



DENKEN  
ÜBER  
MORGEN

**BHP RAUMPLAN**  
Siedlung • Verkehr • Umwelt

**ARCHAM ET PARTENAIRES SA**  
Aménagement du territoire et urbanisme

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

Schlussbericht

Zürich/Bern/Freiburg, 1. Dezember 2022

Thomas von Stokar, Christoph Petry, Romina Weber (INFRAS)  
Georg Tobler, Florian Schuppli, Laura Graziani (BHP Raumplan)  
Alain Renaud, Camille Comisso (Archam)

## **Impressum**

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

Schlussbericht

Zürich/Bern/Freiburg, 1. Dezember 2022

Schlussbericht final\_221201.docx

#### **Auftraggeber**

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Begleitung seitens ARE und SECO:

Martin Vinzens, Josianne Maury, Maria-Pia Gennaio, ARE

David Kramer, Delphine Rime, SECO

#### **Autorinnen und Autoren**

Thomas von Stokar, Christoph Petry, Romina Weber (INFRAS)

Georg Tobler, Florian Schuppli, Laura Graziani (BHP Raumplan)

Alain Renaud, Camille Comisso (Archam)

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

**Begleitgruppe der Evaluation**

Michael Blanchard, KdK-Vertretung, Kanton FR

Lorenzo Brancher, Stv. Generalsekretär, VDK

Barbara Santschi, SSV

Thierry Steiert, Syndic, Fribourg

Thomas Iten, Gemeindepräsident, Ostermundigen

Manon Röthlisberger, ACS

Gustave Muheim, Président de Lausanne Région, bis 2021

Thomas Egger, SAB

Daniel Bürdel, Gemeindepräsident von Plaffeien und Vizepräsident der Konferenz der Freiburger Berggemeinden

Ariane Widmer, canton GE, Espace lémanique

Guido Roos, Geschäftsführer, Region Luzern

Manuel Cereda, Ente Regionale per lo Sviluppo del Bellinzonese e Valli

## Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>13</b>
1.1. Evaluationsgegenstand, Evaluationsziele und -fragen	13
1.2. Methodisches Vorgehen	17
1.3. Gliederung des Berichts	18
<b>2. Konzeption aus Sicht der befragten Akteure</b>	<b>19</b>
2.1. Zielsetzung und Konzeption der kohärenten Raumentwicklung	19
2.2. Zielsetzung und Konzeption der AggloPol	23
2.3. Zielsetzung und Konzeption der P-LRB	31
2.4. Konzeption und Kohärenz von AggloPol und P-LRB insgesamt, Bekanntheit und künftige Gewichtung der Massnahmen	38
2.5. Künftige Herausforderungen und übergeordnete Optimierungspotenziale aus Sicht der Akteure	43
2.6. Zwischenfazit	46
<b>3. Governance aus Sicht der befragten Akteure</b>	<b>49</b>
3.1. Horizontale Governancestruktur auf Bundesebene	49
3.2. Tripartite Zusammenarbeit	55
3.3. Kommunikation der Politiken	60
3.4. Zwischenfazit	64
<b>4. Wirkungen aus Sicht der befragten Akteure</b>	<b>67</b>
4.1. Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome)	67
4.2. Zusammenfassung	83
<b>5. Gesamtbeurteilung</b>	<b>85</b>
5.1. Konzeption	85
5.2. Governance	90
5.3. Umsetzungsstand und Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome)	93
5.4. Beitrag zur kohärenten Raumentwicklung (Impact)	97

<b>6.</b>	<b>Weiterentwicklung von KoRE, AggloPol und P-LRB</b>	<b>99</b>
6.1.	Optimierungsvorschläge der Befragten	99
6.2.	Empfehlungen des Evaluationsteams	101
<b>Anhang</b>		<b>118</b>
A1.	Leit- und Detailfragen der Evaluation	114
A2.	Übersicht Interviews mit Expertinnen und Experten	116
<b>Glossar</b>		<b>120</b>
<b>Literatur</b>		<b>120</b>

## Zusammenfassung

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

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.

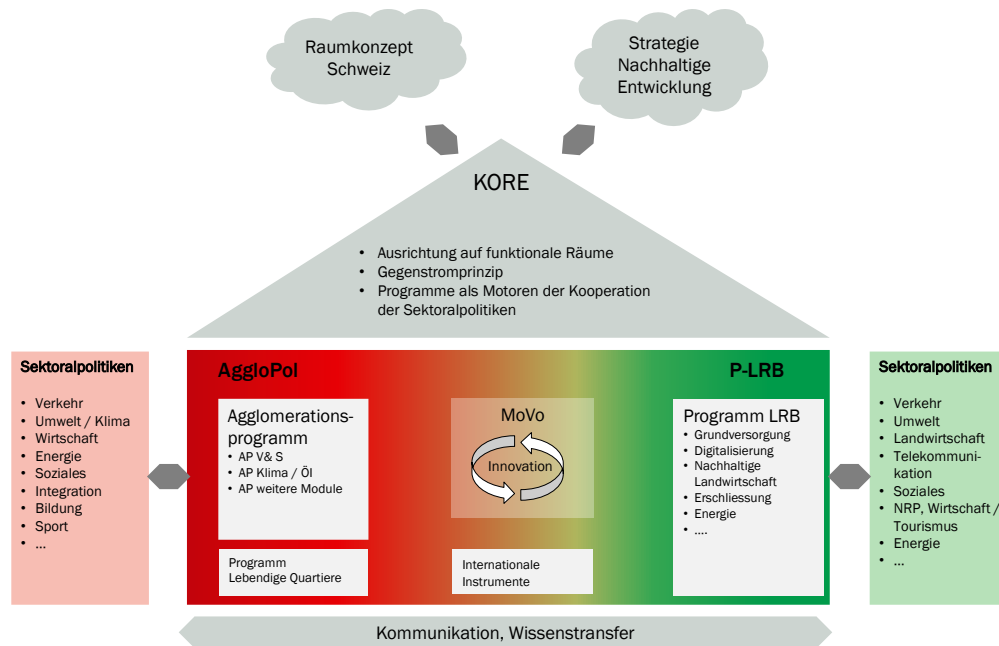
Die AggloPol, P-LRB und KoRE haben in den vergangenen Jahren wesentlich zur Sensibilisierung für die kohärente Raumentwicklung sowie zur besseren Koordination und Abstimmung beigetragen. In Bezug auf die Koordination und Abstimmung zwischen den raumrelevanten Sektoralpolitiken besteht aber weiterer Verbesserungsbedarf.



## 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 Zusammensetzungen «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 Sektorpolitiken 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 Sektorpolitiken 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.

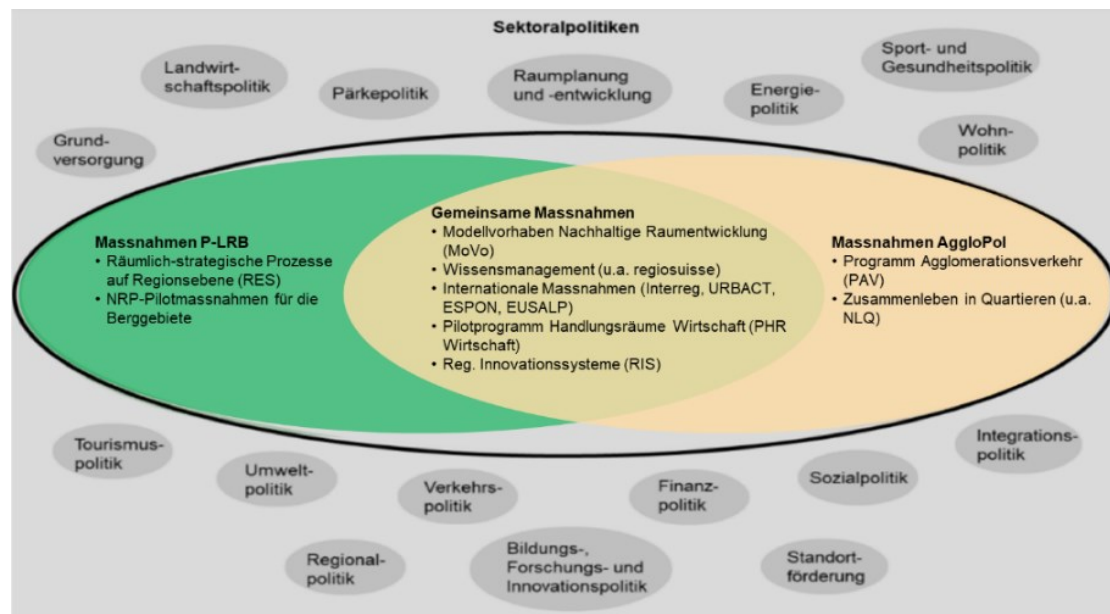
## 1. Einleitung

### 1.1. Evaluationsgegenstand, Evaluationsziele und -fragen

#### Evaluationsgegenstand

Mit der Agglomerationspolitik des Bundes (**AggloPol**) und der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete (**P-LRB**) verfügt der Bund über zwei Querschnittspolitiken, die zu einer kohärenten Raumentwicklung beitragen sollen. Der Bundesrat hat am 18. Februar 2015 die zu diesem Zeitpunkt weiterentwickelte AggloPol 2016+ sowie die damals neue P-LRB verabschiedet. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF wurden vom Bundesrat beauftragt, die beiden Politiken unter dem gemeinsamen Dach der kohärenten Raumentwicklung (**KoRE**) umzusetzen. Abbildung 2 zeigt die Massnahmen der P-LRB und AggloPol sowie die raumwirksamen Sektoralpolitiken im Überblick.

Abbildung 2: Massnahmen P-LRB und AggloPol und raumwirksame Sektoralpolitiken



Grafik: regionsuisse 2021a

Die im Jahr 2001 erstmals erarbeitete und 2015 weiterentwickelte AggloPol fokussiert auf die Agglomerationen mit ihren Städten und Gemeinden. Sie strebt eine hohe Lebensqualität, hohe Standortattraktivität, qualitätsvolle Siedlungsentwicklung und wirksame Zusammenarbeit an.

Im Fokus der im Jahr 2015 verabschiedeten P-LRB stehen die ländlichen Räume und Berggebiete. Sie soll dazu beitragen, ein attraktives Lebensumfeld zu schaffen, natürliche Ressourcen zu sichern und in Wert zu setzen, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und die kulturelle Vielfalt zu gestalten. Die AggloPol und P-LRB verfügen sowohl über gemeinsame als auch spezifische Massnahmen. Daneben gibt es weitere raumrelevante Sektoralpolitiken (Abbildung 2).

Für die Umsetzung der AggloPol und der P-LRB sind das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Eidgenössischen Departement für Umwelt (UVEK) sowie das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) gemeinsam zuständig. Für die sektorübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene ist das Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land (BN KoRE) zuständig.

### Stand der Umsetzung Massnahmen AggloPol und P-LRB

Die folgende Tabelle zeigt den Stand der Umsetzung der einzelnen Massnahmen der Politikbereiche für die Legislaturperiode 2016-2019 und 2020-2023 auf (Stand Juni 2022).

**Tabelle 1: Stand der Umsetzung Massnahmen AggloPol und P-LRB (Stand Juni 2022)**

Massnahmen	Periode	Stand der Umsetzung
<b>Gemeinsame Massnahmen</b>		
Aktualisierung Koordinationsverordnung (KoVo)	2016-2019	●●●
Tripartite Konferenz (TK)	2016-2019	●●●
	2020-2023	●●○
Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt–Land (BN KoRE)	2016-2019	●●●
	2020-2023	●●○
Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung (MoVo)	2016-2019	●●●
	2020-2023	●●○
Regionale Innovationssysteme (RIS)	2016-2019	●●●
Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft (PHR)	2016-2019	●●●
Wissensmanagement Raumentwicklung Schweiz	2016-2023	●●○
Internationale Massnahmen	2016-2023	●●○
<b>Massnahmen AggloPol</b>		
Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (AP V&S)	2016-2019	●●●
	2020-2023	●○○
Zusammenhalt in Quartieren (NLQ)	2016-2019	●●●
	2020-2023	●●○
<b>Massnahmen P-LRB</b>		
Regionale Entwicklungsstrategien (RES, inkl. lokale und regionale Initiativen)	2016-2023	●●○
Pilotmassnahmen für die Berggebiete (P-Berggebiete)	2020-2023	●●○

●○○ = Umsetzung in Vorbereitung, ●●○ = Umsetzung im Gange, ●●● = Umsetzung abgeschlossen

Tabelle INFRAS. Quelle: ARE (2022), ARE/SECO (2019), regiosuisse (2022), SECO (2022), Explorative und vertiefende Interviews.

### Evaluationsziele und -fragen

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 5. Februar 2019 zur Berichterstattung 2019 wurden UVEK (ARE) und WBF (SECO) damit beauftragt, bis zum 31. Dezember 2023 über die Auswirkungen der AggloPol und der P-LRB auf Basis einer Gesamtevaluation Bericht zu erstatten. Für die Durchführung der Gesamtevaluation haben das ARE und das SECO die Arbeitsgemeinschaft INFRAS, BHP Raumplan und Archam beauftragt. Bei der Evaluation handelt es sich um eine Gesamtevaluation, im Fokus stehen Konzeption, Governance, Vollzug und Wirkungen von AggloPol, P-LRB und KoRE als Ganzes im Zeitraum 2016 bis 2023. Die Evaluation verfolgt zwei Hauptziele: Erstens soll sie Rechenschaft über geleistete Arbeiten, erreichte Resultate und Wirkungen ablegen. 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?

Zweitens soll die Evaluation im Sinne des institutionellen Lernens Optimierungspotenziale und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der AggloPol und P-LRB ab 2024 formulieren.

#### **(1) Rechenschaft über geleistete Arbeiten, erreichte Resultate und Wirkungen:**

- Die Politikkonzepte (AggloPol 2016+ und P-LRB) werden auf der Grundlage dessen, was seit 2016 getan wurde, bewertet. Dabei wird den Themen «unterschiedliche Herausforderungen und Massnahmen aufgrund von territorialen Besonderheiten» sowie «Kohärenz mit den Sektoralpolitiken» besonderes Gewicht beigemessen.
- Die Governancestruktur und das Funktionieren der KoRE werden beurteilt, auch in Bezug auf die behandelten Themen, den Einbezug der Ämter und der dafür eingesetzten Ressourcen.
- Auf der Output-Ebene werden die Ergebnisse der mit den Strategien ausgelösten Massnahmen bewertet und auf der Outcome-Ebene deren Auswirkungen.

#### **(B) – Institutionelles Lernen für die Zukunft und Empfehlungen für die Stärkung der AggloPol und der P-LRB ab 2024:**

- Welches sind angesichts der aktuellen Herausforderungen die prioritären Themen, welche die AggloPol und die P-LRB zwingend behandeln müsste? In welche Richtung müssen die Ziele angepasst werden?
- Wie können die Sektoralpolitiken für die Umsetzung der AggloPol und der P-LRB besser in Wert gesetzt werden?
- Welchen Beitrag könnten die beiden Politiken leisten, um Strategien des Bundes und Programme wie Klimaanpassung, Biodiversitätsstrategie, Neue Regionalpolitik, Sachplan Verkehr, Förderprogramm Energie und Mobilität etc. zu unterstützen?
- Welche Anpassungen braucht es bei der Governancestruktur (KoRE)?

Die detaillierten Evaluationsfragen unterteilen sich in 10 Leit- und 27 Detailfragen und sind im Anhang A1 aufgeführt.



## 1.2. Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen wurde ein Methodenmix angewendet (Abbildung 3):

- Dokumentenanalysen (u.a. Berichterstattungen, bestehende Evaluationen und Studien)
- 45 explorative und vertiefende Interviews mit Expertinnen und Experten (inkl. Einzelinterviews im Rahmen der Fallstudien), eine Fokusgruppe mit wissenschaftlichen Akteuren sowie schriftliche Befragung via E-Mail von einzelnen (Fach-)Konferenzen<sup>1</sup>
- Online-Befragung (d/f) mit total 159 Teilnehmenden (Akteure der Ebenen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden, Vertretende von regionalen Organisationen, Verbänden, der Wissenschaft sowie weitere Umsetzungsakteure)<sup>2</sup>
- 7 Fokusgruppen im Rahmen der regionalen Fallstudien
- 3 vertiefende Online-Workshops mit der Begleitgruppe der Evaluation<sup>3</sup> (u.a. zur Validierung der Erkenntnisse und zur Diskussion von Optimierungsvorschlägen).

Abbildung 3: Methodisches Vorgehen im Überblick




Grafik INFRAS/BHP Raumplan/Archam.

<sup>1</sup> Alle interviewten Personen sind in Anhang A2 aufgeführt.

<sup>2</sup> Zeitraum 22. Februar - 15. März 2022

<sup>3</sup> 27. Oktober 2021 (1. BG-Sitzung), 24. Mai 2022 (2. BG-Sitzung), 08. September 2022 (3. BG-Sitzung)

### 1.3. Gliederung des Berichts

Der vorliegende Evaluationsbericht gliedert sich in sechs Kapitel. Die Kapitel 2 bis 4 fassen die Sichtweisen der Akteure im Rahmen der verschiedenen Erhebungsmethoden zusammen. Im Fokus stehen die Konzeption der Querschnittspolitiken, die Governance sowie die beobachtenden Wirkungen. Wo immer möglich haben wir unterschieden zwischen übergeordneten Erkenntnissen zur KoRE und spezifischen Erkenntnissen zur AggloPol und zur P-LRB. Einen gesonderten Schwerpunkt haben wir zudem auf die Optimierungspotenziale aus Sicht der Akteure gelegt (vgl. spezifische Kennzeichnung ). Jedes der Kapitel 2-4 schliesst ab mit einem kurzen Zwischenfazit. In Kapitel 5 beurteilen wir die beiden Politiken AggloPol und P-LRB sowie das übergeordnete Dach KoRE aus Sicht des Evaluationsteams entlang der Evaluationsfragen. Basierend darauf schliesst Kapitel 6 mit Empfehlungen des Evaluationsteams für die Weiterentwicklung der AggloPol, P-LRB und KoRE ab 2024. Der Annex umfasst eine detailliertere Übersicht zum Stand der Umsetzung der Massnahmen, einen Überblick der Evaluationsfragen und InterviewpartnerInnen, die Erkenntnisse bestehender Evaluationen, eine Literaturanalyse zu den Herausforderungen und Trends, das Detailkonzept und die Detailergebnisse der regionalen Fallstudien sowie die Detailergebnisse der Online-Befragung.

## 2. Konzeption aus Sicht der befragten Akteure

Gestützt auf das Raumkonzept Schweiz aus dem Jahr 2012 und die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 aus dem Jahr 2021 strebt der Bund eine kohärente Raumentwicklung (KoRE) an. Der Bundesrat hat dazu im Jahr 2015 zwei Querschnittspolitiken verabschiedet: die Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol) und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB). Die KoRE bildet das Dach dieser beiden Politiken mit dem gemeinsamen Ziel der kohärenten Raumentwicklung und bündelt sowohl gemeinsame als auch spezifische Massnahmen (ARE/SECO 2019). Der Bund versteht unter kohärenter Raumentwicklung folgende Leitideen:

- das Aufeinanderabstimmen raumwirksamer Politiken;
- das Nutzen von Synergien und Reduzieren von Konflikten;
- die Vernetzung von Zentrum und Umland;
- das Denken und Handeln in funktionalen Räumen;
- das Stärken von Stärken anstelle eines überall einheitlichen Profils.<sup>4</sup>

### 2.1. Zielsetzung und Konzeption der kohärenten Raumentwicklung

Dass sich die Schweiz kohärent entwickeln sollte, ist nahezu allen Befragten ein wichtiges Anliegen. Die Zielformulierung kohärente Raumentwicklung selbst bezeichnen viele jedoch als schwer verständlich und zu theoretisch.

#### 2.1.1. Relevanz, Bekanntheit und Verständlichkeit des KoRE-Konzepts

##### **Das Ziel einer kohärenten Raumentwicklung wird für die Schweiz als wichtig erachtet.**

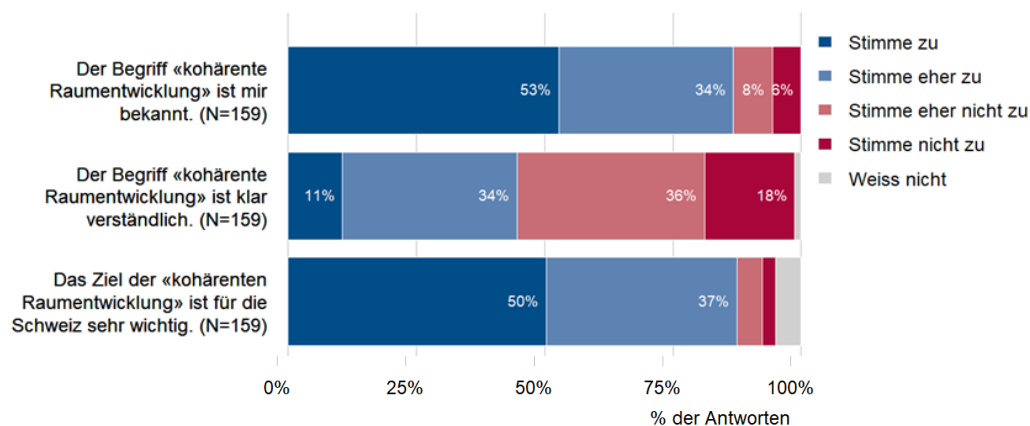
Diese Meinung vertreten fast alle Befragten (87%) – und zwar unabhängig davon, zu welcher Akteursgruppe sie zählen. Auffallend ist, dass die wenigen kritischen Einordnungen vor allem von Vertretenden der Bundesebene stammen. Das Ziel der KoRE erachten viele der im Rahmen dieser Evaluation vertieft interviewten Akteure ebenfalls explizit als wichtig. KoRE als Zielsetzung wird kaum hinterfragt, vereinzelt wird sie sogar als unbestritten bezeichnet. Das bestätigt auch eine von der TK in Auftrag gegebene Studie von 2019, derzufolge die Sinnhaftigkeit einer kohärenten Raumentwicklung von den Regionen nicht in Frage gestellt werde und das Ziel einer abgestimmten räumlichen Entwicklung für die Regionen selbstverständlich sei (EBP 2019). Mit KoRE verbinden die Befragten u.a. ein ganzheitliches und integrales Vorgehen, eine Vision oder ein übergeordneter Orientierungsrahmen.

---

<sup>4</sup> vgl. ARE/SECO (2017a,b)

### Bekanntheit des Konzepts KoRE variiert je nach Akteursebene

Die Umfrageergebnisse zum Bekanntheitsgrad des Begriffs respektive des Konzepts KoRE fallen geteilt aus (vgl. Abbildung 4).



**Abbildung 4: Kohärente Raumentwicklung**

Frage: Die AggloPol und P-LRB sollen zum übergeordneten Ziel einer kohärenten Raumentwicklung beitragen. Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? N=159

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

Rund der Hälfte der Befragten (53%) ist der Begriff bekannt. Der Rest drückt eine gewisse Unsicherheit aus oder kennt den Begriff gar nicht. Der Bekanntheitsgrad unterscheidet sich je Akteursebene, wobei er bei Bundesakteuren am höchsten ausfällt (73%). Dieses Stimmungsbild spiegelt sich in den Interviews wider. Akteure, deren Ämter im BN KoRE vertreten sind, kennen das Konzept der KoRE mehr oder weniger gut, erachten den Begriff ausserhalb des Bundes aber als wenig etabliert. Begründet wird das u.a. damit, dass das Konzept unzureichend eingeführt worden sei – auch auf Bundesebene. Befragte der Regionen, Kantone oder weitere Akteure bestätigen diesen Eindruck. Vieles vor Ort werde im Sinne der KoRE umgesetzt, z.B. in Form kantonaler oder regionaler Richtpläne oder den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung (AP V&S). Bei Projektdurchführenden sei die Bezeichnung KoRE allerdings wenig präsent, verglichen etwa mit «Innenverdichtung», dem Raumkonzept Schweiz oder der Agenda 2030 für eine Nachhaltige Entwicklung.

### **Der Begriff KoRE wird diffus wahrgenommen**

Mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmenden (54%) findet, dass der Begriff KoRE nicht klar ist. Besonders hoch ist dieser Anteil bei den Bundesakteuren und den weiteren Akteuren<sup>5</sup>.

Grossmehrerheitlich kritisch äussern sich diesbezüglich auch die interviewten Akteure. Viele von ihnen bezweifeln, dass KoRE auf den verschiedenen föderalen und sektoralen Ebenen einheitlich verstanden wird. Einzelne gehen davon aus, dass der Begriff bereits auf Bundesebene unterschiedlich aufgefasst werde. Das Konzept wird teils als zu fachspezifisch eingestuft: Es handele sich um «Bundesjargon», die Begrifflichkeit sei fachspezifisch und setze entsprechende Expertise voraus. Aus mehreren Interviews und den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die Bezeichnung auf der Umsetzungsebene eine eher untergeordnete Rolle spielen dürfte. Die Distanz zu den Herausforderungen, mit denen Regionen und ihre Akteure konfrontiert seien, sei gross. Begründet wird das u.a. damit, dass vor Ort der konkrete Nutzen und weniger die Vision im Fokus stehe, die Bezeichnung kohärente Raumentwicklung als zu theoretisch aufgefasst werde oder im Tagesgeschäft das kurzfristige Denken überwiege. Die zurückhaltende Begriffsverwendung bedeute jedoch nicht, dass KoRE in der Praxis nicht gelebt würde. Auch in der zuvor erwähnten, von der TK in Auftrag gegebenen Studie von EBP (2019) wird der Begriff als für die Regionen zu abstrakt und durch seine Komplexität schwierig zu kommunizieren beschrieben. Wenn der Begriff nicht präzisiert oder konkret auf ein Beispiel heruntergebrochen werde, bleibe er vage und werfe viele Fragen auf (EBP 2019).

#### 2.1.2. Kohärenz mit raumrelevanten Sektoralpolitiken

##### **Aus Sicht der Bundesakteure wird die KoRE in den Sektoralpolitiken noch zu wenig gewichtet**

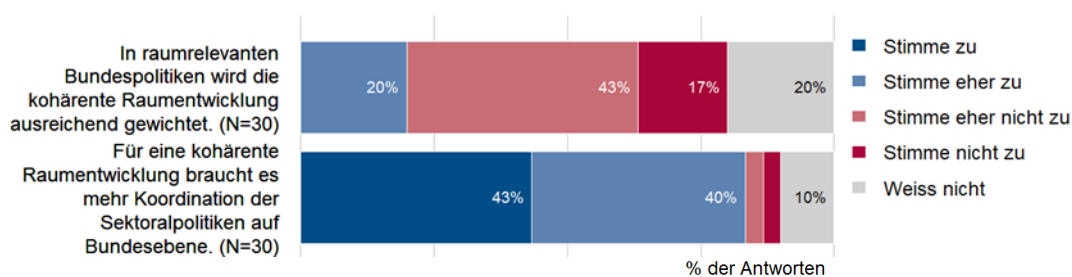
Die Mehrheit der befragten Bundesakteure ist der Meinung, dass die Sektoralpolitiken die KoRE nicht ausreichend gewichten (vgl. Abbildung 5). Um die Kohärenz zu verbessern, spricht sich die grosse Mehrheit der Bundesakteure für mehr Koordination der Sektoralpolitiken auf Bundesebene aus.

---

<sup>5</sup> Weitere Akteure: Dazu zählen alle Akteure, die nicht zu Bund, Kanton oder Region/Stadt/Gemeinde gehören, d.h. Verbände, Netzwerke, WissenschaftlerInnen und ProjektträgerInnen der Massnahmen (sofern nicht Kanton/Region/Stadt/Gemeinde).

### Abbildung 5: Kohärenz der Sektoralpolitiken und den Massnahmen der kohärenten Raumentwicklung aus Sicht der Bundesakteure

Frage: Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu den Sektoralpolitiken zu? N=30



Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

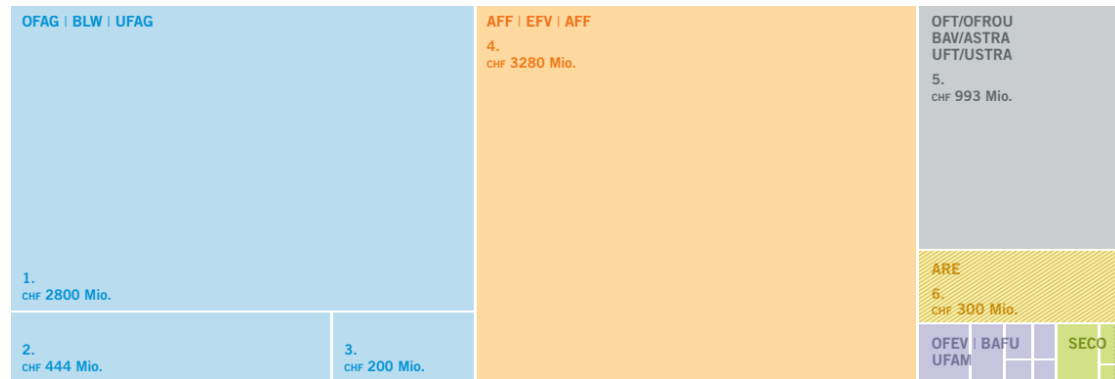
### Für die fehlende Kohärenz zwischen Sektoralpolitiken und den Querschnittpolitiken zur KoRE werden diverse Gründe genannt

In den vertiefenden Interviews begründen mehrere Akteure die fehlende Kohärenz unter anderem damit, dass prozessuale und inhaltliche Schnittstellen zwischen den Sektoralpolitiken und den Querschnittpolitiken der KoRE wenig genutzt würden. Mehrere Befragte haben den Eindruck, dass KoRE in den Sektoralpolitiken wenig verankert sei oder als Randaufgabe gesehen werde. Zudem dominiere häufig die sektorale Sichtweise und der erforderliche Koordinationsbedarf wirke abschreckend.

Aus den Interviews geht hervor, dass die gegenwärtige – aus Sicht der Befragten ausbaufähige – Kohärenz zwischen Sektoralpolitiken für eine KoRE vor allem auf zwei konzeptionelle Faktoren zurückzuführen ist: die Strukturen und Prozesse der Politiken einerseits sowie das Finanzierungssystem andererseits. Viele Sektoralpolitiken seien seit langem etabliert. Zielabstimmungen seien mit grossem ämterübergreifendem Aufwand verbunden, orientierten sich an der Organisation der Bundesverwaltung und wichtige Entscheidungen würden die Ämter letztlich für sich treffen. Eine wichtige Rolle spielten auch die sehr unterschiedlichen Finanzmittel, mit denen die Sektoralpolitiken ausgestattet sind. Die jährlichen Beiträge des Bundes an Sektoralpolitiken mit Wirkung auf die (Kohärente) Raumentwicklung sind in der Regel um ein Vielfaches höher als die Mittel der AggloPol und der P-LRB<sup>6</sup> (vgl. Abbildung 6).

<sup>6</sup> vgl. auch regiosuisse 2017: regioS – Das Magazin zur Regionalentwicklung, Nr.12/2017: S. 8-9.

**Abbildung 6: Jährliche Beiträge des Bundes an Politiken mit Wirkung auf die Kohärente Raumentwicklung (2015)**



#### Legende

1 Direktzahlungen Landwirtschaft (BLW), 2 Produktion und Absatz Landwirtschaft (BLW), 3 Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen (BLW), 4 Ressourcen-, Lasten- und Härtausgleich (EFV), 5 Regionaler Personenverkehr (BAV/ASTRA), Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (ARE), BAFU: Schutzwald (60 Mio. CHF), Revitalisierung Gewässer (40 Mio. CHF), Bewirtschaftung Gewässerraum (20 Mio. CHF), Pärke (17 Mio. CHF), Waldwirtschaft (12 Mio. CHF), Waldbiodiversität (10 Mio. CHF), SECO: Neue Regionalpolitik (50 Mio. CHF), Impulsprogramm Tourismus (20 Mio. CHF), Innotour (7.5 Mio. CHF), ARE/SECO (schraffiert): Massnahmen AggloPol und P-LRB

Quelle: ARE/SECO 2017b



### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Abstimmungsbedarf mit der Verkehrs- und Umweltpolitik besonders hoch**

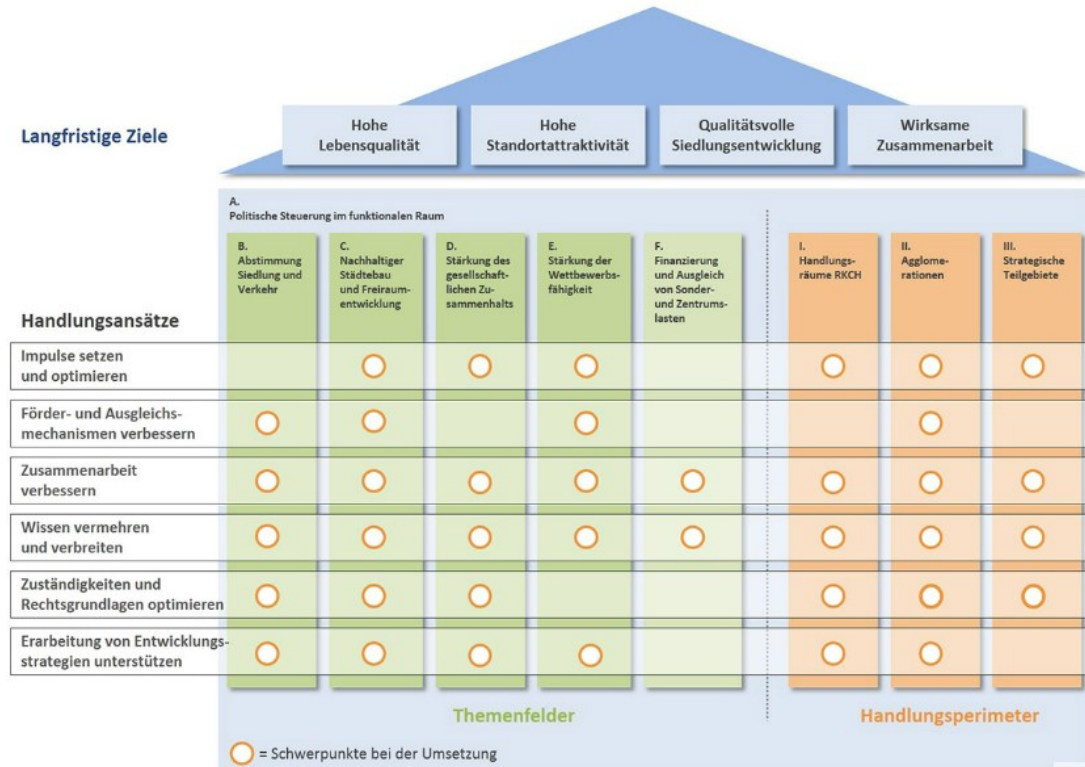
Gemäss Online-Befragung ist der (künftige) Abstimmungsbedarf aus Sicht der Bundesvertretenen mit der Verkehrspolitik sowie mit der Umweltpolitik- und Klimapolitik besonders hoch. Mehrfach genannt wurden darüber hinaus die Energie-, Tourismus-, Landwirtschafts- und Wirtschaftspolitik. Auch in den regionalen Fallstudien sowie in mehreren Interviews ist deutlich geworden, dass viele Befragte hier Handlungsspielraum und Hebelwirkungen für die Zukunft sehen. Möglichkeiten hierzu böte beispielsweise eine kohärente amts- und verkehrsträgerübergreifende Verkehrs- und Raumentwicklungsstrategie des Bundes.

## 2.2. Zielsetzung und Konzeption der AggloPol

### 2.2.1. Bekanntheit und Zielsetzung der AggloPol

Die Agglomerationspolitik 2016+ verfolgt vier langfristige Ziele und ist in sechs Themenfelder, sechs übergeordnete Handlungsansätze und drei Handlungsebenen gegliedert.

Abbildung 7: Aufbau der Agglomerationspolitik des Bundes 2016+



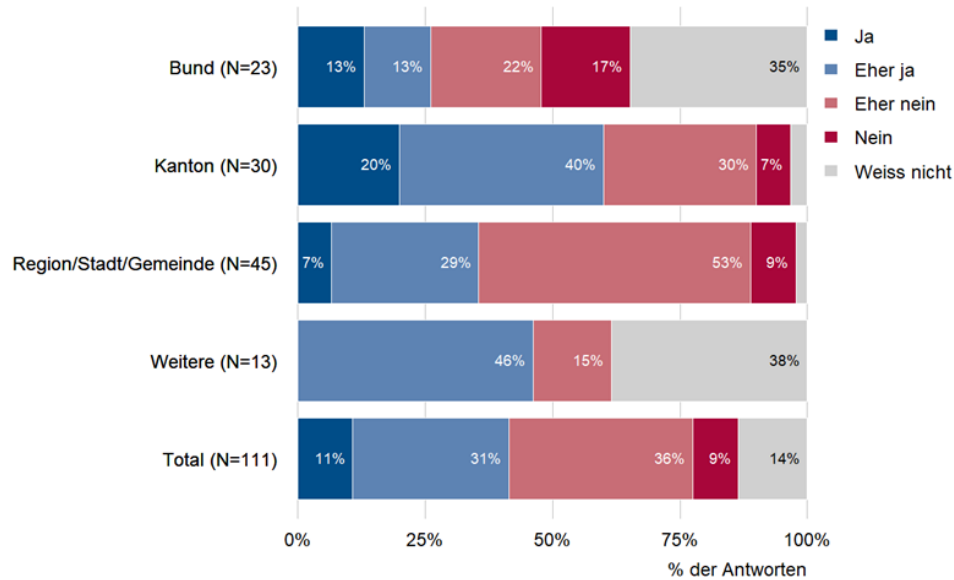
Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2015a .

### AggloPol auf lokaler Ebene zu wenig bekannt

Die Bekanntheit der AggloPol insgesamt wird je nach Akteursebene unterschiedlich eingestuft. Die meisten Befragten (45%) gehen davon aus, dass die AggloPol bei den raumrelevanten Akteuren (eher) nicht ausreichend bekannt ist (vgl. Abbildung 8). Insbesondere die Vertretenden der Regionen, Städte und Gemeinden stufen die Bekanntheit der AggloPol insgesamt als eher gering ein. In den Interviews äusserten sich Vertretende von ARE und SECO zur Bekanntheit besonders kritisch. Die AggloPol sei vor allem auf lokaler Ebene zu wenig bekannt und werde häufig mit dem AP V&S gleichgesetzt.



Abbildung 8: Bekanntheit AggloPol bei den relevanten Akteuren



Frage: Ist die Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol) aus Ihrer Sicht bei den relevanten Akteuren der Kantone, Städte und Gemeinden ausreichend bekannt? N=111

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### Die Ziele der AggloPol werden als sinnvoll erachtet

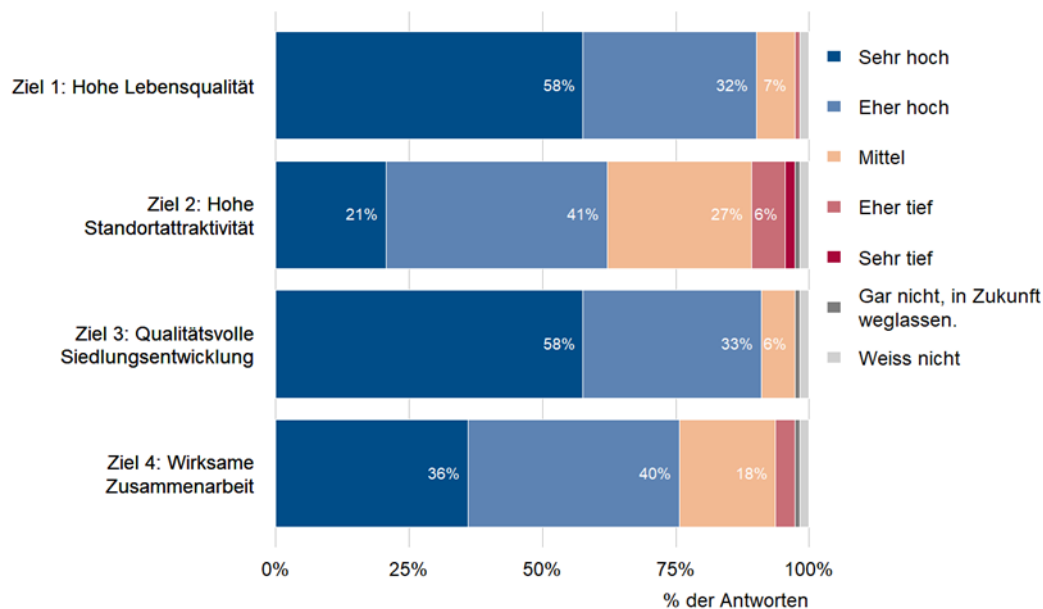
Die Zielsetzungen der AggloPol werden von den Befragten unterstützt. Sie entsprechen den besonderen Herausforderungen urbaner Räume, etwa in den Bereichen Mobilität oder Wohnen. Hingegen kämen sozialräumliche und kulturelle Anliegen zu kurz. Vor allem im Rahmen der regionalen Fallstudien wurde geäussert, dass ökologische Anliegen – wie Grünräume, Landschaft, Energie und Klima, nachhaltiger Städtebau – zu wenig gewichtet würden.



### Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Die Ziele zur Lebensqualität und Siedlungsentwicklung sollten aus Sicht der Befragten künftig höher gewichtet werden

Dass die Ziele beibehalten und auch künftig hoch gewichtet werden sollten, geht auch aus der Online-Befragung hervor. Vor allem die Ziele zur Lebensqualität (1) und zur Siedlungsentwicklung (3) sollten jedoch aus Befragtersicht künftig deutlich stärker gewichtet werden.

Abbildung 9: Künftige Gewichtung der bestehenden Ziele der AggloPol



Frage: Die Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol) verfolgt vier Ziele zum Zustand der Schweizer Agglomerationen im Jahr 2030. Wie sollten diese Ziele aus Ihrer Sicht im Rahmen der künftigen AggloPol für die Periode 2024-2031 gewichtet werden? N=111

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

Insgesamt zeigen sich Unterschiede nach Akteursgruppe. Die Ziele werden von den folgenden Gruppen vergleichsweise stärker gewichtet:

- Lebensqualität: von Kantonen, Regionen, Gemeinden, Städten und weiteren Akteuren
- Standortattraktivität: von Regionen, Gemeinden und Städten
- Siedlungsentwicklung: von Kantonen
- Zusammenarbeit: vom Bund sowie den Regionen, Gemeinden und Städten



### Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Viele Akteure wünschen sich weitere Zielsetzungen: Klimaschutz und Nachhaltigkeit

Im Rahmen der Online-Befragung nannten rund 50 Teilnehmende weitere Ziele, die in Zukunft aufgenommen werden sollen. Rund die Hälfte wünscht neue Ziele zum Klimaschutz, zur Anpassung an den Klimawandel und zum Umweltschutz. Auch Ziele zur nachhaltigen Entwicklung, zur nachhaltigen Mobilität und zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wurden häufig genannt.

### 2.2.2. Konzeption der AggloPol und Kohärenz der Massnahmen

Die grosse Mehrheit (90%) der online befragten Akteure erachtet die AggloPol als relevant, 60% sogar als sehr relevant für die Schweizer Raumordnungspolitik.

#### **Das Konzept der AggloPol wird positiv beurteilt, kann aber noch verbessert werden**

Insgesamt beurteilen die Befragten die heutige Konzeption der AggloPol grossmehrheitlich positiv: 70% der Befragten erachten die AggloPol als geeignet oder eher geeignet, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Der Grossteil davon (57 von 70%) tut dies aber nur mit Einschränkung (eher geeignet), was auf Verbesserungspotenziale hindeutet. Besonders selbstkritisch äusserten sich hierzu ARE und SECO.

Ein ähnliches Stimmungsbild zeigt sich bei der Frage, ob es der AggloPol gelinge, den Herausforderungen der Städte und Agglomerationen zweckmässig zu begegnen. Die Mehrheit der Befragten schätzt das tendenziell positiv ein: 21% stimmen der Aussage klar zu, 48% eher zu. Gleichwohl findet ein Fünftel der Befragten, dass AggloPol den Herausforderungen (eher) nicht zweckmässig begegne.

#### **Fokus des Perimeters auf Agglomerationen wird grundsätzlich begrüsst...**

Dass sich der räumliche Perimeter der AggloPol auf die Städte und die Agglomerationsgemeinden beschränkt, stösst in der Onlineumfrage auf breite Zustimmung (84%) – und dies über alle Akteursgruppen hinweg. Gleichwohl gibt es insbesondere in den vertiefenden Interviews und den Fokusgruppen hierzu auch kritische Stimmen. Einzelne Befragte merken u.a. an, dass Zentrum und Umland besser verknüpft werden müssten (vgl. Ansichten der Befragten in Kapitel 4).



#### **... je nach Massnahme wären aber auch flexiblere Perimeter wünschenswert**

In den Interviews kritisieren mehrere Befragte, dass bestimmte Massnahmen, insbesondere die Förderung im Rahmen der AP V&S, nur für Agglomerationsgemeinden gelte. Dies führe zu einem Ungleichgewicht, bremse die Gesamtentwicklung in den Regionen und werde der Diversität ländlicher Räume nicht gerecht. Dazu müsse der Perimeter flexibler gestaltet werden. Auch aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass eine gewisse Flexibilisierung des Perimeters für agglomerationsnahe ländliche Gebiete im Sinne einer funktionalräumlichen Ausrichtung als sinnvoll erachtet wird.

#### **Die AP V&S dominieren die Wahrnehmung der AggloPol**

Die grosse Mehrheit der Interviewten verbindet die AggloPol direkt mit den AP V&S. Die AP V&S sind aus ihrer Sicht *das* Zugpferd der AggloPol. Sie werden von nahezu allen Akteuren grundsätzlich positiv beurteilt. Zur konzeptionellen Ausrichtung gibt es teils aber auch kritische

Anmerkungen bzw. Verbesserungsvorschläge (vgl. Optimierungspotenzial). Mit den AP V&S werde die Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen sowie Institutionen hinweg gestärkt. Mehrere heben die aus ihrer Sicht klaren Rahmenbedingungen hervor und erachten die AP V&S als etabliertes Erfolgsmodell.

### **Kohärenz innerhalb der AggloPol: «AggloLabs» als möglicher Ansatz für Koordination**

Während die Befragten den konzeptionellen Rahmen der AP V&S positiv beurteilen, äussern sie sich zur generellen Abstimmung der Massnahmen innerhalb der AggloPol teils kritisch. So kritisieren einige Befragte die unterschiedlichen Funktionsweisen, Zielgruppen und räumlichen Perimeter der Massnahmen (Quartier, Agglomeration, Handlungsräume gemäss Raumkonzept Schweiz (RKCH)). Bestehende Ansätze, die Massnahmen innerhalb der AggloPol zu koordinieren, beurteilen mehrere Interviewte skeptisch. Gemäss den Fallstudien (insbesondere Frauenfeld) wird z.B. regiosuisse als mögliche Plattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch zu wenig genutzt. Hingegen betrachten einzelne Akteure die im November 2021<sup>7</sup> erstmals durchgeführten AggloLabs als Schritt in die richtige Richtung.



### **Thematische Optimierungspotenziale aus Akteursicht: «Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit» und «Finanzierung und Ausgleich von Zentrums- und Sonderlasten» sollten in Zukunft weniger gewichtet werden**

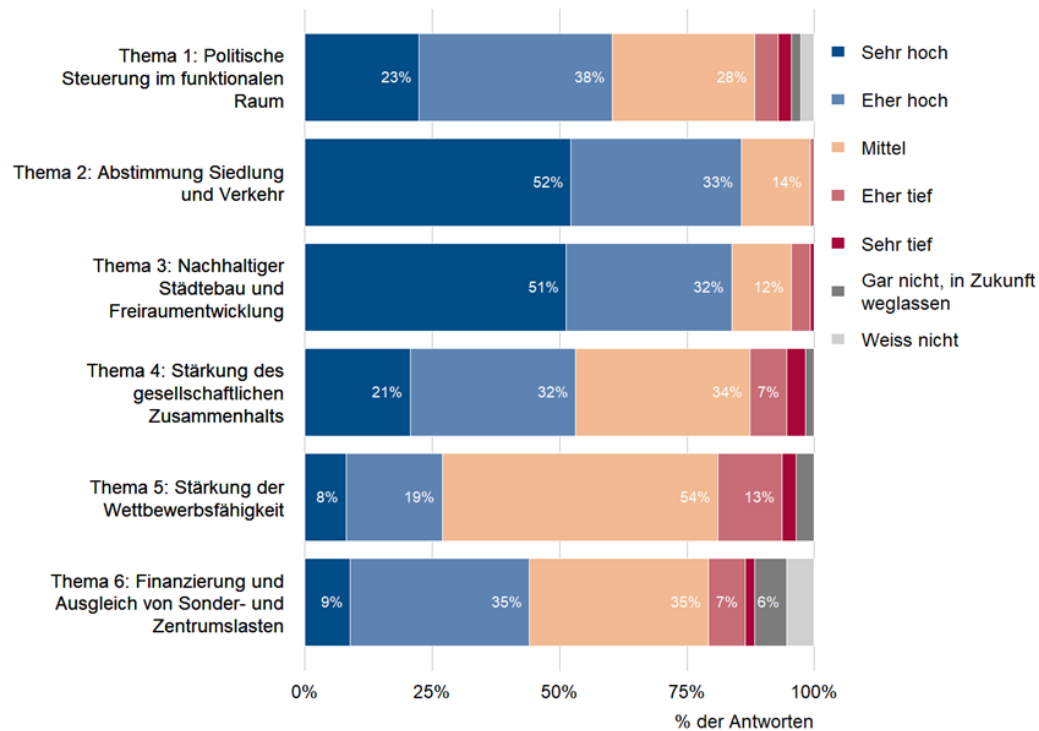
Gemäss Umfrage sollten die beiden Themen «Abstimmung Siedlung und Verkehr» und «Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung» künftig stärker gewichtet werden (vgl. Abbildung 10). Demgegenüber sollen die Themen «Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit» und «Finanzierung und Ausgleich von Zentrums- und Sonderlasten» weniger gewichtet werden. Vergleichsweise hoch werden die Themen von folgenden Akteuren gewichtet:

- 1 «Politische Steuerung im funktionalen Raum»: von Kantonen und Regionen, Gemeinden und Städten
- 2 «Abstimmung Siedlung und Verkehr»: von Kantonen und Regionen, Gemeinden und Städten sowie vom ARE unter den Bundesstellen
- 3 «Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung»: von den weiteren Akteuren (u.a. Wissenschaft, Verbände), kontroverse Einschätzung bei den verschiedenen Bundesämtern (auch innerhalb ARE)
- 4 «Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts»: vom Bund und weiteren Akteuren

---

<sup>7</sup> Zur Überarbeitung und Weiterentwicklung der AggloPol haben ARE und SECO das Workshop-Format AggloLab konzipiert. Das erste AggloLab fand am 23.11.2021 statt (vgl. regiosuisse 2021b).

Abbildung 10: Themen der AggloPol



Frage: Die heutige Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol) fokussiert auf sechs Themenfelder, die die inhaltlichen Schwerpunkte definieren. Wie sollten diese Themen aus Ihrer Sicht künftig in der Agglomerationspolitik (AggloPol) der Periode 2024-2031 gewichtet werden? N=111

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.



### Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Kritik an Fokussierung auf Infrastruktur, Wunsch nach stärkerer Gewichtung anderer Themen

Mehrere Akteure kritisieren die inhaltliche Fokussierung auf Verkehr und Infrastruktur. Andere wichtige Bereiche wie Soziales, Klimaschutz oder Landschaft stünden im Vergleich dazu zu sehr im Hintergrund. Entsprechend werde die AggloPol v.a. über die AP V&S wahrgenommen. Mehrere Akteure kritisieren diese Dominanz der AP V&S im Vergleich zu den anderen Massnahmen (und der P-LRB). Die schriftlichen Anmerkungen der Umfrageteilnehmenden bestätigen dieses Stimmungsbild. Mehrere sehen in der konzeptionellen Ausrichtung der AggloPol ein Ungleichgewicht zwischen der Unterstützung für Verkehrsinfrastruktur und anderen Bereichen. Die AP V&S als solche werden nicht hinterfragt. Jedoch müssten bestehende Themen wie Siedlung, Landschaft und sozialräumliche Entwicklung gegenüber Infrastrukturthemen mehr Bedeutung erhalten und adaptiert werden, um den Zielen der AggloPol gerecht zu werden (vgl. Kapitel

2.5.2). So wurde an Fokusgruppengesprächen von mehreren regionalen Fallstudien (insbesondere Agglo Basel, Arc Lémanique und Region Zürich und Umgebung) zum Ausdruck gebracht, dass der Bund im Rahmen der AP V&S auch finanzielle Anreize zu flankierenden Massnahmen in den Bereichen Landschaft (einschliesslich Grünraum, Biodiversität und Klima) und Siedlung (einschliesslich nachhaltigem Städtebau und Wohnen) setzen sollte.<sup>8</sup> Einzelne sind zudem explizit der Ansicht, dass die Ziele und Massnahmen innerhalb der AggloPol besser aufeinander abgestimmt werden sollten.

### 2.2.3. Kohärenz der AggloPol mit raumrelevanten Sektoralpolitiken

Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen der AggloPol und den Sektoralpolitiken? Die Ergebnisse der Online-Befragung zeichnen hierzu ein geteiltes Stimmungsbild.

#### **Die AggloPol und die Sektoralpolitiken werden aus Akteurssicht noch zu wenig koordiniert**

Rund zwei Drittel der online Befragten finden, dass die AggloPol spürbar zur besseren Koordination der Sektoralpolitiken beiträgt (27% stimmen zu, 42% stimmen eher zu). Knapp ein Drittel nimmt keine Verbesserung wahr oder traut sich keine Einschätzung zu. Vergleicht man die Umfrageergebnisse der verschiedenen Akteure, äussern sich die online befragten Vertretenden von ARE und SECO bei dieser Frage am kritischsten.

Das bestätigt sich auch bei den Detailfragen der Online-Befragung zu den Sektoralpolitiken, die nur Vertretenden des Bundes gestellt worden sind. Die Hälfte der befragten Bundesvertretenden sieht die AggloPol (eher) nicht als wichtigen Orientierungsrahmen für raumrelevante Sektoralpolitiken (40% stimmen eher nicht zu, 10% stimmen nicht zu). Auffallend hoch ist der Anteil der befragten Bundesakteure, die hierzu keine Einschätzung geben können (27%). Kein Befragter ist vollends der Meinung, die AggloPol sei ein wichtiger Orientierungsrahmen für die Sektoralpolitiken. Lediglich rund ein Viertel (23%) stimmt dem eher zu. Vertretende von ARE und SECO äussern sich unterm Strich skeptischer als andere Bundesämter. Verbesserungspotenziale beim Zusammenwirken der AggloPol mit den Sektoralpolitiken sehen die Befragten in der Kommunikation (vgl. hierzu auch Kapitel 3.3).

---

<sup>8</sup> Hinweis: Im Rahmen des Programm Agglomerationsverkehr (PAV) sowie des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) ist gemäss Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG) und Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassenverkehr zweckgebundener Mittel (MinVV) bei oben genannten Themen Stand jetzt keine Mitfinanzierung des Bundes möglich, da sich der Verwendungszweck gemäss Art. 17a MinVG auf Beiträge des Bundes an «Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen» beschränkt.



### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Beitrag der Sektoralpolitiken zu kohärenter Raumentwicklung konkreter zeigen**

Die befragten Bundesakteure sind grossmehrheitlich der Meinung, dass der Beitrag der Sektoralpolitiken zu den Zielen der AggloPol konkreter aufgezeigt werden sollte (61% stimmen voll zu, 17% stimmen eher zu).

Gemäss der regionalen Fallstudien ist eine bessere Koordination der übergeordneten Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsstrategien und der AggloPol-Ziele erstrebenswert, z.B. bei der Finanzierung und dem Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) und dem Strategischen Entwicklungsprogramm (STEP).



### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Schnittstellen zwischen AggloPol und Sektoralpolitiken künftig besser nutzen**

Aus den vertiefenden Interviews geht hervor, dass die Kohärenz zwischen AggloPol und den Sektoralpolitiken ausbaufähig ist. Als Grund hierfür wird unter anderem genannt, dass gegenseitige Wechselwirkungen beiden Seiten zu wenig bewusst seien. Beispielhaft aufgeführt wird etwa, dass sich die AP V&S stark auf spezifische verkehrliche Anliegen konzentrierten, während das räumliche Wohlbefinden der Bevölkerung weniger im Fokus stehe. Darüber hinaus wird auf neuartige Herausforderungen im Verkehr verwiesen – etwa auf ein verändertes Arbeits- und Freizeitverhalten – und auf damit einhergehende mögliche Spannungsfelder zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Der Perimeter der AP V&S sei diesbezüglich zu starr. Andere Akteure verweisen auf die Sozial-, Kultur- oder Migrationspolitik: Im «wahren Leben» gebe es schliesslich auch keine sektoralen Grenzen, gewisse Themen seien Querschnittsaufgaben. Akteure, die im Rahmen der regionalen Fallstudien befragt wurden, sehen ungenutzte Schnittstellen bei Umwelt-, Klima- und Landschaftsthemen.

## **2.3. Zielsetzung und Konzeption der P-LRB**

### **2.3.1. Bekanntheit und Zielsetzung der P-LRB**

Die P-LRB verfolgt eine Vision mit vier langfristigen Zielen sowie fünf Handlungsansätzen. Sie wird als übergeordneter strategischer Ziel- und Handlungsrahmen für die bestehenden Sektoralpolitiken definiert, welche eine Wirkung auf die ländlichen Räume und Berggebiete ausüben (Schweizerischer Bundesrat 2019).

Abbildung 11: Aufbau der Politik der ländlichen Räume und Berggebiete



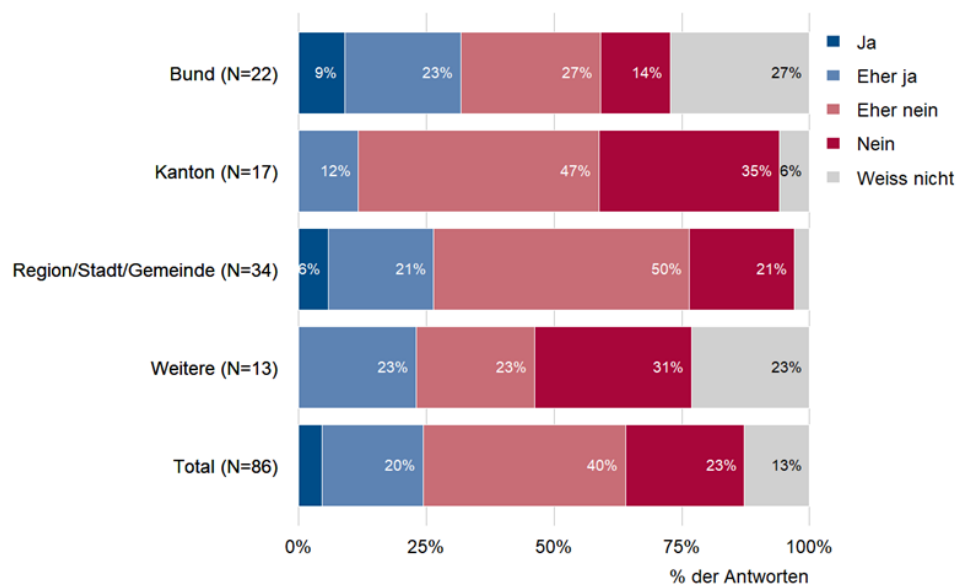
Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2015b.

### Die P-LRB wird als deutlich weniger bekannt wahrgenommen als die AggloPol

Insgesamt findet lediglich ein Viertel der Befragten, dass die P-LRB (eher) ausreichend bekannt ist (vgl. Abbildung 12). Damit wird die Bekanntheit der P-LRB deutlich geringer eingestuft als die der AggloPol. Vergleicht man die Befragungsergebnisse nach Akteursgruppe fällt auf, dass die Vertretenden der Kantone die Bekanntheit als besonders gering einschätzen. Ein Vergleich der Antworten der verschiedenen Akteursgruppen zeigt, dass sich auf Bundesebene Vertretende der beiden federführenden Ämter ARE und SECO vergleichsweise am kritischsten äussern. Während keiner der online befragten Vertretenden der weiteren Bundesämter angibt, dass die P-LRB nicht ausreichend bekannt ist, sind einzelne Befragte des ARE oder SECO dieser Ansicht. Im Gegensatz zu den Befragten der weiteren Bundesakteure stimmt keiner der Vertretenden von ARE/SECO dieser Frage gänzlich zu.



Abbildung 12: Bekanntheit P-LRB bei den relevanten Akteuren



Frage: Ist die Politik der ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) aus Ihrer Sicht bei den relevanten Akteuren der Kantone, Städte und Gemeinden ausreichend bekannt? N=86

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### Bestehende Ziele der P-LRB sind aus Sicht der raumrelevanten Akteure überwiegend aktuell

Zu den vier Zielen der P-LRB hatten die interviewten Akteure mehrheitlich keine spezifischen Rückmeldungen. Als insgesamt positiv heben einzelne befragte Akteure u.a. hervor, dass diese Ziele aus ihrer Sicht nach wie vor aktuell seien und mobilitäts- und bevölkerungsbezogene Themen innovativer angegangen würden. Gleichwohl wird die Zielsetzung der P-LRB aber auch als diffus wahrgenommen. Kritischen Aussagen zufolge sind die Perimeter hinsichtlich verschiedener Typen ländlicher Räume nicht ausreichend differenziert. Den verschiedenen Raumtypen werde zu wenig Rechnung getragen, etwa indem die tatsächlichen Probleme vor Ort zu wenig abgebildet und das Zusammenwirken von Agglomerationen und ländlichen Gebieten zu wenig erfasst werde.



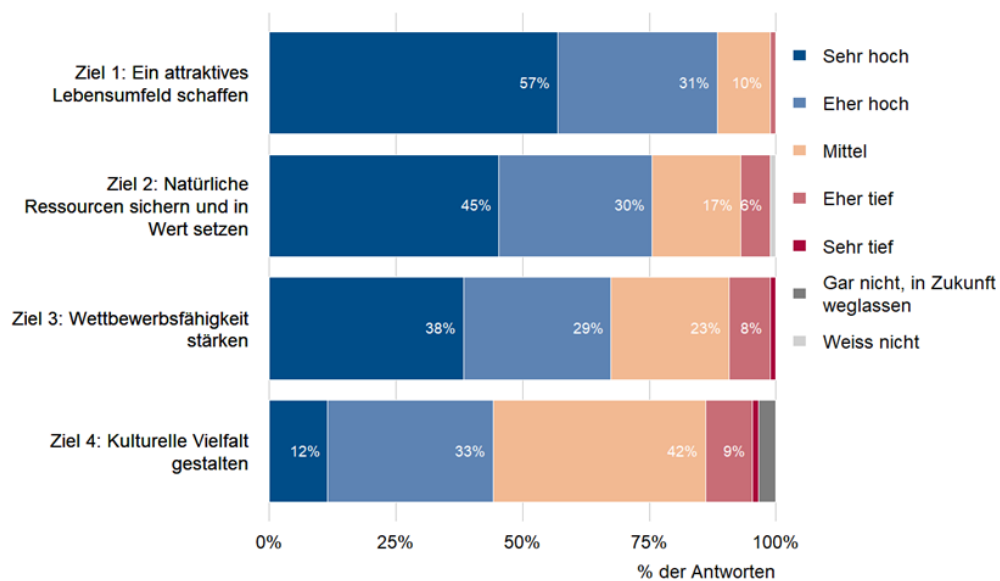
### Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Die Ziele zu Lebensumfeld und natürlichen Ressourcen auch künftig hoch gewichtet

Ein attraktives Lebensumfeld schaffen, natürliche Ressourcen sichern und Wettbewerbsfähigkeit stärken: Die Befragten finden grossmehrheitlich, dass diese drei Ziele der P-LRB beibehalten und auch künftig hoch gewichtet werden sollten (vgl. Abbildung 13). Am wichtigsten erachten sie die Attraktivität des Lebensumfelds: Fast 90% der Befragten sprechen sich dafür aus,

dieses Ziel im ländlichen Raum und den Berggebieten in der Periode 2024-2031 sehr hoch oder eher hoch zu gewichten. Vergleichsweise geringer erachten die Befragten die künftige Gewichtung der kulturellen Vielfalt. Die einzelnen Ziele werden von folgenden Gruppen vergleichsweise höher gewichtet:

- Natürliche Ressourcen: vom Bund und den weiteren Akteuren (u.a. Wissenschaft, Verbände), wobei es im ARE kontroverse Ansichten gibt.
- Wettbewerbsfähigkeit: von den Regionen, Gemeinden und Städten (wie bereits die Standortattraktivität bei der AggloPol), innerhalb des Bundes von ARE und SECO deutlich stärker gewichtet als von weiteren Bundesämtern
- Kulturelle Vielfalt: von den weiteren Akteuren

Abbildung 13: Künftige Gewichtung Ziele P-LRB



Frage: Die Politik der ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) verfolgt derzeit vier Ziele. Wie sollten diese Ziele aus Ihrer Sicht im Rahmen der künftigen P-LRB für die Periode 2024-2031 gewichtet werden? N=86

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.



### Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Die P-LRB sollte verstärkt Wohnen, Arbeit und Grundversorgung in den Fokus rücken

Welche Ziele sollten in der P-LRB künftig neu aufgenommen werden? Insgesamt 31 Akteure haben dazu in der Online-Befragung Vorschläge genannt. Sie wünschen sich für die Entwicklung der ländlichen Räume und Berggebiete u.a. neue Zielsetzungen zu dem Wohnungs- und Arbeitsangebot (5), der nachhaltigen Mobilitäterschliessung (4) und der Grundversorgung (3).

Auffallend ist, dass der Klimawandel viel weniger häufig als zukünftig sinnvolle Zielsetzung genannt wird als bei der AggloPol.

### 2.3.2. Konzeption der P-LRB und Kohärenz der Massnahmen

Auch die P-LRB ist aus Sicht der Befragten eine wichtige Politik für die Raumentwicklung. Die Zustimmung fällt indes verhaltener als bei der AggloPol aus: 40% der Befragten stimmen zu, 42% eher zu.

#### **In Online-Befragung wird die Konzeption der P-LRB leicht positiv beurteilt...**

Können die Ziele und Herausforderungen der P-LRB mit den bisherigen Massnahmen genügend unterstützt werden? Die Befragten finden mehrheitlich (53%), dass die P-LRB in ihrer heutigen Konzeption geeignet ist, die angestrebten Ziele der P-LRB zu erreichen. Davon stimmen jedoch fast alle (47 von 53%) lediglich eher zu (21% haben mit «weiss nicht» geantwortet). Vergleichsweise positiv beurteilen Akteure des Bundes die Konzeption, wobei ein Drittel der Befragten dieser Akteursgruppe sich hierzu nicht geäussert hat. Die weiteren Akteure (v.a. Verbände, Wissenschaft) beurteilen die Eignung der P-LRB eher kritisch. Auffallend ist, dass Akteure, die die NRP als integralen Bestandteil der P-LRB zählen, die Konzeption positiver bewerten als Befragte, welche die NRP nicht dazuzählen.

Zur konzeptionellen Eignung der P-LRB, den Herausforderungen der ländlichen Räume und Berggebiete zweckmässig zu begegnen, fällt das Stimmungsbild geteilt aus: Die Hälfte der Befragten beurteilt dies tendenziell positiv (8% stimmen voll zu, 42% stimmen eher zu). Der hohe Anteil der «eher zustimmenden» Antworten lässt auf gewisse Vorbehalte schliessen (vgl. hierzu auch nächster Abschnitt zu den vertiefenden Interviews). Die andere Hälfte äussert sich verhalten oder traut sich keine Einschätzung zu. Die verhaltene Zustimmung begründen die Befragten u.a. mit dem optimierungsbedürftigen Umgang mit Sektoralpolitiken (8 Antworten) sowie einer zu geringen finanziellen Unterstützung der P-LRB (6).

Deutlich positiver sind die Zustimmungswerte zu den räumlichen Perimetern der P-LRB: Die Hälfte der Befragten (49%) findet es absolut sinnvoll, dass sich der Perimeter der P-LRB auf die ländlichen Räume und Berggebiete beschränkt. Weitere 31% stimmen dem eher zu. Einzelne merken kritisch an, dass ländliche Räume und Berggebiete sehr divers und entsprechend mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert seien.

#### **... in vertiefenden Interviews werden aber Unklarheiten deutlich**

Wie kohärent sind die Massnahmen innerhalb der P-LRB? Aus den vertiefenden Interviews geht hervor, dass der konzeptionelle Aufbau der P-LRB vielen unklar zu sein scheint. Insbesondere

im Vergleich zur AggloPol nehmen die Interviewten die Struktur der P-LRB als diffus wahr, bezeichnen die zugrundeliegenden Massnahmen vereinzelt als schwach respektive als «Papiertiger» und insgesamt wenig sichtbar. Aus mehreren regionalen Fallstudien (Region Luzern West, Region Zürich und Umgebung, Regio Frauenfeld, Region Bernina) geht hervor, dass das Zusammenspiel zwischen AggloPol und P-LRB neu gedacht werden müsse, im Sinne einer weniger scharfen räumlichen Abgrenzung und einer höheren thematischen Flexibilität der Massnahmen. Dass die P-LRB Massnahmen für den ländlichen Raum bündle, heben mehrere Befragte in den vertiefenden Interviews grundsätzlich positiv hervor. Mit Blick auf die Kohärenz wird in diesem Zusammenhang angemerkt, dass städtische und ländliche Räume sehr unterschiedlich organisiert seien. Ein Akteur stellt fest, dass sich die P-LRB mehr in den Bergregionen als in den übrigen ländlichen Räumen entwickelt habe.

#### **Die P-LRB wird häufig mit der Neuen Regionalpolitik (NRP) gleichgesetzt**

Die vertiefenden Interviews und die regionalen Fallstudien zeigen, dass viele Akteure die P-LRB entweder vollständig mit der NRP gleichsetzen oder ihnen die Differenzierung der beiden Politiken unklar zu sein scheint. Die folgenden Ergebnisse sind entsprechend einzuordnen. In der Online-Befragung haben zwei Drittel der Teilnehmenden (67%) angegeben, die NRP sei in ihrem Verständnis ein Bestandteil der P-LRB. Der Rest kann diese Frage nicht beantworten (13%) oder plädiert dafür, dass die NRP ein Teil der P-LRB sein sollte (15%).



#### **Optimierungspotenziale aus Akteursicht: Unterschiedliche Ansichten zur möglichen künftigen Verknüpfung der NRP und P-LRB**

Zu einer möglichen künftigen Verknüpfung der NRP und der P-LRB integriert fallen die Interviewaussagen geteilt aus. Mehrere Akteure haben im Kontext der P-LRB einerseits den Eindruck, dass vor Ort – ähnlich den AP V&S bei der AggloPol – v.a. die finanzstarke NRP wahrgenommen werde und die NRP in den ländlichen Räumen und in den Berggebieten das wichtigste Instrument des Bundes und *das* Zugpferd für die P-LRB sei. Widersprüchliche Ansichten gibt es zur Abgrenzung der Politiken: Einzelne sind gegen eine Integration der Sektoralpolitik NRP in die P-LRB oder sehen die NRP in Teilen als ein Umsetzungsinstrument der P-LRB. Andere plädieren dafür, die NRP fest als Massnahme innerhalb der KoRE zu definieren oder als Pendant zu den AP V&S weiterzuentwickeln. Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die NRP als Schlüsselmassnahme der P-LRB wahrgenommen wird. Dass das NRP-Pilotprogramm für Berggebiete und die Plattform regiosuisse als Kernmassnahmen der P-LRB gelten, die NRP aber nicht, sei in den Regionen nicht verständlich.

### 2.3.3. Kohärenz der P-LRB mit raumrelevanten Sektoralpolitiken

#### **Bundesakteure nehmen die P-LRB kaum als Orientierungsrahmen für Sektoralpolitiken wahr**

Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen der P-LRB und den Sektoralpolitiken? In der Online-Befragung haben die Teilnehmenden die Kohärenz der P-LRB kritischer beurteilt als die der AggloPol. Der Aussage «Die P-LRB trägt spürbar zur besseren Koordination der Sektoralpolitiken bei» stimmen nur 8% der Befragten vollends zu (AggloPol 24%), 29% stimmen eher zu (AggloPol: 42%). Für die grosse Mehrheit trägt die P-LRB zu keiner spürbaren Verbesserung bei. Auch auf Bundesebene wird die P-LRB von einer deutlichen Mehrheit (60%) der Befragten (eher) nicht als wichtiger Orientierungsrahmen für raumrelevante Sektoralpolitiken wahrgenommen. Kein einziger Befragter betrachtet die P-LRB eindeutig als wichtigen Orientierungsrahmen. Die Einschätzung der befragten Vertretenden von ARE und SECO fällt auch hier nochmals kritischer aus als von anderen Bundesämtern. Ähnlich wie bei der AggloPol sind sich die befragten Bundesakteure grossmehrheitlich einig (59% stimmen zu, 17% eher zu), dass konkreter ausgezeigt werden sollte, wie die Sektoralpolitiken zu den Zielen der P-LRB beitragen.

#### **In den Sektoralpolitiken mit Bezug zu ländlichen Räumen steht P-LRB nicht im Fokus**

Die vertieft interviewten Akteure haben sich zur Kohärenz der Sektoralpolitiken mit der P-LRB sehr divers geäussert. Angemerkt wurde beispielsweise, dass finanzstarke Sektoralpolitiken in den vergangenen Jahren gewichtiger geworden seien, dass nicht nachvollzogen werden könne, weshalb einzelne wichtige Politiken (z.B. Pärkepolitik) nicht innerhalb der P-LRB aufgeführt seien oder dass der Zusammenhang zwischen NRP und der P-LRB nicht bekannt sei. Viele Politiken wie die Landwirtschafts- oder Tourismuspolitik seien zwar für die KoRE relevant, diese würden jedoch im Umsetzungsprozess kaum einbezogen. Hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen Sektoralpolitiken und KoRE vermisst ein Akteur eine stärkere Differenzierung der urbanen und ländlichen Räume – viele Sektoralpolitiken seien zu sehr gesamtschweizerisch ausgelegt. Als entscheidend für den künftigen Stellenwert wird dabei erachtet, inwiefern sich die verschiedenen Bundesämter respektive die Sektoralpolitiken künftig an dem Ziel der kohärenten Raumentwicklung orientieren.

## 2.4. Konzeption und Kohärenz von AggloPol und P-LRB insgesamt, Bekanntheit und künftige Gewichtung der Massnahmen

### 2.4.1. Konzeption und Kohärenz der Politiken insgesamt

#### **Dass es zwei Politiken gibt, wird als (eher) sinnvoll erachtet**

Auch wenn die Befragten es mehrheitlich als sinnvoll erachten, dass es mit AggloPol und P-LRB zwei Politiken gibt – eine für den urbanen Raum und eine für ländliche Räume und Berggebiete –, lässt das Antwortverhalten bei einem Teil der Akteure auch auf gewisse Vorbehalte schliessen: 38% finden die Unterscheidung sinnvoll, 37 Prozent finden sie eher sinnvoll. Rund ein Fünftel der Befragten äussert sich ablehnend oder kann das nicht beurteilen.

#### **Konzeptioneller Aufbau der KoRE in der Schweiz als Orientierungsrahmen**

Mehrere Interviewte äussern bei der Beurteilung der Konzeption der KoRE den Eindruck, diese sei aus einer Bundesoptik entstanden. AggloPol und P-LRB unter einem gemeinsamen Dach zusammenzuführen, beruhe auf praktischen und effizienzgetriebenen Überlegungen. Angesichts von Massnahmen wie den AP V&S im urbanen Raum seien zum einen Forderungen nach entsprechenden Programmen im ländlichen Raum laut geworden, zum anderen sei das Bedürfnis einer ganzheitlichen Sicht gewachsen. Das Dach der KoRE setze nun einen Rahmen. Jede der Querschnittspolitiken, Massnahmen und Instrumente habe jedoch ihre eigene Geschichte.

#### **Die Massnahmen- und Instrumenten-Logik wird als komplex wahrgenommen**

Positiv sehen mehrere Befragte die Tatsache, dass kohärente Raumentwicklung auf eine bessere Koordination der Raumpolitiken abziele. Bei vielen Themen gebe es grosse Übereinstimmungen, bei denen eine gemeinsame Herangehensweise sinnvoll sei. Die Massnahmen- und Instrumenten-Logik wird gleichwohl als komplex wahrgenommen. Mehrere Interviewte hinterfragen beispielsweise die Zuordnung der gemeinsamen und spezifischen Massnahmen und Instrumente. Sie kritisieren unter anderem den thematischen Umfang, die Tatsache, dass es zwei Grundlagendokumente gibt, oder dass unter dem Dach der KoRE sowohl organisatorisch-prozessuale als auch inhaltliche Elemente und Massnahmen aufgeführt werden. Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass viele Akteure mit einzelnen Massnahmen und Instrumenten arbeiten, diese jedoch nicht der KoRE zuordnen.

#### **Differenzierung nach AggloPol und P-LRB angesichts des Kohärenz-Ziels in Kritik**

Die Unterscheidung zwischen AggloPol und P-LRB widerspricht aus Sicht mehrerer Interviewter dem Kohärenzanspruch der KoRE. Obgleich das grundsätzliche Ziel einer kohärenten Raumentwicklung auf breite Zustimmung stösst, bezweifeln Einzelne, ob das derzeitige Dach der KoRE

mit seinen Querschnittspolitiken diesem Anspruch gerecht werden kann: Es stelle sich die Frage, ob man zu viele Ziele und Zielgruppen gleichzeitig erreichen wolle – und dadurch möglicherweise andere Massnahmen ausbremse. Einzelne haben den Eindruck, dass Schnittstellen zwischen Massnahmen und Instrumenten der KoRE und raumrelevanten Sektoralpolitiken zu wenig beachtet würden. Gleichwohl wird auch darauf verwiesen, dass die Aufbau-logik als Prozess zu verstehen sei, den es immer wieder zu reflektieren gelte.

Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass sich agglomerationsnahe ländliche Gebiete oftmals mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sehen wie Städte und Agglomerationen. Es wird kritisiert, dass sie von den Massnahmen der AggloPol (insbesondere AP V&S) trotzdem nicht profitieren könnten. Eine zu starre Differenzierung nach AggloPol und P-LRB stehe im Widerspruch zum KoRE-Leitsatz «in funktionalen Räumen denken und handeln».

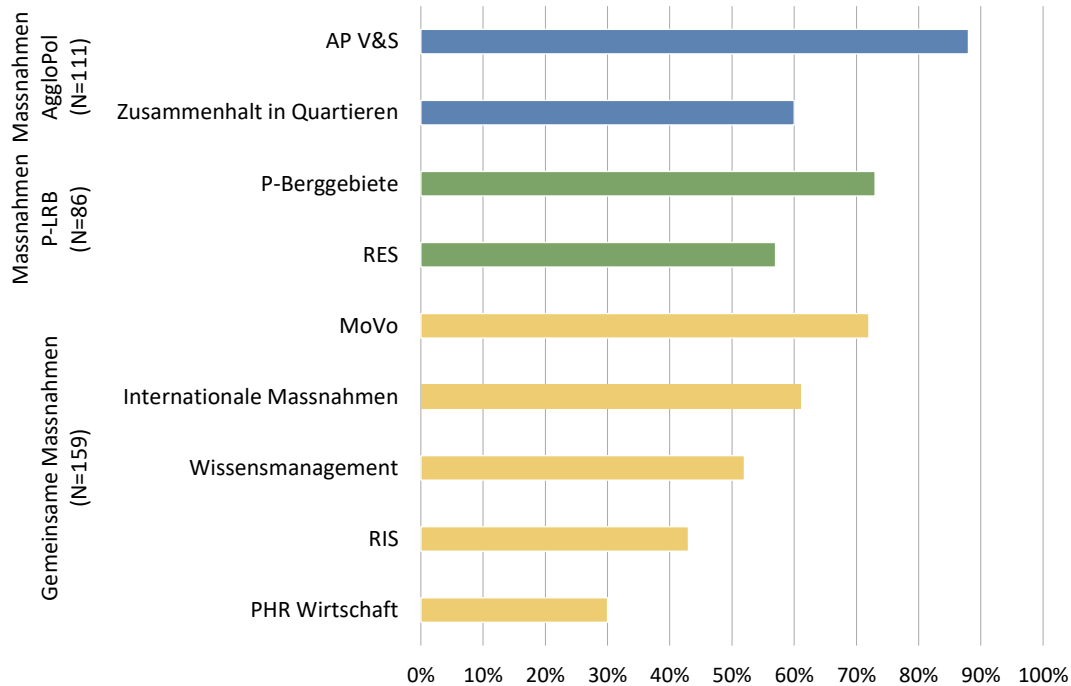
#### 2.4.2. Bekanntheit der Massnahmen

##### **Von allen Massnahmen sind die AP V&S am bekanntesten**

Die gemeinsamen und spezifischen Massnahmen der AggloPol und P-LRB befinden sich in Umsetzung oder sind bereits abgeschlossen (Stand: Juni 2022, vgl. Kapitel 1.1). Neben den im Politikkonzept der P-LRB erwähnten Massnahmen wurde mit den Pilotmassnahmen für die Berggebiete (P-Berggebiete) auch eine neue Massnahme ergänzt.

Der Bekanntheitsgrad der spezifischen und gemeinsamen Massnahmen der AggloPol und P-LRB unterscheidet sich gemäss Online-Befragung stark. Vergleichsweise am bekanntesten sind die AP V&S: Fast allen der befragten Akteure (88%), die sich speziell zur AggloPol geäussert haben, sind die AP V&S bekannt. Vor diesem Hintergrund sind auch die Aussagen der Online-Befragung und der vertiefenden Interviews einzuordnen (vgl. Kapitel 2.2). Von den Akteuren, die in der Online-Befragung Fragen zur P-LRB beantwortet haben, kennen drei Viertel die NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete (P-Berggebiete) (73%). Die Regionalen Entwicklungsstrategien (RES) sind weniger bekannt (57%). Die MoVo sind von den gemeinsamen Massnahmen der AggloPol und P-LRB am bekanntesten: Fast drei Viertel der Befragten (72%) kennen die Massnahme.

Abbildung 14: Bekanntheit der spezifischen und gemeinsamen Massnahmen von AggloPol und P-LRB



Frage: Welche der Massnahmen der Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol) und/oder der Politik der ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) sind Ihnen bekannt?

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

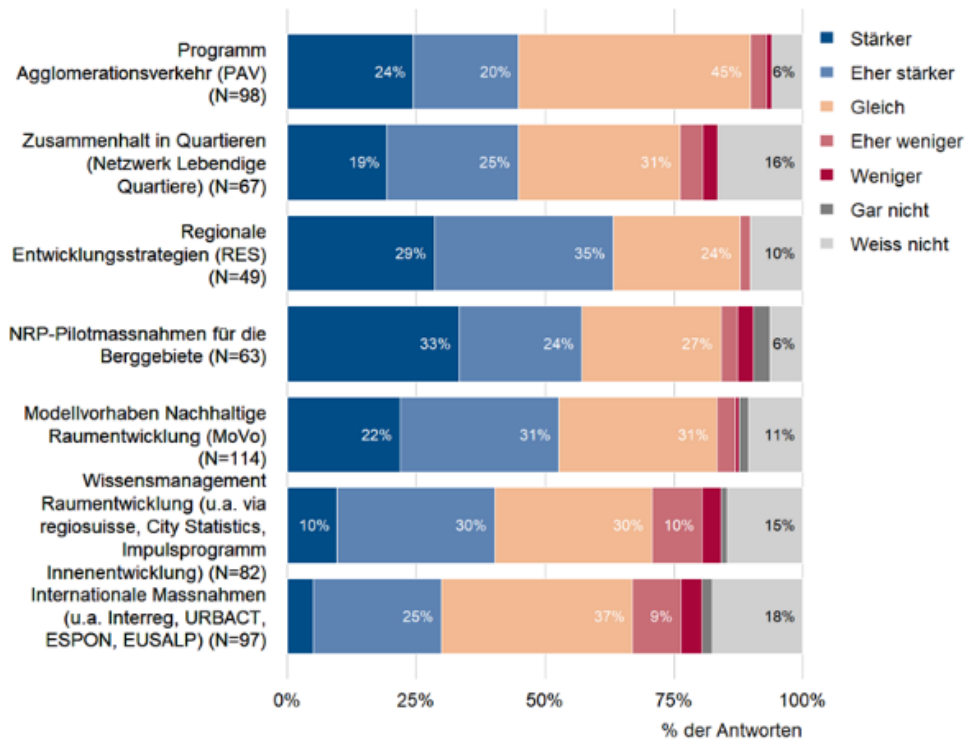
### 2.4.3. Weiterentwicklung bestehender und neuer Massnahmen aus Akteursicht

#### **Bestehende Massnahmen sollten aus Mehrheitssicht gleich oder stärker gewichtet werden**

Wie sollen die Massnahmen der AggloPol und P-LRB künftig gewichtet werden? Die Umfrageresultate zeigen eine deutliche Tendenz: Die Befragten finden mehrheitlich, dass die bestehenden Massnahmen künftig mindestens gleich oder stärker als bisher gewichtet werden sollten (vgl. Abbildung 15). Aus Sicht der meisten Befragten (64%) sollen die regionalen Entwicklungsstrategien stärker gewichtet werden. Bei den bereits gewichtigen AP V&S halten sich die Befürworter die Waage: Je knapp die Hälfte (45%) plädieren für eine stärkeres oder ein gleichbleibendes Gewicht.



Abbildung 15: Zukünftige Gewichtung der Massnahmen AggloPol und/oder P-LRB



Frage: Wie stark sollte(n) die Massnahme(n) künftig gewichtet werden im Vergleich zu heute?

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

Wie die Massnahmen künftig gewichtet werden sollen, dazu gehen die Meinungen der verschiedenen Akteursgruppen auseinander (für detaillierte Auswertungen, vgl. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Regionen, Städte und Gemeinden sprechen sich am deutlichsten für eine Stärkung des AP V&S aus. Demgegenüber wünschen sich die Akteure des Bundes sowie die weiteren Akteure<sup>9</sup> am deutlichsten eine Stärkung des Programms Zusammenhalt in Quartieren. Die RES sollen künftig hauptsächlich mit Blick auf die Bedürfnisse der Regionen, Städte und Gemeinden gestärkt werden. Bei den NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete fallen vor allem die Bundesakteure aus der Reihe: 43% der von dieser Akteursgruppe Befragten sind der Ansicht, dass diese künftig gleich gewichtet werden sollen; 14% sprechen sich sogar dafür aus, dass diese überhaupt nicht mehr gewichtet werden. Die MoVo sind vor allem aus Sicht der

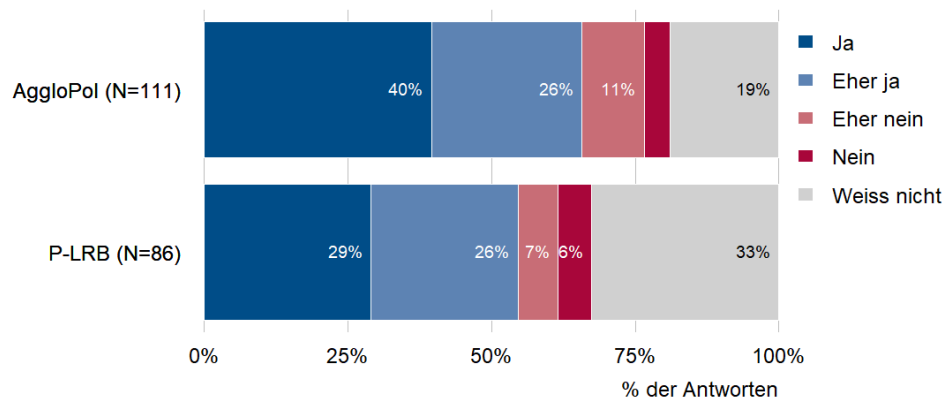
<sup>9</sup> Weitere Akteure: Dazu zählen alle Akteure, die nicht zu Bund, Kanton oder Region/Stadt/Gemeinde gehören. Dazu zählen Verbände, Netzwerke, WissenschaftlerInnen und ProjektträgerInnen der Massnahmen (sofern nicht Kanton/Region/Stadt/Gemeinde).

Bundesakteure und der weiteren Akteure zu stärken. Auch beim Wissensmanagement sprechen sich die Bundesakteure am deutlichsten für eine Stärkung aus.

### Befragte wünschen sich weitere Massnahmen in AggloPol und P-LRB

In der Online-Befragung spricht sich eine Mehrheit dafür aus, weitere Massnahmen in die AggloPol (66%) und der P-LRB (55%) aufzunehmen (vgl. Abbildung 16). Nur wenige (13-15%) wünschen keine weiteren Massnahmen. Die Mehrheit der Befragten wünscht sich dabei spezifische Massnahmen (AggloPol: 69%, P-LRB: 74%), jeweils die Hälfte von ihnen sogar räumlich differenzierte Massnahmen innerhalb der AggloPol respektive P-LRB. Gemäss den Befragten sollten dabei die Themen Umwelt, Natur und Landschaft (u.a. Freiraumentwicklung, Bewältigung von Hitzeinseln in Städten) sowie sozialräumliche Aspekte stärker berücksichtigt werden. Aus den regionalen Fallstudien kann kein bestimmter Bedarf nach neuen Massnahmen abgeleitet werden. Hingegen wird der Wunsch geäussert, bestehende Massnahmen flexibler einsetzen zu können (z.B. MoVo) und thematisch breiter aufzustellen (z.B. AP V&S, NRP).

Abbildung 16: Ergänzung neuer Massnahmen in AggloPol und P-LRB



Frage: Sollten aus Ihrer Sicht neue Massnahmen in der AggloPol respektive P-LRB ergänzt werden?

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

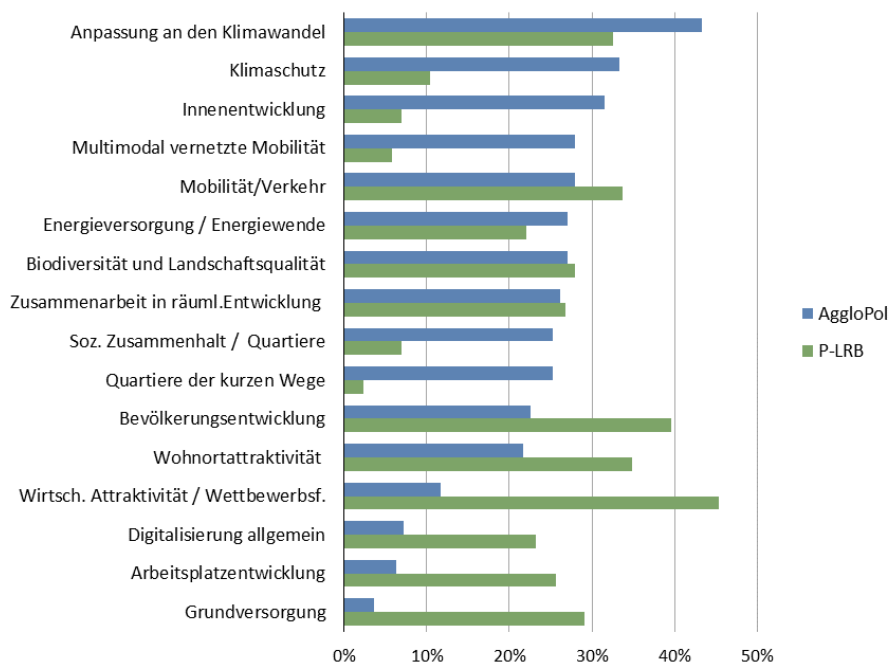
## 2.5. Künftige Herausforderungen und übergeordnete Optimierungspotenziale aus Sicht der Akteure

### 2.5.1. Herausforderungen heute und in Zukunft

#### **Bekannte Herausforderungen noch immer relevant – sie unterscheiden sich aber je Raumtyp**

Globalisierung, Urbanisierung, Digitalisierung, Individualisierung, demographischer Wandel und Klimawandel: Diese Herausforderungen und Megatrends hat der Rat für Raumordnung (ROR) im Jahr 2019 für eine kohärente Raumentwicklung in Agglomerationen, ländlichen Räumen und Berggebieten identifiziert. Zahlreiche weitere Publikationen haben die spezifischen und gemeinsamen Herausforderungen urbaner und ländlicher Räume analysiert. Im Rahmen der Interviews, Fokusgruppen und Online-Befragung für die vorliegende Evaluation hat sich gezeigt, dass diese Herausforderungen aus Sicht der befragten Akteure grundsätzlich nach wie vor zentral sind – die Relevanz unterscheidet sich aber je nach Raumtyp. Die folgende Abbildung zeigt, welches die jeweils zehn wichtigsten Herausforderungen aus Sicht der Befragten für die künftige Ausrichtung der AggloPol und P-LRB am relevantesten wären.

**Abbildung 17: Vergleich der als prioritär erachteten Herausforderungen AggloPol und P-LRB**



Frage: Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Herausforderungen für die urbanen Räume resp. die ländlichen Räume und Berggebiete, die in der Agglomerationspolitik (AggloPol) resp. Politik der ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) in den kommenden Jahren thematisch schwergewichtig angegangen werden sollen? Mehrfachauswahl von 5 Antworten, N =111 (AggloPol), N=86 (P-LRB), Darstellung der jeweils prioritären 10 Herausforderungen AggloPol resp. P-LRB.

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### Die AggloPol sollte künftig schwergewichtig die Herausforderung des Klimawandels angehen

Für die urbanen Räume sind aus Sicht der Befragten klimatische Herausforderungen prioritär. Die Anpassung an den Klimawandel zählt für 40 Prozent der Befragten zu den zentralen Herausforderungen, die die AggloPol in den kommenden Jahren schwergewichtig angehen sollte. Gemessen an der Zahl der Nennungen sind darüber hinaus sind Klimaschutz, Innenentwicklung sowie Mobilität/Verkehr und multimodal vernetzte Mobilität als Herausforderungen für urbane Räume prioritär anzugehen.

### Wirtschaftliche Attraktivität als prioritäre Herausforderung für die ländlichen Räume

Die wirtschaftliche Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit zählt für fast die Hälfte der Befragten zu den fünf wichtigsten Herausforderungen, die die P-LRB künftig schwergewichtig angehen sollte. Aus den Umfrageergebnissen geht zudem hervor, dass aus Sicht der Befragten die Bevölkerungsentwicklung (Alterung, Abwanderung) und die Wohnortattraktivität stärker gewichtet werden sollten. Auch klimatische Herausforderungen werden von einem hohen Anteil der Befragten als wichtig erachtet, in der Rangliste stehen sie bei der P-LRB – im Gegensatz zur AggloPol – jedoch nicht an oberster Stelle.

### Weiterentwicklung AggloPol- und P-LRB: Herausforderungen nach Raumtyp differenzieren

Die Resultate der Online-Befragung geben Hinweise darauf, welche Herausforderungen in den gemeinsamen und spezifischen Massnahmen der AggloPol und P-LRB künftig schwerpunktmäßig angegangen werden könnten. Die folgende Tabelle fasst zusammen, wie sich die von den Befragten als prioritär eingestuften Herausforderungen konzeptionell einordnen liessen.

**Tabelle 2: Konzeptionelle Einordnung prioritärer Herausforderungen**

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

Tabelle INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar bis am 15. März 2022.

### 2.5.2. Weitere Optimierungspotenziale aus Sicht der Akteure

Der folgende Abschnitt fasst Verbesserungsvorschläge der Akteure zur Konzeption aus den verschiedenen Erhebungen zusammen. An dieser Stelle handelt es sich um Verbesserungsvorschläge und Optimierungspotenziale auf einer generellen Ebene. Die spezifische Akteurssicht zu AggloPol, P-LRB sowie dem Dachkonzept wurden bereits direkt in den jeweiligen Kapiteln beleuchtet (siehe Pfeil-Symbol).



#### **Schnellere Prozesse, Flexibilitäten und Experimentierfelder zulassen**

Mehrere interviewte Akteure wünschen sich schnellere Prozesse und grössere Flexibilitäten (zeitlich, thematisch) und Möglichkeiten, im Rahmen der Massnahmen zu «experimentieren» oder «Sandboxes» zuzulassen. Innerhalb der bestehenden Instrumente sollten Pilotprojekte möglich sein. Viele Akteure schätzen diesbezüglich vor allem die MoVo, erhoffen sich teils aber auch bei dieser Massnahme schnellere und transparentere Prozesse, die unmittelbarere Projektarbeit zulassen.



#### **Schnittstellen innerhalb von AggloPol und P-LRB identifizieren und weiter stärken**

Optimierungspotenzial sehen mehrere der vertieft interviewten Akteure bei unzureichend genutzten Schnittstellen: Trotz thematischer und prozessualer Überschneidungen seien AggloPol und P-LRB aus ihrer Sicht noch zu wenig miteinander verknüpft. Chancen und Bedarf sehen die Befragten unter anderem in der Identifizierung und besseren Nutzung bereits bestehender Gremien, einer verstärkten strukturellen Zusammenarbeit auf Projektebene, aber auch in einer wachsenden Sensibilität für zunehmende Herausforderungen und gegenseitige Abhängigkeiten von urbanen und ländlichen Räumen. Gleichwohl wird in diesem Zusammenhang aber auch auf fachliche Grenzen sowie spezifische Interessen und Problemlagen verschiedener Räume verwiesen. Die Komplexität sei hoch, nicht alle Themen könnten in derselben Tiefe angegangen werden.



#### **Neben Umwelt-Themen auch Soziales in beiden Politiken stärker berücksichtigen**

Obwohl gemäss Online-Befragung der soziale Zusammenhalt nicht zu den prioritären Herausforderungen gezählt wird, sondern allen voran Klimaschutz und wirtschaftliche Attraktivität, haben auffallend viele der vertieft interviewten Akteure im Zusammenhang mit konzeptionellen Optimierungspotenzialen soziale Aspekte angesprochen. Aus Sicht dieser Akteure sollten soziale Themen wie demografischer Wandel oder Grundversorgung bei der konzeptionellen Weiterentwicklung stärker in den Fokus rücken. Sie begründen dies unter anderem damit, dass für eine kohärente Raumentwicklung neben z.B. infrastrukturellen Gegebenheiten auch gesell-

schaftliches Zusammenleben und Integration wichtige Voraussetzungen seien. Innerhalb welcher Massnahme sozialräumliche Themen indes angegangen werden sollte, dazu bleiben die Aussagen vage oder divers, etwa was eine mögliche Umsetzung innerhalb der Agglomerationsprogramme betrifft. Für den Einbezug dieser Themen spricht aus Sicht dieser Akteure, dass ganzheitlicher vorgegangen werden sollte und soziale und kulturelle Aspekte gegenüber verkehrlichen Ansprüchen gestärkt werden müssten.



### Übergeordneten Mehrwert der Politiken stärker verdeutlichen

Angesichts der übergeordneten Zielsetzung einer kohärenten Raumentwicklung, der teilweisen konzeptionellen Unklarheiten sowie dem – zumindest partiell vorhandenem – sektoriellen Denken und Handeln, fordern mehrere der vertieft Interviewten eine «transversalere Ausrichtung». Ihrem Eindruck zufolge ist den umsetzenden Akteuren nicht immer bewusst, inwiefern sie zu einer kohärenten Raumentwicklung beitragen – und das obgleich bereits auf Quartierebene viele Themen sehr transversal sind. Um den übergeordneten Mehrwert stärker bewusst zu machen, müssten die Politiken partizipativ gestaltet sein. In einer regionalen Fallstudie (Region Zürich und Umgebung) wurde zum Ausdruck gebracht, dass es eine «Überwindung des Silodenkens» und eine «Flexibilisierung der Sektoralpolitiken des Bundes» brauche, damit diese zu einer integralen Wirkung im Raum beitragen und damit besser mit den Zielen der KoRE verknüpft werden könnten. Gleichwohl wird aber auch festgehalten, dass bereits die dank AggloPol und P-LRB erfolgende transversale Zusammenarbeit ein Erfolg sei. Dieser soll als solcher auch hervorgehoben werden.

## 2.6. Zwischenfazit

Kohärente Raumentwicklung erachten nahezu alle im Rahmen dieser Evaluation befragten Akteure als wichtiges und zentrales Anliegen für die Schweiz. Beim Konzept und den Massnahmen der AggloPol und der P-LRB bestehen aus Sicht der Akteure hingegen Optimierungspotenziale.

- **Zielsetzung der kohärenten Raumentwicklung:** Das grundsätzliche Ziel einer «kohärenten Raumentwicklung» wird von den Akteuren kaum hinterfragt. Der Begriff selbst wird gleichwohl als diffus wahrgenommen. Die Ergebnisse geben Hinweise, dass sowohl die Zielsetzung als auch das Konzept auf den verschiedenen föderalen und sektoralen Ebenen sowie unter den raumrelevanten Akteuren nicht einheitlich verstanden wird. Insbesondere für die Umsetzungsakteure vor Ort blieben diese abstrakt und theoretisch.
- **Kohärenz raumrelevanter Sektoralpolitiken mit der AggloPol und P-LRB:** Deutliche Kritik wird zur (fehlenden) Kohärenz raumrelevanter Sektoralpolitiken mit der AggloPol und P-LRB geäussert. Vor allem aus Sicht vieler befragten Bundesakteure wird die kohärente Raumentwicklung in den Sektoralpolitiken viel zu wenig gewichtet. Insbesondere mit der Verkehrs-

und Umweltpolitik bestehe ein hoher Abstimmungsbedarf, der künftig aktiver angegangen werden müsse.

- **Zielsetzung und Konzeption der AggloPol:** Die Ziele und Themensetzung der AggloPol werden grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Aus Sicht der Befragten sollten die Themen Lebensqualität und Siedlungsentwicklung indes künftig höher gewichtet werden. Die AP V&S sind auf Massnahmenebene am bekanntesten – vielfach werden sie gleichgesetzt mit der AggloPol selbst. Die AP V&S empfinden viele als Erfolgsmodell. Kritik gibt es unterdessen an der so wahrgenommenen Fokussierung auf die Infrastrukturentwicklung. Mehrere wünschen sich eine stärkere Gewichtung anderer Themen (z.B. sozialräumliche Entwicklung, Klima, Landschaft) in der AggloPol.
- **Zielsetzung und Konzeption der P-LRB:** Die P-LRB wird im Vergleich zur AggloPol – insbesondere auf lokaler Ebene – als deutlich weniger bekannt wahrgenommen. Die bestehenden Ziele der P-LRB sind aus Sicht der Akteure überwiegend aktuell. Verstärkt in den Fokus rücken sollten aus ihrer Sicht aber künftig die Themen Wohnen, Arbeit und Grundversorgung. Die Struktur der P-LRB ist vielen Akteuren unklar – insbesondere im Vergleich zur AggloPol. Häufig wird die P-LRB gleichgesetzt mit der NRP, obgleich sie im engeren Sinn nicht zu den Massnahmen der P-LRB zählt, sondern als raumrelevante Sektoralpolitik des Bundes gilt.
- **Konzeption der Politiken gesamt:** Zur Konzeption der gemeinsamen und spezifischen Massnahmen der AggloPol und der P-LRB ist das Stimmungsbild geteilt. Der Aufbau der Querschnittspolitiken unter dem Dach der kohärenten Raumentwicklung sowie die Massnahmenlogik wird als komplex wahrgenommen. Dass es verschiedene Grundlagendokumente<sup>10</sup> gibt, empfinden mehrere Akteure als herausfordernd. Mehrere Befragte können zudem nicht nachvollziehen, dass unter dem Dach der KoRE sowohl organisatorisch-prozessuale (z.B. BN KoRE, TK) als auch bereichsorientierte Massnahmen (u.a. AP V&S, MoVo, RIS ...) aufgeführt werden. Gleichwohl wird die Unterteilung der Massnahmen von vielen auch als sinnvoll erachtet, angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen je nach Raumtyp.
- **Künftige Herausforderungen und übergeordnete Optimierungspotenziale:** Die vom ROR im Jahr 2019 definierten Megatrends – Globalisierung, Urbanisierung, Digitalisierung, Individualisierung, demographischer Wandel und Klimawandel – sind aus Akteurssicht nach wie vor aktuell, würden sich aber je nach Raumtyp in ihrer Dimension unterscheiden. Die AggloPol sollte gemäss Online-Befragung künftig schwergewichtig die Herausforderung des Klimawandels angehen, bei ländlichen Räumen und Berggebieten sollte künftig hingegen die wirtschaftliche Attraktivität im Vordergrund stehen. Für die Weiterentwicklung der AggloPol-

---

<sup>10</sup> u.a. Schweizerischer Bundesrat (2015a): Agglomerationspolitik des Bundes 2016+ und Schweizerischer Bundesrat (2015b): Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.

und P-LRB sehen die Akteure des Weiteren folgende generelle Optimierungspotenziale: Im Rahmen der Massnahmen sollten schnelle Prozesse, Flexibilitäten und Experimentierfelder zugelassen, Schnittstellen innerhalb von AggloPol und P-LRB identifiziert und weiter gestärkt sowie soziale Themen und Themen mit Umweltbezug stärker in den Fokus gerückt werden.



### 3. Governance aus Sicht der befragten Akteure

Die horizontale Governance-Struktur beschreibt die Steuerung und Zusammenarbeit auf Bundesebene. Federführend bei der AggloPol und P-LRB sind die beiden Bundesämter ARE und SECO. Gemeinsam leiten sie das Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land (BN KoRE), welches ein Ausschuss der Raumordnungskonferenz (ROK)<sup>11</sup> ist. Die Tripartite Konferenz (TK) ist eine tripartite politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, die den Austausch über die drei verschiedenen Staatsebenen fördert.

#### 3.1. Horizontale Governancessstruktur auf Bundesebene

Wie funktionieren die horizontale Governancessstruktur sowie die implementierten Prozesse? Wie zweckdienlich sind die Strukturen auf Bundesebene? Dieses Kapitel fasst hierzu die Erkenntnisse zur Governance auf Bundesebene zusammen.

##### 3.1.1. Co-Lead ARE-SECO

ARE und SECO sind im Auftrag des Bundesrats seit 2015 gemeinsam für die Umsetzung der AggloPol und P-LRB unter dem Dach der kohärenten Raumentwicklung zuständig. Mehrere Evaluationen und Berichterstattungen aus den vergangenen Jahren haben den beiden Ämtern eine gute Zusammenarbeit bescheinigt (u.a. B.S.S./Evaluanda/INFRAS 2018, EBP/CEAT/INFRAS 2010, INFRAS 2015). Gleichwohl wurden aber auch Herausforderungen identifiziert, z.B. was die ämterübergreifende Zusammenarbeit und die Themensetzung betrifft. Im Rahmen dieser Evaluation sind insbesondere die interviewten Akteure vertieft darauf eingegangen.

##### **Zusammenarbeit zwischen ARE und SECO gut – teils aber Kritik an operativem Vorgehen**

Als gut oder sogar sehr gut nehmen die zum Co-Lead interviewten Bundesakteure die Zusammenarbeit zwischen ARE und SECO wahr. Positiv heben verschiedene Befragte auch ausserhalb von ARE und SECO die Entwicklungen in den vergangenen Jahren hervor. Die Zusammenarbeit sei etabliert, transparent, vertrauensvoll und kollegial. Man verfolge eine gemeinsame Vision und versuche Synergien zu schaffen und zu nutzen. Als Vorteil am gemeinsamen Co-Lead erachten einzelne Befragte u.a., dass ein besseres gemeinsames Verständnis der Sachlage entstehe, die beiden Ämter ihre unterschiedlichen inhaltlichen und methodischen Ansätze einbringen könnten sowie nach aussen gemeinsam Verantwortung für die Politiken AggloPol und P-LRB im Speziellen und der kohärenten Raumentwicklung im Allgemeinen zeigten. Kritik gibt es

---

<sup>11</sup> Gemäss Art. 4 Absatz 5 der Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (SR 709.17) kann die ROK für spezifische Fragen Ausschüsse einsetzen.

vereinzelt an den Zuständigkeiten sowie der strukturellen und operativen Ausrichtung des Co-Leads. Demnach würden amtsintern notwendige Vorab-Prozesse den Zusammenarbeitsprozess verlangsamen, es bestünden Unklarheiten bei der Rollenaufteilung und es fehle eine klare und regelmässige Struktur des bilateralen Austauschs.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Spezifische Aufgaben der Bundesämter verdeutlichen und ihre Positionen stärken**

Hinsichtlich der Rollen von ARE und SECO zeigen sich zwei Sichtweisen: Mehrere befragte Akteure sprechen sich dafür aus, die Position des ARE im Bereich der kohärenten Raumentwicklung zu stärken, andere Befragte sehen diesbezüglich aber keinen Handlungsbedarf. Argumente für eine stärkere Rolle des ARE sind unter anderem, dass die Führungsfunktion noch zu wenig ausgeprägt sei, um andere Ämter besser einzubeziehen, die Koordinationsrolle gestärkt werden müsse und die thematischen Zielsetzungen zu schärfen seien. Bei beiden Ämtern sehen einzelne Befragte Optimierungsbedarf in Bezug auf ihre Präsenz im Kontext der kohärenten Raumentwicklung (KoRE) nach aussen. Lokale Akteure bräuchten mit Bezug zur KoRE klare Ansprechstellen. ARE und SECO müssten eine prominentere Rolle bei Massnahmen der AggloPol und P-LRB spielen sowie ein stärkeres Gewicht gegenüber den relevanten Akteuren auf kantonaler Ebene zeigen.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Strukturen stärker auf inhaltliche und prozessuale Diversität ausrichten**

In den vertiefenden Interviews haben mehrere Befragte auf die Komplexität der AggloPol und P-LRB verwiesen und auf die damit verbundenen Herausforderungen für die Schlüsselakteure auf Bundesebene. Die Möglichkeiten von ARE und SECO – und möglicherweise weiteren Bundesämtern –, die inhaltlich und prozessual vielfältigen Massnahmen zu steuern, hingen entscheidend von den verfügbaren personellen Ressourcen bei den Bundesämtern ab. Gemäss einzelnen Interviewten führt die Komplexität der Politiken zu einer anspruchsvollen Koordination und erfordert eine langjährige Erfahrung der zuständigen Mitarbeitenden.

### 3.1.2. Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land (BN KoRE)

Das BN KoRE ist ein Koordinations- und Kooperationsgremium des Bundes zur kohärenten Raumentwicklung mit dem Ziel, die Umsetzung der AggloPol und P-LRB abzustimmen und ämterübergreifende räumliche Ansätze und Projekte zu behandeln.

#### **Bundesnetzwerk kohärente Raumentwicklung Stadt-Land (BN KoRE)**

Das BN KoRE ist ein Ausschuss der ROK (vgl. Art. 4 Absatz 5 der Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben, SR 709.17). Das BN KoRE besteht seit 2017 und ist aus dem Bundesnetzwerk ländlicher Raum (BNLR) hervorgegangen. Das BN KoRE umfasst ein Leitungsgremium (ca. 2 Sitzungen/Jahr) sowie eine Kerngruppe (ca. 3-4 Sitzungen/Jahr). Federführend sind die beiden Bundesämter ARE und SECO. Den im Rahmen dieser Evaluation durchgeführten Interviews zufolge nehmen Vertretende des BLW, BAFU und des BWO darüber hinaus regelmässig an den Sitzungen teil. Vertretende von BAV und ASTRA seien – entgegen der ursprünglichen Zielsetzung (vgl. ARE/SECO 2017a) bzw. dem Organigramm – auf Wunsch der beiden Ämter nicht aktiv beteiligt. Als Herausforderungen wurden zwischenzeitlich u.a. die raumübergreifende Ausrichtung des BN KoRE sowie der zu starke Fokus auf ländliche Räume und Berggebiete identifiziert (ARE/SECO 2019, regiosuisse 2021a). Ein konkretes Themensetting, eine Erweiterung des BN KoRE zur Verstärkung der Kooperation mit relevanten Sektoralpolitiken sowie eine Identifikation von Synergien und Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Gremien wurden als Verbesserungsvorschläge identifiziert (ARE/SECO 2019).

**Abbildung 18: Zusammensetzung und Struktur BN KoRE**



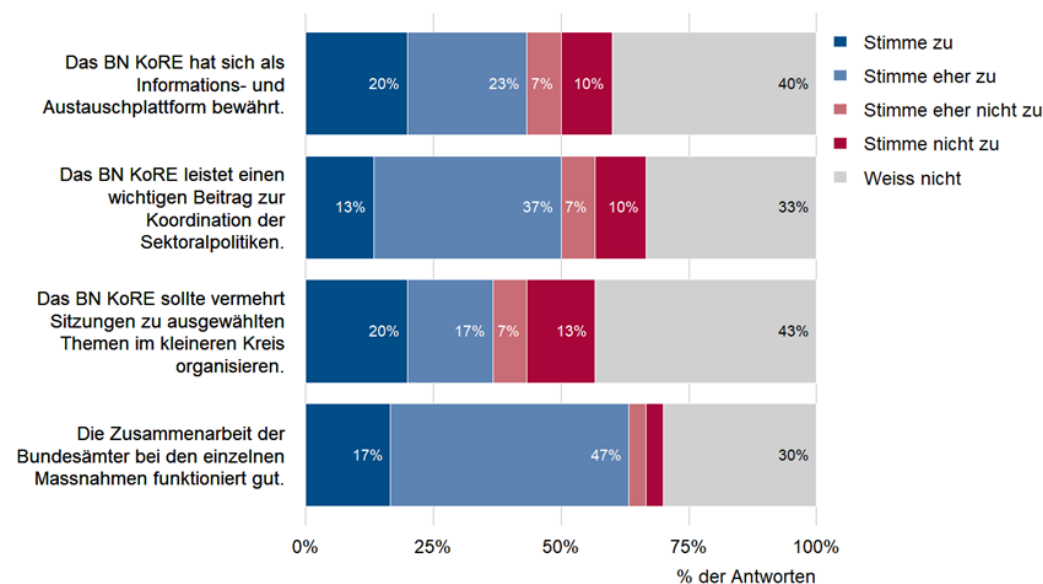
Grafik INFRAS. Quelle: ARE/SECO 2021.

#### **Zurückhaltend positive Einschätzung des BN KoRE**

In der Online-Befragung fällt das Stimmungsbild zum BN KoRE einerseits zurückhaltend positiv aus: Die Mehrheit der befragten Bundesakteure, die zum BN KoRE eine Einschätzung gegeben

haben, findet grundsätzlich, dass sich das BN KoRE als Informations- und Austauschplattform bewährt hat, einen wichtigen Beitrag zur Koordination der Sektoralpolitiken leistet und die Zusammenarbeit der Bundesämter bei den einzelnen Massnahmen gut funktioniert. Andererseits stimmen die meisten Akteure den vorgegebenen Aussagen nur mit Vorbehalten zu, was auf Optimierungspotenziale hindeutet. Je nach Akteursgruppe unterscheiden sich die Meinungen deutlich: Die Befragten des ARE beispielsweise haben das BN KoRE vergleichsweise kritischer als die des SECO bewertet. Auffallend ist, dass viele befragte Bundesakteure keine Einschätzung gegeben haben (vgl. Anteil «weiss nicht»). Ein Grund hierfür könnte sein, dass ihr Bundesamt im BN KoRE nicht aktiv vertreten ist.

**Abbildung 19: Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung**



Frage: Das Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land-Berg (BN KoRE) ist das Koordinations- und Kooperationsgremium des Bundes für die abgestimmte Umsetzung der AggloPol und der P-LRB. Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? N=30

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### **Austausch zwischen Bundesämtern von hoher Bedeutung – aber Kritik an Zusammensetzung BN KoRE**

Die vertiefenden Interviews mit Bundesakteuren bestätigen grundsätzlich das Stimmungsbild der Online-Befragung zum BN KoRE. Fast alle Interviewten erachteten es als unabdingbar, dass sich die relevanten Bundesämter regelmässig zur kohärenten Raumentwicklung austauschen. Grossmehrheitlich kritisch kommentieren die Befragten jedoch die Zusammensetzung und Organisation des BN KoRE. Einerseits wird stark bemängelt, dass nicht alle notwendigen Ämter in

BN KoRE mitwirken. Andererseits werden von den nicht mitwirkenden Bundesämtern Redundanzen mit anderen, bestehenden Austauschgefässen. Im Folgenden sind die Kernaussagen der Interviewten zum BN KoRE zusammengefasst:

- **Information und Austausch:** Positiv heben mehrere Akteure die ämterübergreifende Koordinationsmöglichkeit zur kohärenten Raumentwicklung via BN KoRE hervor. Das Gremium ermögliche, sich unmittelbar abzustimmen – dies sei eine Grundvoraussetzung angesichts gemeinsamer Aufgaben. Allein den Informationsaustausch betrachten Einzelne als wichtigen Beitrag zum übergeordneten Ziel kohärente Raumentwicklung. Dazu sei auch ein besseres gegenseitiges Verständnis und Vertrauensverhältnis aufgebaut worden. Als Stärke wird bezeichnet, dass in dem Gremium auch Differenzen zwischen den Ämtern thematisiert würden. Die generelle Informationsfunktion stösst aber auch auf Kritik. Demzufolge könne das BN KoRE einzelnen Akteuren zufolge Themen nur oberflächlich anreissen. Eine effiziente operative Zusammenarbeit sei jedoch angesichts der thematischen Breite eine Herausforderung.
- **Zusammensetzung:** Mehrere interviewte Akteure – sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Bundes – bemängeln die Konstellation des BN KoRE. Sie kritisieren, dass Ämter mit Infrastrukturbezug – allen voran das BAV und ASTRA – entgegen der ursprünglichen Idee (vgl. ARE/SECO 2017a) aktuell nicht im BN KoRE aktiv vertreten seien<sup>12</sup>. Diese lückenhafte Konstellation erschwert gemäss diesen Befragten die Gesamtsicht, schwäche die Glaubwürdigkeit bei Akteuren vor Ort und werde der Bedeutung von Infrastruktur- und Verkehrsanliegen im Bereich der kohärenten Raumentwicklung nicht gerecht.
- **Parallele Koordinationsgefässe:** Dieser Kritik begegnen mehrere Befragte mit dem Argument, dass neben dem BN KoRE auch andere Koordinationsgefässe, z.B. für die Umsetzung der Massnahmen AP S&V oder MoVo bestünden. Als Beispiel wird dazu von diesen Ämtern vor allem der «Jour fixe Mobilität»<sup>13</sup> genannt. Mehrere Interviewaussagen lassen darauf schliessen, dass dieses Gefäss für Ämter wie BAV, ASTRA und BFE verglichen mit dem BN KoRE als attraktiver bzw. bewährt wahrgenommen wird – etwa was die inhaltliche Ausrichtung betrifft oder die Möglichkeit, eigene Themen zu setzen. Der Mehrwert des BN KoRE gegenüber dem «Jour fixe Mobilität» wird von einzelnen Befragten angezweifelt. Zudem wird von Einzelnen argumentiert, dass den betreffenden Akteuren der spezifische Mehrwert des BN KoRE möglicherweise nicht eindeutig klar sei und deshalb aus Ressourcengründen auf eine Teilnahme verzichtet werde. Demgegenüber erwidern das ARE und andere Befragte,

---

<sup>12</sup> Gemäss SECO/ARE 2019 war das BAV in einer Testphase Teil des BN KoRE.

dass die verschiedenen Gefässe nicht vergleichbar und komplementär seien und keine Doppelspurigkeiten beständen. Sie plädieren dafür, bestehende Gefässe zu nutzen, anstatt zusätzliche Strukturen oder gar Gremien zu schaffen.

- **Themenstruktur und Prozess:** Während das BN KoRE als Informationsplattform anerkannt wird (vgl. oben), erscheint die thematische Ausrichtung bzw. die prozessuale Ausgestaltung des Gremiums mehreren Interviewaussagen zufolge zu abstrakt, unspezifisch und komplex. Die Breite der teilnehmenden Bundesämter bzw. der diskutierten Themen sei zwar einerseits eine Stärke, führe aber andererseits zu einer unklaren Prioritätensetzung und gewissen Unverbindlichkeit und mindere die Motivation der Mitglieder. Einzelnen Akteuren erscheint der gegenwärtige Prozess zu wenig zielführend und effizient – oder sogar schwerfällig.<sup>14</sup> In Bezug auf die Themensetzung weisen einzelne Befragte darauf hin, dass dabei auch Rechtssetzungsprozesse und Anliegen der verschiedenen Bundesämter zu berücksichtigen seien.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Bundesämter mit Infrastrukturbezug stärker in BN KoRE einbeziehen**

Insbesondere ausgehend von den im BN KoRE aktiv vertretenden Ämtern ist in den Interviews der Wunsch deutlich geworden, Bundesämter wie BAV oder ASTRA in die Gremienarbeit einzu beziehen. Die Verbesserungsvorschläge reichen von der Forderung eines Top-down-Entscheids bzw. einer übergeordneten Anordnung zur Zusammensetzung des BN KoRE, über eine Veränderung der Austauschkultur – z.B. weniger reine Information – bis hin zu einer attraktiveren Gestaltung der Gremienarbeit selbst, beispielsweise durch die Möglichkeit, eigene Themen einzubringen.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: BN KoRE-Sitzungen themen- und problemzentrierter ausrichten**

Mehreren Interviewaussagen zufolge besteht der Wunsch nach einer fokussierteren, themenorientierteren Ausrichtung des BN KoRE anstelle eines eher oberflächlichen Austauschs. Vorgeschlagen wird u.a., konkrete Projekte zur Zusammenarbeit inklusive Zeitplan zu definieren, die Koordination dynamischer zu gestalten und die diskutierten Themen einzugrenzen. Mehrere Akteure regen an, im BN KoRE künftig problemorientierter vorzugehen. So wird beispielsweise vorgeschlagen, konkrete Fragestellungen und Themen auf die Agenda zu setzen und bei der Zusammensetzung des Teilnehmerkreises entsprechend situativ vorzugehen.

---

<sup>14</sup> Allerdings wird in diesem Zusammenhang auch darauf verwiesen, dass dieser Eindruck möglicherweise auch den pandemiebedingten Einschränkungen und der Notwendigkeit, die Sitzungen virtuell durchzuführen, geschuldet sei. Zeitraum: v.a. Anfang 2020 bis Anfang/Mitte 2022

## 3.2. Tripartite Zusammenarbeit

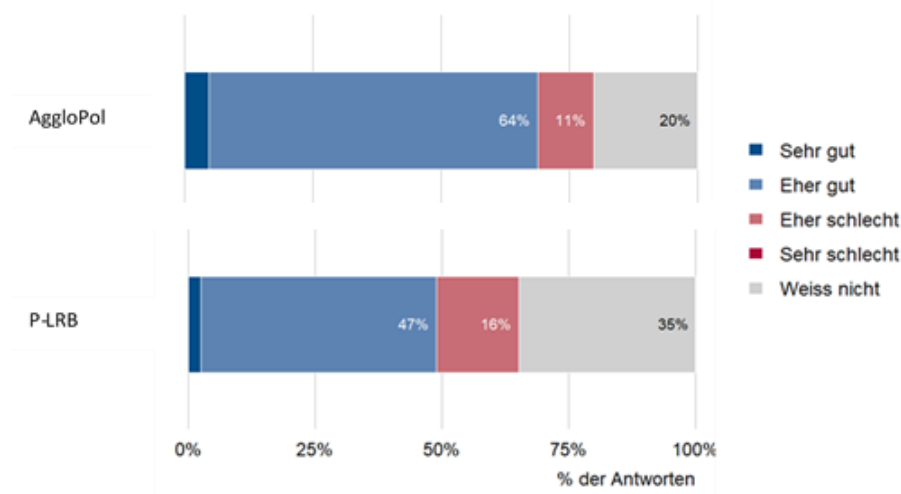
Wie funktioniert die vertikale Zusammenarbeit und welchen Beitrag leistet die TK? Das folgende Kapitel fasst die Erkenntnisse aus den Erhebungen zur generellen Zusammenarbeit über die verschiedenen Staatsebenen, der TK sowie zur weiteren raumrelevanten Zusammenarbeit zusammen.

### 3.2.1. Generelle Zusammenarbeit über verschiedene Staatsebenen

#### Zusammenarbeit wird bei AggloPol und bei P-LRB unterschiedlich beurteilt

Zur Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Umsetzung der Massnahmen wurden in der Online-Befragung die Vertretenden aller drei Staatsebenen befragt. Das Ergebnis: Bei der AggloPol hat ein höherer Anteil der Befragten die Zusammenarbeit positiv bewertet als bei der P-LRB. Während mehr als zwei Drittel der Befragten die Zusammenarbeit im Rahmen der AggloPol-Massnahmen als gut oder eher gut beurteilten, war dies bei der P-LRB lediglich bei knapp der Hälfte der Fall. Der hohe Anteil der «eher gut»-Antworten lässt darauf schliessen, dass die Zusammenarbeit funktioniert, aber auch noch besser sein könnte. Dass die Zusammenarbeit bei der AggloPol gegenüber der P-LRB besser beurteilt wird, könnte mit dem grossen Gewicht der Agglomerationsprogramme zusammenhängen. Innerhalb eines einzigen Instruments wie der Aggloprogramme dürfte die Zusammenarbeit einfacher sein als bei mehreren verschiedenen Instrumenten wie der P-LRB.

Abbildung 20: Umsetzung AggloPol/P-LRB: Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und/oder Gemeinden



Frage: Wie gut funktioniert aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und/oder Gemeinden bei der Umsetzung von Massnahmen der AggloPol/P-LRB (inkl. gemeinsame Massnahmen)? N=64/N=43

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.



### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Kommunikation der Gremienarbeit auf horizontaler und vertikaler Ebene stärken**

Die Zusammenarbeit könnte aus Sicht einzelner Interviewter nach innen und aussen optimiert werden, indem die Kommunikation der Ergebnisse aus den verschiedenen Zusammenarbeitsformaten und Gremien gestärkt würde. Unter anderem wird angemerkt, dass man als aussenstehender Akteur wenig über die Inhalte und Beschlüsse in den Gremien wisse.

#### **3.2.2. Tripartite Konferenz (TK)**

Die TK ist eine Plattform zur vertikalen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie befasst sich mit raumrelevanten Themen, die alle drei staatlichen Ebenen in der Schweiz betreffen.

#### **Tripartite Konferenz (TK)**

Die 2001 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) gegründete Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) wurde 2016 von den Trägern in die Tripartite Konferenz (TK) überführt. Anlass zur Neuausrichtung war, nicht nur auf rein städtische Themen zu fokussieren, sondern diese in Verknüpfung mit dem ländlichen Raum zu betrachten. Entsprechend sind die Ziele der TK, die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie zwischen urbanen und ländlichen Räumen zu fördern; sich mit raumrelevanten Themen von gesamtschweizerischem Interesse, die alle drei staatlichen Ebenen wesentlich betreffen, zu befassen; zur Entwicklung einer gemeinsamen Politik für die Agglomerationen und die ländlichen Räume sowie die Berggebiete beizutragen; und dabei die spezifischen Bedürfnisse der unterschiedlichen Räume zu berücksichtigen<sup>15</sup>. Das aktuelle Arbeitsprogramm setzt die thematischen Schwerpunkte für den Zeitraum 2022-2026. Die Plenumsitzung auf politischer Ebene der TK findet zwei Mal jährlich statt. Zudem besteht die Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA), welche die Plenumsitzungen vorbereitet.

Gemäss einer zur Vorbereitung auf das Arbeitsprogramm 2022-2026 der TK durchgeführten Evaluation von Interface (2021), wird vor allem der gegenseitige informelle Austausch als Mehrwert erachtet. Kritik gibt es u.a. an einer wahrgenommenen nachlassenden Fokussierung durch den Wechsel von der TAK zur TK, an der Schwerfälligkeit der Sitzungen – die u.a. durch die hohe Zahl der involvierten Personen und Themen, vorgefertigten Statements, wenig Raum

<sup>15</sup> vgl. Vereinbarung zwischen dem Bund, den Kantonen sowie den Städten und Gemeinden über die Tripartite Konferenz vom 28.10.2020 (Stand 30. Dezember 2020)

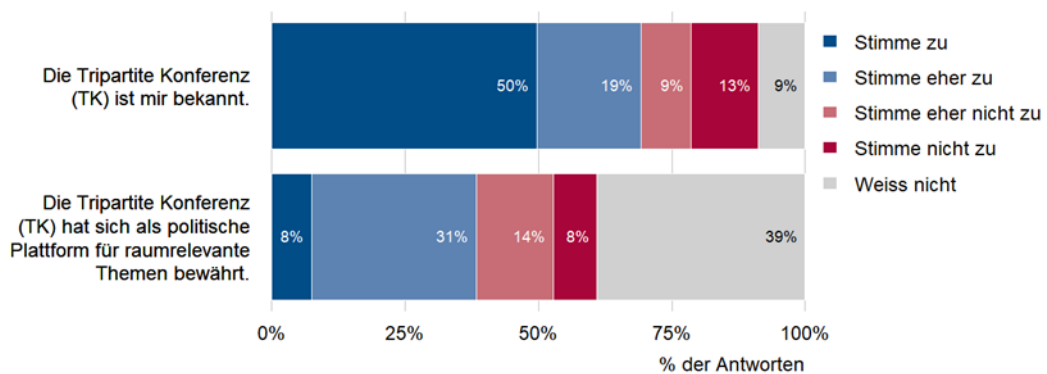


für Diskussionen und einer zu geringen Effizienz der Sitzungen bedingt sei – sowie an der mangelhaften Sitzungsdisziplin. Als Verbesserungsvorschläge genannt werden u.a. eine Priorisierung von Themen, ein optimierter Sitzungsablauf mit offener Diskussion sowie die Verbesserung der externen Kommunikation und Valorisierung der Erkenntnisse (Interface 2021).

### TK ist mehrheitlich bekannt - mit Unterschieden bei den Akteursgruppen

Die Mehrheit der online befragten Akteure kennt die TK (50% ja, 19% eher ja). Der Bekanntheitsgrad unterscheidet sich aber je nach Akteursgruppe – und ist bei den befragten Bundesakteuren tendenziell höher als bei den befragten Vertretenden der Städte und Gemeinden. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich mit Blick auf die Schwerpunktsetzung. Unter Akteuren, die sich in der Online-Befragung nur zur P-LRB geäußert haben, ist der Bekanntheitsgrad der TK tendenziell geringer als unter jenen, die (auch) zur AggloPol geantwortet haben.

Abbildung 21: Bekanntheit und Beurteilung der Tripartiten Konferenz (TK)



Frage: Inwiefern stimmen Sie folgenden Aussagen zur vertikalen Zusammenarbeit im Rahmen der Tripartiten Konferenz (TK) zu? N=159

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### Interviewte loben Zusammenarbeit über Staatsebenen, kritisieren aber Konstellation

Etwas kritischer als in der Online-Befragung fällt der Tenor der interviewten Akteure aus. Insgesamt erachten viele Befragte den tripartiten Austausch zwar als immens wichtig, mehrere hinterfragen jedoch die organisatorische Zusammensetzung, den prozessualen Ablauf sowie die konkrete Umsetzung innerhalb der TK.

- **Zusammenarbeit generell:** Mehrere Interviewte betonen die aus ihrer Sicht hohe Relevanz der tripartiten Zusammenarbeit generell. Raumrelevante Themen über verschiedene Staats-

ebenen hinweg zu diskutieren sei sinnvoll und notwendig. Die TK ermögliche einen Austausch auf Augenhöhe und diene als wichtige Legitimationsgrundlage für die Politiken der kohärenten Raumentwicklung.

- **Austausch und Inhalt:** Einzelne Interviewte heben positiv hervor, dass die TK zum Wissenstransfer beitragen, bestimmte Prozesse beschleunigen und zur Legitimation von Vorhaben beitragen könne. Aus Sicht einzelner Interviewter liege der Fokus der TK derzeit jedoch noch stark auf Agglomerationsthemen.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: TK-Sitzungen dynamischer und themenorientierter gestalten**

Mehrere Interviewte wünschen sich eine dynamischere Gremienarbeit in der TK. Zu den genannten Optimierungsvorschlägen zählen unter anderem: Möglichkeiten schaffen, dass sich Kantone und Gemeinden stärker mit eigenen Inputs hinsichtlich der kohärenten Raumentwicklung einbringen können; Aufgabenteilung klarer definieren und die Themensetzung attraktiver gestalten sowie inhaltlichen Diskussionen mehr Raum geben. In der regionalen Fallstudie Regio Frauenfeld wurde der Nationale Kulturdialog<sup>16</sup> erwähnt, der in konzeptioneller Hinsicht als gutes Beispiel dienen könne.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Strategischer vorgehen und kommunizieren**

In der prominenten Zusammensetzung der TK-Mitglieder und der Zusammenarbeit über verschiedene Staatsebenen hinweg sehen mehrere Interviewte Chancen: Aus ihrer Sicht müsste die TK weniger dem Informationsaustausch dienen, sondern vielmehr strategischer handeln und vorgehen. Angeraten wird zudem, bei der Weiterentwicklung auf bereits vorhandene Mittel und Massnahmen zu setzen, die von allen drei Staatsebenen genutzt werden können. Ein Akteur schlägt vor, die TK verstärkt dafür zu nutzen, bestehende Politiken strategisch zu kommunizieren – etwa um Kantonen und Gemeinden die Sektoralpolitiken und ihren Beitrag zur kohärenten Raumentwicklung zu vermitteln.

---

<sup>16</sup> Der Nationale Kulturdialog (NKD) wurde 2011 ins Leben gerufen und ist wie die TK ein tripartites Gefäss, der Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Koordination ihrer kulturellen Aktivitäten und zum Austausch kulturpolitischer Fragen dient. Der NKD wird auf einer politischen und einer fachlichen Ebene geführt, die sich zu je zwei Sitzungen pro Jahr treffen. Der NKD verfügt über ein mehrjähriges Arbeitsprogramm. Er erarbeitet Empfehlungen und Leitfäden zu kulturpolitischen Themen und gibt Impulse zur inhaltlichen Weiterentwicklung einer nationalen Kulturpolitik. Politisch getragen wird der NKD vom Bundesrat (Bund), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie dem SGV und dem SSV (Städte, Gemeinden).

### 3.2.3. Weitere raumrelevante Zusammenarbeitsformate

Mit raumrelevanten Themen befassen sich neben den Gremien der AggloPol, P-LRB und KoRE unter anderem auch Konferenzen auf kantonaler, regionaler und überregionaler Ebene.

#### **Konferenzen auf kantonaler, regionaler und überregionaler Ebene**

Zu den raumrelevanten Formaten zählen neben dem BN KoRE und der TK auch Gremien wie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) inkl. dazugehörigen Fachkonferenzen wie z.B. die Kantonsplanerkonferenz (KPK) sowie die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK). Auch regionale und überregionale Konferenzen befassen sich mit raumrelevanten Themen, z.B. die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) sowie die Metropolitanraumkonferenz Zürich. Zuletzt haben die Fachkonferenzen ihre Arbeit über verschiedene Staatsebenen hinweg intensiviert – worin ein gewisses Risiko von Doppelspurigkeiten gesehen wird (Interface 2021). Die KdK ist als einzige der genannten Gremien Mitglied der TK.<sup>17</sup>

#### **AggloPol und P-LRB bei den befragten Fachkonferenzen eher wenig präsent**

Die Rückmeldungen von einzelnen Vertretenden verschiedener Konferenzen<sup>18</sup> geben Hinweise darauf, dass AggloPol und P-LRB sowie die KoRE in der täglichen Arbeit teilweise kaum präsent bzw. bekannt sind. Gemäss einer Einzelaussage sei vor allem die Umsetzung der Instrumente und Massnahmen sowie der Einfluss der Sektoralpolitiken unklar. Dass die KdK in der TK vertreten ist, wird positiv beurteilt. Teilweise besteht der Wunsch, bei spezifischen Themen weitere Konferenzen punktuell einzubeziehen oder die in der TK diskutierten Themen im Vorherein gut mit den betroffenen Fachkonferenzen abzustimmen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Grundsätzlich beurteilen die schriftlich befragten Vertretenden der Konferenzen die themenspezifische Abstimmung und Koordination mit dem Bund zu raumrelevanten Themen (ausserhalb der TK) positiv. Beispielhaft genannt werden u.a. die «Austauschplattform Agglomerationsprogramme», die tripartiten Diskussionen innerhalb der BPUK, punktuelle Abstimmungen im Rahmen der NRP, der Wohnungspolitik oder des Raumkonzepts Schweiz. Nach eigenen Angaben ist eine staatsebenübergreifende Vernetzung für die befragten Fachkonferenzen selbstverständlich und werde, v.a. auch seit der Corona-Pandemie, verstärkt gelebt. Zudem bestehe ein Austausch der Konferenzen untereinander.

<sup>17</sup> Vgl. Tripartite Konferenz – Organisation: [www.tripartitekonferenz.ch/de/tripartite-agglomerationskonferenz/ueber-die-tak/organisation.html](http://www.tripartitekonferenz.ch/de/tripartite-agglomerationskonferenz/ueber-die-tak/organisation.html)

<sup>18</sup> Schriftliche Befragung via E-Mail (Frühjahr 2022).

### **Voraussetzungen für die regionale Zusammenarbeit sehr heterogen**

Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die Voraussetzungen für die regionale Zusammenarbeit aufgrund der unterschiedlichen kommunalen und kantonalen Rahmenbedingungen und der räumlichen Gegebenheiten stark variieren<sup>19</sup>. Während in Agglomerationen insbesondere durch die AP V&S stabile regionale Governancestrukturen etabliert wurden, sind die Voraussetzungen in ländlichen, alpinen und stadt-land-übergreifenden Regionen sehr divers (z.B. Aufgaben und Kompetenzen, Rechtsform der Regionalorganisationen, finanzielle Ressourcen, Zugang zu Massnahmen der KoRE und raumwirksamen Massnahmen aus Sektoralpolitiken wie NRP, Pärkepolitik). In mehreren regionalen Fallstudien (Region Luzern West, Region Locarno, Regio Frauenfeld, Region Bernina, Region Zürich und Umgebung, Agglo Basel) wurde zum Ausdruck gebracht, dass es ausserhalb der Agglomerationen und in stadt-land-übergreifenden Funktionalräumen stärkere und unkomplizierte Anreize für die regionale Zusammenarbeit brauche, z.B. in Form einer projektunabhängigen Grundfinanzierung und einem konsequenten Einbezug der Regionalorganisationen.

### **3.3. Kommunikation der Politiken**

Im Rahmen der Interviews sowie der Online-Befragung für die vorliegende Evaluation ist deutlich geworden, dass das Thema Kommunikation aus Sicht der befragten Akteure einen hohen Stellenwert hat. Das gilt sowohl hinsichtlich ihrer Beurteilung der gegenwärtigen Konzeption, Governance und Wirkungen als auch mit Blick auf die Weiterentwicklung von AggloPol, P-LRB und KoRE. Der folgende Abschnitt fasst die Einschätzungen der befragten Akteure zur derzeitigen Kommunikationsstrategie und zu Optimierungspotenzialen zusammen.

#### **Netzwerkstelle regionsuisse**

Ziel der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) finanzierten Netzwerkstelle regionsuisse ist es, Informationen sowie praxisrelevantes Fach- und Methodenwissen im Themenbereich «Regionalentwicklung» zur Verfügung zu stellen und die Akteure der Regionalpolitik, Regionalentwicklung sowie der kohärenten Raumentwicklung zu vernetzen. Auf ihrer Webseite bündelt regionsuisse auf mehreren Themenseiten – neben Informationen zur NRP – Wissenswertes zur KoRE, AggloPol, P-LRB und weiteren raumwirksamen Sektoralpolitiken. Zwischen 2008 und 2015 war regionsuisse vom SECO für das Wissensmanagement der NRP beauftragt. 2016 wurde mit Wissensmanagement AggloPol, P-LRB und KoRE

---

<sup>19</sup> Dies geht auch aus zahlreichen Studien hervor, beispielsweise EBP 2019.

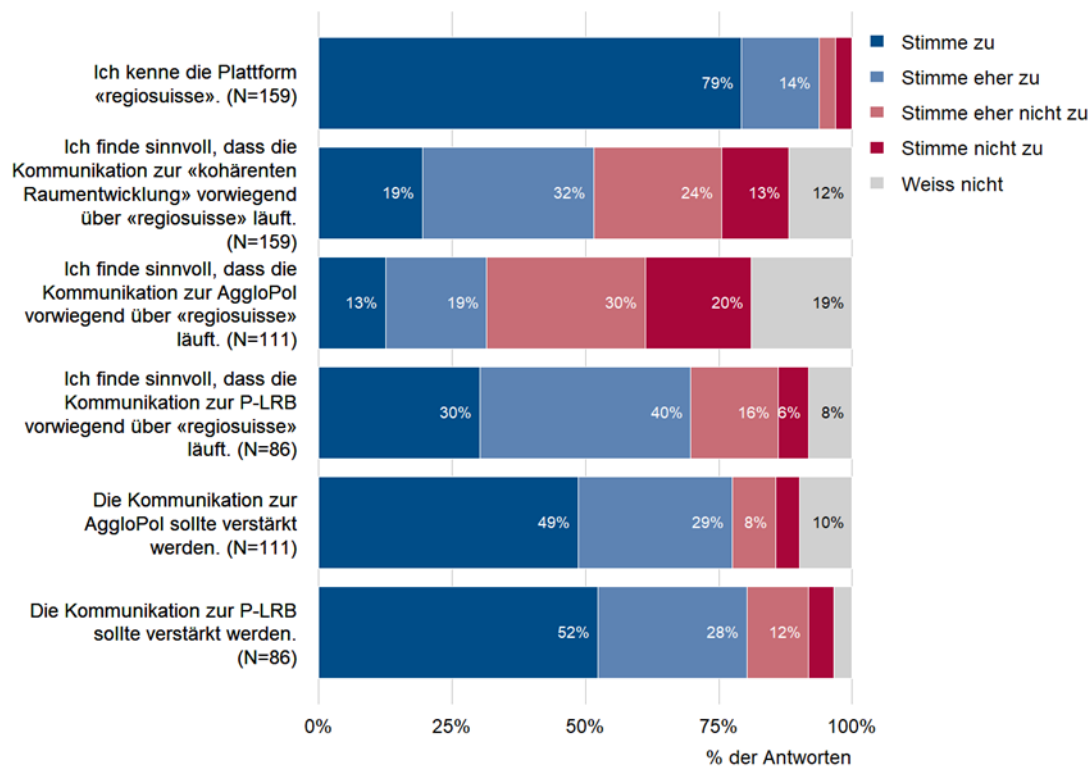
(L8) in der Leistungsvereinbarung ergänzt, das ARE beteiligt sich seitdem operativ und finanziell. L8 umfasst eine starke inhaltliche Ausweitung von regiosuisse und dadurch auch eine Ausweitung der Zielgruppe.

Eine Zwischenevaluation von Eco'Diagnostic (2019) beurteilt diese Ausweitung als wichtige Erweiterung des Aktionsfeldes von regiosuisse. Aufgrund der Akteurs- und Themenvielfalt wird empfohlen, über eine gewisse Neuausrichtung des Wissensmanagements nachzudenken (Eco'Diagnostic 2019). Die Angebote von regiosuisse sind aus Sicht des ARE/SECO (2019) mehrheitlich auf Akteure in den ländlichen Räumen und Berggebieten ausgerichtet, es stelle eine Herausforderung dar, die Akteure der Agglomerationen einzubeziehen (ARE/SECO 2019). Zudem seien die Angebote rund um das Thema kohärente Raumentwicklung noch abstrakt (KEK, HSG, Sags 2022).

#### **Gemischtes Stimmungsbild zur Kommunikation von AggloPol und P-LRB via regiosuisse**

Der Bekanntheitsgrad von regiosuisse ist hoch: Fast alle Befragten (94%) kennen die Plattform. Dass die Kommunikation zur kohärenten Raumentwicklung vorwiegend über regiosuisse läuft, wird jedoch gemischt beurteilt. Rund die Hälfte der Befragten findet das sinnvoll, die andere Hälfte hingegen nicht. Auffallend sind die unterschiedlichen Zustimmungswerte zur Kommunikation von AggloPol- und P-LRB. Während über zwei Drittel (70%) der zur P-LRB befragten Akteure es als (eher) sinnvoll erachten, dass die Kommunikation zur P-LRB über regiosuisse läuft, ist dies bei der AggloPol nur bei knapp einem Drittel (32%) der Fall. Dieses Ergebnis lässt darauf schliessen, dass die Plattform regiosuisse weiterhin eher mit dem ländlichen Raum und den Berggebieten assoziiert wird.

Abbildung 22: Kommunikation AggloPol, P-LRB und KoRE



Frage: Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zur Kommunikation zu? N in Grafik ersichtlich.

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### Als kommunikativ herausfordernd werden Konzeption und Informationsdichte empfunden

Die Kritik vieler interviewter Akteure an der Verständlichkeit und Fassbarkeit der Konzeption der Kohärenten Raumentwicklung (vgl. Kapitel 2) spiegelt sich auch in ihrer Beurteilung der gegenwärtigen Kommunikation wider. Zur Kommunikation von AggloPol und P-LRB sowohl innerhalb der Bundesverwaltung als auch nach aussen sind in den Interviews mehrere kritische Äusserungen gefallen.

- **Verständlichkeit:** Als eine zentrale Herausforderung wird u.a. gesehen, dass die derzeitige Konzeption als schwer vermittelbar, unklar im Aufbau und als nicht ganzheitlich wahrgenommen wird. Einzelne Interviewte empfinden die Vielzahl der Instrumente und Massnahmen für eine fokussierte und zielgerichtete Kommunikation als hinderlich. Selbst für Expertinnen und Experten sei der Umfang der Politiken schwer verständlich, es gebe keine eindeutige grafische Darstellung und die Menge an vorhandenen Unterlagen erschwere das Verständnis.
- **Informationsdichte:** Gerade diese Informationsdichte wird von Einzelnen aber auch explizit positiv hervorgehoben. Einzelne sehen keinen Handlungsbedarf, es gebe bereits ausreichend

Informationen – andere wiederum erachten genau das als nachteilig. Analog zum Ergebnis der Online-Befragung bewerten die Interviewten die Plattform *regiosuisse* ebenfalls sehr unterschiedlich. Lob gibt es u.a. für das breite Wissensmanagement der Plattform. (Selbst-)kritische Stimmen beziehen sich auf die visuelle Darstellung und die Beschreibung von *AggloPol* und *P-LRB*: Die Bemühungen der verschiedenen Akteure bei der kohärenten Raumentwicklung würden zu wenig sichtbar und die Resultate sowie die Beiträge der kohärenten Raumentwicklung würden nur unzureichend kommuniziert.

- **AggloPol vs. P-LRB:** Die Kommunikation der beiden Politiken werden von den interviewten Akteuren unterschiedlich beurteilt: Während einige Interviewte eine separate Kommunikation von *AggloPol* sowie *P-LRB* als zielführend erachten, vermissen andere wiederum eine integriertere Kommunikation. Letztere Sichtweise wird u.a. damit begründet, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Stadt und Land in der Lebensrealität vieler Menschen irrelevant sei.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Mehrheit der Befragten wünscht sich verstärkte und klarere Kommunikation**

Eine deutliche Mehrheit der Befragten sieht ein Optimierungspotenzial bei der Kommunikation von *AggloPol* und *P-LRB*. Jeweils rund vier Fünftel der online befragten Akteure sprechen sich dafür aus, die Kommunikation zu verstärken. Die in der Online-Befragung am häufigsten genannten Verbesserungsvorschläge sind: Kommunikation über mehrere Akteure diversifizieren, weitere Kommunikationskanäle wie z.B. Soziale Netzwerke verstärkt nutzen oder die Kommunikation direkt über den Bund laufen lassen. Sollte künftig weiterhin schwerpunktmässig via *regiosuisse* kommuniziert werden, plädieren mehrere Akteure dafür, die Plattform einem breiten Publikum bekannt zu machen.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Konkrete Fragen und Herausforderungen als kommunikativer Ausgangspunkt**

Von einzelnen interviewten Akteuren wird angeregt, bei der Kommunikation einen problemzentrierten Ansatz zu verfolgen. Ausgehend von konkreten Fragestellungen oder Problemen – beispielsweise demographischer Wandel oder Mobilität – könnte dargestellt werden, wie die *AggloPol* und *P-LRB* zu einem bestimmten Ziel beitragen. Dabei sei es wichtig, von Anfang an die richtigen Akteure im Raum zu identifizieren, etwa um diese für die Anliegen zu sensibilisieren und die Governance zu erklären.



### **Optimierungspotenziale aus Akteursicht: Kommunikation fokussieren, Wirkungen vor Ort verdeutlichen und auf Slogan setzen**

Mehrere Interviewte plädieren für eine Fokussierung der Kommunikation auf ausgewählte Aspekte. Einzelne Akteure sprechen sich dafür aus, einen Allkoordinationsanspruch zu vermeiden. Die Kommunikation könnte zeitweise auf bestimmte Raumtypen oder Massnahmen konzentriert werden. Es könnte auch klarer erläutert werden, was ein bestimmtes Instrument vor Ort bewirke. Dazu könnten die Projektergebnisse aktiver kommuniziert werden. Ein Interviewter begründet dies damit, dass es nicht zuletzt für Akteure vor Ort wichtig sei zu kommunizieren, was sie zur kohärenten Raumentwicklung beitragen – auch um ihr eigenes Handeln legitimieren zu können. Angeregt wird darüber hinaus, das Ziel einer kohärenten Raumentwicklung zu konkretisieren und auf einen eingängigen Slogan zu setzen.

## 3.4. Zwischenfazit

### **Horizontale Governance-Struktur**

Die horizontale Governance-Struktur der AggloPol und P-LRB umfasst die Akteure auf Bundesebene. Federführend sind die beiden Bundesämter ARE und SECO. Gemeinsam leiten sie das Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land (BN KoRE) und koordinieren den Austausch mit der ROK.

- **Co-Lead ARE-SECO:** Die Zusammenarbeit beider Ämter bei der Umsetzung der AggloPol und P-LRB unter dem Dach der kohärenten Raumentwicklung wird von den hierzu befragten Akteuren insgesamt als gut oder sehr gut bewertet. Bei den Zuständigkeiten, dem strukturellen Vorgehen und der Rollenverteilung wird aber auch Optimierungspotenzial gesehen: Angeregt wird u.a. eine klarere Struktur des bilateralen Austausch- und Sitzungsprozesses (z.B. fixer Vorab-Austausch im Vorfeld der BN KoRE-Sitzungen), mehr Präsenz der beiden Ämter beim Thema kohärente Raumentwicklung gegen aussen sowie ein stärkeres Bewusstsein für die Komplexität der Thematik beim Ressourceneinsatz.
- **Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung Stadt-Land (BN KoRE):** Dass sich die relevanten Bundesämter regelmässig zur kohärenten Raumentwicklung austauschen, ist aus Sicht fast aller Befragten unabdingbar – und letztlich auch zentraler Bestandteil der KoRE. Gemäss Online-Befragung hat sich das BN KoRE als Informations- und Austauschplattform zwar bewährt, an der Zusammensetzung gibt es aber Kritik. Während einerseits argumentiert wird, dass Bundesämter mit Infrastrukturbezug zu wenig involviert seien, verweisen andere auf Redundanzen, etwa bedingt durch parallellaufende Austausch- und Informationsgefässe



(z.B. den ämterübergreifenden «Jour fixe Mobilität»). Optimierungspotenziale sehen die Befragten u.a. in einem stärkeren Einbezug von Ämtern mit Infrastrukturbezug sowie in einer themen- und problemzentrierten Ausrichtung der BN KoRE-Sitzungen.

### **Vertikale Zusammenarbeit**

Die vertikale Governance-Struktur umfasst die generelle Zusammenarbeit über die verschiedenen Staatsebenen, die Tripartite Konferenz (TK) sowie weitere raumrelevanten Zusammenarbeitsstrukturen.

- **Generelle Zusammenarbeit über verschiedene Staatsebenen:** In der Online-Befragung hat ein höherer Anteil der Befragten die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Umsetzung der Massnahmen der AggloPol positiv beurteilt als mit Blick auf die P-LRB. Angeregt wird u.a., die Kommunikation der Ergebnisse der verschiedenen Zusammenarbeitsformate und Gremien nach aussen transparenter zu gestalten.
- **Tripartite Konferenz:** In der Online-Befragung gab es wenige Äusserungen zur Einschätzung der TK als politische Plattform für raumrelevante Themen. Insgesamt erachten viele Befragte den tripartiten Austausch zwar als immens wichtig – mehrere hinterfragen jedoch die organisatorische Zusammensetzung, den prozessualen Ablauf sowie die konkrete Umsetzung innerhalb der TK.
- **Weitere raumrelevante Zusammenarbeitsformate:** Mit raumrelevanten Themen befassen sich neben den Gremien der AggloPol, P-LRB und KoRE unter anderem auch Konferenzen auf kantonaler, regionaler und überregionaler Ebene (u.a. KdK, BPUK, KPK, VDK, RKGK). AggloPol und P-LRB sind bei den befragten Fachkonferenzen mit Ausnahme der KdK, welche in der TK vertreten ist, eher wenig präsent. Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die Voraussetzungen für die regionale Zusammenarbeit aufgrund der unterschiedlichen kommunalen und kantonalen Rahmenbedingungen und der räumlichen Gegebenheiten stark variieren. Angeregt werden u.a. unkomplizierte Anreize für die regionale Zusammenarbeit, z.B. eine projektunabhängige Grundfinanzierung oder ein konsequenter Einbezug der Regionalorganisationen.

### **Kommunikation der Politiken**

Das Stimmungsbild zur Kommunikation von AggloPol und P-LRB via Netzwerkstelle regionsuisse fällt gemischt aus. Die Kritik vieler Akteure an der Verständlichkeit und Fassbarkeit der Konzeption der kohärenten Raumentwicklung spiegelt sich auch in ihrer Beurteilung der gegenwärtigen Kommunikation wider. Als kommunikativ herausfordernd werden insbesondere die Konzeptionen und Informationsdichte der AggloPol und P-LRB empfunden. Die Kommunikation zu

AggloPol wird tendenziell weniger geeignet empfunden; die Plattform regionsuisse wird tendenziell eher mit räumlichen Massnahmen im ländlichen Raum und Berggebieten assoziiert wird. Die Mehrheit der Befragten wünscht sich verstärkte und klarere Kommunikation, etwa indem die Wirkungen vor Ort besser und beispielhaft verdeutlicht und auf eingängige Slogans und visuelle Darstellungen gesetzt wird.

## 4. Wirkungen aus Sicht der befragten Akteure

Das vorliegende Kapitel analysiert, inwiefern die Agglomerationspolitik (AggloPol) und die Politik der ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) mit ihren spezifischen und gemeinsamen Massnahmen bei den Zielgruppen und im konkreten Raum wirken (Outcome) und auf einer übergeordneten Ebene zu einer kohärenten Raumentwicklung (Impact) aus Sicht der befragten Akteure beitragen. Als zentrale Grundlage für die folgende Wirkungsanalyse dienen insbesondere die regionalen Fallstudien.

### 4.1. Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome)

Welche Wirkungen wurden mit den Massnahmen erzielt? Inwiefern wurden die verschiedenen Zielgruppen erreicht und wie haben die Massnahmen in den betrachteten Raumtypen gewirkt? Das folgende Kapitel beleuchtet die von den befragten Akteuren wahrgenommenen Wirkungen auf Outcome-Ebene, spiegelt diese mit Beobachtungen bisheriger Evaluationen und den Zielsetzungen der AggloPol und P-LRB. Zudem fasst das Kapitel zusammen, wie die Wirkungen aus Sicht der Akteure optimiert werden könnten.

Wie oben aufgeführt wird die AggloPol von vielen Akteuren vor allem über das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (AP V&S) wahrgenommen. Viele Befragte Akteure stellen denn auch beim AP V&S die deutlichsten Wirkungen fest. Vergleichsweise viele qualitative Hinweise gab es auch zu den Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung (MoVo), eine gemeinsame Massnahme der AggloPol und P-LRB. Bei der Analyse der spezifischen Wirkungen der P-LRB hat sich insbesondere in den regionalen Fallstudien gezeigt, dass die Neue Regionalpolitik (NRP) häufig als Schlüsselinstrument für die räumliche Entwicklung in den ländlichen Räumen und Berggebieten wahrgenommen wird – obwohl diese nicht als Kernmassnahme der P-LRB definiert ist.

#### 4.1.1. AggloPol

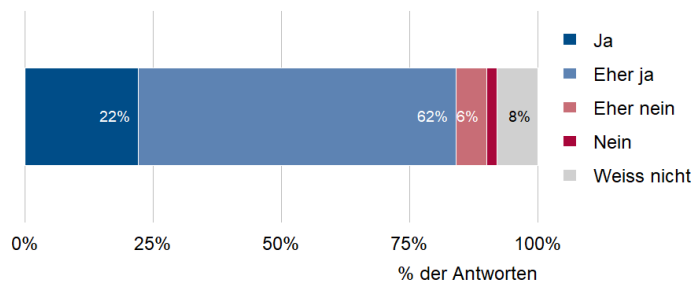
##### A. Generell

##### **Auswirkungen der Zusammenarbeit im Rahmen der AggloPol auf die kohärente Raumentwicklung**

Wie wirkt sich die Zusammenarbeit von Bund und lokalen Akteuren im Rahmen der AggloPol auf die Raumentwicklung aus? Die Grossmehrheit der hierzu online befragten Akteure ist der Ansicht, dass die Raumentwicklung dank der Massnahmen der AggloPol kohärenter erfolgt

(22% ja, 62% eher ja). Die AggloPol leistet aus Sicht der grossen Mehrheit einen Beitrag zur kohärenten Raumentwicklung. Der hohe Anteil der «eher ja»-Antworten weist aber auch darauf hin, dass der Beitrag aus Sicht der Befragten noch grösser sein könnte oder sollte.

**Abbildung 23: Auswirkungen der Zusammenarbeit im Rahmen der AggloPol auf kohärente Raumentwicklung**



Frage: Führt die Zusammenarbeit zwischen Bund und den lokalen Akteuren im Rahmen der Massnahmen der AggloPol (inkl. gemeinsame Massnahmen) aus Ihrer Sicht dazu, dass die Raumentwicklung kohärenter abläuft? N=50

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

## B. Spezifische Massnahmen

Das folgende Kapitel beleuchtet die aus Akteurssicht erzielten Wirkungen der AggloPol-spezifischen Massnahmen: Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (AP V&S) und Programm Zusammenhalt in Quartieren bzw. Netzwerk lebendige Quartiere. Es fasst die Optimierungsvorschläge zusammen, die von den Befragten genannt wurden.

### Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung

Die Aussagen vieler Akteure zu den Wirkungen des AP V&S aus allen Befragungen dieser Evaluation haben grundsätzlich die Wirkungen bestätigt, die auch zurückliegende Evaluationen und Berichte zu dieser Massnahme dokumentiert haben. Insbesondere bekräftigten viele Befragte dessen Beitrag zu einer verknüpften Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, zum Denken in funktionalen Räumen (Ecoplan/SSV 2016) sowie den positiven Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen Staatsebenen und verschiedenen Agglomerationsgemeinden (ARE 2021). In allen Befragungen wurde dem AP V&S mehrheitlich eine hohe Wirksamkeit attestiert. So haben mehrere befragte Akteure die AP V&S beispielsweise als «Erfolgsmodell» und als wirkungsmächtiges Instrument bezeichnet. Viele von ihnen führen in diesem Kontext aber auch an, dass es sich beim AP V&S im Vergleich zu den anderen Massnahmen der AggloPol und P-LRB um ein besonders finanzstarkes Instrument handelt.

Der folgende Abschnitt fasst aus den Befragungen zusammen, welche raum- und zielgruppenspezifischen Wirkungen die AP V&S aus Akteurssicht konkret erzielt haben:

- Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die AP V&S eine Schlüsselmaßnahme sind, um eine aufeinander abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in den untersuchten Agglomerationen zu erreichen. In diesem Themenbereich erzielen die AP V&S nach Einschätzung der befragten Akteure seine Hauptwirkung. Es erhöhe dadurch die Standortgunst und Lebensqualität und leiste einen wichtigen Beitrag zu einer kohärenten räumlichen Entwicklung (Agglo Basel, Arc Lémanique, Regio Frauenfeld, Region Locarno, Region Zürich und Umgebung (RZU)). Das Zukunftsbild, das die räumlichen Entwicklungsvorstellungen einer Agglomeration darstellt, diene als wichtige Leitschnur (Agglo Basel).
- Aus mehreren regionalen Fallstudien (Arc lémanique, Agglo Basel, Region Locarno, Regio Frauenfeld, RZU) geht hervor, dass insbesondere durch die AP V&S eine sektor- und staats-ebenenübergreifende Zusammenarbeit in den Agglomerationen etabliert werden konnte.
- Auch mehrere Interviewte und Teilnehmende der Online-Befragung erachten die akteurs-, gemeinde- und themenübergreifende Zusammenarbeit als unmittelbare Hauptwirkung des AP V&S. Durch die professionellen Rahmenbedingungen für eine strategische und lösungsorientierte, gemeinsame Herangehensweise werden Voraussetzungen für eine kohärentere Raumentwicklung geschaffen. Die AP V&S brächten verschiedene Akteure an einen Tisch und habe dadurch die koordinierte Entwicklung von Verkehr und Siedlung, das Denken und Handeln in funktionalen Räumen und die Zusammenarbeit über Gemeinde- und Kantons-grenzen hinweg gestärkt. Das Programm habe die vertikale Zusammenarbeit gestärkt und ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass Infrastrukturlösungen von Bund und Agglomeratio-nen gemeinsam angegangen werden müssen.
- Konkrete raumspezifische Mehrwerte im Sinne einer kohärenten Raumentwicklung sind aus Sicht einzelner Interviewter beispielsweise die Verkehrsdrehscheiben mit einer verbesserten Abstimmung verschiedener Mobilitätsformen oder die Kopplung von Verkehrs- und Raum-planungsmassnahmen.
- Die regionalen Fallstudien Agglo Basel und Arc Lémanique geben zudem Hinweise darauf, dass die AP V&S in Grenzregionen einen wichtigen Beitrag zur grenzüberschreitenden Zu-sammenarbeit verschiedener Länder leisten. Darüber hinaus ermöglichen die AP V&S einzel-nen Fokusgruppengesprächen (u.a. Region Frauenfeld) zufolge, den Regionen einen Bench-mark zu setzen. In der Wahrnehmung der Akteure erhöht das die Motivation zur Zusammen-arbeit, trägt zum gegenseitigen Lernen entlang von Beispielen guter Praxis bei und hilft, über sektorielle und institutionelle Grenzen hinaus zu denken.
- Aus Sicht der in den Fallstudien befragten Akteure erweist sich die Zusammenarbeit im Rah-men der AP V&S als beständig. Als Gründe hierfür führen sie unter anderem auf, dass die Zu-sammenarbeit auf einem gemeinsam zu erarbeitendem Zukunftsbild aufbauen, die AP V&S

in einem partizipativen Prozess erarbeitet und periodisch eingereicht würden. Dank der Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturmassnahmen durch den Bund bestehe zudem ein grosser finanzieller Anreiz.

Gleichwohl sehen mehrere befragte Akteure auch Potenzial, die Wirksamkeit des AP V&S hinsichtlich der kohärenten Raumentwicklung zu erhöhen. Viele Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit sind eng verknüpft mit einer möglichen konzeptionellen Weiterentwicklung: z.B. flexiblere räumliche Perimeter oder breiterer thematischer Bezug (vgl. Kapitel 2.2).



**Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Mit der AggloPol verstärkt agglomerationsnahe periurbane und ländliche Gebiete und ihre Akteure ansprechen**

Zu wenig erreicht werden aus Sicht mehrerer regionaler Fallstudien (Agglo Basel, RZU, Regio Frauenfeld, Region Locarno) relevante Akteure in ländlichen bzw. periurbanen Räumen, welche nicht mehr zum Agglomerationsperimeter des AP V&S gehören, jedoch funktional in verschiedenen Themen mit den Agglomerationen verflochten sind. Es bestehe die Gefahr, dass diese Räume mit ihren funktionalen Verflechtungen vergessen gingen, da sie weder im Fokus der AggloPol noch im Fokus der P-LRB seien. Eine Koordination zu wichtigen gemeinsamen Themen, welche den gesamten funktionalen Raum betreffen (z.B. Landschaft, Freizeit, qualitätsvolle Siedlungsentwicklung) komme daher zu kurz. Die Massnahmen der AggloPol (z.B. AP V&S, MoVo) sollten verstärkt dafür genutzt werden, die relevanten Zielgruppen in diesen Räumen zu erreichen. Ein interviewter Akteur erwähnt in diesem Kontext die spezifische Bedeutung von Zentrumstätern, die oft ähnliche Herausforderungen wie Agglomerationen hätten, aber zu ländlichen Räumen gezählt würden.



**Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: Ein Teil plädiert dafür, die Agglomerationsprogramme thematisch breiter aufzustellen, insbesondere in den Themen Klima, Biodiversität, Grün- und Freiraumentwicklung.**

Die AP V&S sind primär auf eine abgestimmte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung fokussiert. Deshalb werden nach Einschätzung der in den regionalen Fallstudien befragten Akteure vorwiegend Zielgruppen erreicht, die fachliche oder politische Verantwortung auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene im Planungs- und Verkehrsbereich tragen. Aus Sicht von Akteuren mehrerer Fallstudien (Agglo Basel, Arc Lémanique, RZU) müssten die Agglomerationsprogramme aber thematisch breiter aufgestellt sei. Die Zukunftsbildern eingeforderte ganzheitliche Sicht auf die räumliche Entwicklung in den Agglomerationen sollten in der Umsetzung ausreichend berücksichtigt werden können. Gefordert wird insbesondere ein stärkerer Fokus auf Akteure, welche Verantwortung in den Bereichen Umwelt, Energie und Klima tragen.

Obwohl Siedlung und Landschaft integrale Bestandteile des AP V&S sind, geht aus mehreren regionalen Fallstudien (Arc Lémanique, Agglo Basel, RZU) hervor, dass Grünraum-, Energie-, Biodiversitäts- und Klimathemen in den Agglomerationsprogrammen zu wenig Gewicht hätten. Dass vom Bund ausschliesslich Massnahmen im Verkehrsinfrastrukturbereich mitfinanziert werden können, wird als «Mangel» oder «Konstruktionsfehler» bezeichnet (RZU). Die Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung (KoRE) könne erhöht werden, wenn der Bund im Rahmen des AP V&S auch finanzielle Anreize für flankierende Massnahmen in den Bereichen Landschaft (einschliesslich Grünraum-, Biodiversitäts- und Klimamassnahmen) und Siedlung (einschliesslich nachhaltigem Städtebau, Wohnen) setze. Somit könnten auch agglomerationsnahe, ländliche Gebieten profitieren (Agglo Basel, Arc Lémanique, RZU).

Für eine thematische Ausweitung des AP V&S als solches fehlt gemäss ARE und SECO die rechtliche Grundlage. Zudem befürchten einzelne Befragte eine gewisse Verzettelung sowie eine zu hohe Komplexität und plädieren dafür, den bisherigen programmatischen Fokus beizubehalten, um die Realisierbarkeit der Projekte nicht zu gefährden.

#### **Programm Zusammenhalt in Quartieren («Netzwerk Lebendige Quartiere»)**

Mit dem «Netzwerk Lebendige Quartiere» (NLQ) sollen die Erfahrungen aus dem Programm «Projets urbains» erhalten, zugänglich gemacht und erweitert werden (SSV 2022, ARE/SECO 2019: 40). Letzterem wurde in der abschliessenden Evaluation des Programms «Projet urbains» u.a. bescheinigt, dass es zu einer Verbesserung der Lebensqualität und Intensivierung des Zusammenhalts in Quartieren beigetragen und sozialräumliche Entwicklungsprozesse ausgelöst habe (Interface/Evaluanda 2016). Einzelne Aussagen aus den Erhebungen geben Hinweise zu Wirkungen der NLQ, die in eine ähnliche Richtung gehen.

- Aussagen aus den regionalen Fallstudien geben Hinweise darauf, dass das NLQ eine wichtige interdisziplinäre Erfahrungsaustausch- und Vernetzungsplattform auf Quartierebene ist, um sozialräumliche Themen wie soziale Durchmischung, Partizipation oder Integration aufzugreifen. Das NLQ erschliesse Zielgruppen auf Quartierebene, die insbesondere in kleineren und mittelgrossen Städten und Agglomerationen im sozialräumlichen Bereich tätig seien (RZU, Region Frauenfeld).
- In der Online-Befragung haben mehrere Teilnehmende kommentiert, dass das NLQ aus ihrer Sicht einen Mehrwert schaffe, indem es Grundlagen für einen niederschweligen Austausch von Akteuren in der Quartierentwicklung ermögliche. Das NLQ ermögliche eine interdisziplinäre Vernetzung, trage zur Bekanntmachung der Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung» bei und schaffe einen Mehrwert, indem es neue Erkenntnisse zur Quartiersentwicklung einem breiten Publikum vermittele und zugänglich mache.

- Einzelne interviewte Akteure sehen die Wirkung des NLQ bzw. des Programms Zusammenhalt in Quartieren unter anderem in der Sensibilisierung verschiedener Akteure für diese Thematik. Es schaffe Rahmenbedingungen, um Erfahrungen und Knowhow auf Quartierebene zu teilen und habe dazu geführt, das Thema Quartierentwicklung auf Bundesebene präsenter zu machen. Ein Akteur sieht den raumspezifischen Mehrwert des NLQ vor allem in dem praktischen Nutzen vor Ort. Es würden Impulse und Ideen gegeben, Projekte vor Ort durchzuführen oder zu verbessern. Das Programm sei nahe bei den Menschen und hätte eine Art Laborcharakter für kohärente Raumentwicklung auf Quartierebene.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteursicht: Einzelne sehen Optimierungspotenzial bei Stellenwert und Ressourcenverfügbarkeit**

Verbesserungspotenzial sehen einzelne Interviewte bei den finanziellen und personellen Ressourcen und dem derzeitigen Stellenwert des NLQ. Ein Akteur bezeichnet es als kritisch, dass mit Abschluss des Programms «Projets urbain» die Quartierthematik etwas in den Hintergrund gerückt sei und fordert eine stärkere Umsetzung in Regelstrukturen und stärkere Fokussierung auf sozialräumliche Aspekte. Ein anderer Akteur verweist auf die vergleichsweise geringen personellen Ressourcen und regt an eine Begleitgruppe zum NLQ zu etablieren, um die Netzwerkfunktion zu stärken.

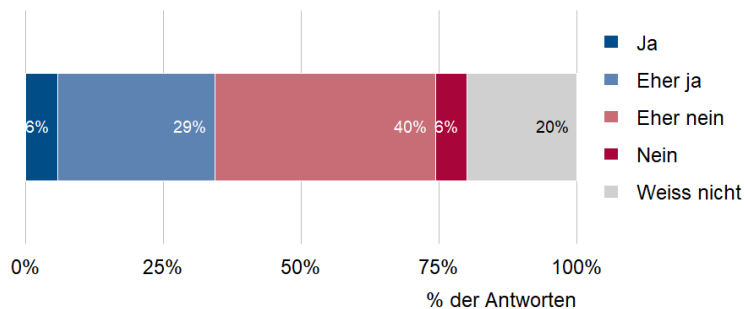
#### 4.1.2. P-LRB

##### **A. Generell**

##### **Auswirkungen der Zusammenarbeit im Rahmen der P-LRB auf kohärente Raumentwicklung**

Etwas mehr als ein Drittel der zur P-LRB online befragten Akteure (6% ja, 29% eher ja) geht davon aus, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und den lokalen Akteuren im Rahmen der Massnahmen der P-LRB (inkl. gemeinsamen Massnahmen) zu einer kohärenteren Raumentwicklung beiträgt. Hingegen überwiegt der Anteil derjenigen, die von keiner entsprechenden Wirkung ausgehen (40% eher nein, 6% nein). Ein Fünftel traut sich keine Einschätzung zu. Insgesamt ist das Stimmungsbild zur P-LRB damit deutlich skeptischer als dasjenige zur AggloPol (vgl. Kapitel 4.1.1)



**Abbildung 24: Auswirkungen der Zusammenarbeit im Rahmen der P-LRB auf kohärente Raumentwicklung**

Frage: Führt die Zusammenarbeit zwischen Bund und den lokalen Akteuren im Rahmen der Massnahmen der P-LRB (inkl. gemeinsame Massnahmen) aus Ihrer Sicht dazu, dass die Raumentwicklung kohärenter abläuft? N=35

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### **Raumspezifische Ziele: Regionale Herausforderungen als zentraler Ansatz**

Aus mehreren regionalen Fallstudien (Region Luzern West, Region Bernina) geht hervor, dass für die Regionen zunächst nicht die Instrumente und Massnahmen im Vordergrund stehen, sondern die spezifischen Herausforderungen. Genannt werden etwa die Grundversorgung, die Landwirtschaft oder die Bereiche Siedlung, Verkehr und Landschaft. Die Wirkung der P-LRB in den Regionen trete dann ein, wenn die im Rahmen der P-LRB zur Verfügung gestellten Massnahmen Prozesse angestossen und die relevanten Akteure einbezogen würden. In der Region Bernina sei dies beispielsweise dank der Massnahme MoVo bei Herausforderungen im Bereich der Landschaft gelungen.

### **B. Spezifische Massnahmen**

Das folgende Kapitel beleuchtet die aus Akteurssicht erzielten Wirkungen der P-LRB-spezifischen Massnahmen «Regionale Entwicklungsstrategien» (RES) sowie «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete». Es geht in diesem Kontext auch generell auf die Neue Regionalpolitik (NRP) ein.

### **Räumlich-strategische Prozesse auf Regionsebene/Regionale Entwicklungsstrategien (RES)**

Diese Massnahme zielt darauf ab, die Förderpraxis des Bundes zur Unterstützung regionaler Entwicklungsstrategien (RES) zu optimieren. Gemäss ARE/SECO (2019) können diese einen grossen Beitrag zur kohärenten Raumentwicklung auf regionaler Ebene leisten und regionale Akteure für den Mehrwert solcher Strategien sensibilisieren (ARE/SECO 2019). Zu den erzielten Wirkungen sind aus den im Rahmen dieser Evaluation durchgeführten Erhebungen – abgese-

hen von den quantitativen Ergebnissen der Online-Befragung (vgl. Kapitel 0) – nur wenige qualitative Einschätzungen genannt worden. In einer Fokusgruppe wurde der Bottom-up-Ansatz als Mehrwert hervorgehoben. Zwei Interviewte erwähnen in diesem Kontext, dass für viele Regionen die sektorübergreifende Zusammenarbeit herausfordernd sei, es in den vergangenen Jahren aber eine verstärkte Sensibilisierung dahingehend gegeben habe. Ein weiterer Akteur erachtet die RES vor allem auf konzeptioneller Ebene als hilfreich.

### **NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete und Neue Regionalpolitik (NRP)**

Die NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete sind aus bestehenden Mitteln der NRP finanziert (Zeitraum 2016-2023). Als Pilotmassnahmen gelten Projekte, die mit den üblichen Massnahmen der NRP nicht finanziert werden können und deren Perimeter explizit auf die Berggebiete fokussieren. Sie sollen einen Experimentierraum bieten (regiosuisse 2022). In einer Evaluation aus dem Jahr 2022 werden die Pilotmassnahmen aufgrund ihrer flexibleren Förderkriterien als relevant und positiv für kleine und nicht-rentabilisierbare Infrastrukturen wie bspw. Bike-Trails bezeichnet. Kantone seien hingegen aufgrund möglicher hoher und falscher Erwartungen kritischer gegenüber den NRP-Pilotmassnahmen. Insgesamt sei es aber aufgrund der erst kurzen Laufzeit nicht möglich eine abschliessende Aussage zur Wirkung zu machen (KEK, HSG, Sags 2022). Spezifische Rückmeldungen zu den wahrgenommenen Wirkungen der NRP-Pilotmassnahmen haben die befragten Akteure in den regionalen Fallstudien und den Interviews keine gegeben.

In diesem Zusammenhang auffallend ist hingegen, dass die P-LRB generell häufig mit der NRP gleichgesetzt wird (vgl. auch Kapitel 2.3.2). So geht aus mehreren regionalen Fallstudien (Region Luzern West, Region Bernina, Region Locarno) hervor, dass die NRP als Schlüsselinstrument für die räumliche Entwicklung in den ländlichen Räumen und Berggebieten wahrgenommen wird. Da der Fokus der NRP auf der Erhöhung der regionalen Wertschöpfung und der Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit liegt, werden mit dem Programm primär öffentliche und private Akteure im wirtschaftlichen Bereich (Tourismus, Industrie) erreicht. Je nach kantonaler Umsetzung sei der Einbezug kommunaler und regionaler Akteure unterschiedlich ausgeprägt. Insgesamt trage die NRP wesentlich zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und zur Vernetzung der Akteure (öffentliche, private) in ländlichen Regionen und Berggebieten bei. Dazu seien auch die mit der Plattform regiosuisse entwickelten Austauschgefässe hilfreich (Region Luzern West, Region Frauenfeld). Bewährt habe sich der akteurszentrierte «Bottom-Up-Ansatz» der NRP. Dieser wirke motivierend und helfe Stärken zu stärken (Region Luzern West).



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: breitere Perspektive der NRP gefordert**

Um zusätzliche, relevante Zielgruppen für die KoRE erreichen zu können, wird in mehreren regionalen Fallstudien eine breitere Perspektive der NRP gefordert. Sie solle alle drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung – Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt – sowie eine Mitfinanzierung von Infrastrukturmassnahmen, die über zinslose Darlehen hinausgehe, umfassen (Region Luzern West, Region Locarno, Region Bernina). Die Weiterentwicklung der NRP 2024+ gehe in die richtige Richtung, indem sie die Kriterien weniger eng fasse und dadurch zu einem breiteren Verständnis von regionaler Entwicklung beitrage (Region Luzern West). Regionale Akteure sollten stärker einbezogen werden (Frauenfeld).



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: mit Flexibilität und Durchlässigkeit der Massnahmen die Wirkung in den Regionen erhöhen**

Um Innovationen zu ermöglichen und lokal vorhandene Ressourcen zu nutzen, sollte den Akteuren vor Ort gemäss regionalen Fallstudien genügend Spielraum gegeben werden (Region Luzern West, Region Bernina). Entscheidend für die Wirksamkeit sei, dass Instrumente und Massnahmen wie NRP oder Pärkepolitik so konzipiert seien, dass sie auf einem integralen und akteurszentrierten Verständnis der Regionalentwicklung aufbauten und von den Kriterien flexibel genug seien, um über die engeren Ziele der Sektoralpolitiken hinaus Wirkung zu entfalten.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: durch stärkere Mitfinanzierung von Infrastrukturmassnahmen Anreize für Umsetzung integraler Strategien setzen**

Gemäss einigen Fallstudien würde eine verstärkte Beteiligung des Bundes an Infrastrukturmassnahmen im ländlichen Raum und in Berggebieten die Wirksamkeit der P-LRB erhöhen, beispielsweise in den Bereichen Grundversorgung, Tourismus und Freizeit. Damit könne ein Anreiz für eine zielgerichtete Umsetzung integraler regionaler Strategien gesetzt werden. Die Umsetzung könnte durch diesen Anreiz beschleunigt werden (Region Luzern West, Region Bernina, Region Locarno). Tendenziell wird dafür eine Weiterentwicklung bestehender Instrumente und Massnahmen (insbesondere NRP) als zielführender erachtet als zusätzliche Instrumente und Massnahmen.

#### **4.1.3. Gemeinsame Massnahmen AggloPol und P-LRB**

Das folgende Unterkapitel beleuchtet die erzielten Wirkungen der gemeinsamen Massnahmen von AggloPol und P-LRB. Zu den Wirkungen des Modellvorhabens Nachhaltige Raumentwicklung (MoVo) sowie der internationalen Massnahmen konnten mehrere Hinweise gesammelt werden. Zu den Regionalen Innovationssystemen (RIS), der abgeschlossenen Massnahme Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft (PHR) und dem Wissensmanagement Raumentwicklung

haben die befragten Akteure hingegen keine oder nur wenige Rückmeldungen gegeben. Informationen zum Bundesnetzwerk kohärente Raumentwicklung (N KoRE) und zur Tripartiten Konferenz (TK) befinden sich in Kapitel 3.1.2 und 3.2.2.

### **Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung (MoVo)**

Mit den Modellvorhaben erhalten lokale, regionale und kantonale Akteure Anreize, innovative Lösungsideen für neue Ansätze und Methoden in bestimmten Schwerpunkten zu entwickeln und vor Ort zu erproben. Bei der gegenwärtigen Förderperiode Modellvorhaben 2020-2024 handelt es sich um die vierte Generation (ARE 2022). Zwei Evaluationen (Interface 2018, B.S.S. 2022) haben den Modellvorhaben weitgehend eine grosse Wirkung zugeschrieben. So konnten bei vielen analysierten Projekten u.a. neue und verstärkte Zusammenarbeitsformen sowie die Förderung von Innovationen in der Raumentwicklung (Interface 2018) festgestellt werden. Zudem gab positive Effekte in einzelnen Regionen und Gemeinden durch die Entwicklung konkreter Lösungen für eine nachhaltige Raumentwicklung (B.S.S. 2022). Im Rahmen dieser Evaluation bestätigen mehrere befragte Akteure diese Wirkungen weitgehend. Viele von ihnen können konkrete Wirkungen der MoVo nennen, einzelne konnten zwar keine konkreten Wirkungen benennen, erachten aber die Massnahme als wichtig.

- Die MoVo werden in Städten und Agglomerationen als wichtige Massnahme wahrgenommen, um Themen wie Wohnen, demografische Entwicklung, Landschaft oder Grünraumentwicklung aufzugreifen und partizipative Methoden auszutesten (Agglo Basel, Regio Frauenfeld, RZU). Neue Lösungsansätze und integrale Strategien könnten dadurch in unterschiedlichen Raumtypen (Quartier, Agglomeration, stadt-land-übergreifende funktionale Räume) in engem Austausch mit dem Bund entwickelt und getestet werden (Agglo Basel, RZU).
- Auch in ländlichen Räumen und Berggebieten erzielen die MoVo gemäss Befragungen Wirkung. So gibt die regionale Fallstudie der Region Bernina Hinweise darauf, dass dank dem Modellvorhaben «Landschaftswerte für die nächste Generation erhalten» die sektorübergreifende Zusammenarbeit zwischen lokaler, kantonaler und Bundesebene gestärkt und ein Dialog zwischen den Stakeholdern aufgebaut werden konnte.
- Als wichtiger Hebel für die Wirksamkeit der MoVo wird die niederschwellige, schlanke und vergleichsweise unkomplizierte Herangehensweise eingestuft. In allen Erhebungen haben jeweils mehrere befragte Akteure diesen Aspekt als zentralen Vorteil hervorgehoben. Dadurch sei es möglich, partizipative Ansätze zu testen, strategische Prozesse voranzutreiben und Wissen und Beispiele guter Praxis zu verbreiten. Aus Sicht eines Befragten beispielsweise hätten die MoVo viel im Bereich Digitalisierung vorangetrieben.

- Für mehrere Akteure leisten die MoVo auch einen Beitrag zu einer kohärenten Raumentwicklung, indem die Projekte heterogene Akteure und Herangehensweisen zusammenführten, Wege zur besseren Koordination aufzeigten und ein breites Netzwerk schafften. Einzelne Akteure beobachten, dass die Projekte der Modellvorhaben zu einer Sensibilisierung beitragen – etwa hinsichtlich der verschiedenen Ausgangssituationen der territorialen Entwicklung je nach Raumtyp – und auf lokaler Ebene teilweise zu einer verbesserten intersektoralen Zusammenarbeit führten.



#### **Optimierungspotenziale aus Akteurssicht: übergeordneten Mehrwert verdeutlichen und Erfahrungsaustausch stärken**

Als zentrale Wirkung der MoVo haben mehrere Akteure die Replizierbarkeit der Projekte und die Übertragbarkeit auf andere Regionen hervorgehoben. Einzelne sehen hier aber auch noch Optimierungspotenzial – insbesondere was den Erfahrungsaustausch und das Verständnis der Umsetzungsakteure für den übergeordneten Mehrwert betrifft. So wurde in den Fokusgruppen angemerkt, dass die MoVo über die Projekte hinaus wenig Wirkung entfalten würden (Region Locarno), zu wenig Austausch mit anderen Massnahmen der AggloPol und P-LRB bestehe (Arc Lémanique) und die Finanzierung von Folgeprojekten nicht gesichert sei (Region Zürich und Umgebung). Um den Mehrwert und den Beitrag der MoVo zur kohärenten Raumentwicklung besser zu verstehen, müsste einem Befragten zufolge den Umsetzungsakteuren vor Ort noch besser erklärt werden, welche übergeordneten Ziele der Bund mit den MoVo bezwecke.

#### **Regionale Innovationssysteme (RIS)**

Mehrere Evaluationen haben in den vergangenen Jahren die Wirkungen einzelner Regionaler Innovationssysteme (RIS) überprüft. Insgesamt wurden diese positiv beurteilt, wobei die Wirksamkeit, insbesondere in peripheren, ländlichen Räumen teils unklar zu sein scheint (KEK, HSG, Sags 2022). Eine Evaluation des RIS Basel-Jura hat ergeben, dass durch das RIS ländliche und städtische Regionen rund um die Stadt Basel stärker vereint und die wirtschaftlichen Beziehungen sowie der Wissenstransfer verstärkt wurden (INFRAS 2019). Im Rahmen der verschiedenen Erhebungen dieser Evaluation gab es vergleichsweise nur wenige qualitative Hinweise zu den Wirkungen der RIS auf eine kohärente Raumentwicklung. Gemäss einzelnen regionalen Fallstudien sind die RIS für die Innovationsförderung, den Wissensaustausch und die Vernetzung von privatwirtschaftlichen Akteuren wichtige Massnahmen (Agglo Basel, Region Frauenfeld). Einzelnen Einschätzungen aus der Online-Befragung zufolge seien die RIS wichtig für kleine Zentren in Berggebieten, für die Wirtschaft sowie für Kantone um Innovationen auf Unternehmensebene zu unterstützen.

### **Internationale Massnahmen (u.a. Interreg, EUSALP)**

Zu den internationalen Massnahmen, die als gemeinsame Massnahme von AggloPol und P-LRB aufgeführt sind, zählen u.a. Interreg und EUSALP. Die Massnahmen zielen vor allem auf die länderübergreifende Zusammenarbeit ab und fokussieren dabei auf bestimmte Themengebiete (ARE/SECO 2019). Gemäss einer Evaluation der Schweizer Teilnahme an Interreg aus dem Jahr 2018 ermöglicht die Massnahme den beteiligten Regionen relativ unbürokratisch, die internationale Zusammenarbeit zu stärken und Lösungen für gemeinsame Probleme zu erarbeiten. Dadurch würden auch Grundlagen für künftige Synergien und Kooperationen geschaffen (B.S.S./Evaluanda/INFRAS 2018).

- Die im Rahmen der regionalen Fallstudien dieser Evaluation festgestellten Wirkungen gehen in eine ähnliche Richtung. Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Wissensaustausch sei Interreg eine wichtige Massnahme. Dies äussere sich beispielsweise dadurch, dass die Massnahme u.a. Themen für die räumliche Entwicklung – wie Anpassung an den Klimawandel, ökologischer Wandel, Innovation oder Verwaltungszusammenarbeit – aufgreife, die durch die AP V&S nicht abgedeckt seien (Agglo Basel, Arc Lémanique, Region Locarno).
- Als konkrete raumspezifische Wirkungen haben die Teilnehmenden einzelner Fokusgruppen u.a. Beispiele aus den Regionen Bernina, Locarno und Luzern genannt. So sei in den Regionen Bernina und Locarno Interreg dazu eingesetzt worden, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im funktionalen Raum zu stärken. In der Region Luzern West sei die Massnahme (Projekt Smart Villages) für den Erfahrungsaustausch mit anderen ländlichen Regionen in Europa genutzt worden, um aus Stärken anderer Regionen zu lernen.
- Gemäss Einzelaussagen im Rahmen der Online-Befragung ermöglichten die internationalen Massnahmen einen Wissenstransfer im europäischen Kontext, die Berücksichtigung funktionaler Räume über Landesgrenzen hinweg und einen gewissen Erfahrungsaustausch. Kritisch beurteilen einzelne die, aus ihrer Sicht, zu grosse Flughöhe der durchgeführten Projekte, was die Nachvollziehbarkeit der Wirkungen erschwere.

Beitrag zur kohärenten Raumentwicklung (Problemlösungsbeitrag, Impact)

Primäres Ziel der AggloPol und der P-LRB ist es, zu einer kohärenten Raumentwicklung in der Schweiz beizutragen. Das folgende Unterkapitel beleuchtet, welche Wirkungen die Politiken auf übergeordneter Ebene aus Sicht der befragten Akteure erzielt haben.

#### **4.1.4. Relevanz der Massnahmen für eine kohärente Raumentwicklung**

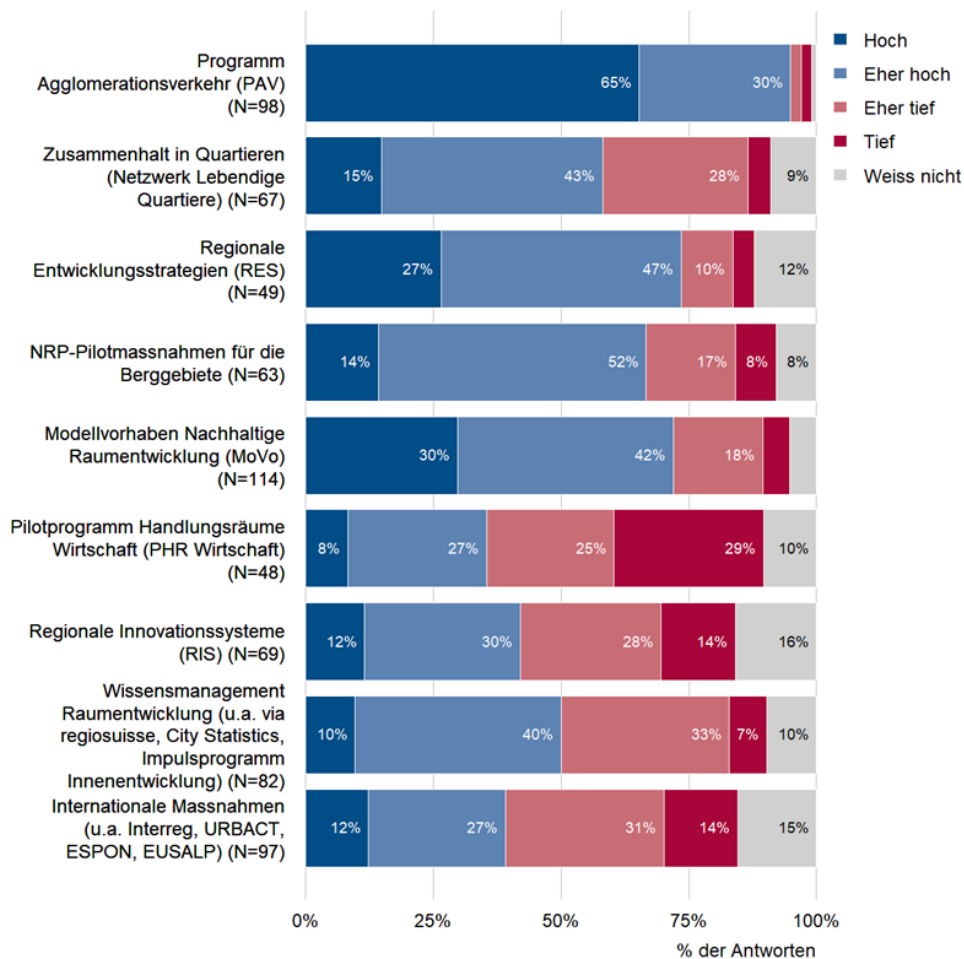
Welchen übergeordneten Beitrag leisten die Massnahmen der AggloPol und der P-LRB zu einer kohärenten Raumentwicklung in der Schweiz und welche Wirkungen auf Impact-Ebene wurden

erzielt? Das folgende Kapitel beleuchtet die Relevanz der verschiedenen Massnahmen und deren übergeordneten Mehrwert.

### Für eine kohärente Raumentwicklung in der Schweiz wird das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung (AP V&S) als besonders relevant eingestuft

Die Massnahmen der AggloPol und der P-LRB sind aus Sicht der Akteure unterschiedlich bedeutend für eine kohärente Raumentwicklung. Mit Abstand die höchste Relevanz für eine kohärente Raumentwicklung haben gemäss Online-Befragung die AP V&S

Abbildung 25: Relevanz der Massnahmen für eine kohärente Raumentwicklung



Frage: Wie hoch schätzen Sie die Relevanz der Massnahme(n) für eine «kohärente Raumentwicklung» ein?

Hinweis: Die Anzahl N ist unterschiedlich, da die Frage jeweils nur denjenigen Teilnehmenden gestellt wurde, welchen die Massnahme zum Zeitpunkt der Teilnahme an der Online-Befragung bekannt war.

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

Im Vergleich ergibt sich folgendes Stimmungsbild: Die spezifischen Massnahmen der AggloPol und der P-LRB werden tendenziell als relevanter angesehen als die gemeinsamen Massnahmen, allen voran die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Fast alle Befragten (95%) erachten die Relevanz des AP V&S für eine kohärente Raumentwicklung als hoch oder eher hoch. Auch die Relevanz der folgenden Massnahmen werden von mehr als der Hälfte der online Befragten als hoch oder eher hoch erachtet: Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung (MoVo), Regionale Entwicklungsstrategien (RES), NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete sowie Zusammenhalt in Quartieren/NLQ.

Als vergleichsweise weniger relevant werden die Massnahmen Regionale Innovationssysteme (RIS), Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft (PHR Wirtschaft) und internationale Massnahmen (u.a. Interreg) eingeschätzt. Die Relevanz der Massnahmen wird von den Akteursgruppen aber teilweise sehr unterschiedlich beurteilt. Beispielsweise erachten die befragten Bundesakteure die Relevanz der Massnahmen Zusammenhalt in Quartieren, MoVo und der internationalen Massnahmen tendenziell als eher hoch, während die befragten Vertretenden der Kantone diese tendenziell als eher tief einstufen.

#### 4.1.5. Beiträge der AggloPol und P-LRB zur Standortgunst und zu weiteren Politikstrategien

Welche Beiträge leisten die beiden Politiken zur Standortgunst urbaner und ländlicher Räume sowie zu weiteren Politikstrategien in anderen Bereichen? Bezogen auf die Konzeption und Governance wurden die Synergien und Kohärenzen in den Kapiteln 2 und 3 analysiert. Im folgenden Kapitel liegt der Fokus entsprechend auf übergeordneten Wirkmechanismen.

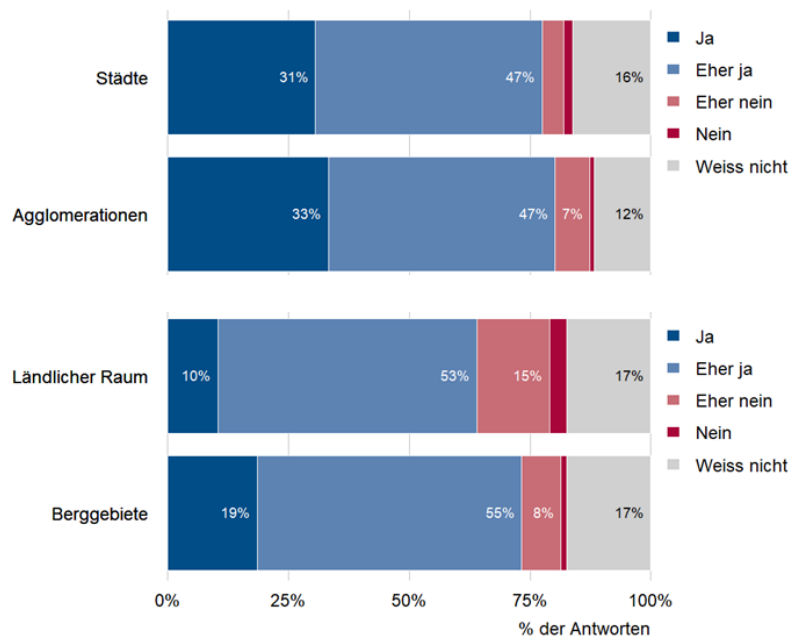
##### **AggloPol und P-LRB stärken aus Sicht einer Mehrheit der Befragten die Standortgunst**

Basierend auf den regionalen Fallstudien, den Interviews und den qualitativen Einschätzungen der Umfrageteilnehmenden konnten in Kapitel 4.1 einige raumspezifische Wirkungen identifiziert werden (z.B. AP V&S und MoVo). Auf übergeordneter Ebene wird der Beitrag der AggloPol und der P-LRB zur Standortgunst der verschiedenen Räume tendenziell positiv beurteilt. Der Online-Befragung zufolge haben die Akteure grossmehrheitlich den Eindruck, dass durch die Massnahmen beider Politiken die Standortgunst der unterschiedlichen Räume gestärkt werden kann. Bei Agglomerationen ist der Anteil der Befragten, die eine solche Wirkung erkennen, am höchsten: Ein Drittel der hierzu Befragten (33%) hat voll und ganz den Eindruck, dass die Massnahmen der AggloPol die Standortgunst von Agglomerationen stärken konnten, knapp die Hälfte hat eher den Eindruck (47%). Insgesamt wird die Wirkung bei AggloPol besser beurteilt als bei der P-LRB. Innerhalb der P-LRB gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen ländlichen



Räumen und Berggebieten. Vergleichsweise am grössten zu sein scheint die Unsicherheit bezogen auf den Beitrag der P-LRB zur Standortgunst in ländlichen Räumen. Knapp ein Drittel der hierzu online Befragten findet, dass die Standortgunst dort (eher) nicht gestärkt werden konnte oder traut sich keine Einschätzung zu.

**Abbildung 26: Wirkung der AggloPol bzw. P-LRB auf Standortgunst der unterschiedlichen Räume**



Frage 1 (Grafik oben): Haben Sie den Eindruck, dass durch die Massnahmen der AggloPol (inkl. gemeinsame Massnahmen) die Standortgunst der Städte und Agglomerationen gestärkt werden konnte? N=111

Frage 2 (Grafik unten): Haben Sie den Eindruck, dass durch die Massnahmen der P-LRB (inkl. gemeinsame Massnahmen) die Standortgunst der ländlichen Räume und der Berggebiete gestärkt werden konnte? N=86

Grafik INFRAS. Quelle: Online-Befragung vom 22. Februar 2022 bis am 15. März 2022.

### **Der Begriff Standortgunst und dessen Auslegung wird teilweise kritisch gesehen**

In diesem Kontext zu erwähnen sind aber auch einzelne kritische Stimmen in den Interviews zum Begriff der Standortgunst. Zum einen wird die Bedeutung des Begriffs Standortgunst als solche hinterfragt. Mehrere interviewte Akteure äussern den Eindruck, dass zu sehr auf die wirtschaftliche Standortgunst fokussiert werde. Dies führe insbesondere in ländlichen Räumen und Berggebieten dazu, dass unrealistische Ziele verfolgt würden und die Umsetzung von Massnahmen erschwere. Entscheidend sei aber, auch soziale Faktoren bei der Standortgunst verstärkt im Blick zu haben – etwa die demografische Entwicklung. Dafür bedürfe es aber einer langfristigen Sichtweise und entsprechender Geduld.

### **Potenziale der vertikalen Zusammenarbeit werden aus Akteurssicht noch zu wenig genutzt**

Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass man sich den Anspruch einer kohärenten räumlichen Entwicklung innerhalb und zwischen städtischen, ländlichen, alpinen und stadt-land-übergreifenden Regionen nur mit einer engen vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Regionen, Städten und Gemeinden einlösen könne. Während dies innerhalb einzelner Massnahmen des Bundes (z.B. AP V&S, MoVo) nach Einschätzung vieler befragter Akteure gut funktioniert, bestehe bei der massnahmen- und sektorübergreifenden vertikalen Zusammenarbeit ein Defizit. Bestehende stadt-land-übergreifende, gesamtschweizerische Plattformen für die räumliche Entwicklung (u.a. regionsuisse) würden zu wenig genutzt. Um einen echten Dialog zu ermöglichen, müssten im Sinne eines «Gegenstromprinzips» bottom-up eruierte Herausforderungen und Lösungsansätze mit top-down entwickelten gesamträumlichen Zielen und Strategien immer wieder gespiegelt und neu ausgehandelt werden (Agglo Basel, RZU, Region Luzern West, Region Frauenfeld).

### **Die erzielten Wirkungen auf Impact-Ebene werden von den Akteuren sehr unterschiedlich bewertet**

Inwiefern AggloPol und P-LRB mit ihren spezifischen und gemeinsamen Massnahmen auf einer übergeordneten Ebene effektiv zu einer kohärenten Raumentwicklung beigetragen haben, wird von den interviewten Akteuren auffallend unterschiedlich beantwortet. Die Bandbreite der Impact-Bewertung ist gross: Sie reicht von Akteuren, die sich nach eigenen Angaben keine Einschätzungen zutrauen, da ihnen unklar sei, was die Massnahmen überhaupt geleistet hätten, über Akteure, die keine effektive Zielerreichung sehen, bis hin zu Akteuren, die dank der Politiken Fortschritte im systemischen Denken und Zusammenarbeiten wahrnehmen. Während die einen die Wirkungen sehr kritisch sehen und den Massnahmen zum Trotz gar einen wachsenden Stadt-Land-Graben wahrnehmen, ziehen andere ein positives Zwischenfazit zur Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung. Das infolge der AggloPol und P-LRB gestärkte Bewusstsein für eine koordinierte Abstimmung bei der Lösungsfindung ist aus Sicht mehrerer Befragter eine Haupterrungenschaft der Politiken, auch wenn diese Wirkung nicht unbedingt klar messbar sei. Die Massnahmen bewirken aus Sicht einzelner Befragter u.a. ein Aufbrechen des Silodenkens, stärken das staatsebenen- und ämterübergreifende Vertrauensverhältnis, erleichtern Absprachen durch bessere Vernetzung und hätten Akteure vor Ort für das Anliegen der kohärenten Raumentwicklung sensibilisiert. Einzelne Akteure plädieren hinsichtlich der übergeordneten Wirkungen auf Ebene Impact dafür, die Erwartungen angesichts der Rahmenbedingungen realistisch zu setzen: So müsse man die verfügbaren Finanzmittel für AggloPol und P-LRB in Relation setzen zu anderen Sektoralpolitiken – etwa im Bereich Landwirtschaft oder Verkehr – und die Wirkungsmechanismen in einem längeren zeitlichen Kontext betrachten.

#### 4.1.6. Generelle Optimierungspotenziale



##### **Messbarkeit und Monitoring der Massnahmen ausbauen**

Im Rahmen der Erhebungen haben mehrere Akteure eingestanden, dass ihnen die Wirkungsanalyse auf übergeordneter Ebene schwerfalle. Es ist deutlich geworden, dass der Impact der Massnahmen zu einer kohärenten Raumentwicklung von vielen mit eher weichen Faktoren verknüpft wird, etwa den staatsebenen-, ämter- und gemeindeübergreifenden Netzwerken, Austauschgefässen und Koordinationsmöglichkeiten. Entsprechend haben mehrere Akteure den Wunsch nach einem besseren Monitoring respektive einer besseren Wirkungsmessung geäussert. Es müsse konsequenter aufgezeigt werden, was mit den Massnahmen realisiert worden ist und inwiefern die Politiken zu einer kohärenten Raumentwicklung beigetragen haben. Demgegenüber haben andere Befragte aber auch Bedenken zu einer quantitativen Wirkungsmessung geäussert: Die Massnahmen seien hierfür unterschiedlich gut geeignet und gewisse Veränderungen nicht direkt quantifizier- und messbar.



##### **Einzelne erhoffen sich Optimierungspotenzial mit einem Aktionsplan Berggebiete**

Einzelne befragte Akteure verbinden mit dem Aktionsplan Berggebiete die Hoffnung, dass die P-LRB noch mehr auf die Berggebieten eingehen wird. Der Aktionsplan Berggebiete<sup>20</sup> geht zurück auf eine Motion von Nationalrat Thomas Egger aus dem Jahr 2019. In dem Aktionsplan sehen einzelne Befragte die Chance, die Koordination zwischen den Sektorpolitiken zu verbessern, konkretere Massnahmen im ländlichen Raum und den Berggebieten auszulösen und auf bestehenden Ideen, etwa im Bereich der Digitalisierung, aufzubauen.

## 4.2. Zusammenfassung

Im vorliegenden Kapitel wurde der von der P-LRB und der AggloPol eingesetzte Massnahmenmix auf seine Wirkungen (Outcome, Impact) untersucht.

Daraus geht hervor, dass in **Agglomerationen** insbesondere durch die AP V&S eine sektorübergreifende Zusammenarbeit etabliert und eine besser aufeinander abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsentwicklung erreicht werden konnte. Durch weitere Massnahmen (insbesondere MoVo, Interreg und NLQ) konnten zusätzliche Zielgruppen erreicht und durch die AP V&S nicht abgedeckte Themen aufgegriffen werden. Das Zusammenspiel der Massnahmen wird dabei un-

---

<sup>20</sup> Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament: Motion 19.3731 – Aktionsplan Berggebiete; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193731> (Stand: 29.06.2022)

terschiedlich beurteilt. Mit der AggloPol tendenziell zu wenig erreicht werden Akteure in ländlichen bzw. periurbanen Räumen, welche nicht mehr zum Agglomerationsperimeter gehören, jedoch funktional eng mit den Agglomerationen verflochten sind. Die Wirkung der AggloPol könnte auch in diesen Räumen erhöht werden, indem der Bund ergänzend zu den AP V&S Massnahmen in anderen wichtigen Bereichen wie Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversität oder Landschaft setzt.

In vielen **ländlichen Räumen und Berggebieten** wird die NRP als Schlüsselmassnahme für die räumliche Entwicklung wahrgenommen, obwohl diese vom Bund als raumrelevante sektorale Massnahme konzipiert wurde und nicht zum Massnahmenmix der P-LRB gezählt wird. Durch Massnahmen der P-LRB wie MoVo, Interreg und «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete» konnten zusätzliche Zielgruppen erreicht und Wirkungen zugunsten einer kohärenten Raumentwicklung erzielt werden. Die Massnahmen der P-LRB stehen in starker Abhängigkeit zu Massnahmen des Bundes aus raumrelevanten Sektoralpolitiken (insbesondere NRP, aber auch Pärkepolitik, Landwirtschaftspolitik). Die Wirkung der P-LRB tritt dann ein, wenn die zur Verfügung stehenden Massnahmen dazu beitragen, konkrete regionale Herausforderungen anzugehen. Die Wirkung der P-LRB könnte nach Einschätzung der befragten Akteure erhöht werden, wenn die Flexibilität und Durchlässigkeit der Instrumente der P-LRB und aus den Sektoralpolitiken steigt (genügend grosse Spielräume für die Akteure vor Ort lassen) und der Bund sich vermehrt an Infrastrukturmassnahmen beteiligen würde.

Die **KoRE** wird von den Akteuren im Sinne eines übergeordneten Orientierungsrahmens als wichtig erachtet, jedoch mit begrenzter Wirkung in den Regionen. Eine Annäherung an den hohen Anspruch einer kohärenten räumlichen Entwicklung innerhalb und zwischen städtischen, ländlichen, alpinen und stadt-land-übergreifenden Regionen setze eine enge vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Regionen, Städten und Gemeinden voraus. Während dies innerhalb einzelner Massnahmen des Bundes (z.B. AP V&S, MoVo) gut funktioniere, bestehe massnahmenübergreifend ein Defizit. Bestehende stadt-land-übergreifende, gesamtschweizerische Plattformen für die räumliche Entwicklung (TK, regionsuisse) würden zu wenig genutzt, um im Sinne des «Gegenstromprinzips» bottom-up eruierte Herausforderungen und Lösungsansätze mit top-down entwickelten gesamträumlichen Zielen und Strategien zu spiegeln und neu auszuhandeln

## 5. Gesamtbeurteilung

### 5.1. Konzeption

#### 5.1.1. Gesamtkonzept KoRE

##### Leitfragen

##### **1. Zielsetzung:**

Haben sich die Politikkonzepte der AggloPol und der P-LRB mit den gesetzten Zielen, Handlungsansätzen, Visionen, Themen und Massnahmen bewährt und sind sie noch aktuell?

##### **2. Konzeption**

Welche Widersprüche und Synergien zwischen den einzelnen Politikbereichen kommen zum Ausdruck?

##### **3. Kohärenz mit anderen Sektoralpolitiken**

Wie relevant sind für die Sektoralpolitiken die Teilräume, welche Themen bedürfen einer übergreifenden Koordination?

##### **Zielsystem und Konzeption der Politiken**

##### **Kohärente Raumentwicklung bleibt ein wichtiges, breit abgestütztes Ziel mit hohem Handlungsbedarf**

Das Ziel einer kohärenten Raumentwicklung (KoRE) wird von einem breiten Kreis der Akteure getragen. Der Handlungsbedarf für eine kohärente Raumentwicklung wird gerade auch vor den aktuellen Herausforderungen wie dem Klimawandel und der Zersiedelung als gross erachtet, insbesondere was die Abstimmung und Koordination zwischen den Sektoralpolitiken betrifft. Trotz grosser Einmütigkeit der Befragten zur Bedeutung einer kohärenten Raumentwicklung, zeigten sich in der Detailanalyse teils Unklarheiten. Zum einen legen die verschiedenen Akteure eine kohärente Raumentwicklung je nach Region und Funktion häufig unterschiedlich aus. Entsprechend wird eine klare Auslegeordnung der Herausforderungen der kohärenten Raumentwicklung für die verschiedenen Räume vermisst. Dies liegt unseres Erachtens daran, dass Städte und Agglomerationen sowie ländliche Räume und Berggebiete unterschiedlich stark von aktuellen Herausforderungen betroffen sind, beispielsweise von den fünf übergeordneten Megatrends des Rats für Raumordnung (ROR): Globalisierung, Digitalisierung, Individualisierung, demographischer Wandel und Migration sowie Klimawandel. Das spiegelt sich aus unserer Sicht folglich auch in der spezifischen Wahrnehmung der Querschnittpolitiken wider – und führt dazu, dass viele Akteure zwar die einzelnen Massnahmen und Instrumente der AggloPol und P-LRB kennen, diese aber nicht per se mit einer der beiden Politiken oder dem Dachkonzept verbinden.

### **Die Konzeption von AggloPol und P-LRB ist komplex und teils schwer verständlich**

So unbestritten die Zielsetzung von den Akteuren aufgenommen wird, so zeigen sich im Detail auch die Schwierigkeiten des Konzepts der kohärenten Raumentwicklung: Der Begriff wird als unklar und wenig fassbar wahrgenommen. Das Konzept mit der kohärenten Raumentwicklung als Dach der beiden Politiken AggloPol und P-LRB und den entsprechenden spezifischen und gemeinsamen Massnahmen wirkt komplex und ist in weiten Kreisen schwer verständlich. Dafür sehen wir mehrere Gründe: Erstens wird der Begriff kohärente Raumentwicklung als zu theoretisch und abstrakt wahrgenommen. Die Abkürzung «KoRE» wird unterschiedlich ausgelegt – der Zusammenhang zwischen inhaltlichem Ziel und konzeptionellem Rahmen scheint teils nicht klar genug. Zweitens ist für Projektträger der AggloPol oder P-LRB vor Ort der Mehrwert einer kohärenten Raumentwicklung als übergeordnete Konzeption schwierig zu identifizieren. In der praktischen Umsetzung wird kohärente Raumentwicklung entsprechend häufig als diffus wahrgenommen. Relevant sind in der Umsetzung die konkreten Massnahmen, Projekte und Netzwerke. Gleichwohl bedeutet das aber nicht, dass kohärente Raumentwicklung in der Praxis nicht gelebt wird. Drittens kommen wir gestützt auf die Erhebungen zu dem Eindruck, dass die gegenwärtige Massnahmen- und Instrumenten-Logik zumindest teilweise verwirrt. Wir können nachvollziehen und erachten es – nicht zuletzt mit Blick auf die fünf Leitideen des Bundes – auch als sinnvoll, dass eine kohärente Raumentwicklung eine Kombination aus verschiedenen Massnahmen erfordert. Der gegenwärtige Mix aus inhaltlichen und prozessualen Massnahmen, ihre teils ganz unterschiedliche Ressourcenausstattung und öffentliche Sichtbarkeit lassen die KoRE in sich aber in der Summe als unübersichtlich, zu wenig kohärent und abgestimmt erscheinen und erschweren die Kommunikation.

### **Die Differenzierung zwischen AggloPol und P-LRB ist gerechtfertigt, da je nach Raum unterschiedliche Herausforderungen im Vordergrund stehen**

Trotz der kritischen Beurteilung des konzeptionellen Aufbaus der Querschnittspolitiken beurteilen wird die spezifischen Ziele und Themensetzung der AggloPol und P-LRB wie viele Befragte grundsätzlich als zweckmässig und geeignet, um auf die Herausforderungen einzugehen. Alle Räume sind von den Herausforderungen betroffen, aber je nach Raumtyp in unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlicher Ausprägung. Während Agglomerationen z.B. von der Anpassung an den Klimawandel vielfältig betroffen sind, stehen demgegenüber in ländlichen Räumen und Berggebieten die demografische Entwicklung und Abwanderung im Vordergrund. Entsprechend ist es grundsätzlich sinnvoll, für die verschiedenen Räume unterschiedliche Politiken und Massnahmen einzusetzen.

Dass aus Sicht mehrerer Interviewter die Unterscheidung zwischen AggloPol und P-LRB dem ganzheitlichen Kohärenzanspruch der KoRE widerspricht, ist zwar nachvollziehbar, ist aber aus unserer Sicht kein grundsätzliches konzeptionelles Problem. Dennoch haben wir den Eindruck, dass es, von aussen betrachtet, teilweise so wirkt, als würden die Differenzen zwischen den verschiedenen Raumtypen ein höheres Gewicht erhalten als die Gemeinsamkeiten – und dies trotz gemeinsamer Massnahmen, z.B. den Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung. Festmachen lässt sich diese Einschätzung beispielsweise an Regionen an der Schnittstelle zwischen ländlichem und urbanem Raumtyp. Fallen sie gemäss Definition unter die Kategorie ländliche Räume und Berggebiete, kommen sie meist nicht für Projekte im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr und Siedlung infrage – und dies, obwohl sie vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Gleichwohl verdeutlichen die Erhebungen aus unserer Sicht aber auch, wie sehr die unterschiedlichen Voraussetzungen in Städten und Agglomerationen sowie ländlichen Regionen und Berggebieten eine Differenzierung als sinnvoll erscheinen lassen. Nicht zuletzt, da sie auch jeweils die raumspezifische, künftige Vision einer kohärenten Raumentwicklung prägen.

### **Kohärenz mit anderen Sektoralpolitiken**

#### **Nach wie vor Defizite bei der Abstimmung mit den Sektoralpolitiken**

Von Verkehrspolitik über Umwelt-, Energie- und Landwirtschaftspolitik bis hin zu Wohn- und Sozialpolitik: Die Sektoralpolitiken – und damit auch Strategien und Politikkonzepte anderer Bundesämter als ARE und SECO – prägen und gestalten die Raumentwicklung in der Schweiz wesentlich mit. Gestützt auf die Ergebnisse der verschiedenen Erhebungen schliessen wir allerdings, dass die raumrelevanten Sektoralpolitiken in Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung nach wie vor zu wenig koordiniert werden und zu wenig Beiträge zur Erreichung der Ziele von AggloPol und P-LRB leisten. Dies betrifft die horizontale Abstimmung zwischen den Bundespolitiken und die horizontale und vertikale Abstimmung auf regionaler Ebene. Grösserer Abstimmungsbedarf zeigt sich vor allem mit der Verkehrs- und Umweltpolitik.

#### 5.1.2. AggloPol

##### **Zielsystem und Konzeption der AggloPol**

#### **Die Ziele und Themen der AggloPol sind nach wie vor relevant, aber mit unterschiedlicher Gewichtung – weitere Herausforderungen kommen hinzu**

Trotz kritischer Einwände zur Gesamtkonzeption der kohärenten Raumentwicklung beurteilen wir die Ziel- und Themensetzung der AggloPol aufgrund der vielen positiven Einschätzungen als zweckmässig und geeignet, um die Raumentwicklung in den Agglomerationen kohärenter zu gestalten. Die vier Ziele – Hohe Lebensqualität, Hohe Standortattraktivität, Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung und Wirksame Zusammenarbeit – sind unbestritten und aus unserer Sicht

zweckmässig, auch wenn das vierte Ziel zur Zusammenarbeit eher als Massnahme denn als Ziel gelesen werden kann. Bei den sechs Themen zeichnet sich Anpassungsbedarf ab: Die beiden Themen Abstimmung Siedlung und Verkehr und Nachhaltiger Städtebau und Freiraumentwicklung sollten aus Sicht der Befragten viel höher gewichtet werden als die übrigen Themen. Darüber hinaus haben aber in den letzten Jahren weitere Themen und Herausforderungen für eine kohärente Raumentwicklung in den Agglomerationen an Stellenwert gewonnen, die heute zu wenig aufgegriffen werden. Dazu zählen insbesondere die Themen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Landschaft, Biodiversität, Energieversorgung sowie sozialräumliche Entwicklung.

### **Dominanz der AP V&S in der AggloPol mit Vor- und Nachteilen**

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung (AP V&S) prägen die Wahrnehmung der AggloPol in der Öffentlichkeit. In allen Erhebungen wurden die AP V&S teilweise synonym zur AggloPol oder gar zur KoRE verwendet oder sogar mit diesen gleichgesetzt. Einerseits kommt diese Bekanntheit der AggloPol zugute und kann als Zugpferd dienen. Andererseits erhält die AggloPol möglicherweise eine zu starke Prägung als 'infrastrukturlastige' Politik, in der die übrigen Aspekte einer breiter verstandenen, ganzheitlicheren Agglomerationspolitik zu kurz kommen.

### **Kohärenz innerhalb der AggloPol**

#### **Wie Massnahmen zu einer kohärenten Raumentwicklung beitragen können, wird am Beispiel der AP V&S besonders deutlich**

Am Beispiel der AP V&S wird aus unserer Sicht deutlich, wie eine Massnahme zielorientiert Akteure zu einer kohärenten Zusammenarbeit motivieren kann. Die AP V&S erfordern und fördern die Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen sowie politische Institutionen hinweg. Die AP V&S wurden im Rahmen der Erhebungen von vielen als Erfolgsmodell bezeichnet. Mit den Vorgaben zur horizontalen und vertikalen Koordination und den finanziellen Anreizen verfügen sie über einen starken Hebel zur kohärenteren räumlichen Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Ähnliche Ansätze sind bei den Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung festzustellen, die neue Anstösse aufnehmen. Aufgrund der Ziele der AP V&S und der Zweckbestimmung zur Finanzierung ergibt sich eine starke Fokussierung auf Infrastrukturen. Um dem ganzheitlichen Kohärenzanspruch gerecht zu werden, ist es aber nötig, dass die Programme zumindest planerisch auf der Ebene der Zukunftsbilder neben Siedlung und Verkehr auch wichtige andere Herausforderungen wie Klimawandel, Frei-/Naturräume, Biodiversität oder soziale Aspekte mitberücksichtigen.



### Kohärenz der AggloPol mit anderen Sektoralpolitiken

#### Das vorhandene Synergie-Potenzial zu anderen Sektoralpolitiken ist nicht ausgeschöpft

Bezüglich der Kohärenz der AggloPol mit den Sektoralpolitiken kommen wir zu einem differenzierten Bild: Einerseits gibt es klare Hinweise darauf, dass die AggloPol spürbar zur besseren Koordination der Sektoralpolitiken beiträgt, andererseits gibt es weiterhin breite Kritik an der gegenwärtigen Koordination der AggloPol und der Sektoralpolitiken. Wir schliessen daraus, dass das vorhandene Potenzial noch nicht ausgeschöpft ist – etwa hinsichtlich der Koordination mit spezifischen verkehrspolitischen Strategien aber auch in den Bereichen Klima- und Umweltpolitik sowie Sozial-, Kultur- oder Migrationspolitik.

#### 5.1.3. P-LRB

##### Zielsystem und Konzeption der P-LRB

#### Bestehende P-LRB-Ziele sind unstrittig – neue Herausforderungen sind aber zu wenig berücksichtigt

Ähnlich wie bei der AggloPol erachten wir bei der P-LRB die gegebenen Ziele<sup>21</sup> als nach wie vor aktuell. Sie sind den Befragungen zufolge unbestritten. Bei den künftigen Herausforderungen zu ländlichen Räumen und Berggebieten sehen viele Befragte neben der wirtschaftlichen Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit auch die Bevölkerungsentwicklung, die Wohnattraktivität, die Mobilität und die Anpassung an den Klimawandel. Aus unserer Sicht nimmt die P-LRB auf diese weiteren Themen zu wenig Bezug. Sie differenziert zudem zu wenig zwischen den Herausforderungen für die Berggebiete und jenen für die übrigen ländlichen Räume.

##### Kohärenz innerhalb der P-LRB

#### Unklarheiten bei Abgrenzung zwischen P-LRB und NRP

Im Vergleich zu AggloPol ist die P-LRB als Querschnittspolitik insbesondere auf lokaler Ebene deutlich weniger bekannt. Zudem wird die NRP von sehr vielen Akteuren als Schlüsselinstrument der P-LRB wahrgenommen, obwohl sie im eigentlichen Sinn keine Kernmassnahme der P-LRB darstellt. Noch verwirrender wird die Sache wiederum dadurch, dass das NRP-Pilotprogramm für Berggebiete und die Plattform *regiosuisse* als Kernmassnahmen der P-LRB gelten. Aus unserer Sicht ist diese konzeptionelle Unklarheit nicht nur in der Kommunikation ungünstig, sie behindert auch eine umfassendere, kohärentere Ausgestaltung der Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete.

---

<sup>21</sup> Ein attraktives Lebensumfeld schaffen (Ziel 1), Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen (Ziel 2), Wettbewerbsfähigkeit stärken (Ziel 3), Kulturelle Vielfalt gestalten (Ziel 4)

### Kohärenz der P-LRB mit anderen Sektoralpolitiken

#### Wenig Einbezug der P-LRB in die Sektoralpolitiken

Die Erhebungen zeigen, dass die P-LRB kaum als Orientierungsrahmen für Sektoralpolitiken wahrgenommen wird. In den Bundespolitiken mit Bezug zu ländlichen Räumen finden die die P-LRB und das Ziel der kohärenten Raumentwicklung zu wenig Beachtung.

## 5.2. Governance

### Leitfragen

#### 1. Generell

Wie gut funktionieren die aktuelle Governancestruktur und die implementierten Prozesse auf Ebene KoRE, AggloPol und P-LRB und sind sie zweckdienlich?

#### 2. Horizontale Governancestruktur

Wie kann die Organisation zwischen ARE und SECO die Umsetzung der AggloPol oder / und P-LRB zielführend steuern und ist diese genügend effizient? Braucht es Differenzierungen? Ist der Co-Lead von SECO und ARE zweckdienlich und effizient?

#### 3. Vertikale Governancestruktur

Wie erfolgt jeweils die Abstimmung mit fachlichen Gremien, die sich mit ähnlichen Thematiken befassen? Welche Rolle spielen fachliche Konferenzen auf Kantonsebene?

### 5.2.1. Horizontale Governance-Struktur

#### Zweckdienlichkeit und Effizienz der Organisation zwischen SECO und ARE

##### ARE und SECO ziehen an einem Strang

Gestützt auf die Hinweise aus den Erhebungen beurteilen wir die direkte Zusammenarbeit zwischen ARE und SECO bei der Umsetzung der AggloPol und P-LRB als grundsätzlich gut. Positiv sind aus unserer Sicht drei Aspekte:

Erstens liegt mit dem Ziel einer kohärenten Raumentwicklung eine gemeinsame Vision vor, hinter der die beiden Ämter stehen. Aus unserer Sicht ist damit eine entscheidende Voraussetzung für eine zweckdienliche und effiziente Umsetzung der Politiken gegeben. Zweitens gehen wir basierend auf den Erhebungen davon aus, dass die verstärkte Koordination und Kooperation im Rahmen der AggloPol und P-LRB Synergien zwischen den beiden Ämtern gestärkt haben. Auf beiden Seiten hat sich das Verständnis für die Sachlage in den vergangenen Jahren verbessert. Drittens haben die befragten Vertretenden beider Ämter den Austausch im Kontext der KoRE weitgehend als etabliert, transparent und vertrauensvoll beschrieben. Aus unserer

Sicht hat das eine wichtige Symbolkraft: Angesichts der übergeordneten Zielsetzung einer kohärenten Raumentwicklung in der Schweiz, die eine hohe vertikale und horizontale Zusammenarbeitskultur erfordert, ist es aus unserer Sicht elementar, dass ARE und SECO gut und eng zusammenarbeiten und an einem Strang ziehen.

Gleichwohl stellen wir in der Organisation zwischen ARE und SECO auch gewisse Defizite fest: Aus verschiedenen Hinweisen schliessen wir, dass die gegenwärtige strukturelle und operative Ausrichtung des Co-Leads an Grenzen stösst. Unklarheiten sehen wir beim Verständnis zur Rollenaufteilung und den Zuständigkeiten, worunter die Effizienz und Wirksamkeit beeinträchtigt werden können. Die «Kümmerer-Rolle» ist nicht klar zugewiesen. Auf bilateraler operativer Ebene wurde zudem der Bedarf nach einem regelmässigen Austauschprozess geäussert, der zurzeit nicht institutionalisiert ist.

### Zweckdienlichkeit und Effizienz der Governance-Struktur

#### **Das BN KoRE wird dem Kooperationsanspruch nur bedingt gerecht**

Um AggloPol und P-LRB zweckdienlich und effizient umzusetzen, ist es aus unserer Sicht unabdingbar, dass sich Bundesämter mit raumrelevanten Sektoralpolitiken innerhalb einer gut organisierten Governancessstruktur austauschen und abstimmen. Mit dem Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung (BN KoRE) existiert ein entsprechendes Gefäss. Gemäss Befragungen bildet BN KoRE für die darin vertretenden Ämter eine wichtige Informations- und Austauschplattform. Diese Funktion ist aber eigentlich v.a. für die ROK vorgesehen. Dem selbst gesetzten Koordinationsanspruch wird es in seiner jetzigen Form jedoch nicht vollumfänglich gerecht. Unserer Einschätzung nach spielen dabei mehrere Faktoren eine Rolle: Erstens fällt auf, dass sich im Rahmen der Erhebungen viele befragte Bundesakteure keine Einschätzung zum BN KoRE zugebraut haben oder sich mit einer Einschätzung zurückhalten wollten. Das lässt aus unserer Sicht darauf schliessen, dass das Netzwerk zumindest in Teilen nicht den Stellenwert auf Bundesebene hat, den es gemäss der Zielsetzung einer kohärenten Raumentwicklung haben sollte. Am grössten ist der Diskussionsbedarf aus unserer Sicht bei der Zusammensetzung und Zusammenarbeit: Die Kritik einzelner Akteure an der Tatsache, dass einzelne Bundesämter mit Infrastrukturbezug entschieden haben, nicht mitzuwirken ist für uns nachvollziehbar. Nicht zuletzt mit Blick auf die inter-policy Kohärenz mit anderen Sektoralpolitiken ist eine enge Koordination und Abstimmung mit allen relevanten Ämtern entscheidend für eine zielführende, Kohärenz schaffende Steuerung.

Gleichzeitig haben wir den Eindruck, dass die aktuelle Organisation mit parallellaufenden Austausch- und Informationsgefässen – wie der Jour Fixe Mobilität oder die ROK – zu Doppelspurigkeiten und Ineffizienzen führen kann und die Teilnahmebereitschaft am BN senkt. Der Mehrwert ist für viele, gegenwärtig abwesende Bundesämter, aber auch für jene, die ständig

im BN KoRE vertreten sind, teilweise zu unklar. Mit der gegenwärtigen Ausgestaltung, bei der eher Information und Austausch im Vordergrund zu stehen scheinen, kommt die Erarbeitung von Lösungsansätzen zu kurz.

### 5.2.2. Vertikale Zusammenarbeit

#### **Vertikaler Austausch mit Kantonen, Städten und Gemeinden**

##### **Der tripartite Austausch via TK ist positiv, schöpft aber sein Potenzial nicht aus**

Die Tripartite Konferenz (TK) übernimmt eine wichtige Funktion für die vertikale Zusammenarbeit auf politisch-strategischer Ebene. Um gemeinsame und spezifische Herausforderungen der Agglomerationen, der ländlichen Räume und Berggebiete angehen zu können, braucht es eine enge tripartite Zusammenarbeit und Gelegenheiten, voneinander zu lernen und Netzwerke zu spannen. Die TK bietet für die Vernetzung einen wichtigen, politisch stark abgestützten Rahmen und eine hohe politische Legitimation. Angesichts der prominenten Zusammensetzung und der formalisierten Prozesse kann sie jedoch nur einen Teil der wichtigen Austauschfunktionen abdecken. Abstimmungen, Netzwerkbildung und Lerneffekte über den Kreis der TK hinaus kommen zu kurz. Kritisch beurteilen wir, dass gemäss Gesprächen die AggloPol und P-LRB bei Fachkonferenzen mit ähnlichen Thematiken (BPUK, KPK, VDK) weniger präsent zu sein scheint.

### 5.2.3. Kommunikation und Wissenstransfer

##### **Kommunikation spielt eine wichtige Rolle – stösst aktuell aber an Grenzen**

Die Kommunikation ist ein wichtiger Faktor für eine wirksame Umsetzung von AggloPol und P-LRB. Hier gibt es aus unserer Sicht noch Defizite – was wir ausgehend von drei Beobachtungen begründen.

Erstens die Fülle an Informationen: Zu AggloPol und P-LRB existierten zahlreiche schriftlichen Grundlagen wie z.B. Berichterstattungen, Konzeptionen aber auch Evaluationen und Online-Datenbanken (z.B. via regiosuisse). Darüber hinaus bestehen formelle und teils informelle Austauschgelegenheiten (z.B. zwischen ARE und SECO) sowie horizontale und vertikale Austauschgefässe (BN KoRE, Jour fixe Mobilität, TK, ...), die sich mit der kohärenten Raumentwicklung insgesamt, aber auch mit spezifischen raumrelevanten Sektoralpolitiken und Massnahmen auseinandersetzen. Die Vielzahl an unterschiedlichen Massnahmen, Themen und beteiligten Akteuren bzw. Zielgruppen erschwert aus unserer Sicht, den Gesamtüberblick zu erhalten bzw. zu behalten.

Zweitens der Mix an verschiedensten Instrumenten, Massnahmen und Gefässen innerhalb der AggloPol und P-LRB sowie (potenzielle) Schnittstellen zu anderen Sektoralpolitiken: Angesichts des damit einhergehenden thematischen Umfangs, der Zielgruppen- und Raumtypen-Vielfalt sowie den unterschiedlichen Mitwirkungsbedingungen ist es unserer Einschätzung nach nachvollziehbar, wenn es selbst Akteuren auf Bundesebene schwerfällt, den Überblick über die Massnahmen der AggloPol und P-LRB zu wahren. Gestützt auf die Erhebungsergebnisse haben wir den Eindruck, dass sich nicht direkt Beteiligte intensiv mit den beiden Querschnittspolitiken, ihren Massnahmen und Konzeptionen auseinandersetzen müssten, um diese zu verstehen und ihren Wirkungsbeitrag zum Gesamtziel vollumfänglich einschätzen zu können.

Drittens fehlende übersichtliche, aktuelle und visuell aufbereitete Kommunikationsgrundlagen: Gemäss Erhebungen wird regiosuisse – trotz entsprechendem Auftrag – (noch) nicht von allen relevanten Akteuren und Zielgruppen als zentrale Kommunikationsplattform für AggloPol, P-LRB und KoRE wahrgenommen. Zudem haben wir festgestellt, dass sich das Verständnis einer kohärenten Raumentwicklung je nach Akteursgruppe und Raumtyp unterscheiden kann. Es ist eine Herausforderung, den Mehrwert einer kohärenten Raumentwicklung zu kommunizieren. Es herrscht zwar hoher Konsens, was das Ziel insgesamt betrifft. Hingegen ist vielen Akteuren nicht klar, inwiefern und auf welchem Weg sie mit ihren Projekten dazu konkret beitragen. Wir sehen deshalb Bedarf, die Ziele, Massnahmen und Wirkungsmechanismen klarer und verständlicher zu kommunizieren.

### 5.3. Umsetzungsstand und Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcome)

#### Leitfragen

#### 1. Umsetzungsstand

Wie ist der Umsetzungsstand der spezifischen und gemeinsamen Massnahmen?

#### 2. Outcome

Welche Wirkungen auf Outcome-Ebene wurden mit den spezifischen und den gemeinsamen Massnahmen erzielt?

#### 5.3.1. Gesamtkonzept KoRE

#### Allgemeiner Stand der Umsetzung

**Den Umsetzungsstand der AggloPol und der P-LRB beurteilen wir insgesamt als gut.**

Den Umsetzungsstand der AggloPol und der P-LRB beurteilen wir insgesamt als gut. In der Periode 2016-2019 konnte der Grossteil der gemeinsamen und spezifischen Massnahmen gemäss

den verfügbaren Informationen abgeschlossen werden. In der gegenwärtigen Legislaturperiode 2020-2023 ist bei den meisten Massnahmen die Umsetzung in Gange. Dass mit den Pilotmassnahmen für die Berggebiete (P-Berggebiete) eine neue Massnahme ergänzt wurde, ist aus unserer Sicht ein wichtiges Zeichen: Es charakterisiert AggloPol und P-LRB als 'lebendige' Politiken, die ausreichend flexibel konzipiert sind, auf neue Herausforderungen oder Rahmenbedingungen einzugehen. Die Unterschiede der Bekanntheitsgrade der gemeinsamen und spezifischen Massnahmen ist aus unserer Sicht weniger kritisch zu sehen. So sind gemäss Online-Befragung die AP V&S fast allen Akteuren und P-Berggebiete sowie Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung (MoVo) einer Mehrheit der Akteure bekannt. Entscheidend ist aus unserer Sicht vielmehr, dass diese Massnahmen bei den jeweiligen Zielgruppen ausreichend bekannt sind und genutzt werden.

#### **Wirkungen auf Outcome-Ebene**

##### **Bei den gemeinsamen Massnahmen sind insbesondere die MoVo hervorzuheben**

Mit Blick auf die gemeinsamen Massnahmen der AggloPol und der P-LRB sind aus unserer Sicht insbesondere die MoVo hervorzuheben. Gestützt auf die Erhebungsergebnisse beurteilen wir – auch im Vergleich zu anderen Massnahmen – die niederschwellige, schlanke und vergleichsweise unkomplizierte Herangehensweise als zentral. Die Möglichkeit, partizipative Ansätze zu testen, strategische Prozesse voranzutreiben und Wissen und Beispiele guter Praxis zu verbreiten, zeichnet die MoVo aus unserer Sicht besonders aus.

#### 5.3.2. AggloPol

#### **Wirkungen auf Outcome-Ebene**

##### **Die AP V&S zeigen Mehrwert der akteurs- und staatsebenübergreifenden Zusammenarbeit**

Aus den Erhebungsergebnisse schliessen wir, dass in Städten und Agglomerationen insbesondere durch die AP V&S eine sektor- und grenzübergreifende Zusammenarbeit etabliert und die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung besser aufeinander abgestimmt werden konnte. Positiv beurteilen wir insbesondere, dass die AP V&S mit ihrer Förderung einer akteurs-, gemeinde- und themenübergreifende Zusammenarbeit unmittelbar Voraussetzungen für eine kohärentere Raumentwicklung schafft. Die im Rahmen der AP V&S umgesetzten Infrastrukturprojekte bieten die Möglichkeit, am praktischen Beispiel die Erfolge der gemeinsamen Arbeit zu verdeutlichen. Diese symbolträchtige Wirkung zum Anfassen können andere Massnahmen, die eher auf weiche Faktoren oder den Netzwerkgedanken setzen, verständlicherweise nicht entfalten. Die Kritik mehrerer befragter Personen am engen räumlichen Perimeter der AP V&S können wir an sich nachvollziehen. Angesichts des Anspruches einer kohärenten Raumentwicklung ist es aus

unserer Sicht in der Sache nicht immer verständlich, weshalb beispielsweise agglomerationsnahe ländliche Gebiete ausserhalb des Förderperimeters bleiben. Gleichwohl ist der Perimeter in Bezug auf die Finanzierung an die gegenwärtigen gesetzlichen Rahmenbedingungen gebunden.

Das NLQ übernimmt in der AggloPol eine wichtige Funktion als niederschwellige, interdisziplinäre Erfahrungsaustauschs- und Vernetzungsplattform auf Quartiersebene. Es greift auch transversale und sozialräumliche Themen wie soziale Durchmischung, Partizipation und Integration auf und ermöglicht Projekte mit Laborcharakter. Die Erhebungen geben Hinweise darauf, dass die NLQ ebenfalls wichtige Mehrwerte und Beiträge zu den Zielen der AggloPol schaffen: Sie verfolgen einen bottom up-Ansatz und bieten niederschwellige Austauschmöglichkeiten, die von den Beteiligten als wertvoll bezeichnet werden. In Bezug auf die Verbreitung und das Erreichen von Zielgruppen besteht hier jedoch aus unserer Sicht noch ungenutztes Potenzial.

#### **Wirkungsbeiträge der Massnahmen zu den vier übergeordneten Zielen der AggloPol**

Welche spezifischen Massnahmen der AggloPol sowie gemeinsamen Massnahmen der AggloPol und P-LRB tragen zu den vier Zielen der AggloPol<sup>22</sup> im Raum bei? Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die im Rahmen der AggloPol umgesetzten spezifischen und gemeinsamen Massnahmen in starker Abhängigkeit zu anderen Sektoralpolitiken stehen. Dazu gehören insbesondere Sektoralpolitiken zur räumlichen Entwicklung in städtisch geprägten Funktionalräumen (v.a. Verkehrspolitik, Umwelt- und Klimapolitik, Wirtschaftspolitik, Migrationspolitik und Integrationspolitik sowie Wohnraumpolitik). Je nach Zielsetzung der AggloPol ist die Wirkung unterschiedlich zu beurteilen, wobei eine isolierte Wirkungsbeurteilung nicht möglich ist.

- **Ziel 1 - Hohe Lebensqualität:** Den regionalen Fallstudien zufolge leistet die AggloPol mit verschiedenen Massnahmen (insb. AP V&S, aber auch NLQ, Interreg und MoVo) im Zusammenspiel mit einer Vielzahl von Sektoralpolitiken (u.a. Verkehrspolitik, Umwelt- und Klimapolitik, Standortförderungspolitik) einen Wirkungsbeitrag zu einer höheren Lebensqualität.
- **Ziel 2 - Hohe Standortattraktivität:** Es sind ebenfalls verschiedene Massnahmen der AggloPol (insb. AP V&S, aber auch RIS, Interreg, MoVo) und aus den Sektoralpolitiken (insb. Verkehrspolitik, Standortförderungspolitik), welche einen Wirkungsbeitrag leisten.
- **Ziel 3 - Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung:** Es sind vor allem AP V&S und MoVo, welche dazu einen Wirkungsbeitrag leisten. Dieser könnte nach Einschätzung einer Vielzahl der befragten Akteure im Rahmen der regionalen Fallstudien aber noch erhöht werden, etwa

---

<sup>22</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.1.

durch zusätzliche Anreize des Bundes in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Umwelt/Klima sowie durch ein besseres Zusammenspiel der eingesetzten Instrumente.

- **Ziel 4 - Wirksame Zusammenarbeit:** Es sind primär die Massnahmen der AggloPol (insbesondere AP V&S, aber auch MoVo, NLQ und Interreg), welche einen Wirkungsbeitrag leisten.

### 5.3.3. P-LRB

#### Wirkungen auf Outcome-Ebene

##### Gesamthafte Beurteilung der Wirkungen der P-LRB schwierig – NRP im Fokus

Eine gesamthafte Beurteilung der Wirkungen der P-LRB bei den Zielgruppen in ländlichen Räumen und Berggebieten ist schwierig vorzunehmen. Grund dafür ist, dass die NRP als Schlüssel-massnahme für die räumliche Entwicklung wahrgenommen wird, obwohl sie im eigentlichen Sinn eine Sektoralpolitik ausserhalb der P-LRB darstellt. Deshalb fällt es vielen Befragten zur P-LRB schwer, zwischen P-LRB und NRP zu differenzieren und Wirkungen der P-LRB zu benennen. Trotz dieser Schwierigkeit kommen wir zum Schluss, dass durch Massnahmen der P-LRB wie MoVo, Interreg und P-Berggebiete Wirkungen erzielt wurden, indem zusätzliche Zielgruppen erreicht und Voraussetzungen für eine bessere Abstimmung zugunsten einer kohärenten Raumentwicklung geschaffen wurden (vgl. Box). Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass die kohärente Raumentwicklung sehr stark von den sektoralen Bundespolitiken wie NRP, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Energie- oder Umweltpolitik abhängig ist und dass zu diesen, ausser vielleicht zur NRP, nach wie vor Defizite bei der Abstimmung bestehen.

##### Wirkungsbeiträge der Massnahmen zu den vier übergeordneten Zielen der P-LRB

Welche spezifischen Massnahmen der P-LRB sowie gemeinsamen Massnahmen der AggloPol und P-LRB tragen zu den vier spezifischen Zielen der P-LRB für ländliche Räume und Berggebiete<sup>23</sup> bei? Aus den regionalen Fallstudien geht hervor, dass die Massnahmen der P-LRB in starker Abhängigkeit stehen zu Massnahmen des Bundes aus den Sektoralpolitiken, welche auf die räumliche Entwicklung in den ländlichen Regionen und Berggebieten wirken. Dazu zählt insbesondere die NRP, aber auch die Pärke- und Landwirtschaftspolitik, die Umwelt-, Energie- und Klimapolitik oder die Tourismuspolitik. Ein eigenständiges Profil der P-LRB ist schwer erkennbar. Je nach Zielsetzung der P-LRB ist die Wirkung unterschiedlich zu beurteilen, wobei eine isolierte Wirkungsbeurteilung nicht möglich ist.

---

<sup>23</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 2.



- **Ziel 1 - Attraktives Lebensumfeld schaffen:** Verschiedene Massnahmen der P-LRB (insb. MoVo, Interreg) und aus den Sektorpolitiken (u.a. NRP, Pärkepolitik) leisten einen Wirkungsbeitrag.
- **Ziel 2 - Natürliche Ressourcen sichern und in Wert setzen:** Es sind die Sektorpolitiken (u.a. Pärkepolitik, NRP, Umwelt-, Energie- und Klimapolitik), welche den grössten Lösungsbeitrag leisten. Instrumente der P-LRB (insb. MoVo, Interreg) wirken ergänzend.
- **Ziel 3 - Wettbewerbsfähigkeit stärken:** Die NRP leistet den grössten Wirkungsbeitrag. Instrumente der P-LRB (insbesondere P-Berggebiete) wirken ergänzend.
- **Ziel 4 - Kulturelle Vielfalt gestalten:** Es sind sowohl Sektorpolitiken (u.a. NRP, Pärkepolitik) als auch Massnahmen der P-LRB (MoVo, Interreg, P-Berggebiete), welche einen Wirkungsbeitrag leisten.

## 5.4. Beitrag zur kohärenten Raumentwicklung (Impact)

### Leitfrage

#### **Impact**

Welche Wirkungen auf Impact-Ebene wurden mit den Massnahmen erzielt?

Haben die umgesetzten Massnahmen und Wirkungen Bestand?

#### **AggloPol und P-LRB mit Hebelwirkung bei der Lösungsfindung räumlicher Herausforderungen**

Der Beitrag von KoRE, AggloPol und P-LRB zu einer kohärenten Raumentwicklung, ergibt sich über die Informations- und Abstimmungsprozesse in den verschiedenen Gefässen, Netzwerken, Programmen und Projekten. Ihr Beitrag lässt sich zwar nicht anhand von einzelnen Messgrössen bestimmen, aber auf der Grundlage der Aussagen der befragten Akteure summarisch einschätzen.

Die Hauptwirkung entfalten die Politiken aus unserer Sicht über die Sensibilisierung der Akteure raumwirksamer Politiken, den Abstimmungsprozessen und der kohärenteren Ausgestaltung von Programmen (z.B. AP V&S) und Projekten. Die Politiken setzen Anreize und motivieren dazu, sich raum- und staatsebenübergreifend auszutauschen, erhöhen das gegenseitige Problemverständnis und die Bereitschaft zur gemeinsamen Lösungsfindung bei raumübergreifenden Herausforderungen und vermindern das amts- und aufgabenspezifische Silodenken.

AggloPol und P-LRB entfalten in diesem Kontext eine Hebelwirkung: Dass dieser Beitrag substanziell ist, entnehmen wir der grundsätzlich positiven Einschätzung aus den Gesprächen und der Online-Befragung. So ist eine grosse Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass die Agg-

IoPol und P-LRB die Standortgunst der Agglomerationen, der ländlichen Räume und Berggebiete gestärkt haben – ausgeprägter in den Städten und Agglomerationen, weniger ausgeprägt in den ländlichen Räumen und Berggebieten. Daraus geht auch hervor, dass einige Massnahmen aus Sicht der Akteure für die kohärente Raumentwicklung durchaus sehr relevant sind, allen voran die AP V&S, aber auch die MoVo und RES.

Die Evaluation zeigt aber auch, dass die kohärente Raumentwicklung als wichtiges Ziel beurteilt wird, jedoch weiterhin Handlungs- und Verbesserungsbedarf besteht, insbesondere bei der (anspruchsvollen) Abstimmung der Sektoralpolitiken.

Insgesamt gehen wir davon aus, dass das Thema kohärente Raumentwicklung über alle raumrelevanten Akteursebenen an Stellenwert gewonnen hat. Grosses Potenzial sehen wir hingegen in ungenutzten Schnittstellen mit weiteren raumrelevanten Sektoralpolitiken.

## 6. Weiterentwicklung von KoRE, AggloPol und P-LRB

### 6.1. Optimierungsvorschläge der Befragten

Unter den vorangehenden Kapiteln haben wir die Optimierungsvorschläge der befragten Akteure ausführlich dargelegt. Dabei handelt sich teils auch um Vorschläge einzelner weniger und teils um gegensätzliche Vorschläge. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über die von den befragten Akteuren genannten Optimierungspotentiale.

**Tabelle 3: Übersicht Optimierungsvorschläge aus Sicht der Akteure**

Konzept	Governance	Wirkung
<b>Übergeordnet/KoRE</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abstimmungsbedarf mit der Verkehrs- und Umweltpolitik besonders hoch</li> <li>▪ Schnellere Prozesse, Flexibilität und Experimentierfelder zulassen</li> <li>▪ Schnittstellen innerhalb von AggloPol und P-LRB identifizieren und weiter stärken</li> <li>▪ Neben Umwelt-Themen auch Soziales in beiden Politiken stärker berücksichtigen</li> <li>▪ Übergeordneten Mehrwert der Politiken stärker verdeutlichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spezifische Aufgaben der Bundesämter verdeutlichen und ihre Positionen stärken</li> <li>▪ Strukturen stärker auf inhaltliche und prozessuale Diversität ausrichten</li> <li>▪ Bundesämter mit Infrastrukturbezug stärker in BN KoRE einbeziehen</li> <li>▪ BN KoRE-Sitzungen themen- und problemzentrierter ausrichten</li> <li>▪ Kommunikation der Gremienarbeit auf horizontaler und vertikaler Ebene stärken</li> <li>▪ TK-Sitzungen dynamischer und themenorientierter gestalten</li> <li>▪ In TK strategischer vorgehen und kommunizieren</li> <li>▪ Mehrheit der Befragten wünscht sich verstärkte und klarere Kommunikation</li> <li>▪ Konkrete Fragen und Herausforderungen als kommunikativer Ausgangspunkt</li> <li>▪ Kommunikation fokussieren, Wirkungen vor Ort verdeutlichen und auf Slogan setzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Übergeordneten Mehrwert verdeutlichen und Erfahrungsaustausch stärken</li> <li>▪ Messbarkeit und Monitoring der Massnahmen ausbauen</li> <li>▪ Einzelne erhoffen sich Optimierungspotenzial mit einem Aktionsplan Berggebiete</li> </ul>
<b>AggloPol</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Ziele zur Lebensqualität und Siedlungsentwicklung sollten aus Sicht der Befragten künftig höher gewichtet werden</li> <li>▪ Viele Akteure wünschen sich weitere Zielsetzungen: Klimaschutz und Nachhaltigkeit</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mit der AggloPol verstärkt agglomerationsnahe periurbane und ländliche Gebiete und ihre Akteure ansprechen</li> <li>▪ Ein Teil plädiert dafür, die AP V&amp;S thematisch breiter aufzustellen, insbesondere in den Themen</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Je nach Massnahme wären aber auch flexiblere Perimeter wünschenswert</li> <li>▪ «Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit» und «Finanzierung und Ausgleich von Zentrums- und Sonderlasten» sollten in Zukunft weniger gewichtet werden</li> <li>▪ Kritik an Fokussierung auf Infrastruktur, Wunsch nach stärkerer Gewichtung anderer Themen</li> <li>▪ Beitrag der Sektoralpolitiken zu kohärenter Raumentwicklung konkreter zeigen</li> <li>▪ Schnittstellen zwischen AggloPol und Sektoralpolitiken künftig besser nutzen</li> </ul>	<p>Klima, Biodiversität, Grün- und Freiraumentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einzelne sehen Optimierungspotenzial bei Stellenwert und Ressourcenverfügbarkeit des NLQ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ P-LRB</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Ziele zu Lebensumfeld und natürlichen Ressourcen auch künftig hoch gewichten</li> <li>▪ Die P-LRB sollte verstärkt Wohnen, Arbeit und Grundversorgung in den Fokus rücken</li> <li>▪ Unterschiedliche Ansichten zur künftigen Verknüpfung der NRP und P-LRB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Breitere Perspektive der NRP gefordert</li> <li>▪ Mit Flexibilität und Durchlässigkeit der Massnahmen die Wirkung in den Regionen erhöhen</li> <li>▪ Durch stärkere Mitfinanzierung von Infrastrukturmassnahmen Anreize für Umsetzung integraler Strategien setzen</li> </ul>

Tabelle INFRAS.

## 6.2. Empfehlungen des Evaluationsteams

Basierend auf den Ergebnissen der Evaluation, den Optimierungsvorschlägen der befragten Akteure und eigenen Folgerungen des Evaluationsteams sehen wir 12 Hauptempfehlungen für die künftige Weiterentwicklung der KoRE, AggloPol, P-LRB sowie der Governance und Kommunikation. Nachfolgende Tabelle zeigt sie in der Übersicht.

**Tabelle 4: Empfehlungen des Evaluationsteams**

Nr.	Empfehlung
<b>Übergeordnet/KoRE</b>	
E1	KoRE als konzeptionelles Dach der AggloPol und der P-LRB stärken.
E2	Beitrag der Sektoralpolitiken zur kohärenten Raumentwicklung erhöhen.
E3	Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung ausbauen und als Innovationsmotor der KoRE nutzen.
<b>AggloPol</b>	
E4	Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung ohne thematische Änderung weiterführen, aber weitere wichtige Themen in separaten Programmen aufnehmen.
E5	Neben dem AP V&S ein separates, aber abgestimmtes thematisches Agglomerationsprogramm «Klima und ökologische Infrastruktur» schaffen und eigenständig finanzieren.
E6	Weitere mögliche thematische Module in den Agglomerationsprogrammen prüfen.
E7	Netzwerk lebendige Quartiere stärken und als Programm ausgestalten.
<b>P-LRB</b>	
E8	Profil der P-LRB als eigenständige transversale Politik schärfen und von NRP abgrenzen.
E9	Transversales «Programm ländliche Räume und Berggebiete» schaffen.
<b>Governance und Kommunikation</b>	
E10	BN KoRE als strategisches Gremium des Bundes mit allen relevanten Bundesstellen besetzen und 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.
E12	Aktivere und gemeinsame, aufeinander abgestimmte Kommunikation von KoRE, AggloPol und P-LRB schaffen und die Plattform regionsweise zum Wissensaustausch und zur Sensibilisierung der Zielgruppen nutzen.

Tabelle INFRAS.

### 6.2.1. KoRE

#### Empfehlung 1

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

*Akteure: ARE/SECO*

Die Evaluation hat gezeigt, dass das Ziel einer «Kohärenten Raumentwicklung» über alle Akteursebenen hinweg breit gestützt und als wichtig erachtet wird. Entsprechend ist unbestritten, dass KoRE ein wichtiges Ziel verfolgt. Sowohl in den städtischen Räumen als auch in den ländlichen Räumen und im Berggebiet besteht Handlungsbedarf, wobei sich die Herausforderungen je nach Raumtyp meist unterscheiden. Gleichzeitig ist das Konzept der KoRE bei den raumrelevanten Akteuren eher wenig bekannt und wird als unklar wahrgenommen. Das Konzept als Dach der beiden Politiken AggloPol und P-LRB und den entsprechenden spezifischen und gemeinsamen Massnahmen wirkt komplex und ist in weiten Kreisen schwer verständlich. Der gegenwärtige Mix aus inhaltlichen und prozessualen Massnahmen lässt die KoRE als unübersichtlich, zu wenig kohärent und abgestimmt erscheinen. Der Aufbau der beiden Politiken mit den Zielen, Instrumenten und Massnahmen sollte einer möglichst klaren und aufeinander abgestimmten Logik folgen. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, KoRE als konzeptionelles Dach der AggloPol und P-LRB fortzuführen und konzeptionell folgendermassen zu stärken und zu schärfen:

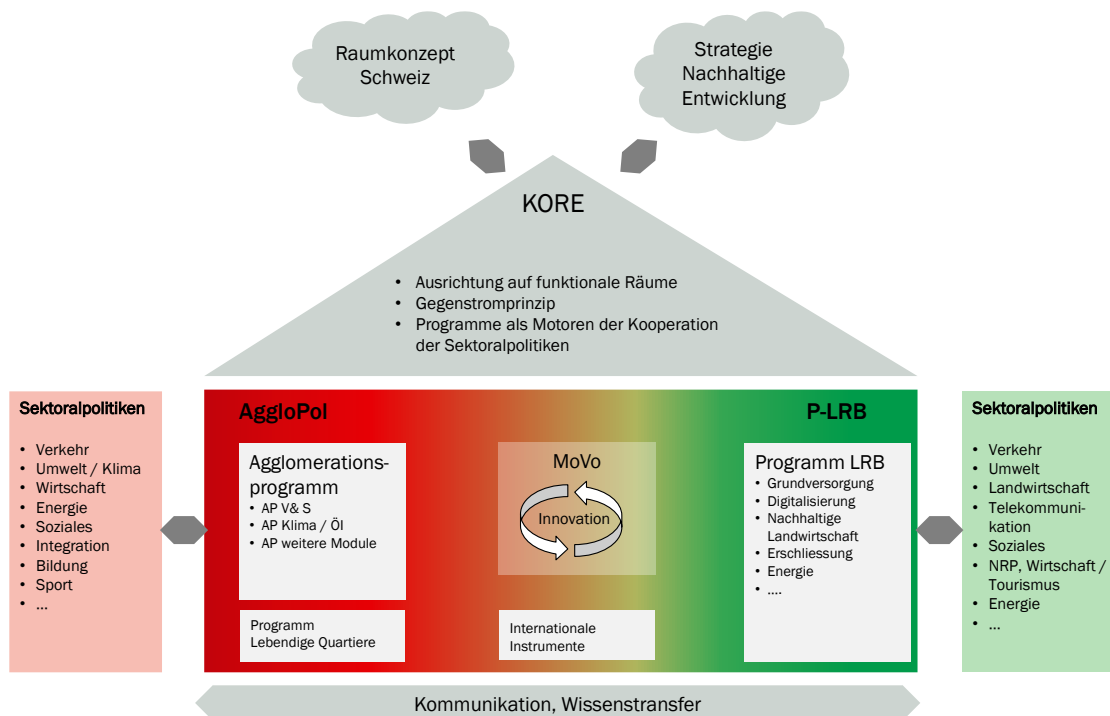
- **Expliziter auf Raumkonzept Schweiz und Strategie Nachhaltige Entwicklung abstützen:** Um den inhaltlichen und konzeptionellen Rahmen zu stärken, sollte KoRE klarer auf das Raumkonzept Schweiz und auf die Strategie Nachhaltige Entwicklung Bezug nehmen und bei einer nächsten Überarbeitung dieser Instrumente dort verankert werden.
- **Gesamtkonzept der KoRE präzisieren und als gemeinsames Dach der AggloPol und P-LRB klarer und kohärenter ausgestalten:** Der Aufbau der beiden Politiken mit den Zielen, Instrumenten und Massnahmen sollte einer möglichst klaren und aufeinander abgestimmten Logik folgen. Der Bund sollte die übergeordneten Ziele der KoRE und daraus abgeleitet die Teilziele der AggloPol und P-LRB schärfen. Dabei sollen die Ziele und Instrumente der beiden Politiken AggloPol und P-LRB im Sinne eines gemeinsamen konzeptionellen Rahmens kohärenter gestaltet, besser aufeinander abgestimmt und wo möglich vereinfacht werden. So sollten prozess- und themenorientierte Massnahmen klarer bezeichnet und strukturiert und klarere Bezüge zwischen den Zielen, Themen und Massnahmen geschaffen werden.
- **Konsequentere Ausrichtung auf funktionale Räume:** Die räumlichen Herausforderungen gestalten sich in städtischen und ländlichen Räumen unterschiedlich, sei es in unterschiedlicher Art oder mit unterschiedlichem Gewicht. Wichtige räumliche Bezugsebene, um die Herausforderungen anzugehen und die Raumentwicklung kohärent zu gestalten, bilden die

funktionalen Räume. Dabei kann der räumliche Perimeter des funktionalen Raums je nach Herausforderung und Thema unterschiedlich sein. Das Dachkonzept KoRE stützt sich im Grundsatz auf das Konzept der funktionalen Handlungsräume, es sollte dies aber noch klarer und konsequenter tun, den Massnahmen der beiden Politiken AggloPol und P-LRB als Grundprinzip zugrunde legen und je nach Problemstellung variable Geometrien zulassen.

- **Massnahmen und Projekte im «Gegenstromprinzip» entwickeln:** Die Massnahmen sollten so konzipiert werden, dass sie nicht nur von Bundesseite vorgegebene Themen und Herausforderungen behandeln (top-down), sondern dass sie auch den Akteuren vor Ort Möglichkeiten bieten, eigene strategische Schwerpunkte, Ideen und Projekte aus den konkreten Bedürfnissen und Herausforderungen ihres funktionalen Raums zu entwickeln (bottom-up).
- **Konzept der KoRE nach aussen klarer kommunizieren:** Das Konzept der KoRE wird ausserhalb des Kreises der direkt Involvierten kaum verstanden und als etwas Abstraktes und Diffuses wahrgenommen. Der Bund sollte klarer aufzeigen, wie KoRE mit AggloPol und P-LRB zu einer kohärenteren Raumentwicklung beiträgt und welche Rolle dabei den Sektoralpolitiken zukommt.

Die Empfehlungen für das Gesamtkonzept werden anhand der folgenden Darstellung illustriert:

**Abbildung 27: Schematische Darstellung der Empfehlungen für ein zukünftiges Gesamtkonzept**



Grafik INFRAS-BHP Raumplan-Archam.

## Empfehlung 2

### Beitrag der Sektoralpolitiken zur kohärenten Raumentwicklung erhöhen.

*Akteure: ARE/SECO mit entsprechenden Bundesämtern*

Neben der AggloPol und P-LRB mit ihren gemeinsamen und spezifischen Massnahmen gibt es zahlreiche Sektoralpolitiken, die auf die Raumentwicklung starken Einfluss nehmen. Die Abstimmung mit den Sektoralpolitiken ist deshalb ein wesentlicher und – wie die Evaluation zeigt – bislang zu wenig genutzter Bestandteil der KoRE. Alle raumwirksamen Bundesämter sollten sich an den Koordinations- und Abstimmungsprozessen der KoRE aktiver beteiligen und neben den eigenen sektoralpolitischen Zielen auch KoRE als Orientierungsrahmen für ihr eigenes Handeln berücksichtigen. Dazu empfehlen wir im Einzelnen:

- **Aktive Mitwirkung aller raumrelevanter Bundesstellen sicherstellen:** Der Bundesrat sollte einen klaren politischen Willen äussern und alle raumwirksamen Bundesstellen zur Mitwirkung anhalten. Das Beispiel der Strategie Nachhaltige Entwicklung zeigt, dass dies grundsätzlich möglich ist.
- **Schnittstellen aufzeigen:** Es fehlt in Teilen der raumwirksamen Sektoralpolitiken das Verständnis, wie und wie stark ihre Sektoralpolitik auf die Raumentwicklung einwirkt. Um dieses Verständnis – und damit auch die Motivation zur Mitwirkung – zu erhöhen, sollten ARE und SECO vermehrt anhand von konkreten Beispielen aufzeigen, wie die Sektoralpolitiken auf den Raum einwirken und wie Koordinations- und Abstimmungsprozesse erfolgreich gestaltet werden können. Eine Grundlage könnte beispielsweise eine laufende Übersicht aller Massnahmen der Sektoralpolitiken sein, die für die kohärente Raumentwicklung bedeutsam sind, indem sie Synergien bilden oder Konflikte schaffen können. Die Massnahmen könnten entlang verschiedener Kriterien kategorisiert (Themen, Raumtyp, Akteure, Austauschprozess und -gefässe etc.) und nötige Koordinations- und Abstimmungsprozesse definiert werden.
- **Rechtssetzungsprozesse und Vorhaben in den Sektoralpolitiken festlegen, die für eine kohärente Raumentwicklung von besonderer Bedeutung und prioritär zu koordinieren und abzustimmen sind:** Um den Beitrag der Sektoralpolitiken zu stärken, sollten ARE und SECO zusammen mit den raumwirksamen Bundesämtern Geschäfte festlegen, die stark raumwirksam sind und die möglichst frühzeitig für eine kohärente Raumentwicklung koordiniert und abgestimmt werden müssen. Welche Geschäfte dies betrifft, sollte regelmässig im Rahmen der ROK oder BN KoRE bestimmt werden. Denkbar wäre, dies auch in ähnlich formalisiertem und verbindlichem Rahmen zu tun, wie dies beispielsweise für Geschäfte für eine (vertiefte) Regulierungsfolgenabschätzung erfolgt. Auch könnte der Bundesrat weitergehende Auflagen zum Inhalt von Botschaften machen, indem die Botschaften nicht nur Aussagen zu den Auswirkungen auf Kantone, Städte und Gemeinden verlangt, sondern auch zur kohärenten Raumentwicklung.



Zu den priorisierten Geschäften könnten solche aus verschiedenen Politikbereichen gehören: Verkehr, Umwelt, Klima, Landwirtschaft, Energie, Wirtschaft, Wohnen, Post oder Telekommunikation.

### Empfehlung 3

#### **Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung ausbauen und als Innovationsmotor der KoRE nutzen.**

*Akteure: ARE und mit den am Programm beteiligten Bundesämtern*

Die seit 2002 durchgeführten und vom Bund unterstützten Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung haben sich bewährt. Wie die Evaluation (2018) und die Wirkungsanalyse (2022) der Modellvorhaben zeigen, leisten sie einen Beitrag zur Zusammenarbeit auf allen institutionellen Ebenen und Abstimmung der verschiedenen Sektoralpolitiken untereinander. Sie sollen beibehalten, weiterentwickelt und ausgebaut werden. Sie bilden ein wertvolles Instrument, um in ausgewählten Themen, innovative Ansätze in funktionalen Räumen zu testen. Sie sollen dabei auch Gelegenheit bieten, um neue Anstöße «von unten» aus den Agglomerationen und Regionen aufzunehmen und neue innovative Ansätze im Sinne eines Labors und Experimentierfeldes zu erproben. Die Vorhaben sollen problembezogen nach funktionalen Räumen organisiert sein und können sich von den Perimetern von AggloPol und P-LRB lösen, z.B. in Form von Modellvorhaben in agglomerationsnahen ländlichen Räumen oder in Stadt-Land-übergreifenden Funktionalräumen. Entsprechend sollen die in den Modellvorhaben anzugehenden Themen auch stark von unten («Gegenstromprinzip») festgelegt werden können, um die raumspezifischen Herausforderungen aufzunehmen. Die Modellvorhaben sollen so konzipiert werden, dass deren Ergebnisse systematisch auch für andere Räume und die mittel- und langfristige Ausgestaltung der Programme der AggloPol und P-LRB genutzt werden, namentlich für verschiedene Module der Agglomerationsprogramme und für ein neu zu schaffendes Programm ländlicher Raum und Berggebiete (vgl. unten).

#### 6.2.2. AggloPol

### Empfehlung 4

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

*Akteure: ARE*

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die Abstimmung von Verkehr und Siedlung auch künftig eine zentrale Herausforderung im urbanen Raum bleibt. Die AggloPol begegnet der Herausforderung mit den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung (AP V&S). Diese prägen die Wahrnehmung der AggloPol und gelten dank ihrer starken Finanzierung und zweckmäßigen Konzeption als Zugpferd und Erfolgsmodell der kohärenten Raumentwicklung in den Agglomerationen. Ausgehend von der rechtlichen Zweckbestimmung zur Finanzierung ergibt sich aber ein ausschliesslicher oder zumindest sehr starker Fokus auf Infrastrukturen. Dies wird von einigen Akteuren stark bemängelt. Sie weisen darauf hin, dass in den Agglomerationen neben Verkehr und Siedlung auch in anderen Themen Handlungsbedarf zur übergreifenden Koordination und Abstimmung besteht. Aufgrund des bisherigen Erfolgs und der Zweckbestimmung der Mittel empfehlen wir, die AP V&S ohne thematische Veränderung fortzuführen. Angesichts der ohnehin bereits vielfach vorhandenen Partikularinteressen in diesen Themenbereichen sowie dem hohen Koordinationsaufwand können wir nachvollziehen, wenn einzelne Akteure befürchten, dass ansonsten der Fokus der AP V&S zu breit und zu komplex werden würde. Weitere wichtige Themen sollen in eigenständigen Agglomerationsprogrammen mit eigenständiger Finanzierung aufgegriffen werden (vgl. unten), aber einem gemeinsamen, übergeordneten Zukunftsbild folgen.

### Empfehlung 5

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

*Akteure: ARE mit anderen Bundesämtern (BAFU, BLW, BFE, BWO, u.a.)*

Als Politik mit transversalem Anspruch sollte die AggloPol neuen Herausforderungen über Verkehr und Siedlung im engeren Sinn hinaus künftig besser Rechnung tragen. Die Erhebungen haben verdeutlicht, dass die Anpassung an den Klimawandel, der Schutz der Biodiversität und die Schaffung einer ökologischen Infrastruktur als zentrale zukünftige Herausforderungen in Städten und Agglomerationen wahrgenommen werden. Es besteht ein Bedarf zur übergreifenden Koordination und Abstimmung zwischen Siedlungs- und Freiraumentwicklung, Anpassung an den Klimawandel, Natur- und Landschaftsschutz und Landwirtschaft. Wir empfehlen damit, die AggloPol in ihrer transversalen Ausrichtung zu stärken, indem neben dem AP V&S ein weiteres, eigenständiges Agglomerationsprogramm «Klima und ökologische Infrastruktur» geschaffen wird. Thematisch bestehen enge Schnittstellen zum AP V&S. Um die Kohärenz sicherzustellen, sollen das AP V&S und ein neu geschaffenes «AP Klima/Öl» unter dem Dach eines gemeinsamen Zukunftsbildes entwickelt und Abstimmungsprozesse definiert werden.

Die weiter oben genannten Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung sollen auch in diesem Themenfeld als Experimentier- und Übungsfeld dienen, dessen Ergebnisse für die Entwicklung dieses Agglomerationsprogramms genutzt werden sollen.

### Empfehlung 6

**Weitere mögliche thematische Agglomerationsprogramme prüfen.**

*Akteure: ARE mit anderen Bundesämtern*

Neben den Agglomerationsprogrammen Verkehr & Siedlung sowie dem «Agglomerationsprogramm Klima & ökologische Infrastruktur» sollten die Agglomerationsprogramme im Sinne einer ganzheitlichen transversalen Politik offen sein für weitere Herausforderung und Themen, die raum- und themenübergreifend effektiver und kohärenter behandelt werden können. Gemäss Befragungen in der Evaluation besteht u.a. Bedarf im Bereich des sozialen Zusammenhalts, der sozialräumlichen Entwicklung, der Zusammenarbeit in den Quartieren, dem Klimaschutz und der Innenentwicklung. Der Bund sollte prüfen, inwieweit er die Agglomerationen auch bei weiteren Herausforderungen unterstützen könnte, indem das Instrument Agglomerationsprogramme durch weitere thematische Programme ergänzt wird.

### Empfehlung 7

#### **Netzwerk lebendige Quartiere stärken und als Programm ausgestalten.**

Im Unterschied zu anderen Massnahmen fokussiert das Netzwerk Lebendige Quartiere (NLQ) auf die kleinräumliche (funktionale) Ebene der Quartiere. Wie die Evaluation zeigt, hat sich das Netzwerk bewährt und wird von vielen Akteuren als wertvoll und wichtig erachtet. Wir empfehlen, das Netzwerk Lebendige Quartiere (NLQ) fortzuführen und zu stärken, indem es zu einem Programm aufgewertet wird. Das Programm könnte dabei als zusätzliches thematisches Agglomerationsprogramm integriert (vgl. oben) oder als separates Programm geführt werden. Wenn es als eigenständiges Agglomerationsprogramm geführt wird, kann es auf bestehenden Strukturen aufbauen und mit einem übergeordneten Zukunftsbild für die Agglomeration verknüpft und gemeindeübergreifend abgestimmt werden. Als separates Programm kann es auf neuen Strukturen aufbauen, die möglicherweise dem Charakter eines quartierbezogenen Programms näherkommen.

### 6.2.3. P-LRB

### Empfehlung 8

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

*Akteure: SECO/ARE*

Die P-LRB ist als transversale Politik angelegt, verfügt aber kaum über ein eigenständiges Profil. Sie wird von den Akteuren oft mit der NRP verwechselt oder gleichgestellt. Mit ein Grund für die Gleichsetzung dürfte dabei sein, dass Programme wie die NRP-Pilotprojekte oder u.a. die RIS unter dem Dach der P-LRB laufen. Die Bezüge zur NRP sind zwar eng und sollen möglichst gut genutzt werden, auch weil die aus Sicht der Akteure grössten Herausforderungen im ländlichen Raum und Berggebiet mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängen. Die NRP ist aber als Sektoralpolitik zur Steigerung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft angelegt und sollte als solche Sektoralpolitik wie auch andere wichtige Sektoralpolitiken behandelt werden. Der P-LRB sollte die Funktion einer Klammer über die Sektoralpolitiken zukommen, indem sie dazu beiträgt, die Sektoralpolitiken im Hinblick auf gewünschte Entwicklungsziele zu koordinieren und abzustimmen.

Wir empfehlen deshalb das Profil der P-LRB als eigenständige, auf den Sektoralpolitiken aufbauende transversale Politik konzeptionell zu schärfen und klarer zu kommunizieren. Der P-LRB soll auch die Rolle zukommen, ähnlich wie bei den Agglomerationsprogrammen für die einzelnen Räume Zukunftsbilder zu entwerfen, die für die Koordination und Abstimmung einen Orientierungsrahmen bieten.

### Empfehlung 9

#### **Transversales «Programm ländliche Räume und Berggebiete» schaffen.**

*Akteure: SECO/ARE*

Der Evaluation zufolge sollte die P-LRB verstärkt die für die ländlichen Räume und Berggebiete Themen Wohnen, Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel und Grundversorgung aufgreifen. Im Vergleich zur AggloPol fällt auf, dass der P-LRB ein grösseres substanzielles Programm wie die AP V&S fehlt, in dem in vergleichbarer Form zentrale Herausforderungen der ländlichen Räume und Berggebiete angegangen werden können und das starke Anreize für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in funktionalen Räumen setzt. Auch das Parlament fordert mit der Motion von Nationalrat Thomas Egger (19.3731) einen «Aktionsplan». Dieser bezieht sich jedoch nur auf das Berggebiet.

Wir empfehlen dem Bund, die P-LRB auf instrumenteller Ebene zu stärken, indem er ein Programm zur transversalen Zusammenarbeit in den ländlichen Räumen und im Berggebiet schafft. Dabei können Elemente aus dem Aktionsplan Berggebiete aufgenommen werden, das Programm soll sich aber nicht ausschliesslich auf das Berggebiet beziehen. Das Programm soll transversal angelegt sein, Impulse «von unten» aus den funktionalen Räumen (Gegenstromprinzip) aufnehmen und zentrale Herausforderungen für den ländlichen Raum und das Berggebiet angehen. Dazu können zählen: Anpassung an den Klimawandel, Bevölkerungsentwicklung, Wohnortqualität, Grundversorgung, Digitalisierung, nachhaltige Erschliessung, Energieversorgung oder Landwirtschaft. Verschiedene Erfolgselemente der Agglomerationsprogramme sollten dabei sinngemäss übernommen werden: Dazu gehören insbesondere die Erarbeitung eines kohärenten Programms als Voraussetzung für Bundessubventionen, die Abstützung auf ein gemeinsames Zukunftsbild, die Bildung einer Trägerschaft sowie die Beurteilung anhand klarer Wirkungskriterien.

#### 6.2.4. Governance und Kommunikation

##### Empfehlung 10

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

Das BN KoRE ist das Koordinations- und Kooperationsgremium des Bundes für die abgestimmte Umsetzung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. In seiner jetzigen Form wird es dem Koordinationsanspruch aber nicht vollumfänglich gerecht, insbesondere weil nicht alle raumwirksamen Infrastrukturämter mitwirken und weil aus Sicht von Beteiligten der Austausch eher oberflächlich erfolgt.

- **BN KoRE institutionell besser verankern:** Im Unterschied zur ROK ist das BN KoRE rechtlich nicht verankert. Anstelle einer neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlage könnte das BN KoRE als Ausschuss der ROK institutionalisiert werden. Damit könnte auch das Verhältnis zwischen ROK und BN KoRE geklärt werden.
- **Infrastrukturämter verbindlich einbeziehen:** Ämtern wie dem ASTRA, dem BAV oder vermehrt auch dem BFE kommt bei der kohärenten Raumentwicklung eine Schlüsselrolle zu. Es ist erforderlich, dass diese als wichtige Hauptakteure raumwirksamer Politiken in BN KoRE vertreten sind. ARE und SECO sollten darauf hinweisen, dass ihre Vertretung notwendig ist, und dies, wenn nötig auf übergeordneter Ebene der Departementsleitung oder des Bundesrats beantragen.
- **BN KoRE themen- und problemorientierter gestalten:** Um die Arbeit des BN KoRE effektiver zu gestalten, sollte die Agenda der Plattform gezielter auf prioritäre Themen und Herausforderungen sowie auf konkrete Projekte ausgerichtet werden. Um den Themenfokus zu stärken, könnte das BN KoRE die Themen und Problemstellungen auf eine mehrjährige Agenda setzen, die es prioritär und vertieft behandeln möchte, namentlich im Verkehrs-, Umwelt- und Energiebereich. Wenn dies z.B. entlang der Legislaturperioden geschieht, könnte ein solches Arbeitsprogramm auch in die Legislaturplanung aufgenommen werden. Die Themensetzung ist mit anderen Gefässen wie z.B. dem Jour fixe Mobilität zu koordinieren, um ineffiziente und demotivierende Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Eine längerfristige Themensetzung würde auch den vertikalen Austausch und die Abstimmung mit der TK erleichtern. Zu den ausgewählten Themen sollte das BN KoRE Umsetzungsziele festlegen und über den Umsetzungsfortschritt und die Zielerreichung regelmässig Bericht erstatten. Vertretende weiterer Bundesämter und weitere Fachpersonen können bei Bedarf eingebunden werden.
- **Rollen und Austauschformen zwischen ARE und SECO präzisieren:** Wie die Evaluation zeigt, wird die Zusammenarbeit von ARE und SECO im Rahmen von AggloPol und P-LRB weitgehend positiv beurteilt. Verbesserungsbedarf besteht bei einzelnen operativen Punkten: So

sollte die bilaterale Abstimmung zwischen ARE und SECO explizit ausserhalb des BN KoRE und im Vorfeld zu BN KoRE-Sitzungen erfolgen. Zudem sollte eine Übersicht über die spezifischen Aufgaben, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen der beiden Bundesämter bei den AggloPol- und P-LRB-Massnahmen erstellt werden.

### Empfehlung 11

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

Die Befragungen zeigen, dass die TK in ihrer jetzigen Zusammensetzung und Ausgestaltung auf politischer und strategischer Ebene wichtig ist, aber als Sounding Board und Impulsgeberin für die KoRE, AggloPol und P-LRB noch zu wenig genutzt wird. Sie sollte deshalb vermehrt auf strategischer Ebene eingebunden werden, um Erfahrungen und Lehren aus den beiden Politiken aus kantonaler und kommunaler Sicht zu würdigen und Impulse zur strategischen Weiterentwicklung zu geben. Zudem sollte geprüft werden, inwiefern bestimmte Akteure (z.B. aus bestimmten Raumtypen) bei Gremiensitzungen stärker anlassbezogen eingebunden oder separat zusammengeführt werden könnten. Wenn die Agenda des BN KoRE in Zukunft auf einem mehrjährigen Arbeitsprogramm beruht, kann die TK ihrerseits ihre Agenda mit dem Arbeitsprogramm des BN KoRE abstimmen.

### Empfehlung 12

#### **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.**

Wie die Evaluation zeigt, werden das Gesamtkonzept und einzelne Teile von KoRE, AggloPol und P-LRB unklar wahrgenommen. Um die Kohärenz in der Raumentwicklung mit KoRE, AggloPol und P-LRB zu stärken, ist es wichtig, dass die relevanten Akteure das Konzept mit den Zielen, Gefässen und Massnahmen gut verstehen. Defizite bestehen hier insbesondere bei KoRE und P-LRB. Letztere vor allem, weil sie oft mit der NRP verwechselt wird. Neben der Schärfung des Gesamtkonzepts (vgl. Empfehlung 1) besteht auch Bedarf an einer aktiveren, klaren und abgestimmten Kommunikation. Im Weiteren existieren eher wenig Gefässe für den Wissensaustausch. Um das Verständnis – und damit auch die Engagements-Bereitschaft der beteiligten Akteure – zu stärken, ist der Wissensaustausch wichtig. Wir sehen folgende Stossrichtungen:

- **regiosuisse als gemeinsame Plattform für die Kommunikation und den Wissensaustausch für KoRE, AggloPol, P-LRB und NRP nutzen und ausbauen.** Die Netzwerkstelle regiosuisse übernimmt seit Jahren umfangreiche und von den Akteuren breit anerkannte Kommunikationsaufgaben für die NRP. Zusätzlich bekam sie später auch Kommunikationsaufgaben für die KoRE. Aus Sicht der Agglomerationen wird regiosuisse aber aufgrund des bisherigen Fokus auf die NRP und wegen der mit der NRP assoziierten Bezeichnung (noch) nicht entsprechend wahrgenommen. Wenn KoRE, AggloPol und P-LRB auf konzeptioneller Ebene besser abgestimmt und verständlicher gemacht werden sollen, ist es naheliegend auch die Kommunikation enger zusammenzuführen und unter ein gemeinsames Dach zu stellen. ARE und SECO sollten ein Konzept entwickeln, wie sie die Kommunikation unter dem Dach von regiosuisse besser zusammenführen und wenn nötig zusätzlich finanzieren können.
- **Besser erklären, was gemeint ist:** Die Befragungen haben gezeigt, dass der Begriff kohärente Raumentwicklung häufig nicht verständlich ist. Die Zielsetzung wirkt komplex, diffus und teilweise zu abstrakt. Deswegen sollte der Bund seine Kommunikationsstrategie unter Einbezug der Kantone, Städte und Gemeinden auffrischen. Aus unserer Sicht braucht es eine klar verständliche Zielformulierung, in der zu fachspezifische Begriffe auf ein Minimum reduziert werden. Ein möglicher kommunikativer Ansatz könnte beispielsweise sein, über alltagspraktische Fragen und Herausforderungen die konzeptionelle Ausrichtung von AggloPol und P-LRB zu verdeutlichen. In diesem Kontext könnte auch der Vorschlag einzelner Befragter geprüft werden, einen eingängigen Titel/Slogan zu entwickeln.
- **Zielgruppenorientierter kommunizieren:** Aus den Erhebungen schliessen wir, dass kohärente Raumentwicklung häufig unterschiedlich ausgelegt wird. Was das Zielbild genau bedeutet, wird je Akteur und Raumtyp oft verschieden interpretiert. Wir empfehlen hierzu, die Kommunikation differenzierter zu gestalten und an verschiedenen Zielgruppen zu orientieren: Zum einen sollte die übergeordnete Zielsetzung und konzeptionelle Ausrichtung so formuliert werden, dass sie unabhängig von der Akteursebene oder dem jeweiligem Raumtyp geteilt wird. Wichtig ist, dass alle raumrelevanten Akteure ein möglichst einheitliches Grundverständnis der Zielsetzung haben – unabhängig von ihrer Funktion, der föderalen Ebene, der sie angehören oder ihrer Form der Mitwirkung. Zum anderen sollte deutlich werden, dass mit den jeweiligen Massnahmen der AggloPol und P-LRB gute Möglichkeiten bestehen, auf die spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen der verschiedenen Raumtypen einzugehen.
- **An konkreten Beispielen den Mehrwert erfassen und kommunizieren:** Die Evaluation zeigt grossen Bedarf, den Akteuren zu verdeutlichen, worin der Mehrwert einer kohärenten Raumentwicklung genau besteht. ARE und SECO sollten die Wirkungsweise (Wirkungsketten) und den Mehrwert der kohärenten Raumentwicklung besser herausarbeiten und am besten



exemplarisch in konkreten Räumen kommunizieren. Denn kohärente Raumentwicklung bleibt eine abstrakte Worthülse, wenn sie nicht an konkreten Beispielen festgemacht wird. Für ein erfolgreiches «Storytelling» braucht es Anschauungsbeispiele, die den Mehrwert der AggloPol und P-LRB verdeutlichen. Die «Praxisbeispiele Kohärente Raumentwicklung» von *regiosuisse* (2019)<sup>24</sup> oder die Projektbeschreibungen der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung<sup>25</sup> (ARE 2022) gehen in eine entsprechende Richtung. Wir empfehlen, diese Kommunikation weiter auszubauen, die persönlichen Erfahrungen der beteiligten Akteure stärker zu betonen und gegebenenfalls auch neue Kommunikationsmittel einzusetzen.

- **Die Fülle an Grundlageninformationen sortieren:** Wir empfehlen, basierend auf den verschiedenen Grundlegendokumenten eine kommunikativ und visuell attraktiv aufbereitete Broschüre zu erarbeiten mit aktualisierten Schaubildern der Massnahmen- und Instrumentenlogik der AggloPol und P-LRB, der Verteilung der finanziellen Mittel sowie den raumrelevanten Gremien und Austauschgefässen. Hintergrund dieser Empfehlung ist, dass die Fülle an verschiedenen Berichterstattungen, formellen und informellen Austauschgefässen etc. mehreren Befragten zufolge, den Überblick erschwert.

---

<sup>24</sup> z.B. [Praxisbeispiele regiosuisse \(2019\): KoRE Oberwallis, KoRE Bleniotal und KoRE Jurabogen](#)

<sup>25</sup> z.B. [ARE \(2022\): Beschreibungen der Modellvorhaben 2020-2024 Digitalisierung für die Grundversorgung nutzen](#)

## Anhang

### A1. Leit- und Detailfragen der Evaluation

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die dieser Evaluation zugrundeliegenden Leit- und summarisch zusammengefassten Detailfragen. Die Evaluationsfragen sind gegliedert nach den drei Evaluationsebenen Konzept, Vollzug und Wirkung.

**Tabelle 5: Leit- und Detailfragen der Evaluation**

#### Evaluationsebene und Evaluationsfragen

(Leitfragen in **fett**)

#### **I. KONZEPTION**

##### **1. Zielsystem und Konzeption der Politiken**

- **Haben sich die Politikkonzepte der AggloPol und der P-LRB mit den gesetzten Zielen, Handlungsansätzen, Visionen, Themen und Massnahmen bewährt und sind sie noch aktuell?**
- Sind alle Ziele und Handlungsfelder gleichermaßen relevant? **Welchen spezifischen Mehrwert haben jeweils die AggloPol und P-LRB beigetragen?**
- **Welche Widersprüche und Synergien zwischen den einzelnen Politikbereichen kommen zum Ausdruck?**
- **Inwieweit könnten die jeweiligen Politiken in Zukunft einen Mehrwert stiften (Synergien und Spezifika)?**
- Wie können Ziele und Handlungsansätze in der P-LRB raumspezifischer angegangen werden (Raumtypen)?
- Welche zukünftigen Entwicklungen und Herausforderungen sind für die beiden Politiken relevant und sollten aufgenommen werden, in der AggloPol namentlich Themen wie Klimawandel, Biodiversität und öffentlicher Raum, Mobilität, Energie und Gesellschaft, in der P-LRB dazu Demografie, Grundversorgung und Landschaft?
- Wie bekannt und relevant sind AggloPol, P-LRB und KoRE die beiden Politiken bei den Umsetzungsakturen?
- Wie relevant sind für die Sektoralpolitiken die Teilräume, welche Themen bedürfen einer übergreifenden Koordination?
- Wie relevant sind der Perimeter in der AggloPol und die Raumtypen in der P-LRB?

##### **2. Kohärenz innerhalb und zwischen AggloPol und P-LRB**

- **Können die Ziele und Herausforderungen der AggloPol und P-LRB mit den bisherigen Massnahmen genügend unterstützt werden?**
- Wie kohärent sind die Ziele, Herausforderung und Massnahmen innerhalb der AggloPol und innerhalb der P-LRB?
- Hat sich das KoRE-Dach bewährt? Ist das Konzept geeignet? Sind AggloPol und P-LRB untereinander kohärent?

##### **3. Kohärenz mit anderen Sektoralpolitiken**

- **Welche Wechselwirkungen bestehen zu den relevanten Sektoralpolitiken? Wie wird mit diesen Wechselwirkungen umgegangen und können diese genügend gut für die Anliegen der jeweiligen Politiken genutzt werden?**
- Wird ausreichend koordiniert? Wo bestehen Synergien? Wie gut werden sie genutzt?
- Wie gut fließen die KoRE-Leitideen in die Sektoralpolitiken ein?

## II. VOLLZUG

### 4. Zweckdienlichkeit und Effizienz der Governancestruktur

- **Wie gut funktionieren die aktuelle Governancestruktur und die implementierten Prozesse auf Ebene KoRE, AggloPol und P-LRB und sind sie zweckdienlich?**
- KoRE-Governance: Ist sie zweckdienlich und erfüllt sie die Ansprüche an die Koordination mit den Sektoralfunktionen?
- Horizontale Governance: Sind die Strukturen beim Bund zweckdienlich, wird KoRE anerkannt und sind ländliche, städtische und stadt-land-übergreifende Themen genügend abgedeckt?
- Vertikale Governance: Welchen Beitrag leistet die TK?
- Governancemodell P-LRB: trägt es zur effizienten Umsetzung der P-LRB bei?  
Governancemodell AggloPol: Wie werden Koordination und Kooperation sichergestellt? Besteht Handlungsbedarf?

### 5. Zweckdienlichkeit und Effizienz der Organisation SECO und ARE

- **Wie kann die Organisation zwischen ARE und SECO die Umsetzung der AggloPol oder/und P-LRB zielführend steuern und ist diese genügend effizient? Braucht es Differenzierungen?**
- Ist der Co-Lead von SECO und ARE zweckdienlich und effizient?
- Bestehen Verbesserungsmöglichkeiten?

### 6. Abstimmung mit weiteren Gremien (v.a. Kantonsebene)

- **Wie erfolgt jeweils die Abstimmung mit fachlichen Gremien, die sich mit ähnlichen Thematiken befassen?**
- Welche Rolle spielen fachliche Konferenzen auf Kantonsebene?
- Welche Themen werden wo koordiniert? Gibt es weisse Felder?

## III. OUTPUT UND WIRKUNGEN

### 7. Resultate: Umsetzung der spezifischen Massnahmen

- **Wie ist der Umsetzungsstand der spezifischen und gemeinsamen Massnahmen?**
- Wie sind Umsetzungsstand und Nutzen einzustufen?

### 8. Wirkungen (Outcome) der spezifischen Massnahmen AggloPol, P-LRB und der gemeinsamen Massnahmen

- **Welche Wirkungen auf Outcome-Ebene wurden mit den spezifischen und den gemeinsamen Massnahmen erzielt?**
- Bei welchen Zielgruppen? In welchen Raumtypen und Perimetern?
- Stimmen die Wirkungen mit den Zielen überein? Welche raumspezifischen Ziele wurden erreicht?
- Wie lässt sich die Wirkung verbessern?
- Welche Hinweise ergeben sich für die Weiterentwicklung?

### 9. Wirkungen (Impact) der spezifischen Massnahmen AggloPol, P-LRB und der gemeinsamen Massnahmen

- **Welche Wirkungen auf Impact-Ebene wurden mit den Massnahmen erzielt?**
- Welchen Beitrag leisten die Politiken zur Standortgunst in urbanen und ländlichen Räumen?
- Was sind die Beiträge und Synergien zu weiteren Politikstrategien (Energie, Verkehr, Raum, Wohnen, Nachhaltige Entwicklung)?

### 10. Beständigkeit der spezifischen Massnahmen und Wirkungen

- **Haben die umgesetzten Massnahmen und Wirkungen Bestand?**
- Werden die Aktivitäten nach der Unterstützung weiter umgesetzt? Sind die Wirkungen nachhaltig?

Tabelle INFRAS

## A2. Übersicht Interviews mit Expertinnen und Experten

Tabelle 6: Übersicht der interviewten Akteure

Akteure	Organisation	Befragte Person(en)
Bundesämter	ARE	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Martin Vinzens</li> <li>▪ Stephan Scheidegger</li> <li>▪ Isabel Scherrer</li> <li>▪ Josianne Maury</li> <li>▪ Maria-Pia Gennaio</li> <li>▪ Mélanie Gicquel</li> <li>▪ Silvia Jost</li> <li>▪ Ueli Seewer</li> </ul>
	ASTRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erwin Wieland</li> </ul>
	BAFU	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Franziska Schwarz</li> </ul>
	BAV	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anna Barbara Remund</li> </ul>
	BLW	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bernhard Belk</li> <li>▪ Daniel Baumgartner</li> </ul>
	BWO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doris Sfar</li> <li>▪ Martin Tschirren</li> </ul>
	SECO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ David Kramer</li> <li>▪ Delphine Rime</li> <li>▪ Eric Jakob</li> <li>▪ Sabine Kollbrunner</li> </ul>
	SEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adrian Gerber</li> </ul>
	Kantone	Kanton Freiburg
Kanton Graubünden		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Boris Spycher</li> </ul>
Kanton Solothurn		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sacha Peter</li> </ul>
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Thomas Minger</li> </ul>
Verbände, Netzwerke	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Thomas Egger</li> </ul>
	Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Christoph Niederberger</li> </ul>
	Schweizerischer Städteverband (SSV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kurt Fluri</li> </ul>
	EspaceSuisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Damian Jerjen</li> </ul>
	Netzwerk Lebendige Quartiere (NLQ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dominic Blumenthal</li> </ul>
	regiosuisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kristin Bonderer</li> </ul>
Weitere Akteure	Halter AG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rolf Geiger</li> </ul>
	Laboratorio Ingegneria Svilippo Schürch (LISS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dieter Schürch</li> </ul>

	Regional- und Wirtschaftszentrum Oberwallis (RWO)	▪ Tamar Hosennen und Esther Schlumpf
	Stratégie et développement de l'ouest Lausannois (SDOL)	▪ Benoit Biéler
	Verein Metropolitanraum	▪ Walter Schenkel
	Verein Seeland. Biel-Bienne	▪ Thomas Berz
<b>Regionale Fallstudien</b>	Agglo Basel	▪ Patrick Leypoldt
	Kanton Genf	▪ Ariane Widmer
	Kanton Tessin	▪ Antonella Steib Neuenschwander
	Kanton Waadt	▪ Adriana Rabinovich
	Polo Poschiavo	▪ Cassiano Luminati
	RET Luzern West	▪ Guido Roos
	Regio Frauenfeld	▪ Judith Janker
	RZU	▪ Angelus Eisinger

Es wurden explorative Interviews und vertiefende Interviews durchgeführt. Einige der Befragten wurden doppelt befragt. Dazu zählen David Kramer (SECO) und Isabell Scherrer (ARE).

Tabelle INFRAS.

#### **Tabelle 7: Teilnehmende Fokusgruppe Wissenschaft**

<b>Organisation</b>	<b>Person</b>
RWTH Aachen	Prof. Dr. Agnes Förster
Uni Lausanne	Prof. Dr. Patrick Rérat
Universität Bern	Prof. Dr. Heike Mayer

Tabelle INFRAS.

## Glossar

AggloPol	Agglomerationspolitik
AP V&S	Agglomerationsprogramme Verkehr & Siedlung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BN KoRE	Bundesnetzwerk Kohärente Raumentwicklung
BNLR	Bundesnetzwerk Ländlicher Raum
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KoRE	Kohärente Raumentwicklung
KoVo	Koordinationsverordnung
KPK	Kantonsplanerkonferenz
MoVo	Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds
NLQ	Netzwerk Lebendige Quartiere
NRP	Neue Regionalpolitik
P-Berggebiete	NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete
PHR	Pilotprogramm Handlungsräume Wirtschaft
P-LRB	Politik der ländlichen Räume und Berggebiete
RES	Regionale Entwicklungsstrategie
RIS	Regionale Innovationssysteme
RKCH	Raumkonzept Schweiz
RKGK	Regierungskonferenz der Gebirgskantone
ROK	Raumordnungskonferenz
ROR	Rat für Raumordnung
RZU	Region Zürich und Umgebung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SSV	Schweizerischer Städteverband
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm Nationalstrassen

TK	Tripartite Konferenz
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
TTA	Tripartite Technische Arbeitsgruppe
UVEK nikation	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommu-
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

## Literatur

- ARE/SECO 2017a:** Bundesnetzwerk kohärente Raumentwicklung – Konzept vom 6. Juli 2017 – internes Dokument, Bern.
- ARE/SECO 2017b:** Präsentation Kohärente Raumentwicklung an der regionsuisse-Tagung «Kohärente Raumentwicklung - von der Vision in die Praxis» vom 14. März 2017 in Biel.
- ARE/SECO 2019:** Berichterstattung an den Bundesrat zum Stand der Umsetzung der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiet. Bern.
- ARE/SECO 2021:** Evaluation AggloPol, P-LRB und KoRE – Pflichtenheft zur Offertstellung, Bern.
- ARE 2021:** Wirkungskontrolle zum Programm Agglomerationsverkehr, Zusammenfassung: Analyseergebnisse der qualitativen Befragung, Bern.
- ARE 2022:** Bundesamt für Raumentwicklung ARE, diverse Webseiten, zuletzt abgerufen am 16.08.2022 unter <https://www.are.admin.ch/are/de/home.html>
- BFS 2022:** Cercle Indicateurs ARE BFS, zuletzt abgerufen am 15.02.2022 unter Cercle Indicateurs | Bundesamt für Statistik (admin.ch).
- B.S.S. 2018:** Regionale Innovationssysteme (RIS): Evaluation und RIS-Konzept 2020+, Bern.
- B.S.S. 2022:** Wirkungsanalyse Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018», Basel.
- B.S.S./Evaluanda/INFRAS 2018:** Schweizer Teilnahme an Interreg – Evaluationen zur Schweizer Teilnahme an den Interreg-Instrumenten, September 2018, Bern.
- EBP 2019:** Stadt-Land übergreifende Regionen: Wie kann eine kohärente Raumentwicklung gefördert werden?, Zürich.
- EBP, CEAT, INFRAS 2010:** Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009, Zürich.
- Eco'Diagnostic 2019:** Zwischenevaluation der Netzwerkstelle Regionalentwicklung regionsuisse 2016-2018.
- Ecoplan/SSV 2016:** Agglomerationsprogramme – Bilanz und Perspektiven, August 2016, Bern.
- Metron 2019:** Evaluation PHR Wirtschaft, Bericht zuhanden des SECO, 17. Dezember 2019, Brugg.
- KEK, HSG, Sags 2022:** Unabhängige Evaluation des Mehrjahresprogrammes 2016-2023 der NRP – Evaluationsbericht mit Management Response, Februar 2022, Bern.
- INFRAS 2015:** Evaluation der Verordnung über die raumpolitische Koordination der Bundesaufgaben – Schlussbericht, Zürich.
- INFRAS 2019:** Audit RIS Region Basel-Jura, Zürich.
- Interface 2018:** Evaluation „Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014–2018“. Bericht zuhanden des ARE.



- Interface 2021:** Grundlagen für die Erarbeitung des Arbeitsprogramms der Tripartiten Konferenz (TK), Dokument zuhanden der Tripartiten Konferenz, 8. April 2021, Luzern.
- Interface/Evaluanda 2012:** Evaluation Programm Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten – Schlussbericht zur 1. Phase 2008-2011, Luzern.
- Interface/Evaluanda 2016:** Evaluation Programm Projets urbains 2013-2015 – Schlussbericht, Luzern.
- regiosuisse 2017:** Jährliche Beiträge des Bundes mit Wirkung auf die kohärente Raumentwicklung; regioS – Das Magazin zur Regionalentwicklung, Nr.12/2017: S. 8-9.
- regiosuisse 2021a:** Wirkungsmodell AggloPol / P-LRB / KoRE, 5. Februar 2021, Bern.
- regiosuisse 2021b:** Ergebnissicherung erstes AggloLab, Stand 03.12.2021, Bern.
- regiosuisse 2022:** regiosuisse, diverse Seiten, zuletzt abgerufen am 19.08.2022 unter <https://regiosuisse.ch/>
- ROR 2019:** Megatrends und Raumentwicklung Schweiz, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV 2012:** Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2015a:** Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2015b:** Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete; Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Für eine kohärente Raum-entwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2019:** Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete: Instrumente und Massnahmen des Bundes – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 15.3228 Brand vom 19. März 2015, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2021:** Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, Bern, 23. Juni 2021, Bern.
- SECO 2022:** Regional- und Raumordnungspolitik, zuletzt abgerufen am 16.08.2022 unter [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Regional\\_Raumordnungspolitik.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Regional_Raumordnungspolitik.html)
- Sotomo 2020:** «Agglomerationen stärken» - Befragung von EntscheidungsträgerInnen von Agglomerationskerngemeinden, Bericht vom Juni 2020 im Auftrag des SSV, Zürich.
- SSV 2022:** Netzwerk Lebendige Quartiere, zuletzt abgerufen am 16.08.2022 unter <https://lebendige-quartiere.ch/ueber-uns/#nlq>
- TK 2021:** Arbeitsprogramm 2022-2026 der Tripartiten Konferenz TK, zuletzt abgerufen am 20.07.2022 unter <https://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/ap2022-2026-de.pdf>.