

Städtenetz Schweiz

Ergebnisse einer Untersuchung des IREC-EPFL im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung

This article summarizes the results of a survey of urban networks carried out on behalf of the Swiss Federal Office of Spatial Development. The survey takes a closer view of strategic urban networks in Germany, France and the Netherlands. In addition, it analyzes the urban structure of Swiss city regions and how they function today. Based on the survey's results, the report concludes by presenting political suggestions to the federal government for its future positioning towards the cities' demands.

Im Januar 2000 hat das Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) der École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) unter dem Titel «Réseau de villes suisses» eine Untersuchung abgeschlossen, welche im Auftrag des Bundesamtes für Raumplanung durchgeführt wurde. Im Laufe des Jahres 2000 wird dieser Bericht vom (neu geschaffenen) Bundesamt für Raumentwicklung veröffentlicht werden. Der nachfolgende Text stellt im Wesentlichen die deutschsprachige Zusammenfassung dieses Berichtes dar.

Neue Herausforderungen für die Städte

Die Städte – nicht nur in der Schweiz – befinden sich derzeit in einer tiefgreifenden Umbruchphase. Die Globalisierung führt zu strukturellen Veränderungen und bewirkt eine Verschiebung der Massstäbe von Mikro- zu Makroregionen, von städtischen Agglomerationen zu Metropolen und von nationalen Strukturen zu supranationalen Einheiten. Die Städte und Agglomerationen sind als Folge der Differenzierung der Arbeitsmärkte wie auch der sozialen und räumlichen Segregation mit Problemen eines bisher unbekanntes Ausmasses konfrontiert. In wirtschaftlicher Hinsicht sehen sich die Städte – und vor allem die Kernstädte der grossen Agglomerationen – mit beträchtlichen finanziellen, organisatorischen und politischen Herausforderungen konfrontiert.

Seit einigen Jahren ist der Bund bestrebt, seine Rolle in den stadtpolitischen Fragen neu zu definieren. Am nachdrücklichsten kommt dieser Prozess in der Berücksichtigung der Stadtproblematik in der neuen Bundesverfassung von 1999 zum Ausdruck.

In der Vergangenheit hat sich die schweizerische Raumplanung sowohl auf der nationalen wie auch der kantonalen Ebene mehr am unbebauten als am bebauten Raum orientiert. Die Städte, insbesondere die Beziehungen untereinander und zu den ländlichen Regionen, bedurften jedoch immer einer besonderen Aufmerksamkeit: hinsichtlich des Föderalismus waren die Suche nach einem räumlichen Gleichgewicht und der Glaube an eine nicht zu ausgeprägte Städtehierarchie massgebliche Konstanten der Schweizerischen Raumordnungspolitik.

Der Städtenetzansatz war somit seit langem in den konzeptionellen Arbeiten der Raumplanung präsent. Der Begriff selbst war jedoch nicht immer offenkundig und hat im Lauf der letzten Jahre eine neue politische Bedeutung erlangt. Der Bericht zeichnet die historische Entwicklung des Begriffs und besonders seine aktuelle Bedeutung nach. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt bei folgenden drei Themen:

- Überblick über die strategischen Städtenetze in drei europäischen Ländern (Deutschland, Frankreich, Niederlande) und Analyse kantonaler Richtpläne, die das Konzept der Städtenetze auf ihr Bezugsgebiet angewendet haben.
- Analyse der städtischen Strukturen und der aktuellen Funktionsweise der schweizerischen Agglomerationen.
- Politische Vorschläge zuhanden des Bundes für eine Positionsbestimmung gegenüber der Forderungen der Städte.

Der Begriff des Stadtnetzes

Offner und Pumain haben 1996 ein historisches Inventar der verwendeten Begriffe veröffentlicht, die, je nach Autor und Kontext, die urbane Struktur eines gegebenen (oder zu definierenden) Raumes umschreiben. Wir geben die Terminologie hier stark verkürzt wieder, um dann innerhalb des aktuellen

Diskurses deren Bedeutung für die Schweiz herauszuarbeiten. Die zwei Autoren nennen in historischer Abfolge die folgenden Punkte:

- *Städtische Zentralität* (in Abhängigkeit von Nähe und Erreichbarkeit) und städtische Hierarchie (in Abhängigkeit der Funktionsebene) nach Christaller (1933); Lösch (1940) entwickelt das Konzept der nicht verschachtelten Hierarchie.
- *Städtenetz*: Gesamtheit der Städte einer Region.
- Die *Städte-Armatur* gemäss Mercadal (1965) bezieht sich auf die Differenzierung zwischen geographischen und technischen Netzwerken. Eine Städte-Armatur ist der räumliche Rahmen für die Raumordnungspolitik, während Städtenetze rein technischer Art sind.
- Die *räumliche Spezialisierung* der Städte betont die Bedeutung lokaler Ressourcen und fordert eine räumlich differenzierte Innovationsausbreitung, die nur bei spezialisierten Netzwerken zwischen Städten funktionieren kann.
- Das *Städtesystem* nach Berry (1965) legt das Gewicht auf die Dynamik von Stadtverbänden sowie die Abhängigkeiten und Zusammenhänge ihrer Entwicklung; Pred (1977) betrachtet das Städtesystem als Einheit, in der eine Veränderung eines Elements automatisch eine Veränderung des Gesamtsystems nach sich zieht; das Konzept der Selbstorganisation bedeutet die Fähigkeit des Systems, sich eigenständig zu strukturieren.
- Die *Städteallianz* nach Balligand und Marquart (1990) bezeichnet die Suche und die Umsetzung von Komplementaritäten zwischen den Städten; durch Spezialisierung der Pole des Netzes können Skalengewinne erzielt werden.
- *Städteclubs* sind durch verantwortliche Akteure aus Politik und Verwaltung von Städten mit gemeinsamen Interessen gebildete Vereinigungen. In diesem Sinne handelt es sich eher um ein Netz von Akteuren, die sich um Stadtmarketing bemühen, als um Verfechter von raumordnungspolitischen Interessen.
- *Strategische Städtenetze* (nach Kunzmann, in Danielczyk; Priebis, 1996 und Bruyelle 1996) sind Zusammenschlüsse

mehrerer Städte mit dem Ziel, gemeinsam Probleme zu lösen, in Kooperation Projekte durchzuführen oder sich gegen ausser zu positionieren. Der organisatorische Aufbau des Netzes kann formeller oder informeller Art sein, allerdings ohne eine zusätzliche politisch-institutionelle Ebene zu bilden. Solche Netze können von Städten gebildet werden, welche derselben Region angehören, verschiedenen Regionen oder gar mehreren Ländern. Diese strategischen Netze sind das Ergebnis eines «politischen Projekts» institutioneller, unternehmerischer oder organisatorischer Art. Das Netz beruht auf gemeinsamen oder sich ergänzenden Eigenschaften nach einem hierarchischen Prinzip (Grösse oder Wirtschaftskraft) oder nach Spezialisierungsmerkmalen. So weisen etwa die Netze der Hafenstädte oder der Finanzmetropolen andere Grössenverhältnisse und Maschenweiten auf als Städtenetze, die touristische Interessen oder solche der feinmechanischen Industrie wahrnehmen.

Analyse der schweizerischen Städtenetze

Für die Analyse der schweizerischen Städtenetze lehnen wir uns an die Definition von Leclerc und Baes (DATAR 1991) an, die sowohl den Begriff der Abhängigkeiten wie der integrierten Raumordnungspolitik berücksichtigt. Es handelt sich um «einen Raum mit städtischen Polen, deren gegenseitige Beziehungen und Solidarität eine auf ihre Spezialisierungen und Komplementarität zugeschnittene, integrierte Raumordnungspolitik und Wirtschaftsförderung rechtfertigt».

Die schweizerischen Städte und Agglomerationen bilden überwiegend funktionale Netze, d.h. sie sind durch vielfältige räumliche Beziehungen vernetzt. In diesem Sinn «existiert» ein schweizerisches Städtenetz auf nationaler Ebene. Hingegen gibt es in der Schweiz kaum Beispiele von (regionalen) strategischen Netzen. Das älteste Beispiel, der Schweizerische Städteverband, charakterisiert sich durch strategische Initiativen auf der Ebene der Bundespolitik. Die Vereinigung «Zürich Plus», der ungefähr 20 Städte im weiteren Perimeter der Metropole angehören,

ist bisher das einzige Städtenetz in der Schweiz mit einer klar definierten Aufgabe – die einer gemeinsamen Wirtschaftsförderung. Verglichen mit der Schweiz ist die Schaffung strategischer Netze in den untersuchten Nachbarländern Deutschland, Frankreich und den Niederlanden deutlich weiter fortgeschritten.

Mit Hilfe multivarianter Analysen, welche überwiegend die neuesten Daten aus den Betriebszählungen von 1991 und 1998 berücksichtigen, können die wichtigsten Charakteristika der städtischen Struktur aufgezeigt werden: das Kriterium der Zentralität (stark abhängig von der Grösse), die wirtschaftliche Struktur, die Integration in metropolitane Räume und die Zugehörigkeit zu regionalen Netzen.

Die Synthese der Untersuchungen zeigt die Struktur des Städtenetzes mittels einer vereinfachten Grafik (vgl. Schema), welche die geografische Anordnung der Städte auf einer West-Ost-Achse darstellt und die Schlüsselemente der funktionalen Netze auf einen Blick vereint. Das Schema unterscheidet zunächst auf vier Ebenen die Agglomerationen nach Grösse (metropolitane, grosse, mittlere, kleine Agglomerationen). Agglomerationen, die dem Metropolisierungsprozess unterworfen sind, sind im Schema fett angezeigt; dies kann alle städtischen Einheiten eines Metropolitanraumes betreffen. Regionale Städtenetze sind kursiv gedruckt. Netze des Typus «wirtschaftliche Spezialisierung» sind unterstrichen.

Dieses Schema kann unter einem funktionalen Gesichtspunkt in seiner geografischen Anordnung gelesen werden. Die Grösse der Agglomerationen erscheint so als Indikator für Zentralität, der durch Metropolisierungs- und Distanzfaktoren verändert wird. So konnten z. B. Lugano, Sion oder Chur eine relativ starke wirtschaftliche Differenzierung entwickeln oder beibehalten, und dies dank ihrer Funktion als Regionalzentren auf verhältnismässig hoher Ebene. Diese Position wurde wahrscheinlich durch die Mechanismen des Distanzschutzes gegenüber den wichtigsten schweizerischen Zentren unterstützt. Der Prozess der Metropolenbildung der Agglomerationen bedingt eine Homogenisierung

der demographischen und wirtschaftlichen Strukturen und eine gleichzeitige Differenzierung je nach räumlicher Situation. Die Agglomerationen ausserhalb der Metropolen sind durch ihren wirtschaftlichen Charakter geprägt – entweder touristisch oder industriell. Die industriellen Agglomerationen müssen angesichts ihrer demographischen Zusammensetzung, ihrer finanziellen Möglichkeiten und des wirtschaftlichen Veränderungsdrucks die grössten ökonomischen Probleme meistern.

Eines der auffälligsten Resultate dieser Analyse ist die Tatsache, dass sich die Agglomerationen innerhalb der Grossregionen wirtschaftlich annähern. Dieses Phänomen lässt sich nicht mit den früheren regionalen Monostrukturen des Jurabogens oder der Ostschweiz vergleichen. Es handelt sich vielmehr um einen Angleichungsprozess des grossregionalen Umfelds, der nicht zuletzt an kulturelle Aspekte und staatliche (in diesem Falle kantonale) Organisationsformen gebunden ist. Der Bezug zu den Sprachgebieten ist offensichtlich; diese Entwicklung scheint jedoch neueren Datums zu sein.

Die bestehenden strategischen Netze lassen sich zwei Typen funktionaler Netze zuordnen. Das im Perimeter der Zürcher S-Bahn gelegene «Zürich Plus» gehört zum Typus der metropolitanen Stadtsysteme. Das Städtesystem des Jurabogens gehört zum Typus der peripheren, regionalen Netze, die durch ihre Verbindung eine gemeinsame wirtschaftliche Stärkung anstreben.

Diese zwei Beispiele strategischer Netze decken das Potenzial städtischen Austauschs in der Schweiz bei weitem nicht ab. Man könnte die Bildung weiterer metropolitaner Netze (z. B. Bassin lémanique, Bern oder Basel) oder andere Vereinigungen zur Wahrnehmung gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen erwarten. Ebenso könnten Städtenetze mit regionaler Orientierung entstehen.

Wie gross ist das Potenzial zur Bildung neuer strategischer Netze? Warum war diese Bewegung in der Schweiz bisher nicht bedeutend aktiver? Unsere Hypothesen erwähnen die beherrschende Kraft der institutionellen Strukturen sowie deren Heterogenität, die solchen

Schema der schweizerischen Städtenetze in ihrer räumlichen Anordnung (West-Ost-Achse)

Metropolitan		Genf						Zürich				
gross		Lausanne	Freiburg	Neuenburg	Bern	Basel	Luzern	Zug		St. Gallen	Chur	Lugano
mittel		Vevey	Sitten	<u>Chaux-de-Fonds</u>	<u>Biel</u>	<u>Olten</u>	Aarau	Baden	Winterthur	<u>Schaffhausen</u>		Bellinzona
klein	Martigny	Yverdon	Monthey	Interlaken	<u>Grenchen</u>	<u>Zofingen</u>	Stans	Lachen	Wil	Kreuzlingen	Buchs	Chiasso

Legende: Agglomeration **Teil einer Metropole** *Teil eines regionalen Netzes* Teil eines wirtschaftlichen Netzes

Bemühungen zuwiderlaufen. Wozu etwa ein Basler Städtenetz, wenn die regionalen grenzüberschreitenden Beziehungen schon alle Kontaktbedürfnisse abdecken und die Stadt Basel darüber hinaus sogar Kantonsstatus hat? Wozu ein regionales Tessiner Städtenetz, wenn der Kanton bereits eine solche Politik aktiv verfolgt? In der Region Gross-Bern wurde als Kooperationsform der Espace Mittelland gewählt, und somit wurden die Kantone Akteure.

Es ist möglich, dass die bestehenden Raumebenen die Bedürfnisse für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit in einer wirtschaftlichen, kulturellen oder metropolitanen Region erfüllen können und dass die heutigen Strukturen die Bildung weiterer strategischer Netze nicht erfordern. Möglicherweise hängt die Wirksamkeit von Städtenetzen auch von der Entwicklung der institutionellen Strukturen auf der übergeordneten Ebene, das heisst auf dem Niveau der Grossregionen, ab.

Trotzdem liegt es auf der Hand, dass die Schweizer Städte mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen konfrontiert sind. Dabei finden sie häufig weder beim Bund noch bei Kantonen oder Agglomerationsgemeinden das nötige Verständnis. Stadtpolitik, wie sie von den Städten gefordert wird, orientiert sich stark an finanziellen Fragen. Die Städte wollen für die Aufgaben – vor allem im sozialen, kulturellen und sicherheitspolitischen Bereich –, die sie im nationalen Interesse wahrnehmen, entschädigt werden.

Studien aus dem Ausland (vgl. Rogers 1999 für Grossbritannien und Sueur 1999 für Frankreich) zeigen, dass nur ein umfassender strategischer Ansatz die Probleme der Städte zu lösen vermag. Die Stadt- und Raumplanung hat in dieser Hinsicht eine wichtige materielle und formelle Rolle zu übernehmen.

Empfehlungen an den Bund

Die Städtenetze werden in der zukünftigen Raumordnungspolitik eine wichtige Funktion haben. Massnahmen zu deren Bildung sollten daher vorgesehen und unterstützt werden. Es ist massgeblich Aufgabe des Bundes, Städtenetze zu initiieren und zu begleiten. In einem ersten Schritt werden sechs Empfehlungen für die Umsetzung einer strategischen Politik im Hinblick auf einen städtischen Polyzentrismus in der Schweiz formuliert:

1. Förderung der Realisierung von Projekten, die bestimmten Nachhaltigkeitskriterien entsprechen.
2. Definition der Nachhaltigkeitskriterien, die für diese Projekte zur Anwendung kommen sollen.
3. Schaffung einer in diesem Sinne wirkenden Raubeobachtung.
4. Lancierung eines Förderungsprogramms für Projekte mit dem Ziel der Bildung von strategischen Städtenetzen.
5. Dokumentierung von Erfahrungen mit Städtenetzen aus dem In- und Ausland.
6. Schaffung der notwendigen Gesetzesgrundlagen.

Bibliographie

- Bruyelle, Pierre, Réseaux urbains, réseaux de villes: des notions encore pertinentes? in Nouveaux espaces et systèmes urbains, coll. SEDES, Paris 1996.
- Danielczyk, Rainer; Priebs, Axel (Ed.), Städtenetze – Raumordnungspolitisches Handlungsinstrument mit Zukunft? Material zur Angewandten Geographie, Bd 32, Verlag Irene Kuron, Bonn 1996.
- DATAR, En Europe, des villes en réseaux. La Documentation Française, Paris 1991.
- Offner, Jean-Marc; Pumain, Denise: Réseaux

et territoires. Significations croisées, Editions de l'Aube, 1996.

Rogers, Lord of Riverside (Dir.), Towards an Urban Renaissance, Urban Task Force, London 1999.

Sueur, Jean-Pierre, Changer la ville, Ed. Odile Jacob, Paris 1999.