



regioS 17/19, Schwerpunkt

Pirmin
Schilliger
&
Urs
Steiger
Luzern

Ob Berggebiete, ländliche Räume, Agglomerationen oder städtische Gebiete – sie alle sind mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Regionale Entwicklungskonzepte und -strategien sind seit Jahrzehnten ein verbreitetes Instrument der Regionalentwicklung, auch im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP). Sie helfen den Regionen, die Weichen für die Zukunft richtig zu stellen und ihre räumliche und wirtschaftliche Entwicklung koordiniert zu planen. Nebst der NRP wird in verschiedenen weiteren Sektoralpolitiken mit regional ausgerichteten Strategien gearbeitet. Diese spielen letztlich auch eine ausschlaggebende Rolle, wenn im Rahmen der NRP und weiterer Sektoralpolitiken über förderungswürdige Massnahmen und Projekte entschieden wird.

Konzepte und Strategien für eine kohärente regionale Entwicklung



28 Gemeinden zwischen Grimsel und Thunersee im Berner Oberland-Ost verabschiedeten vor vier Jahren eine regionale Entwicklungsstrategie (RES). Sie stimmten dabei vier gemeinsamen Entwicklungszielen zu: Oberland-Ost will und soll sich als attraktive Tourismusregion, als selbstbewusste Energieregion, als Kompetenzregion für handwerkliche Berufsbildung und als Wellness- und Gesundheitsregion weiterentwickeln. Die vier Ziele gründen auf vorhandenen Stärken und älteren Entwicklungskonzepten aus den Jahren 1975 und 2005 sowie einem Leitbild von 2011. Insofern waren sie also nicht ganz neu. «Plötzlich eröffneten sich aber bessere Realisierungsmöglichkeiten», sagt Stefan Schweizer, Geschäftsführer der Regionalkonferenz Oberland-Ost. Der Grund: Die Gemeinden im Oberland-Ost, die ihre Regionalplanung lange Zeit über einen Verein abgewickelt hatten, waren in der Zwischenzeit als öffentlich-rechtliche Regionalkonferenz neu organisiert. Auslöser war eine Gesetzesreform des Kantons Bern, der mit neuen Strukturen die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Regionen stärken und ihren Entscheiden mehr Gewicht und eine grössere Verbindlichkeit verleihen wollte.

Die Regionalkonferenz Oberland-Ost ist heute gemeindeübergreifend für Aufgaben im Bereich der regionalen Siedlungs-, Verkehrs-, Energie- und Landschaftsplanung, der Abbau- und Deponieplanung sowie der regionalen Kulturförderung verantwortlich. Zudem kümmert sie sich um die Wirtschaftsförderung im Rahmen der NRP. Die RES liefert dabei die entscheidenden Ideen für die konkreten Fördermassnahmen. Dank des stärkeren politisch-rechtlichen Gewichts der Regionalkonferenz ist der Stein in den letzten Jahren so richtig ins Rollen gekommen. «Die Entwicklungsstrategie ist das strategische Führungsinstrument für unsere Entscheide und operativen Tätigkeiten», betont Schweizer. Die Erarbeitung der RES liegt in der Kompetenz der Geschäftsleitung. Die Regionsgemeinden beteiligen sich daran in einem partizipativen Prozess. Verabschiedet haben die Entwicklungsstrategie die 28 Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten der Regionalversammlung. Ein Förderprogramm mit möglichen Projekten bildet dabei einen Bestandteil der RES.

Gelungene Projekte – Basis für die regionale Solidarität

Im Rahmen der RES – und ihrer Vorgängerstrategien – haben die Gemeinden und weitere Trägerschaften zwischen 2007 bis 2018 im Berner Oberland-Ost mehr als sechzig NRP-Projekte in Gang gebracht, davon ein Dutzend allein im vergangenen Jahr. Insgesamt lösten die Projekte ein Investitionsvolumen von 231 Millionen Franken aus. Dafür flossen knapp 30 Millionen Franken als NRP-Darlehen und rund 16 Millionen Franken als A-fonds-perdu-Beiträge der NRP. Inhaltlich sticht bei den Projekten die Tourismusförderung hervor. 2018 profitierten ein Digitalisierungsprojekt der Jungfrauregion Tourismus AG, eine Machbarkeitsstudie für neue touristische Angebote im Raum Interlaken, die Sanierung des Eissportzentrums Bödeli und die Überdachung des hinteren Eisfelds des Alpinen Sportzentrums in Mürren von der Unterstützung. Der strategische Rahmen der RES ermöglichte es, das sogenannte V-Bahn-Projekt zielstrebig und abgestimmt auf die regionalen Interessen zu planen und die Realisierung mit NRP-Darlehen zu unterstützen. Zu den Umsetzungs-Highlights zählt Schweizer überdies den Nutzungs- und Infrastrukturrichtplan für den Flugplatz Interlaken mitsamt dessen neuer Erschliessung. Die Tourismusförderung stützt sich strategisch auch auf das regionale Tourismusentwicklungskonzept (RTEK).

Als schwierig erwies sich bisher der Versuch, die Energieinteressen der Region strikter zu bündeln. Den entsprechenden Entwurf einer «Energieregion» hat die Regionalversammlung im November 2018 abgelehnt. «Es waren nicht genügend Gemeinden zur Zusammenarbeit bereit», so Schweizer. Er hat daraus die Lehre gezogen, dass die Solidarität der Gemeinden bei überkommunalen Themen und Aufgaben ständig wieder neu in Erinnerung gerufen werden muss. «Idealerweise mit gelungenen Projekten», so Schweizer.

Mit den richtigen Akteurinnen und Akteuren

Das Beispiel Oberland-Ost zeigt: Der Kanton Bern hat mit der Gesetzesreform zur Stärkung der Regionen einiges ins Rollen gebracht. Doch lässt sich das in Oberland-Ost praktizierte Vorgehen nicht beliebig nachahmen. Zu unterschiedlich sind in der föderalistischen Schweiz die Kompetenzen, die Verbindlichkeit und die Entscheidungsbefugnisse der Organisationen, die mit der Umsetzung der regionalen Entwicklungsprozesse beauftragt sind. Ähnlich wie die Regionalkonferenzen im Kanton Bern – als öffentliche Körperschaften – funktionieren auch die Regionen im Kanton Graubünden. In den meisten Kantonen verantworten Gemeindezweckverbände, die als Vereine strukturiert sind, als regionale Entwicklungsträger den strategischen Planungs- und Entwicklungsprozess. Je nach Region wirken nebst den Gemeinden auch Interessenverbände, Unternehmen und Privatpersonen mit.

«Als blosse Vereine verfügen Entwicklungsträger über keine politisch legitimierte Kraft; sie sind deshalb stark vom Engagement ihrer Mitglieder abhängig», erklärt Yasmine Willi. Die Geografin hat im Rahmen ihrer Dissertation an der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL untersucht, wie regionale Entwicklungsprozesse funktionieren. Sie stellt fest, dass mit dem politischen Gewicht der regionalen Entwicklungsträger auch die Wertigkeit und Verbindlichkeit einer RES steigt. «Entscheidend ist zudem, dass eine Strategie nicht einfach aus vagen Visionen besteht, sondern zur Umsetzung möglichst konkrete Ziele, Massnahmen und Projekte definiert», betont Willi.

Die regionalen Entwicklungsträger operieren an der Schnittstelle von Gemeinden, Kanton und verschiedenen Bundespolitiken. Sie müssen zwischen öffentlichen Aufgaben wie Raumplanung, Standortförderung oder Gesundheitsversorgung und privaten Initiativen sämtliche Interessen optimal aufeinander abstimmen. Tun sie dies nicht schon in der Erarbeitungsphase, rächt es sich bei der späteren Umsetzung. Fehlt die Kohärenz, gerät die Strategie schnell ins Trudeln. «Solche Schwierigkeiten lassen sich vermeiden, wenn bei der Erarbeitung die richtigen Akteurinnen und Akteure mit an Bord geholt und die Aufgaben klar verteilt werden», ist Stefan Schweizer überzeugt. Doch wer sind die richtigen Akteurinnen und Akteure? Ein Patentrezept, wer dabei sein soll, gibt es nicht. Im Berner Oberland-Ost nahmen an den Workshops «nebst den Gemeindevertretern auch externe Berater, Zukunftsforscher sowie ein grösserer Kreis ausgewählter Akteurinnen und Akteure aus Wirtschaft und Politik teil», so Schweizer.

Die Methode ist mitentscheidend

Einen kürzeren Weg in einem engeren Zirkel wählte die Regiun Surselva. Die 15 Gemeinden im Vorderrheintal mit ihren rund 22 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die zusammen mit den Gemeinden Flims und Trin den vom Kanton Graubünden angestossenen und im Rahmen der NRP finanzierten regionalen Strategieprozess lancierten, liessen in einem ersten Schritt das wirtschaftliche Potenzial der Region durch externe Berater analysieren. Anschliessend trafen sich zwei Dutzend Schlüsselpersonen aus den Gemeinden, der Politik und der Wirtschaft zu einem halbtägigen Workshop. Sie definierten strategische Ansätze zur Stärkung und Förderung des Tourismus, der privaten und öffentlichen Dienstleistungen, des Gewerbes, der Wohnqualität und der Verkehrserschliessung. Der aus fünf Gemeindepräsidenten zusammengesetzte Regionalausschuss, der die strategische Führung der Regiun Surselva verantwortet, leitete daraus verschiedene Massnahmenpakete ab. Diese wurden in einem weiteren Workshop nochmals diskutiert und konkretisiert. Verabschiedet wurde die RES schliesslich von allen Gemeindepräsidenten.

Für den Kanton ist die RES inzwischen die Richtschnur für die Unterstützung der Regiun Surselva bei der Lancierung von NRP-Projekten. So wirklich zufrieden scheint die Surselva mit dem Ergebnis des mehrjährigen Prozesses allerdings nicht zu sein. Zumindest ein Teil der Bevölkerung hätte sich eine mutigere und breiter ausgerichtete Strategie gewünscht. Bislang generierte der Prozess kaum wirklich neue Ideen, was auch mit dem methodischen Vorgehen zusammenhängen dürfte: Arbeiten nur die gewohnten Macherinnen und Macher der Region daran, ist eine entsprechend pragmatische und keine visionäre RES zu erwarten.

Dieses Defizit soll nun korrigiert werden. Rudolf Büchi, seit Juni 2019 neuer Regionalentwickler bei der Regiun Surselva, will frischen Wind in die Sache bringen. «Wir werden die RES demnächst gründlich überarbeiten», versichert er. Der Kreis der beteiligten Akteurinnen und Akteure soll dabei gezielt ausgeweitet werden. Zudem gilt es, das bisher mässige Engagement einzelner Gemeinden zu verbessern. «Wir versuchen, wirklich alle Gemeinden mit ins Boot zu holen», so Büchi.

Der Prozess in der Surselva verdeutlicht, wie sehr die Methode zur Erarbeitung einer RES das Ergebnis bestimmt. Vor einem Strategieprozess gilt es sich deshalb gründlich damit zu beschäftigen.

Breiter Fächer an Instrumenten

Nicht nur die Regionalpolitik, sondern auch andere Politikbereiche erfordern regionale strategische Überlegungen und stellen entsprechende Instrumente bereit. In den sich dynamisch entwickelnden Agglomerationen rufen beispielsweise die Standortpflege oder raum-, verkehrs- und siedlungsplanerische Herausforderungen nach strategischen Überlegungen. Die «Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr» des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) oder die von acht Bundesämtern lancierten «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung» sind hier Instrumente, die sich für die Strategieentwicklung anbieten. Auch der Tourismus kennt spezifische Strategiegefässe wie das «Touristische Gesamtkonzept» (TGK; vgl. «regioS 16»).

In ländlich geprägten Räumen, die kaum Alternativen zur Landwirtschaft und zu einem natur- und kulturnahen Tourismus bieten, kann ein Park gemäss der nationalen Pärkepolitik eine Chance für die regionale Entwicklung sein. Zuständig ist in diesen Fällen das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Für die Errichtung eines Parks hat eine Region in einem partizipativen Prozess strategische Unterlagen in Form einer Charta und eines Managementplans auszuarbeiten. Beispiele wie der «Landschaftspark Binntal» oder der «Naturpark Thal» zeigen mittlerweile eindrücklich, dass die Parkstrategie für eine Region ein zukunftssträchtiger Weg sein kann und sich auf sie andere Instrumente wie die «Landschaftsqualitätsbeiträge» oder «Modellvorhaben» abstützen lassen. Stehen in landwirtschaftlich geprägten Gebieten grundlegende Änderungen an, bietet sich die «landwirtschaftliche Planung» als strategisches Instrument an, für das das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zuständig ist (vgl. S. 23). Die Gemeinde Klosters Serneus etwa hat dieses Instrument dazu genutzt, die betriebs- und branchenübergreifende Zusammenarbeit von Landwirtschaft, Tourismus und Gewerbe zu stärken. Die dabei entwickelten Massnahmen wurden im Rahmen eines «Projektes zur regionalen Entwicklung (PRE)», ebenfalls ein Instrument der Landwirtschaftspolitik, im Zeitraum 2010 bis 2016 realisiert.

Kreative Wege

Besondere strategisch-räumliche Herausforderungen stellen sich nach Gemeindefusionen. Einen interessanten methodischen Ansatz verfolgt dabei Bellinzona, das sich vor zwei Jahren durch die politische Verschmelzung mit einem Dutzend Agglomerationsgemeinden neu gebildet hat. Die Stadt – nun plötzlich auf 45 000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie 164 Quadratkilometer angewachsen – hat für die Planung ihrer räumlichen Entwicklung in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren einen Wettbewerb für einen Masterplan ausgeschrieben und dafür ein Budget von 940 000 Franken gesprochen. Aus 19 Bewerberinnen und Bewerbern wurden drei multidisziplinäre, jeweils aus regionalen, nationalen und internationalen Fachleuten zusammengesetzte Teams ausgewählt und damit beauftragt, Entwürfe auszuarbeiten. Eine den Prozess begleitende Jury wertet die Ergebnisse nun aus. Ob aus diesem wettbewerblichen Verfahren auf Anhieb der erhoffte visionäre Entwurf entspringt, ist zurzeit (Oktober 2019) offen. «Die Aufgabe ist in jedem Fall komplex, denn es gilt nicht nur die «Agglomerationsstadt» neu zu ordnen, sondern auch eine Strategie zu erarbeiten für die funktionale Verknüpfung Bellinzonas mit seinem Umland, also den Tälern und Bergregionen im Einzugsgebiet», erklärt Fabiola Nonella Donadini, Leiterin der Abteilung für Raumentwicklung und Mobilität bei der Stadtverwaltung. Die Methodik eines offenen Wettbewerbs soll jedenfalls ein Paket neuer Ideen und Visionen generieren.

Eigentlich ist vor jeder Strategieentwicklung genau zu überlegen, ob es sich lohnen würde, erst einmal kräftig an der Ideentrommel zu rühren. Dies zeigt zum Beispiel die Initiative «Nature of Innovation» in vier Regionen Oberösterreichs, die vom breit abgestützten Verein FAZAT getragen wird. Innovationsteams aus Bürgerinnen und Bürgern entwickeln dort Ideen für die Zukunft ihrer Region, begleitet von Expertenteams der Fachhochschule Steyr, die mit dem Ansatz des sogenannten «Design Thinking» arbeiten. Rund um die Stadt Steyr laufen inzwischen mehr als zwanzig Projekte. Der strategische Ansatz fusst dabei primär auf den von einer Region angestrebten Entwicklungszielen. Die Themen reichen von «Landwirtschaft» bis zur «Themenroute Eisenstrasse» und vom «Living-Lab» bis zum «Smart Power Village». ««Nature of Innovation» ist zwar primär eine Ideenwerkstatt. Sie liefert aber mindestens so viele Inputs für die regionale Entwicklung wie eine strenge strategische Planung», sagt Gesamtprojektleiter Andreas Kupfer.

Grossregionale Innovationsstrategien

Das NRP-Konzept der Regionalen Innovationssysteme (RIS) verpflichtet die Kantone dazu, ihre Innovationsförderung in funktionalen Räumen zusammenzuschliessen. Ziel ist ein genügend grosses Einzugsgebiet, um den Unternehmen einen kompetenten Ansprechpartner für das Thema «Innovation» bieten zu können. Zudem sollen die regionalen Zentren des ländlichen Raums von der Dynamik des urbanen Raums und dessen Innovationsstärke besonders profitieren.

Die Region Basel-Jura ist noch einen Schritt weitergegangen und hat neben der Innovationsförderung der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Jura auch deren Standortpromotion in der «BaselArea.swiss» zusammengeführt. Dies ist insofern beachtenswert, als die Kantone bei der Standortpromotion normalerweise in direkter Konkurrenz um Arbeitsplätze und Steuersubstrat stehen. Der Bund hat für den Bereich der Innovationsförderung dieses Unterfangens für den Zeitraum 2016 bis 2019 sechs Millionen Franken A-fonds-perdu-Mittel und 18 Millionen Franken als rückzahlbare Darlehen gesprochen. Die drei Kantone beteiligen sich mit A-fonds-perdu-Mitteln in gleicher Höhe daran.

Bei der Umsetzung profitiert das RIS Basel-Jura davon, dass die drei Kantone ihre jeweiligen Wirtschaftsstrategien schon länger «weitgehend aufeinander abgestimmt haben», wie Andreas Doppler, Leiter Förderprogramme bei der Regio Basiliensis, betont. Als besonderen Erfolg wertet Doppler die Kooperationen, die sich über das eigentliche Gebiet des RIS Basel-Jura hinaus auch mit Nachbarregionen in den Kantonen Aargau und Solothurn sowie mit dem Elsass und dem südbadischen Raum ergeben haben.

Kohärenz und nochmals Kohärenz

Wie die skizzierten Beispiele zeigen, stellen sich in den Regionen unterschiedliche Herausforderungen, die regionale Strategien erfordern. Sie alle sind geleitet von zahlreichen Leitplanken wie Masterplänen, Modellvorhaben, Agenden, Leitbildern, Visionen usw., die alle ebenfalls mehr oder weniger konzeptionellen Charakters sind. Allein für die Entwicklung und Gestaltung der Landschaft existieren rund sechzig verschiedene Gesetze und Instrumente aus rund einem Dutzend verschiedenen Sektoralpolitiken. Die zahlreichen Ansätze und Instrumente können Synergien ermöglichen, aber auch zu Konflikten führen. Die für eine Strategie Verantwortlichen und die daran Beteiligten haben entsprechend immer auch zu prüfen, ob sich die jeweilige Strategie mit Überlegungen auf anderen Ebenen und in anderen Politikbereichen verknüpfen lässt und mit diesen beziehungsweise in sich selbst kohärent ist.

Mehr zum Thema:

. Faktenblatt «Regionale Entwicklungsstrategien» und Fallbeispiele «Regionale Entwicklungsstrategien», www.regiosuisse.ch

. «Governance der Regionalentwicklung: Wie Regionen ihr Potenzial nutzen können», Swiss Academies Factsheets, Y. Willi & M. Pütz, www.akademien-schweiz.ch

. «Den Landschaftswandel gestalten. Überblick über landschaftspolitische Instrumente», U. Steiger, Bundesamt für Umwelt (BAFU), www.bafu.admin.ch

¹⁾ Die Tripartite Konferenz (TK) ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen und zwischen städtischen und ländlichen Räumen.

Koordination und Kohärenz bleiben deshalb die elementaren Herausforderungen jeder Strategie – auf jeder Ebene. Diese Thematik greift auch eine Studie der Tripartiten Konferenz¹⁾ auf. Auf Kohärenz lasse sich demnach am besten hinarbeiten, wenn jede beteiligte Staatsebene entsprechend ihrer Funktion einen Beitrag leiste. Der Bund gibt dabei mit seinen Sektoralpolitiken, den flankierenden Strategien «Raumkonzept Schweiz», «Agglomerationspolitik» und «Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete» sowie seine Koordinationsgremien die inhaltliche Richtung vor, stellt Mittel bereit und setzt Rahmenbedingungen. Bei der Ausgestaltung schaffen die Kantone den institutionellen Rahmen für die Regionen und entscheiden so, in welcher Form regionale Kooperationsformen etabliert werden und welche Kompetenzen diesen zukommen. Auf diesem Weg wird unter anderem die Verbindlichkeit einer regionalen Entwicklungsstrategie bestimmt. Von der Kooperationsbereitschaft der Gemeinden und ihrem Engagement hängt schliesslich die Kohärenz der räumlichen Entwicklung auf regionaler Ebene ab. Die Tripartite Konferenz appelliert deshalb an die Städte und Gemeinden, über ihre kommunalen Eigeninteressen hinaus verstärkt ein regionales Denken und Handeln zu entwickeln. ○

