



Rat für Raumordnung ROR

CH-3003 Bern, DSRE /seco/cls

B-Post

Herr
Eric Jakob
Botschafter
Direktion für Standortförderung
Staatssekretariat für Wirtschaft
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Bern, 10.06.2013

Stellungnahme ROR zum Grundlagenbericht für das NRP-Mehrjahresprogramm 2016+

Sehr geehrter Botschafter Jakob

Anlässlich seiner Sitzung vom 29. Mai 2013 hat sich der Rat für Raumordnung mit dem Entwurf zum Grundlagenbericht des Mehrjahresprogramms der NRP 2016 – 23 auseinandergesetzt. Der ROR erachtet den Entwurf des Berichtes als eine gute Grundlage für die Weiterentwicklung der NRP. Die Regionalpolitik kann nur längerfristig volle Wirkung erzielen. Die Akteure in den Regionen sind deshalb auf stabile Rahmenbedingungen angewiesen. In diesem Sinne ist eine radikale Trendwende bei der NRP nicht angesagt. Der Berichtsentwurf setzt denn auch zu Recht den bisherigen Kurs der NRP fort und schlägt eine Reihe von Optimierungen vor. Der ROR kann diesen Optimierungen weitgehend zustimmen. Der ROR konzentriert sich in seiner nachfolgenden Stellungnahme v.a. auf jene Punkte, an denen Gegenüber dem Entwurf des Grundlagenberichtes noch Verbesserungen angezeigt sind.

Bevor der ROR auf die konkreten Inhalte des Berichtsentwurfes eingeht, gestattet er sich einige allgemeine Bemerkungen zum Vorgehen und zeitlichen Ablauf.

Prozedere optimieren

Der ROR vermisst im Berichtsentwurf eine Darstellung der bisherigen Wirkungen des ersten Mehrjahresprogramms 2008 – 2015. Die Evaluation des ersten Mehrjahresprogramms müsste eigentlich die Grundlage für die Erstellung des Grundlagenberichtes zum zweiten Mehrjahresprogramm sein. Diese Evaluation wurde zeitgleich mit dem Grundlagenbericht sowie der Evaluation von Interreg in Auftrag gegeben. Dieses parallele Vorgehen ist aus Sicht des ROR ungünstig. Es besteht das erhebliche Risiko, dass Schwachstellen aus dem ersten Mehrjahresprogramm nicht in die Analyse für das zweite Mehrjahresprogramm einfließen. Dieses Vorgehen muss für die Vorbereitung der nächsten Programmperiode zwingend optimiert, d.h. zeitlich besser gestaffelt werden. Die frühzeitige Erstellung des Grundlagenberichtes zum zweiten Mehrjahresprogramm gibt auf der anderen Seite den Kantonen genügend Zeit, sich auf die nächste Programmperiode vorzubereiten. Damit wurde eine Erfahrung aus der Erstellung des ersten Mehrjahresprogramms korrigiert.

Der ROR hat mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, dass der Vorsteher des WBF die Weiterführung von Interreg innerhalb der NRP beschlossen hat, ohne dazu die Arbeitsgruppe SECO –

Geschäftsstelle Rat für Raumordnung (ROR)

VDK zu konsultieren und ohne dass diese Weiterführung im Rahmen des Entwurfes des Grundlagenberichtes thematisiert worden wäre. Durch dieses Vorgehen ist im Moment nicht klar, wie das Zusammenspiel zwischen der Umsetzung von Interreg und den anderen NRP-Schwerpunkten verbessert werden kann. Die Evaluation von Interreg hat in aller Deutlichkeit gezeigt, dass eine unveränderte Weiterführung von Interreg keine Option ist.

Stärkere Betonung der Förderinhalte schafft mehr Flexibilität

Einer der wichtigsten Vorschläge im Entwurf des Grundlagenberichtes ist die verstärkte Fokussierung der NRP auf die Förderinhalte. Als denkbare Förderinhalte werden postuliert: überbetriebliche Produkt- und Prozessinnovation, Wissens- und Technologietransfer, Qualifizierung von Arbeitskräften, Vernetzung und unternehmensübergreifende Kooperationen, Wertschöpfungsketten sowie Wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen und Angebote. Damit soll eine Abkehr eingeleitet werden von themenspezifischen Förderungen wie sie im ersten Mehrjahresprogramm vorgesehen sind. Diese Abkehr und Fokussierung auf Förderinhalte wird vom ROR ausdrücklich begrüsst. Dadurch erhalten die Kantone wesentlich mehr Flexibilität und können besser auf unterschiedliche Herausforderungen in ihren Gebieten reagieren.

Neue Herausforderungen nur ungenügend identifiziert

Diese Flexibilität rechtfertigt sich zudem auch vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen für die Berggebiete und ländlichen Räume. Der Entwurf des Grundlagenberichtes enthält in Kapitel 3 eine Darstellung einiger dieser Herausforderungen. Diese sind aus Sicht des ROR aber sehr generell gehalten. Aktuelle Herausforderungen wie die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative, die Energiewende, der Strukturwandel in Tourismus und Landwirtschaft, die vermehrte Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland mit entsprechenden Konsequenzen für den Wohnungsmarkt, für die soziale Kohäsion usw. sind nicht abgebildet. Wie das Beispiel der Zweitwohnungsinitiative zeigt, können derartige Herausforderungen relativ kurzfristig auftreten und erfordern eine rasche Reaktion. Diese ist bei einem achtjährigen Programm auf Programmstufe nicht gewährleistet. Die erhöhte inhaltliche Flexibilität kann hier Gegensteuer geben und es den Kantonen ermöglichen, rasch zu reagieren.

Wirkung der NRP?

Die Beschreibung der Förderinhalte erweckt für den ROR den Eindruck, dass hier v.a. in Studienarbeiten investiert wird. Nur in wenigen Fällen ist ersichtlich, wie Unternehmungen direkt von den Fördermitteln profitieren können. Damit ist aus Sicht des ROR auch erklärt, warum Wirtschaftsunternehmungen bis anhin relativ wenig Interesse an der NRP gezeigt haben. In der Konkretisierung des Mehrjahresprogramms muss hier nachgebessert werden und die Förderinhalte so ausgestaltet werden, dass die Unternehmungen einen direkten Nutzen ziehen können (unter Wahrung des Kriteriums der Überbetrieblichkeit).

Zu grosser NRP-Perimeter und fehlende Differenzierung nach Teilräumen

Der ROR hält weiterhin fest, dass in den verschiedenen Teilen der Berggebiete und ländlichen Räume sehr unterschiedliche Verhältnisse herrschen. Die Situation in Sursee ist keineswegs vergleichbar mit dem Onsernonetal, die Situation in Le Locle nicht vergleichbar mit St. Moritz. Eigentlich müsste der NRP eine Raumtypologie zu Grunde liegen. Der Verzicht auf eine derartige Raumtypologie ist nur insofern vertretbar, als mit dem neuen Mehrjahresprogramm eine grössere Flexibilität bei den Förderinhalten und eine bessere Abstimmung auf die räumlichen Entwicklungsstrategien der Kantone angedacht ist. Gesamthaft betrachtet erscheint der räumliche Perimeter der NRP, welcher 80% der Landesfläche umfasst, jedoch zu gross und müsste auch vor dem Hintergrund der knappen finanziellen Mittel der NRP reduziert und damit stärker fokussiert werden. Zu prüfen wäre ferner, ob die Fördergelder nicht nach Raumtyp differenziert abgestuft werden könnten. Graubünden sieht im Entwurf seines neuen Wirtschaftsentwicklungsgesetzes beispielsweise eine derartige Abstufung vor. Potenzialschwache Regionen sollen dort mit höheren Beitragssätzen gezielt gefördert werden.

Räumliche Abstimmung auf kantonaler Ebene

Eine räumlich differenzierte Förderung ergibt sich insbesondere aus der Operationalisierung der NRP in den kantonalen Umsetzungsprogrammen. Diesen kommt eine grosse Bedeutung zu. In der ersten Programmperiode wurden diese kantonalen Umsetzungsprogramme mehrheitlich losgelöst von anderen räumlichen Strategien und Entwicklungsvorstellungen der Kantone erstellt. Die NRP war damit innerhalb der Kantone quasi eine eigenständige Sektorpolitik. Eine sektorübergreifende Koordination fand kaum statt. Hier enthält der Entwurf des Grundlagenberichts sehr gute Empfehlungen, die vom ROR unterstützt werden. Die Umsetzungsprogramme der Kantone müssen mit den Richtplänen oder anderen räumlichen Entwicklungsstrategien der Kantone abgestimmt werden. Umgekehrt müssen auch die Richtpläne die den Umsetzungsprogrammen zu Grunde liegenden räumlichen Entwicklungsstrategien berücksichtigen. Das neue Raumkonzept der Kantons Wallis greift beispielsweise die Clusterstrategie „The Ark“ auf. Mit der besseren Koordination auf kantonaler Stufe ist sicher gestellt, dass die Vorgaben des Raumkonzeptes Schweiz implizit umgesetzt werden, denn die Richtpläne müssen in Zukunft auf das Raumkonzept Schweiz abgestimmt werden.

Sektorübergreifende Koordination auf Bundesebene und fehlende Gesamtstrategie

Der Entwurf des Grundlagenberichtes zum Mehrjahresprogramm widmet zu Recht ein ausführliches Kapitel der sektorübergreifenden Koordination auf Bundesebene. Der ROR sieht hier ein erhebliches Verbesserungspotenzial. Beispielhaft ist die mangelhafte Koordination zwischen KTI und NRP. Die KTI installiert derzeit in den Regionen sogenannte Innovationsmentoren. Diese sind aber nicht mit den bereits bestehenden Bestrebungen der Kantone und Regionen zu WTT koordiniert. Der ROR würde erwarten, dass sämtliche Politikbereiche aufgelistet werden, welche für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume von Bedeutung sind und dass die jeweiligen Schnittstellen zur NRP definiert und Synergiepotenziale ausgelotet werden. Dass in der Ausrichtung 2 der NRP mehr gemacht werden könnte, zeigt sich auch am geringen Ausschöpfungsgrad von nur 55% der vorhandenen Mittel des Bundes.

Hier zeigt sich letztlich auch, dass für die Entwicklung der Berggebiete und ländlichen Räume eine Gesamtstrategie auf Bundesebene fehlt. Der ROR erwartet, dass durch die Umsetzung der Motion Maissen und durch die umfassende Politik für die ländlichen Räume diesbezüglich eine entsprechende Grundlage geschaffen wird, die in Zukunft auch eine verstärkte sektorübergreifende Koordination ermöglicht. Die weiter oben erwähnten Synergiemöglichkeiten sollten im Rahmen der Erarbeitung dieser Strategien aufgezeigt werden.

Fehlende Koordination auf regionaler Ebene

Die Projekte der NRP wirken in den Regionen. Hier ist letztlich der grösste Koordinationsbedarf. Mit dem Investitionshilfegesetz 1974 – 2007 waren die Regionen verpflichtet und legitimiert, ein Regionales Entwicklungskonzept zu erstellen. Damit bestand ein räumliches Koordinationsinstrument auf regionaler Stufe. Mit der NRP ist dieses Instrument weggefallen. In den Regionen werden zahlreiche Projekte realisiert und Bestrebungen für regionale Zusammenarbeit lanciert. Dazu zählen beispielsweise die Tourismusdestinationen, die Pärke, Landschaftsentwicklungskonzepte, PRE-Projekte, Energieregionen usw. Diese sind aber oft nicht koordiniert. Die NRP-Regionen wären auf Grund ihres sektorübergreifenden Ansatzes prädestiniert, eine koordinierende Rolle wahrzunehmen. Der ROR empfiehlt deshalb, das Instrument räumlicher Entwicklungskonzepte auf regionaler Stufe wieder gesetzlich zu verankern. Dieser Aspekt der Governance muss im Rahmen der Umsetzung der Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume (Motion Maissen) diskutiert werden. Der entsprechende gesetzliche Auftrag könnte im Raumplanungsgesetz verankert werden (-> zweite Teilrevision RPG).

Überkantonale Zusammenarbeit: ja, aber...

Der ROR erachtet die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen als wichtigen Handlungsansatz für die räumliche Entwicklung. Er begrüsst in diesem Sinne auch die Bestrebungen zur verstärkten überkantonalen Zusammenarbeit in der NRP. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die überkantonale Zusammenarbeit sehr anspruchsvoll ist und letztlich die Gefahr besteht, dass durch die Koordinationsbemühungen relativ viel Zeit und Geld verloren geht. Aus Sicht des

ROR muss die überkantonale Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis und auf Bestreben der Kantone hin erfolgen. Die Festlegung einer fixen Quote an Fördermitteln für die kantonsübergreifende Kooperation erscheint aus Sicht des ROR hingegen nicht zielführend. Der ROR befürwortet das Setzen von Anreizen oder ein Bonussystem.

Polyzentrische Raumentwicklung

Der Entwurf des Berichts hält zu Recht fest, dass die regionalen Zentren die Entwicklungsmotoren darstellen. Dass darf aber nicht so ausgelegt werden, dass die NRP-Mittel auf die regionalen Zentren konzentriert werden. Mit den NRP-Projekten muss gewährleistet werden, dass auch die umliegenden Gebiete ihre Potenziale entwickeln können und so zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen beitragen können. Auf gesamtschweizerischer Ebene gelten die Metropolitanräume als Wirtschaftsmotoren. Der ROR vermisst im Entwurf des Grundlagenberichtes Hinweise auf die Zusammenarbeit zwischen diesen Metropolitanräumen und den regionalen Zentren im Sinne eines polyzentrischen Ansatzes wie er auch vom Raumkonzept Schweiz postuliert wird.

Theoretische Fundierung der NRP

Die NRP fundiert auf der Exportbasistheorie. Gefördert werden Projekte, welche einen Export aus der Region darstellen. Der ROR weist darauf hin, dass die Exportbasistheorie aus den 1950-er Jahren stammt und nur eines von vielen theoretischen Modellen der Regionalentwicklung darstellt. Modernere theoretische Ansätze wie die Milieu-Theorie, Cluster-Ansätze, Lernende Regionen, nachhaltige Regionalentwicklung, endogene Regionalentwicklung, Residentielle Ökonomie usw. sind in der NRP nicht explizit adressiert. Der ROR empfiehlt für die Weiterentwicklung der NRP diese modernen Modelle ebenfalls zu berücksichtigen. Damit kann die NRP eine wesentlich grössere Wirkung entfalten und besser auf die Bedürfnisse in den Regionen eingehen.

Fazit

Als Fazit hält der ROR nochmals fest, dass der Entwurf des Grundlagenberichts zum Mehrjahresprogramm eine sehr gute Grundlage darstellt, auf der die NRP weiter entwickelt werden kann. Insbesondere die angestrebte grössere inhaltliche Flexibilität der NRP und die Einbettung der kantonalen Umsetzungsprogramme in die räumlichen Entwicklungsstrategien der Kantone sind besonders zu betonen. Neben Verbesserungspotenzial im Vollzug der NRP sieht der ROR zusätzlichen Handlungsbedarf vor allem in zwei Punkten:

1. Einer verstärkten sektorübergreifenden Koordination auch auf der regionalen Ebene
2. Einer Redimensionierung des NRP-Perimeters und vermehrten räumlichen Differenzierung der Förderung, wodurch eine stärkere Fokussierung und Zielorientierung der NRP erwirkt werden kann.

Mit freundlichen Grüssen

Rat für Raumordnung



Dr. Fabio Giacomazzi

Präsident des ROR