

Regionale Zentren und ländliche Entwicklung in der Schweiz

Qualitative Studie zur Bedeutung und
Funktion regionaler Zentren für die ländliche
Entwicklung und deren regionalpolitischer
Inwertsetzung im Rahmen der Neuen
Regionalpolitik (NRP)

Diplomarbeit

Diploma of Advanced Studies (DAS)
Stadt- und Regionalmanagement
2012-2013

Eingereicht von Esther Gloor
M.A. Geographie und Geschichte

Basel, den 1. November 2013

Referentin: Prof. Dr. Rita Schneider-Sliwa,
Humangeographie/Stadt- und
Regionalforschung,
Universität Basel

Koreferent: Dr. Johannes Heeb,
Netzwerkstelle regiosuisse



D | Departement
Umweltwissenschaften

U|W isr e | ACADEMIA
ENGIADINA

Universität Basel, Departement Umweltwissenschaften
Humangeographie/Stadt- und Regionalforschung

Institut für Stadt- und Regionalmanagement
Göttingen/Aachen/München

Academia Engiadina, Samedan



Zusammenfassung

Im schweizerischen Kontext haben sich durch einen Strukturwandel die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen regionaler Entwicklung in den letzten Jahrzehnten massiv verändert, was zu unterschiedlichen Entwicklungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten und zu vielschichtigen Herausforderungen gerade für Berggebiete und ländliche Regionen und der Regionalentwicklung geführt hat (SECO 2008). Auch wenn regionale Disparitäten in der Schweiz (vgl. Hotz et al. 2008) vergleichsweise gering sind, existieren potenzialarme Räume, in denen klassische Strukturpolitik nicht mehr greift und es nunmehr um die Steuerung von Schrumpfungprozessen geht (Müller-Jentsch 2011: 12). Rund fünf Jahre ist es her, seitdem in der Schweiz die Neue Regionalpolitik (NRP) als regionalpolitisches Förderinstrument zur Unterstützung des Berggebiets, von ländlichen Räumen und von Grenzregionen eingeführt wurde. Dieses Instrument hat zum Ziel, durch gezielte Projektfinanzierung das endogene Potenzial in einzelnen Regionen zur Stärkung und Erhaltung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter, zumeist peripherer, alpiner oder ländlicher Wirkungsgebiete zu fördern. Damit soll eine dezentrale Besiedlung und Wirtschaftskraft erhalten und regionale Disparitäten abgebaut werden.

Problemstellung. Städte gelten heute als wichtige Faktoren in der Regionalentwicklung und Regionalpolitik, zumal Aktivitäten und Einkommen, welche in Agglomerationen produziert werden, durch eine räumliche Diffusion dazu führen, dass das Umland von den Entwicklungen profitieren kann, Innovationen angeregt werden oder durch sich veränderte Boden- und Transportkosten Ansiedlungen von Firmen in ländlichen Zentren erfolgen („*spill-over-effects*“). Im kleinräumigen ländlichen Kontext der Schweiz stellt sich deshalb die Frage, welche Rolle **regionale Zentren** in solchen Regionalentwicklungsprozessen spielen und wie sie regionalpolitisch inwertgesetzt werden können. Als Knotenpunkte unter anderem von Dienstleistungen, Arbeitsplätzen, Verkehrswegen, Bildungseinrichtungen und Gesundheitsversorgung gelten diese als wichtige, funktional-räumlich vernetzte Entwicklungsmotoren in den Regionen. In der NRP sind regionale Zentren als Entwicklungsmotoren für das Umland definiert und gesetzlich verankert, weshalb eine Konzentration der Fördermittel auf diese Zentren einer Fördermittelvergabe nach „Giesskannenprinzip“ vorgezogen werden soll; daraus sollte dank sogenannter Zentrums- und Agglomerationseffekte eine periphere Entwicklung stattfinden.

Zielsetzung und Methodik. Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es,

- Erstens die unterschiedliche **Bedeutung und Funktion regionaler Zentren** in der Regionalentwicklung aus Sicht von Akteuren aus Politik und Planung und auf unterschiedlichen administrativen Ebenen darzulegen,
- zweitens mögliche **Handlungsoptionen und Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren** innerhalb und ausserhalb der NRP aufzuzeigen, und
- drittens die **regionalpolitische Inwertsetzung regionaler Zentren** als Motoren der ländlichen Entwicklung insbesondere aus Sicht der NRP kritisch zu beleuchten.

Die Resultate der Studie basieren auf qualitativen Forschungsmethoden. Erstens wurde vorhandene, themenrelevante Literatur zusammengefasst. Dadurch sollte der theoretische, raumplanerische und raumpolitische Kontext regionaler Zentren als Entwicklungsmotoren für das Umland skizziert, begründet und der bisherige Forschungsstand aufgezeigt werden. Zweitens erfolgte eine qualitative empirische Untersuchung der Thematik durch neun Experteninterviews. Die Interviews wurden mit Entscheidungsträgern der Regionalpolitik und Regionalentwicklung und mit thematisch wichtigen Akteuren auf kommunaler, regionaler, kantonaler und bundesweiter Ebene geführt.

Komplexe Funktionen im Agglomerationen-Zentrum-Umland-Gefüge. Die Expertenaussagen haben gezeigt, dass regionale Zentren im schweizerischen Kontext durchaus eine Motorenfunktion wahrnehmen und positive wirtschaftliche Effekte ins Umland transferieren können. Regionale Zentren werden von den befragten Experten im Kontext sich verändernder Beziehungen und Dynamiken zwischen Agglomerationen und ländlichen Gebieten als lokale Faktoren der Regionalentwicklung und funktional vernetzende Bindeglieder

zwischen urbanen und ländlichen Räumen wahrgenommen. Eine Zentrumsfunktion beinhaltet laut den Experten eine Grundversorgung und -infrastruktur in den unterschiedlichsten Bereichen des gesellschaftlichen und alltäglichen Lebens. Wichtige Funktionen werden im Bereich der Basisinfrastruktur und -Dienstleistungen (Verkehr, Versorgung und Dienstleistungen, Bildung, Gesundheit, Verwaltung, Kultur, Sport, Freizeit), wirtschaftlicher Zentrums-Umland-Dynamiken und -Beziehungen (Marktmechanismen, Arbeitsplatzangebote, Unternehmensansiedlungen und -verflechtungen, Wertschöpfungssystemen) und auch in gesellschaftlichen Bereichen (Kultur, Identität, gesellschaftliches Leben) und Aufgaben der Interessensbildung und -vertretung gesehen. Diese Funktionen können sich nach Lage, Topographie, Erreichbarkeit und Branchenstruktur eines Zentrums unterscheiden. Es wurde aufgezeigt, dass die Vielfalt an Funktionen und vielfältigen räumlichen Verflechtungen regionaler Zentren eine Vielzahl von Handlungsoptionen und Strategien zu deren Stärkung zulässt, wobei effektive Massnahmen häufig einen in Anbetracht der Zentrengrösse beträchtlichen Einsatz an personellen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen bedeuten kann.

Mangelnde regionalpolitische Inwertsetzung. Durch eine politische und finanzielle Förderung regionaler Zentren können diese in ihrer Zentrumsfunktion und in ihrer Motorenwirkung für das Umland gestärkt und regionalpolitisch inwertgesetzt werden. Wie die Einschätzung der NRP durch die Experten gezeigt hat, bleibt die Wirkung des Grundsatzes, regionale Zentren in ihrer Motorenwirkung zu stärken, im schweizerischen Kontext jedoch diffus. Zwar wird die NRP als Förderinstrument vor allem für das Umland und peripherere Regionen geschätzt und als positiv und wirksam erachtet; von einer Einschränkung des Förderschwerpunktes auf ausschliesslich regionale Zentren wird vehement abgeraten. Vielmehr wird aufgezeigt, dass zur effektiven Inwertsetzung dieses regionalökonomischen Ansatzes von Zentren als Entwicklungsmotoren erstens ein geeignetes regionalökonomisches Förderinstrument und zweitens hinreichende Komplementaritäten zu anderen regional greifenden Politikbereichen wie der Agglomerationspolitik fehlen. Ein noch verstärkter Fokus auf Zentrum-Umland-Beziehungen innerhalb der NRP könne die Motorenwirkung von Regionalzentren besser inwertsetzen, indem als räumlicher Fokus nicht regionale Zentren selbst, sondern vermehrt Projekte zur Stärkung von Zentrum-Umland-Beziehungen gefördert würden.

Fazit und Implikationen. Die aus Sicht der befragten Experten durchaus vorhandene Wirkung regionaler Zentren als Entwicklungsmotor für ländliche Gebiete stellt in der schweizerischen Regionalpolitik daher ein unausgeschöpftes Potenzial dar, welches gerade in den aktuellen raumplanerischen Debatten und Entwicklungstendenzen eine verstärkte Bedeutung erfahren dürfte. Die Frage bleibt somit offen, ob regionale Zentren die ihnen zugeschriebene Motorenwirkung im schweizerischen Kontext überhaupt wahrnehmen können, oder ob alternative regionalpolitische Ansätze gefragt sind. Im schweizerischen raumpolitischen Ansatz gewinnen neuere Ansätze erst allmählich an Aufmerksamkeit. Bis anhin haben städtische und ländliche Regionalpolitiken in der Umsetzung der NRP und der Agglomerationspolitik zwei separate und nur punktuell verknüpfte Politikbereiche dargestellt. Der Fokus sollte aber aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutungen von den vielschichtigen Verflechtungen zwischen Zentren und deren Umland verstärkt auf eine ganzheitliche, integrierte Betrachtung von Räumen gelegt werden. Agglomerations- und Regionalpolitik sollten Komplementaritäten ausbauen und die Vernetzung zwischen Agglomerationen und ländlichen Gebieten fördern.

Auf Bundesebene ist man sich der künftigen Herausforderungen und einem Vernetzungspotenzial zwischen ländlichen Räumen, regionaler Zentren und Agglomerationen teilweise bewusst. Entwicklungen im politischen Bereich deuten darauf hin, dass die vorhandenen Problematiken und Herausforderungen regionalpolitischer Steuerung und Förderung überdacht und angepasst werden. Aktuell wird auf Bundesebene eine Strategie und eine Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete erarbeitet, was die diskutierten Themen mit integralem Ansatz betrachtet und in politische Entscheidungs- und Planungsprozesse miteinbringen möchte. Gleichzeitig werden angesichts der vielschichtigen Herausforderungen gerade in ländlichen Räumen Gemeindefusionen, veränderte *Governance*-Strukturen und Regionalisierung weiter an Bedeutung zunehmen. Die Diskussion ist, welchen Stellenwert und welche Rolle ländliche Räume in der Schweiz künftig haben werden oder sollten. Im erweiterten Sinne ist das Ziel, deren Abhängigkeit von den Ballungszentren zu lösen und deren wirtschaftliche Eigenständigkeit bei gleichzeitiger verstärkter Vernetzung mit kleineren und grösseren städtischen Zentren zu fördern.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Diplomarbeit des Nachdiplomstudiengangs in Stadt- und Regionalmanagement verfasst, welcher mit einem *Diploma of Advanced Studies (DAS) in Stadt- und Regionalmanagement* ausgezeichnet wird. Der Diplomstudiengang wurde durchgeführt vom *Advanced Study Centre der Universität Basel* als Hauptträgerin und der *Abteilung Humangeographie/Stadt- und Regionalforschung, Departement Umweltwissenschaften, Universität Basel* sowie dem *Institut für Stadt- und Regionalmanagement (ISR), München* und der *Academia Engiadina, Samedan* als ausführende Organe.

In einem der 12 Module wurden unterschiedliche Themen der Neuen Regionalpolitik (NRP) der Schweiz im Zusammenhang mit Regionalmanagement und Regionalentwicklung erarbeitet. Als neues politisches Instrument der Regionalentwicklung seit 2008 hat die NRP zum Ziel, durch Einbezug exportorientierter, endogener und innovationsbasierter Ansätze die wirtschaftlichen Potenziale von ländlichen und peripheren Gebieten der Schweiz zu identifizieren, zu stärken und auszubauen. Einer der Schwerpunkte des ersten Mehrjahresprogrammes (MJP) 2008-2015 liegt auf der Konzentration von Fördermitteln zur Stärkung regionaler Zentren, wobei es sich dabei im Wesentlichen um klein- und mittelgrosse städtische Zentren in ländlichen und peripheren Gebieten handelt. Im Laufe dieser Periode stellte sich die Frage, ob diese Zentren den gewünschten Zentrum-Umland-Effekt erreichen und eine Konzentration der Mittel sinnvoll ist und tatsächlich zu einer Diffusion wirtschaftlichen Potenzials und zur Entwicklung des ruralen und peripheren Umlandes führen kann.

In diesem Kontext wurde von Johannes Heeb, Mitglied des Leitungsteams der Netzwerkstelle *regiosuisse* vorgeschlagen, die Bedeutung und Funktion der regionalen Zentren im Kontext der NRP aus Sicht von themenrelevanten Akteuren qualitativ zu untersuchen. Eine solche Studie sollte einen Input für eine mögliche inhaltliche Anpassung der Schwerpunktsetzung im zweiten MJP 2016-2023 erarbeiten, was Hauptbestandteil der vorliegenden Arbeit wurde. Das zentrale Thema war die Untersuchung der Bedeutung und Funktion regionaler Zentren aus Sicht von 9 Experten aus Praxis, Politik und Planung und deren Einordnung in regional-ökonomische sowie politische Ansätze des Einbezugs regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung und in die politische Schwerpunktsetzung der NRP.

Danksagung

Diese Arbeit wurde auf Anregung und in Begleitung von Dr. Johannes Heeb, Mitglied Leitungsteam *regiosuisse*, durchgeführt. An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich für die unzähligen Inputs, Korrekturen und Vernetzung mit Interviewpartnern bedanken, welche für die Erarbeitung der Themenstellung und das methodische Vorgehen essenziell waren. Weiter bedanke ich mich herzlich bei Prof. Dr. Rita Schneider-Sliwa von der Abteilung Humangeographie/Stadt- und Regionalforschung der Universität Basel, welche mich als Referentin vorliegender Arbeit begleitet und unterstützt hat. An dieser Stelle seien auch Prof. Dr. Joachim Vossen und Dr. Edo Kobelt herzlich für die vielen und informativen Vorträge im Rahmen des Studiengangs gedankt. Zum Gelingen dieser Arbeit haben vor allem die neun interviewten Fachexperten einen wichtigen Beitrag geleistet, wofür ich ihnen herzlich danken möchte: Frau Annette Spoerri (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, SECO), Herr Martin Vinzens (Sektionschef ländliche Räume und Landschaft, ARE), Herr Thomas Egger (Direktor SAB), Herr Hans Jakob Walther (Gemeindepräsident Meiringen), Frau Bettina Wüthrich (Leiterin Standortmarketing und Regionalentwicklung Haslital Brienz), Herr Stefan Schweizer (Geschäftsführer Regionalkonferenz Oberland-Ost), Herr Wendelin Hodel (Stadtammann Willisau, Präsident Region Luzern West), Herr Guido Roos (Geschäftsführer Region Luzern West), Herr Tilman Holke (Projektleiter NRP, Kanton Luzern). Weiter haben mich unterschiedliche Personen während des Studiengangs und bei der Erarbeitung der Diplomarbeit begleitet und unterstützt. Eine besondere Erwähnung gilt Herrn Christoph Schlumpf, Frau Dominique Meissburger, Herrn Hanspeter Gloor, Frau Dr. Claudia Saalfrank und Frau Leena Baumann für die inhaltliche und formale Unterstützung beim Schreibprozess und der Kartographie.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung
Vorwort
Danksagung

Inhaltsverzeichnis.....	I
Abbildungs-, Tabellen-, Karten- und Kastenverzeichnis, Abkürzungsverzeichnis	III

Teil I

Konzeptioneller, theoretischer und raumpolitischer Hintergrund und Wissensstand

1 Einführung und konzeptioneller Hintergrund	1
1.1 Regionale Zentren und ländliche Entwicklung in der Schweiz	1
1.2 Problemstellung, Ziel und Forschungsfragen	2
1.3 Relevanz.....	3
1.4 Methodisches Vorgehen	5
1.5 Aufbau der Arbeit.....	5
2 Theoretischer Zugang zu regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung	7
2.1 Ansätze der Zentralitätsforschung	7
2.2 Ansätze von Konzentrations- und Dekonzentrationsprozessen.....	9
2.3 Stand der Forschung	14
2.4 Zwischenfazit zur theoretischen Annäherung an das Konzept regionaler Zentren und Implikationen für die Regionalpolitik.....	16
3 Regionale Zentren im raumplanerischen und regionalpolitischen Kontext der Schweiz	18
3.1 Regionale Disparitäten und Herausforderungen an den ländlichen Raum.....	18
3.2 Regionale Zentren in der Raumordnung und Raumentwicklung.....	20
3.3 Regionale Zentren in der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes	23
3.4 Zwischenfazit zu regionalen Zentren in der Raumordnungspolitik und Regionalpolitik der Schweiz	26

Teil II

Qualitative Studie zur Bedeutung und Funktion regionaler Zentren im ländlichen Kontext der Schweiz

4 Methodisches Vorgehen zur qualitativen Studie	31
4.1 Methodenwahl und Forschungsdesign	31
4.2 Begründung der Regionenauswahl.....	32
4.3 Stichprobe: Auswahl der Experten.....	33
4.4 Konzeption des Leitfadens	33
4.5 Datenerhebung und -Auswertung	35
4.6 Zwischenfazit und Reflexion zum methodischen Vorgehen	36
5 Die regionalen Zentren Willisau (LU) und Meiringen (BE)	38
5.1 Region Luzern West und Willisau (LU) als regionales Zentrum.....	38
5.2 Region Oberland-Ost und Meiringen (BE) als regionales Zentrum	39
6 Wahrnehmung von Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung	42
6.1 Regionale Zentren im raumpolitischen Diskurs: Das Verhältnis zwischen Stadt und Land im Wandel.....	42
6.2 Was macht ein regionales Zentrum aus?	44
6.3 Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung.....	45
6.4 Räumliche und funktionale Differenzierung regionaler Zentren	49
6.5 Gewinner und Verlierer im Agglomerationen-Zentrum-Umland-Gefüge	53
6.6 Derzeitige und künftige Herausforderungen an regionale Zentren.....	55
6.7 Zwischenfazit zur Funktion und Bedeutung regionaler Zentren im schweizerischen Kontext.....	56

7 Handlungsoptionen der Regionalentwicklung und Regionalpolitik zur Stärkung regionaler Zentren	57
7.1 Allgemeine Handlungsoptionen im regionalen und lokalen Kontext.....	57
7.2 Handlungsoptionen im Rahmen der NRP.....	62
7.3 Zwischenfazit zu Handlungsoptionen für die Stärkung regionaler Zentren	64
8 Kritische Betrachtung: Regionalpolitische Inwertsetzung regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung.....	66
8.1 Zentrum-Umland-Modelle und Regionalpolitik	66
8.2 NRP als Instrument der Regionalpolitik zur Stärkung regionaler Zentren.....	67
8.3 Mangelnde Komplementarität zur Agglomerationspolitik.....	68
8.4 Anpassungsvorschläge und alternative regionalpolitische Ansätze unter Berücksichtigung der Zentrum-Umland-Dynamik.....	70
8.5 Zwischenfazit zur kritischen Betrachtung aktueller regionalpolitischer Ansätze	72
Teil III	
Zusammenfassung, Synthese und Fazit	
9 Synthese, Zusammenfassung und Fazit.....	75
9.1 Synthese und Diskussion	75
9.2 Fazit, Ausblick und offene Forschungsfragen	78
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	80
Anhang: Interviewleitfaden für die Experteninterviews.....	85

Anmerkung der Autorin: Im gesamten Text der vorliegenden Arbeit gelten personenbezogene Begriffe als geschlechtsneutral.

Abbildungs-, Tabellen-, Karten- und Kastenverzeichnis

Abbildungen

Abb. 1.1	Problemstellung der Arbeit: Regionale Zentren im Kontext ländlicher und peripherer Entwicklung in der Schweiz	2
Abb. 1.2	Forschungsdesign vorliegender Untersuchung	4
Abb. 2.1	Konzepte der Zentralitätsforschung: zentralörtliches System nach Schöller (A), Zentrale Orte nach Christaller (B).....	8
Abb. 2.2	Übersicht über unterschiedliche Theoriemodelle von Zentrum-Umland-Beziehungen	10
Abb. 3.1	Herausforderungen an ländliche Räume in der Schweiz	19
Abb. 4.1	Inhaltliche Dimensionen und Oberthemen des Interviewleitfadens	36
Abb. 5.1	Willisau, Altstadt (Quelle: Esther Gloor 2013)	38
Abb. 5.2	Blick auf Meiringen (Richtung Norden), Brünig-Hasliberg im Hintergrund (Quelle: Esther Gloor 2013)	40
Abb. 6.1	Funktion und Bedeutung regionaler Zentren in der Regionalentwicklung und in der NRP	46
Abb. 6.2	Unterschiedliche Funktionen, Chancen und Herausforderungen agglomerationsnaher Zentren und Zentren in touristischen Regionen	50
Abb. 6.3	Gewinner und Verlierer im Agglomerationen-Zentren-Umland-Gefüge	54
Abb. 7.1	Handlungsoptionen zur Stärkung regionaler Zentren im Überblick	58
Abb. 8.1	Anpassung der Regionalpolitik und alternative regionalpolitische Ansätze zur besseren Inwertsetzung regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung	71

Titelfoto: Blick von den Reichenbachfällen in Richtung Meiringen/Brünig/Hasliberg © Esther Gloor, Juni 2013.

Tabellen

Tab. 4.1	Kriterien für die Auswahl der Experten, Interviewpartner und Interviewtermine	34
Tab. 7.1	Handlungsgrundlagen und konkrete Projekte zur Förderung der Zentren Willisau und Meiringen in der NRP	63

Karten

Karte 3.1	Raumkonzept Schweiz (2012), Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken	22
Karte 3.2	Wirkungspereimeter der Neuen Regionalpolitik (NRP)	24
Karte 4.1	Die beiden untersuchten regionalen Zentren Willisau LU und Meiringen BE in ihrem regionalen und kantonalen Kontext	32
Karte 5.1	Regionalpolitische Gliederung und regionale Zentren im Kanton Luzern	39
Karte 5.2	Regionalpolitische Gliederung und regionale Zentren im Kanton Bern	40

Kasten

Kasten 3.1	Definition ländlicher, klein- und mittelstädtischer Zentren im Raumkonzept Schweiz	21
Kasten 3.2	Die NRP und deren Umsetzungsprozess zwischen Bund, Kantonen und Regionen	25
Kasten 6.1	Abstimmungen zum Zweitwohnungsbau (2012) und zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) (2013)	43
Kasten 8.1	Tripartite Agglomerationskonferenz	69

Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
CEWAS	International Centre for Water Management Services
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
F&E	Forschung und Entwicklung
GA	Generalabonnement (Schweizerische Bundesbahnen)
IHG	Investitionshilfegesetz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen (bis 250 Mitarbeitende)
KWO	Kraftwerke Oberhasli
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MJP	Mehrjahresprogramm der Neuen Regionalpolitik (8-Jahreszyklus)
NFA	Neuer Finanzausgleich
NRP	Neue Regionalpolitik des Bundes
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖV	Öffentlicher Verkehr
Rawi	Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation des Kantons Luzern
RGSK	Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept
RPG	Raumplanungsgesetz
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SMESTO	The Role of Small- and Medium-Sized Towns (EU-ESPON Projekt)
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
UP	Umsetzungsprogramm der Neuen Regionalpolitik (4-Jahreszyklus)

Teil I

Konzeptioneller, theoretischer und raumpolitischer Hintergrund und Wissensstand

„Ein Zentrum arbeitet immer auch für eine Region.
Das Zentrum ist ja auch am Umland interessiert.“

Hans Jakob Walther, Gemeindepräsident von Meiringen

1 Einführung und konzeptioneller Hintergrund

1.1 Regionale Zentren und ländliche Entwicklung in der Schweiz

Regionale Disparitäten sind ein weltweites Phänomen, wobei sie in unterschiedlichen Kontexten mehr oder weniger stark ausgeprägt sind. Häufig werden solche räumlichen Ungleichheiten mit der Konzentration von Arbeit und Kapital in einzelnen Regionen oder an gewissen Standorten erklärt. Lange Zeit galten räumliche Distanz zwischen Arbeitskräften, Produktionsort und Absatzmarkt als zentrale Faktoren der Regionalentwicklung. Eine Konzentration von Unternehmen an einem Standort konnte demnach sowohl Vorteile (z.B. Nähe zum Absatzmarkt) wie auch Nachteile (z.B. erhöhte Konkurrenz) bedeuten (Prager & Thisse 2012: 5ff.), was zu spezifischen wirtschaftlichen Dynamiken von Regionen führte und sich auf deren Entwicklung auswirkte. Mit dem Einfluss von Technologie und Globalisierung und der Entstehung postfordistischer Wirtschaftsstrukturen hat sich die Standortwahl von Unternehmen unter anderem durch veränderte Distanzen und Transportkosten in der Produktionskette grundlegend verändert. Neue Faktoren wie Innovationsfähigkeit einer Region, interregionale bis globale Vernetzung von Unternehmen und Standorten, die Verfügbarkeit von Humankapital, Innovationskapazität und Unternehmertum, institutionelle Rahmenbedingungen und weitere positive Externalitätsfaktoren haben stark an Bedeutung zugenommen und zu einem regionalen bis globalen Standortwettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern vermehrt zwischen Städten und Regionen geführt.

Städte und ländliche Entwicklung. In diesem Zusammenhang gelten Städte heute als wichtige wirtschaftliche Entwicklungsmotoren, nicht nur für gesamte Volkswirtschaften, sondern auch für umliegende ländliche und periphere Gebiete, zumal sich der tertiäre Sektor (v.a. Innovation und Technologie) auf solche Wirtschaftspole konzentriert und sie ein Rückgrat sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Aktivitäten in einer Region sind (Bole & Nared 2009). Je nach Betrachtungsweise erfolgt durch eine derartige Konzentration von Wirtschaftskraft, Arbeitskräften, Unternehmen und Infrastrukturen eine positive oder eine negative Entwicklung umliegender ländlicher Gebiete: Einerseits können Städte als Motoren wirtschaftlicher Entwicklung gesehen werden, wobei Aktivitäten und Einkommen, welche in Agglomerationen produziert werden, durch eine räumliche Diffusion dazu führen, dass das Umland von den Entwicklungen profitieren kann, Innovationen angeregt werden oder durch sich veränderte Boden- und Transportkosten Ansiedlungen von Firmen in ländlichen Zentren erfolgen können („*spill-over-effects*“). In negativer Hinsicht kann aber ein solcher Effekt ausbleiben, indem sich Wertschöpfungsperimeter nur auf städtische oder agglomerationsnahe Bereiche beschränken und das Umland nicht davon profitieren kann (Regiosuisse 2009). Eine derartige Dynamik führt zu negativen Rückkoppelungseffekten und zu einem Sogeffekt von Zentren auf das Umland (Prager & Thisse 2012: 36ff.). Folgen sind unter anderem eine bevölkerungsmässige und funktionale Entleerung des Gebietes, insbesondere eine selektive Abwanderung von Arbeitskräften.

Regionalentwicklung in der Schweiz und Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes. Auch im schweizerischen Kontext haben sich durch einen Strukturwandel die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen regionaler Entwicklung in den letzten Jahrzehnten massiv verändert, was zu starken und vielschichtigen Herausforderungen gerade für Berggebiete und ländliche Regionen und der Regionalentwicklung geführt hat (SECO 2008). Auch wenn diese Disparitäten in der Schweiz (vgl. Hotz et al. 2008) vergleichsweise gering sind, existieren potenzialarme Räume, in denen klassische Strukturpolitik nicht mehr greift und es eher um die Steuerung von Schrumpfungsprozessen geht (Müller-Jentsch 2011: 12). Rund fünf Jahre ist es her, seitdem in der Schweiz die Neue Regionalpolitik (NRP) als regionalpolitisches Förderinstrument zur Unterstützung des Berggebiets, ländlicher Räume und von Grenzregionen eingeführt wurde. Dieses Instrument hat zum Ziel, durch gezielte Projektfinanzierung das endogene Potenzial in einzelnen Regionen zur Stärkung und Erhaltung der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter, zumeist peripherer, alpiner oder ländlicher Wirkungsgebiete zu fördern, um eine dezentrale Besiedlung und Wirtschaftskraft zu erhalten und regionale Disparitäten abzubauen.

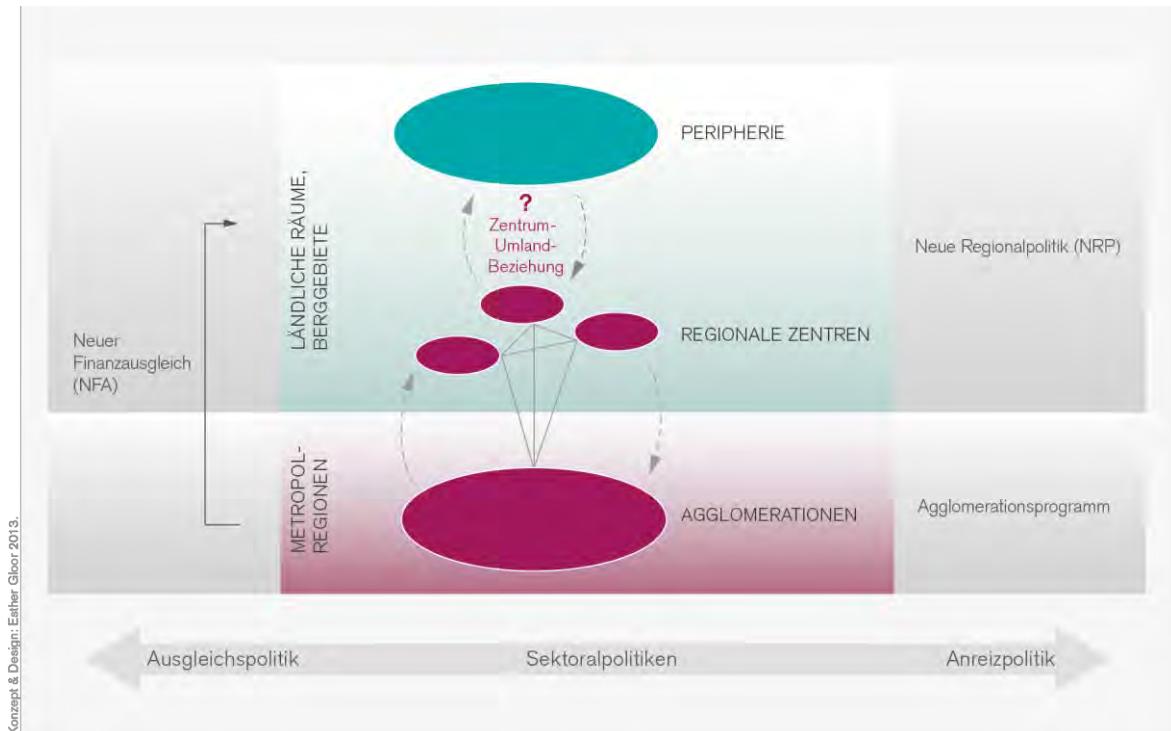


Abb. 1.1 Problemstellung der Arbeit: Regionale Zentren im Kontext ländlicher und peripherer Entwicklung in der Schweiz

Es stellt sich die Frage, welche Rolle **regionale Zentren** in solchen Regionalentwicklungsprozessen spielen und wie sie regionalpolitisch inwertgesetzt werden können. Als Knotenpunkte unter anderem von Dienstleistungen, Arbeitsplätzen, Verkehrswegen, Bildungseinrichtungen und Gesundheitsversorgung gelten diese als wichtige, funktionalräumlich vernetzte Entwicklungsmotoren in den Regionen. Deshalb kommt regionalen Zentren im regionalpolitischen Kontext eine wichtige Bedeutung zu. Auch in der NRP sind regionale Zentren als Entwicklungsmotoren für das Umland definiert und gesetzlich verankert, weshalb eine Konzentration der Fördermittel auf diese Zentren einer Fördermittelvergabe nach „Giesskannenprinzip“ vorgezogen werden soll; daraus sollte dank sogenannter Zentrums- und Agglomerationseffekte eine periphere Entwicklung stattfinden.

1.2 Problemstellung, Ziel und Forschungsfragen

Der Effekt regionaler Zentren als Motoren ländlicher Entwicklung ist nicht unumstritten (vgl. Schmid 2011; Schneider 2012): Erstens werden die Effekte diffundierender Entwicklung ins Umland insbesondere im Zusammenhang der kleinen Grösse solcher Zentren, welche im klein- bis mittelstädtischen Bereich liegen und daher nur beschränkte Ausstrahlung ausüben können, hinterfragt. Zweitens werden im schweizerischen regionalpolitischen Kontext eine mangelnde regionalpolitische Inwertsetzung regionaler Zentren und die NRP als geeignetes Förderinstrument zur Stärkung regionaler Zentren von Akteuren in betroffenen Regionen kritisiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der künftigen Bedeutung der regionalen Zentren für die Entwicklung ländlicher und peripherer Regionen in der Schweiz gerade im regionalpolitischen Kontext neu (Abb. 1.1).

Zielsetzung und Forschungsfragen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es daher, erstens die unterschiedliche Bedeutung und Funktion regionaler Zentren in der Regionalentwicklung aus Sicht von Akteuren aus Politik und Planung und auf unterschiedlichen administrativen Ebenen darzulegen, zweitens mögliche Handlungsoptionen und Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren innerhalb und ausserhalb der NRP aufzuzeigen und drittens die regionalpolitische Inwertsetzung regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung insbesondere aus Sicht der NRP kritisch zu beleuchten.

Den folgenden drei Forschungsfragen wurde nachgegangen:

- Welche **Bedeutung und Funktion** kommt regionalen Zentren im schweizerischen Kontext in der Regionalentwicklung und in der Regionalpolitik zu?
- Welche **Handlungsoptionen und Strategien** sind allgemein und unter Berücksichtigung der NRP möglich und effizient, um regionale Zentren zu stärken?
- Wie werden regionale Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung **regionalpolitisch inwertgesetzt**? Was sind Kritikpunkte und alternative regionalpolitische Strategien?

Begriffsklärung. Es ist wichtig, im Rahmen vorliegender Arbeit die scheinbar nahegelegenen und zuweilen in Politik und Planung beinahe synonym verwendeten Begriffe Regionalentwicklung, Regionalpolitik und NRP auseinanderzuhalten. Während **Regionalentwicklung** einen ganzheitliche, integrierte Entwicklung einer (funktionalen) Region und die Steuerung dieses Prozesses bezeichnet, stellt **Regionalpolitik** der Sammelbegriff der dafür zur Verfügung gestellten Rahmenbedingungen auf politischer Ebene dar. **Neue Regionalpolitik (NRP)** ist dabei nicht Regionalpolitik an sich, sondern stellt ein spezifisches, wirtschaftliches und anreizbasiertes Förderinstrument der schweizerischen Regionalpolitik zur (primär) wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen dar.

Der Begriff regionales Zentrum wird in unterschiedlichen Politikbereichen verschieden behandelt und ist nicht einheitlich definiert. **Regionale Zentren** werden im Allgemeinen als Orte klein- bis mittelstädtischer Grösse von bedeutender räumlicher, vor allem aber funktionaler Zentralität in ihrem Umland verstanden. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) differenziert im Rahmen der Raumordnungspolitik (Raumkonzept Schweiz, 2012) drei Typen regionaler Zentren: ländliche Zentren, klein- und mittelgrosse Zentren. Diese Typologie erfolgt aufgrund der Grösse der Orte und deren Bedeutungssperimeter (lokal bis national) (vgl. Kap. 3.2). Als **Umland** bezeichnet wird der ländliche Raum. Dieser ist vielfältig und kann nach verschiedenen Kriterien gegliedert werden (Schuler, Perlik, Pasche 2004). Vom ARE wird eine „kombinierte problem- und potenzialorientierte Raumtypologie“ (ARE 2013a) vorgeschlagen. Demnach wird der ländliche Raum in die folgenden drei Raumtypen eingeteilt: peri-urbane ländliche Räume, alpine Tourismuszentren und periphere ländliche Räume (vgl. Kap. 3.2). Im Rahmen der NRP definiert jeder Kanton, basierend auf dem kantonalen Richtplan, regionale Zentren nach eigenen Kriterien (vgl. Kap. 3.3).

1.3 Relevanz

Die qualitative Untersuchung von regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung und deren regionalpolitische Inwertsetzung ist sowohl NRP-intern als auch aus wissenschaftlicher Perspektive relevant:

- **Wissenschaftliche Relevanz.** Während zu Grössen- und Agglomerationseffekten von grösseren Ballungsgebieten (Metropolregionen, Agglomerationen, Wirtschaftsklustern) relativ viel Literatur vorhanden ist, existieren nur wenige Studien für kleine bis mittelgrosse Städte. Der gewünschte Effekt möglicher Entwicklungsimpulse auf das Umland ist daher wenig untersucht und beschränkt sich auf wenige Publikationen (etwa Schmid 2011; Giffinger und Kramar 2012). Das führt dazu, dass der Ansatz, Fördergelder auf regionale Zentren zu konzentrieren, nicht unumstritten ist. Vorliegende Untersuchung stellt somit eine qualitative Ergänzung zu bisherigen, v.a. aus volkswirtschaftlicher Perspektive erfolgten Untersuchungen dar.
- **Politische Relevanz** (räumliche Schwerpunktsetzung der NRP). Die NRP stellt ein relativ junges Förderinstrument der Regionalpolitik in der Schweiz dar, weshalb deren Wirkung bis anhin noch nicht ausführlich gemessen und evaluiert werden konnte. Im Zusammenhang komplexer regionalpolitischer Zusammenhänge und Grundsätze mit einem Fokus auf endogenen Wachstumsansätzen, Netzwerkbildung und Innovation sind viele Indikatoren und Wirkungsweisen nur schwer definier- und messbar. Die politische Schwerpunktsetzung erfolgte aufgrund theoretischer Annahmen und Modelle, welche sich in der Praxis und der Umsetzung häufig anders gestalten und verhalten als geplant. Eine qualitative Untersuchung von regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung, was in der ersten Mehrjahresperiode als Grundsatz verankert war, kann deshalb neue Inputs über die regionalpolitische Inwertsetzung regionaler Zentren und Erkenntnisse für die Gestaltung der weiteren Schwerpunktsetzung der NRP liefern.

- **Sammlung, Verdichtung und Publikation von vorhandenem Wissen.** Die vorliegende Studie untersucht regionale Zentren als Wachstumsmotoren für das ländliche Gebiet aus Akteur-bezogener Perspektive. Durch die Methode der Experteninterviews mit Akteuren aus der Regionalentwicklung und Regionalpolitik auf kommunaler, regionaler, kantonaler und bundesweiter Ebene wird ein offener Ansatz verfolgt, wobei vielfältiges – in den Regionen und bei Akteuren bereits vorhandenes – Wissen gesammelt, strukturiert, verdichtet und mit theoretischen und raum- und regionalpolitischen Ansätzen und Strategien verglichen wird.
- **Gegenseitiger Wissenstransfer.** Durch die offene, leitfadenorientierte Gesprächsführung mit den befragten Experten erfolgt Wissenstransfer nicht nur von den Befragten zur Forscherin, sondern es wird gleichzeitig eine thematische Sensibilisierung sowie ein Wissensaustausch und eine Vernetzung der Akteure angeregt. Dies geschieht erstens durch Impulse der Forscherin während der Gespräche und zweitens durch die Weiterleitung der Schlussarbeit. Davon profitieren können durch eine Publikation der Resultate über regiosuisse auch Akteure der Regionalentwicklung und Regionalpolitik ausserhalb des Studiengebiets.

1.4 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit besteht aus **zwei Teilen**. Erstens wurde vorhandene, **themenrelevante Literatur** zusammengefasst. Dadurch soll der theoretische, raumplanerische und raumpolitische Kontext regionaler Zentren als Entwicklungsmotoren für das Umland skizziert, begründet und der bisherige Forschungsstand aufgezeigt werden. Zweitens erfolgte eine **qualitative empirische Untersuchung** der Thematik durch neun Experteninterviews mit Akteuren in themenrelevanten Fachbereichen. Die Interviews wurden mit Entscheidungsträgern der Regionalpolitik und Regionalentwicklung und thematisch wichtigen Akteuren auf kommunaler, regionaler, kantonaler und bundesweiter Ebene geführt. Abb. 1.2 bietet eine Übersicht über das methodische Vorgehen und den gesamten Forschungsablauf der Arbeit.

Es wurden zwei regionale Zentren als Fallbeispiele herangezogen: Erstens wurde Willisau (LU) als regionales Zentrum der Region Luzern West, und zweitens Meiringen (BE) als regionales Zentrum in der Region Oberland-Ost (Berner Oberland) betrachtet. Die beiden Zentren unterscheiden sich hauptsächlich erstens durch ihre unterschiedliche kantonale Einbettung (Kanton Luzern versus Kanton Bern), zweitens in ihrer wirtschaftlichen Funktion (Agglomerationsnähe von Willisau versus Einbindung in eine touristische Region von Meiringen) und drittens in ihrer räumlichen und topographischen Einbettung (voralpines Gebiet in Willisau versus alpines Gebiet in Meiringen). Eine solche inhaltliche Vielfalt soll die Vielschichtigkeit der Bedeutung regionaler Zentren für die Regionalentwicklung sowie der vorhandene Handlungsspielraum innerhalb und ausserhalb der NRP aufzeigen und einen relativen Vergleich ermöglichen. Zusätzlich zu den fachspezifischen Interviews in den zwei Regionen wurden auf Bundesebene drei übergeordnete Interviews in den Fachbereichen Raumentwicklung und Regionalpolitik geführt. Die Auswertung der geführten Interviews erfolgte qualitativ.

1.5 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Arbeit folgt der Struktur des Forschungsdesigns und umfasst drei Teile.

Teil I beschreibt den **konzeptionellen, theoretischen und raumpolitischen Hintergrund** der Thematik. Zunächst wird das Konzept regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung, Forschungsfragen und -ziel, die Relevanz und das methodische Vorgehen der Untersuchung skizziert (Kap. 1). Der theoretische Zugang zu regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung (Kap. 2) führt in Konzepte und Theorien der Zentralitätsforschung und der Regionalökonomie ein, welche wirtschaftliche Entwicklung einer Region durch Zentrums- oder Standort-Umland-Beziehungen zu erklären versuchen. Zudem wird der Forschungsstand aktueller Studien, welche Zentrum-Umland-Dynamiken im klein- bis mittelstädtischen Bereich im schweizerischen oder vergleichbaren Kontext aufgreifen, aufgezeigt. Anschliessend werden diese Ansätze in den schweizerischen Kontext eingebettet (Kap. 3), wobei die Forschungsfragen in die Thematik regionaler Disparitäten, Raumordnung und Raumentwicklung sowie NRP in der Schweiz eingeordnet und im Hinblick auf die Bedeutung regionaler Zentren betrachtet werden.

Teil II der Arbeit besteht aus einer **qualitativen Studie**, welche auf **neun Experteninterviews** zum Thema der Wahrnehmung von Bedeutung und Funktion regionaler Zentren für den ländlichen Raum und deren regionalpolitische Inwertsetzung im Kontext der NRP basiert. Zunächst wird das methodische Vorgehen dargelegt und reflektiert (Kap. 4) und in den geographischen und raumpolitischen Kontext der beiden Fallbeispiele Meiringen BE und Willisau LU eingeführt (Kap. 5). Danach werden die Resultate der Studie präsentiert. Zunächst wird die Expertensicht auf die Funktion und Bedeutung regionaler Zentren in der Regionalentwicklung und mögliche Gewinner und Verlierer im Agglomerationen-Zentren-Umland-Gefüge aufgezeigt und eine räumliche und funktionale Differenzierung diskutiert (Kap. 6). Darauf basierend werden mögliche Handlungsoptionen zur Zentrenstärkung allgemein sowie im regionalpolitischen Kontext der NRP erarbeitet (Kap. 7). Abschliessend wird die regionalpolitische Inwertsetzung von regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung – insbesondere in der NRP – kritisch betrachtet und alternative Ansätze zur Einbindung regionaler Zentren in Regionalentwicklungsprozesse vorgeschlagen (Kap. 8).

Teil III beinhaltet eine **Synthese und Diskussion** der Resultate aus Teil I und Teil II der Arbeit, bevor abschliessend eine Zusammenfassung erfolgt und ein Fazit über das Thema der regionalen Zentren als Entwicklungsmotoren in der ländlichen Entwicklung der Schweiz und deren regionalpolitischer Inwertsetzung gezogen wird (Kap. 9).

2 Theoretischer Zugang zu regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung

Regionale Entwicklung ist nur im Kontext und als Resultat eines Zusammenspiels von unterschiedlichen sozio-demografischen, wirtschaftlichen und funktionalen Faktoren zu verstehen. Insbesondere regionale Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozesse bestimmen wesentlich die territoriale Wettbewerbsfähigkeit mit. Letztere ist geprägt sowohl von strukturell-allokativem wie auch von funktional-angebotsorientierten Aspekten. Wird versucht, die Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung zu untersuchen, müssen deshalb unterschiedliche Faktoren der Zentrum-Umland-Beziehung im regionalökonomischen Kontext betrachtet und verstanden werden, was Gegenstand dieses Kapitels ist. Zuerst wird auf das Konzept der Zentralität eingegangen (Kap. 2.1), bevor auf Konzentrationskonzepte und regionale Wachstums- und Entwicklungstheorien mit Bezug zu regionalen Zentren eingegangen wird (Kap. 2.2). Anschliessend wird der Forschungsstand und für den untersuchten Kontext relevante Studien kurz dargelegt (Kap. 2.3).

2.1 Ansätze der Zentralitätsforschung

In der Zentralitätsforschung werden Orte, Betriebe oder Siedlungsgebiete anhand derer Eigenschaft, Zentren oder Mittelpunkte zu sein, erforscht und eingeordnet. Neben einer räumlichen Zentralität steht insbesondere eine funktionale Zentralität im Mittelpunkt des Interesses (Schmid 2011: 8). Ein zentraler Ort weist demnach eine Konzentration zentraler Einrichtungen auf. Entspricht ein zentraler Ort einem Siedlungsgebiet (Dorf, Stadt), dann ist er deshalb zentral, weil die angesiedelten Betriebe nicht nur für den Bedarf der ansässigen Bevölkerung, sondern auch für die Bevölkerung des umliegenden Marktgebietes produzieren. Christaller (1933) nennt eine zentrale Siedlung einen Ort, welcher relativ zu in Beziehung stehenden Orten einen Bedeutungsüberschuss hat. Der Zentralitätsbegriff wird demnach immer relativ und in Bezug auf funktionale Einheiten angewendet. Bobek (1969) wies darauf hin, dass heute Zentralität nicht mehr relativ, sondern absolut definiert werden muss: Ein Ort hat Zentralitätsanspruch durch seine Gesamtbedeutung als Standort konzentrierter Einrichtungen. Dem Begriff der Zentralität steht der Begriff des Umlandes gegenüber. Schöller (1953) definiert das Umland als nicht klar abzugrenzendes Marktgebiet, welches im Nahbereich um den zentralen Ort liegt und eine enge Verflechtung mit unterschiedlichen Funktionen des Zentrums aufweist. Eine Intensität der Verflechtungen nimmt mit zunehmender räumlicher Distanz zum Zentrum ab (Abb. 2.1-A).

Theorie der Zentralen Orte. Christaller (1933) versucht in seiner Theorie der Zentralen Orte, die optimale Versorgung eines Marktgebietes durch zentrale Orte und ein Ordnungsprinzip und eine Hierarchie zwischen unterschiedlichen bedeutenden zentralen Orten zu definieren. Dabei geht er von neoklassischen Theorien aus, welche Anbieter, Transportkosten, Preisbildung und Verteilung der Bevölkerung im Raum als gleichmässig oder gleichförmig annehmen. Jedes Produkt hat eine Reichweite. Diese wird als Entfernung des Produktes gegenüber den nachfragenden Akteuren eines Haushaltes definiert. Unter der Annahme, dass sich die Bevölkerung gleichmässig im Raum verteilt und die Transportkosten mit zunehmender Distanz gleichförmig zunehmen, werden Grenzen der Reichweiten unterschiedlicher Nachfrage- oder Einzugsgebiete in Kreislinien dargestellt. Es sind also optimale Absatzgebiete, welche von den Kosten für Produzenten (Produktionskosten), der Entfernung (Transportkosten) und dem Absatzmarkt (Nachfrage) abhängig sind, und sich durch dieses Modell errechnen lassen. Indem weitere Anbieter im selben Bereich ihren Standort möglichst so wählen, dass das Absatzgebiet nicht mit anderen Anbietern geteilt werden muss, erfolgt eine regelmässige räumliche Anordnungsstruktur der Anbieter im Bereich des sekundären und tertiären Wirtschaftssektors. Damit weder unterversorgte Absatzgebiete (wenn sich die Kreise berühren), aber auch keine zu geringen Erlöse (Kreise überschneiden sich) entstehen, bildet eine sechseckige Struktur von Marktgebieten als der Anordnung zentraler Orte eine optimale räumliche Struktur (Abb. 2.1-B). Durch unterschiedliche Sortimentsbreiten und -Tiefen verschiedener Orte resultiert aus dieser Struktur eine räumliche Hierarchie von Orten mit verschiedenen zentralen Funktionen unterschiedlicher Reichweiten.

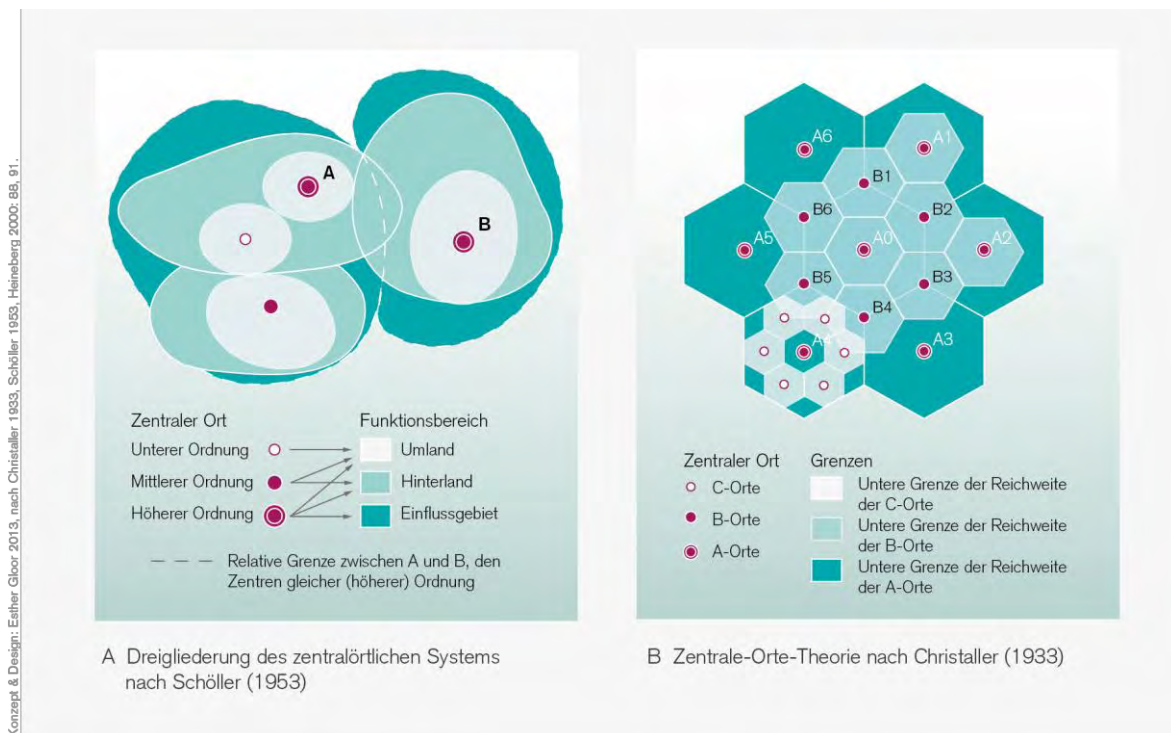


Abb. 2.1 Konzepte der Zentralitätsforschung: zentralörtliches System nach Schöller (A), Zentrale Orte nach Christaller (B)

Diese Hierarchisierung zentraler Orte wird von Christaller als Marktprinzip bezeichnet. Er erweitert das Modell zusätzlich mit einem Administrationsprinzip und einem Verkehrsprinzip. Diese Prinzipien ziehen staatliche und planerische Aspekte mit ein und sind an das Marktprinzip gekoppelt. Die Theorie Zentraler Orte weist einen Doppelcharakter auf: Blotvogel (1995: 1117) weist darauf hin, dass sie nicht nur für die Erklärung der räumlichen Anordnung von Dienstleistungen, sondern auch als Standorttheorie von absatzorientierten Betrieben verwendet werden kann (Heineberg 2000: 86). Gerade im Zusammenhang der Verwendung der Theorie als betriebliche Standorttheorie wurde diese mehrfach erweitert. Erwähnt sei hier die Theorie der Marktnetze von Lösch (1962). Unter gleichen neoklassischen Annahmen wie bei Christaller versucht er, die Verteilung und Beziehung von Produktionsstandorten und Produktspezialisierung zu erklären (Schmid 2011: 11f.).

Zwischenfazit: zentrale Orte und regionale Zentren. Die Zentrale-Orte-Theorie und abgeleitete Modelle werden heute nur noch beschränkt für die Erklärung von Zentrum-Umland-Beziehungen und regionale Entwicklung herangezogen. Zwar kann die Verteilung zentralörtlicher Dienstleistungen in einer Region und über Marktprozesse entstandene Angebotsstandorte mit diesem Prinzip ansatzweise erklärt werden. Jedoch sind die in neoklassischen Ansätzen angenommene Nutzenmaximierung und weitere ideale Annahmen nicht realitätsnah (Schmid 2011: 12): Mit der Entstehung postfordistischer Wirtschaftsstrukturen haben sich die sozio-ökonomischen und raumstrukturellen Entwicklungen und Bedingungen grundlegend verändert. Durch veränderte Konsumgewohnheiten und Lebensstile, einer Diversifizierung und Bedeutungszunahme des tertiären Sektors, und einer „abnehmenden Distanzsensibilität der Konsumenten“ (Schmid 2011: 12) ist eine Polyorientierung von Konsumenten hin zu mehreren Standorten und die häufige Kopplung von Versorgungsnetzen entstanden (Heineberg 2000: 90f.). Transportkosten spielen heute eine untergeordnete Rolle; hingegen haben die Relevanz zusätzlicher Standortfaktoren wie Steuern, verkehrstechnische Anbindung sowie von subjektiven Präferenzen und die Atmosphäre eines Standorts an Bedeutung zugenommen. Inzwischen wurde die Theorie daher durch die Weiterentwicklung ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Theorien abgelöst. Dennoch wird in der Raumordnungspolitik das Ziel einer Verteilung zentralörtlicher Dienstleistungen verfolgt, was im Ansatz regionaler Zentren zum Vorschein kommt; die im Gegensatz zu Annahmen des Zentrale-Orte-Konzepts aber ungleiche räumliche Verteilung von Wirtschaftskraft und anderen wichtigen Faktoren führen zu keinen ableitbaren Gesetzmässigkeiten für die Raumentwicklung. Eine Definition der Funktion einer Gemeinde oder regionaler Zentren muss deshalb fallspezifisch und kontextualisiert erfolgen.

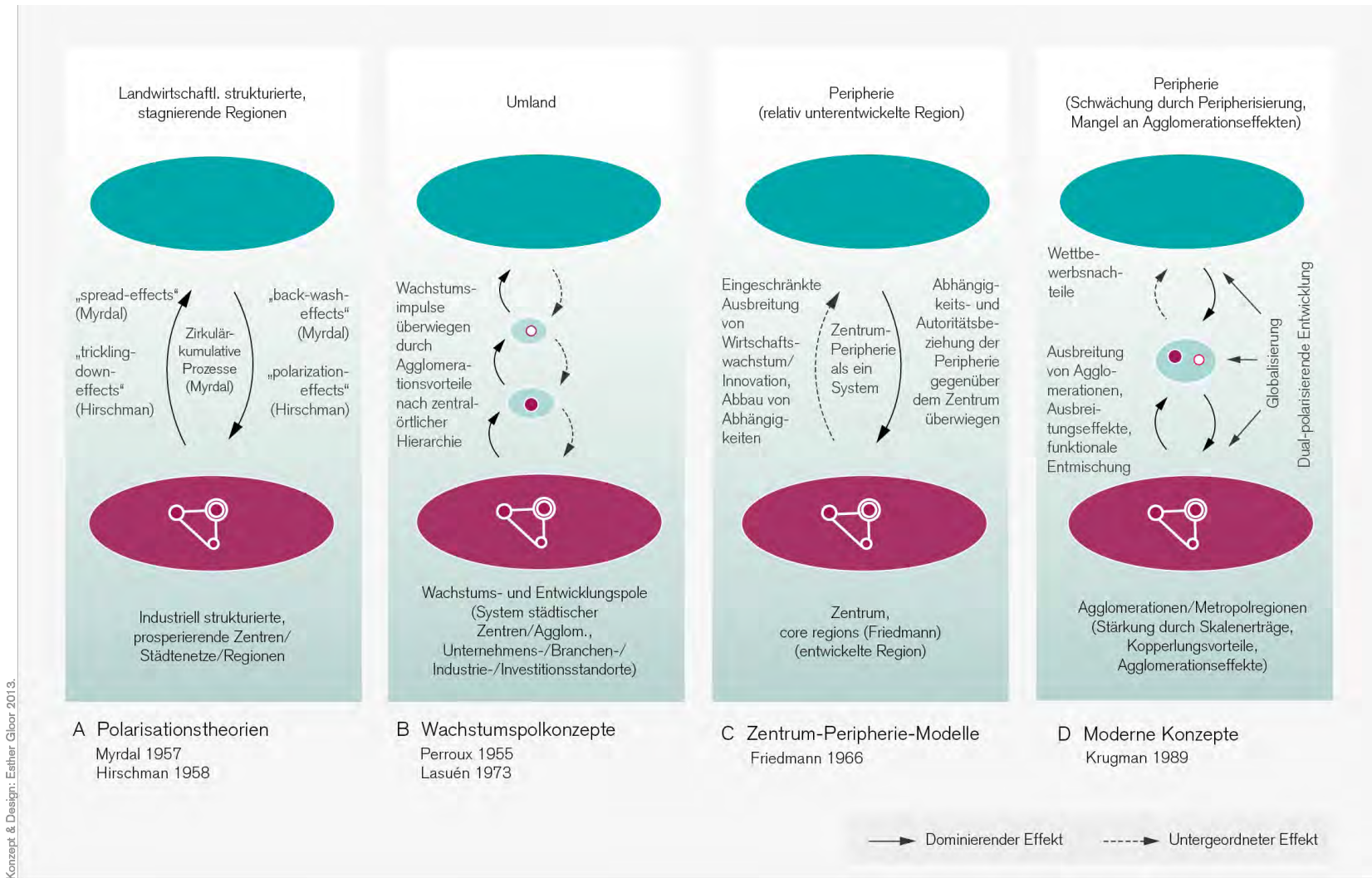
2.2 Ansätze von Konzentrations- und Dekonzentrationsprozessen

Regionalökonomische Ansätze versuchen, Regionalentwicklung durch wirtschaftliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse zu erklären und fokussieren auf die Beziehung und Dynamik zwischen Siedlungs- und Wirtschaftszentren und deren Umland. Zu wirtschaftlichen Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozessen in der Regionalentwicklung existieren unterschiedliche theoretische Erklärungsansätze. Giffinger und Kramar (2012: 63) unterscheiden zwei Hauptlinien regionalökonomischer Theorien: Erstens faktorbezogene Ansätze, wobei Regionalentwicklung durch Ausstattung und Verlagerung von Produktionsfaktoren in einer Region geprägt wird (exogene Ansätze), und zweitens endogene und innovationsbasierte Einflussgrößen regionaler Entwicklung (endogene Ansätze). Diese zwei Hauptargumentationslinien werden im Folgenden in Bezug auf deren Relevanz zum Konzept regionaler Zentren in der Regionalentwicklung skizziert.

2.2.1 Faktorbezogene Ansätze regionaler Entwicklung

Bei der Betrachtung faktorbezogener Ansätze werden Regionalentwicklungsprozesse insbesondere mit arbeits- und produktionsbezogenen Faktoren und damit zusammenhängender wirtschaftlicher Entwicklung erklärt. Regionalentwicklung wird dann als Folge von sich ändernden wirtschaftlichen Bedingungen verstanden, welche zu einem Zu- oder einem Abfluss von mobilen Produktionsfaktoren führt. Letztere haben die Eigenschaft, sich an gewissen Standorten, meist in städtischen Gebieten oder Wirtschaftsklustern, zu konzentrieren. Die Konsequenzen solcher Prozesse wirken sich auf die lokale und regionale Wirtschaftsleistung und Siedlungsentwicklung aus (Giffinger und Kramar 2012: 64): Wirtschaftliches *Wachstum* manifestiert sich anhand dieser Sichtweise in einer verstärkten räumlichen Konzentration von produktionsrelevanten Faktoren, vor allem von Arbeit und Kapital. Als gegenteilige Wirtschaftsdynamik wirkt *Schrumpfung* sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht als ausdünnender, mehrdimensionaler räumlicher Prozess. Relative wirtschaftliche Schwächung führt zu einem Verlust von regionaler – vor allem qualifizierter – Bevölkerung, wodurch Arbeitsplätze verloren gehen und das Infrastrukturangebot eingeschränkt wird. Das führt zu einem niedrigeren Kaufkraft und einem geringeren regionalen Entwicklungspotenzial (BBR 2005). Daraus resultiert ein negativer Rückkoppelungseffekt, wobei es meistens nicht eindeutig ist, ob die Ursache ein Verlust an qualifizierten Arbeitskräften oder an Arbeitsplätzen war. Unterschiedliche Theorien haben versucht, ländliche Entwicklungsprozesse zu erklären (z.B. Export-Basis-Modell, neoklassische Modelle) (Bode 2004: 31f.). Im Folgenden wird auf Modelle eingegangen, in welchen (in Bezug zur Thematik dieser Arbeit) Zentren, Städten oder Wachstumspolen eine bestimmte Rolle in Bezug auf die regionale Entwicklung zukommt.

Polarisationstheoretische Ansätze. Bei polarisationstheoretischen Erklärungsmodellen regionaler Entwicklung handelt es sich um eine „Ansammlung von entwicklungsbezogenen Argumenten mit einigen gemeinsamen Charakteristika“ (Maier, Tödtling, Trippel 2012: 77). Diese Modelle basieren – als Kritik an neoklassischen Wirtschaftsansätzen – auf der Annahme, dass in einer Region nie gleiche Entwicklung erfolgen kann, sondern immer wirtschaftlich stärkere und schwächere Gebiete nebeneinander bestehen, und jeweils positive und negative Rückkoppelungsprozesse nebeneinander ablaufen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die beiden Faktoren Kapital und Arbeit durch einen kumulativen Charakter in dynamischen Prozessen in die gleiche Richtung bewegen. Durch eine Konzentration dieser Faktoren werden deshalb daraus resultierende negative Effekte für das Umland verstärkt. Disparitäten werden in dieser Argumentationslinie durch freie Marktprozesse nicht abgeschwächt, sondern verstärkt. Solche Prozesse führen zu einem positiven oder negativen Entwicklungspfad einer Region. Während die Wirtschaftskraft in Zentren durch eine starke Industrie konkurrenzresistenter ist und häufig von Skalenerträgen profitiert, stagnieren gewerblich strukturierte Industrien in peripheren Regionen. Daraus leitet Myrdal (1957) eine auseinanderdriftende Entwicklung in industriell strukturierte, prosperierende Regionen einerseits, in landwirtschaftlich strukturierte stagnierende Regionen andererseits, welche mit den Begriffen Zentrum und Peripherie zusammengefasst werden (Maier, Tödtling, Trippel 2012: 81ff.). Diese polarisierende Entwicklung führt zu negativen Entzugseffekten für das Umland („*back-wash-effects*“). Gleichzeitig können Transportkosten und Bodenpreise im Zentrum steigen, welche durch daraus resultierende Verdrängungsprozesse zu ausgleichenden Entwicklungsprozessen für das Umland führen können („*spread-effects*“) (Abb. 2.2-A).



Konzept & Design: Esther Gloor 2013.

Abb. 2.2 Übersicht über unterschiedliche Theoriemodelle von Zentrum-Umland-Beziehungen

Wirtschaftliche und soziale Interaktionen zwischen regionalen Zentren und der Peripherie führen auch laut Hirschmann (1958) zu zwei gegenläufigen Prozessen: Eine Stärkung der Zentren kann einerseits zu Ausbreitungs- und Ausgleichseffekten („*trickling-down-effects*“) führen (z.B. eine steigende Nachfrage oder Kaufkraftströme), kann andererseits aber auch polarisierende Entzugseffekte („*polarization effects*“) fördern (z.B. Abfluss von Rohstoffen, Kapital und qualifizierten Arbeitskräften aus dem Umland). Er erklärt den Trend zur räumlichen Polarisierung vor allem als Folge von einer Konzentration von dynamischen und stark vernetzten Wirtschaftsbranchen in den Wachstumspolen (Hirschman 1958: 183ff.). Kurzfristig würden sich durch solche Entwicklungen Ungleichheiten verstärken, welche sich aber langfristig wieder ausgleichen (Giffinger und Kramar 2012: 64). Erst durch ein gleichzeitiges Bestehen von geringen Transportkosten für Versorgungsleistungen und funktionalen Komplementaritäten zwischen dem Zentrum und der Peripherie kommt es zu einer Integration des Umlandes in regionale Wirtschaftsprozesse. Regionalentwicklung erfolgt somit analog zu einer Gleichung: Erst wenn positive Ausbreitungseffekte von Zentren gegenüber negativen Entzugseffekten in die Zentren überwiegen, kann positive regionale und ländliche Entwicklung einsetzen. Ländliche Räume werden dabei in einem überregionalen System gesehen und miteingebunden: Sie gliedern sich als „Ergänzungsräume“ (Giffinger und Kramar 2012: 65) in ein polyzentrales städtisches oder in ein Agglomerations-System ein.

Wachstumspolkonzepte und Wachstumszentren (Weiterentwicklung der Polarisierungstheorie). Wachstumspolkonzepte basieren auf ähnlichen Annahmen und Modellen wie polarisationstheoretische Ansätze. Sie gehen davon aus, dass bestimmte Industrien und deren Konzentration stärkere Wachstumsimpulse auslösen können als andere, stellen aber überwiegend die positiven Entwicklungsimpulse von Zentren gegenüber dem Umland ins Zentrum der Überlegungen: Es sind Ausbreitungseffekte, welche gegenüber Entzugseffekten dominieren (Abb. 2.2-B). Solche Ansätze wurden seit den 1960er und 1970er Jahren aufgegriffen und weiterentwickelt, wobei die Bedeutung der Vernetzung zwischen den Zentren hervorgehoben wurde (Maier, Tödting, Trippl 2012: 87ff.): Die Entwicklungsfunktionen eines Wachstumspols ist immer in ein System städtischer Zentren und Agglomerationen eingebunden. Von diesem Wachstumspol aus können erst dadurch Agglomerationsvorteile für das Umland resultieren. Wachstumsimpulse folgen dann einer zentralörtlichen Hierarchie (Stichwort: Zentrale-Orte-Theorie, Kap. 2.1). Siedlungs- und Urbanisierungsmuster sind in dieser Betrachtungsweise von wirtschaftlicher Entwicklung getrieben und geprägt (Lasuén 1973). Zentral werden zudem die Vorteile von städtischen Zentren gegenüber dem Umland im Bereich der Innovation gesehen: Städte können aufgrund der Ballung an Aktivitäten Innovationen leichter aufnehmen und Entwicklungsimpulse empfangen als umliegende Gebiete, was wiederum zu positiven Rückkoppelungseffekten führt. In den Wachstumspolkonzepten besteht somit sowohl eine statische als auch eine dynamische Bedeutung der Polarisierung, wobei die Beziehungen zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Räumlichkeit und Innovation zentral sind (Maier, Tödting, Trippl 2012: 87ff.).

Zentrum-Peripherie-Modelle. Zentrum-Peripherie-Modelle stehen in einer Tradition lateinamerikanischer Dependenztheorien, wobei die Grundzüge Ähnlichkeiten mit den Polarisierungstheorien aufweisen. Es geht immer um die Beziehung zwischen zwei unterschiedlich strukturierte Teilregionen. Erstens existieren Zentren, welche den Entwicklungspfad eines regionalen Systems mitbestimmen und prägen. Zweitens hängt die Entwicklung der Peripherie von diesen Zentren ab. Betrachtet werden die beiden Teilregionen zusammen als ganzes System, welches von Abhängigkeitsbeziehungen und Autoritätsbeziehungen geprägt ist (Abb. 2.2-C). Friedmann (1966) vertrat mit seiner Wirtschaftsstufentheorie die These, dass durch einen verstärkten Einfluss des Zentrums gegenüber der Peripherie kurzfristig eine polarisierende Entwicklung gefördert wird, was zu verstärkenden Rückkoppelungseffekten führt, dass aber die Wirtschaftsentwicklung durch eine gegenläufige Bewegung und Entwicklung von Kapital und Arbeit über Jahre hinweg zu einem Ausgleich zwischen (Teil-)Regionen führen kann. In seiner speziellen Variante des Zentrum-Peripherie Modells („*A General Theory of Polarized Development*“, Friedmann 1972) betont er, dass nicht nur ökonomische, sondern auch soziale Prozesse die Entwicklung einer Region mitbestimmen. Zentral sind Innovationen – dies nicht nur im technologischen oder ökonomischen Bereich, sondern auch im Bereich sozialer Organisationsformen oder Lebensstile. Grundlegende Innovationen würden nur in städtischen Gebieten entstehen können (*core regions*). Langfristig jedoch sieht er durch eine zunehmend erfolgende Ausbreitung und Diffusion von Innovationen ins Umland die Möglichkeit eines Abbaus solcher Abhängigkeiten (Friedmann 1973). In dieser Argumentationslinie steht auch Richardson (1980). In seiner *Polarisation-Reversal-Hypothese* betrachtet er Konzentrationsprozesse lediglich als Phase der räumlichen Entwicklung einer Region. Nach einem bestimmten Zeitpunkt („*polarization reversal*“) würden gegenläufige Dezentralisierungsprozesse einsetzen, welche sich positiv auf ein Umland auswir-

ken. Langfristig kann dadurch und durch die lokale bis überregionale Vernetzung zwischen städtischen Zentren ein räumlicher Ausgleich stattfinden (Giffinger und Kramar 2012: 64). In dieser Argumentationslinie sind somit Ansätze endogener Entwicklungstheorien zu finden (Bode 2004: 31f.), welche nachstehend betrachtet werden (Kap. 2.2.2).

Moderne Ansätze. Modernere Ansätze betrachten ländliche Entwicklung unter Einbezug von Globalisierungstendenzen, welche die Mobilität von Arbeit und Kapital massiv erhöht haben. In der *New Economic Geography* geht man von einer dual-polarisierten Regionalentwicklung aus (Abb. 2.2-D). Durch Skalenerträge, Koppelungsvorteilen und Agglomerationseffekten werden städtische Zentren gestärkt (Krugman, Venables 1990): Durch die Konzentration des tertiären Sektors auf mittel- bis grossstädtische Zentren, insbesondere Metropolregionen und Grossagglomerationen, erfolgt durch resultierende Dynamiken eine Ausbreitung von Agglomerationen ins Umland, was zur Entstehung stadtreionaler Agglomerationen mit positiven Entwicklungseffekten für das Umland führt. Dieser Prozess führt zu einer funktionalen Entmischung, wobei die Bereiche Arbeit und Kapital, aber auch die Bevölkerung, sich in Zentren konzentrieren. Regionen, welche nicht an diese wachsenden Grosszentren angebunden sind, werden von diesen Entwicklungen durch fehlende Agglomerationseffekte abgehängt: Durch eine relative Verstärkung über- und interregionaler Wettbewerbsnachteile können wichtige Funktionen nicht mehr angelockt werden. Diese Effekte sind gekoppelt mit sozialen und soziodemografischen Prozessen, was zu Schrumpfungstendenzen peripherer Gebiete führt, verursacht durch einen Verlust an unternehmerischer, initiativer Bevölkerung im Erwerbsalter und an Kaufkraft durch eine Überalterung erfolgt eine selektive Abwanderung (Gans 2005: 1004f.).

Zwischenfazit: faktorbezogene Ansätze und regionale Zentren. Polarisations- und Zentrum-Peripherie-Modelle gehen somit erstens von Regionalentwicklung in Abhängigkeit von eigendynamischen Prozessen, welche – wenn einmal angestossen – einen Entwicklungsprozess in eine bestimmte Richtung treiben, aus. Zweitens sehen sie als Konsequenz davon die Möglichkeit von divergierenden Entwicklungsprozessen. Den diskutierten theoretischen Ansätzen, welche auf quantitatives Wachstum setzen und vor allem ausserregionale Faktoren (Arbeit, Kapital, Technologie, Innovation, öffentliche Mittel, Nachfrage u.a.) betonen, ist gemeinsam, dass sie davon ausgehen, dass hochentwickelte wirtschaftliche Ballungsgebiete Wachstums- und Entwicklungsimpulse bis in das schwächer entwickelte Umland oder Hinterland aussenden können. Städte werden als potenzielle Wachstumsmotoren gesehen, wobei durch Multiplikationseffekte von Aktivitäten und Einkommen räumliche Diffusion ins Umland stattfinden kann. Die Frage ist, ob nicht nur von Agglomerationen und Metropolregionen – wie in sämtlichen theoretischen Ansätzen vorausgesetzt – sondern auch von regionalen Zentren (klein- bis mittelgrosse Städte) solche positive Diffusionseffekte hervorgehen können. Werden in Theorien keine konkreten Angaben (Mindestgrösse, Lage, Grad der Vernetzung und Einbindung in globale Prozesse u.a.) zu den Zentren gemacht, kann diese Fragestellung nicht beantwortet werden.

Prager & Thisse (2012: 36ff.) schlagen aber vor, dass Ausbreitungseffekte der Regionalentwicklung nicht nur durch eine direkte Beziehung zwischen Agglomerationen, Metropolregionen und der Peripherie, sondern auch indirekt über lokale und regionale Zentren erfolgen können: Erstens kann im grossstädtischen Bereich durch steigende Bodenpreise eine räumliche Diffusion von Entwicklung stattfinden, da Unternehmen und Arbeiter aus der Stadt ziehen, was zu räumlicher Entwicklung führt (innerstädtische Komponente regionaler Entwicklung). Zweitens können sich Unternehmen aber auch in kleinen und mittleren oder spezialisierten Städten ansiedeln, welche allerdings mit den Grosszentren vernetzt sein müssen. Vorteile solcher Standorte sind günstigere Grundstückspreise und Arbeitskräfte. Wichtige Anziehungsfaktoren sind aber auch Humankapital, institutionelle Rahmenbedingungen, Unternehmertum und Innovationskapazität (Prager & Thisse 2012: 56ff.). Entwicklung wird somit nicht nur in stadtangrenzende, sondern auch in peripherere Gebiete transportiert (interregionale Komponente regionaler Entwicklung). Unter dieser Annahme können regionale Zentren durch polyzentrale Regionalentwicklung (sowohl räumlich als auch institutionell) durchaus positive Effekte auf das Umland haben.

2.2.2 Endogene und innovationsbasierte Ansätze regionaler Entwicklung

Andere Ansätze der Regionalentwicklung und der Zentrum-Umland-Beziehung stellen weniger produktionsrelevante Faktoren wie Kapital und Arbeit als Haupteinflussfaktoren regionaler wirtschaftlicher und sozialer Prozesse ins Zentrum, sondern betonen endogene Potenziale und innovationsbasierte Entwicklung. Ansätze

endogener Wirtschaftsentwicklung in der Regionalforschung sind gegen Ende der 1970er Jahre als Gegenstrategien zu exogenen oder faktorsbezogenen Strategien der Regionalpolitik entstanden. Zentral ist diesen Konzepten, dass hier regionales Wachstum vor allem auf lokalen Akteuren und Unternehmern basiert und vom kontextspezifischen Naturraum, Wirtschaftsraum und von der Gesellschaft abhängig ist. Es wird also nicht mehr nur die Wirtschaft beachtet, sondern ein integrativer Entwicklungsbegriff angewandt, wobei wirtschaftliche Entwicklung sowohl von ökonomischen als auch von soziokulturellen, politischen und ökologischen Faktoren abhängig ist: Immaterielle Bedürfnisse oder weiche Standortfaktoren werden als zentral angesehen. Der Fokus der regionalwissenschaftlichen Diskussion hat sich in den letzten Jahrzehnten somit auf Einflussfaktoren der regionalen Entwicklung verlegt, welche aus regionalen Bedingungen heraus resultieren (Maier, Tödttling 2002: 103ff., Camagni 2008).

Globalisierung und Wettbewerbsfähigkeit. Die regionalwissenschaftliche Diskussion hat sich seit einigen Jahren – insbesondere im Zuge der Globalisierung und postmoderner Wirtschaftsstrukturen – vor allem auf die Wettbewerbsfähigkeit verlegt (Begg 1999). Es sind vor allem die Faktoren, welche in einer Region vorhanden sind, die Innovationen begünstigen und dazu führen, dass inner-regionale Potenziale erkannt und ausgeschöpft werden können. Camagni (2009) definiert unter Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Entwicklungsbedingungen (wirtschaftliche, gesellschaftliche, politikrelevante) die zwei Teilbereiche, welche Regionalentwicklung beeinflussen: Es sind dies erstens der Grad der Materialität oder Teilbarkeit einer Region und zweitens die Rivalität oder Wettbewerbsfähigkeit einer Region. Aufgrund dessen unterscheidet er unteilbare Vermögenskomponenten („*intangible assets*“) (Werte- und Normensysteme, Sozialkapital, Netzwerke und Kooperationen, „relationales Kapital“) und klassische harte Standortfaktoren („*tangible assets*“) (Lohnkosten, Produktionskosten, Arbeitskräfte etc.). Wollen sich Städte und Regionen im internationalen Standortwettbewerb behaupten, kommt es vor allem auf die Ausstattung von „*intangible assets*“ und dessen Nutzung und Inwertsetzung an. In diesem Punkt liegt auch der wesentliche Unterschied endogener und innovationsbasierter Ansätze regionaler Entwicklung gegenüber den traditionelleren Ansätzen: In Letzteren wurden vor allem produktions- und marktgesteuerte Faktoren der Regionalentwicklung anhand des Zentralisierungs- und Peripherisierungsmodells erklärt. Heute gelten vermehrt strategische, planerische und lokale kooperative Initiativen als entscheidende Faktoren regionaler Entwicklung (Giffinger und Kramar 2012: 66).

Endogene Wachstumstheorie (New Growth Theory). In der endogenen Wachstumstheorie (Romer 1987; Grossman & Helpman 1991) wird vorgeschlagen, dass interregionale Disparitäten nicht durch reguläre Marktmechanismen gelöst werden können. Der Marktmechanismus ist vielmehr durch externe Effekte gestört. Eine Wirtschaft entwickelt sich demnach nicht von selbst auf positiven Wachstumspfaden; vielmehr müssen unterstützende externe Faktoren (beispielsweise institutionelle, politische Bedingungen und Rahmenbedingungen) vorhanden sein. **Humankapital und Wissen** in Abhängigkeit pfadabhängig entstandener Eigenschaften und Strukturen einer Region wirken als treibende Kräfte regionaler Entwicklung. Dies wird damit begründet, dass Innovationen in technologisch höher entwickelten Regionen zu stärkeren Wachstumsimpulsen führen als in Regionen mit niedrigerem technologischem Standard (Romer 1986). Der technische Fortschritt wird als Produkt angesehen und wird als Wissensform verstanden. Als nicht-rivalisierender Produktionsfaktor kann er gleichzeitig von mehreren Unternehmen genutzt werden, ohne neu erfunden zu werden. Er wirkt sich somit positiv auf ein regionales Unternehmertum – aber auch auf sozioökonomische Faktoren einer Region – aus, zumal er auch im gesellschaftlichen Bereich genutzt werden kann (Maier, Tödttling, Trippel 2012: 94ff.). Wirtschaftspolitik kann dann auch nur leitend, nicht aber steuernd, eingreifen. Die lokalen räumlichen Gegebenheiten spielen eine wichtige Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region (Maier, Tödttling, Trippel 2012: 102ff.).

Weiter betonen milieubezogene Ansätze die Wichtigkeit **sozioökonomischer Rahmenbedingungen** in einer Region, wobei die Interaktion und Vernetzung von Unternehmen, öffentlichen und privaten Institutionen und den Arbeitskräften als zentral gilt: Im Zuge der Globalisierung ist eine Einbindung sozialer Milieus in globale und internationale Netzwerke nötig, damit die Region innovationsfähig und wettbewerbsfähig bestehen kann (Camagni 1991). Weiter weist Kramar (2010) auf die Bedeutung **institutioneller Rahmenbedingungen** („*embeddedness*“ oder „*institutional thickness*“) in einer Region für die Wirkung von Innovation als wesentliches Triebfeld der regionalen Entwicklung hin. Regionale Gegebenheiten – zumeist sogenannte weiche Standortfaktoren – gelten somit als massgeblich mitbestimmend für positive oder negative Entwicklungsten-

denzen von Regionen. Sie sind wesentlich geprägt von Organisationen (Netzwerke, Interessensverbände u.a.), von formellen oder informellen, öffentlichen oder privaten Institutionen, von staatlichen Regulationen (Gesetze u.a.), und von kulturellen Eigenschaften (Verhaltensformen, Gewohnheiten u.a.) (Giffinger und Kra-mar 2012: 65).

Innovationssysteme und wissensbasierte Regionalentwicklung. Innovationen werden als Entstehungen und deren Ausbreitung von Neuerungen verstanden und gelten als Motoren regionaler Wirtschaftsentwicklung. Der Faktor Innovation hat durch die sich wandelnden sozioökonomischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an Bedeutung gewonnen, wobei einerseits Wissen ein wichtiger Produktionsfaktor, gleichzeitig auch die Erfindung und Verbreitung neuer Technologien zentral geworden ist (Maier, Tödtling, Tripl 2012: 107ff.). Bezüglich der Frage von Zentrum-Umland wird davon ausgegangen, dass das Innovationspotenzial bei örtlich verdichteter, möglicherweise insbesondere branchen- oder produktspezifischer Wirtschaftskraft, steigt. Metropolregionen, wirtschaftliche Cluster und die Nähe zu Hochschulen kommt deshalb im Bereich der Innovation eine zentrale Rolle zu. Schumpeter (1935) versteht unter Innovation eine „neue Kombination von Produktionsmitteln, deren Durchsetzung diskontinuierlich erfolgt“ (Maier, Tödtling, Tripl 2012: 108). Damit sind drei Arten von Innovationen gemeint: Erstens die Einführung neuer Güter (Produktinnovation), zweitens technologische Neuerungen im Herstellungsprozess bereits bestehender Güter (Verfahrens- und Prozessinnovation) und drittens die Erschliessung neuer Märkte oder neuer Hilfsquellen und Organisationsformen, wobei unterschiedliche Neuerungen oft miteinander verknüpft sind. Innovation kann nach diesem Ansatz deshalb nicht nur aus Zentren, sondern auch aus ländlichen oder peripheren Regionen angeregt werden. Das Innovationsvermögen einer Region gilt als von externen Faktoren mitbestimmt. Innovationen können andere Unternehmen positiv beeinflussen. Gleichzeitig sind positive Rahmenbedingungen (sozioökonomische Bedingungen, institutionelle Bedingungen u.a.) notwendig, damit Innovationen entstehen können. Neues Wissen wird generiert, neue Industrien entwickeln sich, und das Unternehmertum wird gestärkt (Maier, Tödtling, Tripl 2012: 111.). Auch kann eine Erfindung neuer Produkte als Alleinstellungsmerkmale einer Region dienen und Wertschöpfung generieren. Gleichzeitig sind neben unternehmerischen und wirtschaftlichen auch positive soziale und regionale Auswirkungen zu erkennen. Unterschieden wird ferner zwischen einem linearen Innovationsmodell (Innovation im Bereich der Forschung und deterministischer Verlauf des Innovationsprozesses) und einem nicht linearen Innovationsmodell (Innovation kann nicht nur zum Beginn des Produktionsprozesses, d.h. in der Forschung, erfolgen, sondern auch zufällig an anderen Stellen des Produktionsprozesses, wobei Netzwerke, Beziehungsgeflechte und Kooperationen einen zentralen Faktor darstellen) (Maier, Tödtling, Tripl 2012: 109ff.).

Zwischenfazit: endogene Regionalentwicklung und regionale Zentren. Endogene und innovationsbasierte Wirtschaftsentwicklung stellt die eigenen Potenziale und Stärken eines Wirtschafts- oder Planungsraumes ins Zentrum regionalentwicklerischer Ansätze. Es geht um die Nutzung endogenen Potenzials im Zusammenhang mit einer selbstbestimmten Steuerung des Entwicklungsprozesses. Regionale Eigenständigkeit ist zentral, wobei auch Vernetzung und Austauschbeziehungen mit anderen Regionen von grosser Bedeutung sind. Durch endogene Entwicklungsansätze wird versucht, diejenigen Faktoren, welche Polarisierungs- oder Entzugseffekte verursachen, durch partielle Eigenständigkeit und gestärktem wirtschaftlichem Potenzial im ländlichen Raum und in der Peripherie zu stärken und somit die Abhängigkeit des Umlands von Agglomerationen und von Zentren zu minimieren. Gleichzeitig sollen Ausbreitungs- und Sickereffekte, welche von den Zentren ins Umland wahrgenommen und als positiv beurteilt werden, besser im Hinblick auf negative Nebeneffekte kontrolliert werden können. Da es sich im untersuchten Kontext dieser Studie aber um kleinräumige räumliche Strukturen, kleine räumliche Einheiten und Zentrum-Umland-Systeme handelt, haben endogene Entwicklungsansätze auf die untersuchten Zentren-Umland-Systeme weniger Bedeutung. Endogene Ansätze werden eher auf den gesamtschweizerischen Kontext zwischen Metropolregionen und ländlichen Gebieten oder Berggebieten angewandt. Dies wird im Rahmen der NRP auch so umgesetzt (vgl. Kap. 3.3).

2.3 Stand der Forschung

In den vergangenen Jahren hat das Forschungsinteresse für ländliche Räume zugenommen; zu verstehen ist diese Tendenz mit der Aufmerksamkeit, welche ländliche Räume und Berggebiete im schweizerischen Kontext in den vergangenen Jahren vor allem im raumpolitischen Bereich erhalten haben (z.B. Zweitwohnungsi-

tiative, Raumplanungsgesetz, Wirtschaftskrise und Auswirkungen auf den Tourismus u.a.). Während sich die Erforschung regionalökonomischer Ansätze von Zentrum-Umland-Beziehungen stark auf Effekte von Metropolregionen, Clustern und Agglomerationen für die ländliche Entwicklung umliegender Regionen fokussiert, existieren für den ländlichen Raum und im Zusammenhang klein- bis mittelgrosser städtischer Zentren aber kaum Forschungsergebnisse. Gerade im schweizerischen Kontext wurden Zentrum-Umland-Systeme und regionale Zentren als Impulsgeber ländlicher Entwicklung bisher wenig untersucht (Schmid 2011: 39).

Regionale Zentren und deren Beziehung zum Umland im Alpenraum. Während René Frey (2008) in seinem Buch „Starke Zentren, starke Alpen“ eher auf nationale und übergeordnete Entwicklungen von Siedlungen, Siedlungsstrukturen, ländlichen Räumen und entsprechende politische Ausrichtungen in der Schweiz eingeht, untersucht Christian Martin Schmid (2011) in seiner Dissertation die „Dynamik sozioökonomischer Zentrum-Umland-Beziehungen im Schweizerischen Alpenraum“ anhand dynamisierter Branchenverflechtungsmatrizen. Der räumliche Perimeter der Untersuchung liegt somit auf dem schweizerischen alpinen Kontext, was ein Fokus auf eine spezifische, vor allem wirtschaftliche und topographische Einbettung der Thematik regionaler Zentren bedeutet. Er kommt zum Schluss, dass die lokale und regionale Bedeutung alpiner Siedlungszentren für den ländlichen Raum vielfach gross ist, wobei die Gemeinden nach unterschiedlicher Wachstumsdynamik unterschieden werden müssen. Weiter sieht er grosses Entwicklungspotenzial für Zentren mit einer hohen Beschäftigtenzahl. Konzentrationspotenzial sieht er vermehrt im tertiären gegenüber dem touristischen Sektor. Er versucht, Zentren anhand unterschiedlicher Funktionen und Branchenstrukturen und -verflechtungen mit dem Umland, welche zu unterschiedlichen Dynamiken zwischen Zentrum und Umland führen, zu klassifizieren und unterscheidet zwischen tertiär-diversifizierten Zentren, touristischen und touristisch-diversifizierten Zentren und industriell- und industriell-diversifizierten Zentren. Aufgrund der unterschiedlichen Zentrum-Umland-Beziehungen dieser Zentrumstypen schlägt er vor, dass der in der NRP verwendete Begriff von regionalen Zentren als Entwicklungsmotoren für die ländliche Entwicklung nicht mehr angewendet werden sollte. Vielmehr sieht er in der Zentrums-Umland-Beziehung eine Verflechtung durch dynamische Funktionen und damit eine differenzierte Betrachtung solcher Zentrum-Umland-Systeme.

Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozesse im europäischen alpinen Kontext. Eine Studie in einem mit dem Wirkungsbereich der Schweizer Regionalpolitik vergleichbaren Kontext wurde von Giffinger und Kramar (2012) im Waldviertel in Österreich durchgeführt, wobei Zentralisierungs- und Peripherisierungsprozesse innerhalb dieser Region betrachtet wurden (vgl. Giffinger und Kramar 2012: 66ff.). Untersucht wurden fünf Gemeinden mit zentralen Funktionen, welche nur dank starker Zuwanderung auf Kosten des Umlandes eine leichte Bevölkerungszunahme verzeichnet haben. Die Autoren zeigen, dass unterschiedliche Entwicklungen und Verflechtungen zwischen Zentren und peripheren Regionen bestehen. Die Beziehung und Effekte müssen differenziert betrachtet werden. Es wurde gezeigt, dass die Einzugsgebiete dann von den regionalen Zentren profitieren, wenn sie mit diesen wirtschaftlich eng vernetzt sind: Mit zunehmender Intensität der Interaktion und Beziehung zwischen Zentrum und Umland nahmen positive Ausbreitungseffekte wirtschaftlicher Entwicklung zu, während gleichzeitig wirtschaftlich und geographisch abgekoppelte Regionen nicht an der Dynamik des Wirtschaftswachstums der regionalen Zentren teilhaben konnten oder durch negative Nutzungs- und Konzentrationseffekte gar negative Auswirkungen der Beziehung beobachten mussten. Es wird vorgeschlagen, dass eine solche zunehmende Peripherisierung durch eine Stärkung der intraregionalen wirtschaftlichen Integration abgeflacht oder gar unterbrochen werden kann. Eine weitere bedeutende Studie existiert als Bericht eines EU-ESPON-Projekts (European Spatial Planning Observation Network; Projekt „The Role of Small- and Medium-Sized Towns“ SMESTO) (ÖIR, Nordregio, NOMISMA 2006). Darin wurden ebenfalls die Bedeutung und Funktion klein- und mittelstädtischer Zentren im alpinen Kontext untersucht, wobei für die Motorenwirkung ebenfalls der Vernetzungsgedanke, Kooperation und neue Steuerungsformen als zentral erschienen.

Weitere kleinere Untersuchungen haben einzelne Aspekte der komplexen Zentren-Umland-Beziehung im Kontext der NRP untersucht: Beispielsweise haben Van der Heiden, Kübler und Buser (2010) die doppelte Beziehung des Zentrums Uster zur Agglomeration Zürich in Form einer *Governance*-Analyse untersucht und auf die doppelte Beziehung der Stadt als Zentrum für das ländliche Umland einerseits (Ein-Pendler, Identität als Zentrum des Zürcher Oberlands) und die Lage im Sog der Agglomeration Zürich (Aus-Pendler, Identität

tät als Zentrum der Peripherie Zürichs) hingewiesen, was zu unterschiedlichen Handlungsoptionen und Handlungsfeldern für die zukünftige Entwicklung der Stadt führt.

2.4 Zwischenfazit zur theoretischen Annäherung an das Konzept regionaler Zentren und Implikationen für die Regionalpolitik

In diesem Kapitel erfolgte eine theoretische Annäherung an regionale Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung. Einerseits wurden Ansätze der Zentralitätsforschung, insbesondere die Theorie der Zentralen Orte nach Christaller, dargelegt. Andererseits wurde auf exogene und auf endogene Faktoren von wirtschaftlichen Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse in der Zentrum-Umland-Beziehung von Städten und Regionen eingegangen. Ist das Zentrale-Orte-Konzept heute in der Raumpolitik aufgrund der nicht mehr haltbaren Grundannahmen weniger aktuell, erlauben unterschiedliche Ansätze von Wachstums- und Polarisierungstheorien (beispielsweise Exportbasistheorie, endogene Wachstumstheorie, Neo-Schumpeterianische Theorie für Innovation und Unternehmertum, Institutionalitätstheorie) komplementäre Perspektiven auf die Thematik (Prager & Thisse 2012: 68f.). Werden in faktorbezogenen Ansätzen der Regionalentwicklung eher exogene Einflussfaktoren betont, erfolgt eine duale Betrachtung der Zentren-Umland-Beziehung: Durch Wachstumsdynamiken des Zentrums können sowohl positive Ausbreitungseffekte als auch negative Entzugseffekte für das Umland und die Peripherie entstehen. Eine Peripherisierung einer Region ist dann die Konsequenz des Abflusses von regionaler Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung als Einflussgrösse (Giffinger und Kramar 2012: 65). Demgegenüber stehen endogene Ansätze der Regionalentwicklung, welche das endogene Potenzial einer Region betonen und ein Wachstum nicht nur auf wirtschaftliche Faktoren und Innovation, sondern auch auf sozio-kulturelle und politisch-administrative Rahmenbedingungen zurückführen.

Komplexe Wechselbeziehung zwischen Zentrum und Umland. Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Frage nach Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für das ländliche und periphere Umland ansatzweise durch die Zentrum-Umland-Beziehung und deren Dynamik erklärt werden kann. Die Frage, in welche Richtung sich eine Region bei gestärkten regionalen Zentren entwickelt, kann durch die aufgeführten Modelle jedoch nicht geklärt werden: Zu komplex sind die Wechselwirkungen zwischen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und topographischen Faktoren, und zu stark vereinfacht die Erklärungsansätze in den Modellen. Gerade bei polarisationstheoretischen Ansätzen bleibt die Frage nach einer Mindestgrösse eines Zentrums offen, damit mögliche positive Rückkoppelungseffekte und Entwicklungsdynamiken im Umland entstehen und dieses von Zentrums- oder Agglomerationsvorteilen profitieren kann. Im Bereich von endogenen Entwicklungstheorien bleibt die Frage nach der Zentrum-Umland-Beziehung im Grossen und Ganzen generell offen; betont werden dezentrale Ansätze und die endogenen Potenziale des Umlandes und der Peripherie gegenüber einer Konzentration auf Entwicklungspole, um mögliche negative Effekte einer Abhängigkeitsbeziehung zwischen ländlichem Raum oder der Peripherie und dem Zentrum zu minimieren.

Bedeutung politischer Steuerung. Nicht nur die diskutierten endogenen und exogenen Faktoren und Marktmechanismen in der Regionalentwicklung, sondern auch politische Rahmenbedingungen und Steuerungsformen können die Zentrum-Umland-Beziehung im regionalentwicklerischen Kontext massgeblich beeinflussen. Es ist deshalb das Ziel staatlicher Politik, den Polarisationskräften entgegenzuwirken und ein Ausgleich vorhandener räumlicher und Stadt-Land-Disparitäten auszugleichen. Es geht also in der Regionalpolitik einerseits um Ausgleich, wobei ein Kapitaltransfer von wirtschaftlich starken in wirtschaftlich schwache Regionen erfolgt, und andererseits um das Schaffen von Anreizen im ländlichen und peripheren Raum (beispielsweise Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur), um Ausbreitungseffekte von den Zentren ins Um- und Hinterland zu fördern (Maier, Tödting, Trippel 2012: 84f.).

Im Zuge der heutigen komplexen Wirtschafts-, Siedlungs-, Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen werden unterschiedliche Aspekte der besprochenen Theorien instrumentalisiert und in politisches Handeln umgesetzt. Regionalentwicklung erfolgt meist mehrdimensional: Durch finanzielle Anreize, Infrastrukturpolitik (mit verstärktem Fokus auf Vernetzung und Inwertsetzung von endogenem Potenzial), und der Stärkung des endogenen Arbeitsmarktes und von Unternehmen, sektorübergreifende, integrierte oder nachhaltigkeitsorientierte Strategien (Böcher 2009), der Stärkung des Innovationspotenzials und technologischer Neuerungen sowie lokaler Identität (v.a. durch Stadt- und Regionalmarketing) und anderen Mitteln sollen ländliche Gebiete ge-

stärkt und deren Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden (Maier, Tödtling, Trippel 2012: 143ff.). Gerade im Bereich der endogenen Entwicklungsstrategien wird heute vermehrt räumliche und institutionelle Dezentralisierung angestrebt. Polyzentrale räumliche Entwicklung wird sowohl in der EU als auch in der Schweiz als wichtiges Raumordnungsprinzip gesehen, wobei regionale Zentren als Schnittstellen und Vernetzungspunkte zwischen ländlichen Regionen und übergeordneten Zentren eine wichtige Stellung haben. Mit einer institutionellen Dezentralisierung geht auch der Einsatz neuer politischer Kooperations- und Steuerungsformen einher: *Regional Governance* hat in den letzten Jahren als neuartige kooperative Steuerungsform regionaler Entwicklung stark an Bedeutung gewonnen (Keim 2008). Regionale Zentren und aktuelle Ansätze von regionalentwicklunglerischen Strategien in den schweizerischen Kontext einzuordnen, ist Gegenstand des nachstehenden Kapitels (Kap. 3).

3 Regionale Zentren im raumplanerischen und regionalpolitischen Kontext der Schweiz

Standort und Raumstruktur, Regionalentwicklung und Regionalpolitik sind nicht unabhängig voneinander (Hoppe, Rickson, Burch 2007; Maier, Tödtling, Trippel 2012: 9f.). Die im vorausgegangenen Kapitel (Kap. 2) dargelegten Theorien und Modelle von ländlicher Entwicklung und insbesondere von Zentrum-Umland-Beziehungen haben in vielen europäischen Ländern und in der EU, aber auch in der Schweiz seit den 1980er Jahren zu einer Neuorientierung der Raumordnungs- und Regionalpolitik geführt. Wettbewerbsfähigkeit, Solidarität und Nachhaltigkeit sind wichtige Schlagworte in der Raumentwicklung geworden. Angestrebt werden polyzentrale Raumstrukturen mit kompakten Städten und diversifizierten Regionen, welche durch leistungsfähige Achsen miteinander verbunden sind. Agglomerationen und Metropolregionen sollen durch spezifische Politikprogramme gestärkt werden, um wichtige Entwicklungsimpulse für das Umland zu entwickeln. Dazu werden kooperative regionale Handlungsansätze und neue Partnerschaften zwischen Stadt und Land gefordert. Solche übergeordnete Raumstrategien werden durch kleinräumige Entwicklungsstrategien ergänzt. Ziel ist es, die positiven *Trickling-Down-Effects* zu stärken und gleichzeitig die negativen Entzugseffekte, welche Agglomerationen auf das Umland ausüben können, zu minimieren.

In der Schweiz sind in den letzten 20 Jahren – wenn auch vergleichsweise spät – wichtige neue Leitlinien und Rahmenbedingungen für die ländliche Entwicklung und die Stadt-Land-Beziehung geschaffen worden; dies sowohl im Bereich der Raumordnung und Raumentwicklung (Raumkonzept Schweiz, 2012) wie auch im Bereich der Agglomerationspolitik (Agglomerationsprogramm, 2001) und der Regionalpolitik (NRP, 2008). Ziel dieses Kapitels ist es, die Thematik der regionalen Zentren und polyzentraler Raumentwicklung in den schweizerischen Kontext einzuordnen. Zunächst werden Hauptachsen regionaler Disparitäten und Herausforderungen an den ländlichen und alpinen Raum skizziert (Kap. 3.1). Danach wird das Konzept regionaler Zentren in den Kontext der Raumordnung (Kap. 3.2) und der Regionalpolitik (Kap. 3.3) in der Schweiz eingeordnet. Abschliessend wird ein Zwischenfazit über die politische Rolle und Bedeutung regionaler Zentren in der Schweiz gezogen (Kap. 3.4).

3.1 Regionale Disparitäten und Herausforderungen an den ländlichen Raum

Die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen im ländlichen Gebiet und darauf antwortende politische Förder- und Steuerungsinstrumente in der Schweiz haben sich in den letzten fünfzig bis sechzig Jahren grundlegend verändert. Der Wandel ist erstens quantitativer Natur, wobei sich dieser vor allem in einer Ausdehnung der Siedlungsfläche, dem Ausbau der Verkehrswege, Neubautätigkeiten ausserhalb von Bauzonen, Rationalisierung und Mechanisierung der Landwirtschaft, baulichen Eingriffen in das Gewässersystem, der Ausbreitung touristischer Infrastrukturen (v.a. Wintertourismus), Ver- und Entsorgungseinrichtungen und einem enormen Bodenverbrauch bemerkbar gemacht hat. Zweitens ist auch ein qualitativer Wandel dieser Räume erkennbar, welcher sich in einem Rückgang landschaftserhaltender Tätigkeiten, der Vereinheitlichung der Landnutzungsformen und damit verbunden einem Verlust an Vielfalt von Kulturlandschaften und betrieblich-strukturellen Veränderungen in der Landwirtschaft gezeigt hat (Rodewald 2001: 6ff.; ARE 2012). Demgegenüber steht das Selbstverständnis der Schweiz, welcher mit der zunehmenden Urbanisierung nicht Schritt gehalten hat und bis vor wenigen Jahren von einem ländlichen Bild geprägt war.

Regionale Disparitäten in der Schweiz. Diese Entwicklungen, insbesondere aber die Veränderung der klassischen Standortfaktoren Erreichbarkeit und Ressourcengebundenheit, der Deregulierung der Finanzmärkte und der Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten (Goebel & Jeanneret 2012: 4) haben in unterschiedlichen Regionen verschiedene Ausprägungen und Eigenschaften angenommen. Insbesondere zwischen den schnell wachsenden Agglomerations- und Metropolregionen und den ländlichen und peripheren Gebieten hat sich auf unterschiedlichen Ebenen, vor allem aber im sozioökonomischen Bereich, eine Kluft eröffnet. Heute ist die Schweiz geprägt von vielschichtigen, wenn auch im internationalen Kontext relativ geringen (Müller-Jentsch 2011:12), regionalen Disparitäten (Frey 2008: 79).

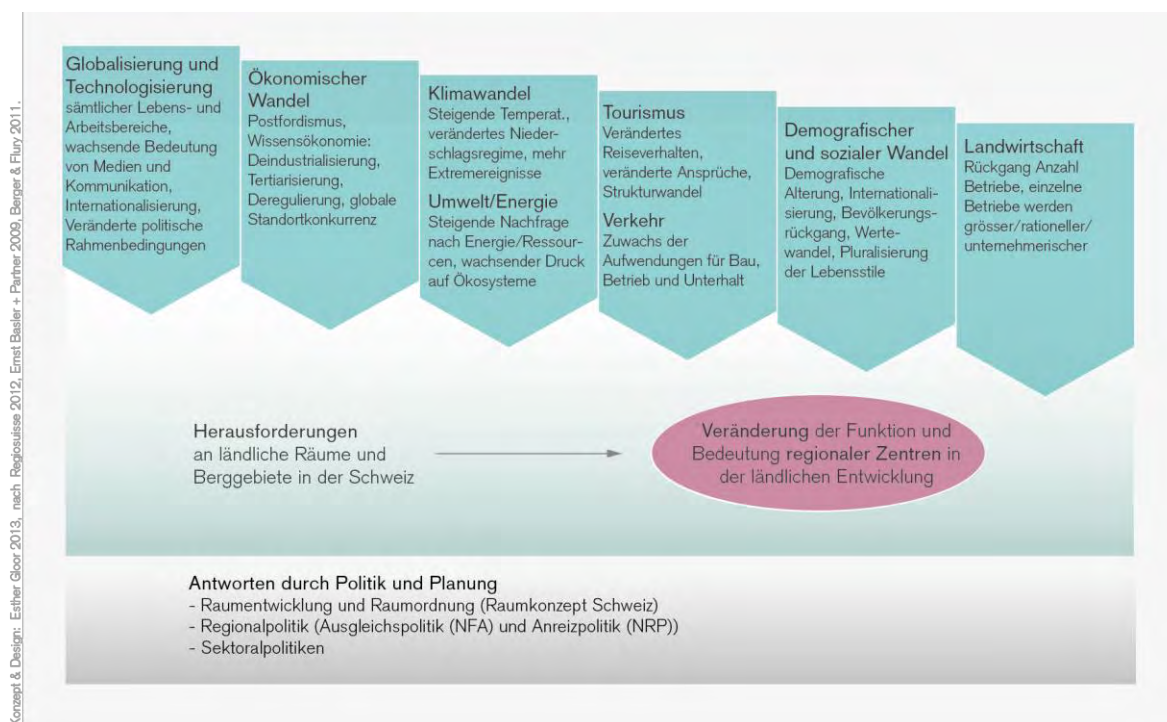


Abb. 3.1 Herausforderungen an ländliche Räume in der Schweiz

Diese Raummuster werden sich – wenn auch auf unterschiedlichen räumlichen Massstabsebenen und ohne einheitlichem Trend folgend – in vielen Bereichen weiter vertiefen und zu Wachstumsprozessen in Metropol- und Agglomerationsräumen, hingegen zu Schrumpfungsprozessen in peripheren Räumen und dem Berggebiet führen (Goebel & Ehrensperger 2009; Goebel & Jeanneret 2012; Müller-Jentsch 2011: 14). Kurzfristige Effekte, welche durch konjunkturelle Schwankungen verursacht werden, sind von langfristig wirkenden wirtschafts- und gesellschaftsstrukturellen Veränderungen überlagert. Wichtige Faktoren, welche laut Bundesamt für Statistik (BFS) regionale Disparitäten bedingen, prägen und selbst regionale Disparitäten widerspiegeln, sind: Die Wirtschaftsstruktur und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (vgl. Goebel & Jeanneret 2012: 7ff.), die öffentliche und private Infrastruktur (vgl. Goebel & Jeanneret 2012: 11ff.), Steuern (vgl. Goebel & Jeanneret 2012: 13ff.), Bildung, Forschung und Innovation (vgl. Goebel & Jeanneret 2012: 15ff.), demografische Raummuster (vgl. ARE 2006; Goebel & Jeanneret 2012: 21ff., Infras & SECO 2009), Mobilität und Erreichbarkeit (vgl. Goebel & Ehrensperger 2009: 36ff.), Einkommen, Verteilung und soziale Sicherheit (vgl. Goebel & Jeanneret 2012: 24ff.) und das Bau- und Wohnungswesen sowie Bodennutzung (vgl. Goebel & Jeanneret 2012: 27ff.).

Herausforderungen an Berggebiete und den ländlichen Raum. Durch die bereits vorhandenen und durch neue, sich vertiefende regionalen Unterschiede in der Schweiz sind insbesondere ländliche Räume und Berggebiete bereits heute und künftig mit neuen Herausforderungen und Problemen konfrontiert (vgl. Ernst Basler & Partner 2009; Infras & SECO 2009; SECO 2012; Berger & Flury 2011; Regiosuisse 2012; Pütz & Kruse 2011; Hiess & Pfefferkorn 2011; ARE 2012; Frey 2008: 31f.). Die grössten Herausforderungen sind unter anderem (Abb. 3.1): Bedeutungszuwachs der Wissensökonomie (Konzentration auf grosse Zentren); Demografische Alterung, Internationalisierung, Abnahme des Wohlstandverhaltens, Individualisierung der Gesellschaft und Pluralisierung der Lebensstile; Umwelt und Energie, Versuch der Effizienzsteigerung bei gleichzeitiger Zunahme von Verbrauch natürlicher Ressourcen und Energie, stärkerer Druck auf die Ökosysteme; Klimawandel, Temperaturen und Extremwetterereignisse nehmen zu, Niederschläge nehmen im Winter zu und im Sommer ab; Verkehr, Aufwendung für Bau, Betrieb und Unterhalt von Infrastruktur nehmen zu; Landwirtschaft, die Anzahl der Betriebe nimmt ab, einzelne Betriebe werden grösser, rationeller und unternehmerischer (Regiosuisse 2012; Berger & Flury 2011; Frey 2008: 93). Zudem wird ein funktionaler Differenzierungsprozess des ländlichen Raumes weiter zunehmen (Friedel & Spindler 2009: 13; Weingarten 2009). Das Problem liegt heute somit nicht mehr nur in der Abwanderung, sondern eher in strukturellen, wirtschaftlichen und

gesellschaftlich-kulturellen Problemen, auch in Landschafts- und Umweltveränderungen. In touristischen Regionen kommt zusätzlich zu den aufgeführten Aspekten ein Strukturwandel im Tourismus dazu (Egger 2004; SECO 2010). Diese Herausforderungen werden auch die Beziehung zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen sowie zwischen regionalen Zentren und ländlichen und peripheren Regionen verändern, wobei sowohl Stärken, Schwächen, Chancen, als auch Risiken vorhanden sind. Beim Versuch, diesen Herausforderungen regionalpolitisch zu begegnen, müssen diese deshalb differenziert betrachtet und in Strategien miteinbezogen werden.

3.2 Regionale Zentren in der Raumordnung und Raumentwicklung

Ländliche Räume werden heute von den Agglomerationen im wirtschaftlichen Wachstum zurückgelassen. Das nach der Rezession von 1991 und 1995 eingesetzte wirtschaftliche Wachstum in der Schweiz zeigt zentralisierenden Charakter. Gewinner sind die Metropolräume, Verlierer die ruralen Gebiete und Klein- und Mittelagglomerationen (Schuler, Perlik, Pasche 2004: 8f.). Gründe sind vor allem in der Abhängigkeit des kurzfristig ablaufenden wirtschaftlichen Strukturwandels zu sehen und in einem gleichzeitig verlaufenden grundlegenden Strukturwandel in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen. Auch die neue Attraktivität und das Bedürfnis nach Urbanität haben diesen Trend unterstützt (Frey 2008: 21ff.). Ziel von Raum- und Regionalentwicklung ist es, die Ungleichheitsprozesse zwischen Regionen aufzuhalten und ein Gleichgewicht der Lebensverhältnisse herzustellen, Ressourcenschutz voranzutreiben und nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Grundzüge der Raumordnung Schweiz (1996). Analog zum Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) (Güldenbergs & Preising 2009; Thoma 2009) hat auch der Schweizerische Bundesrat 1996 in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz (GROCH) die Grundsätze zu einer Steuerung der Regionalentwicklung festgelegt. Diese normativen Vorstellungen des Bundesrates basierten auf einer Raumtypisierung nach Regionstypen/Einwohnerdichte, nach Siedlungs- und Landschaftstypen sowie nach funktionalen Räumen und Stadt-Land-Beziehungen. In den GROCH wurden die 1990 definierten Metropolitanräume aufgegriffen und daraus das Konzept der Metropolitanregionen im Zusammenhang mit einem **polyzentrischen Städtenetz** entwickelt. Städtische Gebiete sollen vernetzt und gestärkt werden; der Landschaftsverbrauch soll gleichzeitig eingedämmt werden. Das Konzept betraf einerseits die Kernstädte und deren Herausforderungen, was 2001 in die Umsetzung einer Agglomerationspolitik mündete. Auch **ländliche Gebiete** („nicht-städtische Gebiete“) wurden in diesem Konzept definiert und deren Bedeutung für die Schweiz festgelegt: Sie dienen als Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum und haben eine zentrale Bedeutung für den ökologischen Ausgleich und den Ressourcenschutz (Rodewald 2001: 9ff.). Zudem sind ländliche Räume Ausgleichsräume von Rezessionen (ökonomisch), Umweltkrisen (ökologisch) und gesellschaftlichen Krisen (soziokulturell). Auf dieser Bedeutungszuschreibung beruht die Annahme einer gemeinsamen Interessenslage von ruralen Gebieten und klein- bis mittelgrossen Städten und ein regionalpolitisches Bedürfnis ihrer politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung (Schuler, Perlik, Pasche 2004: 10f.), weshalb ländliche Gebiete als förderungswürdige Regionen anerkannt wurden (Schweizerischer Bundesrat et al. 1996: 23).

Differenzierung ländlicher Räume. Die in den letzten Jahrzehnten entstandenen grossen Agglomerationen haben zu einer starken Zersiedelung des Raumes geführt, weshalb im schweizerischen Kontext nicht mehr von einem zusammenhängenden ländlichen Raum gesprochen werden darf. Vielmehr steht zur Diskussion, ob es in der Schweiz einen ländlichen Raum überhaupt noch gibt (Schuler, Perlik, Pasche 2004: 5). Er muss heute differenziert und neu definiert werden. Um Strategien der Raumentwicklung gezielt und kontextualisiert formulieren zu können, wurden in den GROCH die ländlichen Gebiete in vier Typen differenziert und spezifische Strategien vorgeschlagen (Schweizerischer Bundesrat et al. 1996: 23, 37):

- **Mittelland:** Wohnlichkeit und Eigenständigkeit erhalten und ausbauen,
- **Jurabogen:** Qualität der ländlichen Wohn- und Wirtschaftsstandorte erhalten und ausbauen,
- **Voralpen:** Regionale Zentren stärken, Kulturlandschaften erhalten,
- **Alpenraum:** Als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten und stärken, umweltfreundlicher Tourismus fördern.

Raumkonzept Schweiz (2012). Mit dem Raumkonzept Schweiz (2012) hat der Schweizerische Bundesrat die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 weiterentwickelt und Steuerungsmassnahmen der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung beschlossen. Es wurde gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden erarbeitet (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012). Ziel ist es, die durch die Zunahme der Mobilität, den erhöhten Lebensstandard und die Siedlungsausdehnungen entstandenen positiven und negativen Entwicklungen sowie begleitende Faktoren auf Bundesebene zu koordinieren und zu lenken. Es handelt sich um ein Vorstellungsbild der künftigen Entwicklung der Schweiz, welches als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für relevante raumwirksame Tätigkeiten dient und eine polyzentrale Raumstruktur anstrebt. Ferner sollen unter anderem die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhöht, ihre regionale Vielfalt gestärkt und das Denken und die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen verbessert sowie Siedlung und Landschaft aufgewertet werden.

Hauptstrategien der räumlichen Entwicklung. Im Raumkonzept Schweiz sind drei Strategien und Handlungsansätze definiert. Diese sind – wie andere raumplanerische und raumentwicklerische Politikbereiche – an der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes ausgerichtet (Schweizerischer Bundesrat 2012). Es sind dies (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012):

1. **Handlungsräume** bilden und ein **polyzentrisches Netz von Städten** und Gemeinden stärken,
2. **Siedlungen** und **Landschaften** aufwerten,
3. **Verkehr, Energie und Raumentwicklung** aufeinander abstimmen.

Als Handlungsräume werden gross-, mittel- und kleinstädtisch oder alpin geprägte Handlungsräume vorgeschlagen. Im Bereich **ländlicher Räume** erfolgt eine Einteilung in Agglomerationen und isolierte Städte, peri-urbaner ländlicher Raum, alpine Tourismuszentren und peripherer ländlicher Raum (Regiosuisse 2011). Finanzielle Förderung muss demnach auf diese Handlungsräume abgestimmt werden (Schilliger 2010). Während das Agglomerationsprogramm sich mit Agglomerationen und isolierten Städten befasst, liegen der peri-urbane ländliche Raum, alpine Tourismuszentren und der periphere ländliche Raum grösstenteils im Wirkungssperimeter der NRP.

Kasten 3.1

Definition ländlicher, klein- und mittelstädtischer Zentren im Raumkonzept Schweiz

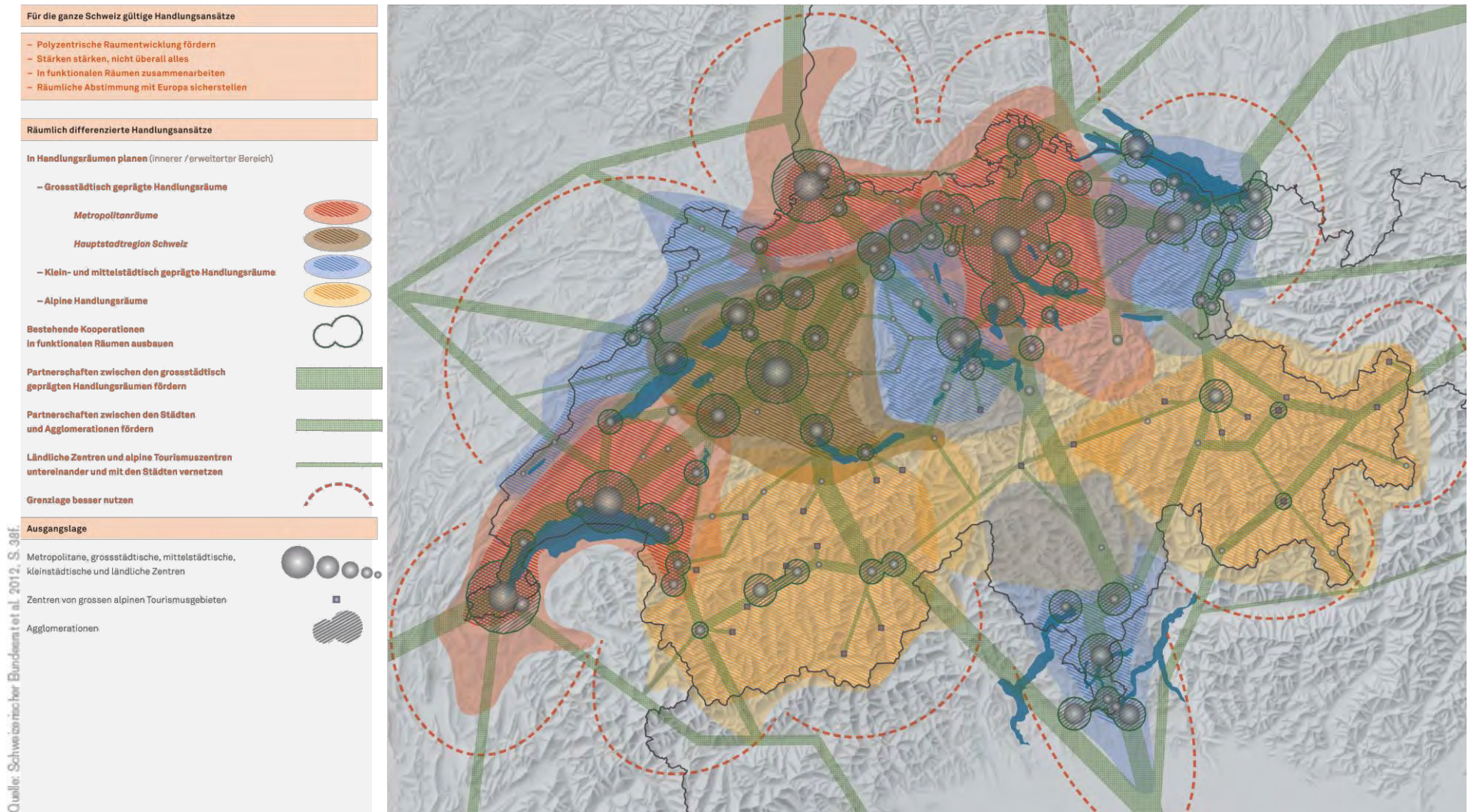
(Schweizerischer Bundesrat et al. 2012: 99)

„Ein **ländliches Zentrum** bezeichnet eine Gemeinde im ländlichen Raum mit wichtigen zentralörtlichen Funktionen für das Umland und die umliegenden Gemeinden (Bildung, Gesundheitswesen, Verwaltung und Versorgung, aber auch Arbeitsplätze). In den Karten des Raumkonzepts Schweiz (Karte 3.1) sind ländliche Zentren aufgeführt, die eine gewisse Distanz zur nächsten Agglomeration und – je nach Distanz – zwischen 10'000 und 2'000 Einwohner und Einwohnerinnen aufweisen.“

„**Klein- und mittelstädtische Zentren** sind Städte, die eine wichtige Zentrumsfunktion auf regionaler oder nationaler Ebene haben. Ein kleinstädtisches Zentrum hat zusammengezählt mindestens 8'500 Einwohner und Einwohnerinnen sowie zusätzlich mindestens 3'500 Beschäftigte (Vollzeitäquivalent); ein mittelstädtisches Zentrum hat mindestens 40'000 Einwohner und Einwohnerinnen sowie Beschäftigte (Vollzeitäquivalent). Zudem ist ein klein- oder mittelstädtisches Zentrum mindestens zehn Kilometer von einem grösseren Zentrum entfernt oder bildet die Kerngemeinde einer Agglomeration.“

Bedeutung polyzentraler Raumstruktur und regionaler Zentren.

Im Zusammenhang dieser Arbeit ist insbesondere die erste Strategie von grosser Bedeutung, zumal darin die Förderung eines polyzentrischen Netzes von Städten und Gemeinden angestrebt wird. Idee ist eine polyzentrisch geprägte, über grössere und kleinere Zentren vernetzte Schweiz. Dadurch sollen kurze Verkehrsdistanzen entstehen, der Zugang zu Arbeitsplätzen erleichtert werden, Versorgungs-, Bildungs-, Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen räumlich dezentral und gut erreichbar angeordnet sein. Durch die Stärkung regionaler Zentren (zur Definition, s. Kasten 3.1) mithilfe von Gütern und Dienstleistungen soll die Abwanderung gestoppt werden (Schilliger 2010). Dadurch können in einzelnen Teilräumen Kräfte gebündelt und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden. Zwischen den gross-, mittel- und kleinstädtischen Zentren soll eine enge Kooperation gepflegt und dadurch Synergien in Bildung, Verkehr, Tourismus und Wirtschaftsförderung genutzt werden können.



Karte 3.1 Raumkonzept Schweiz (2012), Strategie 1: Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken

Gerade den ländlichen und alpinen Zentren kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu: „Ländliche Zentren übernehmen eine wichtige Rolle für die Entwicklung und Versorgung des ländlichen Raums. Um ihre Position zu sichern, sind wirtschaftliche Potenziale und die überkommunalen Versorgungsfunktionen einer ländlichen Region auf ihre Zentren zu lenken. Auch die alpinen Tourismuszentren erfüllen wichtige Zentrumsfunktionen. Damit die ländlichen und alpinen touristischen Zentren ihre Funktion erfüllen und ihre Potenziale ausschöpfen können, sind ihre Beziehungen zu anderen Städten gezielt aufzuwerten und zu fördern“ (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012: 37).

3.3 Regionale Zentren in der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes

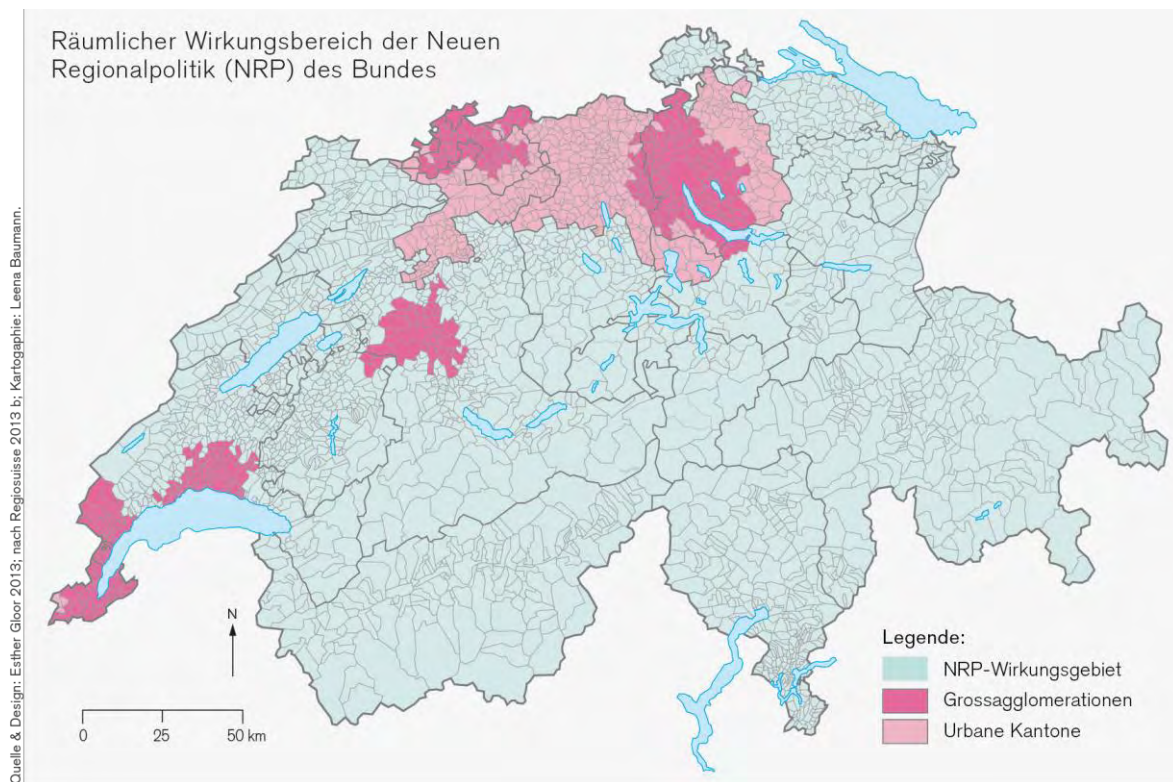
In der vorliegenden Arbeit liegt der räumliche Schwerpunkt zur Untersuchung von Zentrum-Umland-Beziehungen regionaler Zentren im ländlichen und peripheren Raum, welcher durch die Regionalpolitik des Bundes gestärkt und unterstützt wird. Im Gegensatz zur Politik für Siedlungsgebiete (z.B. Agglomerationsprogramm des Bundes) hat Regionalpolitik im ländlichen Kontext der Schweiz eine jahrzehntelange Tradition. Bereits in den 1960er Jahren wurde vom Bundesrat der Grundsatz gefasst, regionale Disparitäten abzubauen, welche zu einer zunehmenden Landflucht führten. Es folgten mehrere Förderprogramme: Erwähnt seien hier das Investitionshilfegesetz (IHG) (1974-2007), welches Investitionen im Berggebiet durch zinslose Darlehen förderte; der Bonny-Beschluss (1995-2007), welcher Steuererleichterung, Zinskostenbeiträge und die Übernahmen von Bürgerschaftsverlusten als Instrumente einsetzte; Innotour (Totalrevision 2012), ein Förderinstrument für Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus; RegioPlus (1997-2007), das Impulsprogramm zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum. Regionale Zentren waren in diesen politischen Massnahmen bis anhin kaum ein Thema.

Ausrichtungen der Neuen Regionalpolitik (NRP). Die beiden politischen Stützpfeiler für die Unterstützung ländlicher Gebiete sind heute vor allem der interkantonale Finanzausgleich (NFA; Ausgleichspolitik) und die Neue Regionalpolitik (NRP; Anreizpolitik). Diese werden durch Zusammenarbeit mit anderen politischen Bereichen in diversen Sektoralpolitiken unterstützt. Erst im vergangenen Jahrzehnt erfolgte somit ein Paradigmenwechsel der Schweizer Regionalpolitik, indem die neu eingeführte NRP nicht mehr eine Ausgleichs-, sondern eine Wachstumspolitik darstellt. Seit 2008 versucht der Bund im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP), ländliche Gebiete bei der Umsetzung derer Entwicklungsprogramme für die Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen (Karte 3.2) (SECO 2008: 4f.). Demnach steht heute die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen durch Unternehmertum und Innovation – eher als der Abbau regionaler Disparitäten – im Zentrum der Politik (Baumgartner et al. 2010; Scheidegger 2011). Dazu wird das endogene Potenzial in den Regionen identifiziert und Partnerschaften zwischen ländlichen Gebieten und Wachstumsmotoren gestärkt (Scheidegger 2011: 5). Die derzeitige Strategie der Regionalpolitik verfolgt somit das Ziel, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Dies sollte die nationale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, was insgesamt einer endogenen und innovationsbasierten Strategie regionaler Entwicklung entspricht (vgl. Kap. 2). In der NRP sind drei Hauptanliegen regionaler Entwicklung definiert:

- **Ausrichtung 1:** Gestärkte Wirtschaft in den Regionen
- **Ausrichtung 2:** Koordination der Regionalpolitik mit den Bundesämtern
- **Ausrichtung 3:** Know-how für die Regionalpolitik und ihre Mitspieler

Die **Ausrichtung 1** ist der „Hauptpfeiler“ der NRP (SECO 2008: 4) und strebt eine endogene Entwicklung in den Regionen an. Priorität liegt in Innovationen und eine auf den Markt ausgerichtete Wirtschaft. Innerhalb dieser Ausrichtung sind für das erste Mehrjahresprogramm (MJP) (Kasten 3.2) mehrere Hauptschwerpunkte definiert (SECO 2008: 4f.):

- Die Regionalpolitik unterstützt die **Anpassung der ländlichen Regionen** an die globalisierte Wirtschaft.
- Die Regionalpolitik unterstützt **exportorientierte Wertschöpfungssysteme**.
- Die Regionalpolitik berücksichtigt die **Gesetze des Marktes**.
- Die **regionalen Zentren** bilden die **Entwicklungsmotoren**.



Karte 3.2 Wirkungssperimeter der Neuen Regionalpolitik (NRP)

Stärkung regionaler Zentren als Schwerpunkt. Gesetzliche Grundlage der NRP bildet das Bundesgesetz über die Regionalpolitik von 2006. Darin wird die Förderung der regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung als Grundsatz verankert: „Die regionalen Zentren bilden die Entwicklungsmotoren“ (Bundesgesetz über die Regionalpolitik, Art. 2; Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2006). Fördergelder der Neuen Regionalpolitik sollen sich nunmehr auf regionale Zentren konzentrieren. Auch eine partnerschaftliche Kooperation zwischen Zentrumsgemeinden und ihrem Umland soll verbessert und angestrebt werden. Einer der Schwerpunkte der NRP, regionale Zentren als Entwicklungsmotoren zu fördern, basiert auf diesem Gesetz und wird wie folgt definiert: „Die Regionalpolitik wirkt im Berggebiet, im weiteren ländlichen Raum und in Grenzregionen. Dieser Strategie sind jedoch Grenzen gesetzt. Ländliche Regionen funktionieren nur mit starken Zentren. Beispiele dafür sind das Wallis mit Sitten, Brig, Naters oder Visp; der Jurabogen mit Delsberg und Neuenburg; Graubünden mit Davos, St. Moritz oder Chur. Die Regionalpolitik ermöglicht Kooperationen zwischen den regionalen Zentren und ihren umliegenden Gebieten“ (SECO 2008: 5).

Mit einem regionalpolitischen Fokus auf regionale Zentren wird davon ausgegangen, dass ländliche Regionen und das Berggebiet nur beschränkte endogene Kapazitäten und Ressourcen für deren Entwicklung besitzen. Hauptziel der Förderung ist es, in den Regionen Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Ländliche klein- bis mittelgrosse Städte sollen daher gewissen Bildungs-, Gesundheitsversorgungs- und übrigen Einkaufs- und Dienstleistungsfunktionen aufweisen sowie wichtige Knotenpunkte für den Verkehr darstellen (Schneider 2012). Die Grundlage dieses Ansatzes liegt in den bereits besprochenen Zentrums- und Agglomerationseffekten, welche eine positive Entwicklung auf das ländliche Umland haben können (vgl. Kap. 2), indem für das Umland sogenannte Grössen-, Verbund-, Bereichs- oder Branchenvorteile entstehen („*economies of scope and of scale*“) (SECO 2008: 5; Schilliger 2010). Schuler (zit. in Schilliger 2010: 8) hält fest, dass „... die Zentren sowohl Dienstleistungen der öffentlichen Hand wie auch privater Unternehmer anziehen und zu wichtigen Motoren für ihr Umland werden“. Diese Vorteile und Effekte werden demnach nicht nur von (Gross-)Agglomerationen ausgehend angenommen, sondern würden dank Gesetzmässigkeiten auch auf regionale Zentren übertragen werden können.

Kasten 3.2**Die NRP und deren Umsetzungsprozess zwischen Bund, Kantonen und Regionen**

(SECO 2008)

Die Ausrichtung 1 der NRP verfolgt das Ziel, durch konkrete Projektfinanzierung in spezifischen räumlichen und inhaltlichen Bereichen die ländlichen Räume, Berggebiete und Grenzregionen zu fördern.

Inhaltliche Richtlinien:

- Das Projekt entspricht den strategischen Schwerpunkten der übergeordneten Entwicklungsstrategie der Kantone.
- Das Projekt fördert den Export von Gütern und Dienstleistungen aus der Region, dem Kanton oder der Schweiz.
- Das Projekt ist innovativ.
- Das Projekt erfüllt aktuelle ökologische und soziale Standards.

In vielen Kantonen überschneiden sich ländliche Räume mit Tourismusregionen, weshalb viele Projekte im Bereich des Tourismus liegen (in der ersten Periode des MJP 2008-2015 flossen mehr als 50% der Gelder in touristische Projekte).

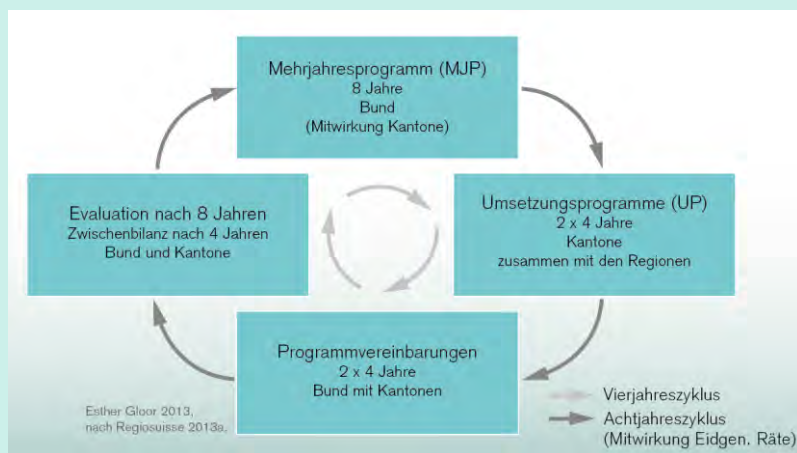
Räumliche Richtlinien:

- Das Projekt orientiert sich nicht an den in Landkarten eingetragenen institutionalisierten Gebieten, sondern an den tatsächlichen Wirtschaftsräumen – so genannten „funktional zusammenhängenden Räumen“ (vgl. Karte 3.2).

Finanzielle Richtlinien:

„Der Bund bezahlt jährlich durchschnittlich 40 Millionen Franken à fonds perdu. Rund 50 Millionen Franken gibt er für rückzahlbare Darlehen aus. Für die Umsetzung ihrer Programme bezahlen die Kantone mindestens gleich viel wie der Bund. Darüber hinaus erbringen in den meisten Fällen die Projektträger selber Eigenleistungen. Im Vordergrund der Regionalpolitik steht die Wirtschaft. Der Bund unterstützt ausschliesslich Projekte, welche die Region als Wirtschaftsstandort stärken. Die Umsetzung von Wohnstandortstrategien kann aus der Sicht einzelner Regionen und Kantone sinnvoll sein. Sie fällt jedoch nicht in den Förderbereich der regionalpolitik des Bundes. Die Förderung einzelner Unternehmen ist im Rahmen der Regionalpolitik nicht möglich. Die Regionalpolitik fördert Grundlagenarbeiten (vorwettbewerblicher Bereich) und Projekte, von denen mehrere Betriebe, Branchen oder Wertschöpfungsketten profitieren (überbetrieblicher Bereich).“

Die Umsetzung der NRP erfolgt nicht nur räumlich, sondern auch institutionell so weit wie möglich dezentriert, was eine Anpassung an kantonale und lokale Gegebenheiten ermöglicht. Die Bundesversammlung definiert jeweils in einem achtjährigen Mehrjahresprogramm (MJP) (derzeit 2008-2015) die inhaltlichen und räumlichen Förderschwerpunkte, die Förderinhalte sowie die Fördermittel. Die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik auf Bundesebene erfolgt vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Den Kantonen kommt aber bei der Konzeptionierung, der Umsetzung und der Mitfinanzierung der NRP eine zentrale Rolle zu. Innerhalb des MJP des Bundes arbeiten die Kantone jeweils im Vierjahreszyklus Umsetzungsprogramme (UP) aus (derzeit 2012-2015). Darin wird das MJP auf kantonale Entwicklungsziele und -strategien abgestimmt. Die UPs bilden die Grundlage für die Entwicklung konkreter Projekte, welche durch die Kantone, die Regionen und regionale Entwicklungsträger initiiert werden und sowohl den Zielen der regionalen Entwicklungsstrategien, der kantonalen UPs wie auch den MJPs auf Bundesebene entsprechen. Die Finanzierung von Projekten erfolgt über Bundes- und Kantonsgelder, welche bei der jeweiligen kantonalen Zuständigkeit im Kanton beantragt werden. Regelmässig werden diese Abläufe und Prozesse evaluiert.



Die Förderung regionaler Zentren ist somit als eines der Grundziele der NRP auf Bundesebene formuliert; die konkrete Ausformulierung und Definition förderungswürdiger Zentren und deren Einbettung in einen raumentwicklerischen Zusammenhang obliegt aber den Kantonen und regionalen Entwicklungsstrategien, weshalb die Förderung regionaler Zentren in unterschiedlichen Kantonen auch verschieden interpretiert und umgesetzt wird (zum Umsetzungsprozess der NRP, vgl. Kasten 3.2). Regionale Zentren dürften bei der Umsetzung der NRP künftig eine noch entscheidendere Rolle spielen, weil die dezentrale Organisation der Regionalpolitik eine angepasste, kontextualisierte und auf lokalspezifische Herausforderungen angepasste Strategie erlaubt.

Als Bindeglieder zwischen ländlichen Räumen und Agglomerationen und Metropolräumen sind regionale Zentren in der Ausarbeitung solcher Strategien zentral.

Bisherige Resultate und Erfolge. Das erste Mal nach Einführung der NRP wurde 2010 durch das SECO versucht, die Wirkung der NRP zu messen und zu evaluieren. Für den Grundsatz, regionale Zentren zu stärken, wurden dabei Folgendes festgestellt und Implikationen daraus abgeleitet (Egli 2011):

- Das **Bewusstsein** für die Bedeutung der Zentren ist noch wenig ausgeprägt: „Die Zentren müssen sich ihrer Motorenrolle bewusst sein und Projekte initiieren respektive mit den ‚peripheren‘ Regionen zusammenarbeiten, um eine regionale Entwicklung zu generieren“ (SECO, Umfrage bei den kantonalen Fachstellen NRP, August 2010, zit. in Egli 2011: 26).
- Durch eine Begrenzung des räumlichen Wirkungssperimeters der NRP ist die **Zusammenarbeit in funktionalen Regionen und mit Agglomerationen** eingeschränkt, zumal bei einer Kooperation von ländlichen oder peripheren Gebieten mit Agglomerationen die Effekte ausserhalb der Zentren nachgewiesen werden müssen.
- Ferner wurde deutlich, dass die Umsetzung des **Grundsatzes, regionale Zentren zu stärken, anspruchsvoll** ist und erst einzelne Projekte identifiziert werden konnten, welche einen solchen Grundsatz zum Ziel gesetzt und umgesetzt haben.

Daraus werden zwei Implikationen abgeleitet: Erstens müssen das SECO und die Kantone die Zentren als Motoren der Regionalentwicklung verstärkt wahrnehmen und ihnen Beachtung schenken. Zu diesem Zweck hat das SECO die Rolle der Zentren als Bewertungskriterium für die zweite Umsetzungsperiode (2012-2015) (vgl. Kasten 3.2) aufgenommen. Zweitens müssen die Kantone die regionalen Zentren gemäss Bundesgesetz von 2006 noch stärker als Motoren der Regionalentwicklung nutzen. Schilliger (2010) schlägt demnach drei inhaltliche Stossrichtungen für die Entwicklung regionaler Zentren vor:

- Fokussierung auf Ausbau des **Versorgungs- und Dienstleistungsangebotes**. Ein lebendiges, attraktives Zentrum hat Motorenfunktion.
- Konzentration von Funktionen, wie Arbeitsplätze in **Gewerbe- und Industrieparks**. Diese müssen von mehreren Gemeinden unterhalten, gesteuert und besteuert werden. Wichtig ist ein Lasten-Nutzen-Ausgleich zwischen den Gemeinden.
- **Strukturen und Neuorganisation** von Regionen und Zentren. Verstärkte Kooperation zwischen einzelnen Kommunen, Fusionen von Gemeinden und Übernahme von Zentrumsfunktionen können Synergien erzeugen und Ressourcen freisetzen.

3.4 Zwischenfazit zu regionalen Zentren in der Raumordnungspolitik und Regionalpolitik der Schweiz

In diesem Kapitel wurde die Thematik regionaler Zentren als Wachstumsmotoren der ländlichen Entwicklung in den schweizerischen Kontext der Raumordnungs- und Regionalpolitik eingeordnet. Es wurde aufgezeigt, dass insbesondere der ländliche Raum durch die sich abspielenden sozialen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Veränderungen mit wesentlichen Herausforderungen konfrontiert ist. Gerade durch den Strukturwandel und die Entstehung postfordistischer und postmoderner Wirtschafts- und Raumstrukturen weisen ländliche und alpine Räume der Schweiz im globalen Wettbewerb Standortnachteile und eine grosse wirtschaftliche, soziale und ökologische Vulnerabilität auf. Raumordnungspolitik und Regionalpolitik versuchen, als Antwort auf diese Herausforderungen politische Massnahmen zu treffen und den ländlichen Raum durch unterschiedliche Instrumente und wirtschaftsbegünstigenden Rahmenbedingungen zu stärken.

Regionale Zentren im schweizerischen Kontext. Wesentliche Stützpfiler in diesem Bereich, welche in diesem Kapitel diskutiert wurden, sind das Raumkonzept Schweiz, welches seit 2012 die räumliche Entwicklung in sämtlichen Bereichen auf Bundesebene zu steuern versucht, und die NRP, welche seit 2008 als Anreizpolitik mit endogenem Ansatz Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit ländlicher und peripherer Regio-

nen in der Schweiz fördern soll. Regionale Zentren sind in beiden Politikbereichen verankert. Sollen sie im Rahmen des Raumkonzeptes Schweiz Teil eines vernetzten, polyzentralen Städtesystems der Schweiz sein, welches kurze Verkehrsdistanzen aufweist, den Zugang zu Arbeitsplätzen erleichtert und Versorgungs-, Bildungs-, Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen räumlich dezentral und gut erreichbar macht, werden sie in der NRP als Förderschwerpunkt festgelegt. Durch Ausbreitungseffekte sollen sie dem ländlichen Umland den Zugang zu wirtschaftlicher Entwicklung, Unternehmertum und Innovationskraft ermöglichen.

Kritische Betrachtungen des regionalen-Zentren-Konzeptes. Die Idee, Fördermittel auf regionale Zentren zu konzentrieren, ist nicht unumstritten. Schmid (2011) definiert in seiner Dissertation zu Zentrum-Umland-Beziehungen im schweizerischen Alpenraum verschiedene Zentrumstypen und betont die mögliche Rolle regionaler Zentren im Alpenraum als Wachstumsmotoren, wenn diese gut ausgebaute Dienstleistungsfunktionen aufweisen (vgl. Kap. 2.3). Industriell geprägte Zentren aber würden die Entwicklung im Umland nur dann ankurbeln können, wenn eine Kette der Zulieferer und Abnehmer eng verknüpft sind – oft läuft der Trend gar in die gegenteilige, ungewünschte Richtung, zumal der Produktion vor- oder nachgelagerte Beziehungen immer internationaler werden. Laut dieser These können nicht alle Zentren als Wachstumsmotoren fungieren; einige würden aber immerhin eine Abwärtsspirale der Region hemmen: „Gerade in peripheren Regionen haben Zentren einen weiteren Verlust von Arbeitsplätzen gestoppt und die Ausdünnung des Dienstleistungsangebotes vermindert“ (Schmid 2011, zit. in Schilliger 2010: 8). Die Wahrnehmung regionaler Zentren als Entwicklungsmotoren und deren kritische Betrachtung im schweizerischen regionalpolitischen Kontext bedarf daher einer Klärung und ist der Fokus der qualitativen Analyse im Teil II der vorliegenden Arbeit (Kap. 6-8).

Teil II

Qualitative Studie zur Bedeutung und Funktion regionaler Zentren im ländlichen Kontext der Schweiz

4 Methodisches Vorgehen zur qualitativen Studie

Für die in Teil II durchgeführte Datenerhebung und -auswertung wurde ein qualitatives Vorgehen gewählt. Um den Prozess dieser Studie transparent darzulegen, wird im Folgenden der Forschungsprozess, das Vorgehen bei der Methodenwahl und das Forschungsdesign (Kap. 4.1) dargelegt, die Regionenauswahl begründet (Kap. 4.2), die Auswahl der Stichprobe (Kap. 4.3) und die Konzeption des Leitfadens erklärt (Kap. 4.4), die Datenerhebung und -auswertung dargelegt (Kap. 4.5) und abschliessend kritisch reflektiert.

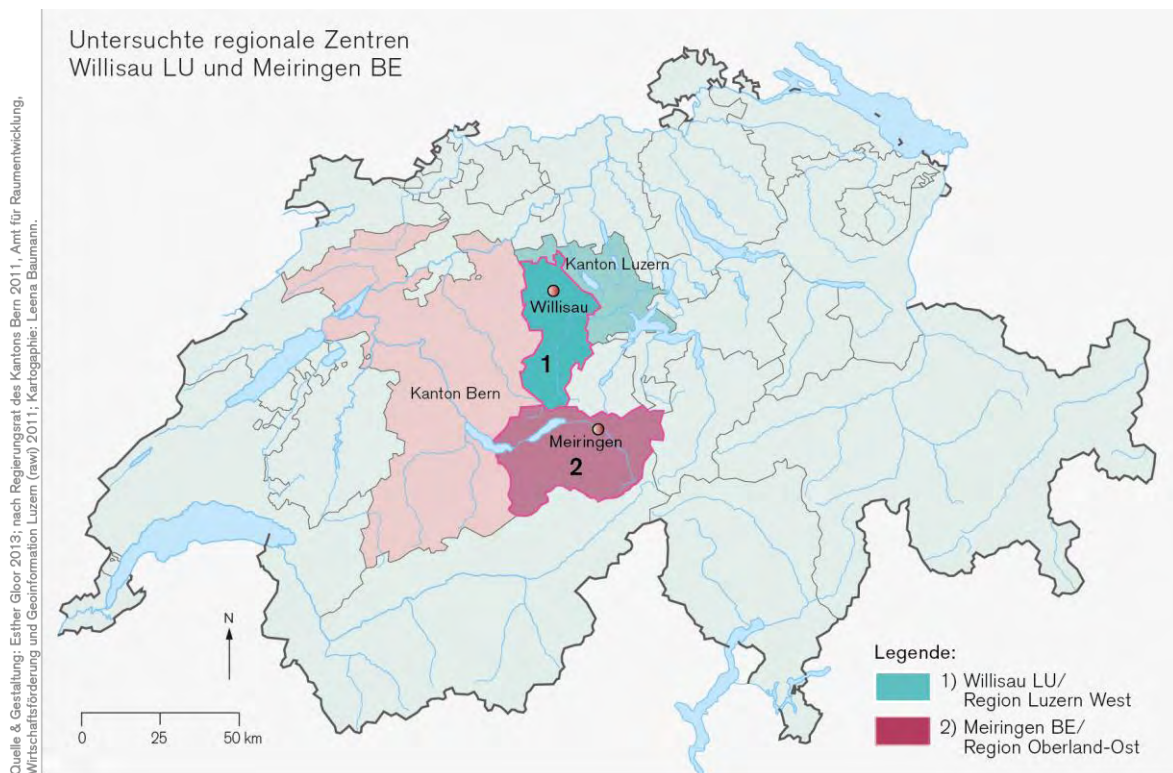
4.1 Methodenwahl und Forschungsdesign

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurde neben der Analyse und Synthese von Literatur zum Thema der regionalen Zentren und deren Rolle in der regionalen Entwicklung (vgl. Kap. 2, Kap. 3) ein qualitativer Forschungsansatz in Form von Experteninterviews gewählt. Durch ein induktives Verfahren wurde somit die von theoretischen Ansätzen zur Regionalentwicklung abgeleiteten und in der NRP umgesetzten Ansätze der polyzentralen Raumentwicklung in ländlichen Regionen und deren Rolle und Wirkung für deren Entwicklung geprüft. Ein Überblick über den gesamten forschungsmethodischen Ablauf der qualitativen Studie wurde zuvor dargestellt (Abb. 1.2). Die zentralen Forschungsfragen waren:

- Welche **Bedeutung und Funktion** kommt regionalen Zentren im schweizerischen Kontext in der Regionalentwicklung und in der Regionalpolitik zu?
- Welche **Handlungsoptionen und Strategien** sind allgemein und unter Berücksichtigung der NRP möglich und effizient, um regionale Zentren zu stärken?
- Wie werden regionale Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung **regionalpolitisch inwertgesetzt**? Was sind Kritikpunkte und alternative regionalpolitische Strategien?

Experteninterviews als Erhebungsmethode. Die Datenerhebung erfolgte durch leitfadenbasierte Experteninterviews. Ziel dieser Forschungsmethode ist es, konkretes Expertenwissen von Personen abzufragen, wobei der Leitfaden den inhaltlichen Rahmen des Interviews vorgibt (Flick 2011: 214ff.). Experteninterviews gelten als spezialisierte Art des qualitativen Leitfadeninterviews: Die interviewte Person wird nicht als Person, sondern in seiner Funktion als Experte für bestimmte, themenrelevante Handlungsfelder kontaktiert und befragt (Mayer 2013: 37ff). Dabei wird angenommen, dass der Experte in dessen Position und Funktion als Repräsentant einer ganzen Gruppe von Personen steht. Die Rollen des Interviewers und des Experten sind durch die Thematik definiert: Während der Experte auf diese Eigenschaft abstrahiert wird, muss der Interviewer gleichzeitig durch den Leitfaden führen und dadurch zeigen, dass er mit der vorgegebenen Thematik vertraut ist (Mayer 2013: 38). Der Leitfaden wird als Orientierungsrahmen und Gerüst für die Gespräche verwendet, wobei der Fokus immer wieder auf die Forschungsfragen gelenkt wird (Flick 1999: 112ff.; Mayer 2013: 37ff.). Durch offen formulierte Fragen wird den interviewten Experten bei dieser Methode ein gewisser Spielraum bei der Beantwortung der Fragen gewährt. Gleichzeitig erhöht der Einsatz eines detaillierten Leitfadens durch die darin gegebene inhaltliche und zielorientierte Struktur die Vergleichbarkeit der Daten.

Einbettung in den theoretischen, politischen und regionalen Kontext. Um die Aussagekraft der qualitativ gewonnenen Daten zu erhöhen, wurde parallel zur empirischen Studie theoretische, politische und regionale Literatur recherchiert, studiert und verarbeitet. Dadurch konnte der Forschungsgegenstand präzise beschrieben werden. Darauf basierend erfolgte die Erarbeitung eines Interviewleitfadens, die Festlegung der zwei Untersuchungsregionen und die Auswahl der Interviewpartner konzeptbasiert und fundiert unter Einbezug theoretischen Wissens (vgl. Flick 1999: 10; Mayer 2013: 25). Die offene Herangehensweise in den Experteninterviews wurde somit laufend durch theoretische Prüfung und Konkretisierung ergänzt und in das gewonnene Wissen eingebettet, was für eine korrekte Interpretation der Daten zentral war.



Karte 4.1 Die beiden untersuchten regionalen Zentren Willisau LU und Meiringen BE in ihrem regionalen und kantonalen Kontext

Die theoretische Abstützung erfolgte in drei Bereichen:

- **Theoretische Grundlage (vgl. Kap. 2):** Analyse und Synthese regionalökonomischer Modelle und Theorien zur Zentrums-Umland-Beziehung von Städten im Zusammenhang ländlicher Entwicklung.
- **Wissenschaftliche Grundlage (vgl. Kap. 2):** Einbezug von wissenschaftlichen Studien und Arbeiten zur Rolle regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung im schweizerischen und im ausländischen Kontext.
- **Raumpolitische Grundlage (vgl. Kap. 3):** Einordnung der Thematik in raumplanerische Grundlagen (v.a. Raumkonzept Schweiz) und wirtschaftspolitische und -geographische Grundlagen (NRP) der ländlichen Entwicklung im schweizerischen Kontext.

4.2 Begründung der Regionenauswahl

Die qualitative Untersuchung in Form von Experteninterviews wurde anhand von zwei Fallbeispielen regionaler Zentren in ländlichen Regionen durchgeführt. Erstens handelt es sich um Willisau als eines der regionalen Zentren in der Region Luzern West. Zweitens wurde Meiringen als regionales Zentrum in der Region Oberland-Ost näher betrachtet (Karte 4.1). Die Auswahl dieser beiden Zentren erfolgte Kriterien-orientiert, zumal es in der Schweiz keine offizielle und einheitliche Definition für regionale Zentren gibt. Für vorliegende Untersuchung wurden sechs Hauptkriterien für die Festlegung definiert:

1. **NRP-Bezug:** Beide Zentren müssen sich im NRP-Wirkungsperimeter befinden.
2. **Ländliche und/oder periphere Lage:** Beide Zentren müssen sich relativ zu den Grossagglomerationen in peripherer und ländlicher Lage befinden.
3. **Definition als regionales Zentrum im Raumkonzept Schweiz:** Beide Zentren müssen im Raumkonzept Schweiz als regionale Zentren definiert sein.
4. **Unterschiedliche kantonale Einbettung:** Die Hauptverantwortung der Umsetzung der NRP liegt bei den Kantonen, was zu unterschiedlichen Definitionen von regionalen Zentren, Fördergebieten und administra-

tiver bzw. institutioneller/organisatorischer Einbettung der NRP in die kantonale Politik führt. Um eine einseitige Sichtweise zu vermeiden, müssen die Zentren in unterschiedlichen Kantonen liegen.

5. **Definition als regionales Zentrum im Umsetzungsprogramm (UP) der NRP** des jeweiligen Kantons: Beide Zentren müssen im jeweiligen kantonalen Umsetzungsprogramm als regionale Zentren definiert und ausgewiesen sein.
6. **Unterschiede zwischen den beiden Zentren:** Um die Aussagekraft erhöhen zu können und die Aussagen der Experten in einen relativen Kontext stellen zu können, wurden zwei Zentren ausgesucht, die sich erstens hinsichtlich ihrer geografischen Lage in der Schweiz (voralpiner, agglomerationsnaher versus alpiner, peripherer Bereich) und zweitens in Bezug auf deren allgemeiner lokaler Funktion (nicht touristische versus touristische Funktion) unterscheiden.

Die wahrgenommene Bedeutung und Funktion regionaler Zentren im Kontext der NRP soll deshalb anhand dieser beiden Zentren untersucht werden. Die wichtigsten wirtschaftlichen, funktionalen, demografischen und sozialen Aspekte sowie die Einbettung der Zentren in den regionalen und regionalpolitischen Kontext wird nachfolgend skizziert (Kap. 5).

4.3 Stichprobe: Auswahl der Experten

Eine der Herausforderungen von Experteninterviews ist es, qualifizierte und repräsentative Experten zu identifizieren. Mayer (2013: 41) definiert Experten wie folgt: „Als Experte gilt jemand, der auf einem begrenzten Gebiet über ein klares und abrufbares Wissen verfügt“. Die Ansichten eines Experten müssen auf sicheren Behauptungen gründen und Urteile müssen prüfbar sein. Meuser & Nagel (1991: 443) definieren Interview-Experten als eine Person, welche

- „in irgendeiner Weise **Verantwortung** trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder
- über einen **privilegierten Zugang zu Informationen** über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“ (Meuser & Nagel 1991: 443).

Die Stichprobe wurde im Voraus festgelegt; explorative Ergänzungen bei unklaren Themenbereichen wurden aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Die Kriterien für die Expertenauswahl wurden aufgrund identifizierter aktueller Herausforderungen des ländlichen/strukturschwachen Raumes in der Schweiz ausgesucht (vgl. ARE 2012) und unter Berücksichtigung unterschiedlicher funktionaler Hierarchieebenen der Personen (Tab. 4.1). Die Auswahl der Experten erfolgte deshalb sorgfältig und theorie- und konzeptbasiert. Ein sorgfältiges Auswahlverfahren war daher von Relevanz, als dass bei der Experten-basierten qualitativen Forschung die Subjekte erstens in Bezug auf deren Relevanz zum Thema und zweitens in Bezug auf deren Relevanz als Repräsentanten einer Personengruppe ausgewählt werden müssen (Flick 1999: 57; Flick 2011: 154ff.). Sie müssen deshalb dahingehend ausgewählt werden, als dass die Ergebnisse auf andere Fälle übertragbar sind und dass sie exemplarisch und in gewissem Sinne generalisierbar sind (Mayer 2013; 39).

4.4 Konzeption des Leitfadens

Leitfaden dienen dazu, einer qualitativen, interview-basierten Datenerhebung und Forschung sensibilisierende und strukturierende Konzepte zugrunde zu legen (Mayer 2013: 28f.; Flick 1999: 63f.). Zur Erstellung des Leitfadens wurde ein dreistufiges Verfahren gewählt:

1. In einem ersten Schritt wurde die **Problemstellung** sowohl von theoretischer, regionalökonomischer als auch von politischer und regionaler Perspektive aus analysiert.
2. Darauf aufbauend konnte die **Fragestellung in einen theoretischen Rahmen** zu Zentrums-Umlands-Beziehungen sowie in die NRP eingeordnet werden.

Tab. 4.1 Kriterien für die Auswahl der Experten, Interviewpartner und Interviewtermine

Regionaler Schwerpunkt	Auswahlkriterien		Mögliche Schlüsselpersonen und Entscheidungsträger	Interviewpartner und Kürzel		Interviewtermin	Ort des Interviews
	Regionales Zentrum ¹	Stichprobe Experten					
Fallbeispiel 1 Willisau LU Kanton Luzern Region Luzern West Willisau als regionales Zentrum	Zentrales oder gut erreichbares regionales Zentrum <i>Nicht touristisch</i> geprägte Region	Politik lokal (Willisau)	Gemeindepräsident Willisau oder zentrale Person der Gemeindeverwaltung	Wendelin Hodel, Stadtmann Willisau LU, Präsident Region Luzern West	E1	Dienstag, 17. September 2013, 13.30-14.45 Uhr	Dienstleitungs- und Verwaltungszentrum, Willisau LU
		NRP-Akteur Region mit Wissen über Region Luzern West	Regionalmanager Luzern West	Guido Roos, Geschäftsführer Region Luzern West	E2	Dienstag, 17. September 2013, 09.00-10.00 Uhr	Geschäftsstelle Region Luzern West, Wolhusen LU
		NRP-Akteur Kanton Luzern	NRP-Verantwortlicher Kanton Luzern	Tilman Holke, Projektleiter NRP, Kanton Luzern	E3	Dienstag, 13. August 2013, 14.15-15.45 Uhr	Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi), Luzern
Fallbeispiel 2 Meiringen BE Kanton Bern Region Oberland-Ost Meiringen als regionales Zentrum	Peripheres regionales Zentrum <i>Touristisch</i> geprägte Region	Politik lokal (Meiringen)	Gemeindepräsident Meiringen oder zentrale Person der Gemeindeverwaltung	Hans Jakob Walther, Gemeindepräsident Meiringen, Leiter Betriebsführung KWO	E4	Freitag, 09. August 2013, 08.30-10.00 Uhr	Kraftwerke Oberhasli (KWO), Innertkirchen BE
		Wirtschaft, Bevölkerung (Meiringen)	Verkehrs-, Siedlungs-, Bevölkerungs-, Bildungs- etc. verantwortliche Person in Meiringen	Bettina Wüthrich, Leiterin Standortmarketing und Regionalentwicklung Haslital Brienz	E5	Freitag, 09. August 2013, 11.15-12.30 Uhr	Einwohnergemeinde Meiringen BE
		NRP-Akteur Region mit Wissen über Region Oberland-Ost	Regionalmanager Oberland-Ost	Stefan Schweizer, Geschäftsführer Regionalkonferenz Oberland-Ost	E6	Donnerstag, 19. September 2013, 09.15-10.45 Uhr	Geschäftsstelle Regionalkonferenz Oberland-Ost, Interlaken BE
Übergeordnete Fachinterviews Übergeordnete Zusammenhänge der Thematik und über beide Fallbeispiele	Regionalpolitik	Experte Neue Regionalpolitik (NRP) im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)	Annette Spoerri, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, SECO	E7	Donnerstag, 08. August 2013, 10.30-12.00 Uhr	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern	
	Raumentwicklung und Raumplanung	Experte ländlicher Raum, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)	Martin Vinzens, Sektionschef ländliche Räume und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)	E8 ²	Mittwoch, 25. September 2013, 11.00-12.15 Uhr	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Ittigen BE	
	Ländlicher Raum und Berggebiete	Experte der schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)	Thomas Egger, Direktor Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)	E9	Mittwoch, 18. September 2013, 15.00-16.00 Uhr	Geschäftsstelle der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Bern	

¹ Detaillierte Auswahlkriterien s. Kap. 4.2.

² Keine Tonaufnahme/Transkription. Notizen entsprechen einer schriftlichen, stichwortartigen Zusammenfassung.
Konzept & Design: Esther Gloor 2013.

3. Es folgte die **Operationalisierung in Form eines Leitfadens**. Durch eine dimensionale Analyse wurden zentrale Begriffe und Themen herausgearbeitet, welche aber aufgrund der Offenheit des Leitfadens nicht zu stark in die Tiefe weiterverfolgt wurden (vgl. Flick 1999: 22, 56).

Orientiert an der Problemstellung der Arbeit wurde somit versucht, die Fragestellung bestmöglich zu berücksichtigen und wesentliche Aspekte miteinzubauen. Der Leitfaden wurde dahingehend konzipiert, dass im Hauptteil (C) folgende Hauptthemen diskutiert wurden (Abb. 4.1): C1) Verständnis von ländlicher Entwicklung, Regionalpolitik und regionalen Zentren, C2) Wahrgenommene Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung, C3) Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren innerhalb/ausserhalb der NRP, C4) Rolle, Chancen und Risiken regionaler Zentren im Bereich des Tourismus respektive die Nähe und Anbindung an Agglomerationen, C5) Kritische Betrachtung und alternative Modelle der ländlichen Entwicklung. Jedem dieser inhaltlichen Dimensionen und Oberthemen wurden Nachfrage-Themen untergeordnet, welche in direktem Zusammenhang zum Oberthema stehen. Der Leitfaden wurde für die beiden untersuchten regionalen Zentren dahingehend angepasst, als dass sich Oberthema 4) für Befragte im Zusammenhang mit Meiringen an touristischen Themen und für Befragte im Zusammenhang mit Willisau an Themen der Agglomerationsnähe orientierte. In den übrigen Bereichen wurden für die jeweiligen Interviewpartner moderate Anpassungen vorgenommen. Die vollständige Version des Leitfadens (Langversion Forscherin/Kurzversion Interviewpartner) befindet sich im Anhang dieser Arbeit.

4.5 Datenerhebung und -Auswertung

Nach einem Pretest im Juli 2013 und einer geringfügigen Anpassung des Leitfadens wurden die Experteninterviews zur Datenerhebung im Zeitraum vom August bis September 2013 durchgeführt. Ein Interview dauerte in den meisten Fällen zwischen 1 und 1.5 Stunden. Die Interviews wurden, mit einer Ausnahme (Tab. 7.1), per Diktiergerät aufgenommen und im Nachhinein transkribiert, was die Aufmerksamkeit der Forscherin während der Interviews wesentlich erhöhte. Da das Ziel der Interviews der Gewinn von sachlicher Information und Einschätzungen der Experten war, wurde auf aufwendige Notationssysteme verzichtet (vgl. Meuser & Nagel 1991: 445). Die Transkriptionen werden nicht abgedruckt. Auf eindeutig zuordnungsbar Aussagen wurde mit regulären Zitationen verwiesen (vgl. Mayer 2013: 46f.).

Datenauswertung. Herausforderung einer qualitativen Auswertung war es, aus der Menge an Daten durch die Interviews sowohl Gemeinsamkeiten und gleiche Aussagen als auch individuelle Aussagen zwischen den Interviewtexten herauszuarbeiten. Wichtig war, das wörtlich gesagte nicht nur zu decodieren, sondern auch zu interpretieren. Als Grundlage diente die transkribierte Audioaufnahme der Interviews. Nach Mühlefeld (1981) wurde der Auswertung ein sechsstufiges Verfahren zugrunde gelegt:

1. **Markierung** der Textstellen, die spontan ersichtliche Antworten auf die entsprechenden Fragestellungen des Leitfadens liefern.
2. **Einordnung** der Interviewtextpassagen in ein vorbereitetes Kategorieschema und Ordnung nach Ober- und Unterthemen. Die Basis des Kategorieschemas entsprach der Logik des Leitfadens und stützte sich auf die Auseinandersetzung mit Theorien und ähnlichen Untersuchungen. Durch diesen Schritt konnte die durch das qualitative Verfahren gegebene Offenheit der Antworten konkretisiert und heruntergebrochen werden, zumal in diesem Schritt Einzelinformationen extrahiert und tabellarisch zusammengestellt wurden.
3. **Verknüpfung** und Erstellung einer inneren Logik (Ordnung der Argumente) zwischen den tabellarisch aufgelisteten Einzelinformationen. Dadurch konnten bedeutungsgleiche sowie widersprüchliche Informationen identifiziert und beachtet werden.
4. **Extraktion** von Informationen (stichwortartig), **Abstrahierung** und **Umformulierung** von inhaltlichen und auf den Interviewaussagen basierenden logischen Stichworten zu den jeweiligen Ober- und Unterthemen in der Tabelle. Dadurch erfolgte eine weitere Detaillierung, Differenzierung sowie eine Präzisierung der einzelnen, tabellarisch festgehaltenen Passagen.

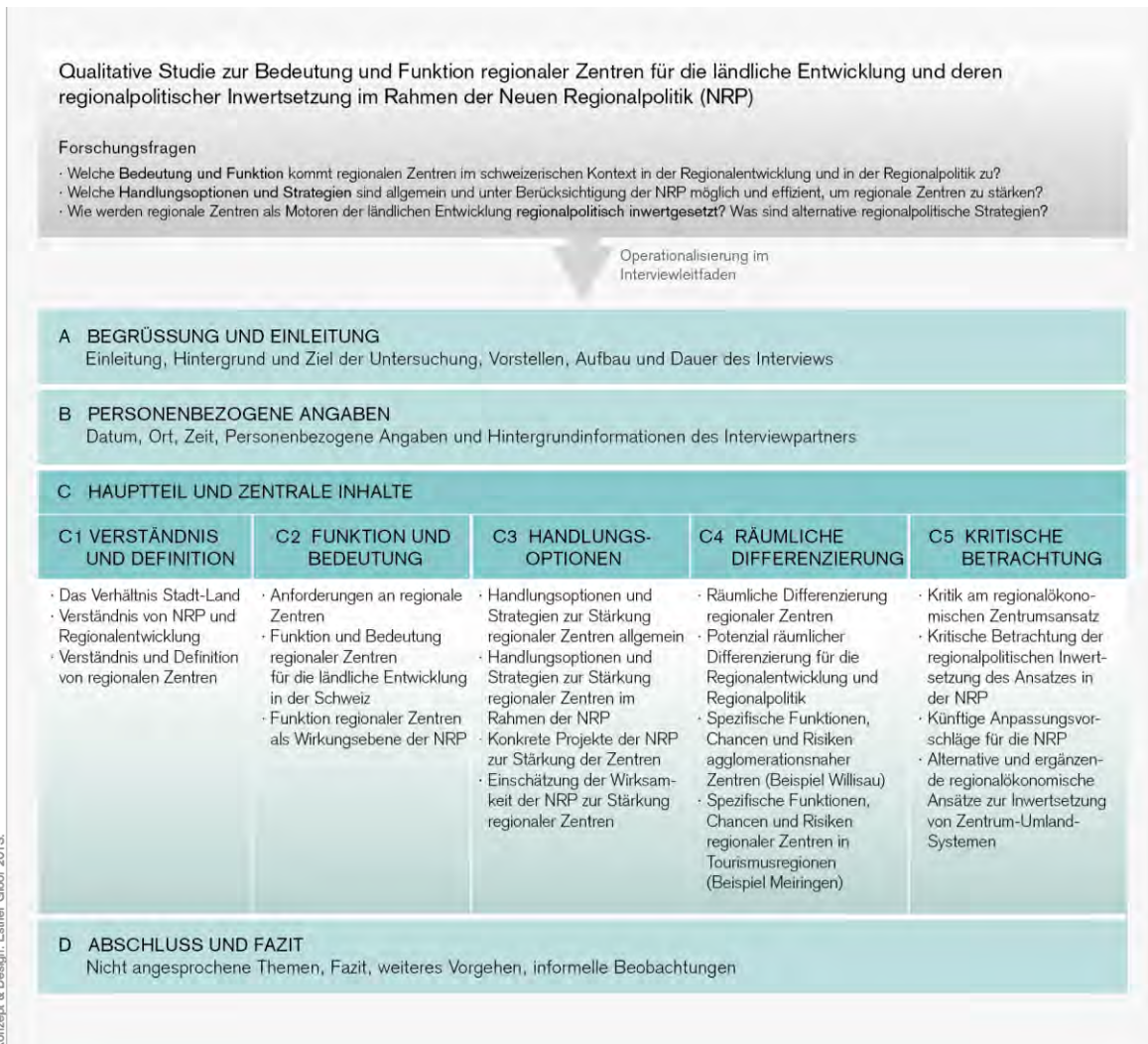


Abb. 4.1 Inhaltliche Dimensionen und Oberthemen des Interviewleitfadens

- 5. Auswertung** der Stichworte in Form eines schriftlichen Fliesstextes, wobei die verwendeten Argumente angemerkt wurden. Dadurch erfolgte ein Interview-übergreifender Vergleich der gewonnenen Informationen.
- 6. Formulierung** der Aussagen im Fliesstext im Kontext der Arbeit und bezogen auf die Forschungsfragen.

Einordnung der Aussagen. Die abschliessenden Folgerungen der Analyse aus den Interviews wurden nicht nur aufgrund der Expertenaussagen, sondern erst durch deren Einbettung in die wissenschaftliche Fragestellung und das bei der Erarbeitung des Leitfadens gewonnene Vorwissen über den Untersuchungsgegenstand gemacht (vgl. Mayer 2013: 28) (vgl. Kap. 6-8).

4.6 Zwischenfazit und Reflexion zum methodischen Vorgehen

In diesem Kapitel wurde das methodische Vorgehen bei der Erhebung und Auswertung der qualitativen empirischen Studie aufgezeigt. Als Forschungsmethode wurde die Methode der Experteninterviews gewählt: Durch die Befragung von 9 Experten, welche zentrale Akteure der NRP sind, eine wichtige Position in der Stadt- und Regionalentwicklung innehaben oder über Expertenwissen zur untersuchten Thematik im wissenschaftlichen Bereich verfügen, konnte die wahrgenommene Bedeutung und Funktion regionaler Zentren im Rahmen der NRP analysiert und dokumentiert werden.

Das Zurückgreifen auf qualitative Forschungsansätze ist auch in der geographischen Regionalforschung nicht unumstritten. Im Zentrum der gewählten Erhebungsmethode steht die Annahme, dass Menschen als Experten über objektives Wissen verfügen, welches generalisiert werden und sowohl für die ganze Personengruppe von Personen gleicher Funktion als auch für den erforschten Sachverhalt generalisiert werden kann. Es muss jedoch berücksichtigt bleiben, dass erstens unterschiedliche Grundannahmen über die real existierende Welt existieren und zu verschiedenen methodologischen Ansätzen zur Erforschung der Wirklichkeit führen und somit die Position des Forschers kritisch reflektiert werden sollte (Kromrey 1995: 25; Mayer 2013: 17). Zweitens dürfen Experten und deren vermitteltes Wissen nicht als absolut angenommen werden, sondern müssen kritisch ergänzt und mit theoretischem und empirischem Wissen abgeglichen werden. Eine Übertragbarkeit sollte zudem geprüft werden.

In vorliegender Studie wurde die Gültigkeit und die Zuverlässigkeit der Expertenaussagen durch reflexive Dokumentation erhöht, indem insbesondere

- Gesprächspassagen im Text als Plausibilisierung selektiv zitiert wurden,
- Die Erhebungsmethode für die Daten, das Forschungsinstrument und der Erhebungs- und Auswertungsprozess der Daten offen dargelegt wurden,
- Durch die Zustimmung der Befragten zu den Ergebnissen der Interpretation eine direkte Legitimation durch die Experten selbst erfolgte.

Trotz eines vorsichtigen und dokumentierten Vorgehens hängt die Interpretation der Ergebnisse von der Forscherin ab und ist somit der Gefahr von zu starker Generalisierung von Aussagen unterworfen, was bei der Einordnung der Resultate der nachstehenden Kapitel beachtet werden sollte.

5 Die regionalen Zentren Willisau (LU) und Meiringen (BE)

Nach einer theoretischen und kontextspezifischen Einbettung von regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung im schweizerischen ländlichen und peripheren Kontext wird die Thematik in den folgenden Kapiteln anhand einer qualitativen Studie untersucht und ergänzt. Diese wurde durchgeführt anhand Experteninterviews zur Bedeutung und Funktion anhand zweier regionaler Zentren, Willisau (LU) und Meiringen (BE). In diesem Kapitel werden zum besseren Verständnis der Studie wichtige geographische, soziale und regionalpolitische Aspekte der beiden Zentren Willisau LU (Kap. 5.1) und Meiringen BE (Kap. 5.2) skizziert.

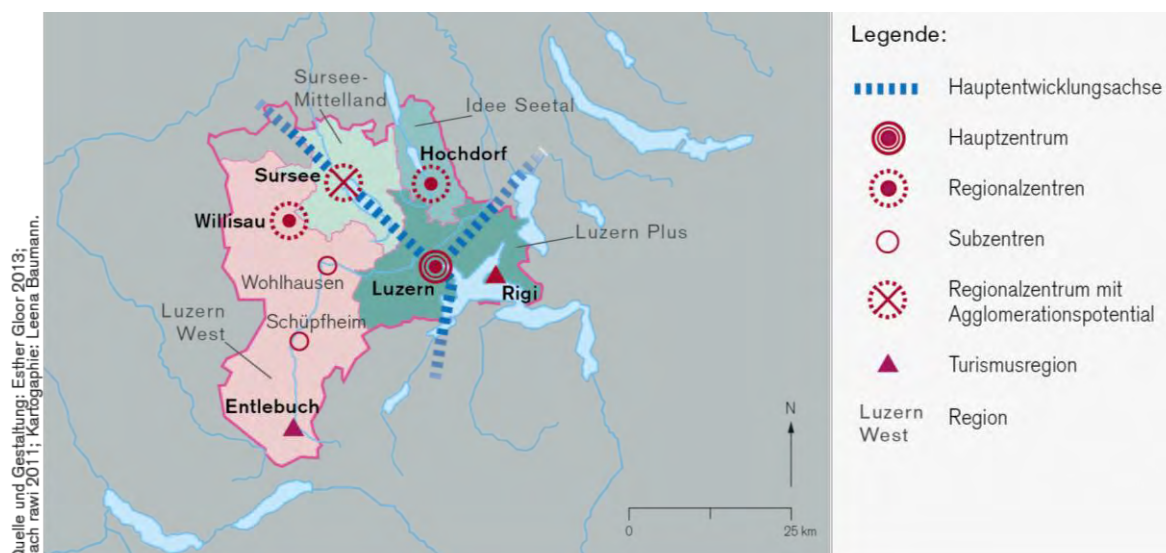
5.1 Region Luzern West und Willisau (LU) als regionales Zentrum

Willisau ist eine historisch gewachsene Kleinstadt mit 7'300 Einwohnern (Stand 2011). Sie liegt im westlichen Teil des Kantons Luzern und weist eine leicht steigende Bevölkerungszahl auf. Das Gemeindegebiet erstreckt sich über eine Fläche von 41,15 km² (Gemeinde Willisau 2013). Charakteristisch ist die kleine, in sich abgeschlossene Altstadt (Abb. 5.1). Willisau ist als Gemeinde 2004 aus einer Fusion der beiden Gemeinden Willisau Stadt und Willisau Land hervorgegangen. Im Raumkonzept Schweiz ist Willisau auf nationaler Ebene als „ländliches Zentrum“ definiert (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012: 99). Geographisch liegt die ländliche Gemeinde am nordöstlichen Fuss des Napfgebiets, westlich des Sempachersees und der Gemeinde Sursee und südlich von Dagmersellen. Je nach Raumtypologie liegt Willisau in der „Stillen Zone“ (Diener, Herzog et al. 2005) oder im nicht-metropolitanen Bereich (Blöchliger 2005).

Willisau als regionales Zentrum im Kanton Luzern. Das UP des Kantons Luzern der laufenden Vierjahresperiode (2012-2015) weist drei Regionen (Region Seetal, Region Luzern West, Regionalverband Rigi-Mythen) sowie eine Y-förmige Entwicklungsachse für Siedlungen und Verkehr aus. Willisau wird als Hauptzentrum definiert und liegt im nordöstlichen Bereich der Region Luzern West, in der Nähe zu der im kantonalen Umsetzungsprogramm definierten westlichen Entwicklungsachse (rawi 2011: 12f.) (Karte 5.1). Regionale Zentren sind auch im UP (2012-2015) des Kantons Luzern als Wohn- und Betriebsstandorte in ihrer Funktion definiert und als für die Regionalentwicklung bedeutende Motoren ausgewiesen: „Im Rahmen der Kantonalen Richtplanung und mit finanziellen Mitteln zur Unterstützung raumordnungspolitischer Initiativen fördert der Kanton Luzern die Stärkung der Zentren in ihrer Versorgungsfunktion“ (rawi 2011: 13). Gerade Infrastrukturen, welche die Funktion ländlicher Zentren in ihrer Umgebung stärken, sollen mit Mitteln der NRP unterstützt werden. Jedoch sollen sich wirtschaftliche Aktivitäten sowie Projekte zur Förderung von Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf diese Zentren konzentrieren; sondern eine dezentrale Wirkung erzielen können. In der lokalen Entwicklungsstrategie der Region Luzern West wird die Zentrumsentwicklung in Willisau mit Mitnahme von Wolhusen und Schüpfheim als zentraler Punkt dargelegt (rawi 2011: 20f.). Als eines der Leitziele wird angestrebt, Regionalzentren in ihrer Versorgungsfunktion zu stärken: „Regionalzentren haben eine wichtige Versorgungsfunktion in der Region. Gemäss kantonaalem Richtplan übernehmen sie eine doppelte Funktion:



Abb. 5.1 Willisau, Altstadt (Quelle: Esther Gloor 2013)



Karte 5.1 Regionalpolitische Gliederung und regionale Zentren im Kanton Luzern

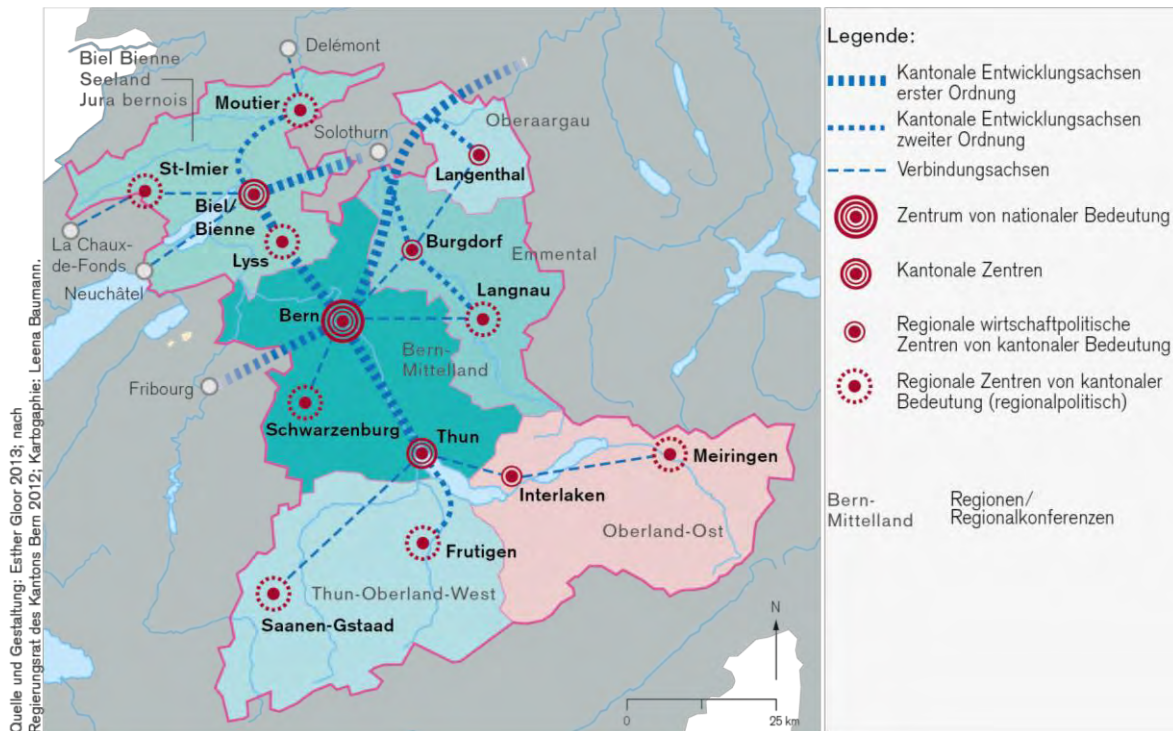
1. Zum einen bilden sie gegen aussen gemeinsam mit dem Hauptzentrum das wirtschaftliche Rückgrat des Kantons im übergeordneten Standortwettbewerb;
2. Zum anderen wirken sie gegen innen als multifunktionale Versorgungszentren mit weitreichender Ausstrahlung. Ein gutes Angebot an Gütern und Dienstleistungen des wöchentlichen und aperiodischen Bedarfs steigert die Standortattraktivität im Zentrum und im Umland“ (rawi 2011: 21.).

Durch die Entwicklung der Zentren (Willisau, Schüpfheim, Wolhusen) sollen „die Aufgaben und Funktionen der Zentren strukturiert und wissenschaftlich aufgearbeitet“ (rawi 2011: 21.) werden.

Zentrumsfunktion von Willisau. Die Zentrumsfunktion der Gemeinde zeigt sich unter anderem in einem Überschuss an Zupendlern gegenüber Wegpendlern (LUSTAT 2012: 540). Im Bereich **Verkehr** ist Willisau per Bus oder Bahn sowohl mit umliegenden Gemeinden verbunden, weist aber auch eine überregionale Verkehrsvernetzung auf (BLS-Bahnhof Willisau, Bus nach Sursee, Nebikon und Hergiswil, Autobahnanschluss A2 bei Dagmersellen (11km) und Sursee (13km)). Im Bereich **Bildung** sind Bildungseinrichtungen bis auf gymnasialer Stufe (Kinderkrippen; Spielgruppen; Kindergarten; Primarschule; Sekundarstufe I; Gymnasium; Wirtschaftsmittelschule; Berufsbildungszentrum Wirtschaft; Informatik; Technik BBZW; Heilpädagogische Schule; Musikschule) sowie im Bereich der Erwachsenenbildung (Volkshochschule) vorhanden. In der **Gesundheitsversorgung** weist Willisau Anbindung an kantonale Angebote auf (Kantonsspital Luzern, Spital Sursee und Wolhusen; Alters-, Pflege, und Wohnheime in der Gemeinde; Spitex Willisau). Als **wirtschaftliches Zentrum** der Region ist ein Einkaufsangebot im täglichen bis episodischen Bedarf vorhanden (Einkaufszentrum, Möbel, Märkte) und ist Sitz von einigen grösseren Firmen. Schliesslich weist die Gemeinde auch im Bereich **Kultur, Sport und Freizeit** eine Zentrumsfunktion auf (Jazz Festival, Museen, Lokalzeitung, Ludothek und Regionalbibliothek, Sportzentren, Hallen-, Freibad, Leichtathletikanlagen, Tennis-, Freizeitzentrum, diverse Vereine). Zudem liegt Willisau in einem touristisch interessanten Gebiet (Wander- und Bikegebiet am Napf).

5.2 Region Oberland-Ost und Meiringen (BE) als regionales Zentrum

Meiringen ist eine Gemeinde mit 4'800 Einwohnern (Stand 2012) zwischen dem Brienzensee und dem Grimselpass mit einer leicht steigenden Bevölkerungszahl (Regionalkonferenz Oberland-Ost 2012) und verfügt über ein Gemeindegebiet von 40,17 km². Meiringen ist die grösste Gemeinde im Ost-West-verlaufenden Aaretal und nördlichen Haslital. Im nördlichen Bereich liegt der Hasliberg und der Brünigpass in Richtung Sarnen-Luzern, im südlichen Bereich gelangt man über die Grosse Scheidegg nach Grindelwald und in die Zentralberner Alpen (Abb. 5.2).



Karte 5.2 Regionalpolitische Gliederung und regionale Zentren im Kanton Bern

Wie Willisau wird Meiringen im Raumkonzept Schweiz als „ländliches Zentrum“ definiert (Schweizerischer Bundesrat et al. 2012: 99). Je nach Raumtypologie wird Meiringen als alpines Resort (Diener, Herzog et al. 2005) oder als nicht-metropolitane, periphere Gemeinde betrachtet (Blöchlinger 2005). 4.2% der Erwerbstätigen arbeiten in der Landwirtschaft oder im Gartenbau, rund 25% arbeiten im industriellen Sektor und 67% sind im Dienstleistungssektor tätig (Gemeinde Meiringen 2013).



Abb. 5.2 Blick auf Meiringen (Richtung Norden), Brünig-Hasliberg im Hintergrund (Quelle: Esther Gloor 2013)

Meiringen als regionales Zentrum der Region Oberland-Ost. Im Kanton Bern wurden im Rahmen des laufenden (UP) (2012-2015) der NRP unterschiedliche förderungswürdige Regionen ausgewiesen; die regionale Einteilung sieht sechs Regionalkonferenzen vor, welche als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert sind (Oberland-Ost, Thun-Oberland West, Emmental, Oberaargau, Bern-Mittelland, seeland.biel/bienne-Berner Jura) (Karte 5.2) (Regierungsrat des Kantons Bern 2012: 21-26; Schweizer 2013). Meiringen gilt nach Interlaken als zweitwichtigstes Zentrum und als drittgrösste Gemeinde der Region Oberland-Ost und wird als regionales Zentrum von kantonaler Bedeutung (regionalpolitisch) definiert (Regierungsrat des Kantons Bern 2012: 29). Regionalen Zentren wird in der Umsetzung der NRP im Kanton Bern eine wichtige Bedeutung beigemessen. Als ein wichtiger Entwicklungsschwerpunkt will der Kanton im Leitsatz 5 des kantonalen UP die „Dynamik der Zentren nutzen: Die ländlichen Randregionen bieten viel Lebensqualität. Ein gutes regionales Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungen und wettbewerbsfähige Ar-

beitsplätze bilden die notwendige Voraussetzung, damit diese Regionen für die Bevölkerung attraktiv bleiben. Die regionalen Zentren (gemäss kantonalem Richtplan) haben eine Führungsrolle. Sie gilt es zu stärken, auch mit den Instrumenten der Regionalpolitik“ (Regierungsrat des Kantons Bern 2012: 33). Der inhaltliche Fokus der Regionalentwicklung liegt in vier strategischen Handlungsachsen (Tourismus, Industrie, Cleantech, Innovative Angebote/Reformen).

Zentrumsfunktion von Meiringen. Meiringen hat eine wichtige Zentrumsfunktion in der Region. Diese hat sich seit einer Bezirksfusion mit den beiden Amtsbezirken Interlaken und Oberhasli leicht verändert, hat aber weiterhin eine wichtige Funktion in der Region Oberland-Ost. Das Haslital und Meiringen liegen im gesamtschweizerischen Vergleich zwar peripher, sind aber für den **Verkehr** lokal über die Alpenpässe Brünig nach Luzern, Grimsel ins Wallis und Susten in die Zentralschweiz angebunden. Auch mit der Bahn ist Meiringen sowohl von Luzern her als auch von Interlaken her erreichbar. Ein lokales Bussystem gewährt eine Vernetzung der Gemeinde mit umliegenden Dörfern. Im Bereich **Bildung** liegen Angebote bis zur Oberstufe vor (Kindergarten, Primarschule, Basisstufe, Oberstufenzentrum Oberhasli, Sekundarschule und Realschule, GU99, Tagesschulen). Im beruflichen Bereich liegt eine Zweigniederlassung des Bildungszentrums Interlaken in Meiringen; zudem gibt es eine Ausbildungs- und Weiterbildungszentrum der Seilbahnen Schweiz (Dachverband). Auch Erwachsenenbildungsangebote sind vorhanden (Volkshochschule). Im Bereich der **Wirtschaft** ist der **touristische Bereich** (Infrastruktur und Dienstleistungen) ein Standbein, welches für Meiringen von regionaler Bedeutung ist. Als Zentrum der Destination Haslital Berner Oberland hat Meiringen im touristischen Bereich eine regionale Zentrumsfunktion (Gemeinde Meiringen 2013). Das Verhältnis zwischen Sommer- und Wintertourismus ist ziemlich ausgeglichen. Direkt im Tourismus arbeiten jedoch nur ca. 25% der Beschäftigten (Wüthrich 2013), was bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden muss: Das Zentrum ist nicht vollständig auf den Tourismus ausgerichtet. Meiringen weist auch andere Wirtschaftsbranchen und grosse Arbeitgeber auf, welche von Bedeutung sind (Militärflugplatz, Gesundheitswesen, Kraftwerke Oberhasli KWO u.a.) und zu einer positiven Pendlerbilanz in der Region führen (Regionalkonferenz Oberland-Ost 2012). In diesem Sinne ist Meiringen nicht ein typisches touristisches Dienstleistungszentrum.

6 Wahrnehmung von Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung

In den folgenden Kapiteln werden die zentralen Aussagen der befragten Experten präsentiert, miteinander in Verbindung gestellt und interpretiert. Die Struktur der drei Analysekapitel (Kap. 6-8) spiegelt im Wesentlichen die Struktur der Fragestellung (vgl. Kap. 1.2) wider. In einem ersten Teil geht es demnach um die wahrgenommene Bedeutung und Funktion regionaler Zentren innerhalb und ausserhalb der Regionalpolitik. Zur Einbettung der Thematik wird auf das aktuelle Verhältnis zwischen Stadt und Land in der Schweiz eingegangen (Kap. 6.1) und die Schwierigkeit einer Definition diskutiert (Kap. 6.2), bevor auf die wahrgenommene Bedeutung und Funktion von Zentren (Kap. 6.3), eine mögliche funktionale und räumliche Differenzierung von regionalen Zentren (Kap. 6.4), auf die Einschätzung von Gewinnern und Verlierern im Agglomerations-Zentrum-Umland-Gefüge (Kap. 6.5) und die wichtigsten Herausforderungen regionaler Zentren im aktuellen raumplanerischen Kontext (Kap. 6.6) eingegangen wird.

6.1 Regionale Zentren im raumpolitischen Diskurs: Das Verhältnis zwischen Stadt und Land im Wandel

Die aktuelle Beziehung zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum in der Schweiz ist von vielschichtigen Herausforderungen und Wirkungsweisen geprägt (vgl. Kap. 3.1). Viele Herausforderungen und Entwicklungen, welchen die Schweiz heute gegenübersteht (wie demografischer Wandel, Arbeitskräfteproblematik, mangelnde wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, steigender internationaler Wettbewerbsdruck, Energiewende, Aufrechterhaltung des inneren Zusammenhaltes) bestehen und wirken regional ungleichmässig und verändern das Verhältnis zwischen Stadt und Land massgeblich (Egger 2013). Herausforderungen in der Stadt-Land-Beziehung sind auf unterschiedlichen Massstabsebenen verschieden stark ausgeprägt. Dabei gibt es einerseits Themenfelder, in welchen die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten abnehmen und eine Angleichung stattfindet (z.B. Pluralisierung der Lebensstile, Siedlungsentwicklung u.a.) (Egger 2013). Gleichzeitig gibt es eine Reihe von Herausforderungen, die sich in den vergangenen Jahren zunehmend verschärft haben (Holke 2013):

Nationale Ebene. Auf nationaler Ebene öffnet sich ein Gegensatz zwischen den Grossagglomerationen wie Basel, Zürich, Bern und Genf und den ländlichen Räumen, insbesondere den Berggebieten. Städte haben mit einer zunehmenden **Konzentration vielschichtiger Phänomene** im Bereich Bildung, Integration, Migration, sozial schwacher Bevölkerung u.a. zu kämpfen. Daraus wachsen die Ansprüche an die Zentren, diese Thematiken anzugehen und Lösungsmodelle anzuwenden. Ansprüche bestehen einerseits im Bereich des Wohnraums: Zentren sollen qualitativ hochwertigen, angepassten, preiswerten und quantitativ ausreichenden Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zur Verfügung stellen. Andererseits bestehen Ansprüche an Städte als Lebensraum; Städte sollen in unterschiedlichen Lebensbereichen Bedürfnisse befriedigen können (Freiraum, Grünraum, Bildung, Einkaufsmöglichkeiten u.a.) (Vinzens 2013). Dabei kann durch negative Agglomerationseffekte mancherorts eine teilweise Verlagerung bestehender Probleme ins Umland festgestellt werden. Trotz des wirtschaftlichen und demografischen Wachstums in den Grosszentren strahlen positive Effekte dieser Entwicklung aber nicht oder nur beschränkt in ländliche Gebiete aus, was auf gewisse defizitäre Strukturen in Standortqualitäten schliessen lässt und Fragen der Regionalisierung, *Governance* und Strukturreformen künftig wichtiger werden lässt (Vinzens 2013).

Eine wichtige Thematik in der Beziehung zwischen städtischen und ländlichen Räumen stellen die **Verkehrs- und Pendlerströme** zwischen den Zentren, aber auch zwischen Zentren und Umland dar (Roos 2013; Vinzens 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013). Im Zuge einer zunehmenden Konzentration der Wirtschaftskraft in den Zentren Zürich, Basel und Genf (ARE 2013d) hat sich die Diskussion in Richtung Entlastungszentren und polyzentrischer Siedlungsentwicklung entwickelt, was mittlerweile im Raumkonzept Schweiz verankert ist. Das Problem ist, dass die Hauptzentren dadurch nicht unbedingt eine Entlastung wahrnehmen, weil die Verbindungen zwischen Zentren faktisch meistens oder immer über die Hauptzentren laufen und dadurch eine

zusätzliche Belastung entstanden ist. Im Zuge der Suche nach alternativen Raumentwicklungsmodellen (wie das Einrichten von Gewerbeparks, Clusterbildung, dezentraler Ansiedlung von Verwaltung u.a.) wird auch die verkehrsmässige Verflechtung und Beziehung zwischen Zentren, Subzentren und dem Umland verändert, wobei sich für das Umland sowohl neue Entwicklungsmöglichkeiten als auch negative Effekte ergeben können.

Als wichtiger Punkt wird eine zunehmende **Wahrnehmungsverschiebung** zwischen städtischen und ländlichen Gebieten festgestellt (Egger 2013; Roos 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013): Während der Siedlungsdruck und die negativen Agglomerationseffekte zu wichtigen Themen in städtischen Gebieten geworden sind, steigt die Nachfrage nach sogenannten „Komplementäräumen“, „Naturreservaten“ (Egger 2013) oder Erholungsräumen, welche in den ländlichen Gebieten – insbesondere den Berggebieten – gesehen werden. Bergregionen werden aus städtischer Perspektive zu Freizeitregionen. Gleichzeitig kämpfen gerade letztere Gebiete darum, nicht nur als Tourismusorte, sondern auch als Wohn- und Arbeitsregionen wahrgenommen zu werden (Egger 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013), um im sich verändernden Standortwettbewerb insbesondere negative wirtschaftliche und demographische Entwicklungen aufhalten zu können. Die Aussen- und die Innenperspektiven unterscheiden sich massgebend (Egger 2013: 13). Ein solches Wahrnehmungsproblem und eine starke Betonung der Erholungs- und Naturfunktion gegenüber den zentralen urbanen Funktionen für Berggebiete wurden überdies auch im nicht-schweizerischen alpinen Kontext festgestellt (Bole & Nared 2009).

Mit dieser Wahrnehmung verändern sich die Ansprüche der städtischen Bevölkerung an ländliche Gegebenheiten (Walther 2013). In ländlichen Zentren, welche oft nicht über grosse finanzielle Mittel verfügen, sollen genügend und aktuelle Freizeitangebote zu möglichst geringen Beträgen bereitgestellt werden, was zu enormen Zentrumslasten in diesen Orten führt (Schweizer 2013). Zudem sollen sie sich durch eine gewisse oder traditionelle Baukultur und gepflegte Bauweise von grossen Zentren unterscheiden; innere Verdichtung, Siedlungswachstum und uneinheitliche Bauweisen sollten vermieden werden (Vinzens 2013). In den vergangenen Jahren hat sich diese Problematik auch in **politische Entscheidungen** übertragen und in unterschiedlichen Entwicklungsvorhaben zwischen städtischen und ländlichen Gebieten abgebildet: Sowohl die Zweitwohnungsinitiative als auch das revidierte Raumplanungsgesetz (vgl. Kasten 6.1) wurden vom Schweizer Stimmvolk angenommen, wobei die Zustimmungen überwiegend aus den städtischen Gebieten erfolgte. Die **Entwick-**

Kasten 6.1

Abstimmungen zum Zweitwohnungsbau (2012) und zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) (2013)

Zweitwohnungsinitiative. Am 11. März 2012 hat das Schweizer Stimmvolk mit der Annahme der Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen“ beschlossen, den Zweitwohnungsbau in der Schweiz stärker zu regeln und stark einzuschränken. Demnach darf ein Anteil von 20% an Zweitwohnungen in einer Gemeinde nicht überschritten werden. Seit dem 1. Januar 2013 ist die Zweitwohnungsverordnung gültig, welche bis zum Inkrafttreten der ausführenden Gesetzgebung bestehen wird. Betroffen von der Initiative sind praktisch alle touristischen Gemeinden in den Alpen, wobei sich deren touristischen und siedlungsbezogenen Entwicklungsperspektiven stark verändert haben (ARE 2013b).

Eidgenössische Vorlage Teilrevision Raumplanungsgesetz. Am 3. März 2013 wurde die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom Schweizerischen Stimmvolk angenommen. Ziel war es, ein seit Jahrzehnten vorhandenes Vollzugsdefizit auf kantonaler Ebene in der Raumplanung abzuschwächen, indem zu grosse Bauzonen verkleinert werden und bestehende Baulandreserven besser genutzt werden müssen, was insgesamt zu einer verdichteteren Siedlungsentwicklung führen soll (ARE 2013c).

lungsperspektiven der ländlichen Räume und der Berggebiete werden somit von der städtischen Mehrheit deutlich mitbestimmt, was einen massiven Einfluss auf den Tourismus als wichtiges Standbein und die zukünftige Weiterentwicklung mancher Regionen hat (Wüthrich 2013), die wirtschaftliche und finanzielle Eigenständigkeit ländlicher Räume gefährdet (Egger 2013) und die Abwehrreaktion und Angst ländlicher Gebiete gegenüber städtischer Dominanz teilweise verschärft hat (Schweizer 2013). Auch Entwicklungsperspektiven in der Landwirtschaft (wie Bauen ausserhalb der Bauzone u.a.), welche in ländlichen Gebieten zumeist von grosser Bedeutung sind, spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle (Roos 2013).

Auch im Bereich der **Raumpolitik und finanziellen Förderung** von Regionen ist eine Erstarkung der Trennung zwischen städtischen und ländlichen Räumen zu beobachten. Einer der Hauptgründe wird im schweizerischen regionalpolitischen Ansatz gesehen, bei dem nicht eine Allregionenpolitik im Sinne einer integrierten Betrachtung städtischer und ländlicher Gebiete stattfindet, sondern diese als separate Politikbereiche betrachtet werden.

Spätestens seit der Einführung der Agglomerationspolitik des Bundes 2001 sind nicht nur ländliche, sondern auch urbane Räume Subventionsempfänger von Bundesgeldern, wobei sich zwischen Städten und ländlichen Räumen ein Kampf um die Verteilung finanzieller Mittel öffnete. Dieser dauert bis heute an und wird sich zukünftig möglicherweise noch zuspitzen (Egger 2013). Zwar bestehen Ansätze, diese beiden Politikbereiche besser zu vernetzen; beispielsweise können im Rahmen der NRP Projekte auch ausserhalb einer Region initiiert werden, solange sich die Wirkung im ländlichen Raum zeigt. Im Agglomerationsprogramm hingegen wird überwiegend innerhalb der Agglomerationen geplant und mögliche Komplementaritäten und Dynamiken mit umliegenden Gebieten wenig beachtet (Egger 2013).

Kantonale Ebene. Auch im kantonalen Kontext ist die Stadt-Land-Beziehung stark von **raumplanerischen und finanziellen Fragen** geprägt, wie das Beispiel Luzern zeigt. Einerseits geht es dabei um neue Dynamiken in wirtschaftlichen und demografischen Konzentrations- und Dekonzentrationsprozessen, welche zu innerkantonalen Wachstums- und Entleerungsräumen führen, sei dies funktional oder quantitativ (Holde 2013). Luzern als grosses Zentrum sieht sich als Agglomeration grossflächigen ländlichen Räumen gegenüber. Vor allem finanzielle Fragen im Bereich kantonaler Infrastrukturvorhaben prägen dabei deren Beziehung. Gerade in verkehrsplanerischen Angelegenheiten geht es um die Entscheidung, wo wieviel investiert werden soll, wie das Beispiel einer Umfahrung Wolhusen gezeigt hat, wo sich quantitativ messbare und verdichtete Verkehrsprobleme im Bereich der wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Hauptentwicklungssachse Fragen der Entwicklung einer periphereren Region und deren elementaren Standortfaktoren gegenüberstehen (Holke 2013; Roos 2013). Ähnliche Verteilungskonflikte existieren im Bereich der Gesundheitsversorgung, wo es um derzeitige und künftige Standorte von Spitälern und Gesundheitszentren geht.

Regionale Ebene. Auf regionaler Ebene ist das Verhältnis zwischen Siedlungszentren und ländlichen Räumen vor allem durch **wirtschaftliche und demografische Heterogenität** geprägt: Während sich in Regionen Arbeitsplätze zunehmend auf Zentren konzentrieren und diese oft von einem leichten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum profitieren, existieren gleichzeitig periphere Entleerungsräume, welche von quantitativer wie auch qualitativer Abwanderung geprägt sind. In der Region Luzern West sind es die Regionalzentren, die ein leichtes Wachstum verzeichnen können, während das Entleerungsbuch mit einem Erhalt an Arbeitsplätzen und Bevölkerung zu kämpfen hat (Holke 2013; Roos 2013). In der Region Oberland-Ost sind es ebenfalls die peripheren Gemeinden wie Gadmen oder Guttannen, welche mit diesem Phänomen kämpfen. Den Zentren kommen dadurch wiederum neue Aufgaben zu (Walther 2013; Wüthrich 2013).

Trotz dieser Herausforderungen werden eine enge Beziehung und ein dynamisches Verständnis zwischen städtischen und ländlichen Regionen gewünscht und angestrebt (Egger 2013). Auf sachlicher Ebene wird in vielen Bereichen schon seit Jahren oder gar Jahrzehnten in funktionalen Räumen gedacht, wobei die schwierige Definition von Stadt und Land und deren Beziehung eine Herausforderung darstellen. Bemängelt wird ein fehlender regionaler Ansatz und ein fehlendes übergeordnetes Stadt-Land-Denken und Denken in Beziehungen und Verflechtungen (Vinzens 2013). Für die Regionalentwicklung steht dabei vor allem die Frage im Zentrum, inwiefern die Komplementarität zwischen städtischen und ländlichen Gebieten für Letztere in Wertschöpfung umgesetzt werden können und inwiefern ländliche Regionen von städtischen Dynamiken profitieren können (Spoerri 2013; Vinzens 2013). In diesen nationalen bis lokalen Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten stellen regionale Zentren ein Bindeglied zwischen urbanen und ländlichen Regionen dar und sind in einer Zwischenposition stark in dynamische Beziehungen und Wirkungsweisen eingebunden.

6.2 Was macht ein regionales Zentrum aus?

Bei der Betrachtung regionaler Zentren und deren Motorenfunktion im Zusammenhang regionaler Disparitäten und insbesondere städtisch-ländlicher Differenzen stellt sich vor allem im regionalpolitischen Kontext die Frage einer Definition. Mit einer raumplanerischen Festlegung regionaler Zentren erhalten diese einerseits politische und raumplanerische Rechte, haben aber andererseits spezifische Pflichten und Funktionen zu erfüllen. Einerseits haben im Richtplan ausgewiesene regionale Zentren eine Erschliessungssicherheit und sind in spezifische raumplanerische Bezüge und Fördermöglichkeiten ein- oder ausgeschlossen. Andererseits müssen regionale Zentren gewisse Grundfunktionen bieten und eine Basisinfrastruktur für die Region bereit-

stellen. Die Definition eines Ortes als regionales Zentrum hat daher Konsequenzen, sowohl für das Zentrum als auch für die umliegende Region.

Eine allgemeine Definition regionaler Zentren ist sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Kontext bis anhin nicht gegeben. Einige Definitionen basieren auf morphologischen, funktionalen und administrativen Kriterien (vgl. ÖIR, Nordregio, NOMISMA 2006). Die Definition wird auch innerhalb des schweizerischen politischen Kontexts nicht einheitlich gehandhabt (vgl. Kap. 3). Das ARE definiert im Raumkonzept Schweiz regionale Zentren nach quantitativen Kriterien wie Grösse, Erreichbarkeit, Ausstattung und anderen Faktoren. Die Festlegung regionaler Zentren wurde dabei in Zusammenarbeit und in Abstimmung mit den Kantonen und deren Richtplänen ausgearbeitet. Im regionalpolitischen Kontext der NRP werden regionale Zentren hingegen nicht näher definiert, wobei diese wiederum in den kantonalen Umsetzungsprogrammen, welche mit den kantonalen Richtplänen abgestimmt sind, definiert sind. Es stellt sich daher die Frage, wie regionale Zentren definiert werden können und welche Anforderungen sie in ihrer Funktion erfüllen müssen.

Aus Sicht der befragten Experten soll ein Zentrum vor allem über dessen **Funktionen und funktionale Verflechtung mit dem Umland** und weniger über quantitativ messbare Eigenschaften definiert werden (Spoerri 2013; Wüthrich 2013), was überdies auch Schmid (2011) in seiner Dissertation beschrieben hat; reine quantitativ messbare Eigenschaften wie Bevölkerungszahlen oder die Wirtschaftskraft sagen vielerorts wenig über die tatsächliche Zentrumsfunktion aus (Schweizer 2013). Auch weiche Faktoren wie die historische Zentrumsfunktion, was sowohl bei Willisau als bei Meiringen der Fall ist (Hodel 2013; Wüthrich 2013), und ein städtischer Charakter des Ortes oder eine topographisch bedingte Zentrumslage sind neben funktionalen Eigenschaften als wichtig erachtete Eigenschaften eines regionalen Zentrums (Walther 2013). Insgesamt kann nur von Fall zu Fall auf lokaler Ebene definiert werden, welche Ortschaft ein Zentrum ist und was dieses ausmacht.

Gleichzeitig wird betont, dass das Vorhandensein einzelner Funktionen nicht unbedingt ein Zentrum ausmachen, wie dies das Beispiel des Spitals in Wolhusen zeigt (Hodel 2013), vielmehr spielen für eine Zentrumsfunktion mehrere Faktoren zusammen. Gerade wenn es um raumplanerisches oder politisches Handeln geht, müssen Kriterien zumindest teilweise **messbar und quantifizierbar** sein. Die Region Oberland-Ost hat versucht, Zentren anhand eines quantifizierbaren Kriterienkatalogs mit unterschiedlichen Faktoren (Zentrumserschließung, Verbindungsachsen, Arbeitsplätze, Pendlersaldo, Lebensmittelversorgung, Gesundheitsversorgung etc.) einzuordnen und zu definieren (Schweizer 2013; Regionalkonferenz Oberland-Ost & Infraconsult 2012: 42). Dabei wurde wegen der Messbarkeit vor allem die Infrastruktur der Grundversorgung berücksichtigt, während Faktoren wie Kultur oder Entwicklungspotenzial, welche schwer messbar sind, unberücksichtigt blieben. Letztere Faktoren dürften aber gerade mit den aktuellen Tendenzen der Raumentwicklung in der Schweiz an Bedeutung gewinnen, wie dies bereits auf dem Immobilienmarkt sichtbar wird (vgl. Büsser 2012).

Insgesamt wird betont, dass eine Zentrumsfunktion niemals eindeutig ist und oft erst im Vergleich und Zusammenspiel mit anderen Zentren deutlich wird (Schweizer 2013). Eine Definition und Festlegung regionaler Zentren hat regionalpolitisches Gewicht und kann zu einem funktionalen und verwaltungsbezogenen Konzentrationsprozess führen, wobei einzelne Orte in einer Region als Verlierer auftreten und sich Rivalitäten und Konkurrenzsituationen ergeben können. Die Definition eines Zentrums nach gewissen Kriterien alleine kann aber nicht zu einer Motorenwirkung führen, weil Raumplanung viele der komplexen Prozesse und funktionalen Verflechtungen nicht steuern kann. Viele Eigenschaften von Zentren und deren positive oder negative Entwicklung werden, vor allem im privatwirtschaftlichen und Dienstleistungsbereich, über die Wirtschaftlichkeit entschieden (Vinzens 2013). Es ist deshalb wichtig, einzelne Funktionen genauer zu betrachten.

6.3 Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung

Im schweizweiten – vor allem wirtschaftlichen und demografischen, aber auch politischen – Gefälle zwischen urbanen und ländlich geprägten Räumen (vgl. Kap. 3.1), nehmen regionale Zentren als Vernetzungspunkte zwischen den Agglomerationen und dem ländlich geprägten Umland wichtige Funktionen wahr. Im Folgenden wird deshalb auf die wahrgenommene Funktion und Bedeutung regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung und in der NRP eingegangen.

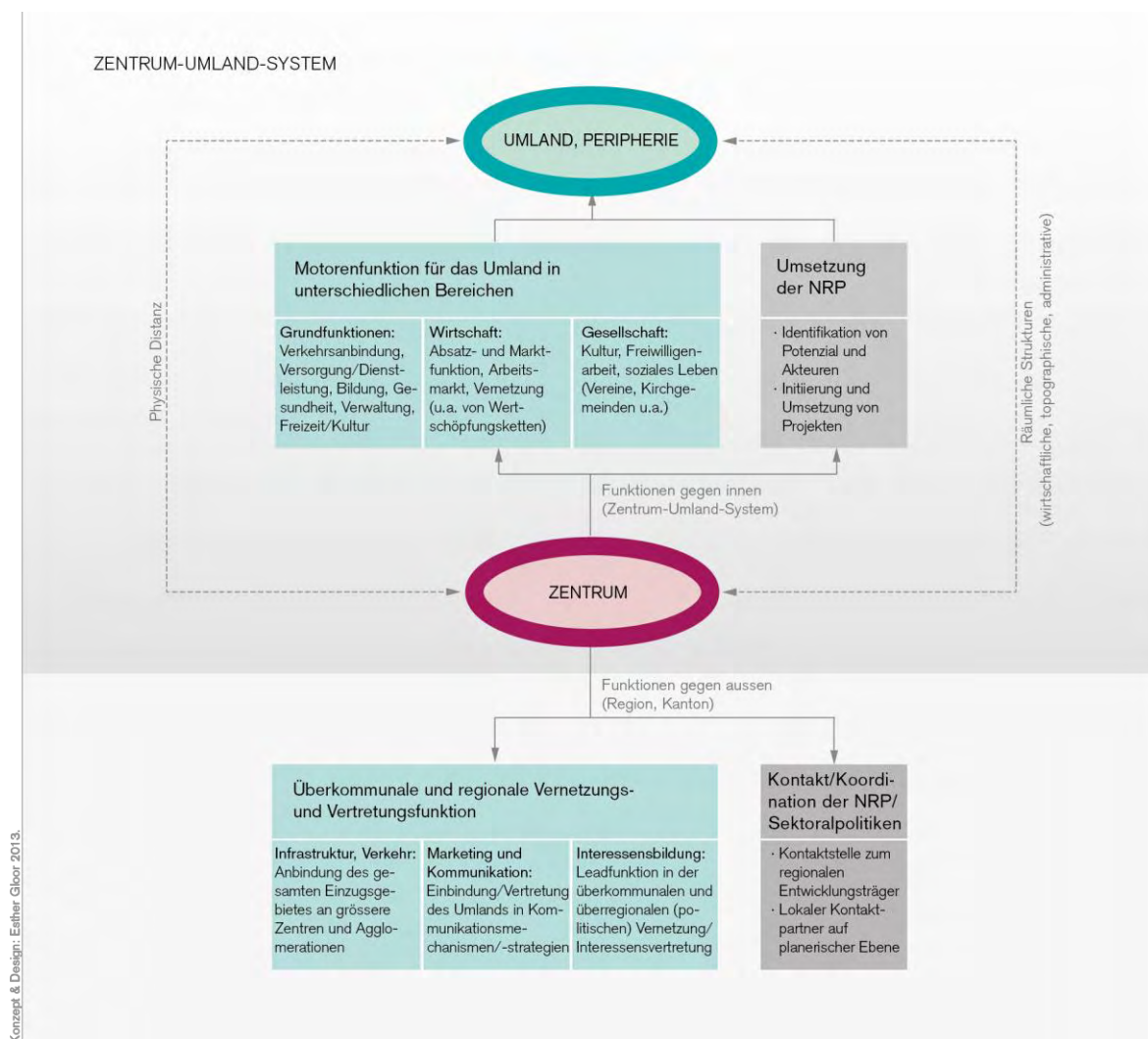


Abb. 6.1 Funktion und Bedeutung regionaler Zentren in der Regionalentwicklung und in der NRP

6.3.1 Aufgaben und Funktionen regionaler Zentren für das Umland

Regionale Zentren haben durch deren Lage und Grösse (Einwohnerdichte, Infrastrukturdichte) immer einen gewissen Effekt auf das Umland. Als funktionale Zentren heben sie sich in einigen Bereichen von den Umlandgemeinden ab (Walther 2013) und übernehmen geplant oder automatisch gewisse funktionale Aufgaben für ein grösseres Umland (wie Bildungsversorgung, Gesundheitsversorgung, Einkaufs- und Dienstleistungsmöglichkeiten, Kultur u.a.) (Schweizer 2013; Vinzens 2013). Die Funktionen und deren Bedeutung für die Region können dabei lokal unterschiedlich sein und in unterschiedlichen Branchen mehr oder weniger stark ausgeprägt sein (Wüthrich 2013): In einzelnen Regionen ist die Verkehrsanbindung wichtiger, in vielen touristisch geprägten Zentren hingegen ist vielerorts die Bereitstellung einer breiten Basisinfrastruktur bedeutender (Schweizer 2013) (Abb. 6.1).

Bereitstellung von Grundfunktionen. Die befragten Experten – sowohl in Willisau als auch in Meiringen – sehen die Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung vor allem in einer Bereitstellung von Funktionen, Infrastruktur und Dienstleistungen des täglichen Lebens. Folgende Funktionen wurden speziell erwähnt:

- **Verkehrsfunktion und -Knotenpunkte:** Anbindung und Erreichbarkeit (Motorisierter Individualverkehr (MIV) und Öffentlicher Verkehr (ÖV)) gegenüber den Umlandgemeinden, Anbindung und Erreichbarkeit (MIV und ÖV) gegenüber grösseren Zentren und Agglomerationen (Hodel 2013; Roos 2013; Spoerri 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013; Vinzens 2013).

- **Versorgungs- und Dienstleistungsfunktion:** Einkaufsmöglichkeiten des täglichen Bedarfs (Lebensmittelläden), Dienstleistungen und Einkaufsmöglichkeiten des periodischen Bedarfs (Schuhläden, Kleiderläden, Post, Bank u.a.) und wenn möglich des episodischen Bedarfs (Möbel u.a.) (Hodel 2013; Holke 2013; Spoerri 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013).
- **Bildungsfunktion:** Regionale bis kantonale Schulen (Primarstufe, Oberstufe, evtl. Maturitätsstufe), Berufsbildungsmöglichkeiten (z.B. Seilbahnkompetenzzentrum in Meiringen) (Hodel 2013; Holke 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013).
- **Gesundheitsfunktion:** Spitäler, heute oft durch Ärztezentren ersetzt, Apotheken, Beratungen (Holke 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013).
- **Verwaltungsfunktion:** Kommunale und regionale Verwaltungseinheiten (Gerichts-, Standes- und Steuerämter u.a.) (Spoerri 2013).
- **Kultur, Freizeit- und Tourismus:** Angebote im Bereich der Kultur (Gastronomie, Nachtleben, Musik, Events und Festivals u.a.), der Freizeit und des Tourismus (Sportplätze, Bäder u.a.) (Hodel 2013; Holke 2013; Schweizer 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013).

Wirtschaftliche Funktionen. Als Standort von Unternehmen, Bedeutung als lokaler Arbeitsmarkt, der regionalen Ökonomie, der Vernetzung industrieller Wertschöpfungsketten und anderen wirtschaftlichen Faktoren haben regionale Zentren nach Meinung der befragten Experten eine zentrale Bedeutung auch für das Umland. Diese gliedert sich in mehrere Bereiche:

- **Absatz- und Marktfunktion:** Absatzgebiet für Produkte aus dem Umland, Austausch von Gütern (Bezug von Vorleistungen der Produktion und Absatzgebiet), Markt (historisches Marktrecht) (Walther 2013; Spoerri 2013).
- **Arbeitsmarkt und Vernetzung industrieller Wertschöpfungsketten:** Räumliche Konzentration von Unternehmen, vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), Unternehmensstandort grösserer Firmen, Bereitstellung von Arbeitsplätzen, positives Pendlersaldo (Hodel 2013; Roos 2013; Spoerri 2013; Wüthrich 2013).

Gesellschaftliche Funktion. Regionale Zentren sind nicht nur in der Bereitstellung von Grundfunktionen und Basisinfrastruktur wichtig für das Umland, sondern sie stellen auch ein gesellschaftliches Zentrum dar (Hodel 2013). Dies nicht nur im Bereich Wohnen als bedeutender und attraktiver Wohnstandort (Wüthrich 2013), sondern auch im Bereich des gesellschaftlichen Zusammenhaltes. Dieser wird stark gefördert über Freiwilligenarbeit, kulturelle Anlässe, spezielle Anlässe und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Altersgruppen und Institutionen, und einem starken Vereinsleben. Letzteres ist gerade für die Bildung einer sozialen und regionalen Identität zentral. Auch in den gesellschaftlichen Bereich werden hier die Kirchgemeinden eingeordnet, welche historisch bedingt in den Zentren die Hauptverwaltung und die wichtigsten Aktivitäten haben und gerade in ländlichen Gebieten noch heute eine wichtige gesellschaftliche Funktion übernehmen können (Walther 2013).

Überkommunale Bewusstseins-, Meinungs- und Interessensbildungs- und Vertretungsfunktion. Ein Zentrum hat nicht nur die Aufgabe, Infrastruktur bereit zu stellen und Grundfunktionen zu ermöglichen, sondern hat normalerweise auch die meisten Ressourcen (finanziell und personell), um die Federführung in einer lokalen Bewusstseins- und Interessensbildung voranzutreiben. Ein regionales Bewusstsein zu schaffen ist gerade für künftige Zentralisierungs- und Fusionsprozesse und für neue Firmenansiedlungen enorm wichtig und braucht viel Feingefühl (Hodel 2013). Neben dem Pflegen eines gesellschaftlichen Lebens im Zentrum und guten Beziehungen zwischen Zentrums- und Umlandgemeinden ist es wichtig, als Zentrum auch eine Meinungs- und Interessensvertretung der Region gegenüber dem Kanton oder einem grösseren Zentrum zu vertreten (Wüthrich 2013). Zentren sind in diesem Zusammenhang durch deren Ausstrahlung gegen innen und gegen aussen auch identitätsstiftend. Eine überkommunale Bewusstseins-, Interessens- und Meinungsbildung für politische, wirtschaftliche und Siedlungsfragen kann gerade in ländlichen Strukturen, welche sozial und wirtschaftlich heterogen und topographisch kleinräumig sein können, enorm schwierig sein.

Motorenfunktion und Entwicklungspotenzial. Als Bereitsteller spezifischer Funktionen und durch die funktionale Verflechtung in diesen unterschiedlichen Funktionen mit dem Umland sehen die befragten Experten in regionalen Zentren die Möglichkeit von positiven externen Effekten (Spoerri 2013), Ausbreitung von Wachstumsimpulsen entlang der Hauptentwicklungsachsen ins Umland (Holke 2013), Skalen und Agglomerationseffekten. Regionale Zentren im untersuchten Kontext werden von den befragten Experten – sowohl in Willisau auch in Meiringen – in ihrer Motorenfunktion bestärkt und als wichtige soziale, Verkehrs-, wirtschaftliche und politische Knotenpunkte angesehen (Holke 2013; Schweizer 2013).

Es wird darauf hingewiesen, dass Zentren keine konstanten Grössen in der Regionalentwicklung sind, sondern sich vielmehr in einem dynamischen Zentrum-Umland-Gefüge befinden und daher konstante Veränderungen und Entwicklungen durchlaufen und mittragen. Gerade in der Diskussion um funktionale und administrative Zusammenschlüsse (vgl. Kap. 7.1) könnten sich im Zuge von Gemeindefusionen Zentrum-Umland-Beziehungen dynamisieren, wie das Beispiel Willisau gezeigt hat (Hodel 2013) und Entwicklungen und Prozesse eine neue Richtung oder eine verstärkte Dynamik annehmen. Gleichzeitig können viele für die Zentrum-Umland-Dynamik wichtige Faktoren nicht gesteuert werden; Gemeinden können zwar gewisse Grundfunktionen und Basisinfrastrukturen bereitstellen, letztendlich hängt aber deren Erfolg und Motorenwirkung von der Wirtschaftlichkeit ab, was mit Raumplanung nur bedingt, z.B. über gewisse Planungszonen oder Anreizsysteme, gesteuert werden kann (Vinzens 2013). Bestimmte Pfadentwicklungen, welche positive oder negative Rückkoppelungseffekte entstehen lassen, können deshalb nur bedingt beeinflusst und gesteuert werden.

6.3.2 Funktion regionaler Zentren im Rahmen der NRP

Die NRP ist ein offenes regionalpolitisches Instrument, das sich an funktionalen Räumen orientiert. Solche funktionalen Räume bestehen typischerweise aus einem oder mehreren Zentren und einem Umland, das sich zu diesen Zentren hin orientiert. Regionalen Zentren wird dabei innerhalb der NRP die Bedeutung beigemessen, als Entwicklungsmotoren für das Umland zu wirken. Dass Zentren häufig im Gegensatz zum Umland überregional ausgerichtet sind, stellt für sie im Exportbasisansatz eine Chance dar. Ihnen kommt deshalb innerhalb der NRP eine spezielle Bedeutung zu, welche von den befragten Experten in vier Bereichen gesehen wird:

- Regionale Zentren bilden funktionale Zentren in den Regionen, über welche viele administrative, verkehrstechnische, politische und wirtschaftliche Prozesse ablaufen. Zentren werden daher als **Koordinationspunkte und administrative Ebene** zwischen den regionalen Entwicklungsträgern und Akteuren gesehen (Spoerri 2013). Eine wichtige Rolle haben sie insbesondere bei der lokalen Anpassung der Strategien und Umsetzungsprozesse der NRP auf die Region (Vinzens 2013).
- Weiter haben die Zentren in der NRP eine Aufgabe der **Initiierung von Projekten** und der **wirtschaftlichen Motorenwirkung**. Ideen und Ressourcen für die Initiierung und den Anschub von Projekten werden häufig in den Zentren gebündelt (Walther 2013), wobei die Wirkung der Projekte häufig im peripheren Bereich der Region liegt (Schweizer 2013). Durch die im Vergleich von vielen Umlandgemeinden vorhandene überregionale Vernetzung regionaler Zentren spielen sie auch in der Initiierung und Begleitung überregionaler und überkantonaler Projekte eine wichtige Rolle (Walther 2013).
- Zentren weisen im Gegensatz zum Umland aufgrund der Siedlungsstruktur und der wirtschaftlichen Entwicklung **räumliches und wirtschaftliches Entwicklungspotenzial** auf (Wüthrich 2013), wobei gerade im Bereich brachliegender Areale und deren Inwertsetzung durch Projekte der NRP im Vergleich zum Umland ein erhöhtes Potenzial der Umnutzung von Gebieten im Siedlungsbereich liegt.
- Die in der NRP vorausgesetzte starke **Innovationsfähigkeit** von Zentren gegenüber dem Umland wird allerdings nicht von allen Seiten unterstützt. Innovation und innovative NRP-Projekte entstehen häufig in peripheren Gebieten der Region (Roos 2013; Wüthrich 2013). Innovationsfähigkeit wird als ein Potenzial eingestuft, das eher in Gebieten, in welchen wirtschaftliche und demografische Probleme überhand genommen haben, sozusagen aus der Not heraus ausgeschöpft wird. Innovationen, welche in Zentren generiert werden, passieren häufig in grösseren Unternehmen, welche eigene F&E-Abteilungen führen (Roos 2013).

- Je nach wirtschaftlicher Ausrichtung der Zentren können diese im Rahmen der NRP **regionsspezifische Funktionen** haben. Vor allem in touristisch geprägten Zentren werden viele Projekte über die NRP in touristischen Schwerpunkten initiiert, wobei Zentren eine wichtige Funktion in der Initiierung und Koordination von touristischen Projekten in den häufig dezentral angelegten touristischen Angeboten und Infrastrukturen haben (Spoerri 2013; Wüthrich 2013), was überdies nicht unbestritten ist (Lagler 2013).

Es wird deutlich, dass regionale Zentren vor allem im Umsetzungsprozess der NRP (Abb. 6.1), aber auch als Vernetzungspunkte zu Sektoralpolitiken, eine wichtige Bedeutung spielen, aber selbst wenig stark von Projekten selbst profitieren. Die Wirkung der Projekte liegt häufig im Umland und in der Peripherie, wovon regionale Zentren häufig eher indirekt profitieren können (vgl. Kap. 7.2) (Wüthrich 2013).

6.4 Räumliche und funktionale Differenzierung regionaler Zentren

Viele regionale Zentren haben mit ähnlichen Grundproblemen wie der demografischen Alterung oder der Abwanderung von Einwohnern und Grundfunktionen in grössere Zentren (Walther 2013) aufgrund der topographisch und administrativ kleinräumigen Struktur in der Schweiz, der administrativ dezentral angelegten Regionalpolitik, der unterschiedlichen Erreichbarkeit und Anbindung von Zentren an Agglomerationen und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Standbeine zu kämpfen (Hodel 2013; Roos 2013). Bei der Betrachtung der Funktion und Bedeutung regionaler Zentren in der Regionalentwicklung ist jedoch deutlich geworden, dass regionale Zentren trotz ähnlicher Grundprobleme spezifische Bedeutungen und Aufgaben für die Regionalentwicklung haben können. Ansätze, regionale Zentren zu differenzieren und daraus unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten und Potenziale, möglicherweise auch Förderinstrumente abzuleiten, wird auch wissenschaftlich diskutiert (vgl. Giffinger und Kramar 2012; Schmid 2011).

Eine Unterscheidung und Differenzierung regionaler Zentren könnte dabei auf unterschiedlichen Kriterien basieren. Die befragten Experten schlagen eine Differenzierung nach dem Schwerpunkt der Wertschöpfung (Holke 2013), eine funktionale Differenzierung nach Freizeit/Erholung, Wohnen, Wirtschaft und anderen Grundfunktionen (Wüthrich 2013), nach touristischem Potenzial oder nach Agglomerationsnähe und Erreichbarkeit (Roos 2013) vor. Auf dieser Annahme werden zwei Typen von Zentren und deren lage- und wirtschaftsspezifischen Funktionen, Chancen und Risiken genauer betrachtet: Erstens werden diese Ortschaftspezifischen Eigenheiten am Beispiel Willisau als ein agglomerationsnahes, relativ gut erreichbares Zentrum, zweitens am Beispiel Meiringen als ein touristisches und dennoch wirtschaftlich differenziertes Zentrum betrachtet.

6.4.1 Beispiel 1: Agglomerationsnahe Zentren

Agglomerationsnahe Zentren sehen sich einer zweiseitigen funktionalen Verflechtung und einer doppelten Identität (Van der Heiden et al. 2010) gegenüber: Einerseits liegen sie im Einzugsgebiet von Pendlerströmen grosser Agglomerationen und profitieren von deren Funktionen, andererseits sind sie selbst regional bedeutende Einpendlergebiete und nehmen wichtige Zentrumsfunktionen für das Umland wahr. Die Agglomerationsnähe kann daher sowohl eine Chance für die Motorenfunktion von Zentren, gleichzeitig aber auch ein Risiko darstellen (Abb. 6.2-A).

Bedeutung und Chancen. Eine Chance für agglomerationsnahe regionale Zentren kann vor allem in übergeordneten Entwicklungen in den Kernagglomerationen gesehen werden.

- Erstens werden im Zuge zunehmender **negativer Agglomerationseffekte in den Grosszentren** (wie Verkehrsbelastung, Lärmbelastung, Verschmutzung u.a.) – in Willisau beispielsweise in der Region Sursee und Luzern – gut erreichbare Kleinzentren vor allem als **Wohn- und Unternehmensstandorte attraktiver**: Ruhige Wohnstandorte mit geordneten sozialen und verkehrlichen Verhältnissen, welche gleichzeitig gut an Grosszentren und Arbeitsstandorte angebunden sind, verzeichnen zumeist ein positives Bevölkerungswachstum (Hodel 2013). Dieser Trend wird im überdurchschnittlich starken Wertschöpfungswachstum in Regionen, welche gut an Grosszentren angebunden sind, deutlich (BfS 2013). Dabei dürften auch die steigenden Immobilienpreise in den Grossagglomerationen mitverantwortlich sein.

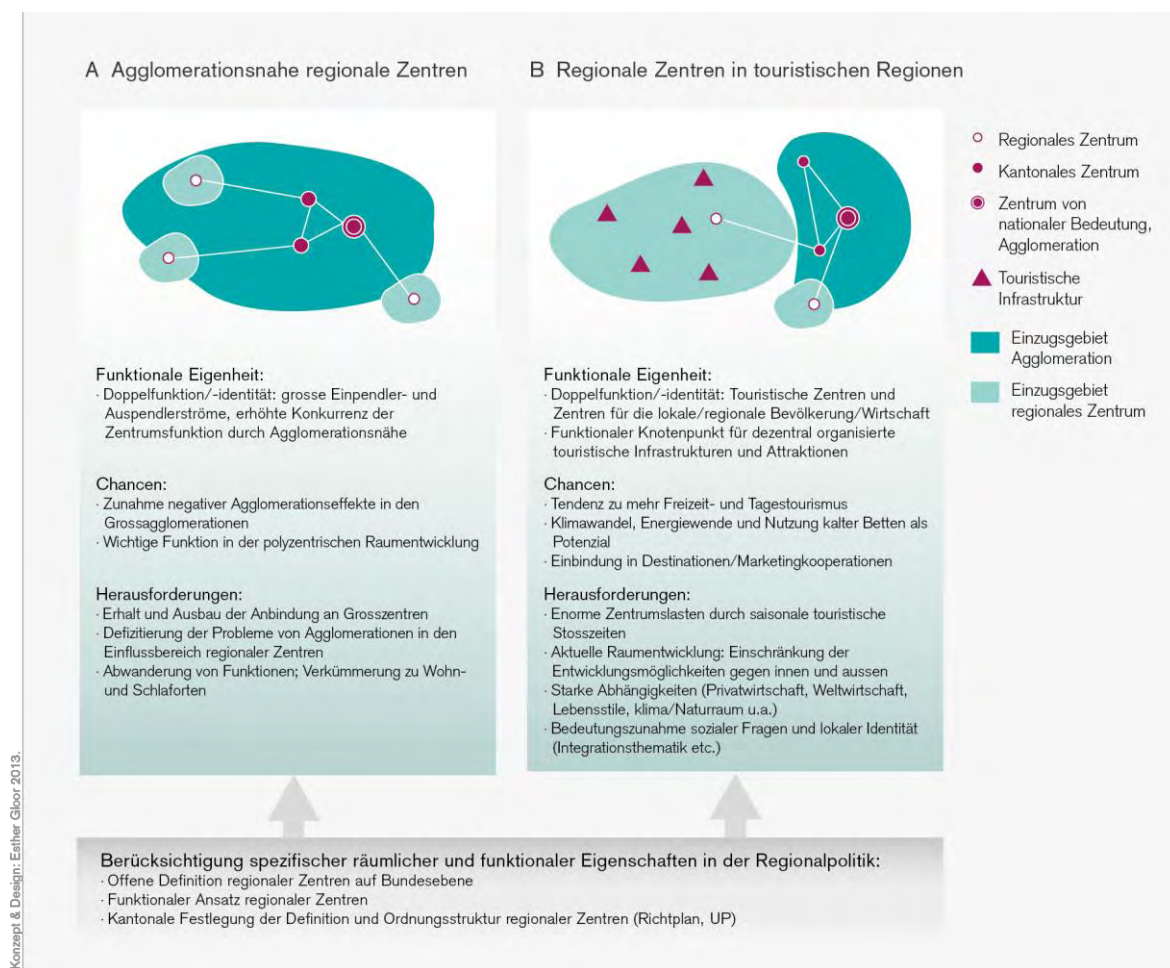


Abb. 6.2 Unterschiedliche Funktionen, Chancen und Herausforderungen agglomerationsnaher Zentren und Zentren in touristischen Regionen

- Zweitens ist auch die Raumplanung und -entwicklung aus diesen Gründen an einer polyzentrischen und **dezentraler organisierter Raumentwicklung** interessiert, wobei regionale Zentren, welche verkehrlich gut an Grosszentren angebunden sind, künftig eine noch wichtigere Bedeutung erhalten.
- Drittens gewinnen solche Zentren mit einem **gesellschaftlichen Trend zur Nachhaltigkeit** und einem Umweltbewusstsein als Verbindungspunkte von ländlichem und urbanem Leben, kurzen Wegen zwischen Wohnort, Arbeitsort, Bildungseinrichtungen und Grundversorgungsmöglichkeiten an Attraktivität (Hodel 2013).

Risiken und Herausforderungen. Auch mögliche Risiken und Herausforderungen werden bei agglomerationsnahen regionalen Zentren im Wesentlichen in dynamischen wirtschaftlichen und sozialen Prozessen zwischen Agglomerationen und Zentren gesehen.

- Erstens können sich durch die **zunehmende Konzentration sozialer Fragen** (Armut, Integration, Segregation u.a.) in den Agglomerationen gewisse Probleme ins nahegelegene Umland transferieren, wo sie sich wiederum auf Zentren konzentrieren. In Willisau werden aber gerade Fragen sozialer Ungleichheit und der Integration nicht übermässig stark wahrgenommen (Hodel 2013).
- Zweitens können durch eine steigende Mobilität und eine gute Anbindung regionaler Zentren an Grosszentren auch unerwünschte Effekte auftreten: Zentren werden dann vermehrt zu **Wohn- und Schlaforten**, wobei den wichtigsten Grundfunktionen in Grosszentren nachgegangen wird und sich dadurch gewisse Funktionen in den Zentren aufgrund mangelnder Nachfrage nicht mehr halten können (Spoerri 2013). In Willisau wird diese Gefahr aber kaum wahrgenommen; das Einkaufs- und Dienstleistungsangebot bei-

spielsweise kann im Gegenteil leicht ausgebaut werden (Hodel 2013; Holke 2013). Hierbei ist für ein Zentrum die tatsächliche verkehrliche Distanz zum nächsten Grosszentrum entscheidend, wobei Grundfunktionen mit zunehmender Distanz attraktiver und stärker genutzt werden (Holke 2013).

Es zeigt sich, dass die Erschliessungsfrage für agglomerationsnahe Zentren, insbesondere die Anbindung mit ÖV und MIV, zentral ist (Spoerri 2013). Eine steigende Mobilität ist für die zukünftige Entwicklung solcher Zentren dabei Chance und Gefahr zugleich und kann wiederum aufgrund lokaler Faktoren wie der tatsächlichen Distanz und der Erreichbarkeit zum nächstgrösseren Zentrum, der Topographie und insbesondere auch der Wahrnehmung der Bevölkerung (Hodel 2013) zu unterschiedlichen Entwicklungen führen. Dabei spielen auch andere Faktoren wie steuerliche Unterschiede zwischen Gemeinden und Kantonen eine Rolle.

6.4.2 Beispiel 2: Touristisch geprägte Zentren

Zentren mit einem hohen Anteil an touristischen Dienstleistungen nehmen häufig sowohl im touristischen wie auch im nicht-touristischen Bereich eine bedeutende Funktion ein für die Region, wobei man solche Zentren wiederum nach Saisonalität, touristischem Schwerpunkt, Anbindung an Grosszentren und anderen Kriterien differenzieren könnte (Holke 2013). Funktion und Aufgaben touristischer Zentren und deren Motorenfunktion für das Umland kann deshalb sowohl eine Chance sein, gleichzeitig aber auch Risiken mit sich bringen (Abb. 6.2-B).

Bedeutung und Chancen. Durch die häufig periphere Lage und dem Tourismus als wichtiges oder sogar Haupt-Standbein der Region haben regionale Zentren in Tourismusregionen spezifische Funktionen zu erfüllen, wobei solche Zentren oft vor allem funktionale Zentren von überkommunalen räumlichen Einheiten darstellen. In verstärkt dezentral organisierten Regionen oder Destinationen – sei es in Bezug auf Infrastruktur, Attraktionen, Information oder Aktivitäten – bilden Zentren den Nukleus, was ihnen eine enorme funktionale und infrastrukturelle Rolle zuteilwerden lässt (Spoerri 2013; Wüthrich 2013). Die Chancen solcher Zentren werden von den befragten Experten in fünf Bereichen gesehen:

- Erstens gehen die allgemeinen Entwicklungen der Gesellschaft in eine **Tendenz zu mehr Freizeit- und Tagestourismus** (Spoerri 2013). Da solche Touristenströme oft über die regionalen Zentren in die Region gehen, werden Zentren künftig eine noch stärkere Bedeutung in deren Bewältigung haben. Die Zunahme in diesen Bereichen kann zudem gerade für Regionen, welche nicht in Berggebieten sind, auch neue Potenziale für wirtschaftliche Inwertsetzung derer Qualitäten für den Tourismus entfalten (Holke 2013).
- Zweitens kann Tourismus, wenn dessen Struktur sowohl sozioökonomisch als auch nach Herkunftsländern diversifiziert ist, ein **ausgeglichenes und stabiles wirtschaftliches Standbein** sein, wie es in der Region Oberland-Ost der Fall ist (Schweizer 2013). Tourismus ist dann nicht nur ein saisonaler Faktor und entwickelt sich in solchen Regionen über die Jahre hinweg positiv.
- Drittens wird der **Klimawandel** nicht nur als Risiko, sondern gerade in Berggebieten mit mildem Sommerklima und der Nähe zu Gewässern und Seen als Chance im Zusammenhang mit einer Zunahme an Tages- und Freizeittouristen gesehen (Schweizer 2013).
- Viertens hat unter anderem die Zweitwohnungsinitiative eine planerische Richtung zur **besseren Nutzung von bestehendem Potenzial**, beispielsweise kalter Betten, angeregt, was in vielen touristischen Regionen als Chance gesehen werden kann (Vinzens 2013). Regionale Zentren dürften dabei vor allem in der Vernetzung und dem Informationsbereich eine bedeutende Rolle einnehmen.
- Fünftens sind regionale Zentren in touristischen Gebieten häufig in **Destinationen oder anderen Marketingkooperationen** eingeschlossen, was deren Vermarktung und Bekanntmachung fördert und dadurch ein Gewinn sein kann.

Herausforderungen und Risiken. Viele dieser Chancen können gleichzeitig zu Risikofaktoren für regionale Zentren in touristischen Regionen und deren Motorenwirkung werden. Diese werden von den befragten Experten in vier Hauptbereichen gesehen:

- Erstens leiden touristische Zentren verstärkt unter **Zentrumslasten**. Infrastruktur und Angebote als Hauptstandortfaktoren in der touristischen Branche fordern massive Investitionen. Gleichzeitig sind die kleinen und oft schrumpfenden Umlandgemeinden kaum fähig, solche Lasten mitzutragen (Vinzens 2013). Diese Lasten kommen in touristischen Zentren, welche starke saisonale Schwankungen in der touristischen Nutzung aufweisen, besonders deutlich zu tragen, da eine enorme Basisinfrastruktur bereitgestellt werden muss, welche sich an touristischen Stosszeiten und nicht an der geringen Anzahl von Dauereinwohnern orientiert und nicht das ganze Jahr über (oft nur während weniger Wochen) genutzt wird (Schweizer 2013).
- Zweitens sind touristische Zentren in überaus **komplexe Wirkungsgefüge und Abhängigkeiten** eingebunden – sei dies wirtschaftlich durch die Abhängigkeit von der Weltwirtschaft, von gesellschaftlichen Trends und Entwicklungen und dem Freizeitverhalten oder sei dies im Bereich des Klimas (Walther 2013). Gleichzeitig ist die Funktionsweise und die touristische Rentabilität einer Region nicht nur von der Destination, dem Naturraum oder den Zentren abhängig, sondern wird auch von privaten Leistungsträgern abhängig (z.B. Bahnbetrieben, Hotelbetrieben, Resorts u.a.). Komplexe Abhängigkeiten bestehen nicht nur auf der Angebotsseite, auch die Bedürfnisse und Wahrnehmungen von Nutzern können zwischen lokalen Bewohnern und Touristen – insbesondere, wenn diese internationaler Herkunft sind – stark auseinandergehen. Lokale politische Umsetzungsprozesse von Projekten, welche Zentren in ihrer touristischen Funktion stärken könnten, werden zuweilen nicht immer akzeptiert und unterstützt von der lokalen Bevölkerung, wie das Beispiel des Hallenbad-Turnhalle-Wellnessprojektes (vgl. Tab. 7.1) in Meiringen gezeigt hat (Walther 2013).
- Drittens sehen sich regionale Zentren in touristischen Regionen zunehmend **eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten** gegenüber. Touristische Zentren befinden sich in einem Spannungsfeld, einerseits die Landschaft als oftmals wichtigsten Wert erhalten zu wollen, gleichzeitig aber die Infrastruktur und Dienstleistungsangebot im wachsenden Konkurrenzkampf zwischen Tourismusdestinationen ausbauen zu müssen (Schweizer 2013). Im Zuge neuer raumpolitischer Tendenzen, welche Berggebiete eher als Ausgleichs- und Freizeiträume denn als Wohn- und Wirtschaftsräume gesehen werden, ist die infrastrukturelle und bauliche Weiterentwicklung von Gemeinden gerade im Zuge der Zweitwohnungsinitiative und des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes beschränkt. Damit verbunden sind viele Unsicherheiten und Unklarheiten für die lokale Bevölkerung bezüglich Wohnraum, Baumöglichkeiten und -rechten, was eine Abwanderung aus diesen Gebieten fördern könnte (Schweizer 2013). Wird bei eingeschränkten Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung die innere Verdichtung als Chance proklamiert, sind regionale Zentren in Tourismusregionen auch diesbezüglich eingeschränkt: Freizeit- und Feriengäste suchen das Ursprüngliche und das Ländliche, was sich mit einer starken inneren Verdichtung, mehrgeschossigen Wohnbauten und urbaner Bebauungsstrukturen kaum verträgt.
- Viertens stellen sich in touristischen Zentren auch spezifische **soziale Fragen der Gemeinschafts- und Identitätsbildung**. Lokale Identität und gesellschaftliche Verbundenheit wird als wichtiger Faktor für die Regionalentwicklung gesehen, weil dadurch erstens das freiwillige Engagement und Partizipation im gesellschaftlichen, politischen Leben erhöht werden kann, zweitens eine gewisse Ortsbindung herbeigeführt werden kann, was die Leute von einer Abwanderung abhalten oder für eine Rückkehr bewegen könnte. In touristischen Zentren ist aber die Fluktuation saisonaler Arbeitskräfte oft hoch und deren Herkunft divers, was Integrationsfragen aufkommen lässt. Ein starkes Gesellschafts- und Vereinsleben und eine starke lokale Identität können sich daraus kaum herausbilden.

Damit wurde gezeigt, dass regionale Zentren in touristisch geprägten Regionen von spezifischen Chancen profitieren können, aber auch spezifischen Risiken ausgesetzt sind (Wüthrich 2013). Touristische Zentren befinden sich in einer überdurchschnittlich starken Dynamik, sei dies wirtschaftlich (Abhängigkeiten vom Wechselkurs und der weltwirtschaftlichen Lage), sozial (Abhängigkeiten von gesellschaftlichen Werten und Lebensstilen), demografisch (Abhängigkeiten von demografischen Entwicklungen und insbesondere von einer hohen und kulturell diversen Bevölkerungsfuktuation), naturräumlich (Nachhaltigkeitsdiskurs, Klimawandel), oder politisch und raumplanerisch (neue Tendenzen der Landschafts- und Siedlungsentwicklung) und können sich bei ähnlichen Voraussetzungen sowohl positiv als auch negativ entwickeln. Die Verflechtungen zwischen diesen Teilbereichen sind oft komplexer als in Zentren mit niedrigerem touristischem Anteil (Spoerri 2013), was viele Herausforderungen mit sich bringt.

Um unabhängiger von diesen komplexen Wirkungsgefügen – welche einige Risiken bergen – zu werden, zeigt sich am Beispiel von Meiringen, dass es ein Vorteil ist, erstens eine ausgeglichene Saisonalität anzustreben und zweitens im wirtschaftlichen Bereich auf mehreren Standbeinen abgestützt zu sein und nicht ein rein touristisches Image zu pflegen. Während der Verkehrsanschluss daher vielerorts gut und nur beschränkt um dessen Ausbau diskutiert wird (Schweizer 2013), stehen in solchen Zentren vor allem eine Diversifizierung des touristischen Angebots, eine künftige Wetter- und Klimaunabhängigkeit und der Ausbau und die Modernisierung der touristischen Infrastruktur sowie die Suche nach alternativen wirtschaftlichen Standbeinen im Fokus der Überlegungen (Schweizer 2013; Walther 2013). Touristische Zentren haben in diesem Zusammenhang die Aufgabe, eine Lead-Funktion in der Region zu übernehmen (Spoerri 2013), wobei die Destinationen als übergeordnete Handlungsebene ebenfalls enorm bedeutend sind (Schweizer 2013) und deshalb eine enge Zusammenarbeit unerlässlich ist.

6.5 Gewinner und Verlierer im Agglomerationen-Zentrum-Umland-Gefüge

In einigen der diskutierten regionalökonomischen Zentrum-Umland-Modelle (vgl. Kap. 2) überwiegen bei starken Zentren für das Umland die negativen Entzugs- gegenüber den positiven Ausbreitungseffekten von Wirtschaftskraft ins Umland. Keines der Modelle kann die genauen Wirkungsweisen aber abschliessend beantworten. Die Frage nach Gewinnern und Verlierern starker regionaler Zentren stellt sich deshalb auch im untersuchten Kontext. Die befragten Experten ordnen die Frage nach Gewinner und Verlierern nicht nur in einen lokalen Kontext zwischen regionalen Zentren und deren Umland ein, sondern schlagen vor, diese Frage im Gesamtkontext zwischen Grosszentren und Agglomerationen, regionalen Zentren und umliegenden und peripheren ländlichen Räumen zu sehen. Dabei sind zwei Wirkungsebenen zu betrachten, welche beide von für regionale Zentren negativen als auch positiven Prozessen geprägt sind.

Regionale Zentren und Grosszentren/Agglomerationen. Eine erste Betrachtungsebene und Einschätzung von regionalen Zentren als Gewinnern oder Verlierern regionalökonomischer Prozesse erfolgt durch deren Einbettung in eine Beziehung zu grösseren Zentren und Agglomerationen. In dieser gegenseitigen Dynamik können regionale Zentren selbst Gewinner und Verlierer sein. Verlierer sind regionale Zentren gegenüber grösseren Agglomerationen dann, wenn sich erstens ein Bereich (z.B. Kultur, Arbeitsplätze u.a.) in grösseren Zentren konzentriert und regionale Zentren damit nicht konkurrenzfähig sind (Holke 2013), zweitens wenn sich negative Agglomerationseffekte (z.B. Segregation, Integrationsprobleme) in regionale Zentren transferieren und ausdehnen, und drittens, wenn bestimmte Funktionen, insbesondere Verwaltungsfunktionen (Gerichtsfunktionen, Steuerämter etc.) von Zentren abgezogen und in grösseren Zentren konzentriert werden (Wüthrich 2013). Regionale Zentren können gegenüber Grosszentren aber auch als Gewinner dastehen, indem sie als Ausweichräume entdeckt werden von Personen, welche den negativen Agglomerationseffekten in den Grosszentren ausweichen möchten und regionale Zentren im ländlichen Raum erstens günstigeren Wohnraum, zweitens bessere Umweltqualität und drittens oft geordnetere soziale Verhältnisse bieten können (Schweizer 2013). Durch die enge Verkehrsverflechtung in der Schweiz mit ÖV und MIV kann der Faktor Mobilität zwischen Agglomerationen und regionalen Zentren sowohl positive als auch negative Effekte auslösen.

Regionale Zentren und ländlich geprägtes Umland. Auf einer zweiten Betrachtungsebene zwischen regionalen Zentren und dem ländlichen Umland können regionale Zentren wiederum als Gewinner oder Verlierer regionalökonomischer Entwicklungen gelten. Als Hauptverlierer von Zentrum-Umlandbeziehungen im betrachteten Kontext werden nicht das unmittelbare Umland von Zentren, sondern die peripheren Gebiete einer Region gesehen, welche vor allem aufgrund der schlechten Erreichbarkeit und Anbindung an regionale Zentren und übergeordnete Zentren und Agglomerationen stark an Attraktivität einbüßen müssen. Zum Teil spielen auch die schwierigen Strassenverhältnisse in der Wintersaison und Naturgefahren als Grund der Abwanderung eine Rolle. Zentren gelten im Bereich der demografischen Entwicklungen hingegen als Gewinner; viele regionalen Zentren können aufgrund eines relativ attraktiven Wohn-, Freizeit-, Kultur- und Verkehrsangebots ein leichtes Bevölkerungswachstum verzeichnen (häufig aber aufgrund touristischer Arbeitskräfte) (Schweizer 2013). In der Region Luzern West werden die peripheren Gebiete des Entlebuch und Napfgebietes, in der Region Oberland-Ost die peripheren Gemeinden Gadmen und Guttannen als Verlierer demografischer und wirtschaftlicher Entwicklungen eingestuft (Hodel 2013; Holke 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013).

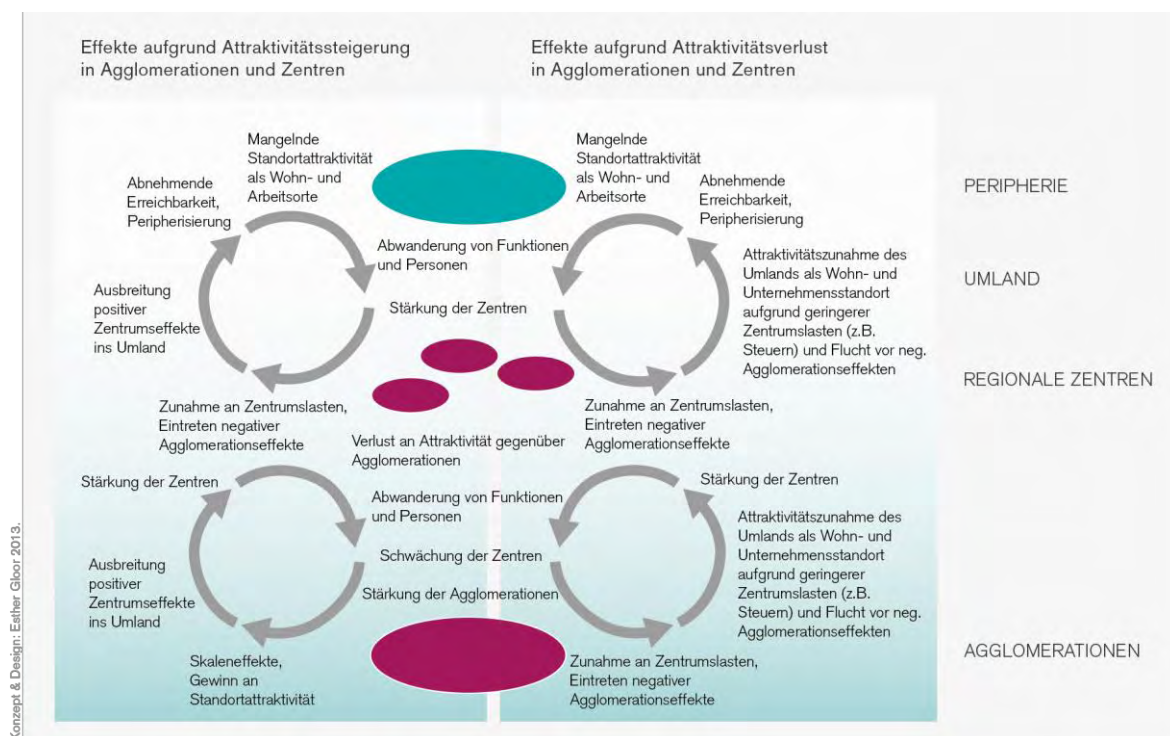


Abb. 6.3 Gewinner und Verlierer im Agglomerations-Zentren-Umland-Gefüge

Wichtig ist anzumerken, dass es keine exakten Statistiken gibt, ob aus der Peripherie abwandernde Personen in lokale Zentren gehen oder in übergeordnete Zentren und Agglomerationen abwandern, weshalb nicht klar ist, ob das Wachstum in den regionalen Zentren auf Kosten des Umlands oder aufgrund von Zuwanderung aus Agglomerationen erfolgt. Einige demographische Entwicklungen sind schweizweit und nicht nur lokal ausgeprägt.

Im Kontext zwischen Zentrum und Umland werden die Zentren selbst sowie die zentrumsnahen, gut erreichbaren Gemeinden durchaus als Gewinner regionalökonomischer Prozesse eingeschätzt (Hodel 2013). Dies wird häufig mit der ausstrahlenden Bedeutung der Zentren ins nahe Umland und die gute Verkehrserschließung begründet, vor allem dann, wenn das Zentrum zu einer positiven Pendlerbilanz führt (Walther 2013). Dabei können auch Zentren in bestimmten Bereichen Verlierer in solchen Dynamiken sein: Erstens konzentrieren sich soziale Probleme in einer Region auf verdichtete Gebiete, was den Zentren zur Last fällt (Schweizer 2013); zweitens können Zentren aufgrund lokaler Steuerunterschiede zwischen Gemeinden als Verlierer dastehen, wenn Umlandgemeinden steuerlich attraktivere Wohn- und Unternehmensstandorte sind (Walther 2013), wobei diese Steuerunterschiede häufig eine Folge der höheren Ausgaben und Investitionen in den Zentren aufgrund von Zentrumslasten sind; drittens haben auch regionale Zentren eine kritische Grösse, bei welcher sie zu gross werden und negative Agglomerationseffekte (Verkehrsverstopfungen, Verschmutzung, Kriminalität etc.) deutlich zunehmen (Spoerri 2013).

Regionale Zentren als Gewinner und Verlierer. Die Frage, welche Räume in einer Region Verlierer und wer Gewinner starker regionaler Zentren sind, kann somit nicht abschliessend beantwortet werden; vielmehr sind in einzelnen Bereichen sowohl Zentren, in anderen das Umland in einer benachteiligten Situation (Abb. 6.3). Es zeigt sich, dass das Umland sowohl aufgrund von einer Stärkung und Attraktivierung regionaler Zentren/Agglomerationen profitieren kann, als auch von einer Schwächung und Defizitierung von regionalen Zentren/Agglomerationen eine relative Attraktivitätssteigerung erfahren kann. Ländliche Räume stehen dabei vor allem dann als Verlierer da, wenn sie Funktionen wahrnehmen (als Freizeiträume u.a.), welche schwer in Wert gesetzt werden können und wovon nur geringe Wertschöpfung erbracht werden kann (Spoerri 2013). Ferner kann zwischen Gemeinden auch eine funktionale Aufteilung der Zentrenfunktionen erfolgen (Gesundheit, Bildung u.a.), was zu einer ausgeglicheneren Situation in Bezug auf Gewinner und Verlierer führt, wo-

raus geschlossen werden kann, dass zur Beurteilung dieser Frage immer der lokale Kontext miteinbezogen und die Frage in einer übergeordneten Agglomerations-Zentren-Umland-Beziehung gesehen werden muss.

6.6 Derzeitige und künftige Herausforderungen an regionale Zentren

Die vorausgegangenen Ausführungen haben die Aufgaben und Funktionen, aber auch Schwierigkeiten regionaler Zentren für die Regionalentwicklung im Wirkungsgefüge zwischen Agglomerationen, Grosszentren und der Peripherie aufgezeigt. Dabei wurde deutlich, dass gerade im bearbeiteten Kontext regionale Zentren gewisse Aufgaben wahrnehmen oder wahrnehmen müssen, um Grundfunktionen zu erhalten und für das Umland positive Entwicklungsimpulse anstossen zu können. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welches aus Sicht der befragten Experten derzeit und künftig die grössten Herausforderungen an regionale Zentren sind.

Erreichbarkeit erhalten. Eine der Hauptsorgen für die künftige Entwicklung ist es, die verkehrliche Erreichbarkeit regionaler Zentren erhalten zu können oder gar ausbauen zu können (Spoerri 2013). In Willisau gilt es insbesondere, die Anbindung in Richtung Norden (Autobahnanschluss Dagmersellen, Sursee) zu erhalten und offen zu behalten und die Planung einer Bahnverbindung nach Norden (Wiggertalbahn bis Nebikon) voranzutreiben (Hodel 2013; Roos 2013). In Meiringen hofft man, die Pendlerverflechtungen mit Interlaken, Bern und Luzern erhalten und vor allem im Bereich der touristischen Verkehrsinfrastruktur ausbauen zu können und diese für die einheimischen Bewohner nutzbar zu machen (Schweizer 2013; Walther 2013). Es wird davon ausgegangen, dass sich die Bedeutung regionaler Zentren künftig vor allem über Bahn- und Autobahnanschlüsse entscheiden wird.

Unternehmen und Arbeitskräfte erhalten. Als zweiter wichtiger Punkt wird genannt, dass der Erhalt oder sogar eine Zunahme an Arbeitskräften künftig darüber entscheiden könnte, wie sich die Regionen entwickeln. Insbesondere in Meiringen, welches im Vergleich zu Willisau peripherer und sich in weiterer Distanz zu grossen Agglomerationen befindet, ist es bereits heute ein Problem, gut qualifizierte Arbeitskräfte in der Region zu behalten, oder neue anzusiedeln. Bereits heute ist ein Fachkräftemangel insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Ingenieurberufe spürbar (Wüthrich 2013). Ein Mangel zeigt sich zudem im Bereich junger Erwachsener, welche in der Region eine Berufslehre ausüben könnten; teilweise können nicht alle offenen Lehrstellen besetzt werden (Wüthrich 2013). Als Rückkoppelung droht ein weiterer Abfluss von Unternehmen, öffentlichen und privaten Institutionen und überkommunaler Verwaltung (Wüthrich 2013). Diese Probleme sind in Willisau möglicherweise dank der Agglomerationsnähe und der für Firmen teilweise vorteilhaften Lage zwischen Luzern und den Grossagglomerationen Zürich und Basel weniger stark ausgeprägt.

Versorgungsinfrastruktur und Gemeindeleben erhalten. Ein ebenfalls grosses Anliegen der Zentren ist es, die Grundversorgung im Einzelhandel- und Dienstleistungsbereich aufrecht erhalten zu können (Hodel 2013). Ein gutes und diversifiziertes Einkaufs- und Dienstleistungsangebot steigert die Attraktivität eines Zentrums als Wohn- und Arbeitsstandort; ein räumlich verdichtetes Angebot (Beispiel Städtli Willisau) ist zudem fördernd für das gesellschaftliche Leben und die Lebendigkeit des Ortes (Hodel 2013). Auch eine regionale bis kantonale Bildungsinfrastruktur wird als bedeutend angesehen, um eine gewisse Attraktivität als Wohnstandort erhalten zu können und für das Umland eine Motorenfunktion übernehmen zu können.

Strukturelle und personelle Herausforderungen überwinden. Im bearbeiteten Kontext sind regionale und kommunale Strukturen kleinräumig organisiert. Regionen weisen durch unterschiedliche Entwicklungen dieser Teilräume oft eine soziale, demografische und wirtschaftliche Heterogenität auf (Roos 2013; Wüthrich 2013). Regionalentwicklung sieht sich bei einem regionalen Fokus deshalb kleinräumigen Herausforderungen gegenüber, welche für eine erfolgreiche und ganzheitliche Entwicklung der Region überwunden werden müssen. Erstens können steuerliche und wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Gemeinden zu gewissen Konkurrenzsituationen in Bezug auf die Ansiedlung von Firmen und Einwohnern führen (Walther 2013; Wüthrich 2013). Zweitens kann eine künftig noch verstärkte Konzentration von Funktionen, Institutionen und Unternehmen sowie von Veränderungen in der Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr zu neuen politischen Entscheidungen führen, welche Gemeinde den Status als regionales Zentrum halten kann, was wiederum lokale Konkurrenzsituationen fördert (Roos 2013). Drittens wird es auch künftig eine Herausforderung bleiben,

wie entstehende oder steigende Zentrumslasten regional verteilt werden können, zumal Umlandgemeinden häufig kaum über grosse finanziellen Ressourcen verfügen, was zu Problemen finanzieller Umverteilung führen kann (Walther 2013). Schliesslich ist viertens die lokale oder gar kommunale Identität gerade in ländlichen Gebieten stark ausgeprägt, was eine überkommunale Zusammenarbeit in einigen Bereichen erschweren kann. Regionalentwicklung ist dabei stets abhängig von einzelnen Akteuren, welche in diesem Bereich einen entscheidenden Einfluss ausüben (Wüthrich 2013). Diese strukturelle, kulturelle, administrative und politische Heterogenität muss für eine effizientere Zusammenarbeit überwunden werden können.

Überregionale Zusammenarbeit vorantreiben. Schliesslich stellt sich vermehrt die Frage nach überregionaler Zusammenarbeit, welche von Seiten der Kantone stärker gefordert wird (Holke 2013). Aufgrund unterschiedlicher Ausrichtungen, finanziellen und steuerlichen Unterschieden zwischen Gemeinden und Regionen und verschiedenen Interessen im regionalwirtschaftlichen Kontext bleibt überregionale und interkantonale Zusammenarbeit eine Herausforderung. Eine der Herausforderungen in diesem Bereich ist auch die häufig ehrenamtliche Position kommunaler Entscheidungsträger, welche zeitlich und planerisch über begrenzte Ressourcen verfügen dürften.

6.7 Zwischenfazit zur Funktion und Bedeutung regionaler Zentren im schweizerischen Kontext

In diesem Kapitel wurde die Funktion und Bedeutung regionaler Zentren im schweizerischen Kontext aus Sicht der befragten Experten betrachtet. Dabei wurde deutlich, dass in unterschiedlichen Politikbereichen keine eindeutige Definition regionaler Zentren verwendet wird. Ein Grund dafür ist, dass die Zentrendefinition den Kantonen und der kantonalen Richtplanung obliegt, was einerseits als Chance für eine regionale Anpassung der Raumplanung, andererseits als Nachteil für die Einheitlichkeit raumentwicklerischer und raumpolitischer Strategien interpretiert werden kann.

Dennoch haben die Expertenaussagen gezeigt, dass regionale Zentren im schweizerischen Kontext durchaus eine Motorenfunktion wahrnehmen und positive wirtschaftliche Effekte ins Umland transferieren können. Wichtige Funktionen werden im Bereich der Basisinfrastruktur und -Dienstleistungen (Verkehr, Versorgung und Dienstleistungen, Bildung, Gesundheit, Verwaltung, Kultur, Sport, Freizeit), wirtschaftlicher Zentrums-Umland-Dynamiken und -Beziehungen (Marktmechanismen, Arbeitsplatzangebote, Unternehmensansiedlungen und -Verflechtungen, Wertschöpfungssystemen) und auch in gesellschaftlichen Bereichen (Kultur, Identität, gesellschaftliches Leben) und Aufgaben der Interessensbildung und -vertretung gesehen. Auch im Rahmen der Regionalpolitik, insbesondere der NRP, haben Zentren eine spezifische Funktion, wobei sich diese vor allem im Umsetzungsprozess befindet und Zentren selbst zumeist nur indirekt von der regionalpolitischen Wirkung profitieren können. Die Frage nach einer Differenzierung regionaler Zentren hat jedoch gezeigt, dass Zentren im jeweiligen Kontext sowohl in der allgemeinen Regionalentwicklung als auch im Kontext der NRP ganz spezifische Aufgaben und Funktionen übernehmen, welche allenfalls in lage- oder wertschöpfungsspezifischen Zentrentypen zusammengefasst werden können, wie die Beispiele des agglomerationsnahen Zentrums Willisau und des touristisch geprägten Zentrums Meiringen zeigten. Eine solche Differenzierung wird aber von der Planungsseite allenfalls zu einer Potenzialerkennung in Regionen eingesetzt, aber wegen einer zu starken Einengung der Fördermöglichkeiten nicht politisch verankert.

Die Ausführungen haben auch gezeigt, dass regionale Zentren nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern in komplexe Agglomerations-Zentren-Umland-Beziehungen eingebunden sind. Die Zentrumsfunktion und die Verkehrsanbindung an Agglomerationen und das Umland können für regionale Zentren dabei sowohl zu positiven Effekten als auch zu negativen Lasten und Entwicklungen führen. Viele der wahrgenommenen Herausforderungen, welchen sich regionale Zentren gegenüberstehen, sind daher eng an Themen der Mobilität geknüpft, welche zwar zu einem gewissen Grad als Chance gesehen werden kann, aber negative Entwicklungen wie Abwanderung, Verlust an Unternehmen und Arbeitsplätzen und Verlust an Verwaltungsfunktionen genauso fördern kann.

7 Handlungsoptionen der Regionalentwicklung und Regionalpolitik zur Stärkung regionaler Zentren

Basierend auf der Annahme, dass regionale Zentren tatsächlich eine Motorenfunktion für ihr Umland einnehmen können, stellt sich die Frage, welche Strategien und Instrumente Regionen und Zentren haben, um diese Motorenfunktion zu stärken. In diesem Kapitel wird deshalb auf Handlungsoptionen eingegangen: Einerseits sind es Strategien und Handlungsmöglichkeiten, welche von den Experten im allgemeinen regionalentwicklunglichen Kontext genannt wurden (Kap. 7.1), andererseits wurde spezifischen Strategien oder Handlungsoptionen im Rahmen der NRP als regionalpolitisches Instrument eingegangen (Kap. 7.2).

7.1 Allgemeine Handlungsoptionen im regionalen und lokalen Kontext

Um Zentren im regionalentwicklunglichen Kontext zu stärken, sind verschiedene Ansätze und Strategien denkbar und anwendbar. Diese reichen von planerischen Ideen und Massnahmen über administrative, politisch-strukturelle, wirtschaftliche und infrastrukturelle Massnahmen bis hin zu vernetzenden und regionsübergreifenden Optionen. Einen Überblick über die von Experten genannten Strategien bietet Abb. 7.1. Im Folgenden werden einige von den Experten genannte Handlungsoptionen dokumentiert.

Monitoring und Dokumentation wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen. Um gezielte Massnahmen zur Stärkung regionaler Zentren und negative Prozesse abfangen zu können, ist eine Erfassung und Dokumentation der Prozesse in Form eines Monitorings hilfreich. Zielgruppen oder Informationsquellen, die mithelfen, ein differenziertes Bild demographischer und wirtschaftlicher Prozesse zu erhalten, können sowohl Daten der amtlichen Statistik, befragte Personen als auch Firmen und Unternehmen sein. In Meiringen wird eine Zu- und Wegzugerstatistik geführt, wobei nicht nur quantitative Angaben, sondern auch Attribute der Personen (Alter, Geschlecht etc.) und Gründe erfasst werden, wieso Personen zu- oder wegziehen (Wüthrich 2013). Zudem wird erfasst, wie viele Personen in den Gemeinden General-Abonnements (GA) besitzen, was bedingt Rückschlüsse auf das Pendlerverhalten zulässt (Schweizer 2013). Eine andere Möglichkeit ist es, Unternehmen nach Gründen des Zu- oder Wegzugs, nach positiven und negativen Standortqualitäten sowie nach Defiziten des Ortes oder der Region in der Administration, Verwaltung, Infrastruktur und anderen Faktoren zu befragen (Vinzens 2013). Durch solche Informationen können möglicherweise Handlungsstrategien abgestimmt und verbessert werden.

Regional- und Zentrumsentwicklungskonzepte. Ein Ansatz zur bewussten Einbindung von Zentren in die Regionalentwicklung ist die Ausarbeitung von Entwicklungskonzepten, was sowohl auf regionaler als auch auf kommunaler Ebene erfolgen kann. Darin werden (auf Basis des kantonalen Richtplans) integrierte räumliche und thematische Entwicklungsschwerpunkte und -Achsen festgelegt und die Entwicklung bewusst, effizient und verdichtet geplant (Roos 2013). Geregelt und geplant werden Themen wie Bildung, Gesundheit, Kultur und Verkehr. Solche Entwicklungskonzepte können nicht nur für regionale und kommunale Entscheidungs- und Entwicklungsträger verwendet werden, sondern auch im wirtschaftlichen Bereich (z.B. Unternehmensansiedlungen etc.) gewisse Entscheidungen mitbeeinflussen und mithelfen (Hodel 2013). Sowohl in der Region Luzern West als auch in der Region Oberland-Ost existieren solche regionalen Entwicklungskonzepte oder -strategien (Regionalkonferenz Oberland-Ost & Infraconsult 2011; Regionalplanungsverband Oberes Wiggertal Luthertal (OWL); Regionalverband zofingenregio 2007). In Willisau wurde zudem unter Einbezug eines externen Planungsbüros ein Zentrumsentwicklungskonzept erstellt, welches aus mehreren Teilbereichen besteht (Aufwertung des Städtli, Verbindung Städtli-Bahnhof, innere Verdichtung in einzelnen Bereichen etc.) (interurban & sigmaplan 2010). Ziel ist es, die Attraktivität der Stadt durch eine attraktive Innenstadt zu stärken (Fussgängerzone, Einkaufsmöglichkeiten, Verkehrsberuhigungen, Umfahrung, Anbindung an den ÖV und den MIV etc.) (Holke 2013). In Meiringen wurden solche Massnahmen ohne ein grossangelegtes Konzept durch Umsetzung konkreter Massnahmen getroffen (Neugestaltung Dorfstrasse, Neugestaltung der Gemeindeverwaltung u.a.) (Wüthrich 2013).

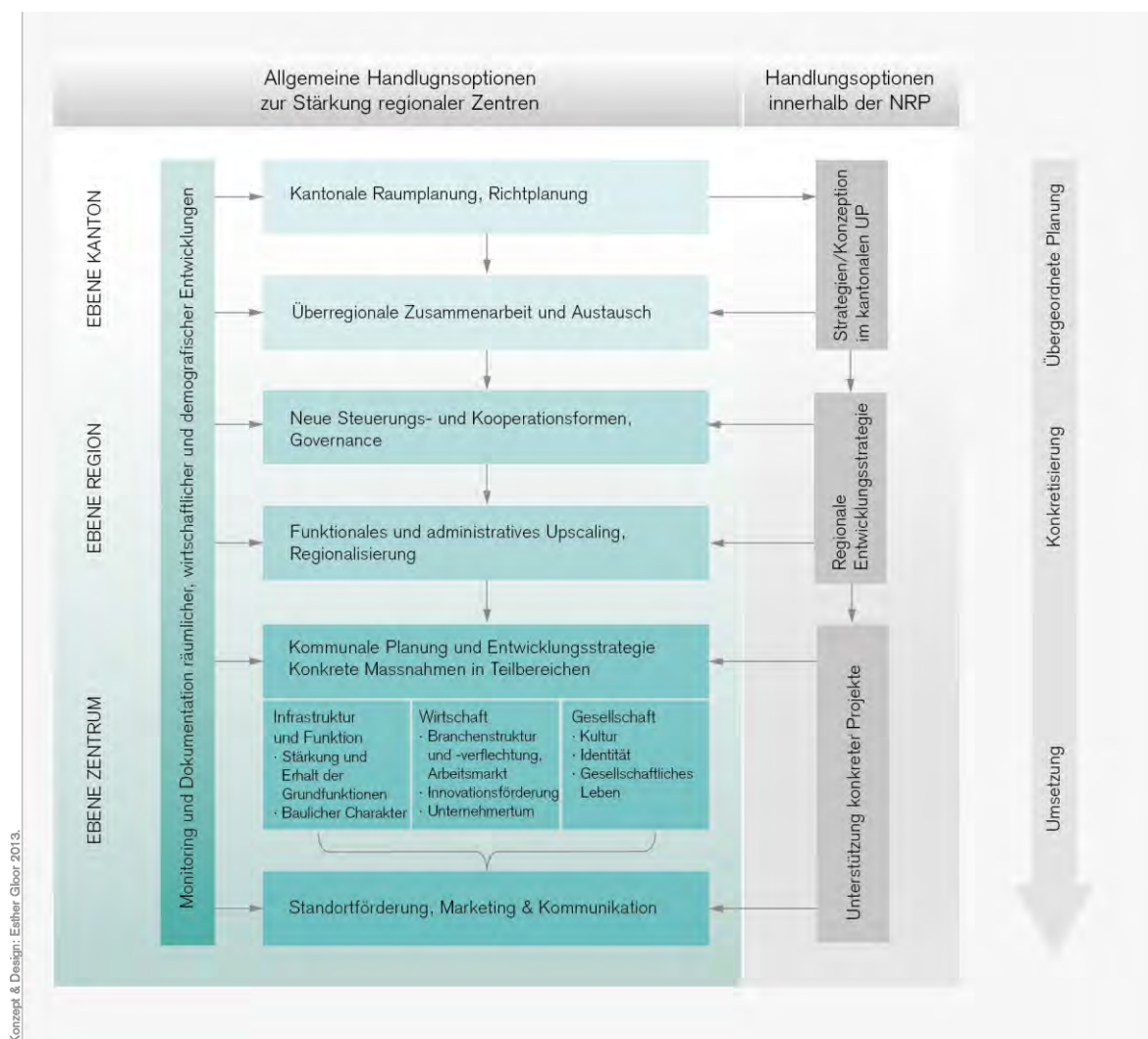


Abb. 7.1 Handlungsoptionen zur Stärkung regionaler Zentren im Überblick

Auch für brachliegende Areale sind konzeptionelle Einbindungen und Planungen sinnvoll, so wie es in Form eines Nutzungs- und Infrastrukturrichtplans für den Militärflugplatz Interlaken durchgeführt worden ist, wo Entwicklungsmöglichkeiten des Areals für den Bereich von Bildung und Gesundheit offen gehalten wurden (Schweizer 2013).

Abstimmung der Mobilität. Mobilität und Erreichbarkeit von Zentren sind heute entscheidende Standortfaktoren, weshalb Transportmittel und -wege, sowohl im Bereich des ÖV und des MIV, aufeinander abgestimmt werden sollten. Ein Verkehrskonzept, welches den ÖV und den MIV einschliesst, kann einem Zentrum neue Möglichkeiten für die Zentrumsentwicklung und innere Verdichtung eröffnen (Hodel 2013). Eine solche Planung muss langfristig erfolgen, wie das Beispiel der Wiggertalbahn zeigt: Nach jahrelanger Diskussion konnte im neuen kantonalen Richtplan von Luzern (2009) ein Korridor für eine mögliche Bahnverbindung von Willisau in Richtung Norden, nach Nebikon, festgehalten werden, was künftig entscheidend sein dürfte für Willisau, wenn es um die Zentrumsfunktion geht. Neben solchen planerischen, strategischen und langfristigen Verkehrsprojekten sind laufende Planungen, Abstimmungen und Absprachen im öffentlichen Nahverkehrsbereich und an übergeordnete Zentren mit den jeweiligen Unternehmen nötig, um die Pendlerattraktivität zu erhalten. Das wurde sowohl in Willisau als auch in Meiringen für sehr wichtig empfunden (Hodel 2013; Walther 2013). Neben dem Erhalt des Verkehrsinfrastrukturangebotes kann auch ein Ausbau angestrebt werden, sofern möglich und gewünscht; sowohl zwischen Interlaken und Meiringen als auch zwischen Luzern und Willisau wird die Frequenz des Zugangebotes erhöht (mindestens in der Planung) (Hodel 2013; Walther 2013). Ausbaubedarf kann auch im Bereich eines Nacht- und Wochenendangebotes abgeklärt werden, wobei insbesondere

Nachtangebote zwischen einem Zentrum und einem übergeordneten Zentrum für Jugendliche und junge Erwachsene attraktiv ist und eine Ortschaft somit als Wohnstandort stärken kann (Wüthrich 2013).

Förderung von Grundfunktionen. Neben der Mobilität sind sämtliche Grundfunktionen attraktiv und am Leben zu halten, was im Laufe einer weiteren Zentralisierung eine Herausforderung für regionale Zentren darstellen könnte. Was in beiden Zentren als wichtig empfunden wird, ist deshalb, das Bildungsangebot (attraktiv) zu erhalten. In Willisau wird zudem versucht, die Bildungs- und Sportinfrastruktur auch im nichtschulischen Bereich auszunutzen und für Tourismus und Vereine zugänglich zu machen, um die Auslastung zu steigern und den Nutzen zu erweitern (Hodel 2013). Im Bereich von Wohnen, Arbeiten und sich versorgen sind zudem Konzepte und Modelle der Kombination (im Sinne einer residentiellen Ökonomie) künftig möglicherweise wieder mehr gefragt, was die Kombination von unterschiedlichen Grundfunktionen auf nahem Raum attraktiv werden lässt (Roos 2013). Im Bereich des Wohnangebotes kann ein breites Angebot an Wohnraum, Preis und Lage die Attraktivität des Wohnstandortes steigern. Im Bereich der Versorgung ist Innovation in Bezug auf neue Geschäftsmodelle und rentable Kombi-Systeme von Dienstleistungen und Einkaufsmöglichkeiten gefragt, wie sie heute beispielsweise in Form von kombinierten Volg- und Poststellen oft erfolgreich umgesetzt werden (Wüthrich 2013).

Diversifizierung von Arbeitsmarkt und Branchenstruktur. Im Bereich des Arbeitsmarktes und der Branchenstruktur von ansässigen Unternehmen wurden von den befragten Experten verschiedene Punkte genannt, welche die lokale und regionale Wirtschaftsstruktur stärken können.

- **Diversifizierung und Dezentralisierung.** Erstens ist insbesondere in touristischen Zentren eine Diversifizierung der Branchenstruktur anzustreben, damit die Wirtschaft mehrfach abgestützt ist und somit unabhängiger vom Tourismus wird. In Meiringen erfolgt dies durch mehrere, in unterschiedlichen Bereichen agierenden Grossunternehmen (Militärflugplatz als staatlicher Arbeitgeber, die KWO, Kliniken im Gesundheits- und Betreuungswesen u.a.) sowie KMUs in verschiedenen Bereichen (Walther 2013; Wüthrich 2013). Das Beispiel der KWO als grosser Arbeitgeber in der Region zeigt zudem, dass es von Vorteil ist, standortgebundene Unternehmen vor Ort zu haben, was in Gebirgsregionen im Zusammenhang mit der Energiedebatte künftig noch vermehrt Potenzial haben dürfte (Walther 2013). In diesem Falle führt eine gegenüber Meiringen dezentrale Ansiedlung dieser Energieindustrie einerseits zu Steuerverlusten für Meiringen, bringt aber gleichzeitig eine gewisse Dezentralisierung von Einkommen, lokaler Wirtschaftsstruktur und Pendlerströmen, wovon nicht nur Meiringen, sondern vor allem Innertkirchen und andere Nachbargemeinden profitieren (Schweizer 2013).
- **Unternehmen und Arbeitsmarkt abstimmen.** Zweitens ist es von Vorteil, durch Ausbildungsangebote (Lehrlingsplätze, Ausbildungszentren) die lokale Arbeiterschaft in den vorhandenen Branchen auszubilden, oder um solche Unternehmen werben, welche in diesen Bereichen Arbeitskräfte finden werden (Walther 2013). Es kann daher von Vorteil sein, wirtschaftliche und branchenspezifische Entwicklungsschwerpunkte zu setzen, um den Arbeitsmarkt in einigen Bereichen zu differenzieren und Möglichkeiten für verschiedene Arbeitgeber im selben Bereich anbieten zu können. Ein zu starker Fokus auf gewisse Entwicklungsschwerpunkte sollte aber auf lokaler Ebene vermieden werden, solche sollten eher übergeordnet auf kantonaler oder Bundesebene an wenigen ländlichen Standorten ausgewiesen werden (Vinzens 2013).
- **Branchenverflechtung.** Als dritter Punkt im Bereich der Branchen- und Arbeitsmarktstruktur wurde die Strategie einer überfachlichen Vernetzung genannt, wobei unterschiedliche Branchen (wie Gesundheit, Bildung, Raumplanung u.a.) noch Potenzial zur engeren Zusammenarbeit aufweisen. In Meiringen werden im zum Tourismus azyklischen Rhythmus Ausbildungen im Seilbahnkompetenzzentrum angeboten (Schweizer 2013).

Innovationsförderung. Auch für eine Stärkung regionaler Zentren können innovative Projekte bedeutsam sein: Sei es im Bereich neuer Branchenverflechtungsprojekte, neuer Strategien zur Vernetzung von Zentrum und Umland oder neuer Inwertsetzung bestehender räumlicher, wirtschaftlicher oder personeller Ressourcen; Innovationen können stets einen wirtschaftlichen Impuls auslösen. Eine Möglichkeit, Unternehmen einen Anreiz zur Innovationsförderung zu geben, wäre beispielsweise über eine Preisvergabe (Wüthrich 2013). Als Beispiel dient der Milestone-Tourismuspreis, welcher auf nationaler Ebene vergeben wird, aber im Kleinformat

auch von einer Gemeinde oder einer Region für innovative Projekte nachgeahmt werden könnte, wie dies in der Region Luzern West durch die Vergabe eines Tourismus-Preises erfolgt (Region Luzern West 2013b).

Nähe zu Unternehmen pflegen. Unternehmen bilden das wirtschaftliche Hauptstandbein einer Region und sind sowohl in der Region Luzern West als auch in der Region Oberland Ost grösstenteils KMUs. Durch die Kleinräumigkeit der Region und der häufig flachen Hierarchiestruktur der Unternehmen wird die Möglichkeit politischer und planerischer Akteure, eine Nähe zu den Unternehmern zu pflegen, vereinfacht (Roos 2013). Die Nähe zu Unternehmen pflegen und diese an die Region zu binden wird als zentraler Faktor in der wirtschaftlichen Stabilität der Region gesehen. Dazu existiert in der Region Luzern West ein Wirtschaftsbeirat. Weiter wird nicht nur die Beziehung zwischen Politik und Unternehmern, sondern auch zwischen Unternehmern, v.a. KMUs, als enorm wichtig erachtet. Es gibt sowohl in der Region Luzern West als auch Oberland-Ost mehrere Plattformen und Instrumente der Vernetzung zwischen Unternehmen, welche entweder im privatwirtschaftlichen Bereich liegen oder von regionalen Entwicklungsträgern koordiniert und organisiert werden (Hodel 2013; Region Luzern West 2013a; Roos 2013). Ziel ist es, Unternehmen für aktuelle Themen und eine gegenseitige Vernetzung zu sensibilisieren, diese zusammenzubringen und teilweise Weiterbildungen in verschiedenen unternehmerischen Bereichen anzubieten. Solche Treffen gibt es in der Region Oberland-Ost auch im touristischen Bereich (Koordination und Marketing im Tourismus, Vernetzung der Hotellerie, Treffen zwischen Tourismus und Gewerbe u.a.) (Wüthrich 2013). Ferner können über solche Plattformen und Instrumente auch Themen wie Innovationsförderung oder Bereitstellung von Lehrlingsplätzen diskutiert und angegangen werden.

Kultur, Identität, Ortscharakter. Eine eigene Kultur, ein Image, eine Identität und ein Ortscharakter ist nicht nur im Hinblick auf eine Positionierung eines Zentrums hilfreich. Gerade eine identitätsbasierte Kohäsion in der Bevölkerung kann eine gewisse bindende Wirkung auf die Einwohner einer Gemeinde ausüben und zur regelmässigen Rückkehr auswärtiger Wochenaufenthalter oder dauerhaften Rückkehr ausgebildeter junger Leute führen (Roos 2013). Als Zentrum und Region ist es deshalb anzustreben, Leute an einen Ort zu binden. Dies kann durch die Förderung des Vereinslebens und einer differenzierten Vereinskultur, durch identitätsstiftende Anlässe und Aktivitäten gefördert werden. In Willisau geht man von Kultur als einem wichtigen Faktor für die Regionalentwicklung aus und fördert kulturelle Anlässe deshalb (wie dem Markt, Jahresmarkt, Christkindlimarkt u.a.) (Hodel 2013). Regionale Zentren sind oft ländlich geprägt und können diesen Charakterzug – ländlich und doch urban, Grundversorgung innert kurzen Wegen – durchaus auch für Vermarktungszwecke einsetzen. Damit zusammenhängend kann auch eine qualitative, eigene Baukultur als Chance genutzt werden, wodurch sich regionale Zentren durch eine bauliche Attraktivität und einem Gegenpol zum wirklich städtischen Charakter der Agglomerationen abheben können (Vinzens 2013).

Standortförderung, Standortmarketing, Kommunikation. Standortförderung und Standortmarketing hat im Zuge des zunehmenden Konkurrenzkampfes zwischen Städten und Regionen in den letzten Jahren als Instrument der Positionierung und Betonung von Eigenschaften eines Standortes stark an Bedeutung gewonnen. Marketing wird in diesem Zusammenhang nicht nur als Markenführung verstanden, sondern als Prozess, in dem durch partizipative Verfahren Standortqualitäten herausgearbeitet und ein Leitbild erarbeitet werden, anhand dessen der Ort dann gegenüber anderen Orten positioniert wird. Auch in den beiden betrachteten Zentren erfolgte eine bewusste Positionierung und Kommunikation gegen aussen. In Willisau wurde im Rahmen der Fusion von Willisau Stadt und Willisau Land 2004 die Gelegenheit ergriffen, sich in den Themen Wohnen, Arbeiten und Bildung zu profilieren und sämtliche planerischen, bildungs- und wirtschaftsentwicklerischen Massnahmen darauf auszurichten (Schaffung von Tagesstrukturen, Kindertagesstätten, diversifiziertem Wohnraumangebot u.a.) (Hodel 2013).

Auch in Meiringen hat man vor einigen Jahren zusammen mit der Bevölkerung ein Leitbild erarbeitet (Einwohnergemeinde Meiringen 2010) sowie eine Stelle für die Standortförderung und das Standortmarketing der Region Haslital Brienz geschaffen. Ziel ist die Wohn- und Wirtschaftsstandortförderung und der Erhalt von Grundfunktionen. Diese Stelle stellt auch den Kontakt zwischen der Regionalkonferenz Oberland-Ost und den Akteuren vor Ort in Sachen NRP her, sammelt Anliegen der Bevölkerung, und führt unter anderem Wohnberatungen und öffentliche Veranstaltungen oder Diskussionsabende zu regionalen Themen durch. Damit sollte sich Meiringen auch allmählich gegen aussen von einem touristischen Image lösen können (Walther 2013;

Wüthrich 2013). Innerhalb eines Städtenetzes kann eine solche Positionierung gegenüber anderen Städten in der Region und gegen aussen (gemeinsam gegenüber Städten ausserhalb der Region) erfolgen. Neben einer Positionierung einzelner regionaler Zentren selbst kann somit auch eine Positionierung der ganzen Region im Vergleich zu anderen Regionen in der Schweiz (in Bezug auf Stärken und Schwächen) erfolgen und Alleinstellungsmerkmale herausgearbeitet und vermarktet werden (Spoerri 2013). Gerade im touristischen Bereich erfolgt derzeit eine Reorganisation der Destinationen im Berner Oberland, wobei es möglicherweise zu einem Zusammenschluss im Bereich Marketing kommt, die einzelnen Aussenstellen in den Tourismusorten aber weiterhin erhalten bleiben (Spoerri 2013). Was als konkretes Standortpotenzial für ländliche Räume und insbesondere für Berggebiete gesehen wird, ist, regionale Zentren in diesen Gegenden vermehrt als Residenz für Pensionäre (Unabhängigkeit von Arbeitsort) zu nutzen oder Bereiche des Gesundheitswesens und Kliniken anzusiedeln (Vinzens 2013; Wüthrich 2013).

Labeling. Labeling hat in den letzten Jahren auf unterschiedlichen Ebenen (Gemeinde, Region, Destination, Kanton u.a.) eine Bedeutungszunahme erfahren und ist zu einem wichtigen Instrument im Bereich der Marketing- und Positionierungsstrategien geworden. Labeling kann auch die Zentrumsfunktion und den Bekanntheitsgrad von Zentren fördern. Meiringen plant beispielsweise eine Bewerbung für das Energiestadt-Label, was seine Nähe zur Energieproduktion marketingtechnisch noch mehr inwertsetzen würde; Willisau ist bereits mit diesem Label ausgezeichnet (Wüthrich 2013).

Governance, Vernetzung, Zusammenarbeit zwischen Zentrum und Umland. Eine Strategie zur Stärkung von Zentren und vor allem der Zentrum-Umland-Beziehung ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Zentrums- und den Umlandgemeinden. Im einfacheren Fall können das **Gemeindenetzwerke** zum gemeinsamen politischen Austausch und zu aktuellen regionalplanerischen und funktionalen Fragen sein, wie dies in Willisau und acht Partnergemeinden gehandhabt wird (Hodel 2013). Aus solchen Kooperationen zwischen Zentrum und Umlandgemeinden kann eine **Positionierung** der betroffenen Gemeinden zueinander, aber auch gegen aussen stattfinden, wobei in einem Gemeindeforschungsnetzwerk einzelne Gemeinden bestimmte Funktionen und Aufgaben wahrnehmen und andere Gemeinden in diesen Bereichen entlasten. In einem polyzentrischen Städtenetz kann das auch bedeuten, dass sich nahegelegene regionale Zentren nicht konkurrieren, sondern gegeneinander positionieren und eine eigene Ausrichtung anstreben, um einander zu ergänzen (Spoerri 2013), wie dies im Kanton Schwyz angestrebt wird. Neben Gemeinde- und Zentren-Netzwerken können auch **Austauschplattformen** den gemeinsamen Austausch zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden in einer Region und damit verbundene Herausforderungen und Interessenslagen fördern. In der Region Luzern West und angrenzenden Berner Gemeinden wurde die Stadt-Land-Plattform und ein Symposium ins Leben gerufen, wobei es das Ziel ist, politische, Interessens- und Wahrnehmungs-Unterschiede zwischen städtisch und ländlich geprägten Gemeinden abzubauen und die Region durch eine gemeinsame Meinungsbildung zu stärken (Hodel 2013; Holke 2013; Roos 2013; Stadt-Land-Plattform.ch 2013). Neue Ansätze der Kooperation zwischen politischen und privaten Akteuren auf unterschiedlichen administrativen Ebenen (horizontale und vertikale Zusammenarbeit) werden unter dem Begriff der **Governance** zusammengefasst und werden für die zukünftige Entwicklung von Zentren, Umlandgemeinden und ganzen Regionen als zentral gesehen (Vinzens 2013).

Funktionales und administratives Upscaling. Wird der Gedanke von Gemeindeforschungsnetzwerken, Gemeindeforschungsoperationen und neuen Steuerungsinstrumenten weitergesponnen, kann eine weitere Strategie der Zentrenstärkung sein, nicht nur sich in Gemeindeforschungsnetzwerken auszutauschen, sondern einzelne Funktionen oder gar gesamte Verwaltungseinheiten zwischen Gemeinden zusammenzulegen. Regionalisierung im Sinne von einer gemeinsamen Verwaltung bestimmter Gemeindefunktionen, wie dies sowohl in der Region Luzern West (Steueramt, Zivilstandswesen, Kinder- und Erwachsenenschutzrecht, Schulleitung u.a.) (Hodel 2013) wie auch in der Region Oberland-Ost (Feuerwehr u.a.) (Walther 2013) zwischen Gemeinden erfolgte, kann Zentren sowohl stärken als auch negativ beeinträchtigen: Einerseits übernimmt das Zentrum mehr Verantwortung und wird in seiner Zentrumsfunktion gestärkt; gleichzeitig aber fallen grössere Zentrumslasten an (Hodel 2013). Ein weiterer Schritt wären Gemeindefusionen, wo dann die ganzen Gemeindeverwaltungen zentralisiert werden. Längerfristig wird davon ausgegangen, dass sowohl Regionalisierungen von Funktionen, aber auch Gemeindefusionen in den kleinstrukturierten ländlichen Räumen noch stark zunehmen werden und Verwaltungen effizienter machen und stärken (Schweizer 2013; Spoerri 2013). In diesem Prozess des *Upscaling*

haben Zentren auch als fortbestehende Identifikationspunkte eine wichtige Aufgabe. Sowohl Zusammenlegungen von Funktionen wie auch Gemeindefusionen werden im ländlichen Raum als sehr schwierige Aufgaben wahrgenommen, weil dafür eine starke lokale Identität und ein lokales Traditionsbewusstsein überwunden werden müssen (Hodel 2013). Ob ein solcher Prozess von der Bevölkerung akzeptiert wird oder nicht, hängt einerseits von der Dringlichkeit ab, wie funktionsfähig die Gemeinde noch ist, und andererseits von den Hauptakteuren, welche durch intensive Vorarbeit das Bewusstsein in den betroffenen Gemeinden stark mitprägen können (Hodel 2013; Schweizer 2013; Walther 2013).

Überregionale Strategien. Nicht nur durch zentrenbezogene und innerregionale Massnahmen können regionale Zentren in ihrer Motorenfunktion gestärkt werden. Überregionale Strategien können erstens in der Mitwirkung regionaler Zentren in **überregionalen Wirtschafts- oder Tourismusprojekten** sein, welche dem Zentrum einen positiven wirtschaftlichen Effekt einbringen. Ein Beispiel ist die positive Wirkung, welche Willisau durch die touristische Einbindung in die Herzroute (bekannte Velowanderroute in der Zentralschweiz) erfahren hat (Hodel 2013). Zweitens können sich auf **Austauschplattformen** wie der überregionalen Entwicklungsträgerkonferenz im Kanton Luzern Geschäftsführer, Entwicklungsträger, Raumplaner, kantonale Verantwortliche der Regionalpolitik und andere Entscheidungsträger mehrmals im Jahr über aktuelle Herausforderungen und Probleme in den Regionen austauschen. Regionale Zentren, deren Motorenwirkung und Möglichkeiten für deren Stärkung könnten an solchen Konferenzen bewusst als Thematik eingebracht werden. Drittens kann überregionale Planung insbesondere auf kantonaler Ebene stattfinden und die **Richtplanung** beeinflussen. Als Beispiel dient der Kanton Bern, wo interkommunaler Austausch und Absprache als Grundsätze im neuen Richtplan 2030 verankert werden. Zonenplanung soll überkommunal funktionieren und Abtausch- und Ausgleichsmechanismen vereinfacht werden, wodurch eine Kombination von Raumplanung und Regionalentwicklung verankert wird (Schweizer 2013). Viertens kann eine überregionale bis nationale Positionierung eines Zentrums vor allem als **Wahrnehmungs- und Bewusstseinsbildungsstrategie** dienen und dem Zentrum eine andere Aufmerksamkeit im wirtschaftlichen, touristischen und politischen Kontext verleihen. Ein Beispiel ist Meiringen, das sich überregional nicht nur als Tourismusdestination, sondern vermehrt als Wohn- und Arbeitsstandort positionieren möchte (Wüthrich 2013).

7.2 Handlungsoptionen im Rahmen der NRP

Eine aktive Stärkung von regionalen Zentren geht mit bestimmten Investitionen einher. Neben Akteuren, die Projekte planen und durchführen, müssen auch finanzielle Ressourcen vorhanden sein. Als finanzielles Förderinstrument für die Regionalentwicklung stellt die NRP laut deren Grundsatz, Zentren in deren Motorenwirkung zu stärken, ein Förderinstrument dar, welches für die Mitfinanzierung gewisser Projekte eingesetzt werden kann. Es scheint daher wichtig, Handlungsoptionen zur Zentrenstärkung nicht nur allgemein, sondern auch den Beitrag der NRP zur Stärkung regionaler Zentren zu betrachten. Es zeigt sich, dass die NRP sowohl auf Bundesebene und kantonaler Ebene im planerischen Bereich als auch auf kommunaler Ebene durch die direkte Unterstützung von Projekten zur Stärkung regionaler Zentren beitragen kann (Abb. 7.1)

Planerische Ebene (Bund und Kantone). Eine Stärkung von Zentren ist in der NRP als Grundsatz verankert. Im planerischen Bereich und der strategischen Ausrichtung der NRP auf kantonaler Ebene gibt es eine **explizite** versus **einer impliziten Strategie**, die Stärkung regionaler Zentren herbeizuführen und diese in deren Funktion zu verankern: Erstens können Zentren explizit als zu fördernde räumliche Schwerpunkte im UP und Richtplan des jeweiligen Kantons verankert sein, wie dies im Kanton Uri oder Schwyz beabsichtigt wurde. Zweitens kann eine Stärkung regionaler Zentren implizit, durch die Umsetzung von Projekten konkret auf regionaler und Zentren-Ebene erfolgen, ohne einer explizite Erwähnung in verbindlichen Dokumenten zu folgen (Abb. 7.1) (Spoerri 2013). Was in Zukunft noch stärker in Erwägung gezogen werden könnte, sind **Nutzen-Lasten-Ausgleichsstrategien** zwischen Gemeinden, wo Gemeinden in Beziehung zueinander betrachtet und Konzentrationsprozesse auf Zentren zu Lastenausgleichen zwischen Zentren und Umlandgemeinden kompensiert werden würden (Spoerri 2013). Ebenfalls im weiteren Sinne zur Stärkung der Zentren können auf planerischer Ebene die Vernetzung regionalpolitischer Akteure auf Zentren- und Regionsebene zum **gemeinsamen Austausch** über aktuelle Probleme und Herausforderungen in den Regionen führen, wobei Themen der Zentren-Umland-Beziehung vermehrt aufgenommen werden können.

Tab. 7.1 Handlungsgrundlagen und konkrete Projekte zur Förderung der Zentren Willisau und Meiringen in der NRP

	Regionales Zentrum Willisau Region Luzern West Kanton Luzern	Regionales Zentrum Meiringen Region Oberland-Ost Kanton Bern
Ebene Kanton: Regionale Zentren UP 2012-2015	<ul style="list-style-type: none"> Regionale Zentren als Wohn- und Betriebsstandorte in ihrer (Motoren-)Funktion anerkannt Unterstützung von Projekten, welche Funktion ländlicher Zentren für die Umgebung stärken Möglichkeit dezentraler Wirkungsweisen von NRP-Projekten (rawi 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> Dynamik der Zentren sollte genutzt werden: Die ländlichen Randregionen bieten viel Lebensqualität. Ein gutes regionales Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungen und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze bilden die notwendige Voraussetzung, damit Regionen für die Bevölkerung attraktiv bleiben Die regionalen Zentren (gemäss kantonalem Richtplan) haben eine Führungsrolle und sollen gestärkt werden (Regierungsrat des Kantons Bern 2012)
Ebene Region: Regionale Zentren in der regionalen Entwicklungsstrategie	<ul style="list-style-type: none"> Zentren bilden gegen aussen gemeinsam mit dem Hauptzentrum das wirtschaftliche Rückgrat des Kantons im übergeordneten Standortwettbewerb Zentren wirken gegen innen als multifunktionale Versorgungszentren mit weitreichender Ausstrahlung Angebot an Gütern und Dienstleistungen des wöchentlichen und aperiodischen Bedarfs steigert die Standortattraktivität im Zentrum und im Umland Schwerpunkt auf Zentrumsentwicklung in Willisau mit Mitnahme von Wolhusen und Schüpfheim Förderung von Regionalzentren in ihrer Versorgungsfunktion angestrebt (rawi 2011) 	<ul style="list-style-type: none"> Region und Gemeinden sind bestrebt, die Siedlungs- und Zentralitätsstruktur in der Region Oberland-Ost zu erhalten und zu festigen Die Agglomeration Interlaken soll sich als Regionszentrum bezüglich Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Versorgung weiter entwickeln Meiringen, Brienz, Grindelwald und Lauterbrunnen sollen als teilregionale Zentren erhalten und gestärkt werden (Regionalkonferenz Oberland-Ost, Infraconsult 2011)
Ebene Zentrum: Konkrete NRP-Projekte zur Förderung des Zentrums (direkte Relevanz)	<ul style="list-style-type: none"> Projekt „Anschluss an die Wirtschaftsregion Mittelland“ (2008) Schwerpunkt: Strukturwandel im Tourismus Finanzierung: Unterstützung durch die NRP: 150'000 CHF A-fonds-perdu Beschrieb: Die Anbindung an das wirtschaftlich starke Mittelland ist nicht nur für die Achse Luzern-Sursee-Olten von Bedeutung, sondern insbesondere auch für das ganze Gebiet der RegioHER. Die Lücke von ca. 6.5km im Eisenbahnnetz zwischen den beiden "Eisenbahn-Knien" in Nebikon/Egolzwil und Willisau/Gettnau ist historisch völlig zufällig entstanden. Durch die Realisierung einer Bahnverbindung zwischen Willisau und Nebikon könnte absehbar eine neue Realität in der Region geschaffen werden, welche die wirtschaftliche Entwicklung äusserst positiv beeinflussen würde. Projekt „Herzroute 2011: Willisau – Zug“ (2010) Schwerpunkt: Strukturwandel im Tourismus Finanzierung: Unterstützung durch die NRP: 48'000 CHF A-fonds-perdu Beschrieb: Die Herzroute ist das zurzeit erfolgreichste schweizerische Radwanderprojekt in Verbindung mit E-Bikes. An den Etappenorten lassen sich Elektrovlos für einen oder mehrere Tage mieten. Zusammen mit Partnern werden Gepäcktransport und Hotelbuchungen angeboten. In diesem Projekt sollte die Herzroute um die Etappe Willisau-Zug (66 km) verlängert werden. Die neue Etappe wurde 2011 eröffnet. Projekt „CEWAS – internationales Wassermanagement-Zentrum, Businessplan“ (2010) Schwerpunkt: Exploration von natürlichen Ressourcen Finanzierung: Unterstützung durch die NRP: 160'000 CHF A-fonds-perdu Beschrieb: Das CEWAS ist ein Business Inkubator – wie ein Technopark oder ein Gründerzentrum – mit dem Fokus „internationales Wassermanagement in allen Facetten“. Der praktische und wissenschaftliche Knowhow-Transfer, die Unterstützung in der Marktbearbeitung im weltweiten Markt, der Management Support und das unternehmerische Coaching sind im CEWAS von höchster Relevanz. Der regionalwirtschaftliche Mehrwert von CEWAS liegt im Aufbau und der Ansiedlung neuer Wasser-KMUs (jährlich ein bis zwei neue KMU) und in der Erschliessung eines entsprechenden internationalen Kompetenznetzwerks. 	<ul style="list-style-type: none"> Projekt „Sanierung Hallenbad und Turnhalle in Meiringen und Anbau eines Wellness-/Fitnessbereichs“ (2013) Das Projekt wurde unter Einbezug von NRP-Fördermitteln geplant, wurde aber im Juni 2013 von der Bevölkerung an der Urne abgelehnt. Finanzierung: Gemeinde, NRP (Gesamtkosten wären laut Schätzungen 18 bis 20 Millionen CHF für Turnhalle und Hallenbad und 4 bis 6 Millionen CHF Wellness- und Fitnessbereich gewesen) Projektbeschreibung: Geplant wurde eine Sanierung des Hallenbads Meiringen. Es wurde an der vorhandenen Grundsubstanz festgehalten, wobei ein neuer Turnhallenbau vorgesehen wurde. Gleichzeitig war geplant, im selben Bereich eine Wellness- und Fitnessanlage zu erbauen, was zu einer Attraktivitätssteigerung für die lokale, kleinstrukturierte Hotellerie geführt hätte. Das Siegerprojekt sah vor, das heutige Hallenbad-Gebäude im Grundzug bestehen zu lassen, es aber mit einer völlig neuen und grösseren Badeanlage zu versehen sowie in den oberen Stockwerken einen Wellness- und Fitnessbereich einzubauen. Daneben, auf der Nordostseite an der Pfrundmattstrasse, soll ein neuer Turnhallenbau entstehen, der im Untergeschoss mit der jetzigen Anlage verbunden ist. Im Obergeschoss ist eine Wellness- und Fitnessanlage geplant. Zu dessen Führung sollten geeignete Betriebsmodelle gefunden werden. Es wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Standortmarketings Haslital Brienz eingesetzt, welche sich aus Vertretern der Gemeinde, Hotellerie und des Tourismus sowie dem heutigen Fitness-Betreiber zusammensetzte. Wie Gemeindeverwalter Peter Kohler sagt, suche man auch die Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden. Die Sanierung der Turnhallen und des Hallenbads liegt aber in der Verantwortung der Gemeinde Meiringen. Nach der Durchführung eines Projektwettbewerbes wurde das Projekt von der Bevölkerung im Juni 2013 abgelehnt.

Quelle: Regiosuisse 2013d; Konzept & Design: Esther Gloor 2013.

Ein Beispiel für eine solche Plattform ist die Zentralschweizer NRP-Konferenz, wo sich kantonale und regionale NRP-Akteure zweimal im Jahr treffen (Holke 2013).

Direkte und indirekte Stärkung regionaler Zentren durch NRP-Projekte. Bei der Betrachtung der räumlichen Verteilung von NRP-Projekten in den beiden untersuchten Regionen fällt auf, dass wenige Projekte einen direkten Bezug zum Zentrum aufweisen und dieses mehr oder weniger direkt stärken (Tab. 7.1). In der Region Luzern West wurden vor allem ein Projekt zur Dokumentierung der Bedeutung der anliegenden Verkehrsachse und deren Einbringung im neuen kantonalen Richtplan von Luzern 2009 sowie einzelne touristische Projekte, unter anderem die Idee für ein kombiniertes Freizeit- und Beherbergungsangebot im Bereich des Schul- und Sportzentrums, erwähnt (Hodel 2013; Holke 2013). In Willisau ist zudem das CEWAS-Projekt (International Centre for Water Management Services). Ansonsten gibt es in Willisau oder im direkten Bezug zu diesem Zentrum nur wenige NRP-Projekte. Als erfolgreich eingestufte Projekte befinden sich eher im peripheren Bereich der Region. In Meiringen ist es ähnlich. Vor allem ein geplantes Kombi-Projekt Hallenbad-Turnhalle-Wellnesszentrum waren als NRP-Projekt gedacht, welche wegen dessen breiten Nutzungsmöglichkeit die Wahrnehmung von Meiringen als Zentrum und die umliegenden Gemeinden direkt gestärkt hätte; dieses Projekt wurde aber vom Stimmvolk an der Urne abgelehnt. Ferner wurde ein Moonliner bis Interlaken eingerichtet, was die Attraktivität insbesondere im kulturellen und gastronomischen Bereich einerseits und der Mobilität in nahegelegene Zentren andererseits gestärkt hat. Aber auch hier liegen als positiv erachtete Projekte gegenüber Meiringen primär im peripheren Bereich (z.B. neues Skischulzentrum auf dem Hasliberg, Qualifutura in Gadmen) (Schweizer 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013). Die NRP wird somit nur beschränkt als Förderinstrument für direkte Massnahmen der Zentrenstärkung genutzt. Dies dürfte an den inhaltlichen Förderkriterien und den finanziellen Rahmenbedingungen dieses Förderinstrumentes liegen, wie nachstehend diskutiert wird (vgl. Kap. 8.2).

Vernetzung stärkt Regionen und Zentren. In beiden Regionen der NRP, Luzern West und Oberland-Ost, sind vernetzende Projekte erwünscht und sollen sowohl privatwirtschaftlichen Akteuren als auch Akteuren der NRP die Möglichkeiten geben, sich über aktuelle Projekte und Herausforderungen der Regionen oder Kantone auszutauschen. In der Region Luzern West gibt es ein NRP-mitfinanziertes Projekt der Berufsbildungsorganisation zum Austausch zwischen Unternehmen (Roos 2013). In der Region Oberland-Ost laufen verschiedene Teilprojekte zur Vernetzung der Regionen Haslital und Obwalden. Dabei soll eine überkantonale Vernetzung (Unternehmen/KMU, Politik usw.) zum Austausch stattfinden. Ferner sollen Kaderausbildungen und Weiterbildungskurse angeboten (Schweizer 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013). Beide diese Projekte tragen zwar nicht unbedingt zu einer direkten Stärkung der Zentren bei, haben aber durch eine Stärkung der wirtschaftlichen und unternehmerischen Struktur in der Region einen indirekt stärkenden Einfluss auf die Zentren.

7.3 Zwischenfazit zu Handlungsoptionen für die Stärkung regionaler Zentren

Ziel dieses Kapitels war es, Handlungsoptionen, welche regionale Zentren zu deren Stärkung und zur Stärkung der Motorenwirkung anwenden könnten, aufzuzeigen. Es wurde deutlich, dass ganz unterschiedliche Strategien – derweilen auch gleichzeitig – angewendet werden können, um eine Stärkung regionaler Zentren zu fördern. Diese liegen sowohl im administrativen, planerischen und regionalpolitischen marketingorientierten Bereich wie auch in konkreten infrastrukturellen Massnahmen.

Es sei aber angemerkt, dass sich Zentren in komplexen Zentren-Umland-Verflechtungen befinden und nicht nur planerische, sondern auch private Akteure (z.B. grosse Arbeitgeber) in der Stärkung regionaler Zentren eine essenzielle Bedeutung haben. Eine solche Abhängigkeit von Wirtschaftlichkeit und der Privatwirtschaft schränkt die Handlungsoptionen in vielen Bereichen ein; die Planung kann da nicht aktiv eingreifen, sondern höchstens über spezifische Anreizsysteme oder raumplanerische Massnahmen gewisse Entwicklungen anstossen (Beispiel Modellvorhaben des ARE, wo neue Steuerungs- und Kooperationsformen zwischen Stadt und Land erprobt werden) (ARE 2013e). Ebenfalls wichtiger wird aus diesen Gründen das Nutzer- oder Verursacherprinzip, wobei sich in strategischen Massnahmen vermehrt auch privatwirtschaftliche Akteure in regionalen Zentren – im touristischen Bereich beispielsweise die Hotellerie oder Bergbahnen – an strategischen Massnahmen beteiligen.

Die Ausführungen haben auch gezeigt, dass im Rahmen der NRP – in Bezug auf die zwei untersuchten regionalen Zentren – nur beschränkt eine direkte Stärkung regionaler Zentren möglich ist. Zwar können diese explizit in die raumplanerische Ausrichtung der Kantone miteinbezogen werden; die NRP verfolgt aber mit dem Ansatz einer wertschöpfungs- und exportorientierten Projektfinanzierung eine Strategie, welche eine effektive Zentrenstärkung nicht unbedingt zulässt, zumal Themen wie Wohnraumförderung oder Basisinfrastruktur nicht unterstützt werden. Es existieren sowohl in Willisau als auch in Meiringen nur sehr wenige NRP-mitfinanzierte Projekte, welche eine direkte Zentrenstärkung herbeiführen. Hierbei muss gesagt werden, dass bei einem Mangel an Zentren-bezogenen NRP-Projekten nicht immer die Politik selbst der Hinderungsgrund ist – wie das Beispiel der Verhinderung eines Projekts durch die lokale Bevölkerung in Meiringen gezeigt hat. Die konkreten Handlungsmöglichkeiten zur Stärkung regionaler Zentren werden aber demnach vor allem ausserhalb der NRP gefunden.

8 Kritische Betrachtung: Regionalpolitische Inwertsetzung regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung

Nachdem in den vorausgegangenen Kapiteln die *sachliche* Einschätzungen der Experten bezüglich der Bedeutung und Funktion regionaler Zentren sowie mögliche Strategien für deren Stärkung aufgezeigt wurden, ist es das Ziel des vorliegenden Kapitels, das Modell der Nutzung von Zentrum-Umland-Beziehungen im *regionalpolitischen* Kontext in Bezug auf die Schweiz einzuordnen und kritisch zu betrachten. Nach einer allgemeinen kritischen Betrachtung (Kap. 8.1) wird der Ansatz im Zusammenhang mit Förderzielen und Wirkungsweisen der NRP betrachtet (Kap. 8.2), in den Kontext der Agglomerationspolitik gestellt (Kap. 8.3) und mögliche Optimierungen und alternative Ansätze der Regionalpolitik diskutiert (Kap. 8.4).

8.1 Zentrum-Umland-Modelle und Regionalpolitik

Die Motorenwirkung von urbanen Zentren, wie im theoretischen Zugang zur Thematik diskutiert (vgl. Kap. 2), wird von den befragten Experten im schweizerischen Kontext anerkannt (Hodel 2013; Holke 2013; Spoerri 2013; Walther 2013). Zwar ist die Messbarkeit und Überprüfbarkeit von Zentren als Entwicklungsmotoren für das Umland schwierig (Maier, Tödting, Tripl 2012: 85f.) und wird als Kritikpunkt am Modell angebracht. Die Einschätzung der Experten zeigt jedoch, dass auch kleinere Zentren wichtige Funktionen für das Umland übernehmen und den negativen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen entgegenhalten können. Als zentraler Faktor, um eine Motorenwirkung haben zu können, wird die verkehrliche Vernetzung mit Grosszentren einerseits und dem Umland andererseits angesehen. Sie werden auch daher als wichtig empfunden, dass sie die grossen Zentren, welche vor allem im Bereich Verkehr zunehmend unter Zentrumslasten zu leiden haben, durch eine Dezentralisierung gewisser Funktionen, Einkaufsmöglichkeiten, Dienstleistungen, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen entlasten.

Regionalpolitische Inwertsetzung. Diese entwicklerische Motorenwirkung von Zentren wird häufig als Chance angesehen, um die Schere unterschiedlicher Entwicklungspfade zwischen Agglomerationen und der Peripherie zu minimieren. Dazu soll die Motorenwirkung von Zentren für das Umland durch eine Zentren-gestützte Diffusionspolitik politisch inwertgesetzt werden, um die Ausbreitung von Entwicklungsimpulsen aus den Zentren ins Umland zu fördern. Viele Aspekte dieser komplexen Wirkungsweisen sind dabei kaum steuerbar und unterliegen einer eigenen, oft von privatwirtschaftlichen Faktoren abhängigen Dynamik. Auch setzt der Ansatz voraus, dass Regionen überhaupt über ein Zentrum verfügen, was in der Schweiz nicht immer der Fall ist. In solchen Fällen muss eine Regionalpolitik anpassungsfähig und flexibel sein. Deshalb ist die Frage zentral, was in ländlichen Gebieten von der öffentlichen Hand gesteuert und unterstützt werden soll und in welcher Weise (Hodel 2013).

Spannungsfeld *Efficiency versus Equity*. In der Schweiz wurden regionale Zentren als Entwicklungsmotoren gesetzlich und regionalpolitisch verankert (vgl. Kap. 3). Die Frage ist, wie stark sich Förderinstrumente nur auf Zentren konzentrieren oder wie weit auch das Umland miteinbezogen wird. Einerseits ist die Idee, dass es Gegenpole zu den grossen Metropolregionen braucht, wo konzentrierte Förderung stattfindet und dadurch ganze Regionen mehr Gewicht erhalten können (Walther 2013). Andererseits kann eine Beschränkung von Wachstumsmöglichkeiten auf Zentren bedeutende Potenziale des Umlandes brachliegen lassen und solche Regionen in ihrer Entwicklung hemmen (Roos 2013). Dieses Spannungsfeld zwischen effizienter Konzentration und ausgleichender Gerechtigkeit wurde von den befragten Experten als wichtige Diskussionsfrage wahrgenommen, welche nicht abschliessend geklärt ist. Als zentral wird eine zur Zeit noch mangelnde übersektorale Einbettung der Regionalpolitik gesehen, wobei die Komplementaritäten zu Förderinstrumenten im Tourismus, der Landwirtschaft oder der Raumentwicklung noch nicht vollständig definiert und genutzt sind.

Spannungsfeld Regionalpolitik versus Raumplanung. Gerade wenn es um politische Förderung geht, ist die Frage zentral, bis zu welchem Punkt der (weltweite) Konzentrationsprozess andauern und unterstützt werden kann, und wo die kritische Grenze liegt, an welcher in grossen Agglomerationen die negativen Konzentrationseffekte zu überwiegen beginnen. Solche Effekte, insbesondere im Bereich von Verkehr und Pend-

ermobilität, haben in jüngerer Zeit ein neues Interesse an Dezentralisierung und Regionalisierung hervorgerufen. Regionalpolitisch möchte man in der Schweiz eine dezentrale Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung und eine Ausschöpfung wirtschaftlichen Potenzials in ruralen Gebieten fördern, während man raumplanerisch wegen dem massiven Landverbrauch eine Konzentration und innere Verdichtung von Siedlungseinheiten anstrebt (Holke 2013). Dieses Spannungsfeld ist insbesondere in touristisch geprägten Gemeinden wie Meiringen zentral, wo eine übermässige Zersiedelung negative Folgeeffekte für die touristische Attraktivität hat, gleichzeitig aber gerade touristische Gemeinden auf eine dezentrale Struktur (baulich und funktional) angewiesen sind (Walther 2013). Die im Raumkonzept Schweiz (vgl. Kap. 3.2) angestrebte polyzentrische Raumentwicklung strebt eine Kompromisslösung dieses Spannungsfeldes an.

8.2 NRP als Instrument der Regionalpolitik zur Stärkung regionaler Zentren

Die NRP, welche im Vergleich zum Vorgängerprogramm des IHG eine potenzialorientierte Anreizpolitik darstellt (Spoerri 2013), wird – wenn auch sehr punktuell – Förderinstrument für ländliche Räume als positiv und sinnvoll wahrgenommen und geschätzt (Hodel 2013; Holke 2013; Roos 2013; Walther 2013). Sie ist politisch erwünscht (Spoerri 2013) und wird somit auch in der Politik unterstützt. Geschätzt wird von den befragten Experten vor allem, dass im Rahmen der NRP den Unternehmen in der Region – zumeist KMUs – neue Perspektiven für die Weiterentwicklung und Chancen der Vernetzung aufgezeigt werden, welche im Alltag eines Unternehmens nicht verlangt und erarbeitet werden können (Hodel 2013). Auch wenn das Bewusstsein für dieses regionalpolitische Instrument bei vielen Unternehmern und Akteuren in der Region noch nicht ganz angekommen ist, wird darin vor allem im zeitlichen Verlauf ein Potenzial gesehen. Zudem sehen sich Regionalentwickler in der Aufgabe, Potenziale und Akteure zu erkennen und sich aktiv für Projektmöglichkeiten einzusetzen (Schweizer 2013). Als eher negative Punkte der NRP wird die unklare oder gänzlich mangelnde Definitionen von Regionalpolitik, Regionalentwicklung und regionalen Zentren auf Bundesebene genannt (Hodel 2013; Roos 2013), wobei diese auf Bundesebene von SECO und ARE, auf kantonaler Ebene von jedem Kanton separat interpretiert und an eigene Strategien und Gegebenheiten angepasst werden und dadurch eine gewisse Einheitlichkeit der Regionalpolitik und Regionalentwicklung verloren geht. Auch die schwierige quantitative Messbarkeit des regionalwirtschaftlichen Effektes der NRP stellt für einige der Experten ein Punkt dar, an welchem künftig gearbeitet werden sollte.

Förderbereich der NRP: zentriert oder peripher? Der Ansatz, regionale Zentren verstärkt zu fördern, wird von den Experten als zweiseitig beurteilt. Einerseits wird erkannt, dass eine Stärkung von Zentren oder durch eine branchenspezifische Zentrenbildung einen positiven Effekt auf das Umland haben können, insbesondere im Bereich der allgemeinen Standortförderung wie Bildung und Gesundheit (wie Bildungscluster, Gesundheitszentren u.a.). Gleichzeitig wird betont, dass positive und erfolgreiche Projekte auch aus der Peripherie kommen und dort greifen. Gerade die Stärkung, Weiterentwicklung und Vernetzung im überbetrieblichen Bereich von KMUs wird wenig mit Zentren in Verbindung gebracht (Holke 2013). Sowohl in Willisau (z.B. das Projekt CEWAS, ein Kompetenzzentrum, welches nachhaltiger Umgang mit Wasser, sanitären Einrichtungen und Ressourcenmanagement mit Unternehmertum verbindet) als auch in Meiringen (z.B. das Projekt Qualifutura, welches die Wiedereingliederung von Jugendlichen in ein soziales Umfeld durch sozialpädagogische Einrichtungen an verschiedenen Standorten und in unterschiedlichen Formen im Haslital fördert) sind erfolgreiche Projekte ausserhalb der Zentren angesiedelt und erzielen vor allem da ihre Wirkung, auch wenn es sich um punktuelle und nicht um flächendeckende Unterstützungsmassnahmen handelt (Hodel 2013; Schweizer 2013; Walther 2013; Wüthrich 2013). Durch eine nur noch auf Zentren konzentrierte Förderung würden solche erfolgreichen Projekte in peripheren Bereichen der Region nicht mehr möglich. Gerade im touristischen Sektor, wo viele Projekte dezentral angesiedelt sind, ist man darauf angewiesen, auch ausserhalb von Zentren Projekte initiieren zu können (Wüthrich 2013). Betont wird auch, dass in ländlichen Räumen von einer Stärkung peripherer Gebiete das Zentrum meistens indirekt mitprofitiert (Hodel 2013; Wüthrich 2013). Die NRP als Instrument der Regionalentwicklung wird somit vor allem auch deshalb geschätzt, weil eine periphere Entwicklung damit unterstützt werden kann (Egger 2013).

Weiterentwicklung der NRP: Status quo für regionale Zentren? In diesem Jahr haben im Rahmen der neuen Schwerpunktsetzung für das neue MJP 2016+ etliche Diskussionen und Wissenssammlungen stattgefunden. Für die neue Schwerpunktsetzung wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt (kantonale Fachexperten und

Verantwortliche des Bundes). Dabei wurde auch vermehrt darüber diskutiert, inwiefern regionale Zentren künftig als Förderschwerpunkt wie bis anhin oder verstärkt betont werden sollten. Laut dem SECO werden regionale Zentren auch künftig einen Schwerpunkt darstellen, aber nicht genauer definiert werden. Auch sollen weiterhin Projekte in den jeweiligen Schwerpunkten in peripheren Gebieten gefördert werden dürfen (Regiosuisse 2013c). Die befragten Experten stimmten in dieser Sache zu, weil auch periphere Regionen weiterhin von Fördermitteln profitieren können sollten. Regionale Zentren wären dann nicht ausschliesslich zu fördern, sondern bleiben als priorisierter Wirkungsbereich bestehen (Holke 2013; Wüthrich 2013). Zentrenförderung wird eher als Ergänzung als ein Schwerpunkt gewünscht (Schweizer 2013). Künftig wird sich deshalb möglicherweise nicht viel verändern in der Beziehung zwischen NRP und regionalen Zentren. Die Stärkung regionaler Zentren wird für das nächste Mehrjahresprogramm der NRP 2016+ weiterhin als „konzeptioneller Grundgedanke und nicht als Selektionsregel“ verankert bleiben (SECO 2013: 49). Zentren, welche hingegen eine Veränderung erfahren könnten, sind regionale Tourismuszentren, zumal zur Zeit eine Aufstockung des Budgets zur Abfederung negativer Effekte der Zweitwohnungsinitiative diskutiert wird (Holke 2013; Schweizerischer Bundesrat 2013; Spoerri 2013).

Regionale Zentren profitieren zu wenig. Auch wenn in den Regionen weiterhin eine periphere Fördermöglichkeit zur Regionalentwicklung erwünscht ist, wird der regionalpolitische Ansatz, Zentren zu fördern und zu stärken, als wichtig und gut empfunden. Bemängelt wird deshalb beim jetzigen regionalpolitischen Ansatz nicht, regionale Zentren zu stärken, sondern die dafür zur Verfügung stehenden Mittel und Förderinstrumente (Schweizer 2013). Zentren als Entwicklungsmotoren sind zwar im Bundesgesetz über die Regionalpolitik (vgl. Kap. 3.3) anerkannt. In der NRP wird aber eine effektive und umfassende Zentrenstärkung wegen der gesetzlichen Grundlage in zweierlei Hinsicht verhindert: Erstens sind die eingesetzten **finanziellen Mittel** für gross angelegte Gesamtkonzepte zu gering; zweitens sind in den **Förderschwerpunkten** nicht alle Infrastrukturen miteingeschlossen (unterstützt werden überwiegend wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen, z.B. im Bereich Tourismus), was dazu führt, dass grosse und grundsätzliche Investitionen in die Grundfunktionen der Zentren häufig nicht unterstützt werden (wie etwa in den Bereichen Verkehr, Wohnen u.a.).

Die NRP stellt regionalen Zentren nur geringe und vor allem punktuell einsetzbare finanzielle Mittel zur Verfügung. Für grössere Projekte sind Gelder aus anderen Politikbereichen, beispielsweise des NFA, vorgesehen. Solche Gelder werden aber oft für dringende Anliegen ausgegeben. Diese Handlungsweisen sind vielerorts eine Folge des regionalpolitischen Ansatzes der vergangenen Jahrzehnte: Gemeinden, die über IHG-Gelder in Basisinfrastrukturen investiert hatten, haben die Darlehen über die Jahre sukzessive zurückbezahlt, konnten daher aber keine neuen Rückstellungen machen. Vor allem in touristischen Zentren haben Zentrumslasten durch die verstärkte Mobilität und den wachsenden Freizeittourismus gleichzeitig zugenommen. Daraus ergibt sich heute für einige Gemeinden ein finanzieller Engpass, wenn es um nötige Grossinvestitionen für Basisinfrastrukturen geht; Mittel für Neuinvestitionen sind kaum vorhanden (Schweizer 2013; Vinzens 2013).

Nicht nur zu geringe finanzielle Mittel, auch durch die Förderschwerpunkte der NRP sind Zentren von Unterstützungsgeldern zur Stärkung harter und weicher Standortfaktoren gehindert. Durch den export-, mehrwert- und wertschöpfungsorientierten Ansatz der NRP können regionale Zentren in vielen Bereichen der allgemeinen Standortattraktivität (wie Wohnraum, Arbeitsmarkt, Bildung, Verkehr/Mobilität, sportliche und kulturelle Angebote u.a.) nicht unterstützt werden, da es sich hierbei meist direkt oder indirekt um Infrastrukturen handelt. Solche werden – mit Ausnahme einzelner touristischer Infrastrukturen – im Rahmen der NRP nicht gefördert (Hodel 2013; Schweizer 2013). Bemängelt wird an der NRP als Instrument der Regionalpolitik deshalb, dass harte und weiche Standortfaktoren durch gezielte Infrastrukturen, welche die Zentren wirklich in ihrer Funktion stärken und eine Motorenwirkung für das Umland darstellen können, nicht unterstützt werden (Hodel 2013; Regiosuisse 2013c; Roos 2013; Schweizer 2013; Walther 2013). Grund ist eine zu geringe Wertschöpfungs- und Exportorientierung solcher Infrastrukturen und die schwierige Messbarkeit derer Wirkung (Schweizer 2013).

8.3 Mangelnde Komplementarität zur Agglomerationspolitik

Diese diskutierten Defizite, die im Zusammenhang seitens der Experten in der NRP vorhanden sind, müssen im übergeordneten Zusammenhang betrachtet werden. Regionalpolitik ist in der Schweiz nicht raumbezogen,

Kasten 8.1 Tripartite Agglomerationskonferenz

„Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie wurde am 20. Februar 2001 vom Bundesrat, der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) gegründet.

Ziel der TAK ist, dass der Bund, die Kantone sowie die Städte und Gemeinden enger zusammenarbeiten und eine gemeinsame Agglomerationspolitik entwickeln. Neben der gegenseitigen Information will die TAK vor allem zur Stärkung der Zusammenarbeit in den Agglomerationen beitragen und konkrete Agglomerationsprobleme anpacken“ (TAK 2013).

sondern sachbezogen und stellt ein zumeist wirtschaftsförderndes Politikinstrument dar. Die NRP ist deshalb nur ein spezifisches Förderinstrument der Regionalpolitik und im Gesamtkontext der Regionalentwicklung. Die Trennung zwischen einzelnen Politikbereichen und Förderinstrumenten (wie Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung u.a.) und der NRP ist oft unklar, was man aber fortlaufend zu klären sucht (Beispiel Tourismus-NRP) (Schweizer 2013; Schweizerischer Bundesrat 2013; Spoerri 2013).

Komplementaritäten zwischen Agglomerations- und Regionalpolitik. Ausserhalb der fünf Metropolräume der Schweiz stimmen die Eigenschaften der Zentren im Bereich der NRP mit Klein- und Mittelagglomerationen der Agglomerationspolitik überein. Deshalb sollen Komplementaritäten und Synergien zwischen der NRP und der Agglomerationspolitik genutzt, Doppelspurigkeiten hingegen vermieden werden. Der Ansatz, Zentren zu fördern, ist wirkungsorientiert. Die Förderung erfolgt demnach nicht nur über Programme, Projekte und Initiativen von Akteuren aus ländlichen oder peripheren Regionen selbst, sondern auch aus Agglomerationen können Anstösse kommen, falls die Wirkung primär dem ländlichen Raum oder dem Berggebiet gilt. Aufgabenfeld der regionalen Entwicklungsträger und Geschäftsstellen ist es, Impulse aus Zentren aufzunehmen und zum Nutzen der Region umzusetzen sowie die stärkere Vernetzung mit anderen Regionen, Zentren oder gar Agglomerationen zu fördern (Egli 2011). Während somit Grossstädte die Wachstumsmotoren für die gesamte Volkswirtschaft darstellen, sind die regionalen Zentren wichtige Versorgungspunkte für das ländliche Umland.

Für eine effektive Stärkung regionaler Zentren ist nicht nur die NRP wichtig, sondern dazu gehören auch andere Bereiche wie Bildung, Verkehr/öffentlicher Verkehr und andere, welche – wie zuvor diskutiert – nicht von der NRP gefördert werden. Ein besonders unklarer Übergang besteht zwischen der NRP und der Agglomerationspolitik. Diese richtet sich an Agglomerationsräume und fördert durch einen anreizorientierten, integrierten, überkommunalen und regionalen Ansatz Infrastrukturen in Agglomerationen. Wenig beachtet wird dabei das Umland; die Politik hat die Agglomerationen selbst als Wirkungsbereich. Die Frage ist, ob diese Politik, da sich auch in ländlichen Gebieten isolierte kleinere Agglomerationen befinden (vgl. Visp-Brig, Interlaken u.a.), für das ländliche Umland solcher Agglomerationen und naheliegende regionale Zentren noch eine stärkere Motorenwirkung entwickeln könnte. Die Frage, welche Gemeinden ins Agglomerationsprogramm fallen und welche dem NRP-Wirkungsgebiet zugeordnet sind, ist auch für die neue Schwerpunktsetzung der NRP 2016+ wieder diskutiert worden und zeigt die unklare Trennung der Politikbereiche auf (Wüthrich 2013).

Dafür wird eine stärkere Vernetzung von NRP und Agglomerationspolitik gefordert (Egger 2013), was bereits Schmid (2011: 35) in seiner Dissertation betont hat. Möchte man ländliche Zentren als Entwicklungsmotoren inwertsetzen, wäre eine vernetzende Planung zwischen Zentren und Umland essenziell und dürfte insbesondere für das Umland positive Ausbreitungseffekte zeigen, was im Agglomerationsprogramm als Voraussetzung für Gelder mit mindestens einem Förderschwerpunkt festgehalten werden könnte. Gleichzeitig könnte man die beiden Politiken institutionell besser vernetzen. Beispielsweise dürfte es eine Chance sein, auch ländlichen Gebieten um Agglomerationen eine Mitsprache in der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) (vgl. Kasten 8.1) zu geben (Egger 2013). Zudem stellt in diesem Bereich der Vernetzung zwischen städtischer und ländlicher Regionalpolitik das Modell der Regionalkonferenzen im Kanton Bern ein positives Beispiel dar, weil Verantwortliche des Agglomerationsprogramms und der NRP, oft auch anderer regionalentwicklerischer Bereiche, in derselben Geschäftsstelle angesiedelt sind und dadurch einen vereinfachten Austausch pflegen können (Egger 2013).

8.4 Anpassungsvorschläge und alternative regionalpolitische Ansätze unter Berücksichtigung der Zentrum-Umland-Dynamik

Aus den wahrgenommenen Defiziten der aktuellen Regionalpolitik des Bundes gegenüber regionalen Zentren und einer mangelnden Komplementarität und Vernetzung zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen wurden unterschiedliche Ansätze zur Stärkung der Zentrum-Umland-Beziehung in ländlichen Räumen diskutiert. Es ist grundlegend zu überlegen, wo man Strategien und Förderinstrumente zur Stärkung des ländlichen Raumes ansetzt (wie bei der Raumplanung, Infrastruktur, Funktionen u.a.), wobei Raumplanung die Entwicklungen nur bedingt steuern kann (Vinzens 2013). Daher ist eine ergänzende und mehrschichtige Strategie notwendig. Folgende Anpassungsvorschläge und alternative Ansätze zur bisherigen Regionalpolitik wurden von den Experten benannt (Abb. 8.1).

Anpassung und Diversifizierung der Zentrendefinition. Eine Möglichkeit, die Zentren gezielter in die Regionalpolitik einzubinden und deren Stärkung herbeizuführen, könnte durch eine differenziertere Betrachtung von Zentren, deren Funktion und Wirkung und daran angepasste Strategien erfolgen. Darauf müssten Kantone möglicherweise mit einer Anpassung der Richtpläne reagieren. Da jedoch mit einer Definition immer auch Nicht-Definiertes ausgeschlossen wird, möchte von Seiten des SECO keine exaktere Definition vorgenommen werden, zumal viele Projekte in peripheren Regionen stattfinden und dort eine positiv wahrgenommene Wirkung zeigen. Dennoch wurden Regionen für den Grundlagenbericht der Regionalpolitik für das neue MJP 2016+ (SECO 2013) in Form von Portfolios genau betrachtet, indem spezifische Stärken und Schwächen von Regionen unter dem Blickwinkel des Exportbasisansatz, das heisst im Vergleich mit ausserregionalen Gegebenheiten, aufgezeigt wurden (Spoerri 2013).

Neue finanzielle Verteilmechanismen in ländlichen Räumen. Wie in den raumpolitischen Grundlagen der Thematik dargelegt wurde, sind regionale Zentren als Entwicklungsmotoren im Bundesgesetz über die Regionalpolitik (vgl. Kap. 3.3) festgehalten. Wie die Analyse der Experteninterviews zeigten, sind aber trotz der NRP keine wirksamen Förderinstrumente vorhanden, welche regionale Zentren bei dieser Aufgabe unterstützen und fördern könnten. Die NRP wird zwar als positives Instrument der Regionalentwicklung wahrgenommen, führt aber erstens durch oft im Bereich des Umlandes greifende Projekte und zweitens aufgrund der Projektgrössen nur zu einer punktuellen Wertschöpfung. Gleichzeitig sind regionale Zentren nicht Teil des Agglomerationsprogramms, wo Infrastrukturen in vernetzenden und anreizbasierten Ansätzen gefördert würden. Die grossen Projekte, welche die regionalen Zentren wirklich stärken, betreffen zumeist Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Verkehrsinfrastruktur, Zentrumsentwicklungskonzepte, Sporteinrichtungen u.a.), welche wegen ihrer infrastrukturellen Eigenschaft oft nicht über NRP-Gelder finanziert werden können und deshalb von der Gemeinde oder dem Kanton finanziert werden müssen und die bereits vorhandenen Zentrumslasten verstärken. Gefordert wird deshalb ein Förderinstrument oder Förderinstrumente für Zentren in ländlichen Räumen, welche in ihrer derzeitigen Rolle weder dem Förderbereich der NRP noch der Agglomerationspolitik zugeordnet werden (Schweizer 2013). Von Mehrwert wäre in den betreffenden Regionen ein vernetzender Anreizansatz, wie er im Agglomerationsprogramm verankert ist, und über welchen Infrastrukturen mitfinanziert werden könnten (Egger 2013; Vinzens 2013). Dadurch würde gleichzeitig die überkommunale und regionale Zusammenarbeit durch den vernetzenden Ansatz der Verteilmechanismen verstärkt und damit eine Regionalisierung in einzelnen Bereichen vereinfacht.

Regional Governance und Regionalisierung. Die Zusammenlegung von gewissen Funktionen zwischen Gemeinden, welche bis hin zu Gemeindefusionen reichen, ist in der Schweiz schon lange ein Thema. Einem weiteren Abbau von lokalen administrativen Strukturen werden neue Chancen für effizientere und planungsfreundlichere Regionalentwicklung beigemessen, weil neue Synergien genutzt und Kooperationen gefördert werden (Vinzens 2013). In der Wahrnehmung der Experten gibt es erhebliches Potenzial für neue Formen der *Governance* in den Regionen, indem Bereich-übergreifende Verwaltungsstrukturen gestärkt werden (Egger 2013; Vinzens 2013). Ansätze davon sind in der regionalen Organisation des Kantons Bern zu finden, wo die Regionalkonferenzen als öffentlich-rechtliche Körperschaften und unter Integration von Regionalentwicklung, Agglomerations- und Neuer Regionalpolitik zusammenarbeiten und planen, wobei Zentren wiederum eine wichtige Funktion einnehmen.

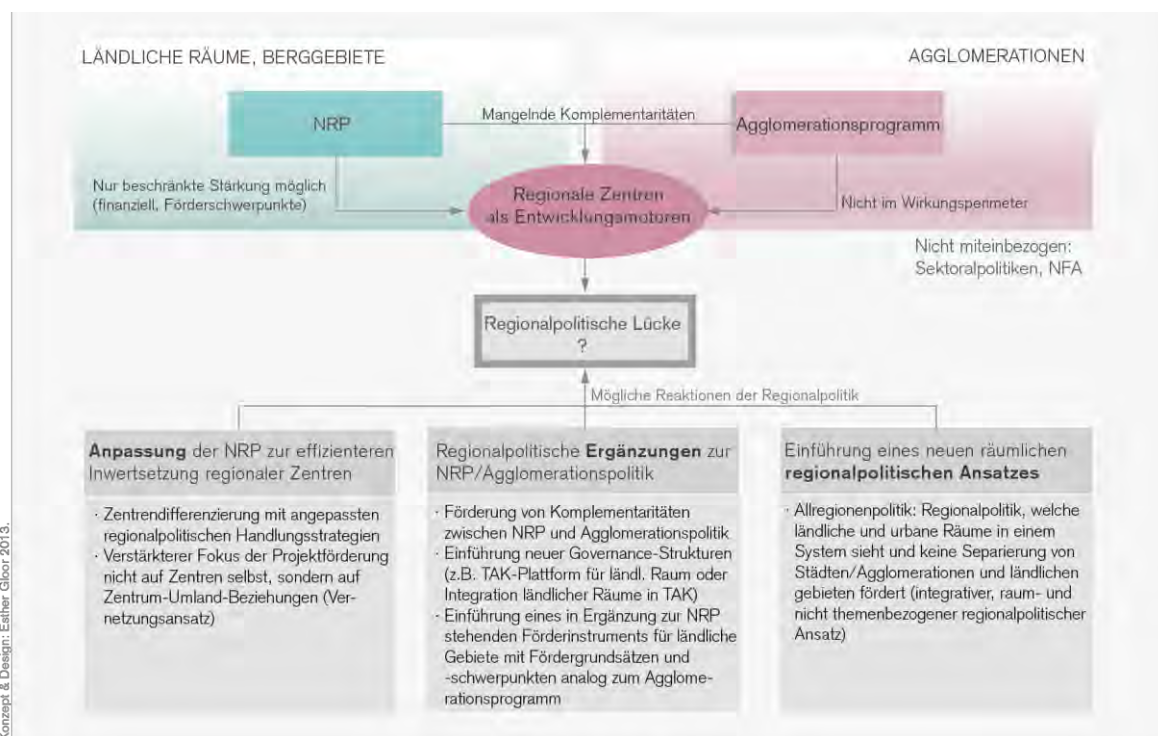


Abb. 8.1 Anpassung der Regionalpolitik und alternative regionalpolitische Ansätze zur besseren Inwertsetzung regionaler Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung

Zudem fehlen gerade im Bereich der *Governance* in ländlichen Strukturen Austauschplattformen, welche die Verbindung zwischen Bund, den Kantonen und den Gemeinden stärken und unterstützen. Ein solches Beispiel der Agglomerationsgebiete ist die TAK, welche für den Vernetzungsgedanken, die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen und einem kommunenübergreifenden Bewusstsein viel gebracht hat und auch in ländlichen Räumen denkbar wäre (Vinzens 2013). Im Falle einer integralen Regionalpolitik (s. oben) wäre auch denkbar, dass die ländlichen Gebiete künftig in der TAK ebenfalls stark vertreten wären (Egger 2013). Es bestehen bereits Bestrebungen zur besseren Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik in ländlichen Räumen (TAK 2009).

Neuer räumlicher Ansatz politischen Handelns. Derzeit werden urbane und ländliche Gebiete in zwei Politikbereichen, der Agglomerationspolitik und der Regionalpolitik (welche eher ein wirtschaftliches Förderinstrument darstellt), getrennt betrachtet. Zuweilen werden auch Möglichkeiten diskutiert, Agglomerationen und ländliche Räume nicht mehr zu trennen, sondern in deren Wechselwirkung und Dynamik zu verstehen und Agglomerationen als Teil des ländlichen Raums zu betrachten (Vinzens 2013). Politisch könnte dahingehend auf eine solche neue Perspektive reagiert werden, dass man zum regionalen Ansatz zurückkehrt (Egger 2013) und eine Allregionenpolitik betreibt, in welcher funktionale Räume unter gleichwertiger Betrachtung sowohl städtischer als auch ländlicher Gebiete miteinbezieht (Spoerri 2013). Das würde heissen, dass man dem politischen Handeln nicht einen thematischen, sondern einen räumlichen Bezug voranstellt. Im Gegensatz zur Agglomerationspolitik würde dann eine Politik ländlicher Räume oder eine Berggebietspolitik unter integraler Betrachtung sämtlicher Politikbereiche verfolgt (Egger 2013). Solche Ansätze sind derzeit in einer Erarbeitungsphase: Der Bund arbeitet sowohl an einer Politik und auch an einer Strategie für die ländlichen Räume und die Berggebiete (Egger 2013; Vinzens 2013), was solche alternative regionalpolitische Ansätze künftig in politisches Handeln miteinbringen könnte.

Bedeutung lokaler Abstimmung. Dank der dezentralen Organisation und der starken Verantwortung der Kantone in der derzeitigen Regionalpolitik ist die Möglichkeit einer Anpassung des Instruments an lokale Gegebenheiten gegeben. Daran kann wiederum kritisiert werden, dass dessen Umsetzung zu uneinheitlich ist und zu verschiedenen Interpretationen führt. Gerade im ländlichen Raum ist aber eine Abstimmung von Förderinstrumenten an lokale Gegebenheiten essenziell, zumal viele politische und planerische Akteure oft eh-

renamtlich unter Zeitdruck und ohne viel übergeordnetem regionalökonomischem Hintergrundwissen ihre Aufgaben bewältigen müssen. Umsetzungen von Förderansätzen müssen deshalb gut verständlich, zugänglich und lokal abgestimmt sein und möglicherweise in Zusammenarbeit mit Planungsbüros, Universitäten und anderen Mitträgern erfolgen (Vinzens 2013). Das bedeutet, dass auch die Problematik regionaler Zentren und deren Beziehung zum Umland angepasst an Bedingungen vor Ort auf lokaler Stufe bearbeitet, und Bedürfnisse und Handlungsstrategien ausgearbeitet werden sollten (Egger 2013).

8.5 Zwischenfazit zur kritischen Betrachtung aktueller regionalpolitischer Ansätze

Dieses Kapitel hatte zum Ziel, die Verwendung von Zentrum-Umland-Modellen für den Kontext regionaler Zentren in der schweizerischen Regionalpolitik zu beleuchten und kritisch zu betrachten. Die Ausführungen haben gezeigt, dass die befragten Experten in regionalen Zentren durchaus eine Motorenwirkung sehen, welche regionalpolitisch in Wert gesetzt werden könnte. Die Frage dabei ist, mit welchen Instrumenten eine Stärkung der Motorenwirkung regionaler Zentren gefördert werden kann: Wird ein Ansatz von räumlicher Gleichheit und Gerechtigkeit verfolgt, werden Fördermittel dezentral eingesetzt, was Zentren indirekt, das heisst über eine Förderung des Umlands, stärkt. Werden Fördermittel mit dem Ziel einer grösstmöglichen Effizienz auf Zentren konzentriert, werden Zentren direkt gestärkt, wobei aber der Effekt für die Raumentwicklung unklar bleibt und kaum gemessen werden kann.

In der Schweiz wird regionalpolitisch seit der Einführung der NRP ein Mittelweg zwischen diesen beiden Förderparadigmen gewählt: Einerseits sind Zentren als Motoren der Regionalentwicklung im Bundesgesetz über die Regionalpolitik (2006) und als einer der räumlichen Förderschwerpunkte verankert. Gleichzeitig ist aber periphere Förderung durch innovationsbasierte und export- und wertschöpfungsorientierte Förderschwerpunkte möglich, weshalb Projekte gerade im Bereich von Tourismus, Innovation und Wertschöpfungsketten häufig in peripheren Gebieten oder im Umland von Zentren initiiert werden. Von den befragten Zentren wird daher kritisiert, dass die NRP zwar ein wirksames Instrument der Regionalentwicklung darstellt, regionale Zentren aber trotz des Förderschwerpunktes kaum inwertsetzt oder inwertsetzen kann: Erstens sind planerische und infrastrukturelle Bereiche, welche Zentren in ihren Grundfunktionen (vgl. Kap. 6.3) wirklich stärken würden und in Agglomerationen im Rahmen des Agglomerationsprogramms unterstützt werden, wegen deren mangelnden Exportorientierung und Infrastrukturlastigkeit nicht vereinbar mit den inhaltlichen Förderkriterien der NRP und somit von Finanzhilfen durch die NRP ausgeschlossen. Zweitens sind die zur Verfügung stehenden Mittel für grössere und effektive Vorhaben nicht ausreichend und können nur punktuell eine Wirkung erzielen. Die befragten Experten nehmen somit eine Lücke in der schweizerischen Regionalpolitik wahr, wobei Zentren zu klein sind, um im Rahmen der Agglomerationspolitik gefördert zu werden, gleichzeitig aber auch im Bereich der NRP in deren Motorenfunktion nicht effektiv gefördert werden können.

Aus diesen Defiziten wird von einzelnen Experten eine bessere Inwertsetzung regionaler Zentren als Entwicklungsmotoren gefordert. Dies kann erstens über eine Anpassung bestehender Politikbereiche geschehen, indem entweder die Fördermittel und Kriterien der NRP und/oder der Agglomerationspolitik angepasst werden und deren Komplementarität gefördert wird. Zweitens könnten die bestehenden regionalpolitischen Instrumente durch neue Förderinstrumente ergänzt werden, welche verstärkt Infrastruktur und überkommunale Vernetzung fördern (vgl. Agglomerationsprogramm). Drittens wird zuweilen die schweizerische Regionalpolitik an sich hinterfragt, wobei eine weitere Aufweichung der Grenzen im Bereich politischer Förderung zwischen urbanen und ländlichen Gebieten erfolgen soll. Dadurch sollte eine integrative Betrachtung und Ansätze einer übergreifenden Regionalpolitik unter Einbezug sowohl städtischer als auch ländlicher Gebiete und deren besseren Vernetzung ermöglicht werden.

Teil III

Synthese und Fazit

9 Synthese, Zusammenfassung und Fazit

In den vorausgegangenen Kapiteln (Kap. 6-8) wurden die Einschätzungen der befragten Experten zur Funktion und Bedeutung regionaler Zentren in der Regionalentwicklung und in der Regionalpolitik, zu möglichen Handlungsoptionen der Zentren, der Regionalentwicklung und im Rahmen der NRP zur Stärkung regionaler Zentren in ihrer Motorenfunktion. In einem weiteren Schritt erfolgte eine kritische Diskussion des aktuellen regionalpolitischen Förderansatzes in der Schweiz. Ziel des nachfolgenden Schlussteils ist es, die zum Beginn der Arbeit gestellten Forschungsfragen aufzugreifen:

- Welche **Bedeutung und Funktion** kommt regionalen Zentren im schweizerischen Kontext in der Regionalentwicklung und in der Regionalpolitik zu?
- Welche **Handlungsoptionen und Strategien** sind allgemein und unter Berücksichtigung der NRP möglich und effizient, um regionale Zentren zu stärken?
- Wie werden regionale Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung **regionalpolitisch inwertgesetzt**? Was sind Kritikpunkte und alternative regionalpolitische Strategien?

Diese werden unter Einbezug theoretischer Zentrum-Umland-Modelle und der Einschätzungen der Experten diskutiert (Kap. 9.1). Abschliessend wird ein Fazit gezogen und weiteres Forschungspotenzial im Bereich regionaler Zentren als Motoren der Regionalentwicklung und deren regionalpolitische Inwertsetzung im schweizerischen Kontext aufgezeigt (Kap. 9.2).

9.1 Synthese und Diskussion

Ländliche Räume in der Schweiz sehen sich mit unterschiedlichen und komplexen wirtschaftlichen, demografischen, sozialen und politischen Herausforderungen konfrontiert (vgl. Kap. 3.1). Im laufenden Strukturwandel droht ihnen ein Verlust im Entwicklungsanschluss an die Agglomerationen, welche im Zuge von Globalisierung und Tertiarisierung im globalen Standortwettbewerb massiv an Bedeutung gewonnen haben. Neben einer Förderung von Innovation und Standortattraktivität und einer Weiterentwicklung und Restrukturierung der Landwirtschaft brauchen ländliche Räume heute vor allem eine Politik, welche sie in ihrem Strukturwandel begleitet und ihnen den Anschluss an die Agglomerationen als volkswirtschaftliche Entwicklungsmotoren garantiert. Regionale Zentren können in diesem regionalen Gefälle eine wichtige Rolle als Bindeglieder zwischen grossen Agglomerationen und ländlichen Räumen wirken. Wie die beiden Fallbeispiele Willisau und Meiringen gezeigt haben, sind regionale Zentren heute zu wichtigen Faktoren der Regionalentwicklung geworden, welche einem weiteren funktionalen, wirtschaftlichen und demografischen Entleerungsprozess in den Regionen entgegenwirken können.

Motorenfunktion regionaler Zentren. Wie unterschiedliche regionalökonomische Modelle darlegen, können Zentren als Motorenwirkung fungieren; dafür wird ihnen aber eine gewisse Mindestgrösse zugeschrieben. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass für eine Definition regionaler Zentren funktionale und qualitative den quantitativen Merkmalen vorgezogen werden sollten und Kriterien wie Wettbewerbsfähigkeit oder Innovationskapazität wichtig geworden sind. Schuler stellt fest, dass „inzwischen wesentlich grössere Mittelzentren kaum mehr jene minimale Angebotsdichte zu erzeugen [vermögen], die für ihr Umland und dessen Bewohner wirklich attraktiv bleiben“ (Schuler 2010, zit. in Schilliger 2010: 9). Eine lokale Abhängigkeit von der Motorenfunktion wurde auch in anderen nationalen Kontexten festgestellt (ÖIR, Nordregio, NOMISMA 2006). Die Grösse eines Zentrums sagt daher gerade im analysierten, kleinräumigen schweizerischen Kontext wenig über dessen Bedeutung als Regionalzentrum aus. Kleine Zentren mit einem aktiven Unternehmertum, spezifischen Produktionsmethoden oder einer gelungenen Inwertsetzung regionaler Besonderheiten würden Fördermittel stärker multiplizieren können und regionale Effekte erzeugen. Basierend auf diesen Annahmen werden regionale Zentren von den befragten Experten im Kontext sich verändernder Beziehungen und Dynamiken zwischen Agglomerationen und ländlichen Gebieten als lokale Faktoren der Regionalentwicklung und funktional vernetzende Bindeglieder zwischen urbanen und ländlichen Räumen wahrgenommen; ihnen wird eine Motorenfunktion zugeschrieben. Eine Zentrumsfunktion beinhaltet laut den Experten eine Grund-

versorgung und -infrastruktur in den unterschiedlichsten Bereichen des gesellschaftlichen und alltäglichen Lebens. Diese kann sich nach Lage, Topographie, Erreichbarkeit und wirtschaftlichem Schwerpunkt eines Zentrums unterscheiden. Dieses Bewusstsein für die Bedeutung und Funktion regionaler Zentren in der Regionalentwicklung zeigt, dass sich die vom SECO angestrebte Bewusstseinsbildung bei regionalpolitischen Akteuren, welche bis vor wenigen Jahren noch wenig ausgeprägt war (Egli 2011: 26), bedeutend weiterentwickelt hat.

Neue Herausforderungen und Entwicklungen. Insbesondere im Rahmen der aktuellen raumpolitischen Entwicklungen stellen sich unterschiedliche Herausforderungen, aber auch Chancen, welche Zentren und deren Motorenwirkung für das Umland künftig prägen werden. Möglicherweise werden funktionale, wirtschaftliche und demografische **Konzentrationsprozesse** sich weiter verstärken. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz enorm kleinräumig und dezentral organisiert, was längerfristig zu administrativen und ökonomischen Ineffizienzen führt. Ein gewisser Konzentrationsprozess von Verwaltung und Funktionen ist daher als sinnvoll zu erachten. Im Kontext der schweizerischen Regionalpolitik sind einer solchen Entwicklung durch die dezentrale, bei den Kantonen angelegte Verantwortung für die Umsetzung der Regionalpolitik, zu einem gewissen Grade natürliche Verwaltungsgrenzen gesetzt. Zudem ist durch die Richtplanung in den Kantonen, in welchen regionale Zentren definiert sind, die polyzentrale Entwicklung behördenverbindlich zu fördern. Das ist nicht nur für die Zentren eine enorm wichtige rechtliche Grundlage, sondern auch für die umliegenden Gebiete.

Die Entwicklung regionaler Zentren ist abhängig von der Entwicklung der Agglomerationen: Die fortlaufende **Verstädterung und Konzentration an Wirtschaftskraft und Bevölkerung** birgt sowohl Chancen als auch Risiken. Als Chancen können die in Ballungsgebieten und Entwicklungsachsen wachsenden negativen Agglomerationseffekte (wie soziale Probleme, Luftbelastung, Lärm u.a.) (ARE 2013e) gelten, was gerade gut erreichbare und mit Agglomerationen verbundene regionale Zentren als Wohn-, Arbeits- und Bildungsstandorte attraktiver macht. Auch technologische Entwicklungen und neue oder flexiblere Arbeitsmodelle (Teilzeitarbeit, Telearbeit u.a.) stellen für ländliche Gebiete eine Chance dar. Von solchen Entwicklungen profitieren nicht nur die regionalen Zentren, sondern auch deren Umland und die gesamte Region. Risiken werden vor allem in einer abnehmenden finanziellen Unterstützung ländlicher Gebiete im Bereich der Verkehrs-, Gesundheits-, und Bildungsinfrastruktur gesehen, welche zumeist quantitativ evaluiert und bewertet werden, wodurch deren Vernachlässigung oder gar Rückbau in ländlichen Gebieten droht. Solche Prozesse lösen immer Rückkoppelungseffekte aus, welche zu einem Verlust der gesamten Grundversorgung führen können. Regionale Zentren sind deshalb bestrebt, gerade in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Verkehr eine Basisinfrastruktur erhalten zu können, um einen Attraktivitätsverlust gegenüber den Zentren zu vermeiden. Einen besonderen Einfluss auf regionale Zentren und deren Beziehung zum Umland könnten die **Folgen der Zweitwohnungsinitiative und das Raumplanungsgesetz** haben, indem sie die Wachstums- und Entwicklungsdynamik insbesondere in touristisch geprägten ländlichen Zentren verändern. Gemeinden, deren Anteil an Zweitwohnungen unter dem erlaubten Anteil liegt, könnten an Bedeutung gewinnen und Konzentrationsprozesse durch Gemeindefusionen zunehmen.

Handlungsoptionen und Strategien zur Zentrenstärkung. Angesichts dieser Herausforderungen hat sich die Frage gestellt, welche Handlungsmöglichkeiten und Strategien regionale Zentren verfolgen können, um ihre Zentrumsfunktion zu stärken. Wurden von Schilliger (2010) die möglichen Stossrichtungen erstens des Ausbaus des Versorgungs- und Dienstleistungsangebotes, zweitens der Gewerbe- und Industrieparks und drittens der Strukturreformen und Neuorganisation von Regionen und Zentren betont, wurden von den befragten Experten weitaus vielseitigere Handlungsoptionen aufgezeigt, insbesondere im allgemeinen kommunalen und regionalen Kontext ausserhalb der NRP. Dazu zählen Monitoring und Dokumentation wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen, Regional- und Zentrumsentwicklungskonzepte Diversifizierung von Arbeitsmarkt und Branchenstruktur, Nähe zu Unternehm(e)r/n pflegen, Kultur/Identität/Ortscharakter pflegen, Standortförderung/Standortmarketing/Kommunikation fördern, *Governance/Vernetzung/Zusammenarbeit* zwischen Zentrum und Umland fördern. Es wurde aufgezeigt, dass die Vielfalt an Funktionen und vielfältigen räumlichen Verflechtungen regionaler Zentren eine Vielzahl von Handlungsoptionen und Strategien zu deren Stärkung zulässt, wobei effektive Massnahmen häufig einen in Anbetracht der Zentrengrösse beträchtlichen Einsatz an personellen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen bedeuten kann.

Mangel an regionalpolitischer Förderung. Durch eine politische und finanzielle Förderung regionaler Zentren können diese in ihrer Zentrumsfunktion gestärkt und von finanziellen Zentrumslasten entlastet werden. Zudem könnten diese durch eine gezielte regionalpolitische Inwertsetzung in ihrer Motorenwirkung für das Umland gestärkt und deren Effizienz gesteigert werden. Wie die Einschätzung der NRP durch die Experten gezeigt hat, bleibt die Wirkung des Grundsatzes, regionale Zentren in ihrer Motorenwirkung zu stärken, im schweizerischen Kontext jedoch diffus. Zwar wird die NRP als Förderinstrument vor allem für das Umland und peripherere Regionen geschätzt und als positiv und wirksam erachtet; von einer Einschränkung des Förderschwerpunktes auf ausschliesslich regionale Zentren wird daher vehement abgeraten. Vielmehr wird aufgezeigt, dass zur effektiven Inwertsetzung dieses regionalökonomischen Ansatzes von Zentren als Entwicklungsmotoren erstens ein geeignetes regionalökonomisches Förderinstrument und zweitens hinreichende Komplementaritäten zu anderen regional greifenden Politikbereichen wie der Agglomerationspolitik fehlen.

Die als durchaus als vorhanden wahrgenommene Wirkung regionaler Zentren als Entwicklungsmotoren stellt in der schweizerischen Regionalpolitik laut den befragten Experten daher ein unausgeschöpftes Potenzial dar, welches gerade in den aktuellen raumplanerischen Debatten und Entwicklungstendenzen eine verstärkte Bedeutung erfahren dürfte. Die Frage bleibt somit offen, ob regionale Zentren die ihnen zugeschriebene Motorenwirkung im schweizerischen Kontext überhaupt wahrnehmen können. Diese Thematik bleibt auch in der aktuellen Diskussion um die Schwerpunktsetzung der NRP 2016+ nicht unbeachtet, wobei man aber zur Zeit bezüglich regionaler Zentren aus unterschiedlichen Gründen keine grösseren Veränderungen in der Ausrichtung der Politik erwarten dürfte.

Vernetzung zwischen Agglomerationen, regionalen Zentren und Umland. In Zusammenhang mit einer kritischen Betrachtung der regionalpolitischen Inwertsetzung regionaler Zentren muss auch die Frage nach regionaler und überregionaler Vernetzung – sowohl zwischen regionalen Zentren und Agglomerationen als auch zwischen regionalen Zentren und dem Umland – aufgegriffen werden. In der aktuellen Regionalforschung tendiert man zu einer verstärkten Betonung eines Netzwerk- und Vernetzungsansatzes (Giffinger und Kramar 2012; ÖIR, Nordregio, NOMISMA 2006; Schmid 2011). Eine Motorenwirkung von Zentren ins Umland kann mit zunehmender Branchen-, Unternehmens-, Verkehrs- und sozialer Verflechtung verstärkt werden. Dieser Ansatz wird im regionalökonomischen Diskurs der OECD bereits seit einigen Jahren verfolgt (Stichworte *rural-urban-linkages*; *rural-urban partnership*) (vgl. etwa OECD 2011; OECD 2013).

Im schweizerischen raumpolitischen Ansatz hingegen gewinnen solche Ansätze erst allmählich an Aufmerksamkeit. Bis anhin haben städtische und ländliche Regionalpolitiken in der Umsetzung der NRP und der Agglomerationspolitik zwei separate und nur punktuell verknüpfte Politikbereiche dargestellt. Der Fokus sollte aber aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutungen von Zentrums-Umland-Verflechtungen verstärkt auf eine ganzheitliche, integrierte Betrachtung von Räumen und eine „territoriale Kohäsion“ (SAB 2010) gelegt werden. Agglomerations- und Regionalpolitik sollten Komplementaritäten ausbauen und Vernetzung fördern. Gleichzeitig könnte eine verstärkte Betonung von Zentrum-Umland-Beziehungen innerhalb der NRP die Motorenwirkung von Regionalzentren besser inwertsetzen, indem als räumlicher Fokus nicht regionale Zentren selbst, sondern Zentrum-Umland-Beziehungen gefördert werden und zumindest in einzelnen Förderbereichen eine positive Wirkung einer Vernetzung zwischen Zentrum und Umland nachgewiesen werden können sollte.

Auf Bundesebene ist man sich einem Vernetzungspotenzial zwischen ländlichen Räumen, regionaler Zentren und Agglomerationen und der künftigen Herausforderungen teilweise bewusst. Entwicklungen im politischen Bereich deuten darauf hin, dass die vorhandenen Problematiken und Herausforderungen regionalpolitischer Steuerung und Förderung überdacht und angepasst werden: Erstens bestehen Bestrebungen zur besseren Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik in ländlichen Räumen (TAK 2009); zweitens hat im Rahmen des Modellvorhabens Nachhaltige Raumentwicklung des ARE Projekte zur „Regionalen Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext“ erprobt, darin wurden insbesondere die Bedeutung von Stadt-Land-Kooperationen und Nutzen-Ausgleichssystemen thematisiert (ARE 2013e); drittens hat der Bundesrat im Juni 2013 einen Tourismusbericht veröffentlicht, indem eine nationale Tourismusstrategie vorgeschlagen wird (Schweizerischer Bundesrat 2013); und viertens wird vom Bund aktuell eine Strategie und eine Politik für die ländlichen Räume und die Berggebiete erarbeitet (Egger 2013: 13; SAB 2013), was die diskutierten Themen mit integralem Ansatz betrachtet und in politische Entscheidungs- und Planungsprozesse miteinbringen

möchte. Als Reaktionen auf die genannten Herausforderungen werden gerade in ländlichen Räumen Gemeindefusionen, veränderte *Governance*-Strukturen und Regionalisierung weiter an Bedeutung zunehmen.

Die Diskussion ist, welchen Stellenwert und welche Rolle ländliche Räume in der Schweiz künftig haben werden oder sollten. Im erweiterten Sinne ist das Ziel, im nationalen Kontext deren finanzielle Abhängigkeit von den Ballungszentren zu verringern und deren wirtschaftliche Eigenständigkeit bei gleichzeitiger verstärkter Vernetzung mit kleineren und grösseren städtischen Zentren und deren Umland zu fördern. Die Funktion von Zentren für das Umland darf aber nicht einseitig gesehen werden, sondern muss vielmehr in einer komplexen Wechselwirkung zwischen Agglomerationen, regionalen Zentren und ländlichen Räumen gesehen werden, wobei nicht nur vom Zentrum aus positive Funktionen ausgehen, sondern auch das Umland wichtige Funktionen für Zentren erfüllt und zu deren Funktion beitragen, wie dies im einleitenden Zitat dargelegt wurde: „Ein Zentrum arbeitet immer auch für eine Region. Das Zentrum ist ja auch am Umland interessiert“ (Walther 2013).

9.2 Fazit, Ausblick und offene Forschungsfragen

Insgesamt konnte durch diese Arbeit die Bedeutung und Funktion regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung und deren Einbettung in die schweizerische Regionalpolitik aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und vielseitige Aspekte der Problematik aufgegriffen und diskutiert werden. Durch die Verdichtung der Erfahrungen und des Wissens der befragten Experten konnte – exemplarisch an den zwei betrachteten regionalen Zentren Willisau und Meiringen – eine Fülle von Argumenten gefunden werden, welche für eine zumindest in Teilbereichen vorhandene Motorenwirkung regionaler Zentren sprechen. Gleichzeitig wurden die von Experten geäusserten Defizite des aktuellen regionalpolitischen Ansatzes aufgegriffen und Anpassungsvorschläge oder alternative Ansätze gesucht und dargestellt.

Kritische Betrachtung. Die NRP wurde insgesamt als sehr positives, wirkungsvolles und sinnvolles Instrument der Stärkung ländlicher Räume und Berggebiete eingeschätzt. Dieses Förderinstrument wurde daher nicht an sich, sondern vor allem in Bezug auf die Inwertsetzung regionaler Zentren kritisiert. Eine solche Kritik kann verstanden werden, wenn man erstens die Konstellation Agglomerationspolitik-Politik ländlicher Räume, und zweitens die Tradition regionalpolitischer Förderinstrumente für ländliche Gebiete betrachtet: Hauptanliegen einzelner Experten war, dass es zwar eine Agglomerationspolitik mit spezifischen Förderinstrumenten gibt, aber keine Politik für ländliche Räume. Der Fokus regionalpolitischer Akteure liegt deshalb auf einzelnen Förderinstrumenten, im untersuchten Fall auf der NRP, was die hohen Ansprüche an dieses Förderinstrument teilweise erklären kann: Sie sollte eine breitere und grundlegendere Förderung der Zentren (auch Basisinfrastrukturen) fördern können und wird auch im Punkt kritisiert, dass sie Zentren zu wenig klar definiert und in regionalökonomische Wirkungsweisen miteinbezieht. Dabei wurde vermehrt auf die vorgängige Politik des IHG verwiesen, wo derartige Investitionen möglich waren. Ein wahrgenommenes Defizit in diesem Bereich entsteht daher möglicherweise nicht zuletzt durch einen Vergleich der NRP mit früheren Instrumenten.

Die Resultate sollten aber nicht nur im Vergleich zur Agglomerationspolitik und zu früheren regionalpolitischen Ansätzen diskutiert werden. Auch soll noch einmal erwähnt werden, dass in vorliegender Arbeit aufgrund der direkten Relevanz für regionale Zentren nur eine von drei Hauptausrichtungen der NRP verstärkt betrachtet und diskutiert wurde (Ausrichtung 1, vgl. Kap. 3.3). Dies ist diejenige Ausrichtung, welche am ehesten konkrete und messbare Resultate hervorbringt. Wenig Beachtung wurde der Ausrichtung 2 (Koordination der Regionalpolitik mit den Bundesämtern) und der Ausrichtung 3 (Know-how für die Regionalpolitik und ihre Mitspieler) geschenkt. Diese sind aber auch für regionale Zentren – wenn auch nur von schwer messbarer – Relevanz: Wie am Beispiel der Agglomerationspolitik gezeigt wurde, stellt eine Vernetzung und Koordination von Sektoralpolitiken für regionale Zentren ebenfalls ein Potenzial dar, welches zur Zeit auf Bundesebene gesehen wird und zur Erarbeitung neuer Strategien für die Vernetzung städtischer und ländlicher Gebiete führt.

Weiterer Forschungsbedarf. Gerade die künftigen Herausforderungen und unklaren Entwicklungen regionaler Zentren und deren politische Einbindung verlangen eine weitere und tiefgründige Erforschung. Das grosse Interesse am Thema seitens der Experten und deren Stellungnahmen deuten darauf hin, dass die Thematik auch künftig eine bedeutende Rolle im regionalökonomischen Diskurs in der Schweiz spielen wird und des-

halb in verschiedenen Bereichen vertieft und wissenschaftlich untersucht werden sollte. Drei Themenfelder im Zusammenhang mit regionalen Zentren dürften dabei von besonderem Interesse sein:

- Untersuchung regionaler Zentren im **raumplanerischen Kontext**, wobei Wirkungsweisen und das Zusammenspiel von Raumplanung, Wirtschaftsstärke und -Entwicklung sowie Infrastruktur besser erforscht werden müssten. Auch die möglichen Chancen und Risiken für regionale Zentren in **aktuellen politischen und raumplanerischen Entwicklungen**, insbesondere der Zweitwohnungsinitiative und dem revidierten Raumplanungsgesetz, weisen einen Klärungsbedarf auf.
- Untersuchung der Thematik in **integrierter räumlicher Perspektive** durch eine integrierte anstelle einer isolierter Betrachtung von **Stadt-Land-Dynamiken und -Beziehungen**; die genaue Wirkung von Zentrum-Umland-Beziehungen im schweizerischen weiteren ländlichen Raum und in der Peripherie ist noch nicht abschliessend geklärt. Miteinbezogen werden können dabei auch Ansätze der Netzwerkforschung oder der *Governance*-Forschung.
- Untersuchung von möglichen **Strategien und Antworten der Regionalentwicklung und Regionalpolitik** im Zusammenhang mit qualitativen und quantitativen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen, insbesondere der *Brain Drain-Brain Gain*-Thematik. Gerade im regionalpolitischen **Kontext der NRP** besteht weiterer Forschungsbedarf, wobei bisherige Projekte im schweizerischen Kontext und deren Bezug zum regionalpolitischen Grundsatz, Zentren zu fördern, sowie deren möglichen positiven und negativen Effekte für regionale Zentren analysiert werden können.

Erst eine weitere Klärung der Bedeutung und Funktion von regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung im schweizerischen Kontext kann helfen, die in vorliegender Arbeit dargestellten regionalpolitischen Lücken zu schliessen und die funktional und räumlich unterschiedliche Motorenwirkung der Zentren inwertzusetzen. Dadurch könnten sie ihre Rolle als ausgleichende Faktoren und Verbindungsglieder zwischen den urbanen Zentren und den ländlichen Gebieten verstärkter wahrnehmen und ihre Funktionen gegenüber ländlichen Gebieten, aber auch gegenüber Agglomerationen zum Abbau der vielschichtigen regionalen Disparitäten gezielt gefördert werden.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur und Internetquellen

- Amt für Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi) des Kantons Luzern (Hrsg.) (2011): Umsetzungsprogramm (2012-2015). Neue Regionalpolitik (NRP) im Kanton Luzern. Luzern.
- Baumgartner, D. et al. (2010): Regionale Disparitäten: die Regionen der Neuen Regionalpolitik im Kanton St. Gallen. St. Gallen: Fachstelle für Statistik.
- Begg, I. (1999): Cities and Competitiveness. In: Urban Studies, Nr. 5-6, S. 795–810.
- Berger, S.; Flury, C. (2011): Entwicklungen der Rahmenbedingungen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum in den nächsten 10 bis 15 Jahren. Wissenssammlung. Zürich.
- Blöchliger, H. (2005): Baustelle Föderalismus. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (Hrsg. Avenir Suisse).
- Bobek, H. (1969): Die Theorie der Zentralen Orte im Industriezeitalter. In: 36. DGT Bad Godesberg 1967. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abnahme, S. 119.-213.
- Böcher, M. (2009): Faktoren für den Erfolg einer nachhaltigen und integrierten ländlichen Regionalentwicklung. In: Friedel, R.; Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Chancverbesserung durch Innovation und Traditionspflege. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 127-137.
- Bode, S. (2004): Potenziale regionaler Komplementärwährungen zur Förderung einer endogenen Regionalentwicklung. Osnabrück: Diplomarbeit im Fachbereich Kultur- und Geowissenschaften.
- Bole, D.; Nared, J. (2009): The Future of Small Towns in Remote Mountainous Areas: The Alps. City Futures '09 proceedings. (URL: http://www.cityfutures2009.com/PDF/101_Bole_David.pdf ; 01.10.2013).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn (= Berichte des BBR, Band 21).
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2006): Themenkreis V1: Wanderungen zwischen Stadt und Land. Monitoring Ländlicher Raum Schweiz. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2012): Monitoring ländlicher Raum: Synthesebericht. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2013a): Ländlicher Raum. (URL: <http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/>; 01.10.2013).
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2013b): Zweitwohnungen. (URL: <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=de>; 20.06.2013).
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2013c): Revision des Raumplanungsgesetzes garantiert haushälterischen Umgang mit dem Boden. (URL: <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=47371>; 20.06.2013).
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2013d): Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Grundlagenstudie im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2013e): Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung. Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.
- Bundesamt für Statistik (BfS) (Hrsg.) (2013): Regionale Indikatoren – Daten, Indikatoren. BIP nach Kantonen. (URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/05/key/01.html>; 01.10.2013).
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Hrsg.) (2006): Bundesgesetz über die Regionalpolitik. Bern.
- Büsser, H. (2012): Ein guter Kauf. Doris Leuthard, Marco Streller und Alex Frei sind schon dabei: Sie besitzen ein Ferienhaus in einer günstigen Gemeinde mit hohem Potenzial. Die Liste, exklusiv in der Bilanz. In: Bilanz, Nr. 14/2012, S. 63-71.

- Camagni, R. (1991): Introduction: From the local «milieu» to innovation through cooperation networks. In: ders. (Hrsg.), *Innovation networks: spatial perspectives*. London.
- Camagni, R. (2009): Territorial capital and regional development. In: Capello, R.; Nijkamp, P. (Hrsg.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Northampton, Mass.: Edward Elgar Publ., S. 118–132.
- Chistaller, W. (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomische-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Jena: Gustav Fischer.
- Diener, R.; Herzog, J.; Meili, M.; de Meuron, P.; Schmid, C. (2005): *Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait*. Basel: Birkhäuser (Hrsg. ETH Studio Basel).
- Einwohnergemeinde Meiringen (Hrsg.) (2010): *Meiringen im Aufwind. Leitbild der Gemeinde Meiringen*. Meiringen.
- Egger, T. (2004): *Die Bedeutung regionaler Naturpärke für die Berggebiete*. Bern: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB).
- Egger, T. (2013): Mehr Arbeitsplätze als Hilfe zur Selbsthilfe. In: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 29.07.2013/Nr. 173, S. 13.
- Egli, R.; Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2011): *Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012-2015*. Bern.
- Ernst Basler und Partner (Hrsg.) (2009): *Raumentwicklung Schweiz 2025 – Ein Blick in unsere Zukunft*. Zürich.
- Flick, U. (2011): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Frey, R. (2008): *Starke Zentren - Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Friedel, R.; Spindler, E. A. (2009): Einleitung. Die Vitalität ländlicher Räume bedarf vieler Hände. In: Friedel, R.; Spindler, E. A. (Hrsg.): *Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Chancenverbesserung durch Innovation und Traditionspflege*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-16.
- Friedmann, J. (1966): *Regional development policy: a case study of Venezuela*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Friedmann, J. (1972). A general Theory of Polarized Development. In: Hansen, N. M.: *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: Free Press, S. 82-107.
- Friedmann, J. (1973): A Theory of Polarized Development. In: ders. (Hrsg.): *Urbanisation, Planning and National Development*. Beverly Hills: Sage.
- Gans, P. (2005): Schrumpfung. In: ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*. Braunschweig: VSB Verlag.
- Gemeinde Meiringen (Hrsg.) (2013): *Gemeinde in Zahlen*. (<http://www.meiringen.ch/de/portrait/gemeinde/gemeindein zahlen/>; 13.07.2013).
- Gemeinde Willisau (Hrsg.) (2013): *Gemeindeprofil*. (URL: <http://www.willisau.ch/geschichte-zahlen/willisau-in-zahlen>; 06.07.2013).
- Giffinger, R., Kramar, H. (2012): Kleinstädte als Wachstumsmotoren ländlich-peripherer Regionen. Das Beispiel Waldviertel. In: *DISP*, Vol. 48, Nr. 189, S. 63-76.
- Goebel, V.; Ehrensperger, Y. (2009): *Regionale Disparitäten in der Schweiz*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BfS.
- Goebel, V.; Jeanneret, B. (2012): *Regionale Disparitäten in der Schweiz*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BfS.
- Grossman, G. and E. Helpman, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge: MIT Press
- Güldenbergh, E.; Preising, T. (2009): Europäische Raumentwicklung: Metropolen und periphere Regionen. In: Güldenbergh, E.; Preising, T.; Scholles, F. (Hrsg.): *Europäische Raumentwicklung. Metropolen und periphere Regionen*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S. 7-10.
- Heineberg, H. (2000): *Stadtgeographie*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hoppe, P.; Rickson, R. E.; Burch, D. (2007): Governing rural landscapes and environments: the strategic role of local community and global corporate leadership. In: Cheshire, L.; Higgins, V.; Lawrence, G. (Hrsg.): *Rural Governance. International Perspectives*. New York: Routledge, S. 66-80.

- Hotz, M.-C. et al.; Bundesamt für Statistik (BFS) Hrsg. (2008): Regionale Disparitäten in der Schweiz : Schlüsselindikatoren. Neuchâtel : Bundesamt für Statistik.
- Inderbitzin, J. (2011): Die Funktion der Regionalzentren in der heutigen Siedlungsstruktur. Vortrag in der Stadtmühle Willisau, 16. März 2011.
- Infras, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.) (2009): Demografischer Wandel und Regionalentwicklung. Schlussbericht. Zürich: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Interurban; Sigmaplan (Hrsg.) (2010): Zentrumsentwicklung Kanton Luzern. Leitprojekt Willisau. Zürich/Bern.
- Keim, K.-D. (2008): Regional Governance: Kooperative Steuerung regionaler Entwicklung. In: Hüttl, R. F.; Bens, O.; Plieninger, T. (Hrsg.): Zur Zukunft ländlicher Räume. Entwicklungen und Innovationen in peripheren Regionen Nordostdeutschlands. Berlin: Akademie Verlag, S. 178-184.
- Kramar, H. (2010): Standortfaktoren von Innovation: Räumliche Aspekte der Wissensproduktion. Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften.
- Krugman, P. R.; Venables, A. J. (1990): Integration and the Competitiveness of peripheral Industries. In: Bliss, C.; Braga de Macedo, J. (Hrsg.): Unity with Diversity in the European Community. Cambridge: University Press.
- Lagler, T. (2013): Wichtige Impulse. In: htr hotelrevue, Nr. 28/29, Juli 2013, S. 2.
- Lasuén, J. R. (1973): Urbanisation and Development - The temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. In: Urban Studies, Nr. 10, 163-188.
- Lösch, A. (1962): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena: Gustav Fischer.
- Maier, G.; Tödting, F.; Trippel, M. (2012): Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien, New York: Springer.
- Mayer, O. H. (2013): Interview und schriftliche Befragung. Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung. München: Oldenbourg Verlag.
- Meuser, M.; Nagel, U. (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D.; Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen, S. 446-468.
- Müller-Jentsch, D. (2011): Metropolregionen und potenzialarme Räume: Die beiden Pole der regionalen Wirtschaftsentwicklung. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 5/2011, S. 12-15.
- Myrdal, G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: Methuen.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.) (2011): Assessing and monitoring rural-urban Linkages in Functional Regions: A methodological framework. 22nd Session of the Working Party on Territorial Indicators. 7. Dezember 2011. Paris.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Hrsg.) (2013): Rural-Urban partnership: an integrated approach to economic development. Präsentation im Rahmen des 29th Meeting of the Territorial Development Policy Committee Joint session with WPTI, WPRUR, WPURB. Paris, 17. Juni 2013.
- Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR); Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development; NOMISMA S.p.A (Hrsg.) (2006): ESPON 2006 Programme. ESPON 1.4.1. „Small and Medium-sized Towns (SMESTO)“. Final Report. Wien: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR).
- Perroux, F. (1955): Note sur la Notion de Pôle de la Croissance. In: Economie Appliquée, nr. 8, S. 307-320.
- Prager, J.-C.; Thisse, J.-F. (2012): Economic Geography and the Unequal Development of Regions. New York: Routledge.
- Regierungsrat des Kantons Bern (Hrsg.) (2012): Umsetzungsprogramm 2012 bis 2015 des Kantons Bern zur Neuen Regionalpolitik des Bundes (Kantonales Umsetzungsprogramm NRP). Bern.
- Region Luzern West (Hrsg.) (2013a): Wirtschaftsförderung.
(URL: <http://www.regionwest.ch/raumentwicklung-wirtschaftsfoerderung/netz-wirtschaft/>; 01.10.2013).
- Region Luzern West (Hrsg.) (2013b): Tourismuspreis 2013.
(URL: <http://www.regionwest.ch/marketing-fuer-den-laendlichen-raum/news,-termine-und-archiv4/news.html&idnews=133>; 01.10.2013).

- Regionalkonferenz Oberland-Ost; Infraconsult (Hrsg.) (2011): Umsetzung Neue Regionalpolitik NRP: Aktualisierung Regionales Förderprogramm Oberland-Ost 2012-2015. Entwicklungsstrategie 2011, Förderprogramm 2012-2015, Erläuterungsbericht. Interlaken.
- Regionalkonferenz Oberland-Ost (Hrsg.) (2012): Geschäftsbericht 2011 der Regionalkonferenz Oberland-Ost. Interlaken.
- Regionalkonferenz Oberland-Ost; Infraconsult (Hrsg.) (2012): RGSK Oberland-Ost. Interlaken.
- Regionalplanungsverband Oberes Wiggertal Luthertal (OWL); Regionalverband zofingenregio (Hrsg.) (2007): Regionaler Entwicklungsplan Willisau-Wiggertal. Zofingen, Willisau.
- Regiosuisse (Hrsg.) (2009): Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumplanung. Ergebnisblatt Nr. 2, WiGe Prozesse der NRP-Umsetzung: überregionale, interkantonale und internationale Kooperation. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Regiosuisse (Hrsg.) (2011): Monitoring Bericht 2011. Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Regiosuisse (Hrsg.) (2012): Entwicklung des ländlichen Raums und Berggebietes in den nächsten 10 bis 15 Jahren. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Regiosuisse (Hrsg.) (2013a): Umsetzungprozess der NRP.
(URL: <http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/rund-um-die-nrp/umsetzungsprozess>; 30.06.2013).
- Regiosuisse (Hrsg.) (2013b): Räumlicher Wirkungsbereich.
(URL: <http://www.regiosuisse.ch/regionalpolitik/rund-um-die-nrp/raeumlicher-wirkungsbereich>; 30.06.2013).
- Regiosuisse (Hrsg.) (2013c): Executive Summary der WiGe und Diskussionsforen "NRP 2016+". Bern.
- Regiosuisse (Hrsg.) (2013d): Projektdatenbank.
(URL: http://regiosuisse.ch/regionalpolitik/projekte/datenbank/projektdatenbank?set_language=de; 01.10.2013).
- Richardson, H. W. (1980): Polarization Reversal in Developing Countries. In: Papers of Regional Science Association, Nr. 45, S. 67-85.
- Rodewald, R. (2001): Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz. Eine Auslegeordnung. Lausanne: IDHEAP.
- Romer, P. M. (1987): Growth based on increasing returns due to specialization. In: American Economic Review, Nr. 77, S. 56-62.
- Romer, P. M. (1986): Increasing returns and long-run growth. In: Journal of Political Economy, Nr. 94, S. 1002-1003.
- Scheidegger, E. (2011): Eckpfeiler einer effektiven und effizienten Standortförderung des Bundes. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Nr. 5/2011, S. 4-7.
- Schilliger, P. (2010): Starke regionale Zentren als Motoren der Entwicklung. In: Regio S, 4/2010, S. 7-10.
- Schmid, C. M. (2011): Dynamik sozioökonomischer Zentrum-Umland-Beziehungen im schweizerischen Alpenraum – Erarbeitung von Entwicklungsoptionen anhand dynamisierter Branchenverflechtungsmatrizen. Aachen: Shaker Verlag.
- Schneider, S. (2012): Schöpfheim – Zentrum der Biosphäre Entlebuch. In: Schweizer Gemeinde, Nr. 10/2012, S. 38-41.
- Schöller, P. (1953): Aufgaben und Probleme der Stadtgeographie. In: Erdkunde, Nr. 7, Band 3.
- Schuler, M.; Perlik, M.; Pasche, N. (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).
- Schumpeter, J. (1935): The Analysis of Economic Change, Review of Economic Statistics, Vol. 17, no. 4, May, pp2-10.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) (Hrsg.) (2010): Positionspapier Kooperation Stadt-Land. Bern.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) (Hrsg.) (2013): Strategie des Bundes für die Berggebiete und die ländlichen Räume. Tagungsband vom 30. August 2013. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2012): Strategie nachhaltige Entwicklung 2012-2015. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.) (2013): Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates. Bericht in Erfüllung der Motion 12.3985 der Finanzkommission des Nationalrates vom 09.11.12 und der Motion 12.3989 der Finanzkommission des Ständerates vom 13.11.12. Bern.

- Schweizerischer Bundesrat, Bundesamt für Raumplanung (BRP), Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (Hrsg.) (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (Hrsg.) (2012): Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2008): Die Regionalpolitik des Bundes. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2010): Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2012): Bedeutung, Entwicklungen und Herausforderungen im Schweizer Sommertourismus. Bern.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) (Hrsg.) (2013): Grundlagenbericht zum Mehrjahresprogramm NRP 2016-2023. Zürich, Neuchâtel.
- Stadt-Land-Plattform.ch (Hrsg.) (2013): Stadt-Land-Plattform.
(URL: <http://www.stadt-land-plattform.ch/>; 01.10.2013).
- Statistik Luzern (LUSTAT) (Hrsg.) (2012): Jahrbuch Kanton Luzern 2012. Luzern.
- Thoma, M. (2009): Metropolregionen und Peripherie in der Schweiz: Entwicklung ohne Einfluss der EU-Politik? In: Guldenberg, E.; Preisling, T.; Scholles, F. (Hrsg.): Europäische Raumentwicklung. Metropolen und periphere Regionen. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, S. 109-120.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (Hrsg.) (2009): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bern.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) (Hrsg.) (2013): Über die TAK.
(URL: <http://www.tak-cta.ch/uber-die-tak/inhalt/uber-die-tak/menu-id-59.html>; 01.10.2013).
- Van der Heiden, N.; Kübler, D.; Buser, P. (2010): Die Stadt Uster in ihrem regionalen Kontext: Eine Governance-Analyse in der Zwischenstadt. Zürich: Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich.
- Weingarten, P. (2009): Ländliche Räume und Politik zu deren Entwicklung. In: Friedel, R.; Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Chancenverbesserung durch Innovation und Traditionspflege. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 93-95.

Experteninterviews

- Egger, T. (2013): Direktor Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB). Geschäftsstelle der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Bern, Mittwoch, 18. September 2013, 15.00-16.00 Uhr.
- Hodel, W. (2013): Stadtmann Willisau LU, Präsident Region Luzern West. Dienstleitungs- und Verwaltungszentrum, Willisau LU, Dienstag, 17. September 2013, 13.30-14.45 Uhr.
- Holke, T. (2013): Projektleiter NRP, Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi), Luzern. Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi), Luzern, Dienstag, 13. August 2013, 14.15-15.45 Uhr.
- Roos, G. (2013): Geschäftsführer Region Luzern West. Geschäftsstelle Region Luzern West, Wolhusen LU, Dienstag, 17. September 2013, 09.00-10.00 Uhr.
- Schweizer, S. (2013): Geschäftsführer Regionalkonferenz Oberland-Ost. Geschäftsstelle Regionalkonferenz Oberland-Ost, Interlaken BE, Donnerstag, 19. September 2013, 9.15-10.45 Uhr.
- Spoerri, A. (2013): Wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort Regional- und Raumordnungspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Bern, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Donnerstag, 08. August 2013, 10.30-12.00 Uhr.
- Vinzens, M. (2013): Sektionschef ländliche Räume und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Ittigen BE, Mittwoch, 25. September 2013, 11.00-12.15 Uhr.
- Walther, H. J. (2013): Gemeindepräsident Meiringen, Leiter Betriebsführung Kraftwerke Oberhasli (KWO). Kraftwerke Oberhasli (KWO), Innertkirchen, Freitag, 09. August 2013, 08.30-10.00 Uhr.
- Wüthrich, B. (2013): Leiterin Standortmarketing und Regionalentwicklung Haslital Brienz. Einwohnergemeinde, Meiringen BE, Freitag, 9. August 2013, 11.15-12.30 Uhr.

Anhang

Interviewleitfaden für die Experteninterviews

Langversion (Forscherin) und Kurzversion (Interviewpartner)

Leitfaden für Experteninterviews

Wahrgenommenes Potenzial, Bedeutung und Funktion regionaler Zentren für die Regionalentwicklung und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP)

15.07.2013

Esther Gloor

Kontakt: Esther.Gloor@unibas.ch

A Begrüssung und Einleitung

(Geschätzter Zeitaufwand: 5')

Einführung in Aufbau und Ablauf	→ Regieanweisung
<p>Ganz herzlichen Dank, dass Sie sich Zeit für ein Interview zum Thema der Regionalen Zentren innerhalb der NRP nehmen.</p> <p>Mein Name ist Esther Gloor, ich bin Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Basel. Mein Fachgebiet ist die Geographie. Zusätzlich zur Dissertation nehme ich an einem Nachdiplomstudiengang in Stadt- und Regionalmanagement teil. Im Rahmen dieses Studiengangs befasse ich mich in der Abschlussarbeit mit der Bedeutung und Funktion regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung. Dafür wurde ein qualitativer Forschungsansatz in Form von Experteninterviews gewählt. Es werden 8-10 Interviews in zwei unterschiedlichen regionalen Zentren mit unterschiedlichen Akteuren aus Verkehr, Planung, Management etc. geführt.</p> <p>Das Interview wird ca. 1-1 ¼ Stunden dauern.</p> <p>Zur Durchführung möchte ich zwei, drei Punkte klären:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Da einige Fragen für alle befragten Experten für eine Vergleichbarkeit gleich sein sollten, mögen Ihnen einige Fragen nicht spezifisch zu Ihrer Situation passend vorkommen, dazu möchte ich mich im Voraus entschuldigen. Trotzdem kann Ihre Antwort – auch wenn sie evtl. kurz ausfallen mag – wertvollen Input liefern. - Ich werde ein Diktiergerät zur Kontrolle meiner Mitschrift laufen lassen. Ist das für Sie in Ordnung? - Falls etwas veröffentlicht werden sollte, wird Ihnen dies auf jeden Fall im Voraus zur Autorisierung vorgelegt. <p>Der Aufbau des Interviews ist wie folgt geplant:</p> <ol style="list-style-type: none"> A) Begrüssung und Einleitung B) Einige personenbezogene Angaben C) Hauptteil: <ul style="list-style-type: none"> • Teil C.1: Verständnis eines regionalen Zentrums in der NRP • Teil C.2: Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländl. Entwicklung • Teil C.3: Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren innerhalb der NRP • Teil C.4a: Chancen und Risiken regionaler Zentren im Hinblick auf die touristische Bedeutung → für touristisch geprägtes Zentrum • Teil C.4.b: Chancen und Risiken im Hinblick auf die Nähe und Anbindung an Agglomerationen → für agglomerationsnahtes Zentrum • Teil C.5: Kritische Betrachtung und alternative Modelle der ländl. Entwicklung D) Abschliessende Fragen und Fazit <p>Haben Sie noch offene Fragen, bevor wir mit dem Interview beginnen?</p>	<p>→ <i>Rekorder, Schreibmaterial, Leitfaden bereitlegen</i></p> <p>→ <i>Rekorder einschalten</i></p>

B Personenbezogene Angaben

(Geschätzter Zeitaufwand: 5')

Personenbezogene Angaben	Bereits vorhandene Angaben → Regieanweisung
Interview-Leitfaden, Person: Datum: Ort: Zeit: Gegenwärtige Position/Funktion/Beruf: Seit wann? Akademische/berufliche Laufbahn (kurz): Aufgabe innerhalb/ausserhalb des regionalen Zentrums/Beziehung zum Thema der regionalen Zentren: Aufgabe innerhalb/ausserhalb der NRP/Beziehung zur NRP:	

Kommen wir zum Interview.

C Hauptteil

C.1 Verständnis von ländlicher Entwicklung, Regionalpolitik und regionalen Zentren

(Geschätzter Zeitaufwand: 10')

Verständnis von ländlicher Entwicklung	Mögliche Antworten → Regieanweisung
<p>Einstieg: Verständnis von NRP und Regionalentwicklung Die Neue Regionalpolitik läuft nun schon seit ca. 5 Jahren und verfolgt mit Hilfe einer integrierten, innovationsbasierten ländlichen Entwicklung das Ziel einer Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Wo sehen Sie heute die grössten Probleme oder Herausforderungen in der ländlichen Entwicklung in der Schweiz? · Wie sehen Sie oder schätzen Sie das heutige Verhältnis zwischen Stadt und Land ein? · Worin liegen Ihrer Meinung nach die grössten Disparitäten? · Was ist dabei die Rolle der Neuen Regionalpolitik? <p>Verständnis und Definition von regionalen Zentren Die Neue Regionalpolitik hält sich an ein räumliches Hierarchiekonzept im Verständnis des Raumkonzepts Schweiz, wobei den Siedlungsbereichen eine wichtige Rolle nicht nur im Hinblick auf städtische Zentren, sondern insbesondere für die ländliche Entwicklung zukommt. Im Zuge dessen werden in den kantonalen Richtplänen regionale Zentren definiert, welchen in diesem Prozess eine besondere Bedeutung zukommt.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Wie oder als was definieren Sie in diesem Kontext als ein regionales Zentrum? · Was sind Kriterien, die ein solcher Siedlungskern erfüllen muss? · Wie viele solche Zentren verträgt eine Region? · Wie ist Ihr Zentrum mit der NRP verbunden? (Kommunikativ, institutionell, personell) 	<p>→ Mindestgrösse? Funktion? Dichte? Einwohner? Etc.</p>

C.2 Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung

(Geschätzter Zeitaufwand: 10-15')

Wahrgenommene Funktion und Bedeutung von Zentren	Mögliche Antworten → Regieanweisung
<p>Funktion regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung Einer der fünf Schwerpunkte innerhalb der ersten Laufzeit der Neuen Regionalpolitik (2008-2015) ist es, die regionalen Zentren als Motoren der ländlichen Entwicklung zu stärken.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Worin sehen Sie derzeit die Funktion Ihres regionalen Zentrums für die ländliche Entwicklung? · Was sind spezifische Bereiche, in welchen diese am ehesten eine regionale Funktion einnehmen? (Bildung, Siedlungsentwicklung, Verkehr, Gesundheit, Politik) · Welche konkrete Funktion nimmt das Zentrum ein? · Wie können Sie das begründen/erklären? · Welche Akteure in den Regionen profitieren von starken regionalen Zentren? · Gibt es Verlierer durch die Stärkung regionaler Zentren? · Was tragen Ihrer Meinung nach starke regionale Zentren konkret zur Steigerung des Innovationspotenzials im ländlichen Raum bei? <p>Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> · Gibt es Studien oder Statistiken, welche die Bedeutung Ihres regionalen Zentrums messen? · Was sind Resultate? · In welchen spezifischen Bereichen kommt den regionalen Zentren aus statistischer Hinsicht eine besonders starke Bedeutung zu? <p>Räumliche Differenzierung regionaler Zentren</p> <ul style="list-style-type: none"> · Gibt es Ihrer Meinung nach Funktionen, die allen regionalen Zentren gemeinsam sind? · Wie können Sie das begründen/erklären? · Was sind im Schweizerischen Kontext mögliche ortsspezifische Funktionen regionaler Zentren? (nach Regionen, Topographie, Erreichbarkeit, Tourismus etc.) · Welche Bedeutung <p>Funktion regionaler Zentren als Wirkungsebene der NRP</p> <ul style="list-style-type: none"> · Worin sehen Sie Potenziale, regionale Zentren als Wirkungsebene für eine Regionalpolitik einzusetzen? · Worin sehen Sie Nachteile? · Was wären Wirkungsebenen (ausser Regionen/regionalen Zentren), welche Ihrer Meinung nach vom Bund (ebenfalls) gefördert werden sollten, um eine ländliche Entwicklung zu erreichen? 	<p>→ <i>Bildung, Verkehr, Gesundheit</i></p>

C.3 Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren (innerhalb/ausserhalb der NRP)

(Geschätzter Zeitaufwand: 10')

Mögliche Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren	Mögliche Antworten → Regieanweisung
<p>Strategien zur Stärkung regionaler Zentren Die regionalen Zentren zu stärken, ist ein Ziel mit grossem Handlungsspielraum.</p> <ul style="list-style-type: none"> Welche übergeordnete(n) Strategie(n) verfolgt Ihr Zentrum, um dieses Ziel zu erreichen? Welche Bedeutung und Rolle spielt für Sie die interkommunale Vernetzung und Kooperation? <p>Spezifische Projekte zur Stärkung regionaler Zentren</p> <ul style="list-style-type: none"> Welche spezifischen Projekte sind in Ihrem Zentrum bisher umgesetzt worden, gerade in der Umsetzungsphase oder in Planung? Gibt es darunter Projekte, welche als besonders wirksam und erfolgreich bewertet wurden/werden? <p>Beurteilung der Wirksamkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> Wie schätzen Sie den Erfolg zur Stärkung des regionalen Zentrums in der bisherigen ersten Laufperiode der NRP gesamthaft ein? Wie schätzen Sie die ländliche Entwicklung in Ihrer Region in der bisherigen ersten Laufperiode der NRP gesamthaft ein? Was sind ungelöste Probleme oder Fragen? 	<p>→ Z.B. Ausbau des Versorgungs- und Dienstleistungsangebotes, Konzentration von Funktionen, Strukturreform etc.</p>

C.4a Rolle, Chancen und Risiken regionaler Zentren im Bereich des Tourismus in der Region → Fallbeispiel B, touristisch geprägte Region

(Geschätzter Zeitaufwand: 10')

Typ der touristischen Zentren	Mögliche Antworten → Regieanweisung
<p>Funktion und Bedeutung innerhalb einer touristisch geprägten Region Als Zentrum in einer touristisch geprägten Region kommen Ihrem Zentrum spezifische Funktionen und Bedeutung zu, welche anderen regionalen Zentren nicht zukommen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Worin sehen Sie Ihre Funktion für die Region als Tourismusregion? In welchen spezifischen Bereichen spielt dies insbesondere eine Bedeutung? <p>Chancen und Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Inwiefern beurteilen Sie die Vorteile des Tourismus für Ihr regionales Zentrum und die ländliche Entwicklung in Ihrer Region? Worin sehen Sie die Chancen des Tourismus für Ihr regionales Zentrum und die Region? Was sind Nachteile des Tourismus für Ihr regionales Zentrum und die ländliche Entwicklung in Ihrer Region? Was sind Risiken des Tourismus für Ihr regionales Zentrum und die Region? <p>Strategien und Projekte</p> <ul style="list-style-type: none"> Welche Strategien verfolgen Sie zur Stärkung des Zentrums im touristischen Bereich? Welche konkreten Projekte verfolgen Sie zur Stärkung des Zentrums im Bereich der regionalen touristischen Entwicklung? 	<p>→ Im Voraus einlesen in die Region: Gibt es Wertschöpfungsstudien zum Tourismus?</p>

C.4b Rolle, Chance und Risiken regionaler Zentren im Hinblick auf die Nähe und Anbindung an Agglomerationen → Fallbeispiel A, agglomerationsnahe Region

(Geschätzter Zeitaufwand: 10')

Typ agglomerationsnahe Zentren	Mögliche Antworten → Regieanweisung
<p>Funktion und Bedeutung der Region im Hinblick auf die Nähe zur Agglomeration Als Zentrum in einer gut angeschlossenen Region und Nähe zur Agglomeration ... kommt Ihrem Zentrum eine besondere Bedeutung.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Worin sehen Sie Ihre Funktion zwischen grosser Agglomeration und peripherem ländlichen Raum? · In welchen spezifischen Bereichen spielt dies insbesondere eine Bedeutung? <p>Chancen und Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> · Inwiefern beurteilen Sie die Vorteile der Agglomerationsnähe für Ihr regionales Zentrum und die ländliche Entwicklung in Ihrer Region? · Was sind Nachteile der Agglomerationsnähe für Ihr regionales Zentrum und die ländliche Entwicklung in Ihrer Region? <p>Strategien und Projekte</p> <ul style="list-style-type: none"> · Welche Strategien verfolgen Sie im Spannungsfeld der Rolle als eigenständiges Zentrum mit regionaler Bedeutung einerseits und agglomerationsnahe Zentrum andererseits? · Welche konkreten Projekte verfolgen Sie zur Stärkung des Zentrums in diesem Spannungsfeld? 	

C.5 Kritische Betrachtung und alternative Modelle der ländl. Entwicklung

(Geschätzter Zeitaufwand: 10')

Kritische Betrachtung und alternative Modelle ländlicher Entwicklung	Mögliche Antworten → Regieanweisung
<p>Vorhandene Kritik am Modell Die NRP verfolgt mit dem Ziel, ländliche Entwicklung durch die Stärkung regionaler Zentren in Gang zu bringen, ein Konzept der polyzentrischen Raumentwicklung.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Wird dieses Modell in Ihrem Umfeld als wirksam empfunden oder gibt es Diskussionen, welche das Modell grundsätzlich in Frage stellen? <p>Erfahrungsbedingte und weitere Kritikpunkte am Modell</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sehen Sie Kritikpunkte an diesem Modell? Wenn ja, welche? · Welche Kritikpunkte können Sie aus eigener Erfahrung in der ersten Laufperiode der NRP (2008-2015) anbringen? · Was ist deren Begründung? · Können Sie sich weitere Kritikpunkte an diesem Modell vorstellen, welche in anderen Regionen auftreten könnten? Wenn ja, welche? <p>Anpassungsvorschläge für das Modell</p> <ul style="list-style-type: none"> · Gibt es für Sie aufgrund möglicher Kritikpunkte Anpassungsvorschläge für die Schwerpunktsetzung der nächsten NRP-Laufzeit 2016+ ? · Wenn ja, welche? <p>Ideen für alternative Entwicklungsmodelle</p> <ul style="list-style-type: none"> · Könnten Sie oder stellen Sie sich alternative Modelle anstelle einer polyzentrischen Raumentwicklung vor? Wenn ja, welche? 	<p>Beispiele: Infrastrukturinvestitionen (vgl. IHG), Subventionspolitiken etc.</p>

D Abschluss, Rückblick/Ausblick, Dank

(Geschätzter Zeitaufwand: 5')

Abschluss	→ Regieanweisung
<p>Bevor ich schliesse, möchte ich gern noch wissen, ob aus Ihrer Sicht eine wichtige Frage ungestellt geblieben ist? Ist Ihnen während des Interviews ein Punkt, ein Themengebiet oder ein Argument eingefallen, welche im Zusammenhang mit diesem Thema beachtet werden sollte? Möchten Sie noch etwas von mir wissen?</p> <p>Ich fasse nun die Hauptkenntnisse des Interviews in einem Fazit zusammen und bitte Sie, mich zu unterbrechen oder zu ergänzen, falls ich etwas nicht richtig oder nicht umfassend verstanden habe.</p> <p>Zum Schluss möchte ich mich ganz herzlich für Ihre Bereitschaft zum Interview bedanken. Als kleine Aufmerksamkeit habe ich Ihnen etwas aus Basel mitgebracht.</p> <p>Das weitere Vorgehen ist so, dass ich alle 8-10 Interviews sammle und transkribiere. Falls mir dabei Fragen aufkommen, dürfte ich im Nachhinein noch einmal auf Sie zukommen?</p> <p>Ansonsten ist es von meiner Seite her geplant, die Arbeit bis Mitte Oktober abzuschliessen. Sie werden von mir dann ein Exemplar zur Einsicht, und bei der definitiven Abgabe ein definitives Exemplar erhalten.</p>	<p>→ EG Hauptkenntnisse zu jedem Hauptteil C des Interviews (höchstens 3 Punkte pro Hauptteil) zusammenfassen und auf den Punkt bringen</p> <p>→ Geschenk aus Läckertlihaus überreichen</p> <p>→ Rekorder ausschalten</p>

Eventuelle informelle Informationen nach dem Interview	
<p>Zusatzinformationen, welche nach dem offiziellen Schluss des Interviews erfolgen.</p>	<p>→ Erst im Nachhinein notieren</p>

Leitfaden für Experteninterviews

Wahrgenommenes Potenzial, Bedeutung und Funktion regionaler Zentren für die Regionalentwicklung und Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP)

22.07.2013

Esther Gloor

Kontakt: Esther.Gloor@unibas.ch

A Begrüssung und Einleitung

Der Aufbau des Interviews ist wie folgt geplant:

- A) Begrüssung und Einleitung
- B) Personenbezogene Angaben
- C) Hauptteil:
 - Teil C.1: Verständnis eines regionalen Zentrums in der NRP
 - Teil C.2: Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländl. Entwicklung
 - Teil C.3: Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren innerhalb der NRP
 - Teil C.4.a: Chancen und Risiken regionaler Zentren im Hinblick auf die touristische Bedeutung
 - Teil C.4.b: Chancen und Risiken im Hinblick auf die Nähe und Anbindung an Agglomerationen
 - Teil C.5: Kritische Betrachtung und alternative Modelle der ländl. Entwicklung
- D) Abschliessende Fragen und Fazit

B Personenbezogene Angaben

Interview-Leitfaden, Person:

Datum:

Ort:

Zeit:

Gegenwärtige Position/Funktion/Beruf:

Seit wann?

Akademische/berufliche Laufbahn (kurz):

Aufgabe innerhalb/ausserhalb des regionalen Zentrums/Beziehung zum Thema der regionalen Zentren:

Aufgabe innerhalb/ausserhalb der NRP/Beziehung zur NRP:

C Hauptteil

C.1 Verständnis von ländlicher Entwicklung, Regionalpolitik und regionalen Zentren

Einstieg: Verständnis von NRP und Regionalentwicklung

- Probleme oder Herausforderungen in der ländlichen Entwicklung in der Schweiz
- Verhältnis zwischen Stadt und Land
- Disparitäten?
- Rolle der Neuen Regionalpolitik

Verständnis und Definition von regionalen Zentren

- Definition regionales Zentrum
- Kriterien für Definition (funktional, quantitativ etc.)



C.2 Funktion und Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung

Anforderungen an regionale Zentren

- Anforderungen von Seiten des Raumkonzept Schweiz, der NRP, des UP, der regionalen Entwicklungsstrategie

Funktion regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung

- Funktion regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung (spezifische Bereiche)
- Gewinner und Verlierer in der Region gegenüber einem starken Zentrum

Bedeutung regionaler Zentren für die ländliche Entwicklung

- Studien oder Statistiken, welche die Bedeutung regionaler Zentren messen, Resultate

Räumliche Differenzierung regionaler Zentren

- Funktionen, die allen regionalen Zentren gemeinsam sind
- Mögliche ortsspezifische Funktionen regionaler Zentren im Schweizerischen Kontext

Funktion regionaler Zentren als Wirkungsebene der NRP

- Potenziale und Nachteile, regionale Zentren als Wirkungsebene für eine Regionalpolitik einzusetzen

C.3 Strategien zur Stärkung der regionalen Zentren (innerhalb/ausserhalb der NRP)

Strategien zur Stärkung regionaler Zentren

- Übergeordnete(n) Strategie(n) im untersuchten Zentrum, Stärkung zu erreichen
- Bedeutung interkommunaler Vernetzung und Kooperation

Spezifische Projekte zur Stärkung regionaler Zentren

- Konkrete Projekte zur Stärkung regionaler Zentren?
- Mögliche vorhandene Resultate

Beurteilung der Wirksamkeit

- Einschätzung des Erfolgs zur Stärkung des regionalen Zentrums in der bisherigen ersten Laufperiode der NRP (2008-2011)
- Einschätzung ländliche Entwicklung der untersuchten Region in der bisherigen ersten Laufperiode der NRP

C.4a Rolle, Chancen und Risiken regionaler Zentren im Bereich des Tourismus in der Region

Funktion und Bedeutung innerhalb einer touristisch geprägten Region

- Funktion des Zentrums für die Region als Tourismusregion

Chancen und Risiken

- Vorteile, Chancen, Nachteile, Risiken des Tourismus für ein regionales Zentrum und die ländliche Entwicklung

Strategien und Projekte

- Strategien und Projekte zur Stärkung von Zentren im touristischen Bereich

C.4b Rolle, Chance und Risiken regionaler Zentren im Hinblick auf die Nähe und Anbindung an Agglomerationen

Funktion und Bedeutung der Region im Hinblick auf die Nähe zur Agglomeration

- Einschätzung von Zentren in doppelter Funktion zwischen grosser Agglomeration und peripherem ländlichen Raum

Chancen und Risiken

- Vorteile und Nachteile der Agglomerationsnähe für regionale Zentren und die ländliche Entwicklung

Strategien und Projekte

- Strategien und konkrete Projekte im Spannungsfeld der Rolle als eigenständiges Zentrum mit regionaler Bedeutung einerseits und agglomerationsnahe Zentrum andererseits

C.5 Kritische Betrachtung und alternative Modelle der ländl. Entwicklung**Vorhandene Kritik am Modell**

- Beurteilung des Modell in Ihrem Umfeld als wirksam/unwirksam

Erfahrungsbedingte und weitere Kritikpunkte am Modell

- Kritikpunkte am Ansatz, regionale Zentren zu stärken

Anpassungsvorschläge für das Modell

- Anpassungsvorschläge für die Schwerpunktsetzung der nächsten NRP-Laufzeit 2016+
- alternative Modelle zu einer polyzentrischen Raumentwicklung

D Abschluss, Rückblick/Ausblick, Dank

- Offen für weitere Inputs
- Fazit
- Weiteres Vorgehen

Herzlichen Dank, dass Sie sich als InterviewpartnerIn zur Verfügung gestellt haben!