Agglomeration Aarau : neue Perspektiven oder neue Strukturen?

Autor(en): **Schneider, Andreas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2005)**

Heft 2

PDF erstellt am: **04.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957261

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Agglomeration Aarau – neue Perspektiven oder neue Strukturen?

In der Region Aarau wird seit einigen Jahren versucht, die gemeindeübergreifenden Entwicklungsperspektiven zu stärken. Dass die Gemeindeautonomie für überörtliche Planungen das Haupthindernis darstellen soll, ist aufgrund der gemachten Erfahrungen zu hinterfragen.

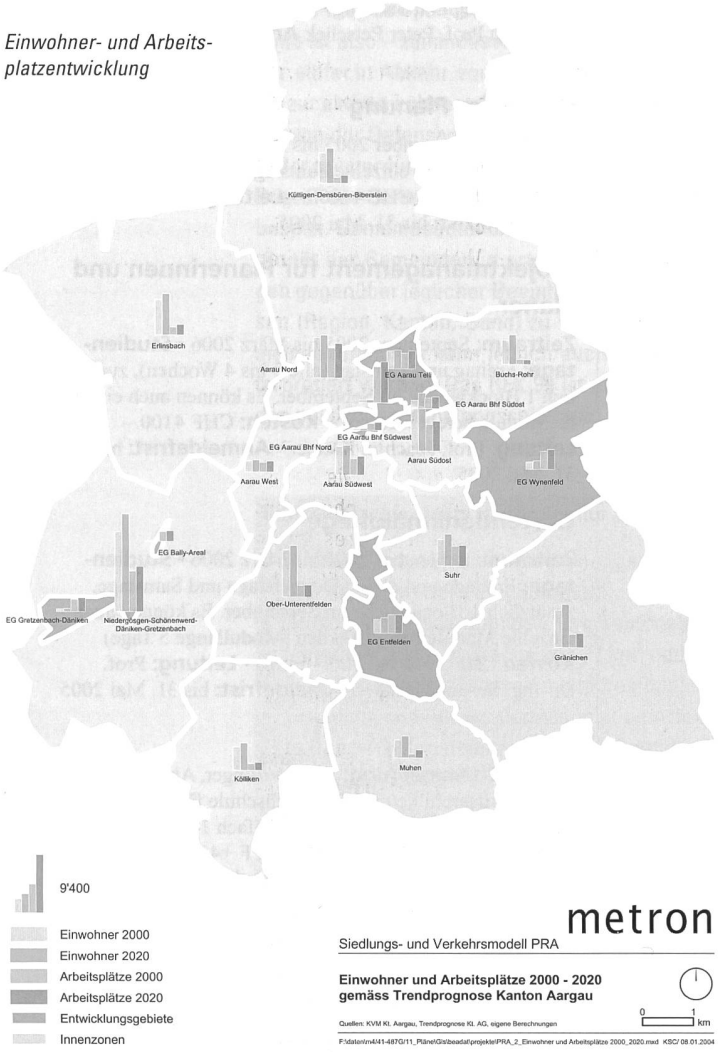
Andreas Schneider
dipl. Architekt ETH,
Raumplaner ETH/NDS
Regionalplaner PRA
Metron Raumentwicklung AG, Brugg
andreas.schneider@metron.ch

Ausgangslage

Die Agglomeration Aarau mit ihren gut 80000 EinwohnerInnen und fast 55000 Beschäftigten besteht aus über 20 Gemeinden. Wobei sich die geschlossene Siedlungsstruktur über sieben Gemeinden erstreckt. Darüber hinaus sind enge Funktionszusammenhänge vorhanden, bei welchen die Gemeindeautonomie rasch an Grenzen stösst und einen erheblichen Koordinationsaufwand erzeugen.

Der Planungsverband der Region Aarau (PRA) verfolgt deshalb seit mehreren Jahren die Idee, das Bild der Region als Ganzes zu verankern und konkrete Kooperationsmöglichkeiten anzugehen. Dabei wird aktiv thematisiert, dass die Agglomeration (und der PRA) sich über zwei Kantone erstreckt. Wobei die Vorschläge – unter Wahrung der Gemeindeautonomie – primär durch ihre sachliche Zweckmässigkeit überzeugen und vom «Kirchturmdenken» wegführen sollen.

Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung



Projekte

Der PRA hat dazu in den letzten etwa fünf Jahren verschiedene Ansätze versucht:

So lancierte noch mein Vorgänger Hugo Wandeler die Idee der «Regionalstadt Aarau», eines nach NPM-Grundsätzen organisierten Multi-Zweckverbands, an welchen schrittweise und freiwillig verschiedenste Gemeindeaufgaben delegiert werden sollten. Der anfängliche Elan wurde allerdings durch staats- und verfassungsrechtliche Bedenken des Kantons Aargau stark gebremst. Gänzlich zum Erliegen kam das Vorhaben dann mit der Diskussion, ob in der «Regionalstadt Aarau» zuerst Agglomerationsrelevante Politikbereiche (z. B. Raumplanung, Verkehr, Sozialhilfe) oder weitgehend unpolitische Gemeindeaufgaben (z. B. Abwasser, Werkhöfe, Zivilschutz) gebündelt werden sollten.

2003/04 wurde dann vom PRA der Versuch unternommen, ein professionelles «Standortmarketing Region Aarau» aufzubauen. Leider musste auch dieser Versuch trotz positivem Echo der meisten Kerngemeinden abgebrochen werden, da die Finanzierungszusagen insgesamt «nur» gut 50% statt der nach Businessplan minimal erforderlichen 80% des Budgets erreichten.

Parallel dazu verfolgt der PRA in seiner Kerndomäne bereits seit 2001 ein drittes Projekt, welches die Diskussion und bessere Abstimmung der räumlichen Entwicklung in der Agglomeration fördern soll.

Räumliches Management Agglomeration Aarau

In der 1. Phase (Vision, 2001/02) wurde die Vision «eine regionale Zonenplanung und Bauordnung»

für die mit der Grösse der Stadt Winterthur vergleichbare Agglomeration Aarau verfolgt. Im Rahmen eines Pilotprojekts wurde die fachliche und rechtliche Machbarkeit einer einheitlichen Nutzungsplanung für alle 22 PRA-Gemeinden mit zwei unterschiedlichen kantonalen Baugesetzen geprüft. Die Überlegungen stiessen in einem abschliessenden Gemeinde-Hearing in der Sache auf überraschend positives Echo, namentlich was einheitliche Regeln für Arbeitsplatzgebiete und deren Verkehrserzeugung betrifft. Ausgesprochen wichtig war dabei, dass es sich formell «nur» um PRA-Empfehlungen zum autonomen Nachvollzug durch die Gemeinden handeln würde. Auf die ursprünglich angedachte flächendeckende Ausarbeitung einer vorprüfungsreifen Regio-Bau- und Nutzungsordnung (BNO) wurde dann verzichtet, vorwiegend aus Effizienz- und Finanzierungsgründen.

In der soeben abgeschlossenen 2. Phase (Konzept, 2003/04) wurden die Arbeiten, auch gemäss der kommunalen Bedarfsanmeldung, auf eine wesentliche konzeptionelle Grundlage einer solchen Regio-BNO fokussiert. Es wurde ein abgestimmtes Siedlungs- und Verkehrskonzept (Agglomerationsprogramm) erarbeitet, unter besonderer Berücksichtigung des Verkehrs der grösseren Arbeitsplatzgebiete. Der Schlussbericht stellt einerseits die notwendige konzeptionelle Gesamtschau zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung dar. Andererseits enthält er ein ganzes Set von 46 konkreten Raumplanungs- und Verkehrsmassnahmen, namentlich auch zur Verhinderung des Verkehrskollapses in den wirtschaftlichen «Schlüsselgebieten». Inzwischen hat sich dieses Konzept bereits mehrfach als Massstab für die Meinungsbildung zu kantonalen und kommunalen Planungsgeschäften bewährt.

In der 3. Phase (Umsetzung, 2005-...) beabsichtigt der PRA nun, mit verschiedenen selbst finanzierbaren Massnahmen in die Realisierung zu gehen. Hierbei würde die Massnahme «Verkehrserzeugung grosser Arbeitsplatzgebiete in der Nutzungsplanung regeln» am unmittelbarsten an die Wünsche der Gemeinden und die Vision einer Regio-BNO anschliessen. Zudem würde sie einen wesentlichen Beitrag zur Vereinheitlichung der BNOs in einem für Wirtschafts- und Raumentwicklung strategischen Bereich leisten. Diese Massnahme dürfte deshalb voraussichtlich mit Priorität weiter verfolgt werden.

Ansätze und Erfahrungen

Es ist die naheliegendste Lösung, dass bei räumlichen Konflikten rasch nach einer Oberinstanz gerufen wird, die im Gesamtinteresse ein «Machtwort» gegen die eigennützige «Kirchturmpolitik» von Einzelnen sprechen soll. Was den Fall der Agglomeration Aarau beispielhaft macht, ist dass dieser «Top Down»-Ansatz hier nicht weiterhilft. Es gibt faktisch keine solche Autorität: Die 19 Agglomerationsgemeinden unterstehen 2 verschiedenen Kantonen. Und der PRA hat seit den 90er Jahren weder nach Aargauer noch nach Solothurner Planungsrecht irgendwelche regionale Richtplan- oder Weisungskompetenzen mehr.

Unter diesen Umständen bleibt nur der «Bottom Up»-Ansatz; ein Zusammenraufen von selbständigen Partnern. Genau diesen Ansatz verfolgt das Projekt «Räumliches Management Agglomeration Aarau»: Es versucht zu überzeugen, dass der Blick aufs Ganze ebenso wichtig ist wie der eigene «Kirchturm». Es will bewusst machen, dass die Region Aarau gemeinsame Interessen im Grossen hat (z. B. wirtschaftlicher Wohlstand, Vermeidung Verkehrskollaps), die durch Differenzen im Detail nicht unbedacht torpediert werden sollten. Um so letztendlich aus freiem Willen zu einem Konsens über die anzustrebende Entwicklung der Region zu kommen.

Zu diesem Zweck wird in jeder Projekt-Phase eine Begleitgruppe aus interessierten Gemeinde- und Kantonsvertretern (Planungsvorstände, Bauverwaltung, Kreisplaner) gebildet, welche die Fachvorschläge laufend erörtert, wichtige Feedbacks gibt und zugleich für die regionale Gesamtsicht sensibilisiert wird. Im Sinne grösstmöglicher Transparenz werden die Gemeinden zudem beim Start jeder Phase über die geplanten Arbeiten und Mitwirkungsmöglichkeiten orientiert.

Résumé

L'agglomération d'Aarau – de nouvelles perspectives ou de nouvelles structures?

Depuis quelques années, la région d'Aarau tente de renforcer les perspectives de développement intercommunal. L'agglomération du même nom, avec plus de 80000 habitants et presque 55000 personnes actives, comprend plus de 20 communes et dépasse les frontières cantonales. En raison de la structure spatiale de cet ensemble, l'association de planification régionale de la région d'Aarau (Planungsverband der Region Aarau, PRA) s'efforce depuis plusieurs années de promouvoir l'image de la région comme un tout et de trouver des possibilités de coopération concrètes. Au sein du «Management Agglomeration Aarau» – gestion spatiale de ce centre urbain –, on cherche à regrouper des partenaires indépendants au moyen d'une approche ascendante (bottom-up). On essaie de démontrer que le regard sur l'ensemble est aussi important que l'«église au milieu du village». Cette expérience a montré que, au niveau communal et régional précisément, il n'y a guère de politiciens qui peuvent se permettre – pour des raisons de politique de parti – d'ignorer les faits établis et les propositions visant la prospérité de leur région. Même les politiciens chevronnés ont parfois été surpris de constater à quel point, à ces échelons, des arguments concrets convaincants pouvaient tout à coup reléguer loin à l'arrière-plan des réserves formelles (maintien de l'autonomie des communes, etc.).

Luftbildausschnitt auf Agglomeration Aarau.

Beim Abschluss der bisherigen Phasen wurden im Rahmen von Hearings wertvolle Rückmeldungen von Gemeinde-Politikern eingeholt.
Dabei wurde die Erfahrung gemacht, dass sich gerade auf kommunaler und regionaler Stufe kaum ein Politiker aus parteipolitischen Gründen offensichtlichen Erkenntnissen und zweckmässigen Vorschlägen zum Wohle der Region entziehen kann. Teilweise war es sogar für routinierte PolitikerInnen überraschend, wie sehr auf dieser unteren Stufe mit sachlich überzeugenden Argumenten plötzlich formelle Vorbehalte (Wahrung der Gemeindeautonomie etc.) weit in den Hintergrund traten. Es erweist sich fast als einfacher 19 praktisch-pragmatisch denkenden Agglomerationsgemeinden auf eine gemeinsame Perspektive «einzuschwören», als die zwei Kantone dazu zu bewegen dass sie die Agglomeration Aarau über die Kantonsgrenzen hinweg als eine Einheit behandeln.

Fazit

Für eine gute Raumentwicklungs-Politik ist der vom PRA verfolgte Weg sicher steiniger (Tempo, Aufwand, Rückfälle), als die immer wieder vorschnell geforderte Zentralisierung der Kompetenzen. Die «Heilslehre der Kompetenzdelegation gegen oben» vernachlässigt allerdings, dass als A und O auch für eine Kompetenzverschiebung die politische Einsicht eine unabdingbare Voraussetzung ist. Wollen wir RaumplanerInnen etwas erreichen, so müssen wir also in jedem Fall wieder vermehrt lernen, unsere Gedanken überzeugend zu kommunizieren; sei dies nun zur besseren inhaltlichen Koordination der räumlichen Entwicklung selbst oder zur so oft geforderten formellen Änderung der Entscheidungskompetenzen.
Ob der formelle Weg (Veränderung der Strukturen) dabei wirklich effizienter und effektiver ist als der inhaltliche Weg (Veränderung des Handelns), bezweifle ich mit Blick auf die von Subsidiarität gezeichnete Staatstradition der Schweiz. Aber eines ist sicher: Nur wenn eine politische Mehrheit vom Handlungsbedarf überzeugt werden kann, kann das Eine oder das Andere überhaupt geschehen. ■

Bild: z.v.g. Stadt Aarau