

Ein Raumbild Bodensee : eine gemeinsame Vision als Basis

Autor(en): **Scherer, Roland**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): - **(2020)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-956819>

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 Raumbild Bodensee

Eine gemeinsame Vision als Basis

ROLAND SCHERER

Dr., Direktor Institut für Systemisches Management und Public IMP-HSG der Universität St. Gallen, wissenschaftlicher Leiter DenkRaumBodensee.



[ABB.1]

Die Bodenseeregion ist durch eine polyzentrische Raumstruktur geprägt. Seit rund 50 Jahren gibt es Ansätze für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung und bereits 1983 wurde ein internationales räumliches Leitbild verfasst. Obwohl es unterschiedliche nationale Planungssysteme gibt, erlauben auch die bestehenden gesetzlichen Grundlagen eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Aktuell wird im Auftrag der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK) ein «Zielbild Raum und Verkehr» erarbeitet, das ein gemeinsames Raumbild für die zukünftige Entwicklung der Bodenseeregion bilden soll.

Die Ausgangslage

Der Grenzraum zwischen Österreich, Liechtenstein, der Schweiz und Deutschland entlang des Rheins und mit dem Bodensee im Zentrum ist ein eng verflochtener Kooperationsraum, der allerdings durch keinen eindeutigen Perimeter abgegrenzt ist. In der Praxis hat sich durch institutionelle oder funktionale Zusammenhänge eine Reihe unterschiedlicher Abgrenzungen der Bodenseeregion herausgebildet. So reicht die Bodenseeregion aus Sicht des Gewässerschutzes entsprechend des Wassereinzugsgebiets bis weit in den Alpenraum hinein und aus Sicht des Tourismus gerade mal um den eigentlichen Bodensee herum. Für die Hochschulkooperation umfasst sie grosse Gebiete Süddeutschlands, der Nordschweiz sowie Liechtensteins und des Vorarlbergs. Die eindeutigste Abgrenzung der Bodenseeregion

[ABB.1] Blick auf den Bodensee vom Aussichtspunkt am Karren. (Foto: Erol Leyla)



[ABB. 2] Die Bodenseeregion in der Abgrenzung der Internationalen Bodensee-Konferenz.

als grenzüberschreitender Handlungsraum entsteht durch das Mandatsgebiet der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK), die sich als politisches Dach einer vielfältigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit versteht **[ABB. 2]**.

Die Bodenseeregion zeichnet sich durch eine vielfältige Raumstruktur aus. Einerseits befindet sich die Region in einer zentralen Lage in Europa, andererseits liegen ihre Teilräume fernab der nationalen Hauptstädte Berlin, Wien und Bern. Die Siedlungsstruktur ist polyzentrisch mit kleineren bis mittleren regionalen Zentren. Der Metropolraum Zürich überschneidet sich mit der internationalen Bodenseeregion und strahlt vor allem auf deren Süden und Westen aus. Die Bodenseeregion kennt also kein klares metropolitanes Zentrum, sondern lebt von der Vielfalt eines Geflechts aus unterschiedlich grossen Städten sowie prägenden Kultur- und Naturlandschaften.

Die Bodenseeregion umfasst sowohl dynamische Wirtschaftsräume, die zu den wettbewerbsfähigsten Regionen ihrer Länder gehören, als auch stark ländliche oder vom Tourismus geprägte Räume. Dadurch ist die Region damit konfrontiert, dass sich urbane Gebiete mit hoher Dichte, Mischregionen und stark ländliche Gebiete in enger Nachbarschaft befinden. In dieser Situation entfalten die dynamischen Wachstumszentren einen enormen Siedlungsdruck auf ihr Umland und insbesondere auf sensible Bereiche wie Bodenseeufer oder Rheintal. Nicht nur hier ist die Bodenseeregion mit unterschiedlichen Nutzungsansprüchen konfrontiert: Sie ist gleichzeitig wichtiger Trinkwasserspeicher für rund 5 Millionen Menschen, Wohn- und Arbeitsort für mehr als 4 Millionen Menschen, Erholungsraum für rund 12 Millionen Menschen und daneben noch Naturraum von europäischer Bedeutung und wichtiger landwirtschaftlicher Produktionsstandort. Für die räumliche Planung ergeben sich aus dem starken Siedlungswachstum und den vielfältigen anderen Nutzungsansprüchen grosse Herausforderungen.

Eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Raumplanung

Bedingt durch naturräumliche, kulturelle und wirtschaftliche Verflechtungen wird am Bodensee schon seit langem in Politik und Planung intensiv über die Grenzen hinweg zusammengearbeitet. Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die heute noch Gültigkeit haben. Auch die grenzüberschreitende räumliche Planung in der Bodenseeregion kann auf eine fast 50-jährige Tradition zurückblicken: In der Folge der ersten europäischen Raumordnungsministerkonferenz 1970 wurden auch eine Deutsch-Schweizerische und eine Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission als grenzüberschreitende Institutionen gegründet, um sich mit übergeordneten räumlichen und verkehrlichen Strukturfragen zu beschäftigen. In dieser Zeit hatte die Raumplanung ohnehin einen hohen Stellenwert, weshalb die Raumplaner*innen auch eine Vorreiterfunktion in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit übernahmen. Sichtbares Zeichen war 1983 das «Internationale Leitbild für das Bodenseegebiet», das als methodisch anspruchsvolles Entwicklungsleitbild in seiner Art und internationalen Einbindung neuartig war. Trotz der vier unterschiedlichen Rechtssysteme, insbesondere was die Raumplanung angeht, und ungeachtet der Tatsache, dass das Bodenseeleitbild keine rechtliche Verbindlichkeit hatte, gingen von ihm wichtige Impulse für die räumliche Entwicklung der Bodenseeregion aus.

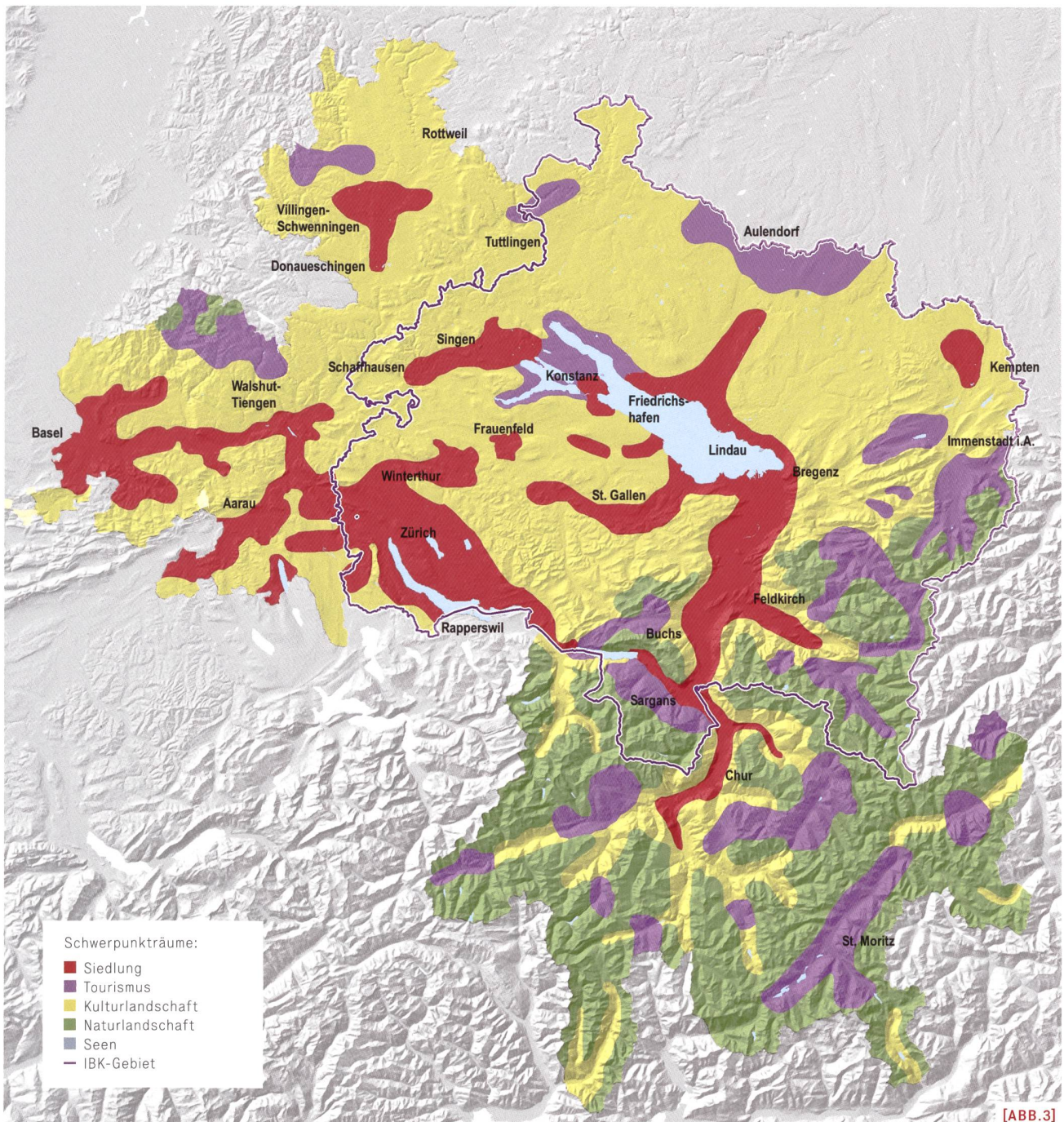
Fokussierung der Zusammenarbeit auf Planungsgrundlagen

In den folgenden Jahrzehnten traten andere Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Vordergrund, wie Wirtschaftsentwicklung, Tourismus oder Mobilität. Auch auf nationaler Ebene ging das Interesse an der Raumplanung zurück. Die Raumplaner*innen in der Bodenseeregion konzentrierten sich nun auf die Erarbeitung von gemeinsamen Planungsgrundlagen, u.a. ein Rohstoffsicherungskonzept, ein überregionales Bahnverkehrskonzept (Bodanrail) oder eine gemeinsame Raubeobachtung (DACHplus) **[ABB. 3]**. Dabei erforderten die unterschiedlichen Rechtssysteme den Einsatz erheblicher Ressourcen, allein schon um Begrifflichkeiten zu klären und Daten bereitzustellen.

Gleichzeitig wurden die Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit überprüft und mit der Raumordnungskommission Bodensee (ROK-B) im Jahr 2000 eine neue, regionale Plattform geschaffen. In der ROK-B sind die staatlichen Raumplanungsbehörden aus den Schweizer Kantonen, aus Liechtenstein und aus Vorarlberg vertreten sowie die kommunal verfassten regionalen Planungsverbände aus Baden-Württemberg und Bayern. Sie fokussiert sich gemäss ihren Statuten primär auf die Erarbeitung von «Wissensgrundlagen» und auf die mögliche Koordination raumwirksamer Entwicklungen über die Grenzen hinweg. Das frühere Selbstverständnis des Bodenseeleitbilds, eine konkrete Vision für die Gesamtregion Bodensee zu entwickeln, ist damit etwas in den Hintergrund gerückt.

Ein neues Raumbild für die Bodenseeregion

In den letzten Jahren zeigt sich in den öffentlichen und politischen Diskussionen zunehmend der Bedarf an übergeordneten Vorstellungen für die Raumentwicklung der Bodenseeregion. Eine Ursache dafür dürften die virulenter werdenden Konflikte zwischen Siedlungs- und Wirtschaftswachstum einerseits und weiteren Nutzungsansprüchen wie Landwirtschaft,



[ABB. 3]

[ABB. 3] Schwerpunkträume in der Internationalen Bodenseeregion. (Quelle: Internationale Raumordnungskommission Bodensee (ROK-B) 2014)

Naturschutz oder Freizeitnutzung andererseits sein. Auch die ungebrochene Relevanz von Gesamtverkehrsfragen trug dazu bei. Die regionale Foresight-Studie «Bodensee 2030», bei der sich über 1000 regionale Stakeholder beteiligten, zeigte den Bedarf an einer übergeordneten und grenzüberschreitend abgestimmten Raum- und Verkehrsplanung deutlich. Es wurde deutlich formuliert, dass es nach wie vor eine übergeordnete und breit getragene Vision braucht, wohin sich die Bodensee-region auch räumlich entwickeln soll. Auch von Seiten der Politik wurde dies erkannt und im aktuellen Leitbild der IBK für die Bodenseeregion (2017) wird deshalb in einem der 8 strategischen Schwerpunkte festgelegt: «Die IBK entwickelt gemeinsame Zielvorstellungen für Raum und Verkehr, welche die unterschiedlichen Perspektiven von Raum und Siedlungsentwicklung, Natur-, Landschafts- und Gewässerschutz sowie Wirtschaft integrativ vernetzen.» Zur Umsetzung dieser Stossrichtung hat die IBK mit der ROK-B eine Leistungsvereinbarung getroffen.

Aufgabe der Raumplanung in den einzelnen nationalen Teilräumen ist es nun – trotz aller Unterschiede der nationalen Planungssysteme –, für die Bodenseeregion den Prozess für die Erarbeitung einer gemeinsamen räumlichen Zielvorstellung auf den Weg zu bringen und fachlich zu begleiten. Es ist nämlich in allen Teilregionen unbestritten, dass es gerade die Raumplanung ist, die eine solche Koordinierung aller raumrelevanten Themen von ihrer fachlichen Kompetenz her übernehmen kann. Im Sommer 2019 wurde daher die Erarbeitung eines «Zielbilds Raum und Verkehr» unter Federführung der ROK-B und in Kooperation mit der IBK-Kommission Verkehr gestartet. Wichtig erscheint, dass dieser Prozess auch zu einem breiten Diskurs in der Region und mit verschiedenen Interessengruppen führt, in welche Richtung sich die Bodenseeregion (räumlich) entwickeln soll. Ebenso braucht es aber auch die politische Unterstützung für diesen Prozess und schlussendlich auch für das besagte Zielbild. Nur dann können daraus wieder Impulse auf die konkrete räumliche Entwicklung ausgehen – wie vor knapp 40 Jahren aus dem damaligen Bodensee-Leitbild der Raumplaner*innen.

«Lehren» aus 50 Jahren grenzüberschreitende Raumplanung

Trotz der grundlegenden Unterschiede in den jeweiligen nationalen Raumplanungssystemen und den daraus resultierenden Problemen bei der konkreten Abstimmung der räumlichen Planungen kann die grenzüberschreitende Raumplanung eine wichtige Funktion für den Gesamttraum übernehmen. Die Entwicklung der vergangenen 50 Jahre weist auch in der grenzüberschreitenden Raumplanung am Bodensee die gleichen «Modewellen» wie in den nationalen Planungssystemen auf: von übergeordneten Leitbilddiskussionen über partizipative Beteiligungsprozesse bis hin zu (technokratischen) Fachplanungen. Politisch «einflussreich» aber war die Raumplanung am Bodensee immer dann, wenn es ihr gelungen ist, für den Gesamttraum Bodensee relevante, konkrete Bilder und Visionen für die räumliche Entwicklung und für den Umgang mit räumlichen Nutzungskonflikten vorzulegen. Dafür braucht es eine entsprechende «Flughöhe» der Planung, damit einerseits konkrete Schlussfolgerungen für Teilregionen abgeleitet werden können und andererseits nicht in die bestehenden teilregionalen Kompetenzen eingegriffen wird.

Diese Erkenntnisse gelten mehr oder weniger auch für die Raumplanung in der Schweiz: Neben den verbindlichen Grundlagen der Raumplanung und der Fachplanungen braucht es immer auch übergeordnete Raumbilder. Diese geben als Visionen die Richtung der zukünftigen Entwicklung vor und bilden einen normativen Rahmen für die notwendigen Diskussionen im politischen Raum. Entscheidend ist, dass die Raumbilder auch die entsprechende politische Unterstützung und Legitimation erhalten, denn nur so können sie Wirkung als verbindliche und akzeptierte Grundlage für die Koordinierung aller raumwirksamen Aktivitäten erhalten.

RÉSUMÉ

Lac de Constance – des perspectives variées et une vision commune

Le long du Rhin et autour du lac de Constance, à cheval entre l'Autriche, le Liechtenstein, la Suisse et l'Allemagne, s'est mis en place un territoire d'action transfrontalier, chapeauté sur le plan politique par la Conférence internationale du lac de Constance (Internationale Bodensee-Konferenz, IBK). La région se distingue par une structure spatiale hétérogène, caractérisée par un réseau de villes de tailles diverses, sans centre métropolitain clairement défini. La région du lac de Constance doit répondre à différents enjeux d'utilisation de l'espace: elle est à la fois réservoir d'eau potable pour plus de 5 millions de personnes, lieu de résidence et de travail pour plus de 4 millions de personnes, espace récréatif pour près de 12 millions de personnes, mais aussi espace naturel d'importance européenne et région agricole de premier plan, avec tous les défis que cela comporte pour le développement spatial. Les différents systèmes juridiques nationaux n'ont pas empêché, depuis près d'un demi-siècle, l'émergence d'une intense collaboration en matière d'aménagement du territoire. Si, ces dernières années, l'accent était plutôt mis sur l'élaboration conjointe de bases de planification, les efforts de collaboration internationale portent désormais sur la définition d'une vision commune pour l'ensemble de la région, afin de formuler des objectifs communs pour le territoire et les transports et intégrer les différentes perspectives sur les questions de développement urbain, de protection de la nature, du paysage et des eaux, ou encore d'économie.

RIASSUNTO

Pianificazione territoriale del Lago di Costanza – una visione comune come base

Nella regione di confine tra Austria, Liechtenstein, Svizzera e Germania, lungo il Reno e con al centro il Lago di Costanza, è stata istituita una zona pianificatoria transfrontaliera sotto l'egida politica della Conferenza internazionale del Lago di Costanza (IBK). La regione del Lago di Costanza è caratterizzata da una struttura: territoriale diversificata ed è caratterizzata da una rete di città di diverse dimensioni senza un chiaro centro metropolitano. Questa regione è confrontata con esigenze di utilizzo dello spazio diverse che si sovrappongono e si mischiano: serbatoi di acqua potabile per più di 5 milioni di persone, luoghi di vita e di lavoro per oltre 4 milioni di persone, spazio ricreativo per 12 milioni di persone, nonché spazio naturale di importanza europea e luogo di produzione agricola con le relative sfide per lo sviluppo territoriale. Da 50 anni, nonostante le differenze delle leggi nazionali, è in atto un'intensa collaborazione nella pianificazione del territorio. Negli ultimi anni la cooperazione si è focalizzata soprattutto sullo sviluppo congiunto di basi pianificatorie comuni. La cooperazione internazionale è attualmente alle prese con lo sviluppo di una visione comune per la regione del Lago di Costanza, nella quale sono contenuti obiettivi comuni per il territorio e i trasporti. La visione deve inoltre integrare le diverse prospettive di sviluppo degli insediamenti, di protezione della natura, di tutela del paesaggio e delle acque, senza dimenticare gli aspetti economici.
