

Evaluation der Agglomerationspolitik 2016+, der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sowie der kohärenten Raumentwicklung

Zusammenfassung

1. Dezember 2022 | Zusammenfassung_final_221201.docx

Ziel und Vorgehen

Der Bund strebt eine kohärente Raumentwicklung in der Schweiz an. Sie beruht auf fünf Leitideen: raumwirksame Politiken aufeinander abstimmen, Synergien nutzen und Konflikte reduzieren, Zentren und Umland vernetzen, in funktionalen Räumen denken und handeln sowie regionale Stärken fördern. Grundlage bildet das Raumkonzept Schweiz (2012).

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Jahr 2015 zwei Querschnittspolitiken verabschiedet: die Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol) und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB). Die «Kohärente Raumentwicklung» (KoRE) bildet das Dach und gemeinsame Ziel dieser beiden Politiken.

Bei der vorliegenden Evaluation handelt es sich um eine Gesamtevaluation. Gegenstand sind die AggloPol, die P-LRB sowie die KoRE als Ganzes. Im Fokus stehen Konzeption, Governance, Vollzug und Wirkungen der Politiken mit ihren Massnahmen im Zeitraum 2016 bis 2023. Neben der Darstellung und Bewertung der Resultate und Wirkungen soll die Evaluation Empfehlungen zur Weiterentwicklung der AggloPol und P-LRB ab 2024 formulieren. Die übergeordnete Hauptfrage dabei lautet: Haben AggloPol und P-LRB mit ihren Massnahmen und der dazugehörigen Governancestruktur die gewünschten Wirkungen erzielt und zur kohärenten Raumentwicklung beigetragen? Die Evaluation wurde im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) im Zeitraum Juni 2021 bis Dezember 2022 durch die Arbeitsgemeinschaft INFRAS, BHP Raumplan und Archam durchgeführt.

Für die Evaluation hat das Evaluationsteam qualitative und quantitative Methoden kombiniert: Neben Dokumentenanalysen wurden unter anderem 45 explorative und vertiefende Interviews mit Expertinnen und Experten, Fokusgruppengespräche, regionale Fallstudien und eine Online-Umfrage bei raumrelevanten Akteuren mit total 159 Teilnehmenden durchgeführt.

Ergebnisse

Die Erhebungen im Rahmen dieser Evaluation unterstreichen, dass die übergeordnete Zielsetzung einer «kohärenten Raumentwicklung» über alle Akteursebenen hinweg breit gestützt und

als wichtig erachtet wird. Bei der Konzeption und Umsetzung der AggloPol und der P-LRB werden aber Optimierungspotenziale gesehen.

Konzeption

Das Ziel einer kohärenten Raumentwicklung ist praktisch unbestritten und wird als wichtig erachtet. Hingegen werden die Konzeption und der Aufbau der Querschnittspolitiken unter dem KoRE-Dach oft als komplex wahrgenommen. Die räumliche Differenzierung zwischen AggloPol und P-LRB wird als zweckmässig erachtet, da je nach Raum unterschiedliche Herausforderungen im Vordergrund stehen (vgl. Tabelle).

Konzeptionelle Einordnung prioritärer künftiger Herausforderungen aus Sicht der Akteure gemäss Online-Befragung

Gemeinsame Herausforderungen	Spezifische Herausforderungen urbane Räume	Spezifische Herausforderungen ländliche Räume und Berggebiete
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anpassung an den Klimawandel ▪ Mobilität/Verkehr ▪ Energieversorgung/-wende ▪ Biodiversität und Landschaftsqualität ▪ Zusammenarbeit in der räumlichen Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klimaschutz ▪ Innenentwicklung ▪ Multimodal vernetzte Mobilität ▪ Sozialer Zusammenhalt/Zusammenhalt in Quartieren ▪ Quartiere der kurzen Wege 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wirtschaftliche Attraktivität/ Wettbewerbsfähigkeit ▪ Bevölkerungsentwicklung ▪ Wohnortattraktivität ▪ Grundversorgung ▪ Arbeitsplatzentwicklung ▪ Digitalisierung allg.

Tabelle INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar bis 15. März 2022; n = 159.

Von Verkehrspolitik über Umwelt-, Energie- und Landwirtschaftspolitik bis hin zu Wohn- und Sozialpolitik: Zahlreiche Sektoralpolitiken beeinflussen die Raumentwicklung. Wie die Erhebungen zeigen, werden sie im Sinne einer kohärenten Raumentwicklung noch zu wenig koordiniert und untereinander abgestimmt. Zudem werden die möglichen Synergien zwischen der AggloPol, der P-LRB und den Sektoralpolitiken noch zu wenig genutzt.

AggloPol

Die Ziele und Themensetzung der AggloPol werden grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Neben dem Thema Siedlung und Verkehr, sollten die bisherigen Themen Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung höher gewichtet werden. Darüber hinaus sind in den letzten Jahren weitere Themen wichtig geworden, insbesondere der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel, Landschaft, Biodiversität, Energieversorgung und sozialräumliche Entwicklung.

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (AP V&S) bilden den bekanntesten Teil in der Agglomerationspolitik und werden vielfach damit gleichgesetzt. Die AP V&S werden als Erfolgsmodell wahrgenommen, teils wird aber ihre zu starke Fokussierung auf die Infrastrukturentwicklung kritisiert.

P-LRB

Die P-LRB ist im Vergleich zur AggloPol deutlich weniger bekannt. Ihre Ziele und Massnahmen sind vielen Akteuren unklar – insbesondere im Vergleich zur AggloPol. Häufig wird die P-LRB gleichgesetzt mit der NRP, obgleich die NRP im engeren Sinn nicht zu den Massnahmen der P-LRB zählt, sondern nur eine (wichtige) raumrelevante Sektoralpolitik bildet.

Die bestehenden Ziele und Themen sind aus Sicht der Akteure im Grossen und Ganzen immer noch aktuell. In Zukunft sollten aber weitere Themen verstärkt in den Fokus rücken: Anpassung an den Klimawandel, Bevölkerungsentwicklung, Wohnortqualität, Grundversorgung, Digitalisierung, nachhaltige Erschliessung, Energieversorgung und Landwirtschaft.

Governance

Die direkte Zusammenarbeit zwischen den federführenden Ämtern ARE und SECO bei der Umsetzung der AggloPol und P-LRB wird als grundsätzlich gut wahrgenommen. Für den Austausch mit anderen Bundesämtern bilden die Raumordnungskonferenz (ROK) und, als Ausschuss davon, das Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung (BN KoRE) die zentralen Gefässe. In BN KoRE wirken aber nicht alle raumrelevanten Ämter mit, die aufgrund ihrer Dossiers eigentlich darin vertreten sein müssten. Dies betrifft insbesondere die beiden Infrastrukturämter BAV und ASTRA sowie das BFE.

Umsetzung und Wirkungen bei den Zielgruppen

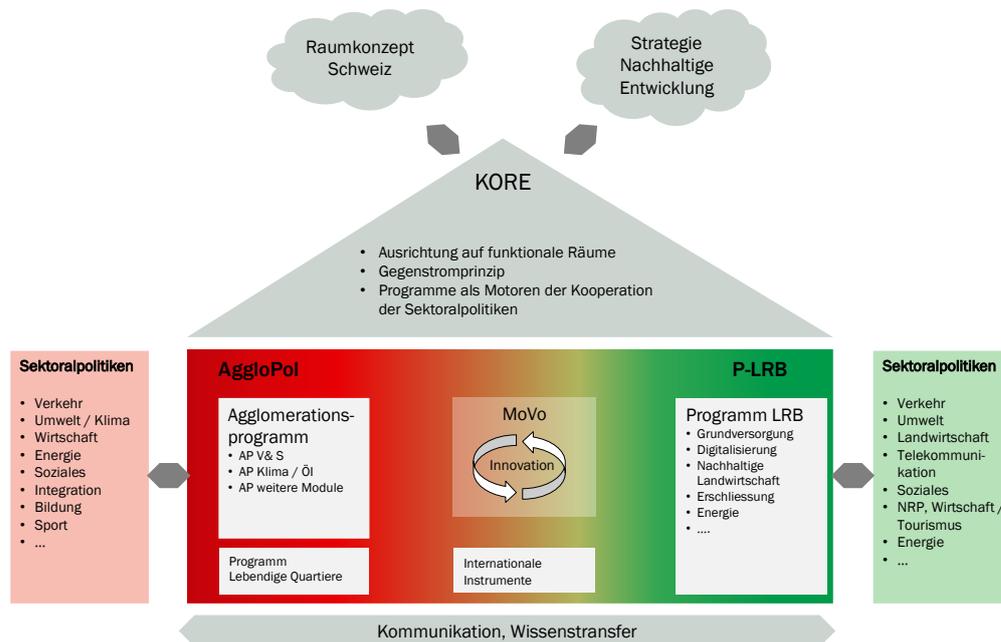
In der Periode 2016-2019 konnte der Grossteil der Massnahmen der AggloPol und P-LRB wie geplant abgeschlossen werden. In der gegenwärtigen Legislaturperiode 2020-2023 sind die meisten Massnahmen in der Umsetzung. Gemäss Evaluation werden vor allem die Modellvorhaben (MoVo) und die Agglomerationsprogramme Verkehr & Siedlung als besonders erfolgreich und wirksam angesehen: Die MoVo bilden eine niederschwellige, schlanke und vergleichsweise unkomplizierte Massnahme. Die AP V&S haben die sektor- und grenzübergreifende Zusammenarbeit in den Agglomerationen stark gefördert, die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung besser aufeinander abgestimmt und zu einer kohärenteren Raumentwicklung beigetragen. Die Wirkungen der P-LRB im ländlichen Raum und Berggebiet sind weniger fassbar, weil das Instrumentarium weniger ausgebaut ist und ihre Wirkungen schwierig von den Wirkungen der NRP zu isolieren sind.

Die AggloPol, P-LRB und KoRE haben in den vergangenen Jahren wesentlich zur Sensibilisierung für die kohärente Raumentwicklung sowie zur besseren Koordination und Abstimmung beigetragen. In Bezug auf die Koordination und Abstimmung zwischen den raumrelevanten Sektoralpolitiken besteht aber weiterer Verbesserungsbedarf.

Empfehlungen

Für die Weiterentwicklung der KoRE, AggloPol, P-LRB leiten wir insgesamt **12 Hauptempfehlungen** ab, die die folgende Darstellung illustriert.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Empfehlungen für ein zukünftiges Gesamtkonzept



Grafik INFRAS-BHP Raumplan-Archam.

Gesamtkonzept KoRE

E1. KoRE als konzeptionelles Dach der AggloPol und der P-LRB stärken.

Kohärente Raumentwicklung (KoRE) sollte als konzeptionelles Dach der AggloPol und P-LRB fortgeführt und gestärkt werden. Dabei sollte sie sich konzeptionell klarer auf das Raumkonzept Schweiz und auf die Strategie Nachhaltige Entwicklung abstützen, Massnahmen auf funktionale Räume ausrichten und Möglichkeiten schaffen, um vermehrt auf Bedürfnisse und Themensetzungen «von unten» aufzunehmen («Gegenstromprinzip»).

E2. Beitrag der Sektoralpolitiken zur kohärenten Raumentwicklung erhöhen.

Der Bund sollte sicherstellen, dass sich alle raumwirksamen Bundesämter an den Abstimmungsprozessen aktiv beteiligen. ARE und SECO sollten gemeinsam mit den anderen Bundesämtern die raumwirksamen Geschäfte festlegen, die frühzeitig für eine kohärente Raumentwicklung

abgestimmt werden müssen. Dazu zählen insbesondere Geschäfte aus den Bereichen Verkehr, Umwelt, Klima, Landwirtschaft, Energie, Wirtschaft, Wohnen, Post und Telekommunikation.

E3. Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung ausbauen und als Innovationsmotor der KoRE nutzen.

Die Modellvorhaben haben sich bewährt. Sie sollten weiter ausgebaut werden, um in ausgewählten Themen, innovative Ansätze in funktionalen Räumen zu testen und ihre Ergebnisse systematisch für andere Räume und die Ausgestaltung neuer inhaltlicher Programme der AggloPol und P-LRB zu nutzen (vgl. unten).

AggloPol

E4. Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung ohne thematische Änderung weiterführen, aber weitere wichtige Themen in separaten Programmen aufnehmen.

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (AP V&S) gelten als Zugpferd und Erfolgsmodell der kohärenten Raumentwicklung in Agglomerationen. Wir empfehlen, die AP V&S ohne wesentliche Änderungen fortzuführen. Weitere wichtige Themen sollen aber in eigenständigen Agglomerationsprogrammen mit eigenständiger Finanzierung aufgegriffen werden (vgl. unten) und einem gemeinsamen, übergeordneten Zukunftsbild folgen.

E5. Neben dem AP V&S ein separates, aber abgestimmtes thematisches Agglomerationsprogramm «Klima und ökologische Infrastruktur» schaffen und eigenständig finanzieren.

Als Politik mit transversalem Anspruch sollte die AggloPol neuen Herausforderungen über Verkehr und Siedlung im engeren Sinn hinaus künftig besser Rechnung tragen. Dabei bilden aktuell die Anpassung an den Klimawandel, die ökologische Infrastruktur und Freiraumentwicklung zentrale Herausforderungen für die Städte und Agglomerationen. Die Agglomerationspolitik sollte diese Themen aufgreifen und gemeinsam mit anderen betroffenen Bundesämtern ein eigenständiges und eigenständig finanziertes Agglomerationsprogramm «Klima und ökologische Infrastruktur» schaffen.

E6. Weitere mögliche thematische Agglomerationsprogramme prüfen.

Neben "Klima und ökologische Infrastruktur" sollten die Agglomerationsprogramme offen sein für weitere Herausforderung und Themen. Der Bund sollte prüfen, wie die Agglomerationspolitik durch weitere thematische Programme ergänzt werden könnte, insbesondere in Themen des sozialen Zusammenhalts, der sozialräumlichen Entwicklung, der Zusammenarbeit in den Quartieren, dem Klimaschutz und der Innenentwicklung.

E7. Netzwerk lebendige Quartiere stärken und als Programm ausgestalten.

Das Netzwerk Lebendige Quartiere (NLQ) hat sich mit seinem Fokus auf die kleinräumliche (funktionale) Ebene der Quartiere bewährt. Es sollte fortgeführt und gestärkt werden, indem es zu einem Programm aufgewertet wird.

P-LRB**E8. Profil der P-LRB als eigenständige transversale Politik schärfen und von NRP abgrenzen.**

Das Profil der P-LRB sollte als eigenständige, auf den Sektoralpolitiken aufbauende transversale Politik konzeptionell geschärft und klarer kommuniziert werden. Der P-LRB sollte die Rolle zukommen, ähnlich wie bei den Agglomerationsprogrammen für die einzelnen Räume Zukunftsbilder zu entwerfen, die für die Abstimmung einen Orientierungsrahmen bieten.

E9. Transversales «Programm ländliche Räume und Berggebiete» schaffen.

Einerseits besteht im ländlichen Raum und im Berggebiet grundlegender Bedarf wichtige Themen wie z.B. die Bevölkerungsentwicklung, Wohnattraktivität, Digitalisierung, Grundversorgung oder Anpassung an den Klimawandel koordiniert anzugehen, andererseits fehlen über die NRP und einzelne Sektoralpolitiken hinaus entsprechende Instrumente. Analog zur AggloPol soll die P-LRB ein Programm zur transversalen Zusammenarbeit in den ländlichen Räumen und im Berggebiet schaffen. Dabei können Elemente aus der Motion zu einem «Aktionsplan Berggebiete» aufgenommen werden.

Governance und Kommunikation**E10. BN KoRE als strategisches Gremium des Bundes mit allen relevanten Bundesstellen besetzen und themen- und problemorientierter gestalten.**

Das BN KoRE sollte als Ausschuss der ROK rechtlich besser verankert werden. Es sollte alle raumrelevanten Ämter verbindlicher einbeziehen und seine Agenda themen- und problemorientierter gestalten.

E11. Die TK als tripartite politisch-strategische Plattform weiterführen und gezielter als Sounding Board für die KoRE, AggloPol und P-LRB nutzen.

Die TK bildet auch für die AggloPol, P-LRB und KoRE eine wichtige Austauschplattform auf strategisch-politischer Ebene. Sie sollte als Sounding Board stärker eingebunden werden, um kantonale und kommunale Impulse aufzunehmen.

E12. Aktivere und gemeinsame, aufeinander abgestimmte Kommunikation von KoRE, AggloPol und P-LRB schaffen und die Plattform regiosuisse zum Wissensaustausch und zur Sensibilisierung der Zielgruppen nutzen.

Neben der Schärfung des Gesamtkonzepts besteht der Bedarf einer aktiveren, klaren und abgestimmten Kommunikation. Der Bund sollte die Kommunikation unter einem gemeinsamen Dach für KoRE, AggloPol, P-LRB und NRP zusammenführen und ausbauen. Dazu könnte der Bund z.B. die bestehende Plattform von regiosuisse nutzen.