

Neue Regionalpolitik der Schweiz und Regionalmanagement

Nachdiplomstudium „Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung“

Diplomarbeit eingereicht von:
Markus Büchel
Floraweg 11
9470 Vaduz

Juni 2004

Abstract

Zur Zeit ist in der Schweiz das Gesetz zur Neuen Regionalpolitik (NRP) in der Vernehmlassung. Mit dem Gesetz sollen neue Ziele, Instrumente und Strategien geschaffen werden, die den heutigen Anforderungen besser gerecht werden als die „alten Instrumente“. Diese „alten Instrumente“ wie zum Beispiel das Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (HKG) 1966 oder das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) 1974, führten zu Marktverzerrungen, zum Bau von Infrastrukturen, deren Folgekosten die Gemeinden und Regionen sehr belasten und kaum zu wirklich regionaler Entwicklung beitragen.

Zwischenzeitlich wurde das Regio Plus und das Interreg lanciert. Diese Programme setzen vermehrt auf endogene Entwicklung, sie laufen jedoch im Jahre 2006 bzw. 2007 aus. Da auch in dieser Zeit der Neue Finanzausgleich eingeführt wird, vorausgesetzt dass er angenommen wird, will der Bund mit der NRP eine neue Grundlage schaffen.

Die Vision dabei ist lernende Regionen zu schaffen. Das Ziel ist vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu stärken, mit der Wirkungskette: Entrepreneurship – Innovationsfähigkeit – Wertschöpfungssysteme. Ausserdem sollen die Sektoralpolitiken koordiniert werden und ein Wissenssystem und Qualifikationen des Regionalmanagements entwickelt werden.

Eng mit der NRP ist das Regionalmanagement (RM) verbunden. Ich stelle in dieser Arbeit das RM als Konzept und nicht nur als Tätigkeit oder Methode vor. Mit Regionalmanagement soll sind die Mobilisierung regionaler/sektoraler Innovtionspotenziale, Bündelung und Koordinierung regionaler Ressourcen und Herstellung eines regionalen Konsens erreicht werden. Diese Ziele werden mit den vier Kernleistungen Information, Beratung/Betreuung, Projektentwicklung und Entwicklung des regionalen Netzwerkes der Akteure erreicht. Die Ziele und Strategien der NRP stimmen in vielen Bereichen mit denen des Regionalmanagement überein, welche die Regionalpolitik der EU wiedergibt.

Die NRP birgt jedoch auch Gefahren. Was geschieht zum Beispiel mit Regionen, die nicht wettbewerbsfähig sein können? Kann in der Schweiz ähnlich grossräumig gedacht werden wie in der EU? Sind Cluster vom Staat initiierbar?

Die Diskussion ist entfacht und sehr kontrovers. Die Parlamentsabstimmung, die auf die erste Jahreshälfte 2005 geplant ist, wird zeigen ob die NRP überhaupt eine Chance erhält.

Inhaltsverzeichnis

<u>1</u>	<u>Vorwort</u>	3
<u>2</u>	<u>Einleitung</u>	3
<u>3</u>	<u>Bisherige Regionalpolitik in der Schweiz</u>	4
<u>3.1</u>	<u>Bisherige Instrumente der Regionalpolitik</u>	5
<u>4</u>	<u>Neue Regionalpolitik (NRP)</u>	10
<u>4.1</u>	<u>Ausgangslage</u>	11
<u>4.2</u>	<u>Visionen der NRP</u>	13
<u>4.3</u>	<u>Ziel der NRP</u>	15
<u>4.4</u>	<u>Strategien der NRP</u>	16
<u>4.5</u>	<u>Instrumente der NRP</u>	17
<u>4.6</u>	<u>Rahmenbedingungen</u>	18
<u>4.7</u>	<u>Synoptischer Vergleich der bisherigen und Neuen Regionalpolitik</u>	19
<u>5</u>	<u>Regionalmanagement in der NRP</u>	20
<u>5.1</u>	<u>Einführung in die Theorie des Regionalmanagement</u>	20
<u>5.2</u>	<u>Ziele des RM</u>	22
<u>5.3</u>	<u>Räumlicher Wirkungskreis von Regionalmanagement</u>	24
<u>5.4</u>	<u>Organisationsformen</u>	25
<u>5.5</u>	<u>Planungsprozess des RM</u>	27
<u>5.6</u>	<u>Berufsbild der Regionalmager/-innen</u>	28
<u>5.7</u>	<u>Finanzierung</u>	29
<u>6</u>	<u>Einschätzung der NRP</u>	30
<u>7</u>	<u>Literaturverzeichnis</u>	34

1 Vorwort

Warum befasse ich mich als Liechtensteiner mit der Neuen Regionalpolitik der Schweiz? Dies hat vor allem zwei Gründe, zum einen bin ich im ländlichen Raum verwurzelt und arbeite in Werdenberg, das ein prämiertes Regio Plus Projekt (Persönlichkeit Werdenberg) lanciert hat und jetzt umsetzt. Ich bin der Überzeugung, dass solche regionalen Kooperationen für die Regionen immer wichtiger werden und sehr viel Positives bewirken.

Zum anderen habe ich das Nachdiplomstudium Gemeinde- Stadt- und Regionalentwicklung (NDS GSR) absolviert und ich möchte zukünftig im Bereich der Regionalentwicklung tätig werden.

Konkret interessiert mich deshalb, was bringt die Neue Regionalpolitik für die (über-) regionalen Kooperationen und ob hier weitere Arbeitsfelder für Absolventinnen/Absolventen des NDS GSR entstehen.

2 Einleitung

Die Regionalpolitik der Schweiz ist im Umbruch. Das nicht unumstrittene Gesetz zur Neuen Regionalpolitik (NRP) der Schweiz ist in der Vernehmlassung und soll nächstes Jahr dem Parlament vorgelegt werden. In meiner Arbeit stelle ich die bisherige Regionalpolitik des Bundes vor, mit den Vor- und Nachteilen der jeweiligen Instrumenten. Weiter führe ich aus, weshalb es zur Neuen Regionalpolitik (NRP) gekommen ist und was diese beinhaltet.

In einem weiteren Teil gehe ich auf das, in der NRP vorgesehene, Regionalmanagement ein. Mit zunehmender Bedeutung des Regionalen hat es in der Regionalentwicklung einen Professionalisierungsschub gegeben. Regionalmanagement wird in ganz Europa mit unterschiedlichen Kompetenzen und Aufgaben als intermediäre Institution zwischen Staat und Region implementiert. Ein Grund hierfür sind die Förderungsmaßnahmen der EU.

In der Schweiz existieren nur wenige Regionalmanagements. Es gibt zwar Regionssekretariate, Regionale Entwicklungsverbände und Regionalplanungen, doch sind diese wie im folgenden beschrieben, nur zum Teil komplementär zum Konzept von Regionalmanagement.

Schliesslich gebe ich eine Einschätzung zur NRP ein. Was kann sie bringen, wo sind Gefahren?

Fazit:

Zentrale Fragestellungen sind:

- Was war, ist und könnte die Regionalpolitik des Bundes sein?
- Wie kann das Regionalmanagement für die NRP genutzt werden?
- Was sind die Chancen und Gefahren der NRP?

Ziel:

- Auseinandersetzung mit der bisherigen und der neuen der Regionalpolitik sind
- Aufzeigen, wie das Konzept des Regionalmanagements in die NRP eingebettet werden kann.

3 Bisherige Regionalpolitik in der Schweiz

Die Regionalpolitik muss sich immer wieder aufs Neue rechtfertigen. Infolge der bescheidenen Erfolge der bisher stark engpass- und ausgleichungsorientierten Politik sowie die im Zuge der Liberalisierung erneuerte Grundsatzfrage nach der Legitimität staatlicher Eingriffe in die Wirtschaftsentwicklung, setzte in den 90er Jahre eine grundlegende Neuorientierung ein.

Dies gilt sowohl für die Regionalpolitik der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und der EU als auch der Schweiz. In letzterer wurde zwar die Neuorientierung beschlossen, aber nicht wirklich konsequent umgesetzt. Der „Territorial Outlook“ der OECD (2001) fasst diese Argumente wie folgt zusammen:

«Die Ernüchterung

Die Regionalpolitik der OECD-Mitglieder zielte traditionell auf die benachteiligten Regionen. Angesicht der Resultate denken viele Staaten darüber nach, ob es sich lohnt, eine solche Politik fortzuführen. Dafür werden folgende Einsichten angeführt:

- Massive Subventionen in den rückständigeren Regionen führten zu Marktverzerrungen und einer Abhängigkeitskultur, die den Entwicklungschancen in vielen Fällen geschadet haben.
- Der künstliche Aufbau von Entwicklungspolen führte zusammen mit Steuererleichterungen zu kostspieligen Projekten, die sich dann auch noch als nicht zukunftsfähig erwiesen.
- Von Ausnahmen abgesehen ist der Aufbau von Technopolen nie wirklich von Erfolg gekrönt gewesen, vor allem weil die Verbindung zur regionalen Wirtschaft weitgehend fehlte.

- Der Versuch, Industriezweige aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zu erhalten, obwohl alle Anzeichen des Niederganges einen längerfristigen Erfolg verunmöglichten, hat in den meisten Fällen zu unnötigen und hohen Kosten geführt.“

Die Regionalpolitik der Schweiz steckt inmitten eines Paradigmawechsels. Dem Ausgleichsziel mit dem Abbau von Disparitäten wird das Effizienzziel mit der Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit gleichwertig zur Seite gestellt.

Wie die Neue Regionalpolitik aussieht, wird nach einem geschichtlichen Abriss der Regionalpolitik in der Schweiz aufgezeigt.

3.1 Bisherige Instrumente der Regionalpolitik

In der schweizerischen Regionalpolitik kann von zwei Generationen gesprochen werden. Zur **ersten Generation** gehören das aus einer Branchenkrise entstandene Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (HKG) 1966, das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) 1974, das Bundesgesetz für die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (BGB, 1976) und der Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (BWE) („Bonny-Beschluss“) von 1978.

Im Grunde zielen alle diese Instrumente der ersten Generation auf das Schliessen von Finanzierungs- und Infrastrukturlücken. Standortnachteile sollen ausgeglichen werden. Es geht um die Förderung der Berggebiete und strukturschwacher Regionen. Eine Abwanderung von Personen und Betrieben soll mit der Verbesserung der Existenzbedingungen verhindert werden.

Die Annahmen dabei sind:

- Die Kapitalkosten sind der zentrale Engpass
- Die Förderung von Investitionen erhöht die Wettbewerbsfähigkeit
- Der Ausbau von Infrastruktur verhindert ein Abwandern von Personen und Unternehmen

Der bereits zitierte Auszug aus dem Bericht der OECD zeigt, dass diese Annahmen so nicht mehr zielführend sind und umso mehr auf die endogene Entwicklung gesetzt werden soll.

Gründe der „Ernüchterung“ bei den einzelnen Instrumenten:

HKG:

Das HKG fördert die Hotel- und Kurorterneuerung. Es ermöglicht die Restfinanzierung von Darlehen und die Gewährung von Bürgschaften für die Erneuerung der Beherbergungswirtschaft in den touristischen Saisongebieten. Mit der Inkraftsetzung konnten auch sämtliche Berggebietsregionen von finanziellen Mitteln der Hotelförderung profitieren. Das HKG erlaubte zudem auch die Unterstützung von Hotelneubauten.

Der Umsatz der geförderten Hotels wurde zwar gesteigert, was aber keine signifikante Steigerung der Rendite brachte und somit die Wettbewerbsfähigkeit nicht erhöhte. Ausserdem besteht die Gefahr, dass die Betriebe mittel- und längerfristig auf staatliche Unterstützung angewiesen bleiben.

Zwischen 1967 und 1999 wurden Darlehen und Bürgschaften von insgesamt 805 Millionen Franken gewährt, was Investitionen in der Höhe von 4,9 Milliarden Franken auslöste.

IHG:

Ziel des bedeutendsten Instrumentes der bisherigen Regionalpolitik war es, die Existenzbedingungen im Berggebiet durch eine Regionalisierung, gezielte Restfinanzierung der Infrastrukturvorhaben und des Erwerbs von Land für Industrie- Gewerbe zwecken zu verbessern.

Innerhalb weniger Jahre wurden 54 Bergregionen spezifiziert, die alle ein Entwicklungskonzept erarbeiteten.

1974 bis Mitte 2003 wurden 8'150 Projekte mit Investitionshilfen von rund 2,9 Milliarden Franken unterstützt, was im Berggebiet ein Investitionsvolumen von 18,7 Milliarden Franken auslöste.

Sachlich gesehen hat das IHG das Ziel des Ausgleichs der Infrastrukturausstattung erreicht. Dass die Ausstattung mit öffentlichen Infrastrukturen für die wirtschaftliche Entwicklung zwar notwendig, aber nicht hinreichend ist, wurde im Laufe der Zeit immer deutlicher.

Hinzu kommt, dass viele der Infrastrukturprojekte, die über das IHG gefördert wurden, auch ohne Förderung realisiert worden wären.

Die kleinräumliche Basisinfrastruktur ist heute fast in allen Regionen des Landes recht gut ausgebaut, sie wirkt kaum mehr als Magnet auf Betriebe. Die grossräumige Infrastruktur wie Autobahn- und Schienennetz ebenso wie die zentralörtlichen Infrastruktur-

einrichtungen wie Hochschule, Theater etc. sind mit so hohen Kosten verbunden, dass sie in kleinen und peripheren Regionen gar nicht wirtschaftlich sein können.

Diesen Erkenntnissen in der Infrastrukturpolitik stehen einige positive Wirkungen gegenüber:

Die mit der Infrastrukturförderung verbundene interregionale Einkommensverteilung bewirkt positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte in den wirtschaftlich schwächeren Regionen. Zudem kommt beim Ausbau touristischer Infrastruktur eine Steuerungs- und Anreizwirkung hinzu.

Ein weiter Pluspunkt ist, dass das IHG die Subventionierung der Aufstellung von Entwicklungskonzepten durch die Regionen vorsieht.

Im Jahre 1997 wurde das IHG revidiert. Das Instrument wurde dem neuen Paradigma angepasst. So sieht das IHG die Vernetzung und Kooperation der Gemeinden und Regionen vor, ausserdem sollen die endogenen Potentiale genutzt werden

BGB:

Das BGB will die Beschaffung von lang- und mittelfristigem Darlehenskapital zu Gunsten von Klein- und Mittelbetrieben. Es erleichtert leistungs- und entwicklungsfähigen KMU's im Berggebiet die Beschaffung von lang- und mittelfristigem Darlehenskapital, wobei die Bürgschaftslimite eine halbe Million Franken beträgt.

Es wird davon ausgegangen, dass mit der Übernahme von Bürgschaften und Verbilligungen von Zinskosten vor allem Unternehmen von der Förderung profitieren, die bereits von den Banken als zukunftsfruchtig beurteilt werden, womit wirklich bedürftige Unternehmen ausgeschlossen werden.

BWE („Bonny-Beschluss“):

Als Folge der Uhrenkrise kam 1978 der Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen zustande.

Der Beschluss erweiterte die Bundeshilfe auch auf Nicht-Berggebietsregionen. Mit diesem arbeitsplatz- und innovationsorientierten Instrument sollten Vorhaben der privaten Wirtschaft zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich bedrohten Regionen durch Zinskostenbeiträge, Bürgschaften und daran geknüpfte Steuererleichterungen gefördert werden.

Die Wirkung für den einzelnen geförderten Betrieb ist zwar spürbar, doch die Gesamtwirkung bleibt bescheiden. Eine Stabilisierung der „bedrohten Regionen“ konnte so nicht erreicht werden und die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung bleibt bestehen.

In den Jahren 1984, 1995 und 2001 (bis 2006) wurde der Bonny-Beschluss (BWE) erneuert und umbenannt. Der räumliche Geltungsbereich des BWE's wurde angepasst. Dabei wurden eurokompatible Kriterien angewandt. Er umfasst heute 27% der schweizerischen Bevölkerung. Bis Ende 2002 wurden 838 Projekte, welche 23'000 Arbeitsplätze betreffen, unterstützt.

Die erste Generation der Instrumente, auch als traditionelle Regionalpolitik benannt, kann somit auch in verschiedene Kategorien eingeteilt werden: mobilitätsorientierte Regionalpolitik (vor 1974), standortorientierte Regionalpolitik (seit 1974), arbeitsplatzorientierte Regionalpolitik (seit 1978) und innovationsorientierte Regionalpolitik (seit ca. 1980).

Die zweite Generation

Hier sind die Absichten bei den Massnahmen vielschichtiger angelegt. Vor allem der Beginn der Wirtschaftsrezession in den 90er Jahren entfachte die Diskussion der Regionalpolitik. Gleichzeitig entwickelte die EU neue regionalpolitische Instrumente aufgrund der Erfahrungen. Darüber hinaus wurde der Bund 1999 mit dem Städte- und Gemeindeartikel verfassungsrechtlich verpflichtet, die Anliegen der Städte und Agglomerationen in seiner Politik zu berücksichtigen.¹

Die zweite Generation an schweizerischen Instrumenten entstand mit der Beteiligung an der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II (1995). Diese Generation besteht neben dem INTERREG aus dem an das LEADER-Programm der EU angelegte RegioPlus und dem sektoralorientierten Tourismusförderungs-Instrument InnoTour, auf welches ich nicht weiter eingehe. Wie erwähnt, wurden auch das BWE und das IHG in dieser Zeit revidiert.

INTERREG

INTERREG ist ein durch die Europäische Kommission im Jahre 1991 initiiertes Programm der regionalen Strukturpolitik. Im Jahre 1994 haben die Eidg. Räte eine Bun-

¹ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101). Art. 50 Abs. 2: „Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden;“ und Abs. 3: „Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.“

desbeteiligung an INTERREG II für 1994 – 1999 beschlossen. Dieses Programm ist in drei Bereiche aufgeteilt:

- IIA: grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- IIB: transnationale Energienetze
- IIC: transnationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung

INTERREG II soll helfen, das Abseitsstehen der Schweiz beim Europäischen Wirtschaftsraum bzw. die damit verbundene Behinderung der Entwicklung der Schweizer Grenzregionen etwas aufzubrechen.

1999 wurde mit dem Bundesgesetz über die Förderung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit INTERREG III auch für die Mitwirkung während der Programmperiode 2000 – 2006 eine gesetzliche Grundlage geschaffen.

Für INTERREG III steht ein Rahmenkredit von 39 Mio. Franken zur Verfügung, davon 35 Mio. Franken für die Projektförderung und 4 Mio. Franken für flankierende Massnahmen.

Im Herbst 2003 wurde eine Zwischenauswertung zu INTERREG III durchgeführt. Ziel und Programm wurden sehr positiv bewertet. Das Programm ist gut bis sehr gut etabliert. INTERREG leistet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung und Etablierung der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit.

Regio Plus

Regio Plus soll Antwort auf die Liberalisierung der Landwirtschaftsmärkte und den somit beschleunigten Strukturwandel geben. Der Bundesbeschluss Regio Plus wurde im Rahmen der Neuorientierung der Regionalpolitik im Jahre 1997 in Kraft gesetzt.

Mit Regio Plus will der Bund – in Ergänzung zu anderen regionalpolitischen Massnahmen – die IHG Regionen und weitere ländliche Gebiete dabei unterstützen, den wirtschaftlichen Strukturwandel zu meistern und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Es sollen neue Kooperationen zwischen verschiedenen Sektoren und Branchen sowie öffentlichen und privaten Institutionen angeregt werden, um brachliegende Entwicklungspotenziale auszuschöpfen.

Regio Plus schliesst die Lücke zwischen Infrastruktur- und Einzelbetriebförderung. Das Förderprogramm leistet finanzielle Starthilfe für Vorhaben organisatorischer, konzept-

tioneller und institutioneller Art. Dies passiert dort, wo innovative Zusammenarbeitsprojekte ohne staatliche Unterstützung nicht anlaufen würden und wo sonst keine Finanzierungshilfen des Bundes zur Verfügung stehen.

Dem auf zehn Jahre befristeten Programm stehen maximal 70 Millionen Franken zur Verfügung. Sie werden dem Investitionshilfefonds belastet. Bisher wurden rund 44 Millionen Franken an 97 Projekte in 20 Kantonen zugesichert.

Die Gesamtkosten der bisherigen RegioPlus Projekte betragen 120 Millionen Franken.

Die Zwischenevaluation im Jahre 2002 ergab grundsätzlich eine Bestätigung der Konzeption „Innovation dank Kooperation“. Es gibt keine gravierenden Mängel. Beanstandet wird nur, dass sowohl auf Programm- als auch auf Projektebene zu wenig präzise qualitative und quantitative Ziele formuliert sind. Eine zweite Hauptschwäche betrifft die langfristige und selbsttragende Überlebensfähigkeit etlicher Projekte.

Regio Plus wird als Modell oder Pilotprogramm für die NRP beigezogen.

Diese neuen Instrumente setzen auf das Fördern von Ideen und Initiativen, das Offenlegen und Nutzen endogener Potentiale, die in jeder Region vorhanden sind.

Regionalpolitik heute heisst: Ideen und Initiativen „von unten“; Geld, Beratung und Controlling „von oben“.

4 Neue Regionalpolitik (NRP)

Aufgrund des Paradigmawechsels, der Evaluation der verwendeten Instrumente, aber auch weil in den Jahren 2006 und 2007 der „Bonny-Beschluss“, das INTERREG und das RegioPlus auslaufen und der Neue Finanzausgleich (NFA) eingeführt wird, hat der Bund als Alternative eine Neue Regionalpolitik initiiert.

Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) hat im Auftrag des Bundesrates dazu ein neues Bundesgesetz über die Regionalpolitik ausgearbeitet. Dieses ist nun bis Ende August 2004 in der Vernehmlassung. Der Bundesrat möchte das Gesetz in der ersten Jahreshälfte 2005 dem Parlament zuleiten und auf Anfang 2007 in Kraft setzen, wenn auch die Stiftung (siehe 4.5) ihre Tätigkeit aufnimmt. Das erste Mehrjahresprogramm könnten die Räte 2007 für die Jahre 2008 bis 2011 bewilligen.

In diesem Kapitel stütze ich mich auf das Bundesgesetz und den dazugehörigen erläuternden Bericht vom April 2004 vom EVD.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass sich die NRP sehr an das Konzept der Regionalpolitik der EU anlehnt. Auch sonst ist es nicht eine Neuerfindung. Einige Regionen arbeiten bereits mit den „alten Instrumenten“ im Sinne der NRP. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) erwähnte an seiner ersten Tagung zur Weiterbildungsreihe zur Vorbereitung auf die Neue Regionalpolitik der Schweiz folgende „best practice“ Beispiele:

- Engadin Bad Scuol (IHG)
- AgroMarketing Thurgau (Absatzförderung)
- UNESCO Biosphäre Entlebuch (Regio Plus)
- Technologiezentrum Linth (Bonny)
- BioValley (INTERREG)
- CREAPOLE, Jura (Bonny)
- Centro sociale onsernonese di Russo (IHG)
- Polo Poschiavo (Teil von “moving alps”) (INTERREG)

Diese Beispiele stimmen in vielen Punkten wie Zielsetzung, Visionen und auch Strategien mit der NRP überein. (Mehr zu den Projekten bzw. Programmen erfahren Sie auf den jeweiligen Homepages)

4.1 Ausgangslage

In der NRP wird von einer veränderten Ausgangslage gesprochen, mit den drei wichtigen regionalpolitischen Problemfeldern, die in engem Zusammenhang stehen:

Disparitäten

Es entstehen zunehmend regionale Disparitäten. Die Agglomerationen entwickeln sich zu Motoren des Wirtschaftswachstums. Jedoch verzeichnen auch sie, wie die peripheren Gebiete, im Zuge des globalen Standortwettbewerbs Strukturprobleme und teilweise einen Rückgang an Arbeitsplätzen. Aufgrund der grösseren Dichte von zukunftsorientierten Clustern sowie der grösseren Vielfalt von Arbeitsplätzen sind die Agglomerationen besser in der Lage, die Herausforderungen selbständig zu bewältigen.

Wachstumsschwäche

Die Schweiz gehört nach wie vor zu den reichsten Ländern der Welt, doch das Wirtschaftswachstum stagniert seit Jahren. Insbesondere in der Binnenwirtschaft stagniert die Produktivität.

Grössere Massstabebene

Aus wirtschaftlicher Sicht sind Regions- und Kantons Grenzen längst irrelevant geworden. An ihre Stelle treten strukturell zusammenhängende Grossregionen bestehend aus einem Zentrum, einem Agglomerationsgürtel und einem grösseren, oft komplementären Umland. Zudem weisen mehrere Grenzregionen eine besonders grosse Dynamik auf. Zwischen den nach wie vor kleinräumigen politischen und den neuen grossräumigen wirtschaftlichen Strukturen wächst die Spannung. Ländliche und periphere Gebiete werden in Zukunft nur dann gute Chancen haben, wenn es ihnen gelingt, Wachstums- und Entwicklungsimpulse aus den Zentren und den grösseren Wirtschaftsräumen zu nutzen (Global denken – lokal handeln)

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), sofern er vom Parlament und dem Volk angenommen wird, soll die Regionalpolitik entlasten und unterstützen.

Die Grundversorgungspolitik des Bundes wird gemäss Gesetzgebung ebenfalls Aufgaben übernehmen, welche in der Vergangenheit Sache der Regionalpolitik war.

Der Bundesrat hat sich mit seinem Bericht „Agglomerationspolitik des Bundes“ vom Dezember 2001 ausdrücklich zu einer Förderung der Städte und Agglomerationen (in ihnen wohnen heute 70% der schweizerischen Bevölkerung) bekannt. Damit soll sich die neue Raumordnungspolitik und somit auch die Regionalpolitik nicht nur auf Berggebiete und wirtschaftliche Problemgebiete beschränken, sondern sie soll flächendeckend werden. Es sind sogar grenzüberschreitende Kooperationen (INTERREG) denkbar.

Zudem hat der Bund die Nachhaltige Entwicklung zum Grundprinzip seiner Politik erklärt. Damit soll verhindert werden, dass das Wirtschaftswachstum zu Lasten der natürlichen Umwelt und dem sozialen Gleichgewicht geht.

Konzepte und Politiken auf Bundesebene die miteinbezogen werden müssen:

- Grundzüge der Raumordnung 1996

- Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung 2002
- Wachstumspolitik
- Bildung- und Innovationspolitik
- Agglomerationspolitik (Agglomerationsprogramme, Modellvorhaben)
- Bereiche der Ausgleichs- und Versorgungspolitik (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Grundversorgung in der Infrastruktur)
- Wirtschaftliche Bereiche mit besonderer Relevanz für den ländlichen Raum (Tourismuspolitik, Agrarpolitik, Waldpolitik)

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Region als räumliches Konstrukt flexibler werden soll. Die NRP widmet sich nach wie vor v.a. benachteiligten Regionen, sie soll nicht an Grenzen Halt machen und sie berücksichtigt die verschiedenen Sektoralpolitiken und grenzt sich von ihnen klar ab (Agglomerationspolitik).

4.2 Visionen der NRP

Die Vision der NRP setzt beim neuen Paradigma an, wie es das OECD in ihrem schon erwähnten Bericht (OECD 2001) definiert:

„Das neue Paradigma

- Regionalpolitik ist neu ausgerichtet auf alle Regionen, nicht nur auf benachteiligte.
- Das Ziel ist nicht länger, Investitionen mit Subventionen, Steuererleichterungen und anderen Anreizen in Regionen mit Schwierigkeiten zu locken. Vielmehr geht es darum, alle Regionen in die Lage zu versetzen, dass sie ihre Entwicklungspotentiale maximieren können (endogene Entwicklung). Auf „künstlich“ induzierte Entwicklung soll verzichtet werden. Investitionen sollten auf Grund von positiven Ertragserwartungen in einer Region getätigt werden, und nicht um von grosszügigen staatlichen Anreizen zu profitieren.
- Dies bedeutet aber kein abrupter Verzicht von Unterstützungsleistungen. Die ärmsten Regionen profitieren weiter vom Finanzausgleich und bestimmten finanziellen Anpassungen, wenn das eigene Einkommen nicht ausreicht, um ihre Verpflichtungen zu decken. Es geht allerdings nicht mehr darum, in allen Regionen das gleiche Mass an Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Vielmehr kommt es darauf an, vorteilhafte Rahmenbedingungen für die Unternehmensentwicklung zu sichern. Da eine solche Entwicklung von den Charakteristi-

ka der betreffenden Regionen abhängt, sollte eine entsprechende Infrastrukturpolitik auf Regionstypen aufbauen.

- Der Infrastrukturbegriff ist auf intangible Aspekte auszudehnen. Sie haben eine grundsätzliche Funktion in der Förderung von komparativen Vorteilen einer Region hinsichtlich endogener Entwicklung. Dafür stehen Massnahmen im Vordergrund, welche die Konkurrenzvorteile einer Region und ihre Attraktivität aus der Sicht von Unternehmen betrachten, beispielsweise Unterstützung in der Aufbereitung von Wissen (Aus- und Fortbildung, Weiterbildung), von Technologien und Innovationen. Die Massnahmen umfassen auch die Entwicklung des Unternehmenskapitals, die Beseitigung von Hindernissen zur Konkurrenzfähigkeit durch weniger Regulierungen und Kontrollen, Unterstützung in der Konfliktbewältigung, Massnahmen zur sozialen Stabilität und des Zusammenhalts, Förderung von „Entrepreneurship“ und Unternehmungsgründungen durch Gründerzentren und die gezielte Unterstützung von Unternehmensnetzwerken.
- Die Stärkung der Koordination („Governance“) zwischen allen beteiligten Akteuren umfasst zum Einen die vertikale Koordination der Regionalpolitik auf der nationalen Ebene mit den Politiken der Regionen und Städten. Dafür muss eine angemessene Verteilung der Verantwortlichkeiten und finanziellen Ressourcen auf die drei Ebenen (Staat, Region, Lokal) erfolgen. Die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten muss Hand in Hand gehen mit der Gewährung der Fiskalhoheit für die entsprechenden staatlichen Ebenen. Zum Zweiten müssen alle lokalen Akteure verstärkt in die Entscheidungen miteinbezogen werden. Lokale Beteiligungen sind der beste Weg, um Probleme optimal zu identifizieren. Dies umschliesst auch die horizontale Koordination sektoraler Politiken, um Lösungen so effektiv wie möglich umzusetzen, und um die richtigen Prioritäten zu setzen."

Wertschöpfung und Innovation sind im Fokus. Die längerfristige wünschbare Zukunftsvorstellung sieht starke Zentren und Agglomerationen, die als Entwicklungsmotoren für die Schweiz als Ganzes funktionieren.

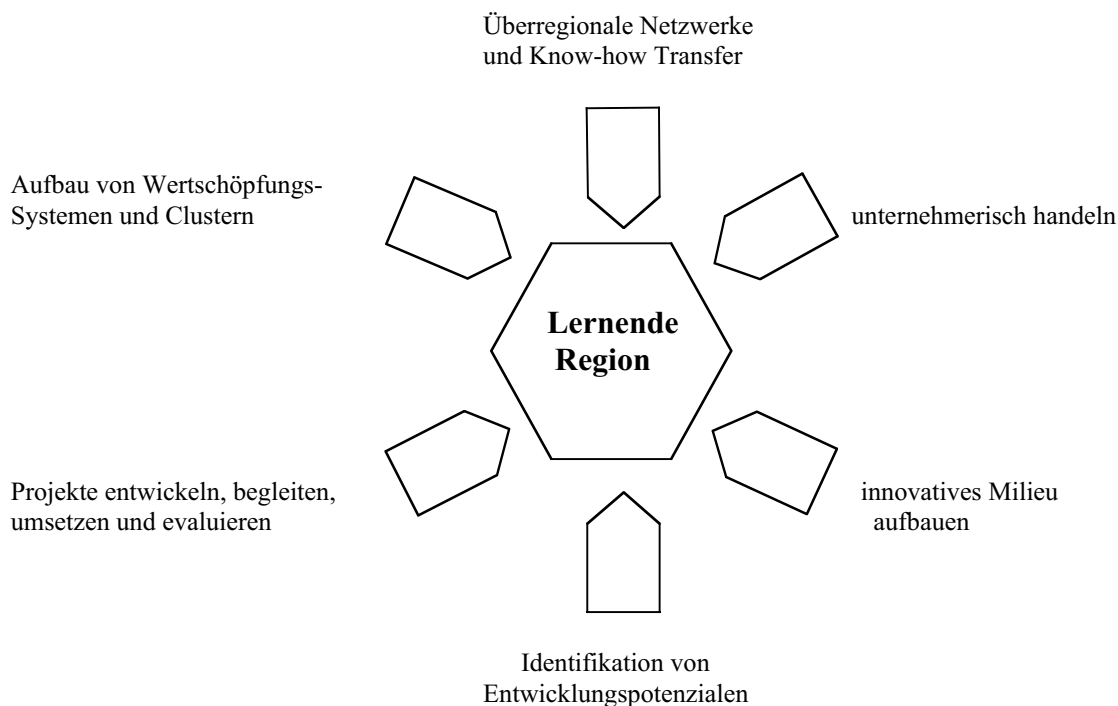
Die Visionen können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Benachteiligte Regionen sind die grössten Nutzniesser der NRP
- Regionen in der Peripherie leisten eigenständige und komplementäre Beiträge zur Wettbewerbsfähigkeit
- Starke Zentren (inkl. Regionszentren im Berggebiet) als Entwicklungsmotoren
- Wertschöpfung aus Entwicklungspotentialen
- Nachhaltige Entwicklung

- Beitrag zum Wachstum der Gesamt-Schweiz

Zusammengenommen ist die Vision der NRP, lernende Regionen entstehen zu lassen.

Eine lernende Region mit den sechs Kernleistungen:



Quelle: seco, Handout: „wie kommt die NRP in die Regionen“, Botschafter Eric Scheidegger, Mai 2004

4.3 Ziel der NRP

Das EVD beschreibt (S.33) dieses im Gesetzesentwurf (S.33) so:

„Die NRP hat das Ziel, die regionale Wettbewerbsfähigkeit einzelner Gebiete zu stärken und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beizutragen und einen Beitrag zu einer ausgeglichenen Entwicklung der schweizerischen Kantone und Regionen zu leisten.“

Die NRP setzt dabei auf die Wirkungskette Unternehmertum – Innovationsfähigkeit – Wertschöpfung. Diese soll die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, somit indirekt Arbeitsplätze schaffen und Disparitäten abbauen.

Der Einsatzperimeter ist flexibel. Die NRP fokussiert auf zwei räumliche Einsatzebenen: einerseits kleinräumliche, topografisch benachteiligte kleinere und andererseits auf kantonale und überkantonale, grossräumliche Regionen.

Neben der Erhöhung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit soll es zu einer Problemlösung potenzialarmer Talschaften führen.

4.4 Strategien der NRP

Die NRP soll mit drei Strategien arbeiten:

Strategie 1: Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Dies geschieht in der Region bzw. auf kantonaler Ebene. Modellvorhaben für die Zusammenarbeit auch in Agglomerationen werden durch die erwähnte Wirkungskette gestärkt.

Unternehmertum (Entrepreneurship)

- Verbesserung der Vorbedingungen für unternehmerische Initiativen
- Partnerschaften zwischen Zentren und Peripherien
- Regionalpolitik als Partner der Innovationspolitik und der Unternehmensförderung des Bundes

Innovationsfähigkeit

- Verbesserung der Nutzung des in den Regionen vorhandenen Wissens
- Förderung des Wissens-Transfers (Technopole, Gründerzentren usw.)

Wertschöpfungssysteme

- Identifikation, Entwicklung und Nutzung von regionalen Potentialen
- Aufnahme von Impulsen aus den Zentren und deren zweckmässige Inwertsetzung in der Peripherie

Strategie 2: Koordination mit Sektoralpolitiken

Wie in der Ausgangslage unter 4.1 beschrieben, muss die NRP mit den Sektoralpolitiken, die die Regionen betreffen, koordiniert werden. Dies soll auf Bundesebene mit verschiedenen

Instrumenten geschehen. wie auf der schon gegründeten Plattform innerhalb des EVD (sei es, dass sich die betreffenden Abteilungen austauschen -, oder sei es über die Raumordnungs-Konferenz (ROK).

Zudem soll mit der EU und den Nachbarländern kooperiert werden, indem die Politiken soweit wie möglich koordiniert und die Synergien maximiert werden.

Strategie 3: Entwicklung eines Wissenssystems und Qualifikation des Regionalmanagements

Hier geht es einerseits um die Beobachtung des Strukturwandels und das Monitoring. Es soll die zum Teil heute mangelhafte Evaluation bzw. deren Instrumente verbessern und als flankierende Massnahme frühzeitig erkannt werden, wenn Korrekturen vorgenommen werden müssen.

Andererseits geht es darum, ein einheitliches, landesweites Qualifikationssystem zu entwickeln.

Die Merkmale der Strategien sind folgende:

- Regionale Gesamtstrategie (Programme) anstatt isolierte Projekte
- Aktiv, d.h. bottom – up Innovation oder reaktiv statt nur Kopieren von guten Ideen
- Systematisierung von Wissenstransfer
- Längerfristiges finanzielles Überleben sichern
- Netzwerke und Partnerschaften (z.B. PPP) aufbauen

4.5 Instrumente der NRP

In der NRP gibt es eine räumliche Differenzierung des Mitteleinsatzes:

Regionalpolitische Massnahmen (grossräumig):

Hier kann die Ausrichtung kantonal oder überkantonale sein, da diesen Ebenen für Projekte und Programme im internationalen Standortwettbewerb wachsende Bedeutung zukommt. Die NRP sieht hier Mehrjahresprogramme (vier Jahre) sowie einen Kreditrahmen vom Bund vor. Weiter soll es eine Programmvereinbarung zwischen Kanton und Bund mit einem Globalbudget geben. Die Regeln hierfür sind, dass ein Monitoring bestehen muss, Evaluationen gemacht werden und es auch möglich ist, bei Nichterreichen der Ziele das Programm abzubrechen.

Diese Regeln werden in Leistungsvereinbarungen definiert. Die Einigung über die Projektziele erfolgt im partnerschaftlichen Austausch zwischen Bund, Kantonen und Projektträgern. Die Projekte sind auf überprüfbare Wirkungsziele auszurichten.

Jährlicher Aufwand: 30 Mio. CHF, Alimentierung via Budget

Stiftung Regionalentwicklung (kleinräumig):

Kleinere Regionen im topografisch stark unterteilten Berggebiet sollen eigenständige Beiträge zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz leisten können.

Dies sieht die NRP mit einer Stiftung für Regionalentwicklung vor. Gesuche für Programme und Projekte werden dem Kanton eingereicht, damit eine Abstimmung mit der kantonalen Strategie geschehen kann. Es sind Pauschalbeiträge vorgesehen und die Regeln sind dieselben wie bei den Regionalpolitischen Massnahmen (Monitoring, Evaluation, Abbruch)

Jährlicher Aufwand: 40 Mio. CHF, Vermögensäufnung durch IH – Fonds und Kantone

4.6 Rahmenbedingungen

Für die erfolgreiche Einführung der NRP hat das EVD folgende Rahmenbedingungen ausgearbeitet, welche sowohl die Region als auch die regionalen Akteure betreffen (vgl. SCHEIDEGGER, 2004):

- Grundqualifikationen (Handlungs-, Methoden- und Sozialkompetenz)
- Entfaltungsspielraum für regionale Akteure; mehr Autonomie gegenüber Bund, Kantonen und Gemeinden, abgesichert durch Leistungsvereinbarungen
- Angemessene Mittelausstattung der Region
- Gegenseitiger Austausch von Know-how zwischen den Teilräumen (auch Agglomeration – Peripherie)
- Controlling, Monitoring und Evaluation
- Requalifikation (Qualitätskontrolle)

4.7 Synoptischer Vergleich der bisherigen und Neuen Regionalpolitik

Die Unterschiede der bisherigen und der Neuen Regionalpolitik:

	Bisherige Regionalpolitik	Neue Regionalpolitik
Hauptanliegen	Abbau regionaler Disparitäten (Ausgleich zwischen Regionen)	Wettbewerbsfähigkeit von Regionen durch Unternehmertum, Innovationskraft und Wertschöpfungssystem Problemlösung potenzialarmer Tal-schaften
Stossrichtung	Infrastrukturförderung Einzelbetriebliche Förderung Netzwerkförderung	Förderung von Innovationsprozessen (Wertschöpfungssysteme und Cluster, Zugang zu Know-how, Nutzung von Impulsen aus Zentren), intensiviert Netzwerkförderung (z.B. PPP) Koordination mit Sektoralpolitiken, Know-how-Netzwerk Regionalentwicklung Regionale Gesamtstrategie vs. Isoliertes Projekt
Perimeter	Berggebiet, Wirtschaftliche Problemregionen (durch Desindustrialisierung stark betroffen)	Flächendeckend, gesamte Schweiz und Grenzregion als Bezugsrahmen für Programm- und Projektentwicklung
Masstabs-ebene	Kleinräumig Feste Abgrenzung (54 IHG-Regionen etc.)	Gross- und Kleinräumig Variable Geometrie Streben nach kritischer Masse (überregionale Kooperation)
Ansatzpunkte	Verbesserung der Standortfaktoren (Infrastruktur) Schaffung von Arbeitsplätzen (Diversifikation)	Wertschöpfung und Innovation Beachtung der Nachhaltigen Entwicklung
Entwicklungs-impulse	Von oben und unten	Von unten (Unternehmer, Innovatoren)
Aufgabe des Bundes	Förderung und Mitfinanzierung von regionalen Entwicklungskonzepten Genehmigung und Mitfinanzierung von Einzelprojekten	Förderung von Clustern und Netzwerken Unterstützung von Pilotprojekten Unterstützung der Selbstorganisation Aufstellen von Spielregeln Monitoring und Evaluation
Finanzierungs-Instrumente	Projektfinanzierung aus -IHG-Fonds -Jahreskrediten für spezifisch regionale Förderprogramme	Stiftung „Regionalpolitik“ Regionalpolitische Massnahmen (Mehrjahresprogramm)

Quelle: Neue Regionalpolitik, Zusammenfassung Schlussbericht, Februar 2003 mit eigenen Ergänzungen

5 Regionalmanagement in der NRP

Im erläuternden Bericht zum Bundesgesetz zur Neuen Regionalpolitik wird immer wieder von Regionalmanagement (RM) geschrieben. Doch was steht dahinter? In diesem Kapitel versuche ich anhand von Modellen und Konzepten aus der EU darzustellen, was damit gemeint ist. Der Begriff „Regionalmanagement“ wird unterschiedlich verwendet. Nichts desto trotz versuche ich hier eine Annäherung.

Meine Hypothese dazu ist, dass die NRP vom RM vieles übernommen hat.

5.1 Einführung in die Theorie des Regionalmanagement

Unter Management wird die zielgerichtete Führung eines Organisations- oder Handlungszusammenhanges (eines Unternehmens, einer Stadtverwaltung, einer Region) verstanden. LITKE, 1995, S 18, zit. nach FÜRST, 1998, S. 237 bezeichnet Management als „einen eindeutig definierten Prozess, bestehend aus Phasen der Planung, Organisation, Durchführung, Kontrolle, der über den Einsatz von Menschen zur Formulierung und Erreichung von Zielen führt“.

Der Begriff, ursprünglich für die Organisation eines effizienten Wirtschaftens eingesetzt, ist seit Jahren auch in der Stadt- und Regionalentwicklung gebräuchlich.

GUGISCH, et al., 1998, S. 136 stellen jedoch klar, dass man den Begriff nicht so ohne weiteres in die Regionalentwicklung übertragen kann:

„Management heisst dabei nicht Führen der Region im hierarchischen Sinne des Top-Managements als machtpolitische Durchsetzung von Entscheidungen. Vielmehr ist damit das Zusammenspiel der regionalen Akteure, die Umsetzung von Entwicklungskonzepten, die Generierung von Projektideen sowie die erfolgreiche Positionierung des ‚Unternehmens Region‘ im Wettbewerb zu organisieren und zu koordinieren gemeint.“

Regionalmanagement kann als regional verankerte Dienstleistung bezeichnet werden. Von zentraler Wichtigkeit ist der Projektbezug, die netzwerkartige Zusammenarbeit der verschiedenen in das Projekt eingebundenen Akteure und die kollektive Selbstorganisation. Das Konzept des RM's wird als dynamisch und prozessgebunden verstanden, im Gegensatz zum relativ statischen, planbezogenen Konzept der Regionalplanung.

Welcher Bedarf kommt im RM zum Ausdruck? Auf regionaler Ebene hat man es mit zwei Paradigmen zu tun, deren Grenzen sich immer mehr verwischen: Zum einen geht es um die regionale Strukturpolitik (Regionalpolitik), die stark ökonomisch bestimmt ist und auf ein Ineinandergreifen von innovationsorientierten (meist technologieintensiven) Ansätzen mit den Möglichkeiten einer endogenen Regionalentwicklung angelegt ist. Zum Zweiten wird das Instrumentarium der räumlichen Planung eingesetzt, insbesondere in Form der Landesplanung und Regionalplanung, durch welche langfristig wirksame Standort- und Nutzungsentscheidungen getroffen werden sollen. Das Verhältnis dieser beiden Handlungsbereiche zueinander ist prekär und unklar; meist handeln die betreffenden Akteure unabgestimmt nebeneinander, obwohl die örtlichen Verhältnisse zeigen, dass Koordination und Kooperation zweckmässig wären. Im Handlungsfeld Regionalmanagement werden somit praktikable Problemlösungen, Abstimmungen und Kooperationen organisiert, wie sie durch das Handeln der einzelnen Akteure oder Behörden allein nicht zustande kommen würden.

Entstanden ist das RM aufgrund eines Paradigmawechsels auch in der EU: Weg vom „top – down“ hin zu „bottom – up“ Strategien bzw. zu Mischformen. Wo früher die Regionalpolitik um Standortsicherung im Sinne zu erhaltender Arbeitsplätze bemüht war, setzt sich das RM für die Region als Ganzes ein, d.h. Rahmenbedingungen für die komplexen und sektorübergreifenden Dienstleistungen schaffen: Netzwerke, Grenzüberschreitungen, Stadt-Umland Gebiete und Internationalisierung.

RM umfasst mehr als eine personale Kompetenz- und Aufgabenbeschreibung. Es bezeichnet :

„...die umsetzungsorientierte Initiierung und Weiterführung querschnittorientierter Regionaler Entwicklungsprozesse durch qualifiziertes Personal auf Grundlage der Entwicklungsvorstellungen regionaler Akteure bei Beachtung externer Rahmenbedingungen.“ (MAIER und OBERMAIER 2000)

Zusammengefasst können aus der vorhandenen Literatur folgende Aufgabenfelder von RM genannt werden:

- Wirtschaft und Arbeitsmarkt
- Tourismus und Landwirtschaft
- Kultur und Bildung
- Umwelt
- Verkehr

5.2 Ziele des RM

Oberziel des Regionalmanagement, ist die Absicherung und Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Die NRP tendiert klar in dieselbe Richtung.

Dies wird mit folgenden Feinzielen erreicht:

- Erarbeiten von Visionen, Leitbildern und Entwicklungsstrategien
- Initiierung und Steuerung von Entwicklungsimpulsen und –prozessen
- Herstellung eines regionalen Konsenses zur Stärkung der innerregionalen Identität und des ausserregionalen Wettbewerbs
- Zusammenführung, Bündelung und Koordinierung der regionalen Ressourcen in fachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht zu Synergieeffekten
- Aktivierung, Stärkung und Nutzung des Humankapitals und die damit verbundenen kreativen Milieus
- Mobilisierung regionaler/sektoraler Innovations-Potenziale
- Bereitstellung von Informationen zur regionalen Entwicklung
- Herausgabe von Beratungs- und Entscheidungshilfen sowie Handlungsempfehlungen
- Angebot von Konfliktregelungsmechanismen und Konsensfindungsansätzen
- Umsetzung konkreter Planungen, Massnahmen und Projekte durch Projektmanagement
- Kontinuierliche Evaluation und ein fortlaufendes Coaching als Mittel der Selbstverantwortung und Selbststeuerung

In der Literatur wird zum Teil zwischen Regionalmanagement und Regionalmarketing unterschieden. Wobei die Ziele des Regionalmarketings folgende sind:

- Präsentation der Region nach innen und nach aussen
- Stärkung des Standortes, Positionierung im nationalen und internationalen Wettbewerb
- Imagepflege und –verbesserung (Selbst- und Fremdimage)
- Attraktivitätssteigerung
- Förderung der Vernetzung und Kooperation in der Region
- Schaffung eines gemeinsamen Problembewusstseins und darauf aufbauend ein regionales Selbstverständnis
- Stärkung der Identität bzw. Schaffung eines „Wir-Gefühls“

- Entwicklung eines einheitlichen Raumes
- Nutzung und Pflege des endogenen Potenzials einer Region
- Bestandspflege von Unternehmen
- Neuansiedelung von Unternehmen und damit Schaffung von Arbeitsplätzen
- Förderung von Motivation, Kreativität und Innovation

Regionalmarketing ist in der Praxis ein regionales Entwicklungs- und Führungskonzept, das bewusster als das Regionalmanagement auf eine regionale Positionierung nach innen und aussen achtet bzw. diese entwickelt. Es erreicht dies über spezifische Kommunikationsmassnahmen sowie ein Mobilisierungs- und Koordinationskonzept für die Entscheidungsträger in der Region.

Es zeichnet sich ab, dass sich unter dem Begriff Regionalmanagement die unterschiedlichen Funktionen fassen lassen, die in der Regionalentwicklung nötig sind: Kompetenzen im Bereich Entwicklung, Planung und Beratung, Management und Umsetzung, Marketing und Kommunikation. Deshalb arbeite ich im Folgenden nur noch mit dem Begriff „Regionalmanagement“.

Um die Ziele des Regionalmanagements erreichen zu können, bedarf es laut Scheer et al. (SCHEER et al., 1998, S.18ff) vier wichtige Kernleistungen, die sie wie folgt definieren:

- Information
- Beratung/Betreuung
- Projektentwicklung
- Entwicklung des regionalen Netzwerkes der Akteure

Information

Hier ist besonders Information zu konkreten Projekten gemeint, die transparent für alle beteiligten Akteure sein sollen, um so gezielt daran arbeiten zu können. Weiters ist eine Hauptaufgabe des Regionalmanagements Information über Fördermittel der verschiedenen Ebenen zu geben und den beteiligten Akteuren hierbei eine Hilfestellung zu bieten.

Beratung/Betreuung

Die Beratungstätigkeit zielt auf die regionalen Akteure und unterstützt deren Projektentwicklung. Im Weiteren wird der Einbezug von Experten aus vielen verschiedenen

Bereichen gefördert. Wichtig dabei ist, zwischen diesen auch zu vermitteln, die beteiligten Akteure also an einen Tisch zu bringen.

Projektentwicklung

Diese wird immer mehr zur Kernaufgabe des Regionalmanagements. In diesem Zusammenhang sind nachstehende Leistungen von Bedeutung:

- Aktivieren und Vernetzen von Akteuren
- Moderation und Organisation von Projektentwicklungsprozessen
- Übernahme von Projektleitung und Projekträgerschaft zu diversen Projekten
- Ressourcensicherung

Entwicklung eines Netzwerkes von Akteuren und Systemen

Entscheidend für die Qualität des Netzwerkes, das für ein funktionierendes Regionalmanagement Voraussetzung ist, sind:

- Eigentümerbeziehung zu Gemeinden und regionalen Akteuren
- Beziehungen zu Partnern
- Beziehungen zum Land (Kanton, Bund)
- Beziehungen zu Kunden

Es reicht nicht, wenn das Regionalmanagement einer Region sich in einem Punkt besonders engagiert bzw. sich besonders spezialisiert. Wichtig ist die Ausgewogenheit zwischen den einzelnen Schlüsselaufgaben. Jede Methode ist wichtig und die Vernetzung derselben im regionalen Kontext macht gerade die Stärke des Regionalmanagements aus.

5.3 Räumlicher Wirkungskreis von Regionalmanagement

Für Regionalmanagement stehen in der Regel keine vordefinierten Raumeinheiten zur Verfügung. Eine „optimale“ Abgrenzung von Managementregionen kann nicht empfohlen werden, da in den Teilräumen jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen (zum Beispiel politische Befindlichkeiten, traditionelle Rivalitäten, Entwicklungsunterschiede) vorherrschen. Zudem hängt der räumliche Zuschnitt von Regionalmanagement auch stark von dessen individueller Ausrichtung und Schwerpunktsetzung ab. Somit gilt es, für jedes Regionalmanagement das eigene „Optimum“ bezüglich der Regionaldimension und –abgrenzung zu finden. Dies ist

eine Übereinstimmung mit der NRP, wo die Region auch als flexible Geometrie verstanden wird (vgl. GEIBENDÖRFER et al., 2003).

In Deutschland zum Beispiel gibt es vier Ebenen von Regionalmanagement:

1. Kommunale Allianzen
2. Landkreisinitiativen
3. Regionalmanagement auf grossräumiger Ebene
4. Grenzüberschreitendes Regionalmanagement

Für ein effizientes Regionalmanagement sind die Faktoren „regionale Akzeptanz“ (Akzeptanz und Durchsetzungsvermögen in der Region) und „Tragfähigkeit“ (Durchsetzungskraft nach aussen, Finanzierungsmöglichkeiten) Voraussetzung. Die Vorteile kleinräumiger Managementmodelle liegen in ihrer relativ hohen Akzeptanz und politischen Durchsetzungsfähigkeit in der Region. Grossräumige Ansätze weisen zwar in der Regel eine höhere Durchschlagskraft nach aussen auf, ihre regionale Akzeptanz ist allerdings geringer ausgeprägt. Grenzüberschreitende Ansätze können eine relativ hohe regionale Akzeptanz und eine hohe Tragfähigkeit am besten vereinen. Dies muss auch in der NRP berücksichtigt werden.

5.4 Organisationsformen

Bei den in Deutschland, Österreich aber auch in der Schweiz entwickelten und angewandten Managementtätigkeiten auf regionaler Ebene gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Organisationsformen. Es sind aber in den meisten Fällen auch Gemeinsamkeiten festzustellen (vgl. EBELRE, ILLIGMANN, SIMON, 2000, S. 36): Es existiert ein übergeordnetes Gremium, das Grundsatzentscheidungen fällt und auch die politische Verantwortung trägt. Zum Anderen werden die umsetzungsorientierten Entscheidungen im operativen Geschäft von einem leitenden Gremium getroffen. Ebenso gibt es in den meisten Fällen eine Geschäftsstelle, die die Verwaltung, die Organisation und die Projektbetreuung inne hat und es werden Arbeitskreise (Arbeitsgruppen) eingesetzt um Ideen, Leitbilder und Massnahmen auszuarbeiten. In knapp der Hälfte der Regionalmanagement-Initiativen finden diese Unterstützung von einem Fach- und Expertenbeirat.

Denkbar sind folgende rechtliche Organisationsformen:

Organisation mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft

- Regionalplanung
- Kommunale Zweckverbände
- Kommunale Gebietskörperschaften
- Regionale Planungsverbände
- Regionalverbände
- Umlandverbände

Organisation in halb-privater/halb-öffentlicher Trägerschaft

- (Gemeinnützige) GmbH
- Entwicklungsagenturen
- Institutionalisierte LEADER-Aktionsgruppen (LAG)

Organisation in privatrechtlicher Trägerschaft

- Eingetragene Vereine
- Einfache Gesellschaft
- Grenzüberschreitende Euregios
- Stiftungen (vgl. NRP)
- Akademien
- Firmen, Institute, Aktiengesellschaft
- Genossenschaft

Organisationen in öffentlicher Trägerschaft ohne Rechtsbindung

- Kommunale Arbeitsgruppen
- Kommunale Zweckvereinbarungen

Organisationen in freiwilliger Zusammenarbeit ohne rechtliche Verankerung

- (moderierte) Regionalkonferenzen
- Regionalforen
- Arbeitsgruppen, Arbeitskreis
- Koordinierungs- und Lenkungsausschüsse

Welche dieser Organisationsformen die beste ist, lässt sich nur nach ihrer zentralen Ziel- und Aufgabenstellung sowie der angestrebten Handlungsfähigkeit bewerten:

- Ist der Aufbau eines regionalen Formulierungs- und Steuerungsprozesses das Ziel, so bietet sich die Einrichtung eines „Vereins“ oder eines „Regionalforums“ an. Ein weiterer Vorteil dieser beiden Modelle ist die schnelle und wenig aufwändige Gründung und Etablierung.
- Steht das Projektmanagement und die Erschliessung zusätzlichen Kapitals im Vordergrund, so ist die Einrichtung einer GmbH oder eines öffentlich-rechtlichen Träger-schaftsmodells die bessere Wahl.

5.5 Planungsprozess des RM

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Managementprinzips auf regionaler Ebene ist ein pragmatisch durchschrittener Planungsablauf notwendig. Regionalmanagement muss Prozesse mitgestalten (initiieren, organisieren, inhaltlich orientieren), die zum gewünschten Erfolg führen können (vgl. FÜRST, 1995, S. 256). Ein gut strukturierter Prozessablauf ist dafür die notwendige Basis und macht weiters die Planungsabsichten und die durchzuführenden Projekte transparent und klar. Eine Vorgehensweise, die mit einer gründlichen Grundlagenforschung startet, schafft Verständnis bei Bevölkerung und Politikern und damit auch die notwendige Unterstützung für die Projektentwicklung und Umsetzung.

Der Planungsprozess beginnt mit einer umfassenden **Situationsanalyse**, die in ein Stärken- und Schwächen-Profil der Region führt und auch Risiken und Chancen der Region definiert (SWOT-Analyse). Damit sind Probleme aber auch Stärken einer Region klargelegt und für alle Akteure ersichtlich.

Im nächsten Schritt geht es darum, **Ziele** für die zukünftige Entwicklung festzulegen und ein **Leitbild** zu erstellen, das die erwünschte zukünftige Position der Region als Lebens- und Wirtschaftsraum festlegt und alle weiteren Planungen auf diese Entwicklungsvorstellung lenkt. Von dieser strategischen Planung nimmt der Planungsprozess im nächsten Schritt schon konkretere Formen an. Die operative Planung ist jener Teil im Ablauf, der die konkreten **Massnahmen** entwickelt und für die Umsetzung derselben zuständig ist. Am Ende des Planungsprozesses steht die **Evaluation**, die sich in zwei Bereiche teilt: Einerseits ist es notwendig, die Ergebnisse des Prozesses zu kontrollieren und zu bewerten, andererseits muss auch der Planungsprozess mit seinen einzelnen Phasen analysiert und die Konsequenzen daraus dargestellt werden.

5.6 Berufsbild der Regionalmanager/-innen

Der Verein Regionalmanagement Österreich hat für ein Berufsbild Regionalmanagement definiert (vgl. www.rm-austria.at/berufsbild.asp am 02.01.2004).

Die wesentlichen Kernkompetenzfelder für ein modernes und effizientes Regionalmanagement werden dort so festgelegt:

- Regionskompetenz
- Sozialkompetenz
- Projektkompetenz
- Prozesskompetenz

Je nach Kompetenzfeld sind klar unterschiedliche Rollenbilder zu erkennen und zu definieren. Es gilt diese Rolle in einer Person zu vereinen und sie als „Werkzeuge“ für die Regionalentwicklung einzusetzen.

Regionskompetenz

Der oder die Regionalmanager/-in ist hier als Wissende/-r und Beratende/-r tätig.

Das heisst, einerseits verfügt er/sie über die Kenntnisse der Region als solches, das Wissen über Akteure, über spezifische regionale Zusammenhänge, Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen. Andererseits sind es die Kenntnisse der Organisations- und Verwaltungslogiken der Gemeinden, regionalen Verwaltungen und Interessensvertretungen.

Sozialkompetenz

Hier agiert der oder die Regionalmanager/-in in der Rolle als federführende/-r Akteur/-in.

Es geht darum, als Integrationsfigur in der Region zu wirken und mit möglichst vielen Akteuren konstruktiv zu arbeiten. Zuhören, aktivieren, verstärken, moderieren, vermitteln, koordinieren sind in diesem Zusammenhang geforderte Tätigkeiten.

Ein sehr wichtiger Aspekt ist die Gestaltung der Beziehungen und Zusammenarbeit mit den Interessensvertretern auf Behördenebene. Es geht nicht nur darum, formell und informell gut zu kommunizieren, sondern auch eine Grundlage für eine zielgerichtete, langfristige Zusammenarbeit zu schaffen.

Ziel ist es, diese strategischen Partnerschaften so auszubauen, dass Zeit- und Energieaufwand bei konkreten Kooperationen minimiert werden.

Projektkompetenz

Hier kommt die Rolle als Spezialist/-in und Projektbegleiter/-in zum Zuge. Dazu gehören Moderations- und Präsentationsfähigkeiten wie auch Kenntnisse im Bereich Projektmanagement, Projektplanung und –umsetzung.

Projektkompetenz bedeutet auch, für Projekte geeignete Projektträger bzw. Auftraggeber zu finden und einen Markt für diese Projekte zu erschliessen.

Prozesskompetenz

Hier agiert der/die Regionalmanager/-in als Spezialist/-in und Projektbegleiter/-in.

Ein ausgewogenes Theorie-Praxis-Verhältnis muss mit dem Selbstverständnis als „Umsetzer/-in“ mithalten.

Um die verschiedenen Kompetenzen zu erwerben, gibt es inzwischen in ganz Europa verschiedene Aus- bzw. Weiterbildungsangebote.

Hier eine Auswahl:

- Europäischer Universitätslehrgang für Regionalentwicklung (EUR - MAS)
- Master of Advanced Studies – Regionalmanagement (MAS – Regionalmanagement)
- Nachdiplomstudium Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung (NDS GSR)
- Fachfortbildung Raummanagement und –beratung
- Weiterbildungsstudium zum/zur City-/ und Regionalmanager/-in
- Fortbildung zum/zur Regionalberater/-in / Regionalmanager/-in

5.7 Finanzierung

Die Frage der Finanzierung bezieht sich v.a. auf die institutionelle Finanzierung des Regionalmanagements. Es herrscht Konsens, dass die Finanzierung sowohl Aufgabe des Staates als auch der Regionen ist. Regionalmanagement ist am ehesten über eine Mischkalkulation, die auch privates Kapital einschliesst, finanzierbar.

Der Einbezug privaten Kapitals in das Regionalmanagement in Form von PPP (public-private-partnership) ist als Finanzierungsmöglichkeit zukünftig von grosser Bedeutung. Hierbei besteht jedoch die Gefahr, dass dadurch hoheitliche Ziele des Regionalmanagements als

Beitrag zur Regionalentwicklung zugunsten individueller privater Interessen zurückgedrängt werden. Private werden sich nur dort beteiligen, wo eine Zielkonvergenz besteht. Konkret bedeutet dies, dass privates Kapital insbesondere in wirtschafts- und strukturpolitisch orientierte Regionalmanagementkonzeptionen fließen wird.

Auch in der Schweiz wird mehr und mehr auf Sponsoring als Finanzierungsform zurückgegriffen. Grosse Firmen wie Nestlé oder Kraft-Jacobs-Suchard finanzieren beispielsweise bevorzugt naturbezogene Projekte. Damit wird die Aufgabe des Fundraising für das Regionalmanagement zu einer weiteren wichtigen Aufgabe.

6 Einschätzung der NRP

Ist die NRP ein brauchbares Instrument für die Regionalentwicklung?

Die Hochschule für Soziale Arbeit in Luzern (HSA) definiert Regionalentwicklung, im Nachdiplomstudium (NDS) Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung (GSR), folgendermassen (PETER UND MÜLLER 2002):

„GSR fördert Prozesse mit Hilfe derer...

...Gemeinden, Städte und Regionen ihre eigenen Stärken und Potentiale nutzbar machen können.

...Gemeinden, Städte und Regionen mit ihren natürlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen auf die Dauer funktionsfähig erhalten werden kann.

...Engagement und Identifikation der Bürger/-innen für den eigenen Ort gewonnen werden können.

...die Lebensqualität der Bewohner/-innen erhalten oder gesteigert wird.“

Aus meiner Sicht sind diese Ziele ähnliche den Visionen der NRP, vor allem die „Lernende Region“ ist sicherlich zukunftssträftig.

Die NRP, so wie sie definiert wurde, ist meines Erachtens sehr wirtschaftslastig, die Ökonomie ist überstark vertreten. Dies wird vor allem aus dem Ziel der NRP ersichtlich, nämlich der Wirkungskette Unternehmertum – Innovationsfähigkeit – Wertschöpfung. Die Ökologie und das Soziale nehmen für mich zu wenig Raum ein. In den Strategien sind sie kaum erkennbar,

obwohl die Nachhaltige Entwicklung in der Vision erwähnt ist. Das heisst, das Dreieck der Nachhaltigen Entwicklung steht in einem Ungleichgewicht

Eine weiteres Fragezeichen möchte ich hinter den Anspruch setzen, den die NRP erhebt sowie zu den dafür freigemachten Gelder. Auch hier besteht aus meiner Sicht ein Ungleichgewicht. Die 70 Mio. Franken jährlich sind im Vergleich zu anderen Geldern (Subventionen in die Agrarwirtschaft u.ä.), die in die Regionen fliessen, ein kleiner Beitrag. Deshalb die Frage: Wie und wer macht wirklich die Regionalpolitik? Ausserdem stellt sich mir die Frage, für was die eher bescheidenen 70 Mio. Franken tatsächlich verwendet werden. Wird es möglich sein, wirklich innovative und risikoreiche Programme und Projekte zu finanzieren oder wird tendenziell auf „sichere Werte“ gesetzt werden?

Sehr positiv an der NRP finde ich der Gedanke der Nutzung der vorhandenen Potenziale und Ressourcen. Hier sehe ich eine grosse Chance für Regionen, die sich für die ganzheitliche Entwicklung ihrer Region, mit ihren eigenen Ressourcen und Synergien, einsetzen.

Die zweite Strategie (siehe 4.4) erscheint mir als sehr komplex und auch schwierig umsetzbar, aber für eine erfolgreiche Implementierung immens wichtig. Doch auch hier die Frage: Wie viel Gewicht wird die NRP neben all den anderen Sektoralpolitiken haben?

Hier erachte ich die Abstimmung und Kommunikation zwischen den Kantonen sehr wichtig. Viele Kantone wissen oft nicht, was in ihren Nachbarkantonen gemacht wird. Projekte werden nicht koordiniert. Dies ist auch in der NRP nicht klar gelöst. Das Risiko der reinen Kantonalpolitik besteht weiterhin aus meiner Sicht.

Die dritte Strategie ist für alle Absolvent/-innen des NDS GSR natürlich sehr bedeutend: Die Professionalisierung der regionalen Akteure und die Qualifikation des Regionalmanagements. Es muss eine Regionalpolitik oder eben ein Management eingeführt werden, das auch über die Legislaturperiode der gewählten Behörden hinaus geht. Dies bedeutet, es könnten zukünftige Arbeitsfelder für uns sein.

Dies immer unter der Voraussetzung, das Gesetz und der Neue Finanzausgleich werden vom Parlament angenommen, was noch offen ist.

Es gibt neben den erwähnten noch andere fragliche Elemente der NRP.

Zum Beispiel ist die Cluster-Theorie, wie sie in der NRP für die Schweiz vorgesehen ist, sehr umstritten. Solche Cluster sind zwar in der Schweiz nicht neu, denn die Zusammenarbeit in der Textilindustrie in der Ostschweiz zum Beispiel ist schon sehr alt, oder auch in Basel kann

im Bereich der Chemie- und der Pharmaindustrie von einem Cluster gesprochen werden. Doch diese sind „natürlich“ gewachsen und wurden nicht vom Staat initiiert.

Der Staat will weg von der traditionellen Unterstützung von Infrastrukturaufgaben von Berg- und Randregionen hin zur gezielten Förderung „wirtschaftlicher Potentiale und Kooperationen“, die auf Zentren ausgerichtet sind (seco, 2003, Schlussbericht zur NRP, S.50). Die Regionalpolitik soll nicht nur ausgleichend wirken, sondern auch die „regionale Wettbewerbsfähigkeit“ stärken (ebenda, S. 48). So sollen mit Steuermitteln in verschiedenen Regionen Cluster aufgebaut und gefördert werden. Damit würde der Staat nicht wie bis anhin die politischen Gemeinden sondern neu die privaten Unternehmen fördern.

Es soll unternehmerisches Denken und Handeln (Entrepreneurship) angeregt und geschaffen werden. Dies bedeutet, dass Berg- und Randgemeinden, die bis heute bei ihren Infrastrukturaufgaben vom Bund unterstützt wurden, vom Bund keine direkte Hilfe mehr erhalten. Diese Aufgabe soll den Kantonen obliegen, die vom Bund durch den NFA mehr Geld bekommen sollen. Ob dieses Geld dann auch wirklich in den Gemeinden ankommt, ist fraglich. Dazu kommt eine Ausdünnung des Service Public, der bereits im vollen Gange ist. Somit könnten abgelegene Landstriche und Bergregionen, die nicht in die neue Politik einbezogen werden, könnten „passiv saniert“, d.h. „sozialverträglich“ aufgegeben und entleert werden.

Einer der prominentesten Kritiker der Reformansätze ist Professor Silvio Borner von der Universität Basel. Er sieht die Hauptursache der wirtschaftlichen Stagnation im „Staatsversagen“, d.h., in der Verschlechterung der staatlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren: Die Staatsausgaben und Steuerbelastung haben im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt überproportional zugenommen. Die Staatsverschuldung ist besorgniserregend. Dass die staatlichen Aktivitäten viel stärker gewachsen sind als die Wirtschaft, wirke wie ein „Klotz am Bein“ und lähme den Unternehmungsgeist, so Borner (BORNER, 2002). Er kommt in seinem zwanzigseitigen Gutachten zum Schluss: Die Regionalpolitik des Bundes „sollte sich in Zukunft wieder vermehrt auf ihre ureigene Aufgabe zurückbesinnen: den regionalen Lasten- und Finanzausgleich“.

Wie schon mehrfach erwähnt, lehnt sich die NRP sehr an die Regionalpolitik der EU. So finanzieren die Strukturfonds der EU ebenfalls grenzüberschreitende innovative Programme und Projekte, die das Wirtschaftswachstum, die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern. Es scheint, es gehe bei der NRP also um den „autonomen Nachvollzug“ von EU-Strategien.

„Auch beim Geringsten, was wir absichtlich tun, ist das allermeiste unabsichtlich.“

Nietzsche

7 Literaturverzeichnis

BORNER, S., 2002, Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung? Eine kritische Analyse zuhanden des seco. Basel

EBERLE, ILLIGMANN, SIMON, 2000, DSSW – Leitfaden. Regionalmarketing in Deutschland – eine aktuelle Bilanz. – Berlin, (=DSSW-Schriften, Nr. 35).

FÜRST, D., 1998, IV.3 Projekt- und Regionalmanagement. – In: Methoden und instrumentelle räumliche Planung. Handbuch. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover, S. 237 – 253.

GEIßENDÖRFER, M., MAIER, J., RAHN, T., SEIBERT O., STOIBER, M., 2003, Handbuch erfolgreiches Regionalmanagement, Bayreuth-München-Triesdorf,

GUGISCH, I., J. MAIER und F. OBERMAIER, 1998, Regionales Management zur Gestaltung und Koordination kommunaler und regionaler Entwicklungsprozesse. – In: Raumforschung und Raumordnung, 56, S. 136 – 142.

MAIER, J. und F. OBERMAIER, 2000, Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa. Chance für Bayern. Herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. – Bayreuth und München.

OECD 2001: OECD Territorial Outlook. Paris: OECD

PETER, C. und MÜLLER, E. 2002, Handout zum NDS GSR „Was ist Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung?“

SCHEER, G., L. BAUMFELD und H. BERTL, 1998, Regionalmanagement in Österreich. Eine Zwischenbilanz im Auftrag des Bundeskanzleramtes. Abschlussbericht. – Wien, Köln und Weimar.

SCHEIDEGGER, E., 2004, Handout zur Weiterbildungsreihe: Vorbereitung auf die Neue Regionalpolitik der Schweiz. „Wie kommt die NRP in die Regionen?“ - Basel

Staatsekretariat für Wirtschaft (seco), 2003, Neue Regionalpolitik, (Zusammenfassung) Schlussbericht. Basel, Zürich

THIERSTEIN, A., H. BEHRENDT, 2001, Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik. Ein Bericht im Auftrag des Staatssekretariat für Wirtschaft (seco). – Zürich

Rechtsgrundlagen:

Gesetzesentwurf: Neue Regionalpolitik. Bundesgesetz über Regionalpolitik und erläuternder Bericht

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft