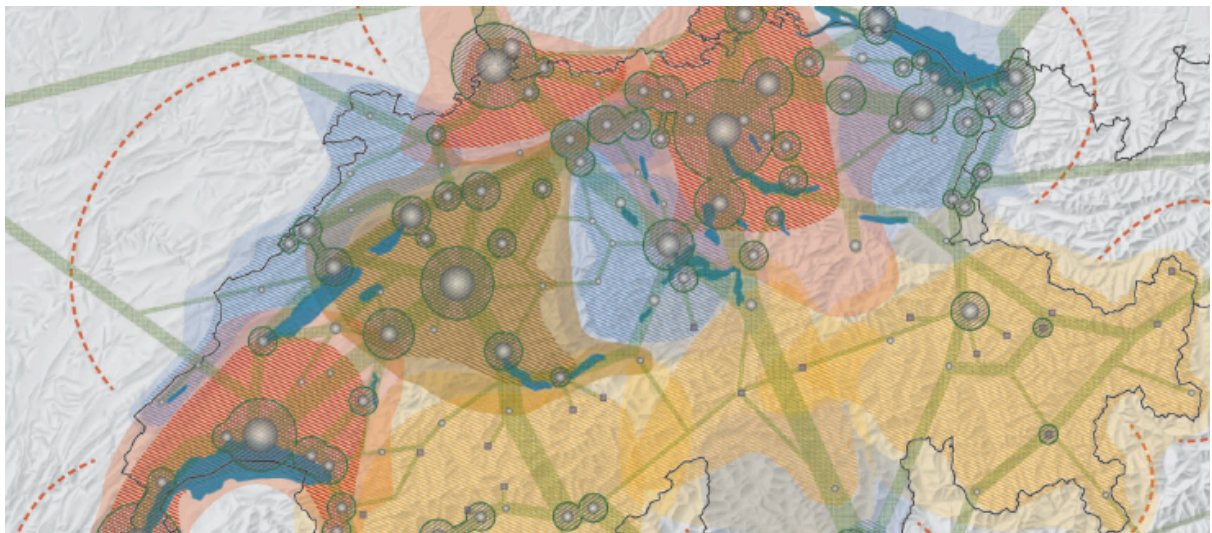


Bundesamt für Raumentwicklung ARE Fünf Jahre Raumkonzept Schweiz

Standortbestimmung und Handlungsbedarf



Bern, 16.1.2017

Impressum

Auftraggeber

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

Auftragnehmer

BHP Raumplan AG
Fliederweg 10
Postfach 575
3000 Bern 14

Hochschule Luzern - Wirtschaft
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR
Zentralstrasse 9
Postfach 2940
6002 Luzern

Bearbeitung

Georg Tobler, BHP Raumplan AG
Florian Schuppli, BHP Raumplan AG
Filippo Sala, Archam et Partenaires SA
Stefan Lüthi, Hochschule Luzern

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	5
2. Vorgehen.....	5
3. Standortbestimmung: Kernaussagen aus den Interviews.....	6
3.1 Wahrnehmung des Raumkonzepts.....	6
3.2 Wirkung des Raumkonzepts.....	7
3.3 Stellenwert des Raumkonzepts	8
3.4 Tripartite Abstützung.....	8
3.5 Handlungsräume.....	9
4. Handlungsbedarf.....	11
4.1 Allgemein	11
4.2 Strategie 1: Handlungsräume	12
4.3 Strategie 2: Innenentwicklung und Landschaft	13
4.4 Strategie 3: Verkehrsträgerübergreifende Koordination, Abstimmung mit Energieplanung.....	13
4.5 Prioritärer Handlungsbedarf: Ergebnisse des Workshops vom 15. Dezember 2016.....	14
5. Empfehlungen an die tripartite Trägerschaft des Raumkonzepts	15
 Anhang 1 Liste der Gesprächspartnerinnen und –partner	17
Anhang 2 Liste der Teilnehmenden am Workshop vom 15. Dezember 2016	18

1. Ausgangslage

Das Raumkonzept Schweiz wurde 2012 von seinen tripartiten Trägern (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) verabschiedet. Die Träger haben vereinbart, den tripartiten Dialog weiterzupflegen und alle fünf Jahre den Stand der Konkretisierung und den Anpassungsbedarf des Raumkonzepts zu prüfen.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat die Arbeitsgemeinschaft BHP Raumplan AG / Hochschule Luzern beauftragt, eine Befragung bei verschiedenen Akteuren durchzuführen. Ziel ist es, Erfahrungen und Einschätzungen zur Umsetzung des Raumkonzepts Schweiz zusammenzutragen und daraus erste Folgerungen zum Handlungsbedarf zu ziehen.

2. Vorgehen

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts wurden über drei Etappen erarbeitet und konsolidiert:

1. In einer **ersten Befragungsrunde** wurden zwölf Fachleute in persönlichen Gesprächen befragt. Basis war ein ausführlicher Fragekatalog. Die Gesprächspartnerinnen und -partner weisen einen engen Bezug zum Raumkonzept auf und sind vor allem auf kantonaler Ebene tätig. Die Gespräche dauerten rund 1 ½ Stunden. Die Ergebnisse wurden zusammengefasst und in einen ersten Entwurf von Kernaussagen überführt.
2. Die Ergebnisse der ersten Befragungsrunde bildeten die Basis für die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner sowie der Inhalte einer **zweiten Befragungsrunde**. Ziel war es, den Kreis der Befragten auf weitere Personen auszuweiten, die weniger direkte Bezüge zum Raumkonzept haben (Politik, Wissenschaft, Gemeinden, Regionen, Wirtschaft, Verbände). Die Gespräche wurden telefonisch geführt und dauerten rund eine ½ Stunde. Die Fragen wurden auf den jeweiligen Gesprächspartner abgestimmt. Die Ergebnisse wurden wiederum zusammengefasst und bildeten die Basis für eine Überprüfung und Anpassung der Kernaussagen aus der ersten Befragungsrunde.
3. Die Ergebnisse aus den beiden Gesprächsrunden wurden anlässlich eines **Workshops vom 15. Dezember 2016** konsolidiert und reflektiert. Sowohl die Gesprächspartnerinnen und -partner als auch ausgewählte weitere Akteure konnten sich zu den Ergebnissen austauschen. Ziel war es, die Aussagen zur Standortbestimmung und zum Handlungsbedarf zu konsolidieren, zu präzisieren, zu ergänzen und allenfalls zu korrigieren. Basis der Diskussionen war ein erster Entwurf des vorliegenden Berichts.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse aus den Gesprächen und dem Workshop zusammen. Kapitel 3 nimmt eine Standortbestimmung vor, Kapitel 4 zeigt den Handlungsbedarf aus Sicht der verschiedenen Gesprächspartner. In Kapitel 5 formuliert das Bearbeitungsteam Empfehlungen an die tripartite Trägerschaft des Raumkonzepts.

Der Bericht richtet sich an das ARE, die übrigen Träger des Raumkonzepts sowie an weitere interessierte Fachpersonen.

3. Standortbestimmung: Kernaussagen aus den Interviews

Das nachfolgende Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Interviews und der Diskussionen im Workshop zusammen. Dabei wurden die Aussagen zu einigen zentralen Kernaussagen gebündelt und diese wiederum thematisch gruppiert.

3.1 Wahrnehmung des Raumkonzepts

3.1.1 Das Raumkonzept spielt im Planungsalltag eine untergeordnete Rolle. Es wird gezielt als Referenzrahmen für die Kommunikation beigezogen, wenn es die Argumentation unterstützen kann.

- Das Raumkonzept wird in erster Linie als übergeordneten, breit abgestützten Referenzrahmen verwendet, zum Beispiel in Vorträgen oder zu anderen kommunikativen Zwecken.
- Dank dem Raumkonzept können insbesondere kantonale Strategien in einen übergeordneten Rahmen eingebettet werden.
- Das Raumkonzept wird häufig als Argumentationshilfe beigezogen, sofern es die eigene Strategie unterstützt.

3.1.2 Die Inhalte des Raumkonzepts sind in erster Linie einem engeren Kreis von Fachleuten bekannt.

- In Fachkreisen (Raumplanung) wird der Bekanntheitsgrad allgemein als hoch eingeschätzt. Das Raumkonzept wird als übergeordneter Orientierungsrahmen genutzt und geschätzt.
- Der Bekanntheitsgrad ist am höchsten auf Bundes- und Kantonsstufe. Städte, Gemeinden und Regionen arbeiten auf einer anderen Flughöhe als das Raumkonzept. Sie sind zu weit davon entfernt, um es aktiv in ihrer Tätigkeit zu verwenden. Eine Ausnahme bilden einzelne grössere Städte, die sich direkt auf das Raumkonzept beziehen.
- Auf politischer Ebene ist das Raumkonzept weniger bekannt und teilweise auch weniger gut akzeptiert.
- Bei Akteuren aus der Wirtschaft hat das Raumkonzept insgesamt einen geringen Bekanntheitsgrad. Aus Sicht eines Wirtschaftsvertreters wurde die Wirtschaft zu wenig in die Erarbeitung des Raumkonzepts einbezogen, weshalb sie es nicht als Orientierungsrahmen, sondern eher als Denkanstoss und Reibungsfläche nutzt, um eigene Positionen zur räumlichen Entwicklung zu schärfen.
- In der Wissenschaft hat das Raumkonzept bisher wenig Resonanz in Form von neuen Forschungsschwerpunkten ausgelöst.

3.2 Wirkung des Raumkonzepts

3.2.1 Das Raumkonzept ist wenig raumwirksam, entfaltet aber indirekte Wirkungen.

- Trends im Verborgenen (z.B. Digitalisierung, Mobilitätsverhalten) beeinflussen die Raumentwicklung stärker als das Raumkonzept.
- Internationale Treiber (z.B. Platz der Schweiz in Europa, technologische Entwicklungen, Abhängigkeiten von ökonomischen Entwicklungen) werden wenig thematisiert.
- Das Raumkonzept wirkt sensibilisierend, wird aber über andere Instrumente umgesetzt.

3.2.2 Das Raumkonzept diffundiert langsam, aber stetig in die strategischen Dokumente von Bund und Kantonen und damit indirekt in die kommunalen Instrumente.

- Die grösste Wirkung des Raumkonzepts besteht in einem direkten oder indirekten Einwirken auf die verschiedenen raumrelevanten Strategien und Instrumente der öffentlichen Hand.
- Bundesämter beziehen sich zunehmend auf das Raumkonzept, um räumliche Differenzierungen ihrer politischen Strategien vorzunehmen.
- Die Kantone beziehen sich auf das Raumkonzept in der Richtplanung, ihren kantonalen Raumkonzepten, den Agglomerationsprogrammen und um in Vernehmlassungen bestimmte Anliegen gegenüber dem Bund zu vertreten (z.B. Koordination zwischen Bundesämtern).
- Die Gemeinden beziehen sich nur ausnahmsweise auf das Raumkonzept; ihr Referenzrahmen sind die kantonalen Richtpläne.

3.2.3 Für eine grössere Wirkung des Raumkonzepts fehlen Instrumente, welche die Umsetzung stimulieren könnten.

- Das revidierte Raumplanungsgesetz ist ein zentraler Baustein für die Umsetzung des Raumkonzepts. Darüber hinaus fehlen für die Siedlungsentwicklung nach innen Anreize des Bundes und der Kantone zur Unterstützung der Gemeinden sowie Instrumente zur Durchsetzung von Projekten zur Innenentwicklung (z.B. Enteignung, Steuerungsinstrumente der Bodennutzung).
- Im Bereich Landschaft fehlen griffige Instrumente (z.B. finanzielle Anreize im Rahmen der Agglomerationsprogramme).
- Die Agglomerationsprogramme werden als wichtiges Instrument für die Koordination von Siedlung und Verkehr beurteilt. Darüber hinaus sind die bestehenden Instrumente zu schwach, um die Mobilität wirksam steuern zu können.
- Das Raumkonzept wird teilweise als Grundlage für die räumliche Bewertung nationaler Infrastrukturen eingesetzt (z.B. FABI / STEP). Darüber hinaus konnte das Raumkonzept noch zu wenig Wirkung für eine bessere Koordination der Bundespolitiken entfalten. Die entsprechenden Handlungsanweisungen des Raumkonzepts werden kaum beachtet.
- Das Raumkonzept bietet keine Hilfestellung für den Umgang mit Zielkonflikten und für die Interessenabwägung.

3.2.4 Das Raumkonzept ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses, weshalb seine Aussagen wenig prägnant sind. Es verzichtet bewusst auf visionäre Aussagen. Wichtige Zukunftsthemen fehlen.

- Das Raumkonzept ist die offizielle, politisch korrekte Antwort auf das städtebauliche Porträt der Schweiz (ETH Studio Basel).
- Das Raumkonzept wird von einigen Befragten als eher zahnlos bezeichnet. Der Erarbeitungsprozess hat es verwässert.
- In vielen Bereichen fasst das Raumkonzept zusammen, was in den letzten Jahren intensiv diskutiert wurde (z.B. Innenentwicklung, Koordination Siedlung und Verkehr).

- In einigen Themen hat das Raumkonzept dank der breit angelegten Diskussion zu einer höheren Akzeptanz bzw. Gesellschaftsfähigkeit beigetragen (z.B. Einführung des Begriffs der Metropolitanräume).
- In einigen, nicht unbedeutenden Bereichen hat das Raumkonzept neue Impulse gesetzt, die weiterhin nachwirken (z.B. Bedeutung der funktionalen Räume bzw. der grossräumigen Zusammenarbeit, Prinzip des „Nicht überall alles“).
- Wichtige Zukunftsthemen fehlen (z.B. neue Wohnformen, Digitalisierung, Mobilitätsverhalten, neue Mobilitätsformen, Szenarien der Bodenknappheit / Landwertsteigerung, demografische Entwicklung, Klimawandel). Teilweise haben diese Themen erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

3.3 Stellenwert des Raumkonzepts

3.3.1 Das Raumkonzept zieht seine Kraft und gleichzeitig seine Schwäche aus seiner Unverbindlichkeit. Der Begriff „Orientierungsrahmen“ wird von den Akteuren unterschiedlich interpretiert.

- Einige Akteure sehen eine grosse Schwäche in seiner Unverbindlichkeit. Sie befürchten, dass das Raumkonzept dadurch eine geringe Durchschlagskraft hat und es nur opportunistisch angewendet wird. Das Raumkonzept droht zunehmend an Bedeutung zu verlieren und in Vergessenheit zu geraten.
- Andere Akteure sehen eine Chance darin, dass das Raumkonzept zu einer aktiven Auseinandersetzung mit der Raumentwicklung animiert und es kein mechanistisches Instrument ist. Es lässt vielmehr Raum für Kreativität, Innovation und freiwillige Ansätze.
- Die Bedeutung des Begriffs „Orientierungsrahmen“ ist unklar: Von einigen Akteuren wird befürchtet, dass namentlich der Bund das Raumkonzept als verbindliches Instrument und die Karten als präzise Pläne interpretiert, die wortgetreu umgesetzt werden sollen. Auf der anderen Seite besteht die Tendenz, nur diejenigen Inhalte herauszupicken, welche die eigene Argumentation unterstützen.

3.4 Tripartite Abstützung

3.4.1 Die grösste Stärke des Raumkonzepts ist die breite, tripartite Erarbeitung und der damit verbundene Lernprozess.

- Dank der breit angelegten Diskussion in den regionalen Foren sowie dank des intensiven tripartiten Prozesses stehen viele Akteure hinter den Inhalten und haben sich diese angeeignet.
- Aus Sicht der befragten Fachleute wurden dadurch viele Inhalte zu Selbstverständlichkeiten oder zu relativ breit anerkannten Prinzipien der Raumordnung. Der Prozess hat Nahrung für Arbeiten gegeben, die auf anderen Ebenen laufen (Kantone, Handlungsräume, Alpenraum).
- Dank des Erarbeitungsprozesses wurde das Raumkonzept zu einem Standardwerk für eine gemeinsame Sprache der Raumplanung.

3.4.2 Die positive Wirkung des Erarbeitungsprozesses verliert sich je länger desto mehr. Die Prozesse haben sich auf andere Ebenen verlagert.

- Seit der Verabschiedung des Raumkonzepts sind neue Fachleute und Politikerinnen und Politiker aktiv geworden, die nicht direkt in den Erarbeitungsprozess involviert waren. Weder die Existenz des Raumkonzepts noch dessen Inhalte sind ihnen bekannt. Es besteht die Gefahr, dass das Raumkonzept in Vergessenheit gerät.

- Zurzeit laufen viele Prozesse auf anderen Ebenen (Kantone, Handlungsräume etc.), die wichtige Elemente des Raumkonzepts weiterentwickeln.
- Mit der Phase der Umsetzung hat das Leadership beim Bund stark nachgelassen. Die tripartite Umsetzungsorganisation ist fachlich zu wenig breit abgestützt. Ihre Zuständigkeiten und die Ressourcen sind unklar. Ihre Beschränkung auf das Monitoring wird kritisch beurteilt.
- Die Rolle des Bundes ist in diesem Prozess umstritten: Soll er eine Leadfunktion übernehmen oder soll er stärker in einem kooperativen tripartiten Verständnis agieren, in dem alle Partner auf Augenhöhe handeln?
- In der Umsetzung fehlt es an echten tripartiten Umsetzungsprojekten. Ausser in der kleinen Kerngruppe ist das Raumkonzept kein tripartites Thema mehr.

3.5 Handlungsräume

3.5.1 Das Raumkonzept hat eine räumlich differenzierte Ausgestaltung der Politik auf Stufe Bund und Kantone weiter gefördert

- Der Grundsatz einer räumlich differenzierten Politik bedeutet einen Paradigmenwechsel. Der Grundsatz beeinflusst zunehmend die Politikgestaltung von Bund und Kantonen. Die Bundesämter beginnen, die Schweiz mit anderen Augen zu sehen.
- Es fehlen Spielregeln für diese neue Form der Politikgestaltung, um Unsicherheiten und Missverständnisse zu vermeiden.
- Die räumlich differenzierte Politik hat jedoch bisher kaum Durchschlagskraft entfaltet, weil die Kräfte noch zu wenig auf ausgewählte, strategische Projekte von nationaler Bedeutung fokussiert wurden (z.B. Flughafen, Transitachsen etc.).
- Eine räumlich differenzierte Interessenabwägung findet noch nicht statt.

3.5.2 Die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen hat mit dem Raumkonzept an Stellenwert und Akzeptanz gewonnen.

- Es besteht die Befürchtung, dass mit den Handlungsräumen eine vierte Staatsebene eingerichtet wird. Deshalb haben politische Gremien teilweise Mühe mit der Idee der Handlungsräume.
- Das Raumkonzept fordert zum grenzüberschreitenden Handeln auf. Es bietet eine wichtige argumentative Grundlage, um die Akteure für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu überzeugen.
- Die Diskussion zu den Handlungsräumen während der Erarbeitung des Raumkonzepts hat zur Akzeptanz der Metropolitanräume als eigene Kategorie von funktionalen Räumen beigetragen.
- Beispielsweise war das Raumkonzept in der Hauptstadtregion Schweiz ein wichtiger Auslöser der Kooperation, im Metropolitanraum Zürich und im Aareland hat das Raumkonzept unterstützend gewirkt. Bei der Konferenz der Gebirgskantone gab es den Anstoss für ein Raumkonzept der Gebirgskantone.

3.5.3 Die Ausgangslage und der Handlungsbedarf sind in jedem Handlungsraum verschieden. Je nach Handlungsraum werden deshalb Perimeter und Governance der Zusammenarbeit der jeweiligen Fragestellung angepasst.

- Ob die Akteure eines Handlungsraums eine institutionalisierte Zusammenarbeit aufbauen, hängt von verschiedenen Faktoren ab, die in jedem Handlungsraum verschieden sind, z.B: Versteht sich ein Handlungsraum als gemeinsamer Wirtschafts- und Lebensraum? Handelt es sich um eine topografisch- geografische Einheit? Besteht eine gemeinsame Identität? Wie gross sind die gemeinsamen oder konkurrierenden Interessen? Wie ist die Geschichte der Zusammenarbeit im Handlungsraum, welche Organisationen gibt es schon?

- Form und Perimeter der Zusammenarbeit richten sich nach der konkreten Herausforderung bzw. Aufgabe („Problemräume“)
- Die Kooperationen in den verschiedenen Handlungsräumen lassen sich deshalb nicht vergleichen oder bewerten. Die Perimeter gemäss Karte Raumkonzept sind als Prinzipskizze und nicht als „Plan“ zu verstehen.
- Die strategischen Stossrichtungen für die einzelnen Handlungsräume sind vage, ihr Stellenwert ist unklar. Es ist umstritten, ob diese präzisiert werden müssten.

3.5.4 Zentrale Erfolgsfaktoren für alle Kooperationen in Handlungsräumen sind ein gemeinsamer Problemdruck, politischer Wille, engagierte Persönlichkeiten und eine projektorientierte Governance

- Unabhängig von Kooperationsform und –perimeter werden von allen Gesprächspartnerinnen und –partnern vergleichbare Erfolgsfaktoren genannt. Sie unterscheiden sich von den Erfolgsfaktoren anderer regionaler Kooperationsformen (z.B. in Agglomerationen).
- Eine weitere Formalisierung im Sinne einer stärkeren Verbindlichkeit auf Stufe der Handlungsräume wird als wenig zweckmässig beurteilt.

3.5.5 Die Rolle des Bundes zur Förderung der Zusammenarbeit in Handlungsräumen ist noch unklar und umstritten.

- Es ist umstritten, ob und welche Rolle der Bund einnehmen soll. Sie kann von einer subsidiären Anreizpolitik bis zur einer stärkeren Ausrichtung der Bundespolitiken an den Handlungsräumen reichen.
- Die Rollendefinition wird zusätzlich dadurch erschwert, dass der Bund nicht mit einer Stimme auftritt.
- Es wird befürchtet, dass der Bund die Handlungsräume als fixe Grösse behandelt und von starren Perimetern ausgeht.
- Eine stärkere Formalisierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Handlungsräumen würde auch eine stärkere Formalisierung der Handlungsräume sowie eine präzise Abgrenzung der Perimeter erfordern. Zudem würden die bestehenden Spielregeln zur Zusammenarbeit Bund – Kantone grundsätzlich in Frage gestellt.

4. Handlungsbedarf

Die nachfolgenden Aussagen zum Handlungsbedarf in den Kapiteln 4.1 bis 4.4 beruhen auf einer Auswertung der Interviews. Die dort geäusserten Meinungen und Vorschläge wurden zu verschiedenen Schwerpunkten gebündelt. Sie wurden jedoch weder gewichtet noch priorisiert.

Der Handlungsbedarf wurde auch am Workshop vom 15. Dezember 2016 diskutiert. Die Ergebnisse sind in Kapitel 4.5 zusammengefasst.

4.1 Allgemein

4.1.1 Tripartite Umsetzung stärken und ausbauen

Der „tripartite Geist“, der bei der Erarbeitung des Raumkonzepts entwickelt wurde, ist wiederzubeleben:

- **Tripartite Umsetzungsprojekte:** Bund, Kantone, Städte und Gemeinden definieren vermehrt gemeinsame, tripartite Projekte, die sie in den nächsten Jahren gemeinsam angehen wollen und wo ein tripartiter Ansatz gelebt werden soll.
- **Tripartite Organisation Raumkonzept:** Die tripartite Kerngruppe ist fachlich breiter abzustützen. Die Rolle jedes Partners innerhalb dieser Kerngruppe ist zu präzisieren und allenfalls zu stärken (insb. Lead-Rolle des ARE).
- **Strategische Fragestellungen in Räumen mit hoher Dynamik:** Bund, Kantone, Städten und Gemeinden legen vermehrt den Fokus auf Räume mit hoher Dynamik, die für die gesamte Schweiz von Bedeutung sind. Sie gehen die sich stellenden komplexen Fragestellungen gemeinsam an und suchen nach Lösungen. Dazu gehören z.B. räumliche Fragestellungen im Umfeld der Flughafenentwicklung, der Zulaufstrecken NEAT, Koordination der Infrastrukturen in stark belasteten Korridoren, Siedlungsentwicklung Mittelland. Die Initiative kann vom Bund, den betroffenen Kantonen oder den Städten / Gemeinden ausgehen.

4.1.2 Diskussion anregen

Die Diskussion zu den zentralen Fragestellungen des Raumkonzepts ist zu intensivieren. Ziel ist es, die aktive Auseinandersetzung zu aktuellen Themen der Raumentwicklung zu stärken und damit gleichzeitig dafür zu sorgen, dass die Inhalte des Raumkonzepts präsent bleiben. Dabei sind namentlich auch Akteure einzubeziehen, die in der Erarbeitungsphase des Raumkonzepts nicht direkt involviert waren (z.B. Wirtschaft, Politik, aber auch jüngere Fachleute).

- **Begriff „Orientierungsrahmen“ klären:** Als Orientierungsrahmen soll das Raumkonzept die Basis, den Rahmen und gleichzeitig den Spielraum für einen umfassenden Diskurs zwischen den Akteuren liefern. Diese Rolle des Raumkonzepts ist zu stärken. Dafür braucht es aber eine Klärung des Begriffs „Orientierungsrahmen“ unter den beteiligten Akteuren.
- **Gezielte Konsolidierung des Raumkonzepts:** In einzelnen Räumen (insb. Nordost-Schweiz) stösst das Raumkonzept auf wenig Akzeptanz bzw. sogar Ablehnung. Mit diesen Akteuren ist ein gezielter Prozess einzuleiten und nach Wegen zu suchen, um die Akzeptanz des Raumkonzepts zu stärken.
- **Informations- und Überzeugungsarbeit verstärken:** Mit geeigneten Massnahmen ist dafür zu sorgen, dass das Raumkonzept nicht in Vergessenheit gerät. Das betrifft insbesondere jüngere Fachleute und Politiker, die nicht direkt in den Erarbeitungsprozess involviert waren.

- **Best Practice und Erfolgsfaktoren:** Die verschiedenen Akteure sind über die Präsentation erfolgreicher Beispiele zu motivieren und zu aktivieren, in ihrem jeweiligen Umfeld vergleichbare Prozesse zu initiieren.
- **Debattenforum Wirtschaft:** Die bisher nur wenig involvierten Wirtschaftsakteure werden z.B. über kantonale Handelskammern oder einzelne Firmen zu einem Debattenforum Wirtschaft eingeladen. Ziel ist es, gemeinsam Ideen zu sammeln und die Bedürfnisse der Wirtschaft zu diskutieren.

4.1.3 Instrumente zur Umsetzung des Raumkonzepts verstärken

Die Umsetzung funktioniert dort gut, wo entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen wurden (RPG1) oder Anreize bestehen (Agglomerationsprogramme). Es ist zu prüfen, wie das Instrumentarium zur weiteren Umsetzung des Raumkonzepts verstärkt werden kann (z.B. Anreize Verdichtung, Enteignungsmöglichkeiten für Gemeinden bei Innenentwicklungsprojekten, Einrichtung von Kompetenzzentren zu ausgewählten Fragen wie z.B. Entwicklung von Kleinstädten).

4.1.4 Umgang mit Zielkonflikten und Interessenabwägung vertiefen

Das Raumkonzept ist teilweise in sich widersprüchlich und äussert sich wenig zum Umgang mit Interessenkonflikten. Handlungsbedarf besteht namentlich bei folgenden Aspekten:

- Einzelne Gesetze schränken den Spielraum für Interessenabwägungen einseitig ein: Erarbeitung eines Vorgehens zur Wahrung der Handlungsspielräume
- Räumlich differenzierte Interessenabwägung: Erarbeitung von Spielregeln für eine differenzierte Interessenabwägung in Berücksichtigung der Besonderheiten jedes Raums.

4.1.5 Raumkonzept mit zentralen Zukunftsthemen ergänzen

Verschiedene Themen, die sich in der Zwischenzeit als zentrale Treiber der Raumentwicklung erwiesen haben, sind in geeigneter Form und in einem tripartiten Prozess aufzubereiten. Folgende Themen wurden in den Interviews genannt: neue Wohnformen, Digitalisierung, Mobilitätsverhalten, neue Mobilitätsformen, Szenarien der Bodenknappheit / Landwertsteigerung, demografische Entwicklung, Klimawandel, Umgang mit Veränderungen in der Wirtschaftsdynamik. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass in Zukunft Themen wie Zentrum – Peripherie, Grundversorgung sowie die Rolle des ländlichen Raums an Bedeutung gewinnen dürften.

4.2 Strategie 1: Handlungsräume

4.2.1 Räumlich differenzierte Politik verstärken und entsprechende Spielregeln erarbeiten

Auf der Basis des Raumkonzepts sind einige Bundesämter dazu übergegangen, ihre Politik räumlich zu differenzieren und auf die spezifischen Herausforderungen der einzelnen Räume abzustimmen. Diese Praxis ist weiter zu vertiefen, wobei gemeinsam mit den Kantonen, Städten und Gemeinden die Bedeutung des Raumkonzepts für diese Praxis zu präzisieren und die Spielregeln festzulegen sind.

4.2.2 Rolle Bund bei der Förderung der Zusammenarbeit in Handlungsräumen klären.

Die Rolle des Bundes ist umstritten und muss geklärt werden. Verschiedene Ansätze stehen zur Diskussion:

- Erstellung von Porträts der Handlungsräume.
- Internationale Diskussion aufbereiten und in die schweizerische Diskussion einspeisen.
- Finanzielle Anreize.

- Rahmenbedingungen setzen (z.B. Förderpolitiken an kantonsübergreifende Strategien knüpfen, Stärkung interkantonalen NRP-Programme, stärkere Koordination der kantonalen Richtpläne innerhalb eines Handlungsraums einfordern).
- Handlungsräume als Perimeter für eine räumlich differenzierte Interessenabwägung (z.B. gemeinsame Festlegung von Kriterien und Prioritäten innerhalb eines Handlungsraums)
- Räumlich differenzierte Bundespolitiken (siehe 2.1).

4.2.3 Präzisierung des Begriffs „Handlungsräume“, Klärung der Rolle einzelner Handlungsräume

Auf der Basis der vielfältigen Verwendung des Begriffs „Handlungsraum“ ist dessen Bedeutung und Tragweite zu klären. Ziel ist es, die teilweise bestehenden Unsicherheiten anzugehen und den Akteuren die Chancen und Potenziale aufzuzeigen, die hinter diesem Begriff stehen. In diesem Rahmen sind auch einzelne Handlungsräume vertieft zu untersuchen und deren Rolle im gesamtschweizerischen Kontext zu klären (z.B. Città Ticino, Nordost-Schweiz, Luzern, Arc Jurassien).

4.3 Strategie 2: Innenentwicklung und Landschaft

Grundsätzlich ist die Umsetzung dieser Strategie mit RPG1 gut aufgegleist. Zwei Schwerpunkte wurden eingebracht:

4.3.1 Vertiefung Thematik Landschaft

Diesem Thema wird aus Sicht einiger Akteure noch zu wenig Beachtung geschenkt. Es fehlen noch geeignete Strategien. Es ist zu prüfen, mit welchen Massnahmen und Instrumenten dieses Thema stärker auf die Agenda genommen werden kann.

4.3.2 Innenentwicklung: Massnahmen zur Umsetzung verstärken, Unterstützung für Gemeinden organisieren

Von allen Akteuren wird anerkannt, dass mit RPG1 ein grosser Schritt gemacht wurde. Einige Akteure sehen deshalb in diesem Bereich keinen weiteren Handlungsbedarf. Andere Akteure wollen die Auseinandersetzung mit der Innenentwicklung noch stärker thematisieren, weil bei der Umsetzung zahlreiche Herausforderungen bestehen. Aus deren Sicht braucht es deshalb noch weitere Instrumente und Massnahmen. Insbesondere sind die Gemeinden verstärkt bei der Umsetzung zu unterstützen.

4.4 Strategie 3: Verkehrsträgerübergreifende Koordination, Abstimmung mit Energieplanung

4.4.1 Abstimmung der Verkehrsträger verbessern, Instrumente zur Steuerung der Mobilität stärken

Handlungsbedarf besteht vor allem auf der Ebene der nationalen Infrastruktur:

- **Konkretisierung der Anforderungen an eine Abstimmung und Bündelung der Infrastrukturen:** Aus Sicht einzelner Gesprächspartner werden noch zu viele Doppelspurigkeiten zwischen den Verkehrsträgern geplant.
- **Stärkung der Rolle der Raumplanung bei der Festlegung des Ausbaubedarfs**
- **Neue Ansätze zur Steuerung der Mobilität:** Die vom Raumkonzept vorgeschlagenen Strategien alleine genügen nicht, um die Mobilität zu steuern, weshalb dort neue Ansätze zu diskutieren sind.

4.4.2 Rolle der Raumplanung in der Energieplanung stärken

Im Rahmen der Energiestrategie wurden die langfristigen Steuerungsmöglichkeiten der Raumplanung bisher noch zu wenig thematisiert. Hier bestehen noch ungenutzte Potenziale. Zudem haben seit der Verabschiedung des Raumkonzepts wichtige Entwicklungen stattgefunden (Übertragungsleitungen, Windenergie), die neu zu berücksichtigen sind.

4.4.3 Bundesinterne Koordination stärken

Die Koordination zwischen den Bundesämtern wird von vielen Gesprächspartnern noch immer als zu schwach beurteilt, auch wenn gewisse Fortschritte zu verzeichnen sind.

4.5 Prioritärer Handlungsbedarf: Ergebnisse des Workshops vom 15. Dezember 2016

Die Ergebnisse aus den Gruppen- und Plenumsdiskussionen lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- **Eine Anpassung des Raumkonzepts ist zurzeit nicht erforderlich:** Auch wenn das Raumkonzept einzelne wichtige Themen nicht behandelt, ist es nach wie vor aktuell. Es besteht deshalb aus Sicht der Teilnehmenden kein dringender Anpassungsbedarf.
- **Das Raumkonzept soll ein Prozess sein, der eine Wirkung erzielt:** Beim Raumkonzept Schweiz war der Erarbeitungsprozess sehr wichtig. Dieser sollte nun auch für die Weiterentwicklung und Umsetzung weitergeführt und wiederbelebt werden.
- **Die tripartite Weiterentwicklung des Raumkonzepts soll verstärkt werden:** Dazu soll jede Staatsebene ihre Prioritäten und Stossrichtungen klären. Zudem sollen vermehrt tripartite Umsetzungsprojekte initiiert werden. Wichtige tripartite Fragestellungen sind dabei insbesondere der Umgang mit Zielkonflikten, die Interessenabwägung sowie die Weiterentwicklung des Instrumentariums.
- **Es braucht eine stärkere Informations- und Überzeugungsarbeit:** Adressaten der Informationsarbeit könnten Schulen, jüngere Fachleute sowie Politikerinnen und Politiker sein. Zudem sind weitere Akteure einzubeziehen (z.B. Wirtschaft, Verkehr).
- **Das Raumkonzept soll besser in die internationalen Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Raumentwicklung der Schweiz eingebettet werden:** Dieser Aspekt wird als wichtige Lücke des Raumkonzepts erkannt und soll deshalb vordringlich bearbeitet werden. Daraus lassen sich auch die zentralen, raumrelevanten Zukunftsthemen ableiten, die gemeinsam vertieft werden sollen.
- **Die Rolle und Bedeutung des Raumkonzepts soll geklärt werden:** Es besteht eine gewisse Verunsicherung zu Rolle und Stellenwert sowie zur Verwendung des Raumkonzepts. Im Sinne der Transparenz ist hier Klarheit zu schaffen.
- **Die bundesinterne Koordination soll weiter verbessert werden:** Trotz einiger positiver Beispiele tritt der Bund in der Wahrnehmung vieler Teilnehmenden noch zu wenig „mit einer Stimme“ auf. Es besteht eine klare Erwartung, dass die bundesinterne Koordination der raumrelevanten Politiken verbessert wird.

Das Thema der Handlungsräume wurde nicht vertieft aufgegriffen. Die Teilnehmenden waren sich aber einig, dass die weitere Auseinandersetzung mit den Handlungsräumen wichtig bleiben wird.

5. Empfehlungen an die tripartite Trägerschaft des Raumkonzepts

Aus Sicht des Bearbeitungsteams ergeben sich aus den individuellen Gesprächen und den Diskussionen des Workshops die nachfolgenden Empfehlungen an die tripartite Trägerschaft.

Grundlage ist die Erkenntnis, dass eine Aktualisierung des Raumkonzepts nicht vordringlich ist:

1. Auf eine Anpassung oder Aktualisierung des Raumkonzepts Schweiz ist vorläufig zu verzichten.

Das Raumkonzept ist in den wesentlichen Grundzügen immer noch aktuell. Eine Anpassung bereits nach fünf Jahren ist nicht zielführend, auch wenn das Raumkonzept zu einigen zentralen Zukunftsthemen Lücken aufweist und die Einbettung in den internationalen Kontext nur marginal behandelt wird. Diese Themen können auch ohne eine Aktualisierung des Raumkonzepts angegangen werden. Zudem kann die Wirkung des Raumkonzepts nicht erhöht werden, indem es aktualisiert wird. Eine Aktualisierung würde zu viele Ressourcen binden, die vorläufig zielgerichteter in andere Massnahmen zur Verbesserung der Wirkung eingesetzt werden sollten.

Auf Basis dieser Erkenntnis empfehlen wir, zu klären, wie der tripartite Prozess in den nächsten Jahren auszugestalten ist.

2. Das Raumkonzept ist als kontinuierlichen Prozess zu verstehen, der direkt oder indirekt Wirkungen erzielen soll.

Mit der Verabschiedung des Raumkonzepts wurde die gemeinsame Aufgabe in weiten Kreisen als abgeschlossen erachtet. Fünf Jahre danach zeigt sich, dass der Wert des Raumkonzepts nicht nur im verabschiedeten Dokument besteht, sondern im breit angelegten, tripartiten Erarbeitungsprozess. An diesen Erfolg ist anzuknüpfen: Um die Wirkung des Raumkonzepts zu verstärken, ist die Auseinandersetzung um zentrale Zukunftsthemen als kontinuierlichen, gemeinsamen Prozess zu verstehen. Die Wirkung des Raumkonzepts kann beispielsweise erhöht werden, indem

- der tripartite Diskurs reaktiviert und als Daueraufgabe etabliert wird (Ziff. 3)
- die gemeinsame Sprache des Raumkonzepts weiterentwickelt wird (Ziff. 4)
- eine „Plattform Raumkonzept Schweiz“ initiiert wird (Ziff. 7)

3. Die tripartite Reflexion über die zukünftige Raumentwicklung der Schweiz reaktivieren und als Daueraufgabe etablieren.

Seit Ende 2012 hat sich die tripartite Auseinandersetzung mit dem Raumkonzept auf die Kerngruppe sowie auf einzelne Projekte beschränkt. Hier ist eine Korrektur erforderlich: Der tripartite Diskurs über die Raumentwicklung Schweiz ist als Daueraufgabe zu verstehen. Die tripartite Kerngruppe ist deshalb breiter als bisher abzustützen.

Gegenstand der gemeinsamen Reflexion können beispielsweise sein:

- Gemeinsame Sprache anhand der kantonalen und regionalen Raumkonzepte weiterentwickeln (Ziff. 4)
- Internationale Einbettung der Schweiz, Vertiefung von Zukunftsthemen (Ziff. 5)
- Die Entwicklung von Instrumenten und Massnahmen zur Unterstützung der Siedlungsentwicklung nach innen (Ziff. 6).

Die Diskussion zur Rolle und Bedeutung des Raumkonzepts als Orientierungsrahmen kann dabei im Sinne eines Querschnittsthemas vertieft und weiterverfolgt werden. Gleichzeitig ist auch die Frage zu vertiefen, wie mit den Widersprüchen und Konflikten innerhalb des Raumkonzepts umzugehen ist.

Wir empfehlen, verschiedene konkrete Massnahmen in die Wege zu leiten, um den tripartiten Prozess zu stärken:

4. Die gemeinsame Sprache des Raumkonzepts weiterentwickeln.

Eine wesentliche Errungenschaft des Raumkonzepts ist die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache (Begriffe, Karten etc.). In den letzten Jahren sind auf überkantonaler, kantonaler und regionaler Stufe Raumkonzepte entstanden. Wenn diese nebeneinander gelegt werden, können Gemeinsamkeiten, Widersprüche und offene Fragen aufgedeckt werden. Daraus entsteht unter Umständen ein angepasstes Bild der Schweiz, das sich aus dem Raumkonzept Schweiz und den kantonalen und regionalen Raumkonzepten zusammensetzt.

5. Internationale Trends und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung vertiefen.

Das Raumkonzept ist stärker in den internationalen Kontext einzubetten. Im Vordergrund steht die Diskussion der räumlichen Auswirkungen internationaler Trends wie Digitalisierung, neuen Mobilitätsformen, erneuerbare Energien, demografischen Veränderung oder Veränderungen der wirtschaftlichen Dynamik. Daraus können die zentralen Zukunftsthemen herausgeschält werden, die vom Raumkonzept nicht oder zu wenig behandelt werden. Diese Diskussionen sollen zum Anlass genommen werden, den Austausch mit den Nachbarländern zur strategischen Raumentwicklung auf nationaler Ebene zu intensivieren.

6. Instrumente und Massnahmen zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen weiterentwickeln.

Die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen bleibt eine zentrale Herausforderung der nächsten Jahre. Die Gemeinden als Hauptakteure bedürfen dabei einer partnerschaftlichen Unterstützung durch Bund und Kantone. In Ergänzung zu den wertvollen Sensibilisierungs- und Weiterbildungsaktivitäten der VLP sind in einem tripartiten Prozess Instrumente und Massnahmen zur möglichst effizienten Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen zu entwickeln.

7. Die Träger des Raumkonzepts initiieren eine „Plattform Raumkonzept Schweiz“.

Die „Plattform Raumkonzept Schweiz“ hat zum Ziel, Zukunftsthemen der Raumentwicklung aufzugreifen und eine Diskussion mit einem breiten Kreis von Akteuren zu initiieren. Sie setzt sich aus zwei Elementen zusammen:

- Jährlich wird ein Diskussionsprozess zu einem Themenschwerpunkt initiiert (siehe dazu Ziff. 5). Die Thematik wird jeweils von einer tripartiten Spurgruppe aufbereitet. Abgeschlossen wird der Prozess jeweils mit einer Fachveranstaltung, an der konkrete Vorschläge zur Diskussion gestellt und am Raumkonzept Schweiz gespiegelt werden können.
- Parallel wird eine unabhängige, webgestützte Diskussionsplattform / Blog „Raumkonzept Schweiz“ initiiert. Dieses wird von Gastbeiträgen aus Wissenschaft, Praxis und Politik sowie von spontanen Diskussionsinputs gespeist. Die Diskussionsplattform kann den jeweiligen Themenschwerpunkten der jährlichen Veranstaltungen gewidmet werden und gleichzeitig als offene Plattform Ideen und neue Impulse liefern.

Mit der Plattform soll das Anliegen aufgegriffen werden, die Diskussion über die bisherigen Kreise hinaus auszuweiten (z.B. Wirtschaftsvertreter, Fachleute aus anderen Themenbereichen wie Verkehr, Umwelt, Energie oder Soziales, junge Raumplaner, Politikerinnen und Politiker).

Das Raumkonzept sieht vor, alle fünf Jahre eine Standortbestimmung durchzuführen. Die vorgeschlagenen Aktivitäten können bei dieser Gelegenheit gebündelt und beurteilt werden. Zudem dürfte es sinnvoll sein, eine vertiefte Standortbestimmung zu den Handlungsräumen vorzunehmen. Es kann auch erneut geprüft werden, ob eine Anpassung des Raumkonzepts zweckmässig ist.

Anhang 1 Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner

Interviews Phase 1 (persönliche Gespräche)

Amstutz Renate	Schweizerischer Städteverband SSV
Argast Frank	Stadtplanungsamt Zürich
Bernasconi Peter	Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Bühlmann Lukas	Vereinigung für Landesplanung VLP-ASAN
Felicioni Andrea	Kantonsplanung Tessin
Gilgen Regina	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Jerjen Damian	Kantonsplaner Wallis
Kolb Anna-Karina	Aussenbeziehungen Kanton Genf
Lezzi Maria	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Näf Andrea	Kantonsplanerin Thurgau
Natrup Wilhelm	Kantonplaner Zürich
Poschet Lena	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Roby-Soguel Dominique	Kantonsplanung Neuenburg
Santschi Barbara	Schweizerischer Städteverband SSV
Spoerri Annette	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Interviews Phase 2 (Telefoninterviews)

Bächtold Hans-Georg	Schweiz. Ingenieur- und Architektenverein SIA
Brühwiler Dominik	Zürcher Verkehrsverbund ZVV
Devaud Eliane	Gemeinderätin Avry
Fässler Jessica	Geschäftsstelle Agglo Basel
Furrer Thomas	Stadtrat Rapperswil-Jona
Grassi Pirone Daniel	Réseau Urbain Neuchâtelais
Kübler Daniel	Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich
Maggi Rico	Istituto ricerche economiche IRE
Nordmann Roger	Nationalrat
Peter Fabian	Gemeinderat Inwil
Rodewald Raimund	Stiftung Landschaft
Scholl Bernd	Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung ETH Zürich
Teichmüller Thomas	Economiesuisse (bis 30.9.16)
von Graffenried Alec	Losinger Marazzi
Zraggen Heidi	Regierungsrätin Kanton Uri

Anhang 2 Liste der Teilnehmenden am Workshop vom 15. Dezember 2016

Argast Frank	Stadtplanung Zürich
Bächtold Hans-Georg	Schweiz. Ingenieur- und Architektenverein SIA
Barmann Frederic	Bundesamt für Verkehr BAV
Bernasconi Peter	Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Bisang Helen	Stadtplanerin Lenzburg
Brunner Jolanda	Gemeindepräsidentin Spiez
Bühlmann Lukas	Vereinigung für Landesplanung VLP-ASAN
Devaud Eliane	Gemeinderätin Avry
Eckert Nadine	Konferenz der Kantonsregierungen
Fässler Jessica	Geschäftsstelle Agglo Basel
Fauré Prisca	Kantonsplanerin Genf
Felber Stefan	Gemeindeplaner Köniz
Füeg Regina	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Geiger Rolf	Region St. Gallen-Bodensee
Gilgen Regina	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Grassi Pirone Daniel	Association Réseau urbain neuchâtelais RUN
Guggisberg Claudia	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Jerjen Damian	Kantonsplaner Wallis
Kolb Anna-Karina	Aussenbeziehungen Kanton Genf
Kollbrunner Sabine	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Lezzi Maria	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Näf Andrea	Kantonsplanerin Thurgau
Natrup Wilhelm	Kantonsplaner Zürich
Poschet Lena	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Robyr-Soguel Dominique	Kantonsplanung Neuenburg
Ruszicka Monique	École polytechnique fédérale de Lausanne EPFL
Schacher Hubert	Schweiz. Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik
Schaller Alain	Aussenbeziehungen Kanton Freiburg
Schneeberger Elisa	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Schneider Andreas	Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik Rapperswil
Schuler Martin	Schweiz. Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik
Tschopp Martin	Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Villaz Roxane	Bundesamt für Raumentwicklung ARE