

Städteposition CH

➤ Vom Erfahrungsaustausch
zur Städteplattform

➤ Ausgangslage

➤ Thesen zur Zukunft
der Städte

➤ Folgerungen

➤ Ein Diskussionsbeitrag der Städte Basel, Bern, Biel, Chur, Genf, Lausanne, Luzern, Solothurn,
St. Gallen, Winterthur und Zürich

Stand: November 2006

Vom Erfahrungsaustausch zur Städteplattform

Den Schweizer Städten kommt in Bezug auf die Zukunft der Schweiz eine Schlüsselposition zu. Aus diesem Grund haben sich verschiedene grössere Schweizer Städte – Basel, Bern, Biel, Chur, Genf, Lausanne, Lugano, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Winterthur, Zürich - zu einem offenen Austausch zusammengefunden, um eine gemeinsame Position zu finden. Dieser informelle Erfahrungsaustausch der Städte unter dem Dach der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN mündete anfangs 2006 in die Gründung der Plattform „Städteposition CH“. Damit reagierten die Städte auf die Einladung des Bundesamtes für Raumentwicklung, die räumliche Entwicklung der Schweiz zu debattieren.

In mehreren Workshops kam es zu einer Diskussion über die Eigenheiten, die Rolle und die Bedeutung der Städte in der Schweiz. Den theoretischen Hintergrund dazu lieferte eine Auseinandersetzung mit den aktuellsten Publikationen zur räumlichen Entwicklung der Schweiz.*

In überraschender, aber keineswegs zufälliger Dichte beleuchten diese Publikationen verschiedene Phänomene der räumlichen Entwicklung der Schweiz. Trotz unterschiedlicher Sichtweisen ist ihnen eine Botschaft gemeinsam und deshalb zentral: **Die ausgedehnte Verstädterung muss als räumliche, wirtschaftliche und soziale Realität der Schweiz zur Kenntnis genommen werden.**

Europa- und weltweit stellt die Entwicklung von Städten, Agglomerationen und Metropolitanräumen eine der grössten Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte dar. Vor diesem Hintergrund, und auf der Grundlage ihrer Erfahrungen und tagtäglichen Aufgaben, haben sich die Städte darüber zu verständigen, welche Rolle sie in der Schweizer Politik und Raumentwicklung einnehmen und einnehmen wollen. In einem ersten Schritt entstanden die vorliegenden Überlegungen und Einsichten.

Es ist die Überzeugung der beteiligten Städte, dass sie in ihren Agglomerationen und Regionen eine aktive und einladende Rolle übernehmen müssen. Mit der Wahrnehmung dieser Verantwortung ergeben sich aber auch Wünsche und Forderungen.

Ihren Diskussionsstand möchte „Städteposition CH“ nun anderen Städten und dem Städteverband, aber auch weiteren Interessensgruppen unterbreiten. Insbesondere sollen dabei die Fachplanungen des Bundes und die Bundespolitik angesprochen werden.

Erarbeitet wurde die aktuelle Position von den planerischen Fachvertretern der Städte; diese wissen sich von ihren politischen Gremien unterstützt.

Ausgangslage

Eine zukunftsfähige Raumplanung und Raumentwicklungspolitik muss die veränderten urbanen Realitäten in der Schweiz anerkennen. Von zentraler Bedeutung sind dabei die folgenden Einsichten:

1 Identität: Jede Stadt ist anders

Die Schweizer Städte sind im europäischen Massstab eher klein, aber äusserst vielgestaltig. Die wenigen Grossstädte und zahlreichen Klein- und Mittelstädte erfüllen dem entsprechend sehr unterschiedliche Aufgaben in ihrer Region und für das ganze Land. Diese Vielfalt urbaner Lebensverhältnisse hat ihre spezifische schweizerische Geschichte. Sie begründet unterschiedliche städtische oder stadregionale Identitäten und Interessen und hält für Bevölkerung und Wirtschaft attraktive Wahlmöglichkeiten bereit.

2 Wahrnehmung: Tradierte Bilder von Stadt und Land verstellen den Blick

In der schweizerischen Wahrnehmung ist eine Stadt auch immer und wesentlich überschaubar, und das Land beginnt da, wo die Stadt aufhört. Dabei sind Stadt und Landschaft räumlich und funktional längst über weite Strecken miteinander verschmolzen. Entstanden sind ausgedehnte, flächendeckend verstädterte Regionen. Dennoch sträubt sich die öffentliche Wahrnehmung, die Wirklichkeit dieser Stadt-aggglomerationen und urbanisierten Landschaften anzuerkennen; Gefühle und Traditionen erschweren ein entsprechendes Handeln.

3 Politik: Der urbane Alltag hält sich nicht an politische Grenzen

Jede Stadt existiert sowohl als Kommune wie auch in ihrer regionalen Dimension. Pendlerbeziehungen, Verflechtungen der Wirtschaft und auch das Freizeitverhalten überschreiten täglich mehrfach die politischen Grenzen von Kernstädten und Umlandgemeinden, und häufig auch von Kantonen und mitunter des Landes. Dies schafft eine Vielzahl neuer und fruchtbarer Entwicklungsmöglichkeiten. Gleichzeitig bestehen für eine Grenzen überschreitende Zusammenarbeit erhebliche Hindernisse und Schwierigkeiten.

4 Wirtschaft: Die Städte sind die Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung

Städte sind die wirtschaftlichen Zentren der Schweiz und die Orte ihrer Wertschöpfung. Zugleich kommt ihnen eine überproportionale soziale und kulturelle Bedeutung zu. Daraus erwachsen unterschiedliche Rollen mit je spezifischen Erfordernissen. Im internationalen und globalen Wettbewerb können Städte nur im Rahmen gut funktionierender regionaler und überregionaler Netzwerke bestehen. Diese sind in der Schweiz jedoch noch wenig entwickelt. Ausserdem haben Städte im politischen System unseres Landes keineswegs die Bedeutung, die sie wirtschaftlich und gesellschaftlich leben.

5 Planung: Räumliche Leitbilder werden der urbanen Realität nur bedingt gerecht

Die urbane Schweiz lässt sich nicht in fixen Vorstellungen oder Leitbildern festschreiben. Je nachdem, welche Parameter etwa der Abgrenzung von Metropolitanräumen zugrunde gelegt werden, liegt eine andere Interpretation räumlicher Zusammenhänge nahe. Das tatsächliche Raumbild entsteht demnach als ein *Patchwork* verschiedenster und nur teilweise beeinflussbarer Entwicklungskräfte. Zeit-spezifische Prägungen wie die „weitdezentralisierte Grossstadt Schweiz“ (Armin Meili, ab 1930), die ORL-Leitbilder (um 1970), oder, gegenwärtig, „Metropole Schweiz“, „Städtenetz Schweiz“ oder die „Metropolregion“ in den Szenarien des (ARE) können immer nur einige wenige Aspekte zur Anschauung bringen.

Thesen zur Zukunft der Städte

Eine zukunftsfähige Raumplanung und Raumentwicklungspolitik muss von den folgenden Thesen ausgehen:

1 Identität: Die Stärke der urbanen Schweiz ist die Fülle ihrer Eigenart

Die stadtreionalen Besonderheiten müssen gepflegt werden. Also ist Abstand zu nehmen von einer aktionistischen Entwicklungspolitik, die alles überall will und Bestehendes nach Belieben überformt. Stattdessen sollten die Städte ihr spezifisches urbanes und landschaftsräumliches Profil schärfen und weiterentwickeln. Dazu bedarf es einer Verständigung über Eigen- und Fremdperspektiven samt Konsequenzen – was die Thematisierung konkurrierender Interessen ebenso einschliessen kann wie deren Ausgleich.

2 Wahrnehmung: Die Schweiz ist Stadt-Land

Jede Idealisierung des Lebens auf dem Lande oder in kleinstädtischem Ambiente verstellt den Blick auf die neuen urbanen Realitäten. Diese städtische Wirklichkeit muss in ihren Qualitäten teilweise erst einmal entdeckt und von den Fachleuten wie den Bewohnern gewürdigt werden, will man sie angemessen weiterentwickeln und ausgestalten. Dabei ist die kleinräumige Nähe von städtischen und landschaftlichen Elementen sowie deren gegenseitige Durchdringung eine besondere Qualität der schweizerischen Stadtlandschaft. Aus diesem Grund muss nicht zuletzt die Transformation der Landwirtschaft im Kontext der Stadtregionen thematisiert werden.

3 Politik: Die Stadtregion ist die eigentliche Stadt

Politische Grenzen und fachliche Zuständigkeiten, sei es auf kommunaler oder auf kantonaler Ebene, erschweren eine effiziente, zielgerichtete Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Kernstädte sind deshalb nur zusammen mit ihren Agglomerationen konkurrenzfähig. Zugleich jedoch möchten die Städte aufgrund ihrer Zentrumsfunktion die Verantwortung übernehmen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Region. Förderative Strukturen, die sich hemmend oder gar kontraproduktiv auswirken, müssen indessen auch auf Bundesebene überdacht werden.

4 Wirtschaft: Die Hierarchie der Städte ist eine Entwicklungschance

Die ungleiche wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung der Schweizer Städte darf nicht länger als Problem betrachtet werden. Vielmehr muss im Interesse des Landes die internationale Bedeutung der Metropolitanräume Basel, Genf und Zürich gestärkt werden. Eine Entwicklungspolitik für die Schweiz darf diese Unterschiede nicht verwischen. Auch für die anderen Städte und Agglomerationen braucht es jedoch Strategien, die deren unterschiedliche sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Potenziale als Standortfaktoren nutzen und in Wert setzen.

5 Planung: Lernende Raumplanung statt normativer (Leit)Bilder

Der verbreitete Glaube der Raumplanung an die produktive Kraft normativer Ordnungsvorstellungen ist in Frage zu stellen. Derartige (Leit)Bilder können nur mehr Orientierungsangebote sein zur Diskussion von Entwicklungsinteressen und deren Chancen. In den Stadtregionen bestehen mehrdeutige Ausgangslagen, die nach flexiblen planerischen Strategien verlangen. Dabei müssen Planungsprozesse so ausgestaltet werden, dass ihre Konzepte schrittweise auf veränderte Bedingungen reagieren können.

Folgerungen

Die Städte setzen auf folgende Massnahmen, die ihre Anliegen zum Nutzen des gesamten Landes stärken und schärfen können:

Eigeninitiative und Selbstverpflichtung der Städte

7 Konkretisieren und Umsetzen der Thesen

Die Städte werden im eigenen Verantwortungsbereich fachliche Debatten und Pilotprojekte zu folgenden Fragen auslösen

- Wie ist es denkbar, die unterschiedlichen morphologischen, kulturellen und sozioökonomischen Eigenarten der Schweizer Städte zu expliziter Profilbildung zu nutzen?
- Wie lassen sich die Schweizer Agglomerationen und Siedlungslandschaften unter Beachtung der sich wandelnden städtischen Lebensformen weiter qualifizieren?
- Wie können die Kernstädte ihre Umlandkommunen zur Durchführung gemeinsamer stadtreionaler Entwicklungsprojekte einladen und gewinnen?
- Wie sind Entwicklungsprioritäten (statt Ausgleichs- und Giesskannenpolitik) auszuhandeln und zu konkretisieren?
- Wie kann die Steuerung der Entwicklung urbaner Räume neu gedacht und umgesetzt werden?

Anstösse zur Entwicklung einer Stadtpolitik auf Bundesebene

7 Direktes politisches Gehör

Die Städte benötigen ein direkteres politisches Gehör – zum Beispiel durch

- > eine direkte Ansprache der grösseren Städte bei zentralen Fragen der räumlichen Entwicklung der Schweiz und allenfalls eine Referendumsmöglichkeit für spezifische Städte.
- > die Berücksichtigung der jeweiligen Entwicklungsfolgen von Standortentscheidungen des Bundes und der Kantone für die betroffenen Stadtregionen als Ganzes.

7 Ausarbeitung eines urbanen Entwicklungsprogramms

Die Arbeiten an neuen Szenarien und an einem ganzheitlichen Leitbild für die räumliche Entwicklung des Landes sollten Überlegungen und Anliegen der Städteposition einbeziehen.

Das heisst: Eine Debatte über die drängenden Entwicklungsfragen muss lanciert und intensiv geführt werden. Eine Debatte zum Beispiel über

- schweizerische urbane Eigenart als Ressource
- die Realitäten und Qualitäten des Stadt-Landes Schweiz
- Stadtregionen als Handlungssperimeter
- Städtehierarchien und Entwicklungsprioritäten
- eine „lernende“ Stadt- und Raumplanung

Des Weiteren sollte ein Aktionsprogramm mit begrenzter Laufzeit (z.B. fünf Jahre) zur Unterstützung beispielhafter Entwicklungsprojekte mit stadtreionaler Bedeutung aufgelegt werden. Bei der Förderung ist insbesondere die Evaluation dieser Projekte einzuschliessen.

➤ Vom Agglomerationsprogramm zu einer Agglomerationspolitik

Von zentraler Bedeutung ist schliesslich die Überführung der Agglomerationsprogramme des Bundes in eine längerfristige und finanziell abgesicherte Agglomerationspolitik. Die Städte und ihre Umlandgemeinden brauchen für ihre neuen Kooperationsformen so lange eine Unterstützung des Bundes, bis sie diese Aufgaben aus eigener Kraft und mit massgeschneiderten Verfahren und Instrumenten wahrnehmen können. Es müssen demnach – orientiert an Entwicklungsprioritäten – Agglomerationsprojekte weiter gefördert und begleitet werden. Dabei schliesst die Unterstützung der administrativen oder politischen Neuordnung von Agglomerationen insbesondere das Vorantreiben sinnvoller Lastenausgleiche mit ein.

➤ Fortsetzen und Ausbau der „Städteplattform“

Die Schweizer Städte streben mit diesem Gefäss eine Vertiefung des Erfahrungsaustausches und der Verständigung an über ihre unterschiedlichen Rollen, ihre gemeinsamen sowie unterschiedlichen Interessen und über zentrale Entwicklungsfragen.