

Hearing

Raumplanung in funktionalen Räumen

24. August 2016, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Zu ROREP

- ROREP ist ein transdisziplinäres, **gesamtschweizerisches Netzwerk** von Persönlichkeiten aus **Wissenschaft und Praxis**, das sich mit raumbezogenen Fragen der Schweiz auseinandersetzt.
- Als **Gesellschaft mit wissenschaftlichem Charakter** erachtet ROREP die Erforschung räumlicher Phänomene und raumwirksamer Prozesse als wichtige Grundlage für raumordnungs- und regionalpolitische Entscheide (**evidence-based planning**).

Grundsätzliche Gedanken

- Eine leistungsfähige und glaubwürdige Politik für die räumliche Entwicklung ist nicht ein Top-down-Ansatz, sondern lebt im Wesentlichen vom **Bottom-up Prinzip** und lokalen Wissensressourcen (**politiques par projet**).
- Dieses Wissen gilt es zu mobilisieren und von unten nach oben zu verdichten (**place-based planning**).
- Ökonomischen Anreizen und **weichen Koordinationsinstrumenten** kommt dabei eine wichtige Funktion zu.

Allgemeine Würdigung

- Die **systematische Analyse** von Ausgangslage, Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten – wie sie von der Arbeitsgruppe des Bundes gemacht wurde – ist positiv zu werten.

Frage 1: Entspricht die Einschätzung des Handlungsbedarfs für eine stärkere Unterstützung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen auch Ihrer Einschätzung?

Der stärkere Fokus auf die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg wird begrüsst, insbesondere auch die Erkenntnis, dass die **Definition von fixen Perimetern nicht zielführend** ist. Informationen zu funktionalen Räumen bereitzustellen ist wichtiger, als deren Perimeter gesetzlich festzulegen, denn funktionale Räume sind dynamische und häufig auch multiskalare räumliche Muster. Je nach Gegenstand ergeben sich geographisch unterschiedliche funktionale Räume (variable Geometrie). Die Planung sollte sich an funktional-räumlichen Zusammenhängen und Problemstellungen orientieren. Auch die im Arbeitspapier erwähnte **Akteursicht** ist zu begrüßen, denn Planung in funktionalen Räumen basiert primär auf Freiwilligkeit, d.h. auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit der zuständigen Akteure.

Frage 2: Wie beurteilen Sie die Vorschläge? a) Verankerung einer programmatischen Verpflichtung im Gesetz; b) Anreize zur Stärkung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen

a) Verankerung einer programmatischen Verpflichtung im Gesetz

- **Programmatische Verpflichtung:** Der Vorschlag einer programmatischen Verankerung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen im Gesetz wird grundsätzlich begrüsst. Fraglich ist, was mit der „sinnvollen Einbettung der Pflicht zur überkommunalen Zusammenarbeit“ (vgl. Arbeitspapier S. 8) gemeint ist. Zum einen scheint diese Formulierung die angestrebte programmatische Verpflichtung kaum zu schaffen. Zum anderen stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, was mit dieser Verpflichtung bezweckt werden soll. An der Wirkungskraft einer solchen Verpflichtung darf gezweifelt werden: Wer bestimmt, wann eine Planungsaufgabe in überkommunaler/überkantonaler Zusammenarbeit zu lösen ist? Bei einer „politiques par projet“ sollen die Chancen im Vordergrund stehen, nicht die Verpflichtung.
- **Duplikat:** Die vorgeschlagene Formulierung für Art. 2 Abs. 2a wird im Grundsatz bereits in Abs. 1 gesagt: „Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab“. Hier wäre zu verdeutlichen, was genau damit im Zusammenhang mit funktionalen Räumen gemeint ist.
- **Verzicht auf jegliche räumliche Bestimmung:** In Art. 2 des Vorschlages wird darauf verzichtet, den Begriff der „funktionalen Räume“ zu verwenden, ja es wird überhaupt jegliche räumliche Bestimmung vermieden. Es handelt sich nur mehr um die „(soweit erforderliche...) Pflicht zur Zusammenarbeit in Planungsaufgaben“. Es ist zwar verständlich, dass die „funktionalen Räume“ nicht im Gesetzestext erscheinen. ABER: implizit die funktionalen Räume zu meinen, diese in Art. 2 aber nicht zu erwähnen, ist verwirrend. Aus Sicht ROREP sollte eine Formulierung gefunden werden, welche die funktionalen Räume benannt, oder zumindest auf die Bedeutung von funktional-räumlichen Verflechtungen für die Raumplanung hinweist. Im Raumplanungsgesetz sollte der Raumbezug hergestellt werden.
- **Verzicht auf eine Definition:** Die Arbeit mit Beispielen ist wichtig, denn „best practices“ sind auch handlungsleitend und ev. sogar effektvoller als gesetzliche Vorgaben. Nichtsdestotrotz können Beispiele eine Definition nicht ersetzen. Zumal die aufgeführten Beispiele nicht alle funktional definiert sind – und diejenigen, die es sind, gehorchen unterschiedlichen Funktionalitäten. In der Beispielsammlung tauchen rein strukturell abgegrenzte Regionen auf, ohne jegliche Funktionalität (z.B. die Pärke). Der Begriff des „funktionalen Raumes“ wird damit auf die Tatsache reduziert, dass der entsprechende Raum nicht einem institutionellen Rahmen entspricht; man könnte auch von „nicht-institutionellen Gebieten“ sprechen. Zudem erlaubt die Zusammenstellung keine Folgerungen bezüglich der Kriterien ihrer Funktionalität, bezüglich der Kriterien ihrer Kreditwürdigkeit, und auch nur zum Teil bezüglich ihrer Entsprechung mit raumplanerischen Vorstellungen. Die einzelnen Projekte reihen sich nicht in eine konzeptionelle Gesamtsicht ein.

b) Anreize zur Stärkung der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen

Aus Sicht der ROREP ist das Setzen von Anreizen zweckdienlich, solange diese für innovative Projekte eingesetzt werden. Folgende Aspekte sind dabei zu berücksichtigen:

- **Förder-Bestimmung:** Aus Sicht der ROREP ist es sinnvoll, eine neue Förder-Bestimmung im RPG zu entwickeln, um Programme und Projekte finanziell zu unterstützen, welche Lösungen für spezifische Herausforderungen von funktionalen Räumen hervorbringen. Ganz im Sinne einer „politique par projet“ sollen Projekte – und nicht Planungen – im Zentrum stehen. Bei diesen Projekten ist systematisch die räumliche Dimension aufzuzeigen, um die variable Geometrie der verschiedenen Projekte sichtbar zu machen. Es sind nicht nur Projekte in „vorgesehenen“ funktionalen Räumen zu unterstützen, sondern auch Projekte in „ad hoc“ funktionalen Räumen. Zudem sollte den Projekten die Möglichkeit gegeben werden, sich weiterzuentwickeln und mittelfristig selbsttragend zu werden.

Erstaunlich ist, dass kein Vorschlag für eine Förder-Bestimmung vorgelegt wird. Die vorgeschlagene Formulierung in Art. 2 ist auf jeden Fall ungenügend für die gesetzliche Einführung von suprakantonalen oder interkommunalen Gebieten (z.B. Agglomerationen). Der Bund sollte die Gelegenheit nutzen, die Agglomerationspolitik, Modellvorhaben und künftige Programmansätze im RPG zu verankern, u.a. auch als politisches Signal.

- **Forschung zu funktionalen Räumen:** Es ist darauf zu achten, dass neben der Beratung, Koordination und Qualifizierung der Akteure auch die Forschung zu funktionalen Räumen koordiniert wird. Forschung zu funktionalen Räumen kann das Bewusstsein für Planungsaufgaben schärfen sowie einheitliche Kriterien zur Identifizierung von funktionalen Räumen, zur Qualität und Stärke der Beziehungen zwischen Teilräumen etc. zur Verfügung stellen. Bevor das Konzept der funktionalen Räume im RPG verankert wird, wäre es aus Sicht ROREP zu begrüßen, ein entsprechendes interdisziplinäres Forschungsprogramm zu lancieren, beispielsweise zur Frage, wie funktionale Räume charakterisiert und typologisiert werden können, und welche Konsequenzen sich daraus für die Implementierung von regionalen bzw. funktionalen Governance-Strategien ergeben. Zumindest sind die Ergebnisse der ausgeschriebenen ESPON Studie (Thinking and planning in areas of territorial cooperation), welche vom ARE lanciert wurde, abzuwarten, sowie auch die Ergebnisse der Studie „5 Jahre Raumkonzept Schweiz“.