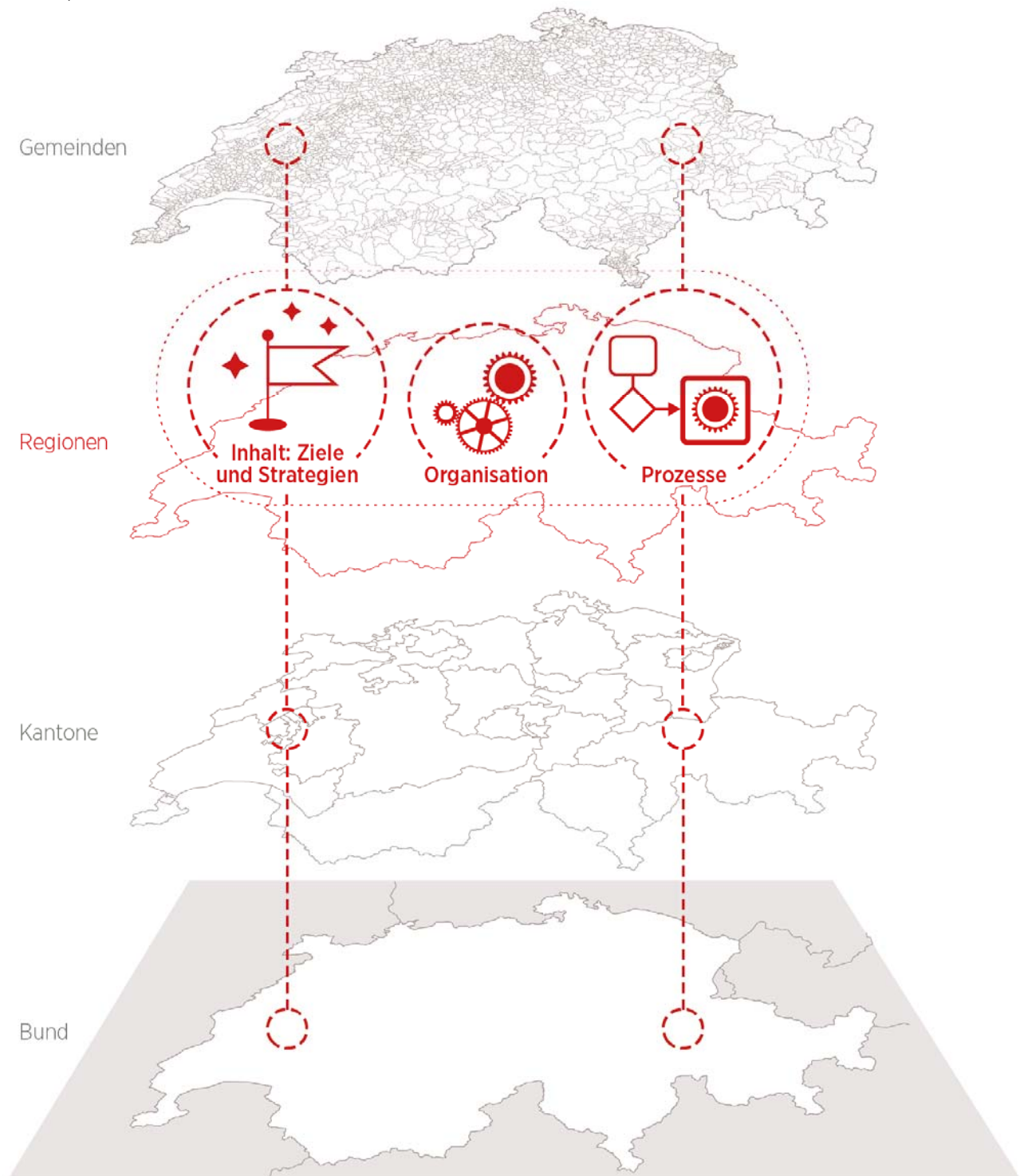


Stadt-Land übergreifende Regionen: Wie kann eine kohärente Raumentwicklung gefördert werden?

Dokumentation der regionalen Veranstaltungen

Zürich, 29.03.2019



Projektteam

Christof Abegg, EBP
Andrea Meier, EBP
Peter Knoepfel, IDHEAP

EBP Schweiz AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Schweiz
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Begleitgruppe

Lukas Bühlmann, EspaceSuisse
Thomas Kadelbach, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB
Cyril Lyner, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Josianne Maury, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Magdalena Meyer-Wiesmann, Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Roger Michlig, Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis
Thomas Minger, Konferenz der Kantonsregierungen KdK
Barbara Santschi, Schweizerischer Städteverband SSV
Walter Schenkel, Metropolitanraum Zürich
Daniel Wachter, Amt für Gemeinden und Raumordnung Kanton Bern
Ariane Widmer Pham, Ouest-Lausannois

Tripartite Konferenz

Nadine Eckert, Projektleitung

Tripartite Konferenz
c/o Konferenz der Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Inhaltsverzeichnis

1.	Ziele und Vorgehen	1
1.1	Ziele	1
1.2	Vorgehen	1
1.3	Kurzbeschreibung der Regionen	2
<hr/>		
2.	Diskussionsveranstaltung in der Region Oberwallis	4
2.1	Ein Stimmungsbild in der Region Oberwallis	4
2.2	Möglichkeiten und Grenzen der regionalen Organisation	5
2.3	Teilnehmerinnen und Teilnehmer	8
<hr/>		
3.	Diskussionsveranstaltung in der Region Bern	9
3.1	Ein Stimmungsbild in der RKBM	9
3.2	Regionale Identität	11
3.3	Teilnehmerinnen und Teilnehmer	13
<hr/>		
4.	Rencontre régionale de Lausanne	15
4.1	Relation centres-hors centres selon la définition du plan directeur cantonal vaudois (PDCn)	15
4.2	L'exemple des polarités d'équipements collectifs	18
4.3	Coordination du développement territorial	19
4.4	Participants	20

1. Ziele und Vorgehen

1.1 Ziele

Die Tripartite Konferenz TK, als politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden will die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen und zwischen urbanen und ländlichen Räumen fördern.

Tripartite Plattform

Mit dem thematischen Arbeitsschwerpunkt „Kohärente Raumentwicklung in Stadt-Land übergreifenden Regionen“ innerhalb ihres Arbeitsprogrammes 2017-2021 will die TK Impulse zur Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente und Prozesse der Raumentwicklung geben sowie allfällige Lücken aufzeigen.

Analyse, Einschätzungen und Handlungsempfehlungen

Das Projekt soll zum einen eine Analyse und Einschätzung der heutigen Situation vornehmen. Zum anderen sind daraus Hinweise und Empfehlungen abzuleiten, wie eine kohärente Raumentwicklung gefördert werden kann. Damit schliesst die TK an eine Reihe von früheren Analysen und handlungsorientierten Studien zur räumlichen Governance an.

Zur Förderung der kohärenten Raumentwicklung will die TK:

Potential ausloten

- die Akteure in Stadt-Land übergreifenden Räumen auf allen staatlichen Ebenen für die Nutzung weiterer Zusammenarbeitspotentiale sensibilisieren,
- aufzeigen, wie durch eine kohärentere Stadt-Land-übergreifende Zusammenarbeit gemeinsame Entwicklungschancen noch besser genutzt und Aufgaben effizienter erfüllt werden können,
- einen Beitrag leisten zur Klärung der Rollen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden bei der Stärkung der Kohärenz in der Raumentwicklung.

1.2 Vorgehen

Das Projekt will die Chancen und Herausforderungen einer kohärenten Raumentwicklung verständlich und greifbar machen. Dazu soll die Kohärenz in den Regionen und gemeinsam mit den Regionen betrachtet werden.

Kohärente Raumentwicklung greifbar machen

Die Thematik wurde anhand von drei ausgewählten Räumen betrachten:

Betrachtung von drei Regionen

- Region Oberwallis, mit dem Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis (RWO) als regionale Organisation
- Region Bern, mit der Regionalkonferenz Bern-Mittelland (RKBM) als regionale Organisation
- Raum Lausanne, mit der Agglomeration Lausanne-Morges als regionale Organisation.

Die drei Räume sind deshalb von Interesse, weil sich dort verschiedene Fragestellungen und Politikbereiche überlagern und die Regionen instrumentell wie institutionell über einen eigenen Handlungsspielraum zur Gestaltung einer kohärenten Raumentwicklung verfügen. Dazu decken sie unterschiedliche institutionelle Gegebenheiten und räumliche Konstellationen ab, gerade auch was Stadt-Land-Beziehungen betrifft.

Unterschiedliche Konstellationen

Schlüsselemente des Vorgehens waren regionale Veranstaltungen in den drei Regionen. Die Veranstaltungen basierten auf einer vergleichbaren thematischen Grundlage. In Absprache mit den regionalen Akteuren wurden Inhalte und Fragestellungen an den jeweiligen regionalen Kontext angepasst.

Regionale Veranstaltungen

Eingeladen wurden Akteure aus der Region, mit VertreterInnen der Trägerschaft regionaler Organisationen, GemeindevertreterInnen sowie VertreterInnen ausgewählter regionaler Interessensorganisationen. Um eine Diskussion über die verschiedenen staatlichen Ebenen zu ermöglichen, wurden zudem VertreterInnen von kantonalen Ämtern, von Bundesämtern sowie weiteren in der Begleitgruppe vertretenen Institutionen eingeladen.

Tripartiter Teilnehmerkreis

Die regionalen Veranstaltungen sollten Ergebnisse auf zwei Ebenen erzielen. Sie zielten darauf ab:

Ergebnisse auf zwei Ebenen

- Erkenntnisse zur konkreten Bedeutung einer kohärenten Raumentwicklung für die Region zu gewinnen, regionsspezifische Hemmnisse und Optimierungsmöglichkeiten einer kohärenten Raumentwicklung zu erkennen und damit einen Mehrwert für die Region zu schaffen.
- Generelle Einschätzungen zur Kohärenz der räumlichen Entwicklung auf regionaler Ebene zu erhalten und praxisbezogene Hinweise zur Verbesserung der Kohärenz in der räumlichen Entwicklung formulieren zu können.

So vielfältig wie die Regionen waren auch die Veranstaltungen. Unter dem Begriff einer kohärenten Raumentwicklung wurden unterschiedliche Teilaspekte diskutiert. Die Inhalte waren geprägt durch die spezifischen räumlichen Entwicklungstrends, Kooperationsformen oder Handlungsschwerpunkte. Das Engagement der Regionen in der Vorbereitung und die lebhaften Diskussionen an den Veranstaltungen haben gezeigt, dass die Thematik für die Regionen bedeutsam ist. Der Austausch innerhalb der Region, aber auch die Einbettung in den tripartiten Kontext, wurde geschätzt.

Regionale Vielfalt unter thematischem Dach

1.3 Kurzbeschreibung der Regionen

Die Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis (RWO) AG ist als Aktiengesellschaft organisiert, im Besitz des Kantons, des Vereins Wirtschaftsforum Oberwallis sowie des Vereins Region Oberwallis (bestehend aus 63 Gemeinden). Als Kompetenzzentrum für Regional- und Wirtschaftsentwicklung initiiert, realisiert und begleitet die RWO Projekte der regionalen Entwicklung aus unterschiedlichen Programmen und Förderinstrumenten, wie der Neuen Regionalpolitik (NRP), den Projekten zur regionalen Entwicklung (PRE), dem Impulsprogramm Tourismus oder dem Agglomerationsprogramm.

Oberwallis

Die Regionalkonferenz Bern-Mittelland ist als gemeinderechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit institutionalisiert. Gestützt auf die Strategie für Agglomerationen und Regionale Zusammenarbeit (SARZ) hat der Kanton Bern den Regionalkonferenzen fünf Aufgabenbereiche übertragen: Raumplanung, Verkehr, Kultur, Regionalpolitik sowie Energieberatung. Weitere Aufgaben können der Regionalkonferenz durch die Gemeinden übertragen werden. Die RKBM beschäftigt sich beispielweise zusätzlich mit

Bern-Mittelland

dem Thema „Wirtschaft“. Die Zusammenarbeit ist verbindlich im Gemeindegesetz geregelt. Neben der Regionalversammlung, bestehend aus allen 79 Gemeindepräsidien, umfasst die Organisation eine Geschäftsleitung, thematische Kommissionen sowie eine operative Geschäftsstelle.

Das Agglomerationsprogramm Lausanne-Morges (PALM) geht auf die 2001 lancierte Agglomerationspolitik des Bundes zurück. Die drei Programmgenerationen (2007, 2012 und 2016) basieren auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Partnern: Die am 22. Februar 2007 von 26 Gemeinden, zwei Regionalverbänden (Region Lausanne und Région Morges) und den Behörden des Kantons Waadt unterzeichnete Vereinbarung zur Umsetzung des PALM, ergänzt durch Zusatzprotokolle zur Vereinbarung; die zwischen den Bundesbehörden und den Behörden des Kantons Waadt unterzeichneten Leistungsvereinbarung, welche die Beteiligung des Bundes an der Umsetzung der Massnahmen des Agglomerationsprogramms regelt. Thematisch deckt das Agglomerationsprogramm viele verschiedene Bereiche ab: es verbindet Stadtentwicklung, Grün- und Freiraumentwicklung, die verschiedenen Mobilitätsformen sowie Umwelt und Energie. Das Gebiet der Agglomeration Lausanne-Morges gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik beinhaltet den (kleineren) Programmpereimeter („périmètre d'intervention“ bzw. „périmètre compact“) des Agglomerationsprogramms. Der PALM ist ein partnerschaftliches Projekt, das politisch und technisch auf zwei voneinander abhängigen und sich ergänzenden Ebenen gesteuert wird: derjenigen des Agglomerationsprogramms als Ganzes und derjenigen der fünf Sektoren bzw. der „schémas directeurs intercommunaux“. Ersteres konsolidiert die strategischen Herausforderungen und gibt einen allgemeinen Rahmen für das Projekt. Letztere definieren die strategischen Leitlinien und legen den Rahmen für die Umsetzung fest. Die Trägerschaft liegt beim Kanton.

Lausanne

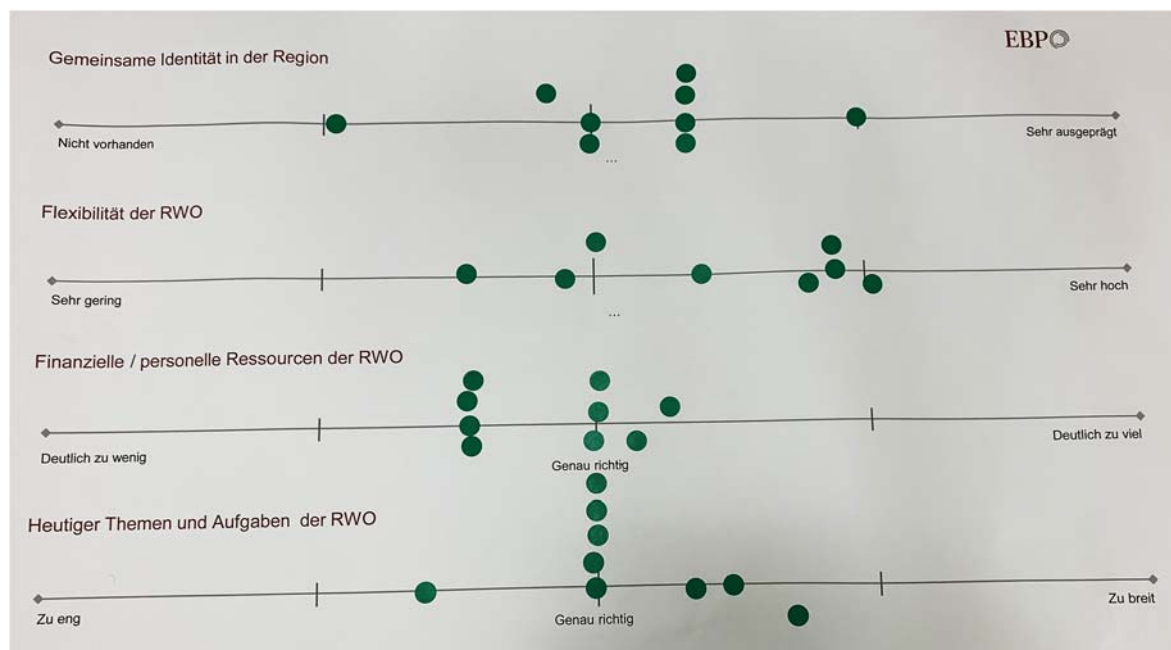
2. Diskussionsveranstaltung in der Region Oberwallis

In der Regionalen Veranstaltung vom 26. November 2018 in Visp wurden folgende Punkte diskutiert.

- **Kohärente Raumentwicklung: Ein Stimmungsbild in der Region Oberwallis**
Wie wird die aktuelle Situation in der Region Oberwallis eingeschätzt
- **Möglichkeiten und Grenzen der regionalen Organisation**
Wie kann die RWO die regionale Kohärenz weiter stärken?
- **Beitrag von Bund und Kanton zur kohärenten Raumentwicklung**
Inwiefern könnten/müssten Kanton und Bund ihre Rahmenbedingungen, Vorgaben oder Anforderungen anpassen, damit die Raumentwicklung in der Region kohärenter verlaufen kann? Wo wird die Region heute gehemmt/behindert?

2.1 Ein Stimmungsbild in der Region Oberwallis

Die Teilnehmenden haben vier potenziellen Erfolgsfaktoren für eine kohärente Raumentwicklung dahingehend beurteilt, wie sie in der Region Oberwallis vorhanden bzw. ausgeprägt sind.



Gemeinsame Identität in der Region

- Die gemeinsame Identität in der Region wird unterschiedlich beurteilt. Die Teilnehmenden sind der Ansicht, dass das Oberwallis von aussen als weitgehend homogener Raum mit gemeinsamer Identität wahrgenommen wird. («gegenüber dem Unterwallis grenzen wir uns ab»).
- In der Innenperspektive überwiegen jedoch die Unterschiede. Die Identitäten sind noch stark kleinräumig ausgeprägt und beziehen sich auf die nähere Umgebung bzw. Talschaften. In einzelnen Voten wird darauf hingewiesen, dass «lokale Egoismen» immer wieder zum Vorschein kommen würden («Im Zweifelsfall ist das Hemd immer noch näher als der Rock»). Gerade die Raumentwicklung spielt sich fast ausschliesslich auf

der Gemeindeebene ab, überkommunale Planungen sind kaum vorhanden.

- Die Medienlandschaft stärkt hingegen die regionale Identität. Man kennt sich und weiss, was in der Region «läuft».
- Auch konkrete Projekte wirken sich positiv auf die Identität aus. Werden die Wirkungen und der Nutzen gemeinsamer Aktivitäten sicht- und spürbar, erhöht dies die Bereitschaft zu weiteren Initiativen und stärkt das Gemeinschaftsgefühl.
- Es wird angemerkt, dass ein (Bevölkerungs-)Wachstum eine gemeinsame Identität und damit auch eine regionale Kohärenz stärkt. Zugezogene Personen seien weniger auf eine lokale Perspektive fixiert.

Flexibilität und Handlungsfähigkeit der RWO

- Die RWO wird grundsätzlich als flexibel und handlungsfähig beurteilt. Sie kann operativ schnell entscheiden. Politische Entscheidungen dauern naturgemäss länger.
- Das Team der RWO ist gut aufgestellt und verfügt über unterschiedliche Kompetenzen. Die Grösse des Teams stärkt die Handlungsfähigkeit und ermöglicht ein flexibles Arbeiten.
- Die breite Projektpalette illustriert, dass die RWO für die Region relevante Themen aufgreifen und weiterbringen kann.
- Als wichtige Voraussetzung wird auch die flexible räumliche Organisation betrachtet. Jedes Projekt hat seinen eigenen, auf die Fragestellung angepassten Perimeter. Über diese Projekte wird auch eine (teil-) räumliche Identität gestärkt, jedoch beschränkt sie sich vorwiegend auf den Projektperimeter.

Finanzielle und personelle Ressourcen

- Die Ressourcen werden mehrheitlich als «genau richtig» eingeschätzt.
- Diese Beurteilung basiert insbesondere auf der Arbeit der RWO mit einer «Projektlogik». Jedes Projekt benötigt einen klaren Auftrag. Erst dann werden entsprechende Mittel gesucht. Können die notwendigen Finanzen von den Projektträgern nicht bereitgestellt werden, wird das Projekt nicht durchgeführt («Dann handelt es sich auch nicht um ein erfolgsversprechendes Projekt»).
- Die RWO ist bestrebt, möglichst geringe Betriebskosten zu generieren.

Heutige Themen und Aufgaben der RWO

- Die Projektlogik bestimmt auch weitgehend die Themen und Aufgaben der RWO. Das Interesse muss grundsätzlich von «unten» kommen. D.h. für ein konkretes Projekt ist immer ein Auftrag bzw. Auftraggeber notwendig. Die Geschäftsstelle hat jedoch auch die Möglichkeit, sich einen Auftrag zu «holen» und ein Projekt zu initiieren.

2.2 Möglichkeiten und Grenzen der regionalen Organisation

Die Teilnehmenden wurden gefragt, wie sich eine verbesserte Kohärenz in der Raumentwicklung im Oberwallis erreichen liesse.

Eine Erweiterung der Aufgabenbereiche der RWO erfolgt grundsätzlich nur, wenn ein Auftrag vorhanden ist. In der Veranstaltung wurden zwei mögliche thematische Erweiterungen diskutiert.

Raum- und Infrastrukturplanung

- In der Raum- und Infrastrukturplanung wird grundsätzlich ein beträchtlicher Handlungsbedarf ausgemacht. Eine verstärkte interkommunale Raumplanung könnte die Kohärenz in der räumlichen Entwicklung stärken.
- In der Planung ist jedoch häufig ein ausgeprägt kommunales Denken und Handeln zu beobachten. Dies wird auch unterstützt durch private Planungsbüros. Es besteht kaum Interesse an einer verstärkten überkommunalen Zusammenarbeit. Auch der Handlungsdruck scheint noch nicht ausreichend hoch zu sein.
- Die RWO kann jedoch die Gemeinden in raumplanerischen Fragen unterstützen und beraten, etwa durch Erstberatungen. Im Sinne eines Kompetenzzentrums kann sie einen Lernprozess auslösen und den Dialog und Austausch zwischen den Gemeinden anregen und fördern.

Gemeindefusionen

- Die Gemeindeautonomie wird im Oberwallis sehr hoch gehalten. Entsprechend werden Fusionen emotional diskutiert, sind politisch umstritten und entsprechend heikel.
- Die RWO hält sich in dieser Thematik bislang bewusst zurück. Ein Leitfaden für Gemeindefusionen wurde erarbeitet und allen Gemeinden zugeschickt, jedoch wurden die Gemeinden nicht systematisch angegangen.
- In der Veranstaltung wurde kontrovers diskutiert, ob bzw. durch wen Gemeindefusionen stärker thematisiert, angeregt oder gar forciert werden sollten. Man war sich jedoch einig, dass dem Thema bisher zu wenig Gewicht gegeben wurde, gerade mit Blick auf regionale Kohärenz.

Darüber hinaus wurden verschiedene Punkte genannt, mit denen die RWO wichtige Beiträge für die regionale Kohärenz leistet.

- Der RWO kommt eine Schlüsselrolle für die regionale Kohärenz zu. Mit ihren Kompetenzen und Ressourcen kann sie die Gemeinden unterstützen und eine regionale Perspektive einbringen. Sie besitzt diesbezüglich eine hohe Glaubwürdigkeit. Dies kann Basis sein für einen Lernprozess gemeinsam mit den Gemeinden.
- Die RWO bringt unterschiedliche Akteure zusammen. Sie kann dadurch Kontakte auch über die Staatsebenen hinweg ermöglichen. Dieser persönliche Austausch wird als sehr wichtig erachtet, gerade auch um für schwierige Situationen Vertrauen zu schaffen («in Krisen Köpfe kennen»). Aufgrund dieser Kontakte entstehen immer wieder auch weitere thematische Kooperationen.
- Die RWO pflegt auch über die Regionsgrenzen hinaus Kontakte. Dies geschieht bereits heute projektbezogen mit unterschiedlichen Partnern (Hauptstadtregion, Mittelwallis, grenzüberschreitende Interreg-Projekte). Diese Kooperationen gestalten sich jedoch häufig aufwändig und aufgrund kultureller Unterschiede auch nicht immer einfach.

- Die konkrete Projektarbeit und die daraus resultierenden Wirkungen tragen wesentlich zu einer verstärkten Kohärenz bei. Für den regionalen Zusammenhalt ist es bedeutsam, dass immer wieder auch unterschiedliche Teilräume bzw. Gemeinden von den Projekten profitieren können. Dadurch wird auch die Wahrnehmung gestärkt, dass sowohl städtische wie ländliche Gemeinden von der regionalen Zusammenarbeit profitieren können.
- Daneben ist auch eine aktive Kommunikation sehr bedeutsam. Wirkung muss nicht nur erzielt, sondern in der Folge auch bekannt gemacht werden.

Beitrag von Bund und Kanton zur kohärenten Raumentwicklung

In der Diskussion wurden folgende Punkte genannt, mit denen Bund und Kanton zu einer kohärenteren Raumentwicklung in den Regionen beitragen können.

- Das Aushandeln von kohärenten Lösungen ist aufwändig und häufig mühsam. Der Vorwurf des „Silodenken“ steht schnell im Raum – meist mit Blick auf die anderen Akteure. Die VertreterInnen der verschiedenen Politikbereiche bzw. der Staatsebenen stehen in ihren jeweils eigenen Handlungslogiken, Rahmenbedingungen und Sachzwängen. Kohärenz setzt jedoch voraus, sich auch mit anderen Perspektiven zu beschäftigen.
- Das gegenseitige Verständnis wird im direkten Austausch vertieft. Persönliche Kontakte schaffen Vertrauen, erhöhen die Kompromissbereitschaft und stärken den Willen, gemeinsam und sektorübergreifend nach Lösungen zu suchen. Dabei ist es hilfreich, wenn etwa in der Projektbegleitung von Bundesseite eine personelle Kontinuität möglich ist. Ist die Projektgeschichte bekannt, können Prozesse effizienter geführt und Lösungen besser auf die regionale Situation angepasst werden.
- Kohärenz wird sinnvollerweise durch (finanzielle) Anreize gefördert, etwa in der interkommunalen Raumplanung. Kohärenz instrumentell zu erzwingen wird als wenig erfolgsversprechend oder gar kontraproduktiv eingeschätzt.
- Aus Sicht der Region bestehen nach wie vor Möglichkeiten, die Abstimmung der verschiedenen Sektoralpolitiken auf Bundes- wie Kantons-ebene weiter zu verstärken. Auch eine mangelhafte Abstimmung zwischen Bund und Kanton erschwert in einzelnen Fällen eine kohärente Entwicklung.
- Die Agglomerationsdefinition mit ihrer statistisch basierten räumlichen Abgrenzung wirft Fragen auf. Sie kann die spezifischen Gegebenheiten (wie etwa die Topografie und Weiträumigkeit der Gemeinden) in der Agglomeration Oberwallis nicht adäquat berücksichtigen. Hier sollte eine angepasste Abgrenzung ermöglicht werden.
- Die Region übernimmt in einzelnen Projekten häufig eine (informelle) Koordinationsfunktion. Diese Rolle sollte von Bund und Kanton aktiv gefördert und auch unterstützt werden.

Generell stellt sich die Frage des regionalen Handlungsspielraums: Inwieweit sind innerhalb eines gegebenen Gesetzes- und Ordnungsrahmens

flexible Lösungen möglich, welche besser auf die regionale Situation eingehen können?

2.3 Teilnehmerinnen und Teilnehmer

- Egon Gsponer, Leiter Infrastruktur, Mitglied GL Matterhorn Gotthard Bahn
- Tamar Hosennen, Projektleiterin RW Oberwallis AG
- Damian Jerjen, Dienstchef, Dienststelle für Raumentwicklung, Kanton Wallis
- Richard Kalbermatter, VR Präsident RW Oberwallis AG
- Hans-Christian Leiggener, Geschäftsleiter World Nature Forum AG
- Roger Michlig, Geschäftsleiter RW Oberwallis AG
- Peter Oggier, Direktor Naturpark Pfyn-Finges
- Dominique Weissen, Geschäftsleiterin Landschaftspark Binntal in Binn
- Klaus Perollaz, Amt für Strukturverbesserungen, Kanton Wallis
- Cyril Lyner, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
- Simone Remund, Bundesamt für Umwelt BAFU
- Thomas Kadelbach, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (Begleitgruppe TK)
- Magdalena Meyer-Wiesmann Schweizerischer Gemeindeverband SGV (Begleitgruppe TK)
- Daniel Wachter, Amt für Gemeinden und Raumordnung Kanton Bern (Begleitgruppe TK)
- Nadine Eckert, TK (Projektleitung)
- Thomas Minger, TK (Projektleitung)
- Christof Abegg, EBP (Projektteam)
- Andrea Meier, EBP (Projektteam)
- Peter Knoepfel, IDHEAP (Projektteam)

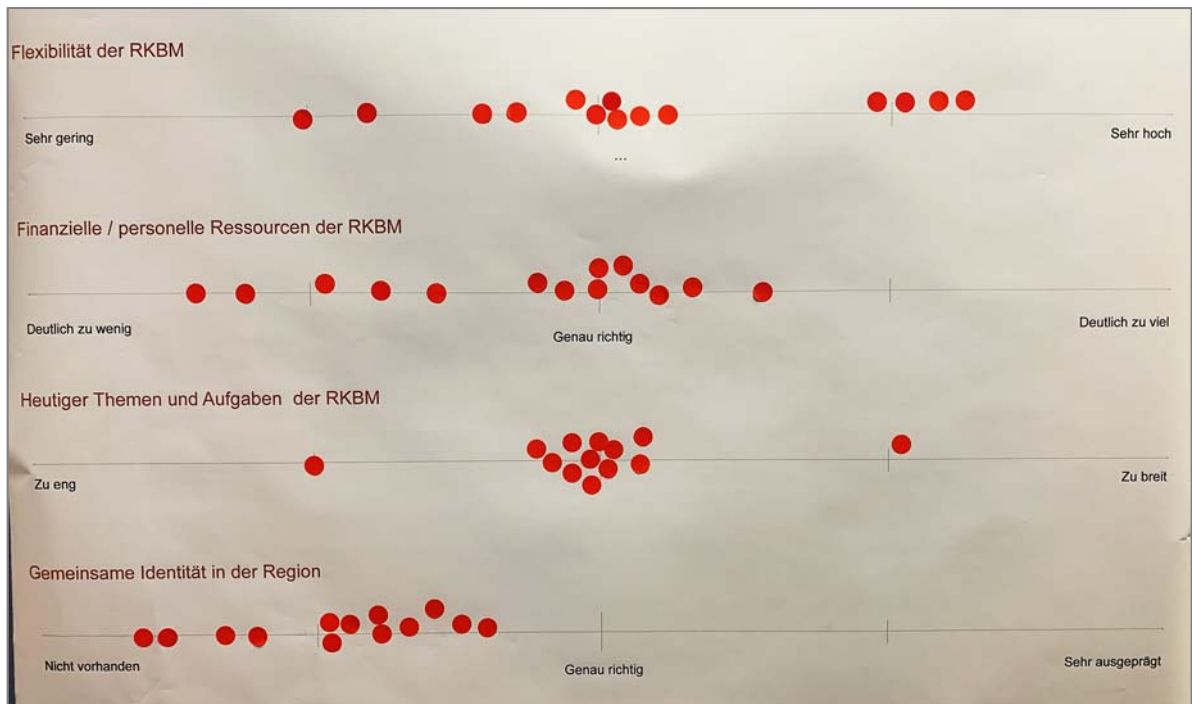
3. Diskussionsveranstaltung in der Region Bern

In der Regionalen Veranstaltung vom 5. Dezember 2018 in Bern wurden folgende Punkte diskutiert.

- **Kohärente Raumentwicklung: Ein Stimmungsbild in der RKBM**
Wie wird die aktuelle Situation in der Region Bern-Mittelland eingeschätzt
- **Regionale Identität: Heterogenität – Homogenität in der Region**
Wie kann die RKBM die regionale Identität trotz grosser Heterogenität (grosse-kleine Gemeinden, ländliche-städtische Gemeinden) stärken? Was wurde bereits verbessert, wo steht die RKBM heute, was ist noch zu tun?
- **Beitrag von Bund und Kanton zur kohärenten Raumentwicklung**
Inwiefern könnten/müssten Kanton und Bund ihre Rahmenbedingungen, Vorgaben oder Anforderungen anpassen, damit die Raumentwicklung in der Region kohärenter verlaufen kann? Wo wird die Region heute gehemmt/behindert?

3.1 Ein Stimmungsbild in der RKBM

Die Teilnehmenden haben vier potenziellen Erfolgsfaktoren für eine kohärente Raumentwicklung dahingehend beurteilt, wie sie in der RKBM vorhanden bzw. ausgeprägt sind.



Flexibilität und Handlungsfähigkeit der RKBM

- Die Flexibilität und Handlungsfähigkeit der RKBM wird von den Teilnehmenden unterschiedlich beurteilt.
- Der Geschäftsstelle wird in Bezug auf die Handlungsfähigkeit eine hohe Bedeutung beigemessen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Geschäftsstelle dank den vorhandenen personellen Ressourcen flexibel und auch kurzfristig auf Anfragen reagieren kann.
- Die RKBM hat ihre Flexibilität in den letzten Jahren unter Beweis gestellt. Die Erarbeitung des Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzeptes (RGSK) erforderte zahlreiche Absprachen und einen hohen Koordinationsaufwand. Zusätzlich kam erschwerend hinzu, dass sich die Vorgaben und Ziele im Laufe des Prozesses geändert haben und die RKBM entsprechend reagieren musste.
- In den negativen Beurteilungen wird darauf hingewiesen, dass sich die Übernahme neuer Aufgaben durch die RKBM aufgrund der starken gesetzlichen Verankerung sehr schwierig bzw. langwierig gestaltet.

Finanzielle und personelle Ressourcen

- Eine Mehrheit der Teilnehmenden erachtet die für die aktuellen Aufgaben zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen der RKBM als ausreichend. Aufgabenlast und Ressourcen der verschiedenen Fachbereiche werden jedoch als unterschiedlich eingeschätzt.
- Einige der Teilnehmenden erachteten die Ressourcen der RKBM als zu geringe. Insbesondere für zusätzliche, freiwillige Aufgaben seien nicht ausreichend Mittel vorhanden. Gerade diese könnten jedoch identitätsstiftend wirken.

Heutige Themen und Aufgaben der RKBM

- Die heutigen Themen und Aufgaben der RKBM werden von einer Mehrheit der Teilnehmenden als «genau richtig» eingeschätzt.
- Einzelne kritische Stimmen weisen darauf hin, dass die RKBM auch Themen bearbeiten muss, deren Nutzen für die Region wenig greifbar sei (z.B. Planung Windkraft)
- Man könnte sich grundsätzlich vorstellen, dass die Region weitere Aufgaben übernimmt. Es werden jedoch Befürchtungen geäußert, dass die RKBM dadurch auch zu gross werden und an Flexibilität verlieren würde.

Gemeinsame Identität in der Region

- Die gemeinsame Identität in der Region wird von den meisten Teilnehmenden als eher gering eingeschätzt.
- Der Fokus der RBKM liegt diesbezüglich auf einer Stärkung einer gemeinsamen Identität zwischen den Gemeindebehörden und weniger auf der Identifikation der Bevölkerung mit der Region.
- Strategische Planungen wirken nur beschränkt identitätsstiftend, da sie kaum unmittelbar greifbar bzw. spürbar sind.

3.2 Regionale Identität

Bereits 2016 hat sich die RKBM anlässlich eines Workshops mit der regionalen Identität in der heterogenen Region auseinandergesetzt (vgl. PPP). Um zu sehen, wo die RKBM heute steht, haben die Teilnehmenden erneut aus heutiger Sicht *Herausforderungen* und mögliche *Massnahmen* benannt.

Herausforderungen

Die Teilnehmenden haben Herausforderungen für kleinere/ländliche Gemeinde, für grosse/städtische Gemeinden sowie für die gesamte Region festgehalten.

- Die verschiedenen Teilräume sehen sich mit ganz unterschiedlichen Entwicklungen konfrontiert. Während die städtischen Räume ein anhaltendes Wachstum bewältigen müssen, sehen sich ländliche Gemeinden vielerorts mit Tendenzen zur Landflucht, einer zunehmenden Überalterung oder einem Verlust von Gewerbebetrieben konfrontiert.
- Der Erhalt bzw. eine Stärkung der Erreichbarkeit stellt für kleinere Gemeinden eine zentrale Voraussetzung dar, um gut in die Region eingebunden zu sein und nicht «abgehängt» zu werden.
- Die gemeinsame Identität wird als nicht sehr ausgeprägt eingeschätzt. Aufgrund der Grösse fühlen sich viele Gemeinden bzw. die Bevölkerung stärker mit ihren jeweiligen Teilräumen verbunden. Auch werden lokale «kulturelle Eigenheiten» verschiedentlich (zu) stark betont, um sich abzugrenzen.
- Eine zentrale Herausforderung ist es, die unterschiedlichen Haltungen und Erwartungen in der RKBM unter einen Hut zu bringen. Nicht immer gelingt es, das Gesamtinteresse vor die Eigeninteressen zu stellen. Die Gemeindeautonomie ist nach wie vor stark ausgeprägt.
- Der Mehrwert einer strategischen Planung ist oftmals nicht auf den ersten Blick ersichtlich und greifbar. Der Nutzen ist häufig erst mit zeitlicher Verzögerung zu erkennen.
- Die konkrete Umsetzung auf der lokalen Ebene wird auch nicht unbedingt unmittelbar mit der RKBM in Verbindung gebracht. Entsprechend herausfordernd ist es, den Gemeinden zu vermitteln, dass die Leistungen der Region sie unterstützen und nicht (nur) eine zusätzliche Belastung darstellen. Gerade von kleineren Gemeinden wird das «Kosten-Nutzen» Verhältnis der RKBM vielfach kritisch beurteilt.
- Die Handlungsspielräume für die kleineren Gemeinden werden immer kleiner. Demgegenüber nehmen die Aufgaben und die damit verbundenen Anforderungen laufend zu. Im Zuge fehlender bzw. abnehmender Ressourcen wird auch ein stärkeres Engagement in der RBKM kritisch hinterfragt. Auf einer Karte wird auch auf eine zunehmende Abgrenzung hingewiesen (Neinsagen ist «in»)
- Die ungleichen Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten («David/Goliath») wirken sich auch auf die «Atmosphäre» in der RKBM aus. Den städtischen Räumen kommt zwangsläufig eine Funktion bzw. auch eine Verpflichtung zu, als Taktgeber zu fungieren. Die Herausforderung besteht

darin, diese Rolle so wahrzunehmen, dass sich auch die kleineren Gemeinden angemessen einbringen können. Eine solidarische Haltung mit einem Blick auf die Interessen der gesamten Region ist jedoch von allen Gemeinden erforderlich.

Massnahmen

Es wurden verschiedene Pisten aufgezeigt, wie die RKBM die Identität und den Zusammenhalt zwischen grossen und kleinen, ländlichen und städtischen Gemeinden zusätzlich stärken kann. Sie lassen sich folgendermassen thematisch gliedern:

Kommunikation verstärken:

- Arbeiten der RKBM gegenüber allen Gemeinden sichtbar machen und kommunizieren. Mehrwert für die Gemeinden aufzeigen
- Profil schärfen und Gesicht formen
- Bekanntheitsgrad der RKBM in den politischen Behörden und Verwaltungen der erhöhen
- Informellen Austausch und persönlichen Kontakt zu den bzw. zwischen den Gemeinden stärken

Solidarität fördern, Synergien nutzen:

- Bewusst auf Themen setzen, welche eher kleine oder periphere Gemeinden betreffen, um so einen Ausgleich zu schaffen und alle ins Boot zu holen
- Austausch von Dienstleistungen und Produkten fördern (Bsp. Finanzplan. Gemeinden, welche über mehr Ressourcen verfügen zur Erarbeitung von Grundlagen, welche andere ebenfalls interessieren, könnten diese vermehrt anderen zur Verfügung stellen).

Statutarische Anpassungen prüfen:

- Prüfen ob das Stimmenverhältnis angepasst und so austariert werden sollte, dass die kleineren Gemeinden weniger überstimmt werden können. Dieser Punkt wurde jedoch kontrovers diskutiert.

Beitrag von Bund und Kanton zur kohärenten Raumentwicklung

In der Diskussion wurden folgende Punkte genannt, mit denen Bund und Kanton zu einer kohärenteren Raumentwicklung in den Regionen beitragen können.

- Abgestimmte räumliche Perimeter: Unterschiedliche räumliche Abgrenzungen, etwa für die Agglomerationsprogramme oder die Regionalpolitik, erschweren eine kohärente Entwicklung bzw. sind auch schwierig zu kommunizieren.
- Einheitliche Begrifflichkeiten schaffen Klarheit. Wechselnde Bezeichnungen erschweren das Verständnis, gerade für Personen, welche mit der jeweiligen Thematik nicht besonders vertraut sind
- Verständliche Sprache: Gemeinden müssen sich mit zahlreichen Regelungen, Vorgaben oder Anforderungen in unterschiedlichen Politiken beschäftigen. Je verständlicher diese formuliert sind, desto einfacher

- Ausreichend Zeit: Die Ressourcen der Region sind beschränkt. Mit einer Verlängerung von Bearbeitungsrythmen (z.B. 6 Jahre für die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms) oder einer frühzeitigen Veröffentlichung von Vorgaben oder Weisungen kann darauf besser Rücksicht genommen werden.
- Abgestimmte «Fahrpläne»: Prozesse auf Bundes- und Kantonsebene sind nicht immer aufeinander abgestimmt. Dies kann dazu führen, dass sich für die Regionen Vorgaben oder Rahmenbedingungen im Laufe des Erarbeitungsprozesses einer strategischen Planung massgeblich verändern können (Bsp. RGSK)
- Vergleichbare Finanzierungsregelungen: Unterschiedliche Finanzierungsschlüssel erhöhen die Komplexität und führen zu administrativem Mehraufwand
- Ansprechpartner: Sind bei Bund und Kanton Ansprechpersonen bekannt, erleichtert dies einen informellen Austausch und eine (Weiter-)Vermittlung von Kontakten oder Informationen
- Abstimmung Sektorpolitiken: Eine verstärkte Koordination und projektbezogene Zusammenarbeit zwischen den Ämtern bzw. Direktionen auf kantonaler Ebene stärkt die Kohärenz auch auf regionaler Ebene
- Systematischer Einbezug: Wichtig wäre es, dass die Region für alle relevanten und die Region betreffenden Vorhaben einbezogen wird. Dies hat in der Vergangenheit nicht immer funktioniert (z.B. Unterhaltsanlage BLS).
- Teilweise wäre zu prüfen, ob der Kanton der Region Ressourcen zur Verfügung stellen kann, damit diese die regionalen Aufgaben selbst wahrnehmen kann. Dies wäre besser, als die regionale zur kantonalen Aufgabe zu machen (Beispiel aus dem Bereich Verkehr).

3.3 Teilnehmerinnen und Teilnehmer

- Elisabeth Allemann, Präsidentin Regionalversammlung
- Thomas Hanke, Präsident Geschäftsleitung
- Michael Bürki, Vizepräsident Geschäftsleitung
- Giuseppina Jarrobino, Geschäftsführerin
- Jörg Zumstein, Präsident Kommission Raumplanung
- Thomas Iten, Präsident Kommission Verkehr
- Benjamin Marti, Präsident Kommission Kultur
- Stefan Lehmann, Präsident Kommission Regionalpolitik
- Kathrin Zuber, Präsidentin Kommission Wirtschaft
- Daniel Laubscher, Fachbereichsleiter Raumplanung
- Martin Moser, Fachbereichsleiter Verkehr
- Michael Achermann, Fachbereichsleiter Kultur
- Claudia Bommer, Fachbereichsleiterin Regionalpolitik
- Hans-Jürg Gerber, Fachbereichsleiter Wirtschaft

- Remo Grüniger, Fachbereichsleiter Energieberatung
- Josianne Maury, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
- Cyril Lyner, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
- Barbara Santschi, Schweizerischer Städteverband (Begleitgruppe TK)
- Walter Schenkel, Metropolitanraum Zürich (Begleitgruppe TK)
- Thomas Minger, Tripartite Konferenz TK
- Nadine Eckert, Tripartite Konferenz TK
- Andrea Meier, EBP (Projektteam)
- Christof Abegg, EBP (Projektteam)
- Peter Knoepfel, IDHEAP (Projektteam)

4. Rencontre régionale de Lausanne

La rencontre régionale de l'agglomération Lausanne-Morges le 28 novembre 2018 s'est articulée autour des points ci-après.

— **Relation centres-hors centres selon la définition du plan directeur cantonal vaudois (PDCn)**

Comment les différents espaces se complètent-ils dans leurs fonctions ? Quelles sont les interactions entre ces espaces et quel est leur impact sur le développement spatial de cette région ? Quels sont les effets de cette différenciation spatiale ?

Comment la stratégie des centres définie dans le plan directeur cantonal renforce-t-elle ou entrave-t-elle les relations ? Quels sont les effets spatiaux de cette stratégie ?

— **L'exemple des polarités d'équipements collectifs dans le PALM**

Quels effets spatiaux émanent des polarités d'équipements collectifs tels que définis dans le projet d'agglomération Lausanne-Morges ? Quels sont les effets au-delà du périmètre compact de l'agglomération ? Comment influencent-ils les relations entre les différents espaces ?

Dans quelle direction faut-il diriger le développement des polarités d'attractivité pour renforcer l'ensemble de la région ? Quelles polarités peuvent être identifiées en dehors du périmètre compact ? Comment et par qui (structures, instances) cela peut-il être fait ?

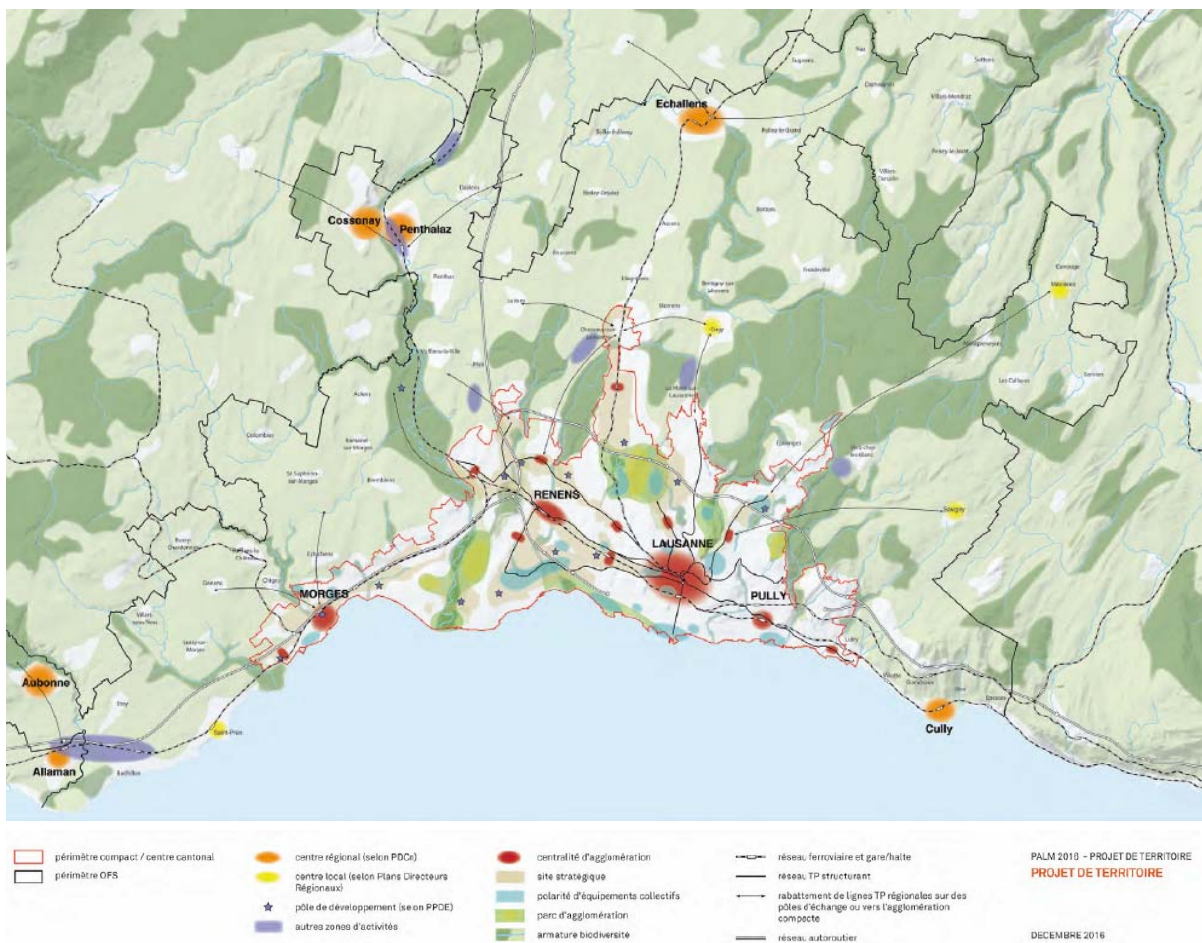
— **Coordination du développement territorial**

Pistes sur la coordination du développement spatial. Réflexions sur l'organisation spatiale de la région, par exemple, sur la délimitation de l'agglomération (périmètre OFS, périmètre compact et périmètres des centres régionaux et locaux).

4.1 Relation centres-hors centres selon la définition du plan directeur cantonal vaudois (PDCn)

Leonard Verest, responsable du domaine planification cantonale au sein du Service du développement territorial, a présenté la problématique des « relations centres-hors centres » (voir diapositives), revenant notamment sur l'évolution dans le temps de la différenciation « centres-hors centres », qui figurait déjà dans le premier plan directeur cantonal (1987).

Le plan directeur 2008, a notamment comme objectif de « renforcer la vitalité des centres », afin de disposer d'un solide réseau de centres à travers le canton. Une carte répertoriant les différents centres de l'agglomération Lausanne-Morges (périmètre compact de l'agglomération ; centres régionaux et locaux au sein du périmètre de l'agglomération défini par l'Office fédéral de la statistique) a ensuite servi de base pour une première discussion en petits groupes.



Source : PALM 2016, vol. A (page 161)

Ces échanges ont été l’occasion d’aborder différents aspects de la structuration du territoire sur la base d’un réseau des centres et les interactions « centres-hors centres », résumés ci-après par ordre thématique.

Structuration du territoire sur la base d’un réseau de centres

- La structuration du territoire sur la base d’un réseau de centres dans le plan directeur cantonal est jugée pertinente. Le rappel de l’évolution chronologique et de la situation actuelle ont été particulièrement appréciés, car ils permettent de l’évolution du réseau de centres dans le contexte général du développement territorial, en tenant compte du cadre politique du moment.
- La situation actuelle est marquée par la croissance dynamique de la région. L’objectif est de concentrer autant que possible cette croissance au sein du périmètre compact afin de développer une ville dense, aux services de proximité, conformément aux principes fixés dans le cadre de la première étape de la révision de la loi sur l’aménagement du territoire.
- La structuration autour des centres avec différentes échelles d’action constitue une base essentielle pour une croissance durable du territoire.
- Les interactions entre les centres de l’agglomération et les centres locaux et régionaux sont considérées comme très importantes. Ce réseau de centres permet le développement d’une structure multipolaire sur le territoire.

- Les participants à la rencontre ont mis en garde contre le risque de renforcement de l'opposition « centres-hors centres » à travers l'accroissement prévu du poids démographique des centres. Le territoire doit être apprécié dans sa continuité, y compris au-delà des centres. S'il est justifié du point de vue des politiques de développement territorial de fixer des limites claires, ces dernières ne sauraient se transformer en frontières infranchissables.
- Les centres et les zones « hors centres » doivent être considérés comme complémentaires et non pas comme opposés. Chaque espace dispose en effet d'atouts en fonction de ses caractéristiques propres.
- L'importance de la terminologie a également été rappelée. Les notions employées et la réalité perçue sont en effet étroitement liées et s'influencent mutuellement. Il convient donc d'y accorder une certaine attention afin de ne pas nourrir les classiques antagonismes ville-campagne et d'éviter toute atmosphère entravant un dialogue constructif.

Interactions « centres-hors centres »

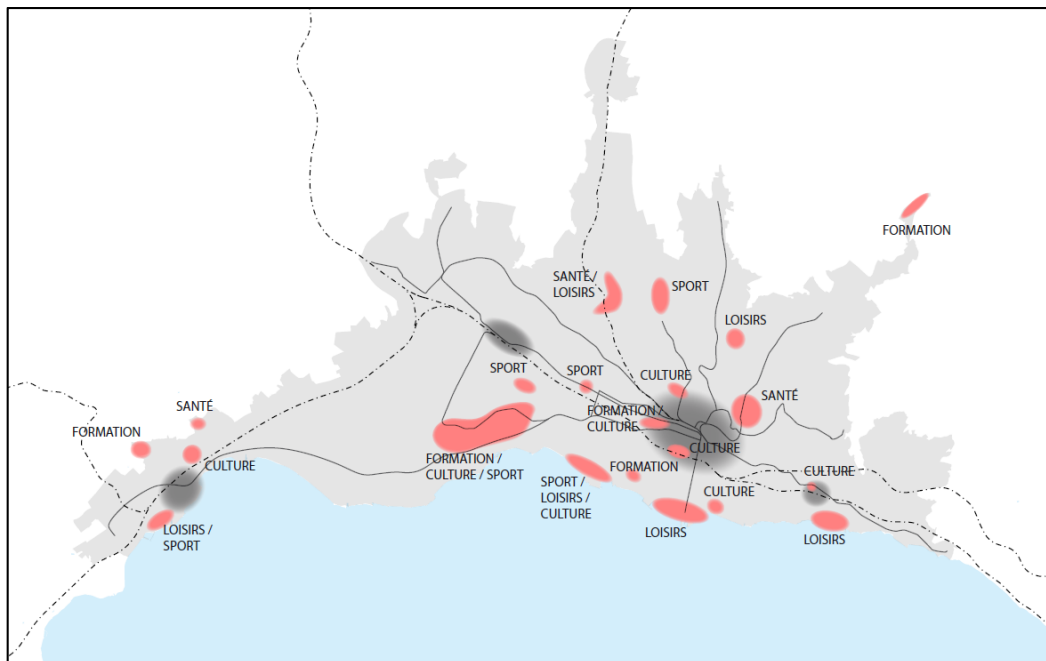
- Les centres vivent de leur diversité et des multiples possibilités d'échanges et de rencontres qu'ils offrent. Chaque centre est défini par des fonctions qui lui sont propres et lui confèrent sa vitalité. Les centres se différencient et se complètent ainsi au sein de leur zone d'influence.
- Les emplois et les infrastructures centrales sont déterminants pour la relation « centres-hors centres » et peuvent avoir un rayonnement bien au-delà des frontières de l'agglomération. Les prestations dans les secteurs de la formation, du commerce et de la culture exercent aussi une influence à l'échelle régionale ou suprarégionale.
- L'étroit maillage territorial de la région se traduit par d'importants flux de circulation, qui exigent une cohérence d'autant plus poussée de la densification urbaine et du développement des transports. Le projet d'agglomération permet de répondre aux besoins dans ce domaine.
- Le réseau ferroviaire constitue l'épine dorsale des transports sur le territoire en desservant les centres régionaux d'Echallens, de Cossonay-Penthalaz, d'Aubonne-Allaman et de Cully. Un étroit réseau de transport public est indispensable en parallèle afin de relier à la région et entre elles les différentes zones fortement densifiées qui offrent toutes de multiples prestations au sein du périmètre compact. Il en résulte un territoire bien interconnecté, dont les nœuds multimodaux constituent un élément structurel central.
- Il ne faut cependant pas oublier que les espaces situés en dehors des centres remplissent également des fonctions d'importance à la portée régionale. Citons par exemple les possibilités de détente et de loisirs de proximité ou les multiples fonctions du paysage.
- Le paysage et ses différentes fonctions sont des éléments essentiels de la relation « centres-hors centres ». La structure du paysage et des espaces non construits à l'intérieur du périmètre de l'agglomération et leur intégration au sein des espaces paysagers régionaux contribuent largement à la qualité de vie de la région.

4.2 L'exemple des polarités d'équipements collectifs

Adriana Rabinovich, responsable du domaine agglomérations et régions au sein du Service du développement territorial, a présenté les polarités d'équipements collectifs définies dans le PALM. Elle s'est attachée à rappeler le contexte institutionnel et stratégique dans lequel ces dernières s'inscrivent, tout en précisant leur intégration dans l'armature urbaine.

Les polarités d'équipements collectifs ont été inscrites dans le cadre de deuxième génération ou PALM 2012. Elles se démarquaient essentiellement par un rayonnement important propre à leur vocation monofonctionnelle. Lors de la mise en œuvre, on a constaté que leur forte attractivité conduit parfois à une diversification de leur offre, donnant lieu à l'identification, au sein même de certaines polarités, de centralités locales. Le PALM de 3^e génération ou PALM 2016 intègre ces évolutions en adaptant les vocations qui définissent les types des polarités d'équipements collectifs (sports, culture et autres) et en complétant les polarités qui relèvent de l'échelle du projet d'agglomération.

La carte des polarités d'équipements collectifs dans le PALM a ensuite servi de base pour une deuxième discussion en groupes.



Source : PALM 2016, vol. A (page 174)

Les différents aspects des polarités d'équipements collectifs abordés dans le cadre de la discussion sont résumés ci-après par ordre thématique.

Structuration du territoire et des centres

- Les polarités d'équipements collectifs illustrent parfaitement la problématique des relations « centres-hors centres ». Certains éléments traités au cours de la première discussion ont pu être de nouveau évoqués et approfondis en tenant compte des différences spatiales.
- La carte met en évidence la différenciation des fonctions au sein du périmètre compact. La répartition spatiale des polarités d'équipements, qui

doivent se mélanger et se compléter, est essentielle pour le bon fonctionnement de l'ensemble du territoire.

- D'importance régionale, suprarégionale, nationale ou même internationale, les polarités d'équipements collectifs se distinguent par des portées et des zones d'influence variées. Ces « territoires d'utilisateurs » influent en contrepartie de manière déterminante sur le système de mobilité.
- Avec leur rayonnement vers l'extérieur et leur utilité pour la population, les polarités d'équipements sont à la fois une carte de visite de l'agglomération et un important vecteur d'identité pour l'ensemble de la région.

Orientation

- L'exemple des polarités d'équipements collectifs permet également de mettre en lumière les défis inhérents à la planification ainsi qu'à l'orientation du développement et des processus régionaux, alors que des intérêts et des attentes très hétéroclites se superposent, propres à l'emplacement, au quartier, à la commune, à l'agglomération, à la région et au canton.
- Si la volonté de collaborer est largement présente, il n'en reste pas moins souvent difficile de concilier les différents intérêts. Les structures décisionnelles sont complexes, notamment en raison de l'implication d'acteurs privés. L'attachement des communes à leur autonomie va parfois à l'encontre de l'intérêt général.

4.3 Coordination du développement territorial

Les enseignements concernant le développement cohérent du territoire sont résumés ci-après.

- Les discussions, tant en groupes qu'en plénum, ont montré les enjeux de parvenir à un développement cohérent du territoire dans l'agglomération Lausanne-Morges. Région en plein développement marquée par une forte croissance, les nombreuses fonctions et utilisations qui s'y superposent en ont fait une structure spatiale vitale, dont la complexité exige une gestion appropriée.
- La structure institutionnelle du PALM est également complexe, caractérisée par la présence d'acteurs variés (le Canton avec ses différents départements, les communes, les schémas directeurs ou les secteurs intercommunaux, les associations régionales ainsi que des entreprises de transport).

- Julien Guérin, PALM - Schéma directeur Centre Lausanne
- Loukas Andriotis, PALM - Schéma directeur du Nord lausannois
- Ariane Widmer, PALM - Stratégie et développement de l'Ouest lausannois
- Pascale Seghin, PALM - Schéma directeur de l'Est lausannois
- Alain Flückiger, Association de Développement Région Gros-de-Vaud
- Luca Maurizio, Association de la région de Cossonay-Aubonne-Morges (ARCAM)
- Chantal Weidmann Yenny, Savigny
- Pascal Zbinden, Echallens
- Eric Desaulles, Lutry
- Michel Bongard, Pronatura
- Christa Perregaux DuPasquier, ASPAN / EspaceSuisse
- Josianne Maury, Office fédéral du développement territorial
- Nadine Eckert, CT
- Bastien Nançoz, CT / CdC
- Thomas Minger, CT / CdC
- Christof Abegg, EBP
- Andrea Meier, EBP
- Peter Knoepfel, IDHEAP