

regioS 12/17, Schwerpunktartikel

Leitplanken für den Weg in die Zukunft

Lukas Denzler, Zürich – Urs Steiger, Luzern

Heute leben acht Millionen Menschen in der Schweiz. Alle Prognosen gehen von einem weiteren Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten aus. Mehr Menschen beanspruchen auch mehr Raum für Wohnen, Arbeit, Freizeit und Mobilität. Der Druck auf den Boden und die Biodiversität nimmt zu, die Verkehrsnetze sind vielerorts überlastet und deren Betriebs- und Unterhaltskosten steigen. Mit einer kohärenten Raumentwicklung will der Bund diese vielfältigen Herausforderungen aktiv angehen, die sowohl städtische als auch ländliche Räume sowie die Berggebiete betreffen. Vielerorts bemüht man sich schon intensiv um die Abstimmung der verschiedenen Politikbereiche, doch besteht noch erhebliches Potenzial für eine nachhaltige Raumentwicklung.

Zwar ist die Forderung nach mehr Kohärenz keineswegs neu, doch erst angesichts der politischen Grundstimmung in der Bevölkerung ist es nun möglich, endlich Nägel mit Köpfen zu machen. Im Kern geht es darum, Nutzungs- und Schutzanliegen unter einen Hut zu bringen. Dies ist nur möglich, wenn es gelingt, die verschiedenen Ansprüche an den Raum zu koordinieren. Vor fünf Jahren verabschiedeten der Bund, die Kantone sowie Städte und Gemeinden gemeinsam das Raumkonzept Schweiz. Dieses bildet seither den Orientierungsrahmen für eine nachhaltige räumliche Entwicklung der Schweiz. Es hält Ziele und Strategien fest und zeigt verschiedene Handlungsräume auf. Über eine kohärente Raumentwicklung will der Bund die Ziele des Raumkonzepts Schweiz umsetzen. «Die bisherige Raumentwicklung war nicht inkohärent», betont Eric Jakob, der Leiter der Direktion für Standortförderung im SECO. «Angesichts der Herausforderungen ist aber eine bessere Koordination in der Raumentwicklung wichtiger geworden», fügt Stephan Scheidegger, der stellvertretende Direktor des ARE, hinzu.

Was kohärente Raumentwicklung aus der Sicht des Bundes bedeutet, lässt sich anhand der fünf propagierten Leitideen aufzeigen. Erstens gilt es die raumwirksamen Politiken wie Verkehrs-, Energie-, Wald-, Tourismus-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik aufeinander abzustimmen. Zweitens sind Synergien zu nutzen, Konflikte frühzeitig zu erkennen und wenn immer möglich zu vermeiden. Drittens ist die Vernetzung der Zentren mit dem Umland entscheidend, denn diese sich ergänzenden Räume können voneinander profitieren und gewisse Ziele sind gemeinsam besser zu erreichen. Viertens ist vermehrt in funktionalen Räumen zu denken und auch zu handeln. Schliesslich gilt es fünftens die spezifischen Stärken der Regionen zu entwickeln. Dazu ist ihr jeweiliges Potenzial herauszuarbeiten. Aufgrund der beschränkten Mittel bedeutet das aber auch, dass wir nicht überall alles haben können.

Agglomerationen, ländliche Räume und Berggebiet

Mit der Agglomerationspolitik (AggloPol) und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) verfügt der Bund über zwei zentrale Querschnittspolitiken zur Umsetzung einer kohärenten Raumentwicklung. Die beiden entsprechenden Berichte verabschiedete der Bundesrat am selben Tag im Februar 2015 unter dem Dach der kohärenten Raumentwicklung. Während mit der «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+» die 2001 eingeführte, damals aber noch befristete Agglomerationspolitik konsolidiert und weiterentwickelt wurde, erarbeitete der Bund – unter anderem angeregt durch die Motion Maissen – erstmals eine «Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete».

Im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» unterstützt der Bund sektorübergreifende Projekte. Lokalen, regionalen und kantonalen Akteurinnen und Akteuren wird ein Anreiz geboten, innovative Lösungsideen in den vom Bund gesetzten Schwerpunkten zu entwickeln und vor Ort zu erproben. Ebenso

fördert er über das «Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft (PHR Wirtschaft)» ausgewählte Projekte, die Impulse zur regionalwirtschaftlichen Weiterentwicklung der Handlungsräume, wie sie im Raumkonzept angedacht sind, liefern sollen. Die PHR-Wirtschaft-Projekte starteten 2017 und dauern bis 2019. Auch die Agglomerationsprogramme tragen massgeblich zu einer kohärenten Raumentwicklung bei. Sie streben eine koordinierte Planung von Verkehr, Siedlung und Landschaft in urbanen Räumen an. Die für die P-LRB und die AggloPol zur Verfügung stehenden Mittel sind allerdings beschränkt und deutlich geringer als jene für die spezifischen Sektoralpolitiken wie beispielsweise die Landwirtschaftspolitik oder den Verkehr (vgl. Grafik). Die räumliche Wirkung ihrer Massnahmen ist oft stärker als diejenige der beiden Querschnittspolitiken. Ein wichtiges Instrument der kohärenten Raumentwicklung ist schliesslich die Neue Regionalpolitik (NRP), mit der Bund und Kantone seit 2008 die Berggebiete, den ländlichen Raum und die Grenzregionen in ihrer regionalwirtschaftlichen Entwicklung unterstützen.

Richtpläne sind weiterhin zentral

Für Lukas Bühlmann, den Direktor der Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) ist die kohärente Raumentwicklung im Grunde ein altes Postulat. Das aktuelle Bekenntnis dazu sei aber ein positives Zeichen. «Der Leidensdruck ist grösser geworden, und mit der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG I) sowie der Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat sich einiges verändert», ist Bühlmann überzeugt. Positiv sei, dass die Stadt-Land-Thematik vermehrt aufgegriffen werde. Hier gelte es tragfähige Brücken zu bauen. Laut Bühlmann ist das Raumkonzept Schweiz zum richtigen Zeitpunkt gekommen. Inhaltlich bewege es sich zwar auf einer grossen «Flughöhe». Die zwölf Handlungsräume seien für konkrete Entwicklungskonzepte zu gross. Die kantonalen Richtpläne seien nach wie vor ein sehr wichtiges Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung.

Mit dem RPG I verlangt der Bund bei der Überarbeitung der Richtpläne zusätzlich auch eine kantonale Raumentwicklungsstrategie. Diese ist Bestandteil des Richtplans, umfasst eine Gesamtschau zur erwünschten räumlichen Entwicklung und ist behördenverbindlich. Sie bildet den Rahmen für die Abstimmung der raumrelevanten Tätigkeiten und Sektoralpolitiken und sorgt für die Kohärenz zwischen den einzelnen Sachbereichen des kantonalen Richtplans. Dabei sind die Bereiche Siedlung, Verkehr, Kulturland, Natur und Landschaft sowie Energie abzudecken und überkantonal aufeinander abzustimmen.

Die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Genf, Bern und Luzern verfügen bereits über genehmigte Richtpläne, die die Anforderungen des RPG I erfüllen. Der Kanton Genf will beispielsweise Raum für 50 000 neue Wohnungen bereitstellen. Dies soll primär über die Innenentwicklung erfolgen, aber auch über die Einzonung von Landwirtschaftsland.

Furcht, abgehängt und fremdbestimmt zu werden

Diffuse Befürchtungen ortet Lukas Bühlmann vor allem im ländlichen Raum. Dort habe man Angst, abgehängt zu werden. Das Raumkonzept halte zwar fest, dass nicht überall alles möglich sei. Der Schwerpunkt der Entwicklung liege dabei keineswegs nur auf den Metropolitanräumen, sondern ebenso auf den ländlichen Zentren. Aus den Berggebieten sind aber teilweise kritische Stimmen zu vernehmen. Im Herbst 2014 verabschiedete die Regierungskonferenz der Gebirgskantone eine räumliche Strategie für die alpin geprägten Räume in der Schweiz. Sie sehen die soziale und politische Kohäsion der Schweiz in Gefahr. Viele Bewohnerinnen und Bewohner des Mittellandes würden den alpinen Raum primär als Ausgleichs- und Erholungsraum wahrnehmen und weniger als Lebens- und Wirtschaftsraum für die ansässige Bevölkerung. Dies schlage sich in zunehmend restriktiven Reglementierungen nieder.

Grossen Handlungsbedarf bei der Koordination ortet Thomas Egger, der Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete und ab Juni neuer Walliser Nationalrat. Für ihn ist die gegenwärtige Raumordnungspolitik unkoordiniert und oft auch widersprüchlich. Seine Kritik richtet sich vor allem an die Bundesämter. Er denkt dabei etwa an den Freihandel, bei dem das SECO und das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) unterschiedliche Positionen vertreten. Beim Agrotourismus wolle man diesen seitens der Landwirtschaft aktiv fördern, während die Raumplanung Schranken setze.

Eine zentrale Frage ist für Egger, welches die sinnvolle Handlungsebene für regionale Entwicklungskonzepte sei. Die Handlungsräume des Raumkonzepts Schweiz sind seiner Meinung nach ungeeignet. Als Massstabsebene viel geeigneter erachtet er geografisch klar abgegrenzte Einheiten, etwa Talschaften. Die

Koordination müsse von unten ausgehen, überkommunal sein und in regionale Entwicklungsstrategien münden. Dieser sehr pragmatische Ansatz sei vom Bund zu unterstützen, wobei die NRP eine wichtige Scharnierfunktion spielen könnte.

Kohärenz statt Konkurrenz im Oberwallis

Um zu verstehen, wie eine kohärente Raumentwicklung funktionieren kann, lohnt sich der Blick auf ausgewählte Regionen, etwa das Oberwallis. Dort ist vor acht Jahren aus dem Reformprozess der Regionalpolitik das Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis (RW Oberwallis AG) hervorgegangen. Dieses verstehe sich als Diener der Region, sagt Geschäftsleiter Roger Michlig. «Unser Ziel ist eine kohärente Entwicklung der ganzen Region.» Der Fokus auf einzelne Sektoralpolitiken schränke zu fest ein. Die RW Oberwallis AG funktioniere als Kompetenznetzwerk, zeige mögliche Entwicklungen und Lösungsansätze auf, ohne aber die Lösung vorwegzunehmen. Der Schlüssel zum Erfolg liege in der Zusammenarbeit. Laut Michlig ist sinnlose Konkurrenz durch verschiedenste Formen der Kooperation zu ersetzen. «Bei Projekten läuft es nie nach demselben Muster, und nicht alle Instrumente wirken überall», lautet eine weitere zentrale Erkenntnis.

Zwei Beispiele verdeutlichen, was möglich ist. So hat das Projekt zur regionalen Entwicklung (PRE) im Rahmen der Landwirtschaftspolitik mit dem Namen AGRO ESPACE Leuk-Raron zum Ziel, neue Wertschöpfungsketten in den Bereichen Milch, Wein, Roggen, Fleisch, Agrotourismus und Energie aufzubauen. Dabei ergeben sich insbesondere Synergien mit dem Naturpark Pfyn-Finges.

Im Landschaftspark Binntal ist es gelungen, die verschiedenen Programme und Instrumente ideal zu nutzen und sinnvoll zu kombinieren. Die Bevölkerung der Parkgemeinden Binn, Ernen, Grengiols, Bister, Blitzingen und Niederwald sind in den Prozess zur Entwicklung des Parks aktiv eingebunden. Die Dörfer und Weiler sind als Ortsbilder von nationaler oder regionaler Bedeutung anerkannt. Zudem wird die reichhaltige Kulturlandschaft gepflegt und aufgewertet, wobei das für den Park entwickelte Konzept beispielsweise auch als Grundlage für das Landschaftsqualitätsprojekt (LQP) diene.

Überkantonale Kooperation im Arc jurassien

Der Arc jurassien umfasst die Kantone Jura und Neuenburg, den Berner Jura und den nordwestlichen Teil des Kantons Waadt. Industrie prägt die Region, doch sei auch der Tourismus bedeutsam, sagt Mireille Gasser, die Generalsekretärin der kantonsübergreifenden Organisation arcjurassien.ch und Koordinatorin des Interreg-Programms V Frankreich–Schweiz. Das Gebiet zeichnet sich durch einen deutlich positiven Saldo an Arbeitsplätzen aus: Innerhalb der Schweiz pendeln rund 10 000 Personen mehr in den Jurabogen zur Arbeit als umgekehrt. Hinzu kommen fast 30 000 Grenzgänger aus Frankreich. In deutlichem Kontrast dazu steht die höhere Arbeitslosigkeit im Jurabogen im Vergleich zur übrigen Schweiz.

«In der Region wird zwar Wertschöpfung erwirtschaftet, aber es gelingt nicht, diese auch in der Region zu behalten», konstatiert Mireille Gasser. Für eine kohärente Raumentwicklung sieht Gasser die Koordination der verschiedenen Instrumente des Bundes als eine der Herausforderungen. Zudem wäre eine gemeinsame Vision der beteiligten Kantone nötig, die auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit miteinschliesst.

Die Organisation arcjurassien.ch und das Städtenetzwerk des Arc jurassien haben im Rahmen des PHR Wirtschaft ein Projekt ausgearbeitet, das ein besseres Gleichgewicht zwischen Wertschöpfung und lokalem Konsum anstrebt. Es umfasst eine strategische Achse, die auf die institutionellen lokalen Akteure abzielt, und eine operationelle Achse mit verschiedenen konkreten Massnahmen. Ein ihm angegliedertes Interreg-Projekt soll zudem grenzüberschreitende Aspekte berücksichtigen. Schon heute zielt das vom Centre Régional d'Information Jeunesse de Franche-Comté und dem Kanton Jura getragene Interreg-Projekt «Carte Avantage Jeunes» teilweise in diese Richtung.

Graubünden setzt auf die «Agenda 2030»

Eine bemerkenswerte Entwicklung findet in Graubünden statt. Unter dem Titel «Agenda 2030» werden die Akteurinnen und Akteure aller Bündner Regionen motiviert, an Themen und Projekten zu arbeiten, die die Region in ihrer Entwicklung voranbringen. Ein Auslöser war unter anderem die neue administrative Gliederung des Kantons. Anstelle der bisherigen 11 Bezirke und 39 Kreise wirken seit 2016 11 Regionen mit

Gemeindepräsidentenkonferenzen als Führungsgremien. Diese bieten eine optimale Grundlage für eine über die Gemeindegrenzen hinausgehende Strategiediskussion.

Eine weitere Triebfeder war der regionalwirtschaftliche Ansatz. «Viele Projekte gehen über die Gemeindegrenzen hinaus, was andere Strukturen bedingt», erläutert Adrian Dinkelmann vom Bündner Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT). Aus den elf Regionen bildete man sieben funktionale Wirtschaftsräume. Zusammen mit dem AWT sowie Fachleuten erarbeiteten Akteurinnen und Akteure aus den Regionen regionale Entwicklungsstrategien. Der Fokus verschob sich dabei weg von kleineren und hin zu strategisch wichtigeren Projekten. Bei der Erarbeitung der Strategie geht es um die Frage, wo der gemeinsame Weg hinführen soll. Die Strategie bildet somit den Kompass für die Initiierung der erfolgversprechendsten Massnahmen.

Ein Blick in das Strategiedokument für das Oberengadin zeigte etwa, wie eng die Wirtschafts- und die Regionalentwicklung mit der Raumentwicklung verknüpft sind: Unter den Massnahmen sind beispielsweise die Weiterentwicklung der Skigebietsverbindung Corviglia–Corvatsch, die Stärkung des Flughafens Samedan für internationale Gäste oder die Bereitstellung von Arealen für wertschöpfungsintensive Dienstleistungen aufgeführt. «Das Regionalmanagement übernimmt dabei eine zentrale Rolle bei der Koordination», sagt Dinkelmann.

Gemeinsames Verständnis und Vertrauen als Voraussetzung

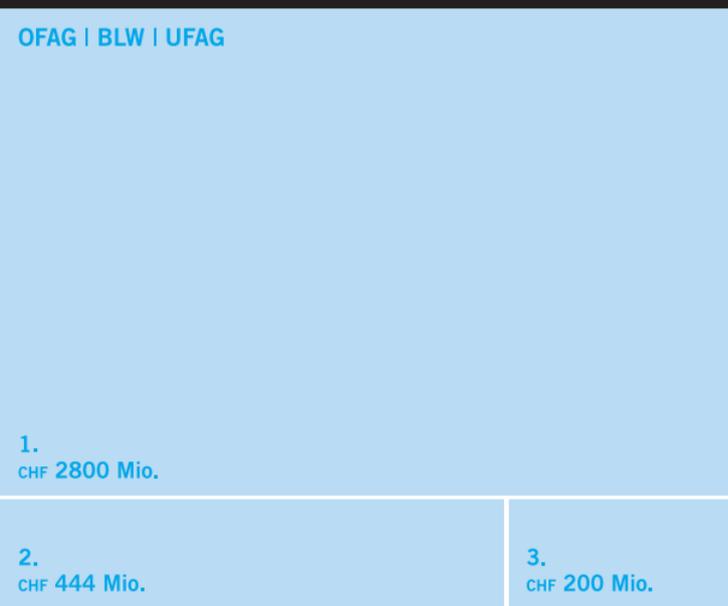
Die genannten Beispiele zeigen, dass eine kohärente Raumentwicklung, wie sie der Bund anstrebt und über verschiedene Instrumente unterstützt, möglich ist und bereits gelebt wird. Damit entsprechende Projekte gelingen, müssen zentrale Akteure in den Regionen dafür gewonnen werden. Dies setzt ein gemeinsames Verständnis und eine Vertrauensbasis voraus. Mancherorts mangelt es aber auch an Solidarität innerhalb der Region. Zentral ist zudem, dass die Gemeinden und Regionen die kohärente Raumentwicklung als Chance sehen und nicht als lästige Pflicht.

Hindern in den Städten und Agglomerationen unter Umständen die Komplexität der Prozesse oder der überbordende Individualismus Personen daran, sich für ihre Region einzusetzen, stellt sich in den abgelegenen Tälern eher die Frage, ob sich genügend Leute finden lassen, um eine tragfähige Strategie auszuarbeiten und zukunftsfähige Projekte anzustossen. Dafür braucht es auch Personen, die die Fäden zusammenhalten und sich um die Projekte kümmern. Bund und Kantone können also Leitplanken vorgeben, günstige Rahmenbedingungen schaffen, Instrumente anbieten und Finanzmittel bereitstellen, um Projekte in Gang zu bringen. Doch entscheiden letztendlich die Menschen in den Regionen, ob Projekte gelingen oder zum Scheitern verurteilt sind. ○

regiosuisse.ch/kohaerente-raumentwicklung

regiosuisse.ch/neue-regionalpolitik

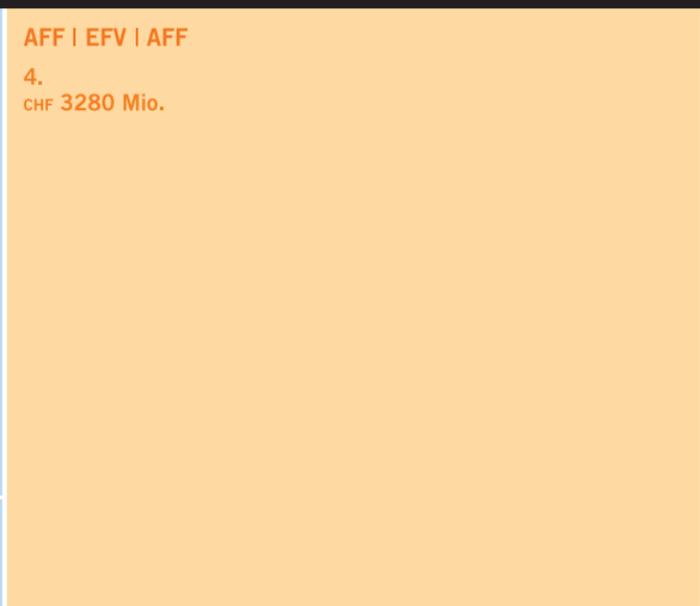
www.interreg.ch



Subventions annuelles de la Confédération qui ont un impact sur le développement cohérent du territoire

Jährliche Beiträge des Bundes mit Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung

Contributi annui della Confederazione alle politiche con un impatto sullo sviluppo territoriale coerente

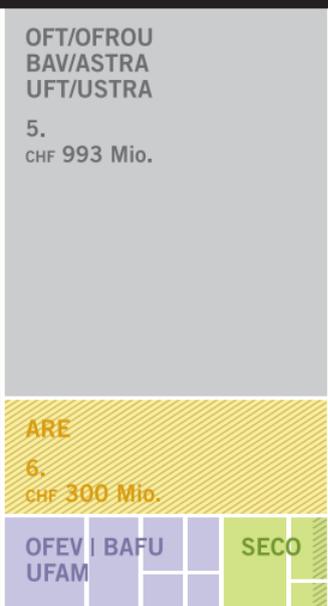


OFAG | BLW | UFAG

1. Paiements directs à l'agriculture
Direktzahlungen Landwirtschaft
Pagamenti diretti all'agricoltura

2. Production et vente agricoles
Produktion und Absatz Landwirtschaft
Produzione e smercio di prodotti agricoli

3. Amélioration des bases de production et mesures sociales
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen
Miglioramento delle basi di produzione e misure sociali

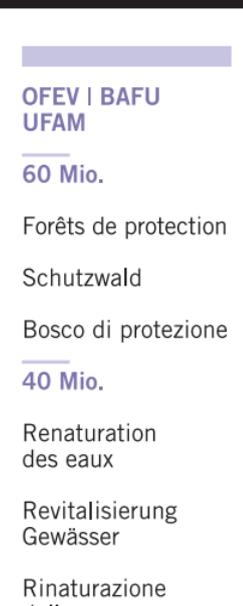


AFF | EFV | AFF

4. Péréquation des ressources, compensation des charges et des cas de rigueur
Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich



6. Projets d'agglomération « transport et urbanisation »
Agglomerationsprogramme «Verkehr und Siedlung»
Programmi d'agglomerato «trasporti e insediamento»



9. Gestion de l'espace réservé aux eaux
Bewirtschaftung Gewässerraum
Gestione dello spazio riservato alle acque



12. Nouvelle politique régionale
Neue Regionalpolitik
Nuova politica regionale



15. Mesures AggloPol et P-LRB
Massnahmen AggloPol und P-LRB
Misure AggloPol e P-LRB