger Akteur (Moderator) – zahlreiche Pilotprojekte und partizipative Verfahren mit „basisdemokratischer“ Beteiligung durch. Hierdurch gewinnt die RZU auch Einfluss auf Entscheidungen, die konkrete Standortfragen und parzellenscharfe Ausweisungen betreffen.

3.5 Fazit

Die Non-Profit-Organisation RZU ist stark auf strategischer Ebene tätig und führt Projekte durch, die im Gesamtinteresse der beteiligten Planungsregionen liegen. Sie steht neben und in dem Vorfeld der hoheitlichen Politik bzw. im Schatten der Hierarchie. Es hat den Anschein, dass sie gerade deshalb durchaus Einfluss auf die Regionalentwicklung ausübt. Die von der RZU im Zuge intensiver Beteiligungsprozesse erarbeiteten Leitbilder stellen (lediglich) rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die Planungsverantwortlichen und Entscheidungsträger in der Region dar. Ihre Wirkkraft ergibt sich vor allem aus den positiven Effekten der breiten, z. T. mehrjährigen thematisch fokussierten innerregionalen Kommunikations- und Partizipationsprozesse.

Kaum hoch genug eingeschätzt werden kann der Einfluss der vom Bund lancierten Agglomerationspolitik. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Modellvorhaben haben zu einem nachhaltig wirksamen Motivationsschub und Push für regionale Kooperation und dadurch zu einer – zumindest partiellen – Überwindung der für die Region Zürich besonders charakteristischen kleinräumigen institutionellen Zersplitterung geführt. Im Hinblick auf die Umsetzung ökonomischer Belange, die im Rahmen der Agglomerationspolitik eine zentrale Rolle spielen, ist zu bedenken, dass in der Schweiz – gleichsam als soziokulturelle Determinante – die meisten Politiker, die in Gremien oder bei Beteiligungsprozessen mitwirken, zwei oder sogar mehrere „Hüte tragen“ bzw. Mehrfachfunktionen wahrnehmen: Am Tag full time in der Wirtschaft, abends (ehrenamtlich) in Gremien und Organisationen. Hierdurch erhöht sich der (indirekte) Einfluss der Tätigkeit von Organisationen wie der RZU auf die sozialräumliche und raumwirtschaftliche Entwicklung. Er kann bei bestimmten entwicklungspolitischen und standortbezogenen Fragen durchaus entscheidend sein.

4 Region Graubünden

Die Gesprächspartner⁷ stellten ihre Teilräume vor und berichteten über (a) den kantonalen Richtplan Graubünden (RIP GR 2000), (b) den regionalen Richtplan, die neue Organisationsstruktur und die Anlaufstelle Regionalentwicklung der Region Surselva sowie (c) die strategische Regionalplanung am Beispiel des Raumkonzeptes und Masterplans Gotthard.

⁷ Das Interview fand am 13. November 2008 in Chur statt.

4.1 Kanton Graubünden und Regiun Surselva

Mit 7.105 km² ist Graubünden der größte Kanton der Schweiz und nimmt ca. ein Siebtel der Fläche der Schweiz ein. Der Kanton weist mehr Grenzen zum Ausland als zum Inland auf. In ihm leben rund 187.000 Einwohner (EW) in 207 Gemeinden, von denen 30 weniger als 100 EW haben. Im Rahmen einer „bescheidenen“ Gebietsreform soll die Zahl auf 190 Gemeinden reduziert werden.

Der Kanton Graubünden hat mit Blick auf die Bevölkerung sehr unterschiedlich große Regionen; die größte ist Nordbünden mit rund 70.000 EW, die kleinste Calanca mit lediglich etwa 600 EW. Die Regiun Surselva weist eine Größe von 1.470 km² mit 25.881 EW⁸ auf. Im Durchschnitt leben 18 EW auf jedem km². Flims ist mit 2.549 EW die größte, St. Martin mit 36 EW die kleinste Gemeinde. Die Region leidet unter einem erheblichen Geburtenrückgang. Die Jugend wandert ab (Wissensverlust). Die restliche Bevölkerung konzentriert sich in den Zentren. In den peripheren Räumen bleiben bei schlechten Verkehrsverbindungen die Alten zurück. Kleine und mittlere Gemeinden werden funktionsunfähig. Erhebliche Strukturveränderungen vor allem im Baugewerbe und in der Landwirtschaft haben zum Abbau von Arbeitsplätzen geführt. Die Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben gefährdet die Kulturlandschaften. Vergadete (verwilderte) Landschaften erhöhen die Naturgefahren.

Regionen sind im Kanton Graubünden die Regionalverbände als Zusammenschluss von Gemeinden. Sie sind öffentlich-rechtlich organisiert und stellen eine Art Kompetenzzentrum dar. Der Regionalverband Regiun Surselva besteht seit 1977. Ihm sind 45 Gemeinden angeschlossen. Zentrales Organisationselement ist das Regionalparlament. Seit 2005 wird der Verbandspräsident im Rahmen einer Volkswahl bestimmt. Das Regionalparlament hat 25 Mitglieder und Aufgaben von regionaler Bedeutung wahrzunehmen. Hauptaufgaben sind die Regionalplanung, die Regionalentwicklung und weitere Aufgaben, z. B. Ver- und Entsorgung. Regionalplanung hat in Graubünden lange Tradition.

Mit der neuen Regionalpolitik des Bundes fand in den letzten Jahren auch in Graubünden eine Umstrukturierung statt, die noch nicht abgeschlossen ist. Dabei wird auf der Grundlage einer neuen Kantonsverfassung⁹ und des Regionalgesetzes sowie von Mehrjahresprogrammen und Rahmenvereinbarungen mit jeder Region die Regionalplanung neu ausgerichtet. Vorrangig geht es darum, für jede Region ein strategisches Raumprofil zu erstellen, die regionale Richtplanung mit Fokus auf Entwicklungspotenziale weiterzuentwickeln, die kommunalen Planungs- und Projektträger zu unterstützen und Entwicklungsprojekte zu initiieren.

Strategische Absichten des Regionalverbandes für die nächsten Jahre sind deshalb die Herausreichung der Einzigartigkeit der Region, die Stärkung des Wirtschaftsstandortes, die Steigerung der regionalen Attraktivität und der effiziente Einsatz

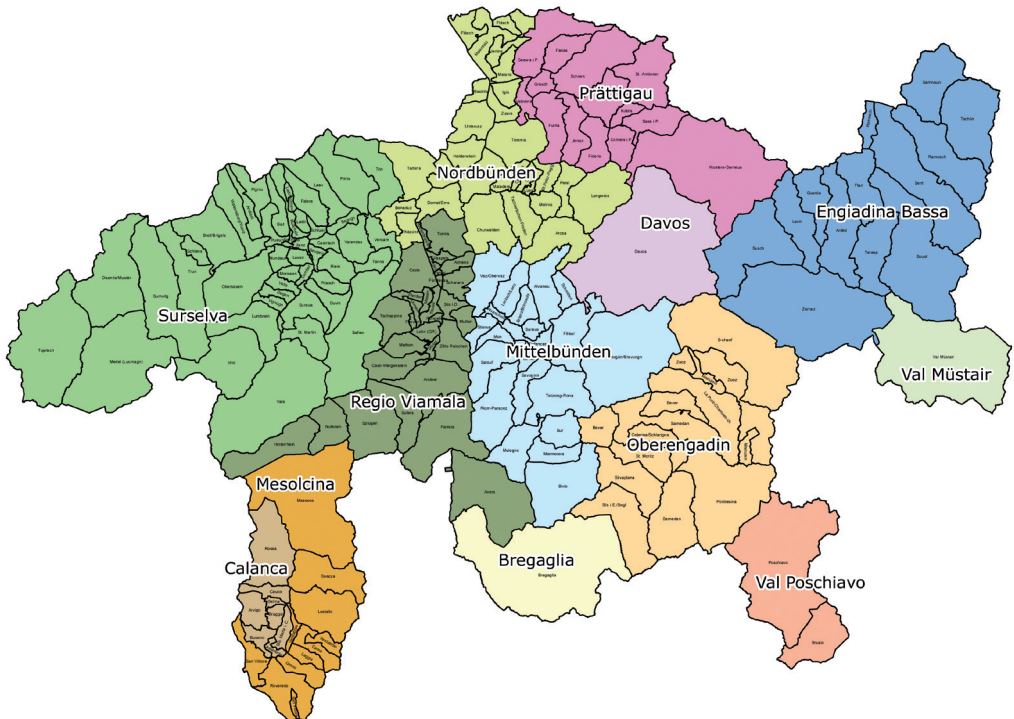
⁸ Stand: Dezember 2006.

⁹ Grundphilosophie des Verfassungsgebers ist, regionale Organisationen und Strukturen zu stärken (Erfahrungsgruppe der Bündner Regionalorganisationen (2004).

der Ressourcen. Strategische Stoßrichtungen sind, die neue Anlaufstelle Regionalentwicklung in erster Linie als Ansprechpartner für bestehende und neue Unternehmen zu etablieren, die Tourismusregion Surselva zu vermarkten, neue Informations- und Kommunikationstechnologien zu fördern, die Wertschöpfung der Agrar- und Forstproduktion zu erhöhen, die Öko-Energie zu fördern und dabei die Marktpotenziale für die Abdeckung des Spitzenenergiebedarfs auszuschöpfen und die Positionierung als Bildungsregion zu verbessern.

Die Anlaufstelle Regionalentwicklung wird von den Gesprächspartnern als besonders wichtige Neuerung eingestuft. Vor dem Hintergrund, dass nur in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (den Unternehmen) die Entwicklung in Surselva positiv beeinflusst werden kann, geht es in der Anlaufstelle Regionalentwicklung vor allem um Standortentwicklung (Projektinitiierung, -koordination und -leitung), einzelbetriebliche Förderung (Firmenbesuche, Standortabklärungen und Unterstützung für Unternehmer) sowie Marketing und Kommunikation. Marketing und Kommunikation zielen vorrangig auf die Sensibilisierung für wirtschaftliche Zusammenhänge, die Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit und die Vermarktung des Standortes Surselva ab.

Abb. 7: „Regionen“ = Regionalverbände im Kanton Graubünden



Quelle: U. Pfister, 2008

4.2 Kantonaler Richtplan Graubünden

Der kantonale Richtplan (RIP GR 2000) weist eine ähnliche Grundstruktur wie ein Raumplan in Deutschland auf. Er zeigt zu Beginn die Probleme, den Handlungsbedarf und die Defizite auf (Ausgangslage). Weitere Strukturelemente sind die Leitüberlegungen (Ziele, strategische Stoßrichtungen, Grundsätze zur Umsetzung, Beurteilungen und Kontrolle), Verantwortungsbereiche (Aufgaben, Vorgehen, federführende Stellen), Erläuterungen und weitere Informationen sowie Objektlisten (z. B. Umfahrungen, Tourismusgebiete, Landschaftsschutzgebiete, wichtige Standorte).

4.3 Regionaler Richtplan Surselva

Auch das Vorgehen und der Ablauf bei der Aufstellung des regionalen Richtplans sind in der Region Surselva nicht anders als in Deutschland. Es beginnt mit der Organisation der Arbeit (z. B. Festlegen der Mitwirkenden), der Beschaffung der Grundlagen und der Festlegung von Zielen und Strategien, gefolgt von der Erarbeitung von Konzepten und Planentwürfen, Abstimmungen und Beteiligungen bis hin zur Genehmigung. Der regionale Richtplan Surselva wurde zum Zeitpunkt des Interviews aktualisiert. Zentrales Element des neuen Plans wird ein *Regionales Siedlungskonzept* sein. Es soll u. a. die Grundversorgung in den ländlichen Teilräumen, die Arbeits- und Tourismusstandorte festlegen und das Thema „Zweitwohnungen“ (im Zuge des Tourismus) aufgreifen.

4.4 Naturmonument „Ruinaulta“

Der Richtplan des Kantons Graubünden beinhaltet neben Zielsetzungen und Leitüberlegungen auch vier Objekte. Eines davon ist der Regionalpark Ruinaulta. Die elf territorial betroffenen Gemeinden haben ein koordinierendes Projektteam eingesetzt, das unter Federführung des Gemeindeverbandes Surselva und unter Einbezug der Bevölkerung und interessierter Organisationen ein Schutz- und Nutzungskonzept „Naturmonument Ruinaulta“ erarbeitet hat. Für Teilthemen wurden Arbeitsgruppen eingesetzt. Im Rahmen von Workshops und Werkstätten ist mit Betroffenen und Interessierten einerseits über Potenziale, Ziele und Erwartungen sowie andererseits über Bedenken und Ängste gesprochen worden. Ein Aktions- und Finanzierungsplan wurde aufgestellt und eine Umsetzungsstrategie sowie Monitoring- und Controllingsschritte wurden festgelegt. Der planerische Teil des Konzepts wird in den regionalen Richtplan Surselva integriert. Das Konzept ist ein erstes Beispiel projektorientierter Planung in der Schweiz.

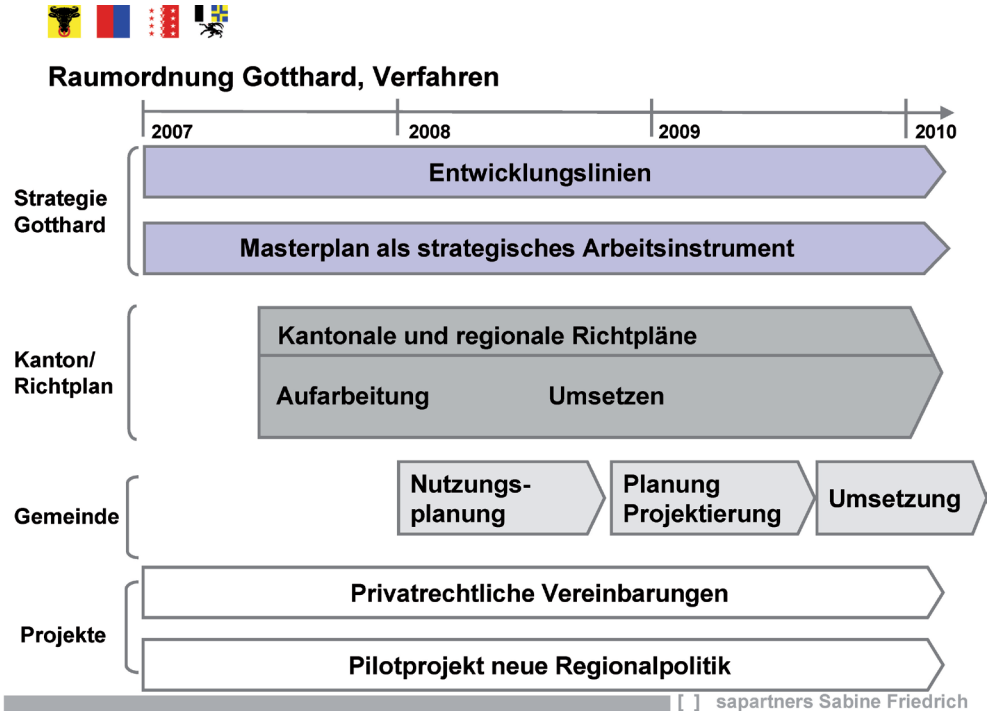
4.5 Raumkonzept und Masterplan Gotthard als Beispiel für strategische Regionalentwicklung/Regionalplanung

Hauptteile des Kantons- und Regionsgrenzen überschreitenden Raumkonzepts sind (a) Planungen/Konzepte, (b) Projekte und Akteursnetze und (c) die Verkehrssituation/ Porta Alpina.

Über eine Stärken-, Schwächen-, Chancen-, Gefahren-Analyse, die Entwicklung von Maßnahmen (Schlüsselprojekte/-ideen) und eine Nachhaltigkeitsbetrachtung der Schlüsselprojekte und deren Wechselwirkungen und Konfliktfelder ist in einer

ersten Phase der Entwurf eines Raumkonzepts Gotthard erstellt worden. Wesentliche Elemente des Raumkonzepts sind die Inhalte (übergeordnetes Konzept, Strategien, Projekte, Maßnahmen), die Strukturen (Akteursnetzwerke), die Prozesse (Orientierung der Kantone, Zukunftskonferenzen, Meilensteine) und die Finanzierung (Fördergelder, Gemeinden, Regionen und Kantone).

Abb. 8: Raumkonzept Gotthard



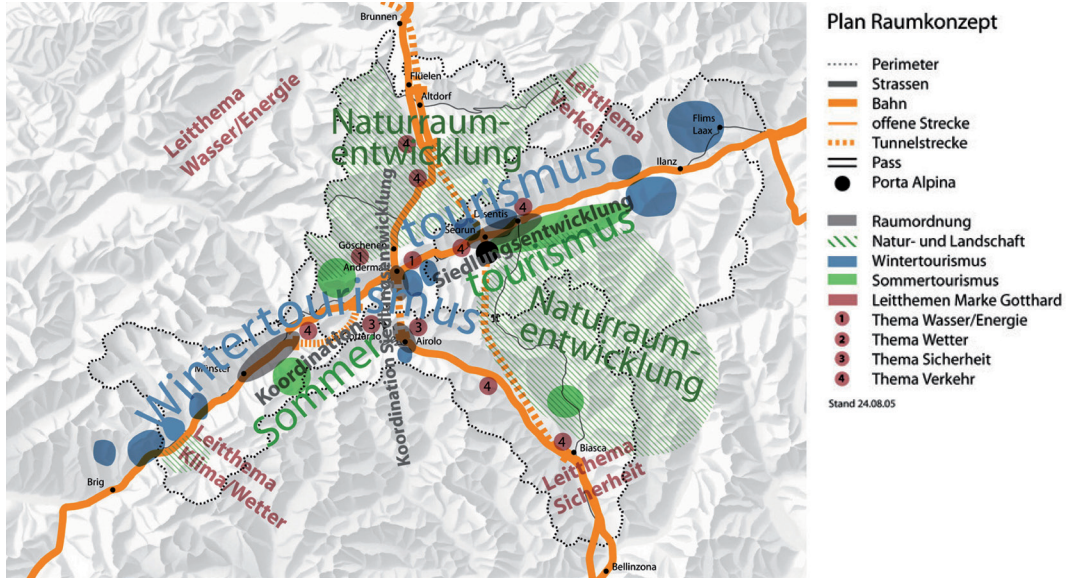
Quelle: sapartners, S. Friedrich, 2008

Das Raumkonzept stellt einen Beitrag zur besseren Zusammenarbeit auf politisch-strategischer (Bund, Kantone, Regionen) und operativer Ebene (Netzwerke der Gemeinden und der privaten Akteure) dar. Die Beteiligten übernehmen Verantwortung für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Konzepts.

In Phase zwei wurde der *Masterplan San Gottardo*¹⁰ als raumordnerischer Grundlagenbericht erarbeitet. Vorrangige Aufgaben der Raumentwicklung waren, inhaltliche Schwerpunkte zu bestimmen, flankierende Maßnahmen aufzuzeigen und die nachhaltige Entwicklung im Gesamttraum und in den Teilräumen im Blick zu haben. In Abstimmung mit den vorhandenen planerischen Instrumenten wurde der Entwurf „Vision Gotthard“ konzipiert sowie Strategien und Maßnahmen vorgeschlagen. In

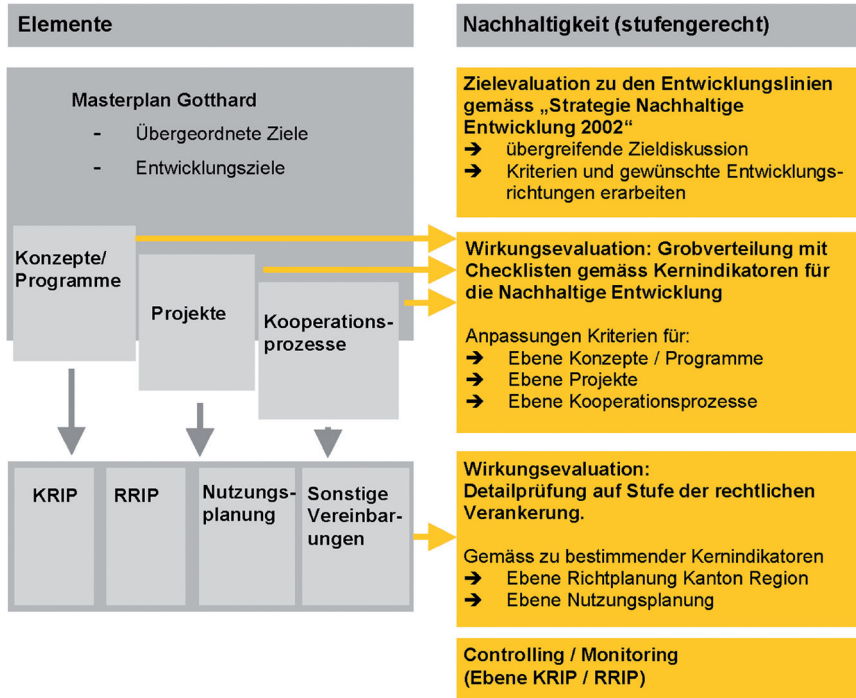
¹⁰ Das Projekt San Gottardo geht über die Regium Surselva hinaus und umfasst auch Teile der Kantone Uri, Wallis und Tessin.

Abb. 9: Masterplan Gotthard – Raumkonzept



Quelle: sapartners, S. Friedrich, 2008

Abb.10: Nachhaltigkeitsbeurteilung für die Raumentwicklung Gotthard



Quelle: sapartners, S. Friedrich, 2008

einem Workshop mit kantonalen und regionalen Vertretern ging es anschließend um die Konsolidierung der vorhandenen Ansätze sowie um die Entwicklung von Vorstellungen über die weitere gemeinsame Zusammenarbeit und um die Verankerung in planerischen Instrumenten. In Abstimmung mit Beteiligten aus der Wirtschaft und dem Verkehrsbereich wurde danach ein Bericht erarbeitet. Zum Abschluss wurde der Bericht auf einer Zukunftskonferenz präsentiert, diskutiert und bereinigt.

Der Masterplan wird von den Gesprächspartnern als strategisches Koordinierungs-/Arbeitsinstrument bei der planerischen Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Regionen bezeichnet. Seine Inhalte erlangen durch Aufnahme in die betreffenden Richtpläne Verbindlichkeit. Neu und wichtig ist, dass die Elemente des Plans (übergeordnete Ziele, Entwicklungslinien, Konzepte/Programme, Projekte sowie auch der Kooperationsprozess) auf den verschiedenen Stufen einer Nachhaltigkeitsbeurteilung unterzogen werden (Zielevaluation, Wirkungsevaluation als Grob- und Detailprüfung).

4.6 Fazit

Im Kanton Graubünden haben sich die Verantwortlichen auf den Weg zu einer strategischen Regionalplanung gemacht. Das zeigen die Vorgehen im Kanton insgesamt und in der Region Surselva ebenso wie im grenzüberschreitenden Gotthard-Raum. Im Vordergrund sollen in Zukunft die Raumentwicklung (Raumprofil, Entwicklungspotenziale, -projekte), schlanke Konzepte statt umfassende Pläne und die projektorientierte Planung stehen. Die klare Zielorientierung, die methodischen Ansätze (SWOT-Analyse, Akteursnetzwerke, Workshops, Arbeitsgruppen, Zukunftskonferenz), das mehrstufige Vorgehen mit der Fokussierung auf Schlüsselthemen, die Monitoring- und Kontrollprozesse (Evaluierung mittels eines Kriterienrasters zur stufengerechten Beurteilung der Nachhaltigkeit auf den Ebenen Konzept, Projekt, Prozess) und die Marketingmaßnahmen (Medien- und Öffentlichkeitsarbeit) sind Elemente einer strategischen Planung. Allerdings tritt nicht nur bei der Strategie „Gotthard“ die Raumplanung in den Hintergrund. Letztlich sind die Verfahren stark auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region ausgerichtet; es ist dadurch einfacher, Zugang zu den Fördertöpfen des Bundes (Neue Regionalpolitik) zu erlangen. Und nicht zuletzt ist das Ende des Weges noch nicht erreicht. Man wird sehen!

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung; VLP-ASPAN – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hrsg.) (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover/Bern.
- Blumenthal, D. (2008): Der Regionalverband Region Surselva. PowerPoint-Präsentation. Chur.
- Egger, T. (2008): Regionalpolitik – Eidgenössische Neuorientierung. In: Raum 70, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik. Wien, 42-44.
- ERFA-Regio – Erfahrungsgruppe der Bündner Regionalorganisationen (Hrsg.) (2004): Regionalverbände im Kanton Graubünden. Aufbruch der Regionen – Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungshilfen. Ardez/Chur.

- Friedrich, S. (2008): Strategische Regionalplanung am Beispiel Raumkonzept und Masterplan Gotthard. PowerPoint-Präsentation. Chur.
- Haag, H. (2008a): Organisation und Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz. In: local land & soil news 26/27. Osnabrück, 32-34.
- Haag, H. (2008b): Agglomerationspolitik – Modell Schweiz: Gezielte Anreize zur Zusammenarbeit. In: Raum 70, Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik. Wien, 46-48.
- Pfister, U. (2008): Strategische Regionalplanung. PowerPoint-Präsentation. Chur.
- Rumley, P.-A. (2008): Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf vom 24. Juni.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2005): Raumentwicklungsleitbild. Zürich.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung: Kurz und bündig (Faltblatt). September 2008.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008a): Kurze Geschichte der RZU. 50 Jahre RZU 1958-2008. Zürich. (zit. als: Kurze Geschichte der RZU 2008a).
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008b): Leitbild „Landschaft RZU“. Zürich.
- RZU – Regionalplanung Zürich und Umgebung (2008c): Charta 08. Zürich.
- VRB – Verein Region Bern (Hrsg.) (2009): „horizonte“ 3. Bern.
- http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan.html (31.07.2010)
- <http://www.bernmittelland.ch> (17.10.2011)