

Ergebnisblatt #02

WiGe Prozesse der NRP-
 Umsetzung: überregionale,
 interkantonale und
 internationale Kooperation



Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumplanung

INHALT

1. Informationen zur Veranstaltung	2
2. Programm & Ziele	3
Programmpunkte	3
Ziele der zweiten Sitzung	3
3. Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit des Kantons Bern	3
4. Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumordnung	8
Grundlegendes und Handlungsbedarf	8
Aufgaben des Regionalmanagements im Handlungsfeld	
Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumentwicklung	8
Potenziale einer verstärkten Zusammenarbeit	9
Folgerungen	9
Fazit	10
5. Praxisfenster	10
Verein seeland.biel/bienne	10
6. Literaturtipps	12
Referenzen	12
7. Besondere Hinweise	12

Ergebnisblatt

Dieses Ergebnisblatt hat den Stellenwert eines aufgearbeiteten und bearbeiteten Protokolls. Es soll den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Wissensgemeinschaft helfen, wichtige Ideen, Gedanken, und Arbeitsschritte festzuhalten, ist aber klar als Teil eines noch nicht abgeschlossenen Arbeitsprozesses zu verstehen. Alle Seiten werden deshalb mit einem «work in progress»-Stempel gekennzeichnet.

Das Ergebnisblatt macht das in den Wissensgemeinschaften erarbeitete Wissen der gesamten Regionalentwicklungs-Community zugänglich. Es richtet sich somit an alle Akteurinnen und Akteure im Regionalentwicklungsbereich, die Interesse an den im Ergebnisblatt behandelten Themen haben.

1. INFORMATIONEN ZUR VERANSTALTUNG

Wissensgemeinschaft «Prozesse der NRP-Umsetzung: überregionale, interkantonale und internationale Kooperation»

Typ der Veranstaltung

Wissensgemeinschaft, 2. Sitzung

Ort & Datum

von Rütte-Gut, Sutz-Lattrigen (BE), 23. Juni 2009

Kontakt

Johannes Heeb (johannes.heeb[at]regiosuisse.ch)

Teilnehmende

Sebastian Bellwald, regiosuisse

Thomas Berz, Verein seeland.biel/bienne

David Bourdin, AGRIDEA

Matteo Oleggini, Associazione dei Comuni e Regioni di Montagna Ticinesi

Michel Rey, ancien Secrétaire général de la CEAT, consultant indépendant

Download des Dokuments

www.regiosuisse.ch/download/regiosuisse-publikationen/

Sprachen

Die Ergebnisblätter der regiosuisse-Wissensgemeinschaften erscheinen auf Deutsch und Französisch.

Titelbild

Flugaufnahme des Seelands. Foto: Walter Imber.



Teilnehmende der Wissensgemeinschaft «Prozesse der NRP-Umsetzung: überregionale, interkantonale und internationale Kooperation» am 23. Juni 2009 in Sutz-Lattrigen (BE).



2. PROGRAMM & ZIELE

Programmpunkte

- **Begrüssung und Präsentation von Arbeitsmethodik und Arbeitsform:** regiouisse-Wissensgemeinschaften bieten die Möglichkeit, praxisnahes und konkretes Wissen, Erfahrungen und Strategien zur Regionalentwicklung und zur Neuen Regionalpolitik (NRP) auszutauschen und aufzuarbeiten.
- **Arbeitsblock 1:** Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumentwicklung. Inputreferat durch Christoph Miesch, Vorsteher des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) und anschliessende Diskussion.
- **Arbeitsblock 2:** Fortsetzung der Diskussion vom Morgen: Wie kann die Zusammenarbeit zwischen Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik und Raumentwicklung gewinnbringend verbessert werden?
- **«Austauschfenster»:** Offener Austausch von Problemen, Erfahrungen, Ideen, Instrumenten und Methoden.
- **«Praxisfenster»:** Praxisfenster durch Thomas Berz, Verein seeland.biel/bienne: Aktivitäten von seeland.biel/bienne im Bereich Regionalentwicklung, Agglomerationspolitik und Raumentwicklung, Rolle des Regionalmanagements in diesem Bereich.

Ziele der zweiten Sitzung

- Aufzeigen von Möglichkeiten und Potenzialen der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumentwicklung.
- Diskussion über Aufgaben des Regionalmanagements im Bereich Agglomerationspolitik, Raumentwicklung.
- Analysieren von Beispielen der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Regionalentwicklung (Regionalmanagement), Agglomerationspolitik und Raumentwicklung/Raumplanung.

3. STRATEGIE FÜR AGGLOMERATIONEN UND REGIONALE ZUSAMMENARBEIT DES KANTONS BERN

Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) des Kantons Bern

Die Entwicklungen im Bereich Konsum, Wohnen, Arbeiten und Freizeit führen zu einer immer grösser werdenden Mobilität der Bevölkerung. Diese Mobilität findet in funktionalen Räumen und ohne Rücksicht auf politische Grenzen statt. Politische Räume stimmen aber selten mit funktionalen Räumen überein. Nur schon in der Agglomeration Zürich sind beispielsweise sieben verschiedene Kantone vertreten. Es braucht also, um eine nachhaltige und koordinierte Entwicklung zu erreichen, übergeordnete Formen der Zusammenarbeit. Auch das Agglomerationsprogramm des Bundes fordert interkommunale Plattformen zur besseren Abstimmung von Siedlung und Verkehr.

Auslöser für eine neue Strategie

Die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) im Kanton Bern hatte also, nebst den oben genannten generellen Entwicklungstendenzen, verschiedene Auslöser:

- Im Jahre 2002 entwickelte der Kanton Bern einen neuen kantonalen Richtplan. Dieser definiert sechs Agglomerationsräume: Bern, Biel, Thun, Interlaken, Burgdorf und Langenthal. Diese Räume sind im Richtplan als privilegierte Standorte für Wohnen, Arbeiten, Bauzonen etc. definiert. Es brauchte deshalb neue Formen der Kooperation, damit die ländlichen Gebiete nicht zurückbleiben.
- Im Kanton Bern gibt es eine Vielzahl von Entscheidungsgremien, die alle unterschiedliche Aktionsperimeter haben: Gemeinden mit Gemeindegrenzen, Kantone mit ihren Kantonsgrenzen, des Weiteren Verwaltungskreise, IHG-Regionen, Planungsregionen, regionale Kultur- und Verkehrskonferenzen, die Perimeter des Agglomerationsprogramms etc.: Eine gute Abstimmung der weiteren räumlichen Entwicklung ist mit so vielen Entitäten mit unterschiedlichen Wirkungspereimetern schwierig.
- Der Regierungsrat des Kantons Bern wollte aus diesen Gründen die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden fördern und hierfür ein neues Modell mit einer Regionalkonferenz ermöglichen. Damit sollen die Verkehrs- und Siedlungsplanung besser aufeinander abgestimmt und die Agglomerationen als Wachstumsmotoren gestärkt werden. Aber auch der ländliche Raum soll die Vorteile einer verbesserten Zusammenarbeit und Planung nutzen können und wird in die Reformen integriert.



Ziele

Kernpunkt der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) ist die Schaffung von sechs Regionalkonferenzen, mit denen die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden effizienter, verbindlicher und demokratischer wird. Regionalkonferenzen sind gemeinderechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit, die als obligatorische Aufgaben die regionale Richtplanung, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung sowie deren gegenseitige Abstimmung, die regionale Kulturförderung und auch die regionalen Aufgaben im Bereich der NRP wahrnehmen. Die Einführung einer Regionalkonferenz bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden und Stimmberechtigten der betreffenden Region. Die Perimeter der sechs Regionalkonferenzen hat der Regierungsrat in der Verordnung über die Regionalkonferenzen festgelegt.

| Siehe dazu www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_agglomeration/.

Ziele der SARZ sind:

- Mit der SARZ möchte der Kanton erreichen, dass die Lebensbedingungen und Wirtschaftsräume durch die in der Region zusammengeschlossenen Gemeinden aktiv gestaltet und optimiert werden.
- Es sollen Regionen geschaffen werden, welche die nötige Grösse haben, um sich wirtschaftlich und kulturell zu entwickeln, und um im Standortwettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben.
- Die Anzahl der regionalen Gremien und Plattformen soll reduziert werden. Dies verringert den Aufwand sowohl in finanzieller als auch in personeller Art – insbesondere im schweizerischen Milizsystem bedeutet eine Vereinfachung der Strukturen auch eine Reduktion des Arbeitsaufwandes für die Beteiligten.
- Stadt und Land sollen gemeinsam eine Entwicklungsstrategie initiieren, ohne dass sich die eine oder die andere Seite benachteiligt oder «unterlegen» vorfindet.
- Es soll eine verbindliche Form der Zusammenarbeit (Regionalkonferenzen) geschaffen werden, welche durch regionale, demokratische Prozesse legitimiert wird. Entscheidungen, die einer interkommunalen Abstimmung bedürfen, sollen in regionalen Abstimmungen (also in funktionalen Räumen) getroffen werden.

Projektentwicklung – Erfolgsfaktoren

- **Politisches Commitment:** Die neue Strategie wurde schon sehr früh vom Regierungsrat des Kantons Bern unterstützt – noch bevor der Bund überhaupt das Agglomerationsprogramm verabschiedet hat. Dies war sehr wichtig für die Glaubwürdigkeit des Projekts.
- **Breit abgestützte Projektorganisation:** Die Projektorganisation war fachlich und politisch breit abgestützt und schloss Städte, Gemeindeverbände, Agglomerationen, regionale Planungsverbände etc. mit ein. Das Projekt für die Erarbeitung einer neuen Strategie war somit nicht nur vom Kanton initiiert (top-down), sondern auch von regionalen Verbänden (bottom-up).
- **Information:** In den betroffenen Regionen und Agglomerationen wurde schon früh eine aktive Informationspolitik betrieben. Dies war sehr wichtig für den Erfolg des Projekts – denn das Denken in funktionalen, grenzüberschreitenden Räumen muss zuerst in den Köpfen der beteiligten Personen, Organisationen und Gremien «eingepflanzt» und verstanden werden, bevor es wirklich umgesetzt werden kann.
- **Schrittweise politische Konsolidierung:** Die Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit wurde nicht gleich in einer ersten Stufe als Gesetzesentwurf erarbeitet. Vielmehr erfolgte die Entwicklung der Strategie über verschiedene Stufen. Zuerst wurde ein strategischer Bericht geschrieben, welcher erst nach langen und intensiven Diskussionen in einen Gesetzesentwurf mündete. Dieses langsame Vorgehen stärkte die Akzeptanz der Strategie in der Bevölkerung.
- **Leadership:** Für solch weit reichende Projekte braucht es einen unbestrittenen politischen Leader. In diesem Fall war dies der Berner Regierungsrat Werner Luginbühl, der auch in den ländlichen Gebieten über einen grossen Rückhalt verfügte. Er schaffte es, den ländlichen Raum zu überzeugen, schweremotig für die städtischen Agglomerationen Massnahmen zu initiieren, von denen letztlich auch der ländliche Raum profitieren kann.
- **Integrativer Ansatz:** Von Anfang an wurden in diesem Projekt alle beteiligten Parteien involviert und in den Entscheidungsprozess einbezogen. Dies führte



letztendlich zu einer breiten Akzeptanz des Projekts.

- **Demokratische Legitimierung:** Die Regionalkonferenz wird bewusst mit einem demokratischen Prozess eingeführt, da sie in einigen Bereichen die Gemeindeautonomie (z. B. Kultur) übertreffen kann.

Am 17. Juni 2007 wurde die Verfassungsänderung, welche zur Einführung der SARZ (Schaffung der Regionalkonferenzen) nötig war, mit über 80% Zustimmung angenommen. Die Zustimmung war im ländlichen Raum nicht niedriger als in den Agglomerationsräumen, was für eine breite Unterstützung des Vorhabens in ländlichen *und* städtischen Räumen spricht.

Mit dieser Abstimmung wurden die Perimeter für die sechs Regionalkonferenzen geschaffen: Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois, Oberaargau, Emmental, Bern-Mittelland, Thun-Oberland-West und Oberland Ost.

Aufgaben der Regionalkonferenzen

An der Erfüllung der Pflichtaufgaben müssen sich alle Gemeinden einer Regionalkonferenz beteiligen und diese auch mitfinanzieren. Bei den freiwilligen Aufgaben ist ein Engagement der Gemeinden fakultativ.

Pflichtaufgaben sind:

- **Siedlungs- und Raumplanung:** Regionale Richtplanung, Festsetzen von regionalen Siedlungsentwicklungsschwerpunkten.
- **Erarbeitung von regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten RGSK:** Die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr (Individualverkehr, öffentlicher Verkehr, Langsamverkehr). RGSK beinhalten auch das Agglomerationsprogramm nach Bundesrecht. Mit dem RGSK werden Gesamtverkehr und Siedlungsentwicklung mittel- und langfristig aufeinander abgestimmt. Das RGSK wird durch die Regionalkonferenzen oder, wo noch keine Regionalkonferenzen bestehen, unter der Federführung des Kantons durch die bestehenden regionalen Organisationen (Planungsregionen, regionale Verkehrskonferenzen) erarbeitet und periodisch aktualisiert.
- **NRP:** Entwickeln von Umsetzungsstrategien für die NRP.
- **Regionale Kulturförderung:** Gemeinsame Förderung der Kultur auf regionaler Ebene.
- **Weitere freiwillige Aufgaben** umfassen z. B. die regionale Energieberatung, regionale Sportstättenplanung oder die regionale Sozialpolitik.

Aufgaben der Regionalkonferenzen im Rahmen der NRP

Die Regionalkonferenzen sind das Gremium, welches die regionalen Entwicklungsstrategien und Programme nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Regionalpolitik erarbeitet. Sie organisieren und finanzieren das Regionalmanagement und vernetzen die verschiedenen Akteurinnen und Akteure der NRP.

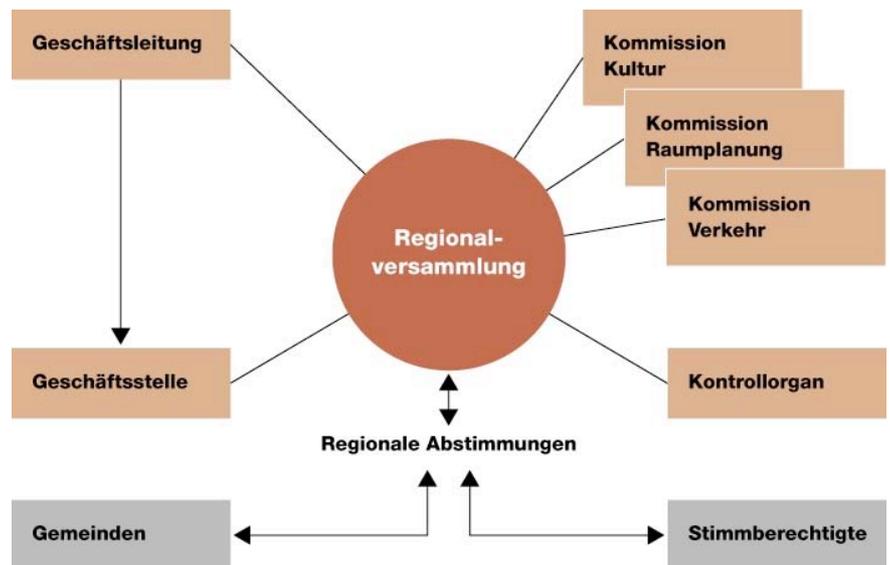
Die Regionalkonferenzen sind eine öffentlichrechtliche Körperschaft, was bedeutet, dass nur politische Gemeinden Mitglieder der Regionalkonferenz sein können. Aus diesem Grund ist die Vernetzung mit anderen Akteurinnen und Akteuren der regionalen Entwicklung eine wichtige Aufgabe der Regionalkonferenz.

Aufbau

Regionalkonferenzen setzen sich aus der Regionalversammlung (regionale Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten), der Geschäftsleitung (eine bestimmte Anzahl Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten), sowie der Geschäftsstelle (operative Aufgaben) und verschiedenen Kommissionen zusammen. Die Regionalmanagements sind in der Geschäftsstelle vertreten. Die Geschäftsleitung kann auch eine externe Person bestimmen und dieser ein Mandat für die Aufgaben im Bereich Regionalentwicklung übergeben.

Entscheidungen, die einer Abstimmung bedürfen, werden von den Stimmberechtigten und Gemeinden (pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner eine Stimme) beschlossen.





Aufbau der Regionalkonferenzen im Kanton Bern (Quelle: CH. MIESCH).

Unterstützung durch den Kanton

Die Regionalkonferenzen werden durch den Kanton unterstützt. Neben finanziellen Beiträgen erhalten die Regionen auch fachliche Unterstützung zur Einführung einer Regionalkonferenz.

Vorteile der Regionalkonferenzen

- Durch die sektorenübergreifende Koordination und die Grösse der Regionalkonferenzen ermöglichen diese eine ganzheitlichere Sicht auf die regionale Entwicklung. Gleichzeitig wird eine ausgeglichene Entwicklung und Abstimmung zwischen ländlichen und städtischen Räumen in den verschiedenen Bereichen Verkehr, Kultur, Siedlungsentwicklung, Raumplanung und weiteren Bereichen ermöglicht.
- Durch diese Gesamtstrategie bleiben Regionen auch im interkantonalen Wettbewerb konkurrenzfähig.
- Die Regionalkonferenzen erlauben rasche, demokratische und verbindliche Entscheide, die von der Bevölkerung mitgetragen werden.
- Die Regionalkonferenzen ermöglichen eine Bündelung der Kräfte: Strategien in den verschiedenen Bereichen können gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden.
- Durch die Regionalkonferenzen erhalten die Regionen ein grösseres Gewicht und können als äquivalente Partner der Kantone wahrgenommen werden.

Umsetzungsstand

Je nach Voraussetzungen in den sechs Regionen sind die Regionalkonferenzen zu einem unterschiedlichen Grad umgesetzt. Während in der Region Oberland-Ost schon Regionalkonferenzen gebildet wurden, fällt z. B. die Region Emmental erst dieses Jahr einen Grundsatzentscheid. Letztendlich ist es ein Vorteil, wenn die Regionalkonferenzen politisch legitimiert sind – was eine langsamere Umsetzungsgeschwindigkeit bedeutet – und nicht einfach durch ein kantonales Dekret bestimmt werden.

Fazit

- Obwohl das Projekt SARZ anfänglich als sehr schwer umsetzbar betrachtet wurde, ist es letztendlich von einem Grossteil der Bevölkerung angenommen und politisch legitimiert worden. Dazu beigetragen hat sicherlich der Umstand, dass von Anfang an eine sehr offene Informationspolitik angewendet wurde, und dass sowohl Gemeinden in den Agglomerationen als auch in den Regionen in den Entwicklungsprozess einbezogen wurden.
- Das Modell der Regionalkonferenzen schafft einfachere und effizientere Strukturen. Es werden Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten in die Umsetzung involviert. Diese besitzen eine grosse «Regionskompetenz» (Fachwissen über die Region, ihre Stärken, Potenziale, Schwächen und Probleme). Es werden also diejenigen involviert, welche wirklich wissen «was passiert», und nicht irgendwelche Delegierte.



- Die Regionalkonferenzen sind interkommunale Plattformen, in welchen Entscheidungen nach dem Mehrstimmigkeitsprinzip getroffen werden. Dies ermöglicht eine grössere Flexibilität und Entscheidungsgeschwindigkeit, legitimiert aber Entscheidungen dennoch politisch.
- Stadt und Land werden als gleichberechtigte Partner in Entwicklungsfragen mit einbezogen.
- Regionalkonferenzen erlauben eine Vernetzung von Regionalentwicklung, Agglomerationspolitik und Raumentwicklung. Für eine nachhaltige räumliche Entwicklung, sowohl in den Regionen als auch in den Agglomerationsräumen, ist dies zentral.
- Regionale Fragen werden verstärkt wahrgenommen und diskutiert, wenn darüber eine politische Abstimmung stattfindet. Die heutige Umsetzung der Regionalpolitik geht oft ein wenig an der Bevölkerung vorbei, sofern nicht besonderer Wert auf eine partizipative Entscheidungsfindung und die Beteiligung der Bevölkerung gelegt wird. Es entsteht kein regionales Bewusstsein, wenn regionale Entscheidungen nur durch das Regionalmanagement übernommen werden!

Weitere Informationen: Siehe www.jgk.be.ch/site/agr (insbesondere die Rubrik «Agglomerationspolitik»).

Fragen und Antworten zur SARZ

Kann diese Strategie überhaupt auf andere Kantone übertragen werden? Ist die SARZ nicht spezifisch auf Bern ausgerichtet?

Sicherlich wurde bei der Einführung der SARZ ein gutes Zeitfenster genutzt, da zu diesem Zeitpunkt im Kanton Bern auch verschiedene andere organisatorische Reformen anstanden. Zudem ist die Wirtschaftskraft der Gemeinden im Kanton Bern tiefer als in anderen Kantonen. So gesehen besteht ein relativ hoher Handlungsdruck, Strukturen effizienter zu gestalten und besser zu kooperieren. Dennoch ist die SARZ nicht nur in Bern möglich. Einige Elemente, die mit den Regionalkonferenzen eingeführt wurden, können auch in anderen Kantonen übernommen werden, auch wenn gewisse Anpassungen notwendig sind.

Welche Konsequenzen hat dieses Modell für die Umsetzung der NRP und die Regionalmanagements?

Auch wenn das Modell der Regionalkonferenzen noch nicht in allen Regionen umgesetzt ist, sind die neuen sechs Regionen auch gleichzeitig die Umsetzungsräume der NRP. Es gibt somit zwischen dem Kanton und diesen sechs Regionen eine Leistungsvereinbarung zur Umsetzung der NRP. Die Leistungsvereinbarung soll sich mit den Entwicklungsleitlinien der sechs Räume (also der jeweiligen Strategie der Regionalkonferenz) decken, speziell auch in Bezug auf die Agglomerations- und Siedlungsentwicklung.

Die Regionalkonferenz ist für die operative Ebene eine grosse Herausforderung (neue Gremien, Abläufe etc.). In der Anfangsphase stellt diese eine gewisse Schwierigkeit für die Umsetzungsebene (auch für die NRP) dar.

Zusammenarbeit in funktionalen Räumen – wie findet die Zusammenarbeit über die Kantongrenzen hinweg statt?

Das Modell der Regionalkonferenzen enthält Grundlagen für die interkantonale Zusammenarbeit: So können beispielsweise auch Gemeinden, die nicht im Kanton Bern liegen, Teil einer Regionalkonferenz sein. Dies braucht jeweils die Zustimmung des Nachbarkantons. Ausserkantonale Nachbargemeinden können auch beratend (ohne Stimmrecht) in Regionalkonferenzen mitmachen.

Findet ein Informationsaustausch über die SARZ mit anderen Kantonen statt?

Ein Austausch findet über die tripartite Agglomerationskonferenz statt. Zusätzlich ist der Kanton Bern auch mit anderen Kantonen ständig in Kontakt. Das Modell der Regionalkonferenzen wird oft in anderen Kantonen vorgestellt. Es gibt aber eine gewisse Zurückhaltung, es auch in anderen Kantonen zu übernehmen, da die Ausgangssituation in den verschiedenen Kantonen jeweils sehr unterschiedlich ist. Zudem ist das Modell der Regionalkonferenzen auch nur *ein* mögliches Modell unter vielen anderen.



Siehe auch: www.tak-cta.ch/. Die Website der tripartiten Agglomerationskonferenz beinhaltet auch Informationen zu kantonsübergreifenden Agglomerationen (siehe www.tak-cta.ch/themen/zusammenarbeitsformen/).

4. REGIONAL- ENTWICKLUNG – AGGLOMERATIONS- POLITIK – RAUM- ORDNUNG

Grundlegendes und Handlungsbedarf

Die Verflechtungen zwischen Stadt und Land sind heute intensiver denn je. Damit sich Agglomerationen und ländliche Regionen nachhaltig entwickeln können und eine tragfähige Nutzung des Bodens erreicht wird, ist es unumgänglich, dass die Bereiche Agglomerationspolitik, Raumplanung und Regionalentwicklung besser miteinander kooperieren und ihre Strategien aufeinander abstimmen. Dabei gibt es einige grundlegende Fakten zu berücksichtigen:

- Grundsätzlich haben die Strategien und Projekte für die regionale Entwicklung und für die Agglomerationsentwicklung unterschiedliche Zielsetzungen: Die NRP und die Regionalentwicklung im Allgemeinen konzentrieren sich auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Wertschöpfungsketten. Agglomerationspolitik wird weitgehend gleichgesetzt mit Verkehrsentwicklung und Verstärkerprozessen, also raumplanerischen Aspekten. Aber obwohl die Ziele von Agglomerationspolitik und Regionalpolitik nicht genau dieselben sind, gibt es inhaltliche Überschneidungen wie Landschaftsentwicklung, wirtschaftlicher Fortschritt etc.; diese Themen spielen aber auch im Aufgabenportfolio des jeweiligen anderen Bereichs eine wichtige Rolle – was also eine gute Zusammenarbeit bedingt. Hinderlich für eine bessere Zusammenarbeit wirken die festen Rollenverständnisse von Regionen und Agglomerationen. Viele Regionen verstehen sich als abgeschlossene Gebietseinheiten und nicht als funktionelle Partner der Agglomerationen. Agglomerationen, auf der anderen Seite, verstehen sich zu wenig als Motoren für die Entwicklung des ländlichen Raums.
- Aber auch wenn Agglomerationen als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden, beschränkt sich der Wertschöpfungsperimeter oftmals auf die städtischen Gebiete und die Agglomerationen, während im ländlichen Raum nur eine geringe Wertschöpfung erreicht wird. Dies beruht auch darauf, dass Agglomerationspolitik und Regionalentwicklung zu stark auf administrative Grenzen festgelegt sind. Ländliche Räume sind nicht Teil davon und somit wird ihnen auch wenig Bedeutung beigemessen. Vielmehr sollte jedoch eine Entwicklung in funktionalen Räumen angestrebt werden.
- Ziel der Agglomerationspolitik ist es unter anderem, die Agglomerationsräume zu verdichten, d. h. die fortschreitende Zersiedlung der ländlichen Gebiete in der Schweiz zu stoppen. Hierbei handelt es sich primär um eine raumplanerische Zielsetzung. Aus Sicht der ländlichen Gebiete gesehen, heisst dies aber auch, dass, je kleiner die Bevölkerung einer Region ist, desto weniger Wirtschaftskraft in dieser Region konzentriert ist. Natürlich lässt sich das wirtschaftliche Potenzial nicht *nur* an der Einwohnerzahl messen, aber es steigt mit wachsender Bevölkerungszahl an. Auch aus diesen Gründen ist eine stärkere Einbindung der ländlichen Gebiete in die Agglomerationspolitik, verbunden damit, dass auch alternative wirtschaftliche Potenziale erschaffen werden, unumgänglich. Dies ist erst auf einer übergeordneten Ebene möglich.

Aufgaben des Regionalmanagements im Handlungsfeld Regionalentwicklung – Agglomerationspolitik – Raumentwicklung

Aufgabenbereich der Regionalentwicklung ist an sich die Entwicklung einer Region mit all ihren Facetten und Teilbereichen, von welchen auch die Raumentwicklung (inklusive Agglomerationspolitik) einer ist. Auf administrativer Ebene schliessen aber die Fördergebiete der Regionalentwicklung Agglomerationen normalerweise nicht mit ein, was sich hinderlich auf die Kooperation auswirkt. Dennoch muss der Blick der Regionalmanagements über die Regionen hinausgehen, und auch die Agglomeration als wichtigen Einflussfaktor auf die wirtschaftliche, verkehrstechnische und gesellschaftlich-kulturelle Entwicklung der Region mit einbeziehen.

Die Initiative für eine verstärkte Zusammenarbeit wird von den Regionalmanagements ausgehen müssen, da sie den Agglomerationen eine grössere Bedeutung (als wirtschaftlicher Motor) beimessen, als die Agglomerationen dies von den ländlichen Räumen tun. Zudem ist die NRP eine exportorientierte Politik, und Agglomerationen sind klar Absatzmärkte für Produkte und Dienstleistungen,



die in den Regionen erarbeitet werden. Letztendlich profitieren aber alle von einer ausgewogenen Entwicklung.

Potenziale einer verstärkten Zusammenarbeit

- **Ausgewogene räumliche und wirtschaftliche Entwicklung:** Eine gute Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Regionalentwicklung, Agglomerationspolitik und Raumordnung hat ein grosses Potenzial, eine ausgewogene räumliche Entwicklung zu erwirken, die Wertschöpfung geografisch besser zu verteilen und somit der NRP dienlich zu sein. Auch den Agglomerationen nützen gut entwickelte, wirtschaftlich starke ländliche Regionen als starke, eigenständige «Einzugsgebiete».
- **Strategie und Konzept:** Arbeiten Regionalentwicklung und Agglomerationspolitik besser zusammen, werden funktionale Räume zu einer politischen Realität und Entwicklungsstrategien kohärenter und ausgewogener – dies ist insbesondere auch für Verkehr und Landschaftsentwicklung wichtig.
- **Koordination und Abstimmung:** Entwicklungsstrategien in funktionalen Räumen können nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie von allen wichtigen Akteurinnen und Akteuren getragen werden – wenn sich die beteiligten Parteien also absprechen und koordiniert handeln.
- **Gesamtsicht:** Entwicklungen und Strategien können gemeinsam abgeglichen werden: Eine Region, in welcher Stadt und Land in allen Politikbereichen zusammenarbeitet, ermöglicht eine umfassende Gesamtsicht und letztlich eine ausgewogenere Entwicklung.
- **Raumplanerische Lösungen:** Oft sind Lösungen für Probleme (Verkehr, Raumplanung etc.) erst auf einer grösseren Ebene möglich und können weder alleine durch die Regionen noch alleine durch die Agglomerationen gelöst werden. Grössere funktionale Räume bieten mehr Entscheidungsspielraum.
- **Stärkung der Gemeinden:** Die Rolle der Gemeinden ist in der NRP eher untergeordnet. Durch mehr Kooperationen könnten sie in anderen Instrumenten (Agglomerationspolitik, verschiedene Sektoralpolitiken) wieder stärker als politische Einheiten in den regionalen Entwicklungsprozess mit einbezogen werden. Dies zeigt sich sehr gut bei der SARZ (siehe [Aufbau der SARZ](#)).
- **Lobbying:** Ziehen ländliche Regionen und Agglomerationen am selben Strick, erreichen sie ein grösseres politisches Gewicht und können besser Lobbying betreiben, z. B. für nationale Projekte wie Strassen, den öffentlichen Verkehr oder Siedlungskonzepte.
- **Abbau des peripheren Denkens:** Ländliche Regionen nehmen sich selbst oft als peripher und abgelegen wahr. Werden Regionalpolitik und Agglomerationspolitik besser koordiniert, werden die Regionen auch konzeptionell näher zu den Agglomerationen gebracht, und die «periphere Denkstruktur» kann abgeschwächt werden: Man gehört sowohl zur Region als auch zur Agglomeration.
- **Zusatznutzen für die NRP:** Die NRP ist ein relativ kleines Programm, die sehr stark mit anderen Sektoralpolitiken koordinieren muss. Durch eine bessere Kooperation mit den Agglomerationsprogrammen könnte die NRP politisch ein grösseres Gewicht erhalten.

Folgerungen

Wie können die Erfolgchancen der Kooperation Agglomerationspolitik – Regionalentwicklung erhöht werden?

- In Bezug auf funktionale Räume müssen die Abhängigkeiten zwischen Stadt und Land besser erkannt werden. Der Dialog Stadt-Land (also Agglomerationen – ländliche Regionen) muss deshalb intensiver geführt werden, damit kohärente und nachhaltige Entwicklungsstrategien entstehen und umgesetzt werden.
- In Bezug auf Umsetzungsstrategien, sei es in der Agglomerationspolitik oder in der Regionalentwicklung, hat der Kanton relativ viel Einfluss. Für die Umsetzungsperiode der NRP 2008-2011 sind schon viele Entscheidungen getroffen. Eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Zeitrahmen erscheint schwierig. Kantone und Bund könnten jedoch für die Umsetzungsperiode 2012-2015 Richtlinien vorgeben, die eine verstärkte Kooperation zwischen den beiden Bereichen und eine stärkere Ausrichtung auf funktionale Räume verlangen.
- Die NRP ist als Politik relativ klein. Es braucht deshalb Allianzen, um die NRP zu stärken. Es ist aber nicht so, dass die Regionalpolitik *allein* mit der Agglomerationspolitik besser kooperieren sollte. Strategische Allianzen und eine gemeinsame Abstimmung der Ziele sind auch mit anderen Sektoralpolitiken notwendig, wobei berücksichtigt werden muss, dass sowohl die NRP als auch die



Agglomerationspolitik mehr als Sektoralpolitiken sind – sie sind eher sektorenübergreifend und auf funktionale Räume ausgerichtet. Endziel ist, dass Entwicklung in funktionalen Räumen stattfindet und somit alle Partnerinnen und Partner, die in diesen funktionalen Räumen eine Rolle spielen, ihre Strategien besser aufeinander abstimmen – seien diese raumplanerisch, verkehrstechnisch, sozial etc..

- Für eine Entwicklung in funktionalen Räumen ist erst einmal eine verbindliche Definition einer Region in einem funktionalen Sinn (als Entwicklungsraum) notwendig. Funktionale Räume oder Regionen umfassen alle Grunddaseinsfunktionen: in Gemeinschaften leben, wohnen, arbeiten, sich versorgen, sich bilden, sowie sich erholen (Freizeitverhalten). Verkehr und Kommunikation sind keine Grunddaseinsfunktionen, sondern notwendige Tätigkeiten, um dieselben zu ermöglichen (LESER 2005). In funktionalen Räumen sind also verschiedene Gebietskörperschaften vertreten, die zusammenarbeiten müssen, um eine nachhaltige und ausgeglichene Entwicklung zu erreichen. Konkret heisst dies z. B., dass die jeweiligen Umsetzungsstrategien, die der Bund in der Agglomerationspolitik oder der NRP verlangt, gemeinsam koordiniert und auf diese funktionalen Räume ausgerichtet werden müssen.
- Die **Wichtigkeit von Entwicklung in funktionalen Räumen** wird auch im Ergebnisblatt #04 der Wissensgemeinschaft «Kantone» diskutiert. Siehe dazu www.regiosuisse.ch/download/.

Fazit

Eine nachhaltige Entwicklung des Raumes ist nur dann möglich, wenn man sich mehr auf funktionale Räume konzentriert. Funktionale Räume müssen alle Grunddaseinsfunktionen (in Gemeinschaften leben, wohnen, arbeiten, sich versorgen, sich bilden, sowie sich erholen (Freizeitverhalten)) abdecken – also auch Themen und Funktionen, die ganz verschiedene Politikbereiche betreffen.

Es braucht also von allen Politikbereichen eine umfassendere und grossräumigere Sicht und den Willen, sektorenübergreifend zu kooperieren. Wichtig ist nicht, wie und durch welche Strukturen diese verstärkte Kooperation genau umgesetzt wird, und es geht auch nicht um eine bestimmte Form der Kooperation, die vorgegeben wird. Vielmehr geht es darum, dass das Denken in funktionalen Räumen auf verschiedenen Ebenen tatsächlich umgesetzt wird und eine nachhaltige Entwicklung in diesen Räumen im Zentrum steht.

Es ist klar, dass bestehende Rahmenbedingungen nicht vom einen Tag auf den anderen geändert werden können. Dennoch scheint es wichtig, dass in weiteren Umsetzungsprogrammen (für die Agglomerations- und die Regionalpolitik) das sektorenübergreifende Zusammenarbeiten in funktionalen Räumen vermehrt verlangt wird (z. B. in der NRP 2012-2015). Wenn die Rahmenbedingungen stimmen, so zeigt sich, dass eine Zusammenarbeit zwischen Regionalentwicklung und Agglomeration gut möglich ist (siehe das [Modell der Regionalkonferenzen](#)).

5. PRAXISFENSTER

Verein seeland.biel/bienne

Aktivitäten des Vereins seeland.biel/bienne in den Bereichen Regionalentwicklung, Raumentwicklung und Agglomerationsentwicklung

Die Region Seeland verbindet Stadt und ländlichen Raum: Von drei verschiedenen Seiten (Biel, Bern und Neuchâtel) wird durch städtische Agglomerationen ein starker Entwicklungsdruck auf die zweisprachige Region ausgeübt. Regionale wirtschaftliche Stärken sind der Gemüseanbau, Mechanik, Präzisionsindustrie und seit der Expo 02 verstärkt auch Tourismus.

seeland.biel/bienne wurde im Jahre 2005 gegründet und ist seit Anfang 2006 aktiv. Die Idee war, die Vielzahl an politischen Organisationen in der Region zusammenzubringen und die Strukturen zu vereinfachen. Die Interessen der Gemeinden sollten in einer Organisation so gebündelt werden, dass diese Organisation mit Partnerinnen und Partnern verhandeln und in einen Dialog treten kann. seeland.biel/bienne initiiert, koordiniert, unterstützt oder erfüllt öffentliche Aufgaben, die für die ganze Region oder für einzelne Teilräume von Bedeutung sind. Der Verein befasst sich mit regionalpolitischen und strategischen Fragen. seeland biel/bienne ist sowohl eine regionale Kulturkonferenz im Sinne des kantonalen Kulturförderungsgesetzes als auch eine Planungsregion im Sinne des



kantonalen Baugesetzes. Der Verein ersetzt die früheren Regionalplanungsverbände Erlach-östliches Seeland EOS und Biel-Seeland, die Konferenz der Gemeinde- und Stadtpräsidien, sowie die Regionale Kulturkonferenz. Fast alle 62 Gemeinden der Region sind Mitglied beim Verein und finanzieren diesen mit.

seeland.biel/bienne bezweckt :

- Die Stärkung der Region und ihrer Gemeinden als Wirtschafts- und Lebensraum.
- Die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
- Die Bündelung der politischen Kräfte im Interesse der Region.
- Die Förderung der Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen.

Agglomerations- und Regionalpolitik in der Region Seeland

Die Region Seeland ist relativ zentral und nahe bei den Agglomeration Biel, Neuchâtel und Bern gelegen. In der Region Seeland Biel/Bienne gibt es deshalb sowohl eine Strategie zur Umsetzung der Agglomerationspolitik des Bundes als auch eine Strategie zur Umsetzung der NRP. Speziell ist, dass diese beiden Strategien aufeinander abgestimmt sind. Basis ist dabei eine kohärente und umfassende Entwicklungsstrategie für den Raum Seeland Biel/Bienne als Ganzes.

seeland.biel/bienne vertritt die Interessen der Gemeinden gegenüber der Wirtschaftskammer Biel-Seeland, Tourismus Biel Seeland, der regionalen Energieberatung und der regionalen Verkehrskonferenz. Der Verein arbeitet grundsätzlich in allen Politikbereichen, im Auftrag des Kantons oder der Gemeinden. Einige Aufgaben sind obligatorisch und müssen von allen Gemeinden mitfinanziert werden (Raumplanung, NRP, Kulturförderung), während sich die Gemeinden an den anderen Aufgaben freiwillig beteiligen können (Wirtschaft, Tourismus, Bildung, Soziales und Gesundheit, Ver- und Entsorgung).

Die Ziele für die regionale Entwicklung wurden vor der Gründung des Vereins in einem Leitbild formuliert und 2007 im sogenannten «Führungsinstrument» konkretisiert. Das Führungsinstrument legt die Ziele, Massnahmen und Prioritäten fest und ist die Basis der Tätigkeiten des Vereins. Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt v. a. über folgende vier Instrumente:

- **Agglomerationsprogramm Biel:** Im Agglomerationsprogramm «Siedlung + Verkehr» wird aufgezeigt, wie in der Agglomeration Biel die Verkehrsprobleme nachhaltig gelöst und wie die Siedlungsentwicklung und die Verkehrsinfrastruktur aufeinander abgestimmt werden. Es umfasst Projekte wie den Richtplan Siedlung und Verkehr, das Regiotram, die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs und ein aktives Mobilitätsmanagement.
- **NRP:** Der Kanton Bern überträgt seeland.biel/bienne im Rahmen einer Leistungsvereinbarung das Regionalmanagement NRP, welches Kommunikations-, Koordinations- und Controllingaufgaben, sowie die Initiierung von NRP-Projekten umfasst. Als Basis dazu dient das «Förderprogramm Seeland» mit den Themenfeldern Tourismus, Land- und Forstwirtschaft und internationale Zusammenarbeit. Schwerpunkt 2009 bilden Projektentwicklungen in Industrie/Gewerbe und Land-/Forstwirtschaft, gemeinsam mit regionalen Partnerorganisationen.
- **Gesamtreger Richtplan:** Als Ergänzung zum Richtplan «Siedlung + Verkehr» für die Agglomeration Biel im Jahr 2009 wird ein analoger Richtplan für die übrigen Gebiete der Region seeland.biel/bienne erarbeitet. Die Berner Gemeinden der Regionalplanungsgruppe Grenchen-Büren werden in das Projekt einbezogen. Mit diesem Projekt wird einerseits den Bedürfnissen der Teilräume Lyss/Aarberg, Ins/Erlach und Grenchen-Büren zur Festlegung der Entwicklungsvorstellungen und zur Klärung offener Fragen bei der Verkehrsinfrastruktur (z. B. Kantonsstrassen) Rechnung getragen. Andererseits wird die Forderung des Kantons Bern erfüllt, bis im Frühjahr 2011 sogenannte Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) zu erarbeiten. Die Vorgaben und Mindestinhalte des Kantons werden deshalb berücksichtigt. Die Gemeinden werden in die Erarbeitung des gesamtreger Richtplans einbezogen.
- **Regionale Koordination und Kooperation:** Weiter initiiert, koordiniert und begleitet der Verein regionale Aufgaben und Projekte, unter anderem in den Bereichen Tourismusförderung, Kulturförderung, Sozial- und Bildungswesen sowie Ver- und Entsorgung. Er bereitet die Umsetzung der Regionalkonferenz Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois vor, sichert eine koordinierte Planung des



Bielerseeufers, koordiniert die Zusammenarbeit der Feuerwehren, oder betreibt Lobbying für Verkehrsprojekte (Doppelspurtunnel Ligerz etc.).

Fazit

- **Strukturen:** seeland.biel/bienne hat zu einer verbindlicheren Zusammenarbeit der verschiedenen Gemeinden und regionalen Organisationen geführt. Die Zusammenarbeit Stadt-Land-Region für alle Politikbereiche ermöglicht eine Gesamtsicht, die sonst nicht möglich ist. Die Zusammenarbeit mit verschiedenen regionalen Partnerorganisationen wird gesucht, ist aber nicht immer einfach.
- **Kommunikation:** Eine gute Kommunikation ist ein extrem wichtiges Instrument, sowohl nach innen als auch nach aussen. Die involvierten Gemeinden werden über alle Aktivitäten informiert (Mitteilungen aus dem Vorstand, Veranstaltungen, Website) und können sich zu allen Projekten äussern.
- **Stadt-Land-Verhältnis:** seeland.biel/bienne hat einen Stadt-Land-Dialog ermöglicht und die Stadt-Land-Beziehungen verbessert. Gemeinsame Interessen sind z. B. die wirtschaftliche Entwicklung, übergeordnete Verkehrsinfrastrukturen, sowie der Erhalt der Landschaft.
- **Regionalentwicklung:** Hier gewährleistet seeland.biel/bienne die Gesamtkoordination. Das Gesamtentwicklungskonzept bewährt sich als Strategie und Koordinationsinstrument. Der Leidensdruck scheint hier, im Einzugsgebiet verschiedener Agglomerationen, relativ gering zu sein, denn eine wirtschaftliche Entwicklung findet ganz klar statt. Deshalb gibt es eine gewisse Zurückhaltung, neue Wege der Zusammenarbeit zu beschreiten und innovative Projekte zu initiieren. Umso mehr muss hier deshalb ein Konsens über die Entwicklung des Raums (von Region und Agglomeration) herrschen, und Lösungen für die regionale Entwicklung in dieser Region gemeinsam mit den Agglomerationen gefunden werden.

| Siehe auch: www.seeland-biel-bienne.ch/.

6. LITERATURTIPPS

- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (BMVEL) (2005) (Hrsg.): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Leitfaden zur integrierten ländlichen Entwicklung. Bonn: BMVEL. Download unter: www.bmelv.de/.

Der Leitfaden erklärt aufbauend auf den Erfahrungen aus LEADER und REGIONEN AKTIV Grundlagen und Methoden der integrierten Entwicklung. Die Informationen reichen von der Erarbeitung von Entwicklungskonzepten über den Aufbau von Beteiligungsstrukturen bis hin zu Fragen der Steuerung und Evaluierung der regionalen Abläufe. Zu den einzelnen Kapiteln werden Hinweise auf vertiefende Informationsquellen gegeben. Der Leitfaden ist sehr anschaulich gestaltet, übersichtlich geordnet und liefert eine Vielzahl an weiteren Informationsquellen.

- Website der tripartiten Agglomerationskonferenz: www.tak-cta.ch/.

Die Website der tripartiten Agglomerationskonferenz beinhaltet weitere interessante Dokumente zum Thema Agglomerationen und Raumplanung, auch im kantonsübergreifenden Bereich.

Referenzen

LESER, H. (Hrsg.) (2005): Diercke Wörterbuch Allgemeine Geographie. 13., völlig überarbeitete Auflage. München, Deutscher Taschenbuch Verlag und Braunschweig: Westermann.

7. BESONDERE HINWEISE

Die nächste Sitzung der Wissensgemeinschaft «Prozesse der NRP-Umsetzung: überregionale, interkantonale und internationale Kooperation» findet am 16. September in Basel statt. Thema der Sitzung wird sein: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Regionalentwicklungsprojekten.

Weitere Arbeitsthemen der Sitzung schliessen ein:

- Partizipation in der regionalen Entwicklung: Methodik und Instrumente
- Regionale Entwicklungskonzepte
- Wissenstransfer und Wissensmanagement
- Nachhaltige Regionalentwicklung

