



Synthese des Workshops «Zusammenarbeit in Handlungsräumen»

Jubiläumsveranstaltung «Fünf Jahre Raumkonzept Schweiz», 14. Juni 2018

Input und Moderation

Dr. Franziska Sielker – Studie ACTAREA, Moderation

Newton International Fellow (Postdoc), University of Cambridge, Department of Land Economy, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Erlangen Nürnberg, Institut für Geographie.

Georg Tobler – Input Handlungsräume Schweiz

Rechtsanwalt, Raumplaner NDS ETH / FSU, Mitglied Geschäftsleitung BHP Raumplan AG in Bern, ehemaliger Geschäftsleiter Hauptstadtregion Schweiz.

Verantwortung

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Leitfragen

Das Raumkonzept Schweiz bezeichnet zwölf Handlungsräume, die zur grossräumigen Zusammenarbeit anregen sollen. Nun hat das europäische Programm ESPON Zusammenarbeitsräume im In- und Ausland untersucht und miteinander verglichen.

- Wie können sich Handlungsräume (weiter-)entwickeln und was kann sie dabei unterstützen?
- Wie wirkt sich die Kooperation in Handlungsräumen auf die raumrelevanten Tätigkeiten der Beteiligten aus?

1. Handlungsräume

Das «Aareland» will neben seinen grossen, einflussreichen Nachbarn bestehen und trotz hohem Siedlungsdruck seine regionalen Besonderheiten pflegen. Bern will sich als Hauptstadtregion grossräumig vernetzen und dank der Präsenz der nationalen Regierung und Verwaltung im Kern die Urbanität stärken. Basel wiederum will die Standortqualitäten im trinationalen Grenzraum stärken. So unterschiedlich die Ausgangslagen in den Handlungsräumen, so zahlreich sind auch die Aktivitäten. Massgebend ist zum Beispiel, ob ein gemeinsamer Problemdruck herrscht oder ob die Kooperation seit längerem besteht.

Das Raumkonzept Schweiz regt eine stärkere Kooperation der Staatsebenen an, damit raumplanerische Ziele möglichst differenziert ausgestaltet werden können. Als mögliche Gebiets-einheiten für die Zusammenarbeit über administrative Grenzen hinweg sind auf einer illustrativen Karte des Raumkonzepts zwölf Handlungsräume bezeichnet. Sie dienen immer häufiger als Grundlage für Strategien und Planungen und gewinnen somit für die problemorientierte Zusammenarbeit an Bedeutung.

2. ESPON-Studie ACTAREA

Die Kooperation im Raum Kopenhagen drohte zu versanden, aber der Wille weiterzugehen, gab den Impuls zu einer gemeinsamen Studie. Auch an den Rändern der Schweizer Handlungsräume kommt es gelegentlich zu Zerreihsproben: Wie anziehend ist Zürich im sankt-gal-lischen Wil, wie ostschweizerisch ist Frauenfeld und liegt Zug in der Zentralschweiz in der Agglomeration Zürich?

Die Studie «ACTAREA – *Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation*» untersucht unterschiedliche Formen informeller räumlicher Kooperation in Europa und in der Schweiz sowie ihre Besonderheiten. ACTAREA basiert auf 24 Fallstudien. Die Hälfte davon bezieht sich auf die Schweizer Handlungsräume, eine Mehrzahl der ausländischen Beispiele handelt von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Den Impuls zur Studie ACTAREA gab die Schweiz aufgrund des Raumkonzepts. Sie konnte das Interesse der europäischen Kommission und der europäischen Raumbewertung wecken, die grenzüberschreitende räumliche Zusammenarbeit (*soft territorial cooperation*) näher zu untersuchen. Die Studie gibt einerseits Einblick in den heutigen Zustand der Schweizer Handlungsräume, andererseits bietet sie Gelegenheit, Gemeinsamkeiten und Unterschiede räumlicher Kooperationen zu identifizieren.

Das Forschungsteam von ACTAREA entwickelte Grafiken und schematische Karten – sogenannte *Mapshots* – zu jedem der untersuchten Räume. Die *Mapshots* dienen dazu, die Sichtweisen der Befragten darzustellen und den Austausch über die Handlungsräume anzuregen. Es kommt vor, dass kleinere, weniger institutionalisierte Kooperationsgefässe, wie Regional-konferenzen oder Gemeindeverbände, auf der Darstellung nicht sichtbar sind, weil sie in den Interviews nicht erwähnt wurden. Die Grafiken der ACTAREA-Studie werden hierzulande teils kritisch aufgenommen, was unter anderem zeigt, dass sich die Betrachter/-innen durchaus bewusst sind, dass Räume auf unterschiedliche Art gedacht werden können. Verglichen mit Europa besteht in der Schweiz denn auch eine beachtliche Bereitschaft, über *Soft Spaces*, wie Handlungsräume, Regionen, funktionale Räume und Agglomerationen, zu verhandeln.

Als europäische Beispiele für den Workshop dienen *Greater Copenhagen Business District*, *Dublin-Belfast* und die Euroregion *Alpi-Mediterraneo*. Von den Schweizer Handlungsräumen werden die Hauptstadtregion Bern, das «Aareland» und der trinationale Metropolitanraum Basel näher beleuchtet. Bei den transnationalen Fallbeispielen übernimmt meist die nationale Ebene die Führung. Seit Ende der 1990er Jahre, damals blühten vor allem urbane Themen auf, gewinnen nach und nach auch regionale und lokale Initiativen an Bedeutung. Die Raumordnungspolitik Europas und jene der einzelnen Staaten beeinflussen sich gegenseitig. Auf beiden Ebenen spielen funktionale Räume heute eine zentrale Rolle.

Das europäische Raumbewertungsnetzwerk ESPON (*European observation network for territorial development and cohesion*) hat zum Ziel, räumliche Entwicklungen europaweit langfristig zu beobachten. Es liefert politischen Entscheidungsträgern aktuelle, vertrauenswürdige Daten und ermöglicht Fachleuten auf dem Gebiet der Raumentwicklung Wissen auszutauschen. ESPON umfasst zusätzlich zu den EU-Mitgliedsländern auch angrenzende Staaten wie Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz. ACTAREA ist ein regional ausgerichtetes Forschungsprojekt, das auch praktisches *Know-How* aufbereitet, eine sogenannte *Targeted Analyses*.

3. Diskussion zur informellen Kooperation

Die Erfahrungen der Hauptstadtregion Bern zeigen, dass die grossregionale Zusammenarbeit ein lohnender Ansatz ist. Obwohl die Hauptstadtregion ein noch junger Zusammenschluss ist, läuft die Zusammenarbeit gut.

Feststellungen und Meinungen

Handlungsräume können ein bestimmtes Gebiet unter einem umfassenden Blickwinkel wiedergeben.

Die Bedürfnisse von Handlungsräumen sind äusserst vielfältig und hängen von der jeweiligen Situation ab. So sind Schweizer Binnen-Handlungsräume wie Bern, Luzern, Aareland und Zürich weniger auf internationale Aspekte fokussiert als Grenzräume im In- und Ausland. Städte, Agglomerationen und Gebiete am Übergang zwischen zwei Handlungsräumen orientieren sich meist nach beiden Seiten (z. B. Fribourg), ausser die eine Region hat eine viel stärkere Anziehungskraft als die andere (z. B. Zürich für Zug). Für Akteurinnen und Akteure in solchen Grenzsituationen ist es eine beträchtliche Herausforderung, sich an mehreren Handlungsräumen gleichzeitig beteiligen zu müssen. Einzelne von ihnen vertreten den Standpunkt, es gebe schon genügend Kooperationsinstanzen (mit variabler Geometrie), weshalb es für das Raumkonzept keine neuen brauche.

In Handlungsräumen zusammenzuarbeiten bedeutet, auf grossregionaler Ebene strategische Partnerschaften einzugehen. Für eine gelungene Kooperation in Handlungsräumen ist die regionale Zusammenarbeit in kleineren Gebietseinheiten, wie Regionalkonferenzen, überkommunalen Planungsgruppen, Agglomerationsprogrammen oder regionalen Gewerbeverbänden, eine wichtige Grundlage. Aber nicht nur die Zusammenarbeit innerhalb eines Handlungsraums, sondern auch jene zwischen zwei oder mehreren Handlungsräumen hat eine grosse Bedeutung (z. B. Luzern mit Zug und Zürich obwohl in anderem HR). Ein Wechsel der Behördenvertreter/-innen, die für die Kooperation zuständig sind, kann sich auf die Zusammenarbeit auswirken: Einerseits beeinträchtigt er die Kontinuität, andererseits kann er aber auch neue Ideen befördern.

In Räumen, die nur sporadisch zusammenarbeiten, gestaltet sich die Kooperation schwieriger, weil die Bevölkerung keine gemeinsame Vorstellung des Handlungsraums hat. Um die Kooperation in einem grösseren Raum zu lancieren, kann es zuweilen helfen, einen scheinbaren Nebenschauplatz zu bespielen. Im irländischen Fall der ACTAREA-Studie bedeutete dies, Grenzstädte zu verbinden anstatt direkt die Achse Dublin-Belfast stärken zu wollen. Im Effekt ist gleichwohl eine bessere Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern entstanden.

Insgesamt imponiert bei den Handlungsräumen der Mut, Räume überhaupt anders zu denken, was nicht selbstverständlich ist.

Konditionen

Wenn sich die Kooperation auf ein klar definiertes Gebiet bezieht, kann dies die Zusammenarbeit stärken. Dennoch haben Handlungsräume meist keine klaren Grenzen; sie sind offene, heterogene Gebilde. Damit sie existieren, braucht es ein Bewusstsein dafür, was sie verbindet. Eine gemeinsame Vorstellung des Zusammenarbeitsraums ist eine wesentliche Grundlage. Für die Zusammenarbeit in Handlungsräumen ist es nötig, von einer Konkurrenzsituation in einen Kooperationsmodus überzugehen, das heisst, Unterschiede zu überwinden. Es braucht klare Prioritäten betreffend die Themenfelder, denn die Zusammenarbeit im Handlungsraum kann nicht alle Probleme auf einmal lösen. Akteurinnen und Akteure sollten ihre gemeinsamen Absichten und Bedürfnisse auf der strategischen Ebene festlegen.

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit bedingt eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den beteiligten Behörden, besonders, wenn sie zahlreich sind (z. B. Metropolitankonferenz Zürich mit 8 Kantonen und ca. 120 Gemeinden). Je nach Kontext ist es zudem angebracht, neben den Behörden auch andere Akteurinnen und Akteure in die Kooperation einzubeziehen. Für einen Handlungsraum ist es förderlich, eine einigermaßen institutionalisierte Kooperationsstruktur aufzubauen.

Überlegungen für die Zukunft

Wie viele grenzüberschreitende Austausch will oder braucht eine Gebietskörperschaft, eine Region, eine Agglomeration oder eine Talschaft? Vielleicht sind Handlungsräume das richtige Gefäss, um bestehende Kooperationen zusammenzuführen. Eine klare Struktur kann helfen, die Anzahl der Organisationen zu reduzieren.

4. Fazit

Die gemeinsame Vorstellung eines Handlungsraums ist die Basis für eine gelungene Zusammenarbeit: Der Raum muss auch in den Köpfen existieren. Handlungsräume können sich weiterentwickeln, indem sie gewachsene oder politisch motivierte Kooperationsstrukturen – mindestens geringfügig – institutionalisieren. Dabei gilt es, möglichst gleichberechtigte Partnerschaften zu schliessen. Eine neue Herausforderung, ein gemeinsames Interesse oder ein personeller Wechsel können eine abflauende Zusammenarbeit neu beleben. Kooperationen auf einer untergeordneten Ebenen stärken potentiell den Handlungsraum als Ganzes.

Die Zusammenarbeit in Handlungsräumen kann helfen, raumrelevante Tätigkeiten zu strukturieren. Dadurch gewinnen gemeinsame Interessen an (politischer) Stosskraft. Der intensive Ideenaustausch innerhalb eines *Soft Space* fördert das gegenseitige Verständnis der Beteiligten und schafft Synergien.

Unterlagen:

Dr. Franziska Sielker (2018): Folienpräsentation «Workshop 2 – Zusammenarbeit in Handlungsräumen»

ESPON (2017): «ACTAREA – *Thinking and Planning in Areas of territorial cooperation*»
<https://www.espon.eu/actarea>

ARE (Hrsg.) / M. Schuler / P. Dessemontet (2016): «Raumkonzept Schweiz – Abgrenzung der Handlungsräume»
<https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/strategie-und-planung/raumkonzept-schweiz--abgrenzung-der-handlungsraeume.html>