

Erläuterungen zur Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (KoVo)

Allgemeiner Teil

1 Ausgangslage

a) Auftrag des Bundesrats

Mit seinem Beschluss vom 18. Dezember 1995 erteilte der Bundesrat der Verwaltung umfassende Aufträge zur Verbesserung der raumordnungspolitischen Koordination. Auf Basis dieses Beschlusses wurde die Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben (SR 709.17 [nachfolgend: KoVo]) erarbeitet und auf den 1. Januar 1998 in Kraft gesetzt. Auslöser für den Bundesratsbeschluss war einerseits der „Bericht vom 5. Mai 1994 zur Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken“ der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N). Diese stellte fest, dass eine regionalpolitische Koordination zwischen den verschiedenen auf die regionale Entwicklung einwirkenden Bundespolitiken oft fehlt und in einzelnen Bereichen nur auf eine sehr eingeschränkte und kaum wirksame Weise stattfindet (vgl. BBI 1994 V 783). Der Bericht evaluierte die Umsetzung der „Weisungen über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit“, welche der Bundesrat 1986 erlassen hatte. Andererseits waren dies die bereits weit fortgeschrittenen Arbeiten zur damaligen Neuorientierung der Regionalpolitik sowie zur Präzisierung der raumordnungspolitischen Ziele und Strategien des Bundes im Bericht über die Grundzüge der Raumordnung.

Aufgrund verschiedener Entwicklungen seit dem Inkrafttreten der KoVo hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) im Rahmen der Agglomerationspolitik 2016+ und der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete am 18. Februar 2015 mit der Überprüfung und allfälligen Anpassung der KoVo beauftragt.

Die Bundeskanzlei wurde im Dezember 2015 darüber informiert, dass das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) eine Anpassung der KoVo für angebracht halten. Aufgrund der Anzahl der vorgeschlagenen Änderungen wird eine Totalrevision der KoVo vorgenommen.

b) Weiterentwicklung der raumrelevanten Politiken und der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit

In den letzten zwanzig Jahren haben sich die raumrelevanten Grundlagen und Politiken sowie die Zusammenarbeit bei raumrelevanten Fragestellungen (siehe Erläuterungen zu Artikel 1) massgeblich weiterentwickelt. Es wird auf den verschiedenen Staatsebenen vermehrt sektorübergreifend zusammengearbeitet und die vertikale Zusammenarbeit über verschiedene Staatsebenen hinweg hat sich verstärkt. Verändert haben sich auch die Herausforderungen in den verschiedenen Räumen und Raumtypen der Schweiz – damalige Herausforderungen wurden zum Teil von neuen abgelöst oder durch zusätzliche ergänzt.

Der politische Rahmen der Raumentwicklung hat sich insbesondere mit der Verabschiedung des tripartit erarbeiteten **Raumkonzepts Schweiz** im Jahre 2012 stark verändert (siehe Kapitel 2b).

Auch die einzelnen Politiken haben sich weiterentwickelt. Ein wichtiger Meilenstein war das Inkrafttreten der ersten Etappe der **Teilrevision des Raumplanungsgesetzes** vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) am 1. Mai 2014. Diese zielt insbesondere auf einen haushälterischen Umgang mit dem Boden, fördert zu diesem Zweck die Siedlungsentwicklung nach innen und leistet damit auch einen wesentlichen Beitrag zu einem besseren Kulturlandschutz.

Die **Neue Regionalpolitik** (NRP), welche 2008 verabschiedet wurde, ist eine weitere Grundlage zur Abstimmung raumrelevanter Aufgaben: Die Ausrichtung 2 der NRP hat zum Ziel, die Kooperation und die Synergien der Regionalpolitik mit den anderen raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes zu stärken.

Die Umsetzung der **Energiestrategie 2050** (2016) des Bundes ist im Bereich der Raumentwicklung insbesondere bei der Koordination von Windenergieanlagen mit bereits bestehender Infrastruktur gefordert. Die **Strategie Biodiversität Schweiz** (2012), die **Strategie Nachhaltige Entwicklung** (2016) und das **Landschaftskonzept Schweiz** (1998) enthalten weitere für die Raumentwicklung wichtige Grundsätze, Ziele und Massnahmen.

In den vergangenen zwanzig Jahren wurde zudem mit dem **Sachplan Verkehr** (2006), dem **Sachplan Übertragungsleitungen** (2001), dem **Sachplan geologische Tiefenlager** (2008) und dem **Sachplan Militär** (2001) das Instrumentarium der Sachpläne stark erweitert und dadurch die Abstimmung raumrelevanter Tätigkeiten des Bundes verbessert. Sachpläne zu weiteren Themen sind zurzeit in Erarbeitung.

Neben den Veränderungen der einzelnen Politiken und Strategien ist eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten zu verzeichnen. Heute werden zahlreiche Programme und Initiativen amts- und/oder departementsübergreifend geplant, umgesetzt und weiterentwickelt. Zu erwähnen sind beispielsweise die **Agglomerationspolitik des Bundes** (2001), die **Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete** (2015), die **Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung** (seit 2008) oder die **Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung** (seit 2002).

Aufgrund dieser Veränderungen bestehen neue Bedürfnisse zur Stärkung und Vereinfachung der horizontalen Zusammenarbeit. Die KoVo und ihre Erläuterungen sollen diesen Bedürfnissen gerecht werden.

Ein weiterer Anlass zur Anpassung der KoVo ist die **Einschätzung der Kantone**, dass eine kohärente und gesamtheitliche kantonale Planung massgeblich erschwert werde, solange der Bund die von ihm zu erfüllenden raumrelevanten Aufgaben nicht oder nur ungenügend aufeinander abstimme.

Der auf der KoVo basierende **Rat für Raumordnung (ROR)** wurde im Hinblick auf seine Notwendigkeit und Zielsetzungen bereits 2014 evaluiert. Sein Pflichtenheft wurde per 5. Dezember 2014 in einer neuen Einsetzungsverfügung festgelegt. In den letzten Jahren konnte zudem festgestellt werden, dass die weiteren, auf der KoVo basierenden **Gremien** ihre Aufgaben gemäss der KoVo zum Teil nicht vollumfänglich wahrnehmen, dafür aber auch Aufgaben erfüllen, die in der KoVo keine direkte Grundlage haben. Dieser Diskrepanz soll über Geschäftsreglemente der einzelnen Gremien begegnet werden.

Eine weitere Notwendigkeit zur Anpassung der KoVo ergibt sich daraus, dass das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (**RVOG**; SR 172.010) – die rechtliche Grundlage der KoVo – sowie die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (**RVOV**; SR 172.010.1) bereits mehrfach angepasst wurden, die KoVo bisher aber nicht an die geänderte Grundlage angepasst wurde.

Ein zusätzlicher Anstoss zur Anpassung der KoVo gab der Bericht des Bundesrates in Erfüllung der beiden gleichlautenden Postulate Fluri 13.3820 und Germann 13.3835 vom 26. September 2013 zur **Umsetzung von Artikel 50 BV** (betreffend der Berücksichtigung der besonderen Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete beim Wahrnehmen von Bundesaufgaben). Mit dem Bericht beauftragte der Bundesrat das UVEK am 13. Mai 2015, bis Ende 2016 zu prüfen, wie es die federführenden Ämter sensibilisieren und unterstützen kann, damit diese die Abschätzung der raumrelevanten Auswirkungen im Rahmen bestehender Verfahren vornehmen können.

c) **Vorgehen bei der Überarbeitung der KoVo**

In einem ersten Schritt wurde im Auftrag von UVEK (ARE) und WBF (SECO) eine externe Evaluation der KoVo durchgeführt. Die Auftragnehmerin empfahl in ihrem Schlussbericht, die KoVo anzupassen. Sie unterstrich insbesondere die Notwendigkeit, auf neuere raumrelevante Entwicklungen zu reagieren und die Strukturen, Prozesse und Aufgaben der auf der KoVo basierenden Gremien zu schärfen. Sie sah des Weiteren Bedarf zur Präzisierung des spezifischen Koordinations- und Kooperationsbedarfs.

Auf Basis des Evaluationsberichts erarbeiteten ARE und SECO erste Entwürfe zur Anpassung der KoVo, welche im Rahmen von Workshops und Konsultationen mit Vertreterinnen und Vertretern weiterer Verwaltungseinheiten des Bundes zu einer Endversion konsolidiert wurden.

2 Wichtigste Neuerungen

a) Kohärente Raumentwicklung

Die bisherige KoVo bezweckte, die Verbesserung der „Raumordnungspolitik des Bundes“. Es gibt jedoch keine explizite Raumordnungspolitik des Bundes mit spezifischem Auftrag, sondern vielmehr eine Vielzahl raumrelevanter Bundesaufgaben, die es zu koordinieren gilt. Die Schaffung einer expliziten Raumordnungspolitik steht nicht zur Diskussion, daher wird der Verordnungstext entsprechend angepasst.

Der Begriff der **kohärenten Raumentwicklung** zeigt die dynamische Komponente der angestrebten Zusammenarbeit. Bei den Koordinations- und Kooperationsaufgaben, welche die KoVo unterstützen soll, geht es nicht um das Anstreben eines finalen Ordnungszustandes, sondern um das stetige Abstimmen sich verändernder Prozesse, Politiken und Ausgangslagen. Unter kohärenter Raumentwicklung versteht man eine ganzheitliche, inhaltlich abgestimmte und räumlich koordinierte Raumentwicklung, die sich am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung orientiert. Dazu gehört beispielsweise, die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung planerisch konsequent aufeinander abzustimmen, die natürlichen Ressourcen und die Landschaftsqualitäten langfristig zu erhalten und dabei gleichzeitig genügend Raum für die Entwicklung der Gesellschaft und Wirtschaft bereitstellen zu können sowie vermehrt über institutionelle Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten. Des Weiteren sollen sich städtische und ländliche Räume umfassend und wechselseitig strategisch weiterentwickeln. Diese Räume sind heute nicht mehr klar voneinander abgetrennt, sondern haben starke **funktionale Verflechtungen**; sie behalten zwar unterschiedliche Charaktere, entwickeln sich aber in vielen Bereichen parallel oder gemeinsam weiter. Für eine kohärente Raumentwicklung ist es auch zentral, dass räumliche Konflikte möglichst frühzeitig erkannt werden. Im Weiteren sind räumliche Synergien zu nutzen und Nutzungsschwerpunkten zu setzen, weil nicht überall alles erfolgen kann und soll. Raumrelevante Aufgaben beeinflussen die kohärente Raumentwicklung, sie wirken räumlich differenziert und werden in der Regel auf den jeweiligen Raum zugeschnitten umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat den Begriff der kohärenten Raumentwicklung geprägt und ihn als gemeinsames Dach für die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete (P-LRB) und die Agglomerationspolitik 2016+ (AggloPol), die eng miteinander verknüpft sind, verankert. In den beiden Berichten hat der Bundesrat, ausgehend von aktuellen räumlichen Herausforderungen, festgehalten, dass *„die raumspezifischen Herausforderungen und gleichzeitig starken Verflechtungen zwischen Stadt und Land [...] die hohe Bedeutung des im Raumkonzept Schweiz geforderten Denkens und Planens in funktionalen Räumen [zeigen]. Es braucht eine differenzierte und gleichzeitig koordinierte Entwicklung der Agglomerationspolitik und der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete. Auf diese Weise kann nicht nur den spezifischen, sondern auch den gemeinsamen Herausforderungen Rechnung getragen sowie ein Beitrag zur Erhaltung und Stärkung des inneren Zusammenhalts der Schweiz geleistet werden.“*

Damit eine kohärente Raumentwicklung als Klammer um die verschiedenen raumrelevanten Programme und Initiativen gelebt werden kann, muss sie stetig weiterentwickelt werden.

Diese Aufgabe kommt den mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Verwaltungseinheiten zu (vgl. hierzu auch Kapitel 1b).

b) Das Raumkonzept Schweiz als Basis für die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben

Eine wichtige Grundlage für eine kohärente Raumentwicklung, wie sie mit der KoVo angestrebt wird, bildet das Raumkonzept Schweiz. Es wurde tripartit erarbeitet und 2012 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen, der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, dem Schweizerischen Städteverband und dem Schweizerischen Gemeindeverband verabschiedet.

Damit ist es das erste Strategiedokument in der Schweizer Raumentwicklung, das von allen Staatsebenen gemeinsam entwickelt wurde und getragen wird. Eine tripartit getragene Vorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung ist die ideale Basis für eine kohärente Raumentwicklung, wie sie mit dieser Verordnung angestrebt wird.

Das Raumkonzept Schweiz ist ein Orientierungsrahmen und eine Entscheidungshilfe für die künftige Raumentwicklung der Schweiz. Für die Verwaltungseinheiten des Bundes ist die Anwendung des Raumkonzepts bei Tätigkeiten, die den Raum beeinflussen, gemäss Bundesratsbeschluss vom 24. Oktober 2012 obligatorisch. Ansonsten setzt es auf die freiwillige Zusammenarbeit von Behörden und Privaten, um Siedlungen und ihre Infrastrukturen geordnet, mit weniger Bodenverbrauch und wirtschaftlich tragbar zu entwickeln. Auch nachfolgende Generationen sollen von attraktiven Siedlungen, vielfältigen unverbauten Landschaften und einer soliden Wirtschaft profitieren. Alle Akteure in der Raumentwicklung, von der Gemeinde- über die Kantons- bis zur Bundesebene, sollen an einem Strick ziehen. Mit drei gesamtschweizerischen Strategien zeigt das Raumkonzept auf, wie die Behörden die Zusammenarbeit verbessern, Siedlungen und Landschaften aufwerten und Raumentwicklung, Verkehr und Energie aufeinander abstimmen können. Weil heute viele Personen täglich zwischen Wohnen, Arbeiten/Ausbildung, Freizeit und Einkaufen die Gemeinde-, Kantons- oder gar Landesgrenzen überqueren, verankert das Raumkonzept Schweiz den Ansatz des Planens und Handelns in überregionalen Handlungsräumen. Mit der AggloPol und der P-LRB (vgl. auch Kapitel 2a) legt der Bund einen strategischen Orientierungsrahmen für die raumrelevanten Sektoralpolitiken vor und wirkt so auf eine kohärente Raumentwicklung im Sinne des Raumkonzepts Schweiz hin.

c) Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben

Die bisherige KoVo verpflichtete die mit raumrelevanten Bundesaufgaben betrauten Verwaltungseinheiten sowohl zur Koordination als auch zur Kooperation regelte aber lediglich die Koordination. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten zwanzig Jahren und dem vermehrten verwaltungseinheitenübergreifenden Zusammenarbeiten ist es angebracht, neben der Koordination auch die Kooperation stärker in der KoVo und den zugehörigen Erläuterungen zu verankern.

Dabei wird unter **Koordination** die zeitliche, inhaltliche und räumliche Abstimmung raumrelevanter Bundesaufgaben, das frühzeitige Erkennen und Nutzen von Synergien sowie die Identifikation, die Analyse und die Lösungsfindung bei Zielkonflikten verstanden.

Unter **Kooperation** wird das gemeinsame Planen, Umsetzen und Weiterentwickeln von Programmen und Initiativen, insbesondere themenübergreifender Art, verstanden. Themenübergreifende Herausforderungen sind oft am effizientesten verwaltungseinheitenübergreifend anzugehen, und wurden in den letzten Jahren zunehmend auch so umgesetzt. Kooperation wird im Rahmen der kohärenten Raumentwicklung als zusätzliche Stufe zur Koordination verstanden.

d) **Weiterentwicklung der Zusammenarbeit**

Wie bereits eingangs erläutert, haben sich die raumrelevanten Grundlagen und Politiken sowie die Zusammenarbeit bei raumrelevanten Fragestellungen in den letzten zwanzig Jahren massgeblich weiterentwickelt. Dies wird von der bisherigen KoVo und den zugehörigen Erläuterungen zu wenig abgebildet. In zahlreichen Bereichen wurden **neue Instrumente** geplant, umgesetzt und weiterentwickelt. Zu erwähnen sind etwa die Pärkepolitik, Innotour, die projets urbains, die Neue Regionalpolitik, die Projekte zur regionalen Entwicklung, Landschaftsqualitätsbeiträge, Nachhaltigkeit in der Land- und Ernährungswirtschaft und weitere. Auch haben bei raumrelevanten Bundesaufgaben sektor- und **verwaltungseinheitenübergreifende Programme und Initiativen** stetig an Bedeutung gewonnen. Zu erwähnen sind etwa die Erarbeitung der P-LRB, die Weiterentwicklung der AggloPol, die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung oder die Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung. Gemeinsame Programme und Initiativen werden zwar von den Mitarbeitenden der einzelnen Verwaltungseinheiten betreut, ihre Konzeption und Weiterentwicklung verlangt jedoch **strategische Beschlüsse** zum gemeinsamen Vorgehen, die nur auf **Geschäftsleitungsebene** getroffen werden können.

Zum Teil wurden die Beschlüsse bisher in Sitzungen mit den betroffenen Verwaltungseinheiten getroffen, zum Teil wurden spezifische Entscheidungsgremien eingesetzt. So hat das aus der Raumordnungskonferenz (ROK) hervorgegangene **Bundesnetzwerk ländlicher Raum (BNLR)** ein Leitungsgremium (Ausschuss auf strategischer Ebene) eingesetzt, welches das gemeinsame Arbeiten vereinfacht und optimiert hat. Das Leitungsgremium BNLR wurde ad hoc geschaffen und hat bisher keine rechtliche Basis. Das lange Bestehen und die getroffenen Beschlüsse zeugen jedoch von seiner Wichtigkeit. Mit der parallelen und verknüpften Entwicklung der AggloPol und der P-LRB besteht aktuell der Bedarf, das BNLR hin zu einem Leitungsgremium weiterzuentwickeln, welches sich auch städtischen und stadt-land-übergreifenden Fragestellungen widmen kann.

Die KoVo soll eine Grundlage für diese Weiterentwicklung sowie für allfällige weitere nötige Abstimmungen auf Geschäftsleitungsebene bilden. Für spezifische Fragen soll die ROK die Möglichkeit erhalten, Ausschüsse auf strategischer Ebene sowie auf Umsetzungsebene einzusetzen. Dabei gehen die Verwaltungseinheiten nach Effizienzkriterien vor und versuchen, Entscheidungsfindungen soweit möglich zu bündeln.

e) **Namensänderung der Verordnung**

Aufgrund der inhaltlichen Änderungen der KoVo, die in den vorgängigen Kapiteln erläutert sind, wurde die Verordnung in „Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (KoVo)“ umbenannt.

Besonderer Teil

Das RVOG und die RVOV bilden die Grundlage für die KoVo. Die KoVo stützt sich formal auf die Artikel 8 Absatz 1, 55 und 57c Absatz 2 RVOG. Artikel 8 Absatz 1 spricht dem Bundesrat die Kompetenz zu, die Organisation der Bundesverwaltung zweckmässig zu strukturieren und den Verhältnissen anzupassen; Artikel 55 gibt Bundesrat und Departementen die Möglichkeit, weitere Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane einzusetzen; Artikel 57c Absatz 2 schliesslich gibt dem Bundesrat die Kompetenz, ausserparlamentarische Kommissionen einzusetzen und deren Mitglieder zu wählen.

Inhaltlich stützt sich die KoVo auch auf die Artikel 14 und 16 RVOV. Artikel 14 RVOV verpflichtet die Verwaltungseinheiten zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig zu informieren, insbesondere damit die anderen Verwaltungseinheiten ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung nachkommen können. Die Verwaltungseinheiten werden auch verpflichtet, sich zu unterstützen sowie ihre Tätigkeiten zu koordinieren und auf die Gesamtpolitik des Bundesrates abzustimmen. Gemäss Artikel 16 RVOV ist die Generalsekretärenkonferenz das oberste Koordinationsorgan. Sie unterstützt die Verwaltungstätigkeiten in verschiedenen Belangen. Die KoVo wird zudem auch von Artikel 48 Absatz 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) beeinflusst, wonach das ARE das vom Bundesrat eingesetzte bündesinterne Koordinationsorgan zur Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes leitet.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 – Koordinations- und Kooperationspflicht

Allgemein zu Artikel 1

Eine kohärente Raumentwicklung im Sinne dieser Verordnung (vgl. Kapitel 2a und 2b im allgemeinen Teil) kann nur erreicht werden, wenn die raumrelevanten Bundesaufgaben koordiniert werden und wenn bei deren Erfüllung kooperiert wird. Deshalb werden mit dieser Verordnung sämtliche mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Verwaltungseinheiten des Bundes zur Koordination und Kooperation verpflichtet.

Raumrelevante Aufgaben beeinflussen die kohärente Raumentwicklung, sie wirken räumlich differenziert und werden in der Regel auf den jeweiligen Raum zugeschnitten umgesetzt. So umfasst der Begriff der raumrelevanten Aufgaben zum Beispiel auch Standortförderungsaktivitäten wie etwa die Förderung von Wissenstransfer und Innovationsunterstützung für KMU im Rahmen Regionaler Innovationssysteme (RIS), die durch das Schaffen oder Erhalten von Arbeitsplätzen wichtige Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung haben können. Ein weiteres Beispiel ist das Halten oder Anziehen der Bevölkerung durch die Steigerung der Lebensqualität in Quartieren, indem soziale Herausforderungen bewältigt werden. Das Verständnis *raumrelevanter* Aufgaben ist somit breiter als jenes *raumwirksamer* Aufgaben gemäss Artikel 1 RPV, welche auf die Bodennutzung und die Besiedelung des Landes fokussiert – insbesondere auf den Bau von Infrastrukturen – und somit eine primär raumplanerische Ausrichtung hat.

Unter **Koordination** wird die zeitliche, inhaltliche und räumliche Abstimmung raumrelevanter Bundesaufgaben, das frühzeitige Erkennen und Nutzen von Synergien sowie die Identifikation, die Analyse und die Lösungsfindung bei Zielkonflikten verstanden. Durch frühzeitige Koordination können Konflikte vermindert, Verfahrens- und Entscheidungswege verkürzt und unzweckmässige Mitteleinsätze vermieden werden.

Neben der Koordination ist die **Kooperation** im Sinne des gemeinsamen Planens, Umsetzens und Weiterentwickelns von Programmen und Initiativen, insbesondere themenübergreifender Art, von zentraler Bedeutung. Themenübergreifende Herausforderungen sind oft am effizientesten verwaltungseinheitenübergreifend anzugehen, was in den letzten Jahren auch zunehmend so umgesetzt wurde. Auch wenn Koordination und Kooperation zunächst mit einem gewissen Aufwand verbunden sind, kommen die Vorteile den einzelnen Verwaltungseinheiten wieder zugute, da sie ihre Ziele letztlich besser erreichen können. Da die Kooperation im Rahmen der kohärenten Raumentwicklung als zusätzliche Stufe zur Koordination verstanden wird, wurde die Reihenfolge der zwei Begriffe im Titel des Artikels geändert.

Konflikte zwischen den Zielen und Interessen der verschiedenen Verwaltungseinheiten bzw. deren Programmen und Initiativen sind systeminhärent. Insbesondere Schutz- und Nutzinteressen sind oft nicht vollumfänglich miteinander vereinbar. So werden beispielsweise der Ausbau von grossen Tourismusinfrastrukturen und der Schutz von Objekten des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) auch künftig unterschiedliche Ziele verfolgen und dadurch miteinander in Konflikt geraten. Die gegensätzlichen Interessen und Ziele können und sollen nicht verhindert werden, es gilt aber, sie frühzeitig zu identifizieren, zu analysieren und mit den bestehenden sektorspezifischen oder -übergreifenden Möglichkeiten wie beispielsweise Interessenabwägungen (siehe hierzu zum Beispiel Artikel 3 und 6 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]) anzugehen, damit Bundesaufgaben möglichst effizient und effektiv erfüllt werden können.

Zur Verbesserung der Koordination und Kooperation sowie als Grundlage für die Interessenabwägung erstellen ARE und SECO in Zusammenarbeit mit der ROK eine Übersicht über die raumrelevanten Aufgaben inklusive Schnittstellen und Zielkonflikte und eine Übersicht über die verschiedenen Koordinations- und Kooperationsmechanismen und -verfahren, die auf Bundesebene bestehen. Dazu gehören beispielsweise informelle Vorkonsultationen, Ämterkonsultationen, Sitzungen, Richt- und Sachplanverfahren etc.

Spezifisch zu Absatz 1

Die mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Verwaltungseinheiten untersuchen und prüfen, ob bzw. in welcher Weise sich die Erfüllung ihrer Sachaufgabe auf den Raum und die regionale Entwicklung auswirkt. Sie orientieren und konsultieren ARE und SECO sowie die anderen raumrelevant tätigen Verwaltungseinheiten frühzeitig über die identifizierten Aufgaben. Zudem sorgen sie dafür, ihre raumrelevanten Aufgaben mit den betroffenen Verwaltungseinheiten frühzeitig zu koordinieren und diese wo nötig einzubinden. So streben sie eine kohärente Raumentwicklung an. In diesem Zusammenhang kommt der ROK (vgl. Art. 4 und 5) eine besondere Bedeutung zu. In diesem Gremium sollen die raumrelevanten Aspekte, die im Zusammenhang mit konkreten Geschäften von Bedeutung sind, frühzeitig eingebracht

werden, so dass die Abstimmung bereits in einer Phase einsetzen kann, in der die Positionen noch so flexibel sind, dass sich im Rahmen eines kontinuierlichen Prozesses allseits befriedigende Lösungen finden lassen. Dieses Gremium kann aber auch dort als Koordinations-Plattform dienen, wo es – beispielsweise im Hinblick auf ein Ämterkonsultationsverfahren oder in dessen Rahmen – darum geht, die raumrelevanten Aspekte eines Geschäftes noch vor der Antragstellung an den Bundesrat breit abgestützt zu diskutieren.

Spezifisch zu Absatz 4

Absatz 4 ordnet die Kompetenz, themenübergreifende Massnahmen, Programme und Initiativen festzulegen und weiterzuentwickeln den Geschäftsleitungen der mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Verwaltungseinheiten zu. Nur über die Geschäftsleitungsebene wird die nötige Verbindlichkeit von Beschlüssen erreicht. Es handelt sich dabei um Absichtserklärungen, die üblichen Entscheidprozesse bleiben bestehen. Eine zentrale Massnahme ist dabei die Weiterentwicklung der kohärenten Raumentwicklung selbst. Die kohärente Raumentwicklung als Rahmen für die themen- und stadt-land-übergreifende Abstimmung raumrelevanter Aufgaben muss laufend weiterentwickelt werden.

Artikel 2 und Artikel 3 – Rat für Raumordnung: Organisation, Aufgaben

Der Bundesrat hat im Rahmen der Gesamtüberprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen beschlossen, den ROR weiterzuführen, sein Pflichtenheft aber stärker auf seine Funktion als Früherkennungsorgan zu fokussieren. Am 5. Dezember 2014 hat er die Einsetzungsverfügung entsprechend geändert. Grundsätzliche Aufgaben des ROR im Sinne der Einsetzungsverfügung umfassen die vorausschauende Beurteilung räumlicher Trends im Hinblick auf die Konzeption und Weiterentwicklung raumrelevanter Politiken. Dazu gehören insbesondere:

- die Früherkennung wesentlicher räumlicher Entwicklungen und ihrer Einflussgrössen (Bericht „Megatrends in der Raumentwicklung Schweiz“);
- das Erkennen „blinder Flecken“ der für die Raumentwicklung relevanten Politiken;
- die Behandlung wichtiger Grundsatzfragen der Raumentwicklung;
- die Sicherstellung der Koordination zwischen Verwaltung und Wissenschaft im In- und Ausland im Bereich der Raumentwicklung;
- die Prüfung entsprechender Handlungsoptionen;
- die Konzeption neuer Strategien der Raumentwicklung;
- die Empfehlungen zur Umsetzung von Strategien.

Diese Fokussierung soll nun in der KoVo nachvollzogen werden.

Da mit der Totalrevision der KoVo die Grundlage der Einsetzungsverfügung geändert hat, wurde auch eine formale Anpassung der Einsetzungsverfügung nötig.

In der Umsetzung ist das Aufnehmen der Inputs des ROR in der Bundesverwaltung zu verbessern.

Bei der personellen Zusammensetzung ist besonders darauf zu achten, dass Gewähr dafür besteht, dass die Ziele im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung wirkungsvoll unterstützt und die Aufgaben gemäss Artikel 3 optimal erfüllt werden können. Im Hinblick auf die nationale Kohäsion muss der ROR, wie jede ausserparlamentarische Kommission, nach Geschlecht, Sprache, Region, Alters- und Interessengruppen ausgewogen zusammengesetzt sein.

Die Geschäftsleitungen des ARE und des SECO sind in der Kommission mit beratender Stimme vertreten. Bei Bedarf können Geschäftsleitungen anderer mit raumrelevanten Aufgaben betrauter Verwaltungseinheiten, namentlich das Bundesamt für Umwelt (BAFU), ebenfalls mit beratender Stimme vertreten sein.

Artikel 4 und 5 – Raumordnungskonferenz: Funktion und Organisation, Aufgaben

Mit der KoVo von 1997 erhielt die ROK eine explizite rechtliche Grundlage. Die ROK hat in den letzten Jahrzehnten bei der Koordination raumrelevanter Aufgaben eine zentrale Rolle übernommen. Mit dem regelmässigen Informationsaustausch über raumrelevante Geschäfte der Verwaltungseinheiten anlässlich der vier Mal jährlich stattfindenden ROK-Sitzungen konnte eine wertvolle Grundlage für die Koordination geschaffen werden. Das dadurch geschaffene Netzwerk raumrelevant tätiger Bundesakteure ist in der Planung und Umsetzung zahlreicher Bundesgeschäfte von Bedeutung.

Die wichtigen Koordinations- und Kooperationsaufgaben der ROK sollen vollumfänglich weitergeführt werden. Die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltungseinheiten leisten bei Richt- und Sachplanverfahren weiterhin wichtige Beiträge zur Abstimmung der Bundesaufgaben.

Die ROK befasst sich als departements- und amtsübergreifendes Organ mit den Informations-, Koordinations- und Kooperationsfragen raumrelevanter Aufgaben im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung. Als verwaltungsinterne Koordinations- und Kooperationsplattform soll die ROK Diskussionen, Informationen und koordinative Tätigkeiten im Plenum ermöglichen, aber auch bilaterale Kontakte knüpfen und so die Abstimmung raumrelevanter Dossiers und Konfliktregelungen erleichtern.

Damit die ROK ihre Aufgaben gemäss Artikel 5 erfüllen kann, ist es notwendig, dass die ROK-Mitglieder betreffend der Koordination und Kooperation raumrelevanter Aufgaben ihre gesamte Verwaltungseinheit (Bundesamt, Staatssekretariat, Generalsekretariat) vertreten können. Sie sollten über den nötigen Einfluss verfügen, Anliegen betreffend der Koordination und Kooperation raumrelevanter Aufgaben einbringen und wirkungsvoll durchsetzen zu können. Sie sollen auch die nötigen Kompetenzen und Möglichkeiten haben, Informationen der gesamten Verwaltungseinheit in die ROK einzubringen.

In den vergangenen Jahren nahm die Anzahl verwaltungseinheitenübergreifender Programme und Initiativen zu. Deren Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung erfordert oft enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten. Artikel 4 Absatz 5 ermöglicht es der ROK für spezifische Fragen Ausschüsse auf strategischer Ebene sowie auf der Umsetzungsebene einzusetzen. Dasselbe gilt für Massnahmen zur Weiterentwicklung der kohä-

renten Raumentwicklung. Diese Ausschüsse können demnach – in aller Regel zeitlich befristet – für spezifische Fragestellungen in einem bestimmten Themenbereich eingesetzt werden.

Die ROK sowie die Ausschüsse legen ihre Ziele, organisatorischen Einzelheiten und Aufgaben in **Geschäftsreglementen** fest. Zu den organisatorischen Einzelheiten gehören neben der Zusammensetzung auch Sitzungsrhythmus, Abstimmung auf andere Gremien, Prozesse für die Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit etc.

Die ROK wird von ARE und SECO geleitet. Die beiden Ämter stellen auch die Geschäftsstelle.

Artikel 6 – Evaluation und Berichterstattung

Gemäss den Erläuterungen zur KoVo von 1997 bildeten die Evaluation und die Pflicht zur Berichterstattung ein wesentliches Kernelement der Verordnung. Das Evaluationserfordernis betraf einerseits einzelne raumordnungspolitische Massnahmen (z.B. das seinerzeitige Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete [IHG]), andererseits die raumordnungspolitische Koordination, deren Regelung im Zentrum der Verordnung stand. Es wurde darauf hingewiesen, dass Entscheide über die Durchführung von Evaluationen nach Massgabe der sachlichen und zeitlichen Notwendigkeit bzw. Zweckmässigkeit im Einvernehmen zwischen den zuständigen Verwaltungseinheiten, dem ROR und der ROK zu fällen seien. Zudem müsse die Berichterstattung mit Rücksicht auf die beschränkten Kapazitäten der Verwaltung möglichst rationell – und ohne dass hierfür neue Instrumente geschaffen würden – erfolgen. Damals verfügte der Bundesrat mit dem «Realisierungsprogramm», in welchem die Massnahmen des Bundes zur Umsetzung der raumordnungspolitischen Ziele und Strategien jeweils für den Zeitraum einer Legislaturperiode dargelegt wurden, über ein Controlling-Instrument. Nach Inkrafttreten der KoVo am 1. Januar 1998 wurde das Realisierungsprogramm noch zwei Mal (2000–2003 und 2004–2007) erstellt. Da der Aufwand für dieses Programm unverhältnismässig gross war – mithin zu wenig Rücksicht auf die beschränkten Kapazitäten der Verwaltungseinheiten nahm – wurde es ab 2007 nicht mehr erstellt. Dies hiess aber auch, dass ab dann keine Evaluation der raumordnungspolitischen Massnahmen des Bundes sowie der Bestrebungen im Bereich der Koordination mehr gemacht wurden. Dies wurde unter anderem mit dem Postulat Vitali 13.3461 vom 18. Juni 2013 zur Evaluation der Sachplanung des Bundes bemängelt. Damit die Evaluation und Berichterstattung wieder zweckmässig und mit angemessenem Aufwand durchgeführt werden können, wurde Artikel 6 entsprechend angepasst.

Mit „überprüfen von Massnahmen und Bestrebungen im Bereich der Koordination und Kooperation raumrelevanter Aufgaben“ ist nicht das Überprüfen der Erfüllung raumrelevanter Aufgaben gemeint. Gemeint sind vielmehr die spezifischen Bemühungen, die unternommen wurden, um die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung zu verbessern, zur Lösungsfindung bei Zielkonflikte beizutragen oder Synergien zu nutzen.

Die Berichterstattung soll nicht mehr zwingend einmal pro Legislaturperiode, aber gleichwohl mit einer gewissen Regelmässigkeit („periodisch“) erfolgen.

Artikel 7 – Aufhebung eines anderen Erlasses

Da es sich bei der vorliegenden Verordnung um eine Totalrevision der Verordnung vom 22. Oktober 1997 über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben handelt, wird Letztere aufgehoben.