

Die Regionalpolitik der Zukunft

Damian Jerjen
Direktor EspaceSuisse



Eine zukunftsfähige Regionalpolitik muss sich an der kohärenten Raumentwicklung orientieren, das heisst einen Beitrag zu einer nachhaltigen, sektoral und interkommunal abgestimmten Regionalentwicklung leisten. Grundlage hierfür könnte ein behördenverbindliches Instrument sein, wie es bereits in den 1970er-Jahren angedacht war.

Beginnen wir mit einem Blick zurück: Die Regionalpolitik in der Schweiz orientiert sich seit ihren Anfängen in den frühen 1970er-Jahren an den jeweiligen Bedürfnissen der Entwicklung in den Regionen. Mit der damaligen Förderung von Infrastrukturvorhaben wollte der Bund die Abwanderung aus dem Berggebiet auffangen. Mit den einzelbetrieblichen Fördermassnahmen (Bonny-Beschluss) versuchte der Bund, den wirtschaftlichen Strukturwandel zu unterstützen. Das regionalpolitische Instrumentarium wurde im Laufe der Jahre angepasst und thematisch ergänzt, etwa mit der Bedeutung der Kultur und der Lebensbedingungen. Die neue Regionalpolitik (NRP) ab 2008 hat sodann den Fokus auf die Förderung von Innovation und Wertschöpfung gelegt.

Interessant sind rückblickend die Erkenntnisse aus den jeweiligen Evaluationen, sei es 2004 zum Bundesgesetz über Investitionshilfe im Berggebiet (IHG) oder 2013 zur NRP. Auch wenn diese positiv ausfielen, fällt auf, dass insbesondere die Abstimmung zwischen den raumwirksamen Sektoralpolitiken und die interkommunale Zusammenarbeit verbessert werden können. Auf beides legte eigentlich bereits 1974 das IHG grosses Gewicht. Damals war ein regionales Entwicklungskonzept (REK) Voraussetzung, um eine Investitionshilfe zu beziehen. Die REK dienten zudem als Grundlage für die Gesamt- und Teilrichtpläne, wie sie im Sinne der 1972 beschlossenen dringlichen Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vorgesehen waren. Behördenverbindlich waren die REK jedoch in den wenigsten Fällen.

Das Raumkonzept Schweiz und eine kohärente Raumentwicklung

Das von allen drei institutionellen Ebenen gemeinsam erarbeitete und 2012 verabschiedete

Raumkonzept Schweiz unterstrich nochmals die Bedeutung der funktionalen, grenzüberschreitenden Räume und die damit verbundene Stärkung der Kooperation zwischen den Verwaltungseinheiten sowie die Abstimmung der raumwirksamen Politikbereiche und formulierte diese als strategische Ziele. Parallel zum Raumkonzept Schweiz entstand ein neuer Begriff: die kohärente Raumentwicklung.

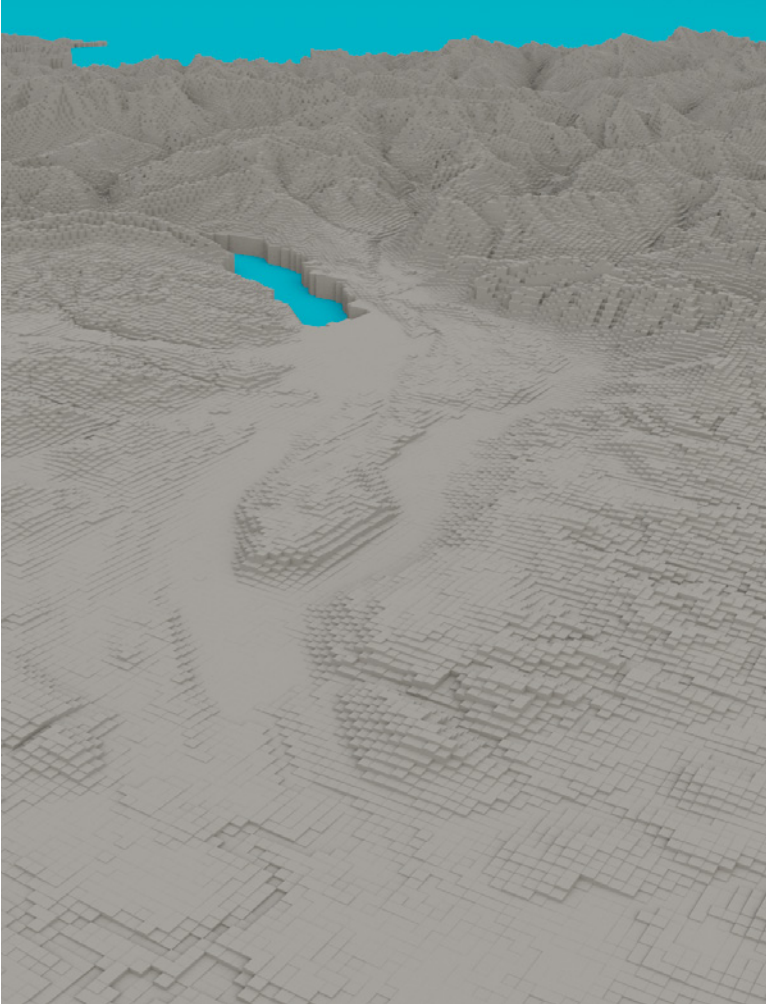
Eine ganzheitliche, inhaltlich abgestimmte und räumlich koordinierte Raumentwicklung ist kohärent. Verbesserte Koordination und themenübergreifende Programme und Projekte tragen dazu bei, die Ziele der einzelnen Sektoralpolitiken besser und effizienter zu erreichen. Neben der NRP leisten auch die Agglomerationspolitik und die Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete einen wichtigen Beitrag zu einer kohärenten Raumentwicklung. Sie stärken dadurch die nachhaltige Entwicklung in den Kantonen und Regionen.

Eine zukunftsfähige Regionalpolitik

Mit der Regionalpolitik will der Bund zusammen mit den Kantonen die Entwicklung einzelner Regionen fördern und damit einen Beitrag dazu leisten, unerwünschte regionale Unterschiede abzubauen. Das Ziel: Den Zusammenhalt des Landes fördern. Bei der Regionalpolitik geht es darum, attraktive Wohn- und Lebensräume zu schaffen und zu erhalten.

Die Megatrends wie Klimawandel, Digitalisierung, demographische Entwicklung, Globalisierung und Individualisierung eröffnen auch für die ländlichen Räume Chancen, bergen aber auch Risiken. Wie muss eine zukunftsfähige Regionalpolitik aussehen? Wie sind deren Inhalte, Organisation und Instrumente zu gestalten?

Aufbauend auf den Erkenntnissen und Erfahrungen aus 40 Jahren Regionalpolitik und bald vier Gene-



rationen Agglomerationsprogrammen werden im Folgenden die zentralen Elemente eines geeigneten Instruments für eine zukunftsfähige Regionalpolitik skizziert. Vier Anforderungen müssen hierfür erfüllt sein:

1. Koordination der Politikbereiche

Neben der Raumordnungspolitik – welche per Definition sowohl die Raumplanung als auch die Regionalpolitik umfasst – prägen weitere Sektoralpolitiken die Entwicklung der Regionen, so etwa die Wirtschaftspolitik (u. a. Tourismus-, KMU- und Innovationspolitik), die Umwelt-, Energie-, Bildungs-, Verkehrs-, Landschafts- und Landwirtschaftspolitik sowie die Finanzpolitik. Die inhaltliche und organisatorische Zusammenarbeit sowie Koordination zwischen der Raumordnungspolitik und diesen raumrelevanten Sektoralpolitiken muss auf allen institutionellen Ebenen und bereits bei der Festlegung der politischen Ziele verstärkt werden. Nur so lässt sich vor Ort Wirkung erzielen und kann von den Synergien profitiert werden.

2. Überkommunale Abstimmung

Die Orientierung an funktionalen Räumen ist wichtig, um den Koordinationsbedarf bei Infrastrukturprojekten sicherzustellen und damit die vorhandenen

Mittel zielgerichteter und wirkungsvoller einzusetzen. Mit der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG 1) wurde die regionale Abstimmung von Siedlungsflächen (für die Wohn- und Arbeitsnutzung) explizit ins Gesetz aufgenommen und damit nochmals gestärkt. Die Abgrenzung der Region muss flexibel bleiben, Überlappungen können sinnvoll sein. Starre, statistisch begründete Perimeter können falsche Anreize setzen.

3. Grundsatz der offenen Planung (Partizipation)

Mit einer offenen Planung können Bedürfnisse und Einstellungen der verschiedenen Akteure, insbesondere der Bevölkerung frühzeitig und stetig aufgenommen werden. Damit erhöhen sich die sachliche Qualität und die politische Akzeptanz des Planungsentscheids. Die Legitimier- und Steuerungsfunktion der Planung profitiert, indem eine möglichst reibungslose Umsetzung der Verfahren (Anpassung von Nutzungsplänen, Baubewilligungsverfahren) erreicht werden kann.

4. Behördenverbindlichkeit

Mit einem behördenverbindlichen Instrument (z. B. kantonaler oder regionaler Richtplan) sind die Behörden (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie öffentliche und private Organisationen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind, verpflichtet, sich bei den nachfolgenden Schritten und im Bereich der gesetzlichen Ermessens- und Beurteilungsspielräume an die Planvorgaben zu halten. Indirekt kann sich ein behördenverbindliches Instrument auch auf die Grundeigentümer auswirken, indem es die Nutzungsplanung steuert.

Regionale Entwicklungskonzepte und die kohärente Raumentwicklung

Ein wertvolles Instrument, welches diesen Anforderungen entspricht, ist der Richtplan. Vor allem grössere Kantone haben neben dem kantonalen Richtplan auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für regionale oder interkommunale Richtpläne, welche – vom Kanton genehmigt – teilweise auch in den kantonalen Richtplan einfließen. Diese Instrumente bieten sich demnach auch für die Regionalpolitik an: als wirksame Instrumente, um die Mehrjahresprogramme zu erarbeiten und umzusetzen. Genauso wie die Agglomerationsprogramme partizipativ, sektor- und gemeindeübergreifend erarbeitet und behördenverbindlich für den urbanen Raum umgesetzt werden, dienen regionale Richtpläne oder – wo diese nicht vorgesehen sind – regionale Entwicklungskonzepte, die in die kantonalen Richtpläne einfließen, einer kohärenten Entwicklung im ländlichen Raum. Die zukünftige Regionalpolitik sollte daher die Anforde-

« Nicht zusätzliche Geldmittel sind nötig, sondern eine gezielte Lenkung bestimmter, bereits bestehender Finanzflüsse und eine wirksame Ausrichtung auf die definierten und abgestimmten Strategien und Ziele. »

rungen an die Prozesse und Instrumente anpassen und den Anspruch auf finanzielle Unterstützung an ein entsprechendes Instrument knüpfen – wie dies bereits 1974 im IHG vorgesehen war. Die Mindestinhalte für regionale bzw. interkommunale Richtpläne umfassen in den meisten Fällen Aussagen zu Mobilität, Siedlungs- und Landschaftsentwicklung, können aber auch auf weitere Bereiche (Kultur, Energie, Bildung, Sport, Wirtschaft etc.) ausgeweitet werden, wie dies beispielsweise bei einigen Agglomerationsprogrammen bereits der Fall ist.

Die Akteure in den Regionen als «Kümmerer»

In der Schweiz kennt kein Kanton – mit Ausnahme der Agglomeration Freiburg – eine institutionalisierte regionale Ebene. Die regionale bzw. interkommunale Ebene liegt somit in erster Linie im Aufgabenbereich und in der Kompetenz der Gemeinden. Für regionale Aufgaben bestehen heute – abgesehen von einigen kleineren – in allen Kantonen Organisationen, die auf der regionalen Ebene angesiedelt sind und Aufgaben im Auftrag der Gemeinden, teilweise gar für den Kanton, erfüllen. Historisch bedingt sind deren Aufgabenfelder jedoch sehr unterschiedlich und müssten für die zukünftigen Herausforderungen allenfalls angepasst werden. Bei der Erarbeitung regionaler bzw. interkommunaler Richtpläne sind die Regionen bzw. die zuständigen Akteure wichtig – in der Funktion eines «Kümmerers» und Koordinators.

Wirksamer Einsatz der vorhandenen Mittel

Behördenverbindliche, partizipativ erarbeitete und interkommunal abgestimmte, regionale Richtpläne oder Entwicklungskonzepte werden vorausgesetzt, um Unterstützungsbeiträge des Bundes und der Kantone zu erhalten, ähnlich wie dies auch im Rahmen der Agglomerationspolitik gehandhabt wird. Nicht zusätzliche Geldmittel sind nötig, sondern eine gezielte Lenkung bestimmter, bereits bestehender Finanzflüsse und eine wirksame Ausrichtung auf

die definierten und abgestimmten Strategien und Ziele. Mit diesem sektorübergreifenden Ansatz könnten sowohl Investitionen – zum Beispiel für Infrastrukturvorhaben für nachhaltige Mobilität wie Seilbahnen zur Erschliessung von Talflanken und Seitentäler im alpinen Raum, Wege des Langsamverkehrs, Qualifizierung von Ortsdurchfahrten, Umsteigeknoten, Grünräume im Siedlungsgebiet, qualitätsvolle Innenentwicklungsprojekte und überkommunale Arbeitszonen – als auch Massnahmen für eine Ökologisierung der Landwirtschaft und andere Massnahmen im Bereich der Klimaanpassung und des Klimaschutzes finanziert werden. Das sind alles Investitionen, die zur Attraktivität der Wohn- und Lebensräume beitragen können, so wie es sich die Regionalpolitik zum Ziel setzt.