

ROREP Workshop

Governance raumwirksamer Politiken in der Schweiz

Bern

1. Dezember 2016

Aktuelle Fragen der raumbezogenen Governance-Forschung

Marco Pütz

Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL

Birmensdorf

marco.puetz@wsl.ch

Ausgangspunkt

- Governance ist kein Konzept, keine Strategie und liefert auch keine Handlungsempfehlungen für die Praxis. Governance ist auch keine Theorie und kein Erklärungsmodell. Vielmehr ist Governance eine Forschungsperspektive, ein spezifischer Blick auf unsere Welt da draussen. Governance stellt Fragen.
- Es gibt keine eindeutige Definition oder Abgrenzung von Governance. In der Praxis wird Governance oft (noch) als Government verstanden.

INPUT

Was ich zeigen möchte

- Warum sprechen wir über Governance?
- Warum sollten wir in der Schweiz (noch mehr) über Governance sprechen?
- Wie kann Governance definiert und abgegrenzt werden?
- Was könnten wir raumbezogener Governance forschen?

Explizit raumbezogen

Urban Governance

Rural Governance

City Governance

Metropolitan Governance

Crossborder Governance

Territorial Governance

...

> Regional Governance

Implizit raumbezogen

Multilevel Governance

Network Governance

Polycentric Governance

Environmental Governance

...

vs. Good Governance

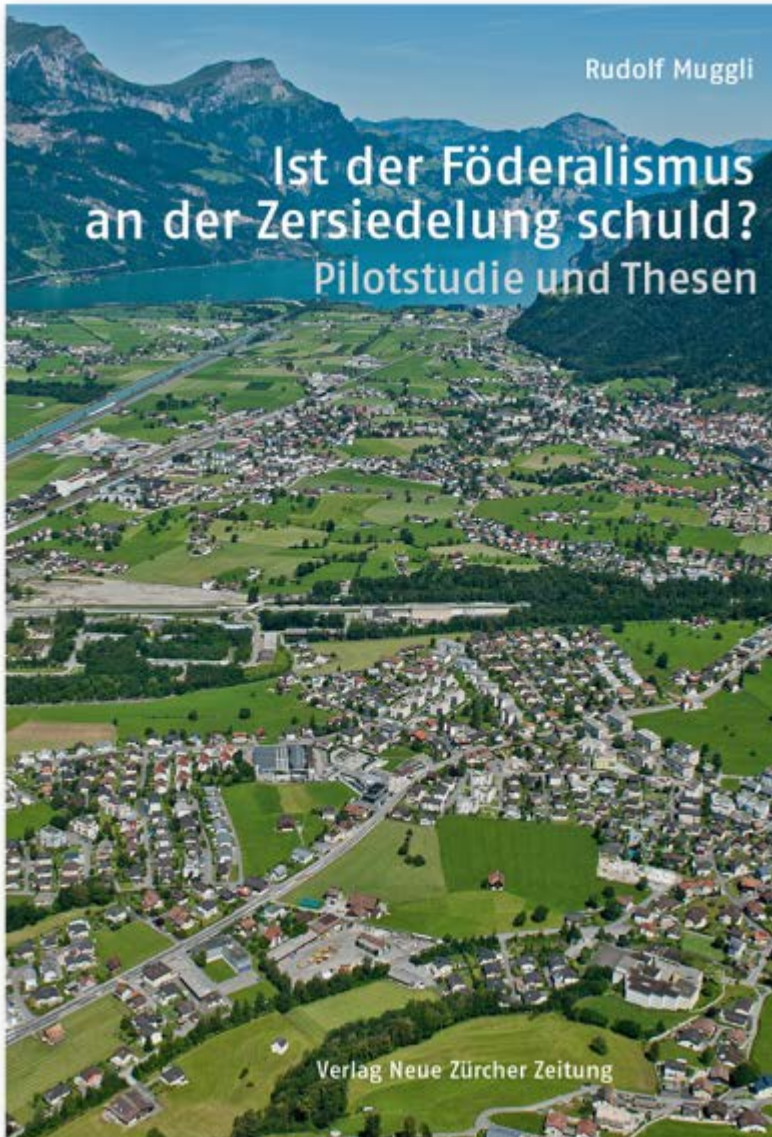
vs. Corporate Governance

...

WARUM SPRECHEN WIR ÜBER GOVERNANCE?

- **Marktversagen** und **Staatsversagen**: Bedeutungsverlust von Hierarchien und hierarchischer Koordination; Neubewertung rechtlicher Steuerungsinstrumente
- **Institutioneller Wandel**: Grundlegender Wandel der institutionellen Formen, der Instrumente und der Koordinationsmechanismen, mit denen moderne Gesellschaften versuchen, ihre kollektiven Probleme zu lösen und öffentliche Güter zu produzieren
- Zunehmende Bedeutung **nicht-staatlicher Akteure** und **marktlicher Koordination**
- **Mediatisierung** von Entscheidungsprozessen
- **Semantische Verschiebungen**: Ordnung, Planung → Entwicklung; Steuerung, Management → Governance
- Veränderung der Rolle der einzelnen Ebenen im Mehrebenensystem, **Bedeutungsgewinn der regionalen und globalen Ebene**

(= umfassende, langfristige und irreversible gesellschaftliche Trends)



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)



CH-3001 Bern · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-Mail: info@sab.ch Postkonto: 50-6480-3

Regional Governance – Der Weg vom Gärtlidenken zur Zusammenarbeit der Sektoralpolitiken und gemeinsamer Steuerungsstrategie auf Regionsebene

Freitag, 27. April 2012, 9.30 bis 16.15 Uhr
Aula Hotelfachschule Thun, Mönchstrasse 37, 3602 Thun



In Zusammenarbeit mit:



Unterstützt durch:



Stände am Programm-Markt

- **Stand 1: Neue Regionalpolitik (NRP)**
 - Kontakt: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, info.dsre@seco.admin.ch, +41 58 462 28 73
- **Stand 2: Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft (PHR Wirtschaft)**
 - Kontakt: Sabine Kollbrunner, SECO, sabine.kollbrunner@seco.admin.ch, +41 58 462 22 64
- **Stand 3: Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018**
 - Kontakt: Melanie Butterling, ARE, modellvorhaben@are.admin.ch, +41 58 462 40 64
- **Stand 4: Projekte zur Regionalen Entwicklung (PRE)**
 - Kontakt: Gustav Munz, BLW, gustav.munz@blw.admin.ch, +41 58 463 50 75
- **Stand 5: Innotour**
 - Kontakt: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, tourismus@seco.admin.ch
- **Stand 6:**
 - **6.1: Pilotprogramm Anpassung an den Klimawandel**
 - Kontakt: Dr. Thomas Probst, BAFU, thomas.probst@bafu.admin.ch
 - **6.2: Aktionsplan Holz**
 - Kontakt: Bundesamt für Umwelt BAFU, aktionsplan-holz@bafu.admin.ch
 - **6.3: Wald- und Holzforschungsfonds WHFF**
 - Kontakt: Bundesamt für Umwelt BAFU, wald@bafu.admin.ch, +41 58 462 22 64
 - **6.4: Pärke von nationaler Bedeutung**
 - Kontakt: Simone Remund, BAFU, simone.remund@bafu.admin.ch
- **Stand 7: Kommission für Technologie und Innovation (KTI)**
 - Kontakt: Kommission für Technologie und Innovation KTI, info@kti.admin.ch

PROGRAMM

NRP 2016+/ETZ: Schwerpunkte, Schnittstellen und internationale Trends

formation regiouisse

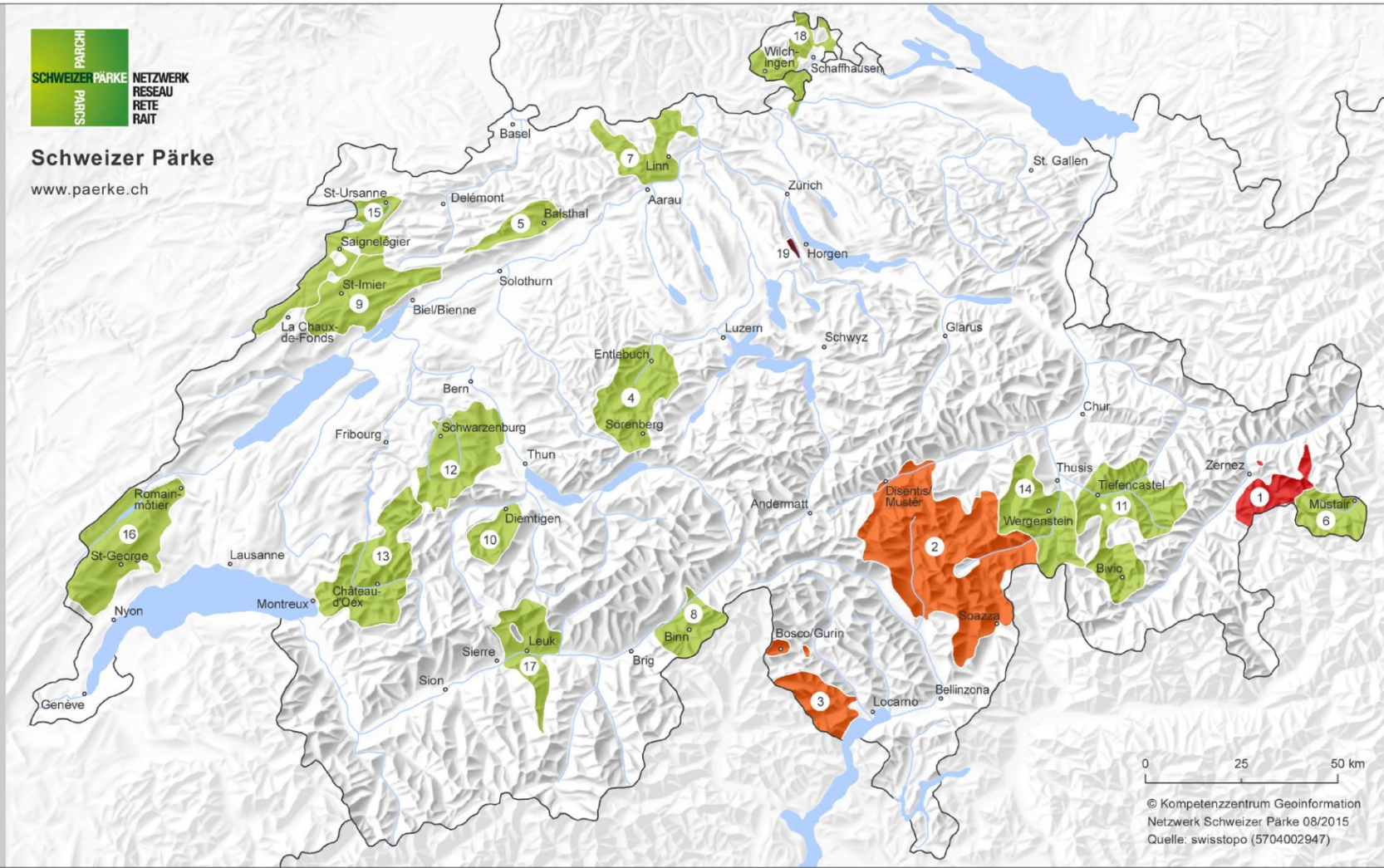


REGIONAL GOVERNANCE IN DER SCHWEIZ



Schweizer Pärke

www.paerke.ch



Stand: Juli 2015

0 25 50 km

© Kompetenzzentrum Geoinformation
Netzwerk Schweizer Pärke 08/2015
Quelle: swisstopo (5704002947)

1 | Parc Nazional Svizzer GR (seit 1914;
Biosphärenreservat seit 1979, seit 2010
mit Nr. 6)

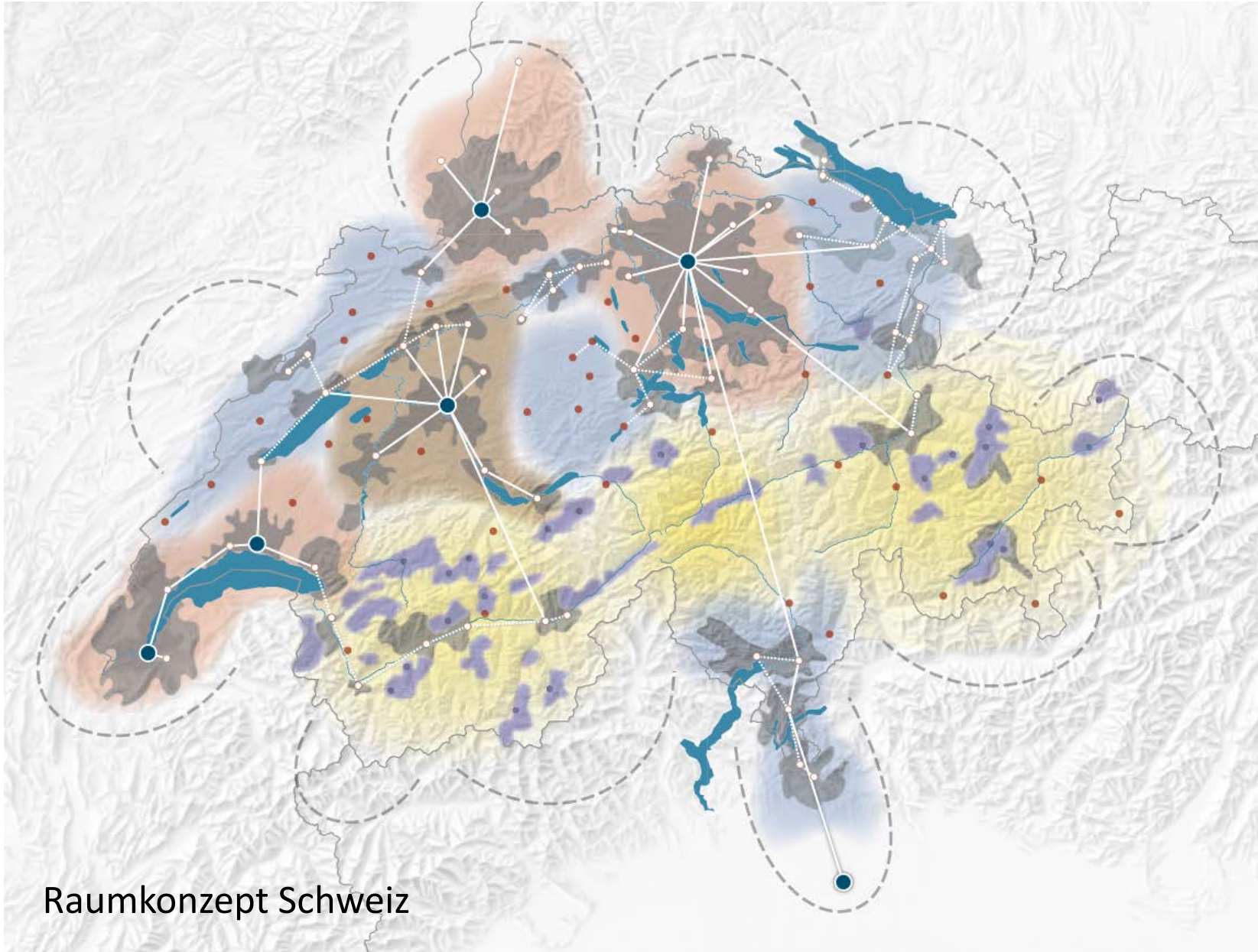
Nationalpark
2 | Parc Adula GR/TI (Kandidat)
3 | Progetto Parco Nazionale del Locarnese TI
(Kandidat)

Regionaler Naturpark
4 | UNESCO Biosphäre Entlebuch LU (seit 2008;
Biosphärenreservat seit 2001)
5 | Naturpark Thal SO (seit 2010)
6 | Biosfera Val Müstair GR (seit 2011;
Biosphärenreservat seit 2010 mit Nr. 1)
7 | Jurapark Aargau AG/SO (seit 2012)
8 | Landschaftspark Binntal VS (seit 2012)

9 | Parc régional Chasseral BE/NE (seit 2012)
10 | Naturpark Diemtigtal BE (seit 2012)
11 | Parc Ela GR (seit 2012)
12 | Naturpark Gantrisch BE/FR (seit 2012)
13 | Parc naturel régional Gruyère
Pays-d'Enhaut VD/FR (seit 2012)
14 | Naturpark Beverin GR (seit 2013)
15 | Parc du Doubs JU/NE/BE (seit 2013)

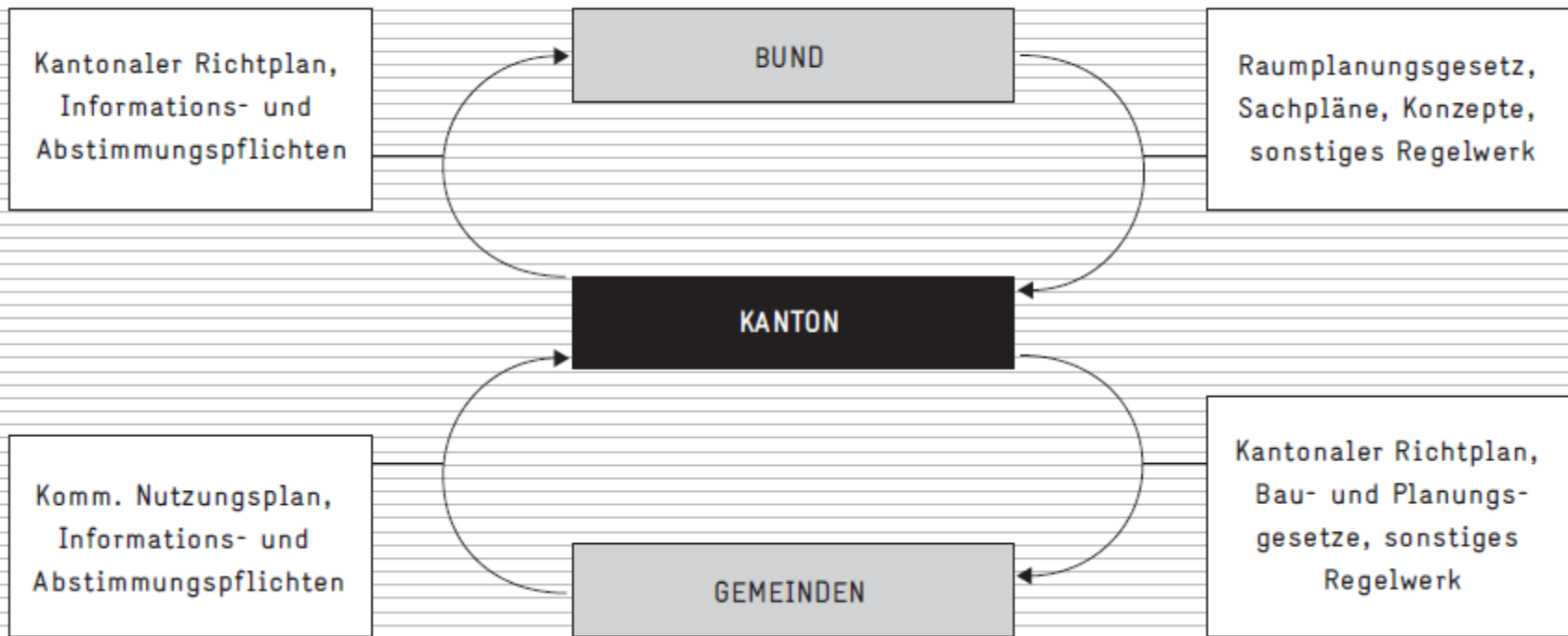
16 | Parc Jura vaudois VD (seit 2013)
17 | Naturpark Pfyn-Finges VS (seit 2013)
18 | Naturpark Schaffhausen SH, CH/D
(Kandidat)
Naturerlebnispark
19 | Wildnispark Zürich Sihwald ZH
(seit 2010)

REGIONAL GOVERNANCE IN SWITZERLAND

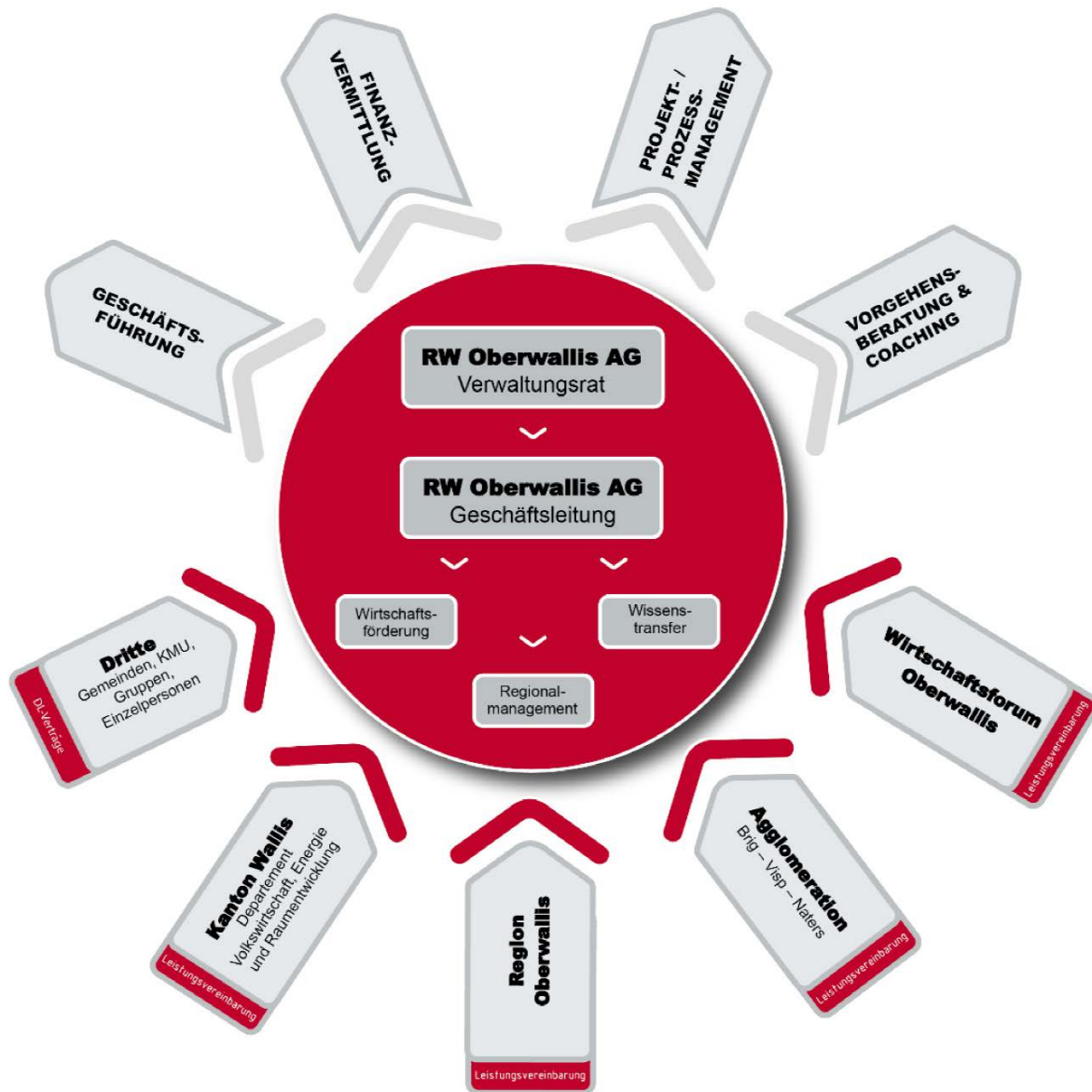


Raumkonzept Schweiz

Abb. 2: Das Gegenstromprinzip in der Raumplanung und die Rolle der Kantone



Quelle: Avenir Suisse 2010



RW Oberwallis AG

- 49% Kanton Wallis, 51% Verein „Region Oberwallis“ (alle Oberwalliser Gemeinden).
- Leistungsvereinbarungen mit Kt. Wallis, Region Oberwallis, Wirtschaftsforum Oberwallis und Agglomeration Brig-Visp-Naters
- drei Geschäftsfelder: Wirtschaftsförderung, Regionalmanagement und Wissenstransfer

Landschaftsinitiative

«Raum für Mensch und Natur»



www.landschaftsinitiative.ch

Schluss mit
uferlosem Bau
von Zweitwohnungen

JA

am 11. März 2012

zweitwohnungsinitiative.ch
Fondation Franz Weber & Helvetia Nostra

Wollen Sie all das ?

NEIN

zur Initiative über
den Zweitwohnungsbau

NEIN

Bei Annahme der Weber-Initiative können beispielsweise die Einwohner von Zürich, Basel, Lausanne und Genf **ihren Traum** vom Kauf eines Ferienhäuschens oder einer Ferienwohnung in den Alpen **vergessen**.



Wachstum gestalten, Zersiedelung stoppen

Viele fürchten Zersiedelung und Überbevölkerung der Schweiz – aber ist wirklich das Wachstum das Problem oder ein **Raumplanungsgesetz mit zersplitterten Kompetenzen**, das die Naturräume unzureichend schützt?

Text: Thomas Noack



Hütsli-Pest? Winterliche Obstwiese vor lockerer Wohnbebauung in Kitchberg am Zürichsee.

Die Schweizer Bevölkerung wächst schnell. Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) hat die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz 2013 erneut um 100000 Personen oder 1.3% zugelegt. In den neuesten Daten des Bundesamts für Migration (BFM) für Januar bis Oktober 2014 setzt sich dieser Trend fort; auch im nächsten Jahr wird die Bevölkerung, den Geburtenüberschuss eingerechnet, ungefähr im selben Mass wachsen. Zwischen dem Bevölkerungs- und dem Siedlungswachstum besteht ein direkter Zusammenhang: Mehr Menschen brauchen mehr Wohn- und Arbeitsraum, mehr Strassen, Schienen und mehr Versorgungsinfrastruktur.

Geht man davon aus, dass die Schweiz in den kommenden 20

Jahren im bisherigen Tempo wächst, dann sind es 2035 rund 10 Mio. Einwohner und Einwohnerinnen. Das wären 2 Mio. mehr als heute.

Visionen für eine wachsende Schweiz

Angesichts dieser Zahlen und in Kenntnis der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative ist es klug, die Chancen und Risiken dieser Wachstumsdynamik zu bedenken. Es gilt Wege aufzuzeigen, **wie Wirtschaftsentwicklung und Wachstum ohne weitere Zersiedelung und Verluste an natürlichen Landschaftsräumen möglich sind**. Planer, Architektinnen und Ingenieure haben Bilder einer künftigen Schweiz zu entwerfen und überzeugend darzulegen, wie unser Land sich auf

eine wachsende **Bevölkerung** einrichten kann, ohne kollabierende **Verkehrsnetze** und ohne dabei seinen einzigartigen Charakter zu verlieren oder wertvolle **Naturräume** preiszugeben – wie also eine wachsende Schweiz aussehen und funktionieren kann. Das ist Kompetenz und Verpflichtung der Planer. Man darf zu Recht fragen, ob der Wachstum das Problem ist oder eine **unzureichend strikte raumplanerische Steuerung**. Gefragt ist eine weitsichtige Raumplanungsgesetzgebung, die eben dafür die Voraussetzungen schafft.

Wir greifen zwei aus unserer Sicht zentrale und aktuelle Fragestellungen auf, die auch im Blick auf die zweite Revisionsstufe des Raumplanungsgesetzes von grosser Bedeutung sind.

1. Landschaftsqualität weiterentwickeln

Wie mehrere **Volksentscheide** der vergangenen drei Jahre gezeigt haben, lehnen weite Bevölkerungskreise die zunehmende Zersiedelung der Schweiz ab. Mehr Dichte in den Agglomerationen erfordert attraktiven Freiraum innerhalb des Siedlungsgebiets, aber auch in dessen nahem und weiterem Umfeld. Dank der im **Raumplanungsgesetz** wegweisend festgeschriebenen Trennung der Baugebiete von Nicht-Baugebieten und der **ersten Gesetzesrevision**, die darauf zielte, eine weitere Ausdehnung der Baugebiete zu verhindern, sollte weiterer Zersiedelung ein Riegel vorgeschoben sein – wäre da nicht das Bauen ausserhalb der Bauzonen: Gemäss Monitoring des ARE hat gerade das Bauen auf eigentlich gar nicht dafür vorgesehenem Terrain bis heute rund 600000 Gebäude hervorgebracht, was 24% des Gesamtgebäudebestands der Schweiz entspricht. Da diese Häuser noch dazu meist als Solitäre situiert und kaum in ein Gesamtsiedlungskonzept eingebunden sind, sind sie es, die die Zersiedelung in unserem Land vorantreiben!

Die immer wieder vorgebrachte Forderung, den Schutz der Fruchtfolgeflächen und der ackerfähigen Böden auszuweiten, ist nicht zielführend und schränkt die **Handlungsspielräume** zu stark ein. Viel zu unausgewogen wird der Fokus noch immer auf die landwirtschaftliche Intensivnutzung und die Selbstversorgung der Schweiz gelegt. Doch für viele Menschen sind die Gebiete ausserhalb der Bauzonen vor allem als Erholungsraum wichtig, und das erfordert entsprechende **integrale Nutzungsmöglichkeiten**. Es kommt daher nicht nur darauf an, das Bauen ausserhalb der Bauzonen in Zukunft deutlich restriktiver zu handhaben – es gilt auch, die Landschaft insbesondere im Umfeld dicht besiedelter Gebiete nachhaltig weiterzuentwickeln und so zu gestalten, dass sie langfristig als Natur- und Identifikationsraum fungieren kann. Diese Diskussion lässt sich aber eben nicht an der Sicherung von Flächenkontingenten festmachen.

Sie muss vielmehr im Rahmen einer **Interessensabwägung über Ziele und Qualitäten** im Richtplanprozess geführt werden.

2. Denken in Handlungsräumen von nationaler Bedeutung

Die drei Metropolitanräume Basel, Zürich und der Arc Lémanique sowie die Hauptstadtregion Bern sind die Wirtschaftsmotoren der Schweiz. Die räumliche Entwicklung in allen drei Metropolitanräumen ist von hoher Relevanz für das ganze Land. Sie sind deshalb als **Handlungsräume von nationaler Bedeutung** zu behandeln.

Mit dem Wandel von der produzierenden Industrie hin zu einer wissensbasierten Ökonomie sind sie zunehmend dem internationalen Standortwettbewerb ausgesetzt. Faktoren wie überregionale Erreichbarkeit, ein leistungsfähiges Nahverkehrsnetz, die Nähe zu Hochschulen und nicht zuletzt die Lebensqualität durch attraktive Landschaften in unmittelbarer Nähe der Städte sind im internationalen Wettbewerb der Metropolitanräume um Arbeitskräfte und Firmenansiedlungen von zentraler Bedeutung. Daher ist es eine nationale Schwerpunktaufgabe, mit einer **klugen und zielorientierten Raumplanung die Leistungsfähigkeit und Attraktivität dieser Räume langfristig zu sichern**. Es handelt sich

dabei aber um **Planungsaufgaben, die die Kompetenzen der einzelnen Akteure übersteigen**.

Heute behindern diverse, an den politischen Grenzen orientierte **Kompetenzteilungen** diese **Entwicklung**. So ist die **Raumplanung gemäss Verfassung Aufgabe der Kantone**. Gemeinsam mit den Gemeinden sind sie Planungsträger für die Siedlungsentwicklung, während der Bund für die nationale Verkehrsinfrastrukturen verantwortlich zeichnet. Zudem sind ihm über die Sachpläne raumplanerische Kompetenzen zur Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben zugewiesen. Nach wie vor behindern aber **Eigeninteressen der Gemeinden, Kantone und des Bundes** die zielführende Entscheidungsfindung. Die nun anstehende zweite Revisionsstufe des Raumplanungsgesetzes bietet die Gelegenheit, die **Kompetenzen zu klären und neu zu ordnen**. So braucht es die Verankerung der Handlungsräume von nationaler Bedeutung im Raumplanungsgesetz. Zu klären ist, ob es dazu sogar einer Verfassungsänderung bedarf. Der **Bund** (das Bundesamt für Raumentwicklung) muss dabei die notwendigen Kompetenzen erhalten, als Partner der Kantone, Städte und Gemeinden mitzuplanen und wenn nötig sogar die **Federführung des Planungsprozesses** zu übernehmen. •

Dr. Thomas Noack ist Verantwortlicher Raumplanung des SIA; thomas.noack@sia.ch



Architektonischer Zeitsprung: Terrassenhaus vor Bauernhaus in Meggen bei Luzern.

Policy vs. Governance

- Policy (what should be done)
- Governance (how should it be done)

Government vs. Governance

- Government: Hierarchische Steuerung, klare Zuständigkeiten
- Governance: Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme (Verhandlungen, Netzwerke, Koproduktion öffentl. Güter)

(Public) Management vs. Governance

- Management: Binnensicht (z.B. auf Verwaltung und staatliche Akteure)
- Governance: Sicht auf Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, Kombination verschiedener Steuerungsformen

Steuerung vs. Governance

- Steuerung: Unterscheidbarkeit von Steuerungssubjekt und -objekt; Akteurszentrierung
- Governance: (Regelungs-)Strukturen und Institutionen

Definitionen

- „refers to theories and issues of **social coordination** and the nature of all patterns of **rule**“ (Bevir 2011)
- „refers to governing with and through **networks**“ (Rhodes 2007)
- „Strukturorientiertes Konzept, bei dem die **Koordination öffentlicher und privater Akteure** bei der **Herstellung öffentlicher Güter** im Mittelpunkt steht“ (Schuppert 2006)

Features of new governance (Bevir 2011)

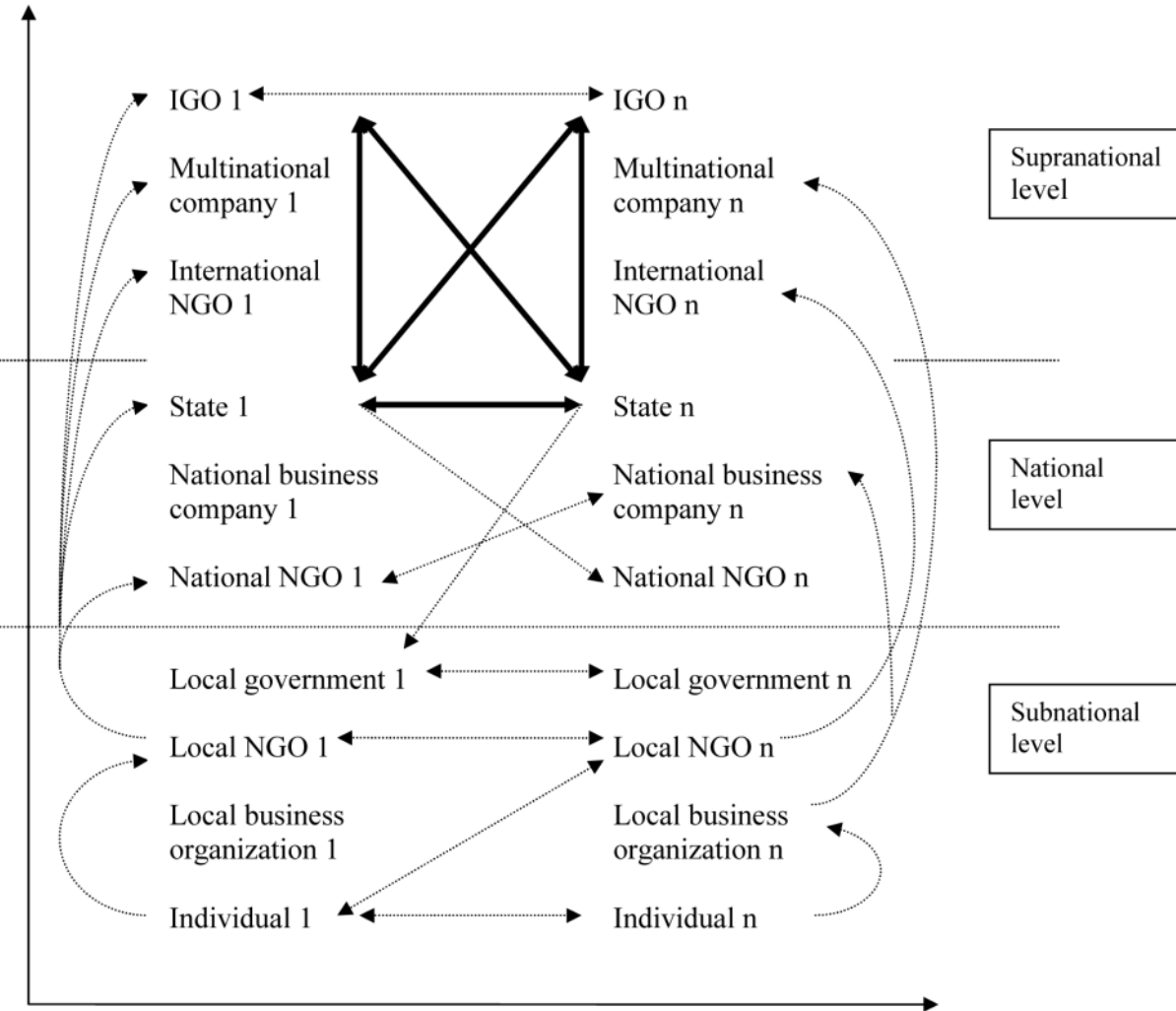
- **Hybrid practices:** combining administrative systems with market mechanisms and non-profit organizations
- **Multijurisdictional**, i.e. combining people and institutions across different policy sectors and different levels of government
- **Plurality of stakeholders** in the policymaking process
- **Networks** link together governance arrangements, different levels of governance and multiple stakeholders

Wie können Governance-Regime verändert (nachhaltiger) werden?

- **AKTEURE:** Andere/neue Akteure einbeziehen
- **INSTITUTIONEN:** Andere/neue Regeln festlegen (Anreize, Entscheidungen), Verantwortung neu regeln
- **RAUM:** Raumbezüge verändern (Regionen verkleinern, vergrössern)
- **ZEIT:** Zeithorizonte verändern (verlängern, flexibilisieren)
- **SCIENCE-POLICY INTERFACE:** An den Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik arbeiten (wegen Bedeutung von Wissen und Unsicherheit)

MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Vertical scale



Horizontal scale

Dimensions of rescaling (environ.) governance

- Transnational coordination
- Intergovernmental coordination
- Across issue areas

(= Analytical categories to identify scale practices)

Macht-Asymmetrien in (multi-level, cross-sectoral) Governance

- Stadt vs. Land
- Bundesamt A vs. Bundesamt B
(Ressourcen, Zuständigkeit)
- Gemeinde A vs. Gemeinde B
(Steuerwettbewerb)
- Gemeinde vs. Kanton vs. Bund
(Gemeindeautonomie vs. fachliche Kompetenzen der Kantone
vs. übergeordnete Koordination durch den Bund)
- Konzept A vs. Konzept B
(Bsp. Raumkonzept Schweiz vs. Raumkonzept RKGK)
- Staatliche vs. nichtstaatliche Akteure (Partizipation)

Forschungsthemen der raumbezogenen Governance-Forschung

- How to deal with problems of spatial fit? Designing institutions, (re-)scaling governance
- Auf welcher Ebene sollte wer was tun? (Leadership, Ownership, Verantwortungsgemeinschaften, Legitimation)
- Wie können wir kollektive Handlungsfähigkeit herstellen? (Gemeinwohl vs. Partikularinteressen, Commons)
- Rolle des Staates, Dezentralisierung vs. Zentralisierung
- Rolle ökonomischer Instrumente
- Rolle nicht-staatlicher Akteure
- Was ist eigentlich das Problem? Regionalentwicklung ist eine Antwort auf ...?
- Evaluation von Governance, Kriterien für Good Governance

VIELEN DANK

Marco Pütz

Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Zürcherstrasse 111

CH-8903 Birmensdorf

marco.puetz@wsl.ch