

Sektorübergreifende Entwicklungsstrategien: Wie Bund und Kantone die Regionen unterstützen können



Bern, 21. Dezember 2023

IMPRESSUM

Herausgeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Bundesamt für Landwirtschaft BLW
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Bundesamt für Umwelt BAFU

Auftragnehmer

BHP Raumplan AG
Fliederweg 10
Postfach 575
3000 Bern 14

Bearbeitung

Florian Schuppli
Georg Tobler
Thomas Berz

Foto Titelseite

© Modellvorhaben «Integrale Strategie 2050 Region Zürich und Umgebung»; Markus Frietsch

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	4
2. Ausgangslage	5
3. Begriffsklärungen	7
3.1 Region	7
3.2 Regionale Entwicklungsstrategien.....	8
3.3 Integralität.....	8
4. Einordnung	9
4.1 Kohärente Raumentwicklung.....	9
4.2 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen.....	9
4.3 Analyseraster.....	10
4.3.1 Kernelemente	11
4.3.2 Phasen	11
4.3.3 Qualitätsmerkmale	12
4.3.4 Regionale Voraussetzungen.....	13
5. Wie Bund und Kantone sektorübergreifende Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene unterstützen können	14
5.1 Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen auf einen Blick.....	14
5.2 Regionale Voraussetzungen.....	15
5.3 Initialisierungsphase.....	18
5.4 Erarbeitungsphase	21
5.5 Umsetzungsphase	24
5.6 Evaluationsphase	26
6. Fazit	28
7. Anhang.....	31
Anhang 1: Abbildungsverzeichnis	31
Anhang 2: Literaturverzeichnis.....	31
Anhang 3: Übersichtstabelle: Wie Bund und Kantone regionale Entwicklungsstrategien unterstützen können.....	33

1. Zusammenfassung

Wachsende Bedeutung von regionalen, sektorübergreifenden Entwicklungsstrategien

Schwerpunkt der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024

Gegenstand und Adressaten des Berichts

Keine allgemein gültigen Rezepte

Lead-Rolle der Regionalorganisationen

Günstige regionale Voraussetzungen schaffen

Vielfältige Handlungsmöglichkeiten von Kantonen und Bund

Ausgangslage und Gegenstand des Berichts

Globale Megatrends wie der Klimawandel, die Digitalisierung, die demographische Entwicklung oder die Migration stellen neue Anforderungen an die raumbezogene Interessensabwägung und die daraus abgeleiteten prioritären Zielsetzungen und Massnahmen einer Region. Neben der Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr hat die regionale Ebene in vielen weiteren Politikfeldern wie Energiepolitik, Umweltpolitik oder Agrarpolitik an Bedeutung gewonnen. Dies führt dazu, dass die Ansprüche an den Raum und damit auch an die räumliche Koordination in den Regionen steigen. Es gibt einen wachsenden Bedarf für sektorübergreifende Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene, welche auf eine koherante Raumentwicklung hinwirken.

Mit dem Programm Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024 unterstützte der Bund in den Regionen Agglomeration Bern, Illanz/Glion, Oberwallis, Zürich und Umgebung und Zürcher Weinland fünf Modellvorhaben, die sich mit der Initiierung und Erarbeitung von «integralen» bzw. sektorübergreifenden Entwicklungsstrategien befassten.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts analysierte BHP Raumplan im Auftrag von SECO, ARE, BAFU und BLW die gewonnenen Erkenntnisse und stellt diese in einen grösseren Kontext. Der Bericht fokussiert dabei darauf, wie die Kantone und der Bund die Initiierung, Erarbeitung und Umsetzung von sektorübergreifenden regionalen Entwicklungsstrategien besser unterstützen können.

Der vorliegende Bericht richtet sich an Bundesstellen und kantonale Stellen, welche sich mit der Thematik der Regionalentwicklung befassen. Er klärt zentrale Begrifflichkeiten (Kapitel 3) und entwickelt ein aus der Forschung zur Regional Governance und zur Public Policy abgeleitetes Analyseraster (Kapitel 4).

Erkenntnisse

Die in Kapitel 5 aufbereiteten und mit Praxisbeispielen illustrierten Erkenntnisse lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Die Regionen-Landschaft in der Schweiz ist vielfältig und dynamisch. Allgemein gültige Rezepte für sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien gibt es nicht. Hierfür sind die in den verschiedenen Regionen geltenden politisch-institutionellen und räumlichen Voraussetzungen zu unterschiedlich. Je nach Region stehen unterschiedliche Inhalte im Vordergrund. Es sind unterschiedliche Organisationsformen und Prozesse geeignet, um die relevanten Akteure einzubeziehen und die strategische Ausrichtung der Region zu bestimmen.
- Regionalorganisationen und ihre Geschäftsstellen bzw. das Regionalmanagement haben bei der Initialisierung, der Erarbeitung, der Umsetzung und der Evaluation von regionalen sektorübergreifenden Entwicklungsstrategien oftmals eine Lead-Rolle. Sie sind dabei auf die Zusammenarbeit mit Akteurinnen und Akteuren der Region (horizontale Zusammenarbeit) sowie mit den Kantonen und mit dem Bund (vertikale Zusammenarbeit) angewiesen.
- Die jeweiligen Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für regionale Entwicklungsstrategien. Kantone und Bund haben im Rahmen ihrer Gesetzgebung und Planungen verschiedene Möglichkeiten, günstige Voraussetzungen zu schaffen.
- Die Arbeit an regionalen Entwicklungsstrategien erfolgt in der Regel in vier Phasen: Initialisierung, Erarbeitung, Umsetzung und Evaluation. In allen vier Phasen haben die Kantone und der Bund vielfältige Möglichkeiten, die Regionen zu unterstützen und zu begleiten. Die nachfolgende Abbildung fasst die in Kapitel 5 erläuterten Handlungsmöglichkeiten zusammen:

	REGIONALE VORAUSSETZUNGEN	INITIALISIERUNG	ERARBEITUNG	UMSETZUNG	EVALUATION
WAS KÖNNEN KANTONE TUN?	<ul style="list-style-type: none"> Vorgeschichten der Regionen berücksichtigen Sicherstellen, dass der Perimeter geeignet und klar definiert ist Voraussetzungen für sektorübergreifendes Agieren schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> Regionale Zusammenarbeit unterstützen Wissen zur Verfügung stellen Partnerschaftlich mitwirken und Ansprechperson bezeichnen Offen sein für neue Strukturen Bei Bedarf Kontakt zum Bund sicherstellen Transparenz und Verbindlichkeit einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Strategievorhaben aus kantonaler Sicht einordnen Aktiv Mitwirken Kantonale Verankerung der Strategie sicherstellen Subsidiär finanzielle Unterstützung bieten Handlungsoptionen aus kantonaler Sicht beurteilen Flexibilität, Innovation, Kohärenz und Partizipation vorleben und einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Regionen bei Gesamtkoordination unterstützen Massnahmen in kantonale Umsetzungsprogramme aufnehmen Lead für Massnahmen in kantonaler Kompetenz übernehmen Scharnierfunktion zu Nachbarkantonen und zum Bund wahrnehmen Das Festlegen klarer Zuständigkeiten einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Echoräume schaffen Langfristige Wirkung überprüfen
WIE KANN DER BUND UNTERSTÜTZEN?	<ul style="list-style-type: none"> Kantonale Rahmenbedingungen kennen Sektorübergreifend den Ansatz in Bundesprogrammen einfordern Kantone für die Bedeutung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung sensibilisieren 	<ul style="list-style-type: none"> Daten / Wissen zur Verfügung stellen Wissensaustausch zu anderen Regionen ermöglichen Gegenstromprinzip anwenden Kohärenz als Wegweiser für regionale Entwicklungsstrategien einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Orientierung geben Fachliche Ressourcen bereitstellen Mit Modellvorhaben Anreize setzen Spezifische Unterstützung für Regionen mit besonderen Herausforderungen bieten 	<ul style="list-style-type: none"> Räumwirksame Sektoralpolitiken auf eine kohärente Raumentwicklung ausrichten Andocken an Bundesprogramme leicht machen 	<ul style="list-style-type: none"> Wirkung in Vergleich setzen Forschung zur Wirkung regionaler Entwicklungsstrategien unterstützen

Abbildung 1: Wie Bund und Kantone regionale Entwicklungsstrategien unterstützen können (Originalgrösse siehe Anhang 3)

Im Fazit (Kapitel 6) sind die Ergebnisse der Analyse mit Blick auf die Fragestellungen des Berichts und die Massnahme-Möglichkeiten der Kantone und des Bundes zusammengefasst.

2. Ausgangslage

Integrale Entwicklungsstrategien (IntES) können einen wesentlichen Beitrag zu einer kohärenten Raumentwicklung auf regionaler Ebene leisten. Dies ist eine zentrale Annahme, die hinter verschiedenen Strategien und Massnahmen des Bundes steht. Deshalb propagiert der Bund regionale, sektorübergreifende Entwicklungsstrategien und -prozesse in verschiedenen Politiken, Strategien und Programmen.

Vision des Bundes

Im Rahmen der Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024 (MoVo) unterstützte der Bund fünf Modellvorhaben zum Themenschwerpunkt «Integrale Entwicklungsstrategien fördern».¹ Der Themenschwerpunkt wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) geleitet und vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) mitgetragen. Im Fokus der Modellvorhaben stand die Initiierung und Erarbeitung integraler Entwicklungsstrategien. Die Arbeiten dauern bei den meisten Modellvorhaben auch nach Abschluss der Bundesunterstützung noch an.

Modellvorhaben als Testlabor

Die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse wurden im Rahmen eines prozessbegleitenden Mandats ausgewertet (Interface 2022). Die Settings der fünf Modellvorhaben sind zwar sehr unterschiedlich. Dennoch hat das Team des Begleitmandats verschiedene gemeinsame Erfahrungswerte herausgearbeitet (Interface 2023: S. 10):

Erkenntnisse aus dem Begleitmandat

- Das Erarbeiten von ganzheitlichen regionalen Strategien fördert die Vernetzung von Akteuren innerhalb einer Region. Dadurch werden die Grundlagen geschaffen für eine ein-

¹ (1) Zürcher Weinland; Integrale netzwerk basierte Regionalentwicklung; (2) Resiliente Bergregionen: Eigenstärken nutzen in der Region Oberwallis; (3) Identitätsstiftend: Die Fusionsgemeinde Ilanz/Glion (GR) wächst zusammen; (4) Integrale Strategie 2050: Region Zürich und Umgebung gemeinsam entwickeln; (5) «Grünes Band»: Ein Landschaftsraum umspannt die Stadt und Agglomeration Bern.

	<p>heitliche Entwicklung von Räumen, welche dieselben Voraussetzungen und Herausforderungen teilen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der ganzheitliche Ansatz von regionalen Entwicklungsstrategien fördert eine Veränderung der Denk- und Arbeitsweise. Die verschiedenen öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Akteure innerhalb einer Region sind gefordert, über ihre eigenen Gärten hinauszudenken, Herausforderungen gemeinsam anzugehen und Potenziale nutzbar zu machen. • Da regionale Entwicklungsstrategien den Blick über die einzelnen Gemeinden hinaus richten, können sie die Identifikation einzelner Gemeinden mit ihrer Region und damit auch die regionale Identität stärken. Regionen entwickeln eine einheitliche Stimme und bekommen dadurch ein grösseres Gewicht. • Die Umsetzung von ersten Projekten im Rahmen von regionalen Entwicklungsstrategien schafft Leuchttürme. Mit ihnen wird der Wert der Strategie aufgezeigt und die Akzeptanz sowie das Engagement in der Bevölkerung gesteigert.
Empfehlungen an den Bund	<p>Aufbauend auf diesen Mehrwerten empfiehlt das Team des Begleitmandats (Interface 2022: S. 28ff.) dem Bund,</p> <ul style="list-style-type: none"> • das Thema der integralen Entwicklungsstrategien weiterzuverfolgen und die Rolle des Bundes zu klären; • die Kantone zu sensibilisieren und stärker in die Verantwortung zu nehmen; • ein gemeinsames Verständnis von integralen Entwicklungsstrategien und deren Mehrwert zu entwickeln; • Vergleichs-Beispiele und Erfahrungswerte aufzubereiten und den Akteuren in den Regionen zugänglich zu machen; • Möglichkeiten von Bund und Kantonen zur finanziellen Unterstützung von integralen Entwicklungsprozessen und Umsetzungsprojekten in Regionen im Rahmen bestehender Förderinstrumente zu prüfen; • die Kommunikation zu bestehenden Förderinstrumente zu optimieren.
Ziele und Fragestellungen des vorliegenden Berichts	<p>Im Rahmen des vorliegenden Berichts analysierte BHP Raumplan im Auftrag von SECO, ARE, BAFU und BLW die gewonnenen Erkenntnisse. Ziel ist es, die Erkenntnisse aus den fünf Modellvorhaben in einen grösseren Kontext zu stellen und damit breiter abzustützen. Dabei soll ein besonderer Fokus auf die Rolle der Kantone gelegt werden. Folgende Fragen sollen mit dem Bericht beantwortet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche verschiedenen Arten von Strategien gibt es für funktionale Räume mit mehr oder weniger integralem Charakter? • Welche Möglichkeiten gibt es für die Kantone, integrale Strategien und ihre Umsetzung zu unterstützen? • Welche Möglichkeiten/Optionen bestehen seitens Bund, um die Kantone in ihrer Rolle zu unterstützen, integrale regionale Ansätze (z.B. die Entwicklung von integralen Strategien) zu fördern? • Welche weiteren Massnahmen (ausserhalb der finanziellen Förderung) wären sinnvoll, um IntES durch den Bund zu unterstützen? • Wie kann der Bund seine Kommunikation über die Notwendigkeit bereichsübergreifender (integraler) Ansätze verbessern?
	<p>Der Bericht soll Lust machen und Inspiration geben. Er trägt Wissen dazu zusammen, wie Bund, Kantone und Regionen ins Machen kommen und sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien im Rahmen ihrer Möglichkeiten gemeinsam voranbringen können.</p>
Adressaten und Stellenwert	<p>Der Bericht richtet sich an Bundesstellen und kantonale Stellen, welche sich mit der Thematik der Regionalentwicklung befassen. Er dient den am Programm Modellvorhaben beteiligten Bundesstellen als Grundlage für die weitere Aufbereitung der Ergebnisse.</p>
Methodik und Vorgehen	<p>Für die Erstellung des Berichts werteten die Autoren ausgewählte Grundlagen aus (vgl. Literaturliste). Sie spiegelten die Ergebnisse mit dem Erfahrungs- und Anwendungswissen von BHP Raumplan.</p>

Zudem führten sie zwei Expertengespräche² durch, um regionalökonomische und politikwissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen. Der Bericht wurde in einer Entwurfsfassung mit den beteiligten Bundesämtern im Rahmen einer Besprechung diskutiert.

Der Bericht klärt zuerst zentrale Begrifflichkeiten (Kap. 3) und nimmt eine Einordnung vor (Kap. 4). Auf Basis eines Analyserasters (Kap. 4.3) stellt er anhand von Handlungsmöglichkeiten mit Praxisbeispielen (Kap. 5) dar, wie die Kantone und der Bund sektorübergreifende Entwicklungsstrategien unterstützen können. Im Fazit (Kap. 6) sind die wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf die Fragestellungen zusammengefasst.

Aufbau des Berichts



Abbildung 2: Vorgehen (Quelle: Eigene Darstellung)

3. Begriffsklärungen

3.1 Region

Im Gegensatz zu Gemeinden und Kantonen sind Regionen keine Staatsebene. Für verschiedene Aufgaben der Raumentwicklung, wie etwa eine abgestimmte Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, sind jedoch viele Kantone zu gross und die meisten Gemeinden zu klein bzw. ihre Grenzen entsprechen nicht dem funktionalen Raum. Die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene – je nach Kontext gemeinde-, kantons- und/oder landesgrenzenüberschreitend – ist deshalb für räumliche Fragestellungen wichtig. Neben der Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr hat die regionale Ebene in vielen weiteren Politikfeldern weiter an Bedeutung gewonnen (z.B. Energiepolitik, Umweltpolitik, Agrarpolitik).

Die Region – ein handlungsfähiger funktionaler Raum

Der Perimeter einer Region ist weniger statisch als derjenige einer Gemeinde oder eines Kantons. Er ist in der Regel nicht historisch-institutionell begründet, sondern ergibt sich durch funktionale Verflechtungen und Aufgabenstellungen. Entsprechend vielfältig und dynamisch ist die Regionen-Landschaft in der Schweiz. Im Sinne der variablen Geometrie können Regionen auch überlappende Perimeter aufweisen und auf unterschiedlichen Handlungsebenen angesiedelt sein (z.B. Handlungsräum, Agglomeration).

Damit eine Region handlungsfähig ist, öffentliche Aufgaben wahrnehmen und sich Entwicklungsziele geben kann, braucht sie eine regionale Organisationsform sowie politische Legitimität (z.B. eine politische Steuerung, eine regionale Geschäftsstelle und geeignete Projektstrukturen). Die Organisationsformen sind sehr vielfältig.

In diesem Verständnis bezeichnet die Region einen handlungsfähigen funktionalen Raum mit sich überlagernden Kooperationsformen (vgl. EBP 2019).

² PD Dr. Marco Pütz, Gruppenleiter Regionalökonomie und -entwicklung, Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL; Prof. Dr. David Kaufmann, Assistant Professor of Spatial Development and Urban Policy, ETH Zürich

3.2 Regionale Entwicklungsstrategien

Die regionale Entwicklungsstrategie – ein Lösungsansatz für die Politikkoordination

Es ist eine grosse Herausforderung, in einer Region die Politikfelder zu erkennen und zu koordinieren, die für eine räumlich kohärente und damit auch nachhaltige Entwicklung ausschlaggebend sind. Regionale Entwicklungsstrategien sind hierfür ein Lösungsansatz, der auch im Raumkonzept Schweiz (RKCH) empfohlen wird:

«Städte und Gemeinden konzipieren innerhalb eines funktionalen Raums Entwicklungsstrategien, die auf die spezifischen kommunalen Stärken und Schwächen abgestimmt sind. Sie leiten daraus gemeinsame Projekte und Massnahmen ab und setzen Prioritäten. Bei Bedarf können Bund und Kantone als Partner beigezogen werden.»

Die Strategie wird in der Regel von einer Regionalorganisation erarbeitet. Auf operativer Ebene liegt der Lead bei der Geschäftsstelle bzw. dem Regionalmanagement. Auf politischer Ebene wird in der Regel ein Steuerungsgremium eingesetzt. Entwicklungsstrategien sind oftmals sektorübergreifend. Sie können aber auch auf einzelne Politikfelder fokussieren (z.B. eine regionale Tourismusstrategie).

Der sektorübergreifende Ansatz der MoVo IntES

Die MoVo IntES beziehen sich auf sektorübergreifende Entwicklungsstrategien. Es handelt sich um Strategien, welche es einer Region erlauben, ihre Entwicklung selbst und gezielt in die Hand zu nehmen. Dabei verfolgen sie drei Ziele (vgl. Interface 2022):

- Sektorübergreifende Leitlinien für die Entwicklung einer Region formulieren – unter Berücksichtigung bestehender Strategien und Politiken und unter Einbezug der relevanten Anspruchsgruppen;
- die Denk- und Arbeitsweise verändern – weg vom Denken in einzelnen Sektoren hin zu sektorübergreifenden Zielsetzungen;
- konkrete Projekte und Schlüsselmaßnahmen formulieren – sie sollen als Leuchttürme fungieren, um den Mehrwert des Strategieprozesses aufzuzeigen und die Akzeptanz für die Strategie zu fördern.

Der Mehrwert liegt insbesondere im Prozess: Er bringt unterschiedliche Akteure zusammen, intensiviert deren Zusammenarbeit und fördert ein koordiniertes Vorgehen.

Horizontale und vertikale Koordination als Merkmal

Typischerweise erfordern Initiierung, Erarbeitung und Umsetzung solcher sektorübergreifender Entwicklungsstrategien eine umfassende Koordination (vgl. Interface 2022):

- **Horizontal:** Die oft sektoruell organisierten Akteure aller Staatsebenen sowie auch die Akteure der Zivilgesellschaft koordinieren ihre Themen und Aktivitäten. In einem gemeinsamen Prozess arbeiten sie auf kohärente Zielsetzungen hin, die das endogene Potenzial einer Region sowie Synergien nutzen.
- **Vertikal:** Der Einbezug von und der Austausch zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen (Gemeinden, Kantone, Bund) sowie auch der Zivilgesellschaft muss koordiniert und optimiert werden. Übergeordnete Strategien und Politiken sowie parallel laufende Prozesse anderer Akteure müssen berücksichtigt werden.

3.3 Integralität

Umgang mit dem Begriff «Integralität»

Der Begriff «Integralität» wird in Bezug auf regionale Entwicklungsstrategien sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Praxis uneinheitlich verwendet. Im Raumkonzept Schweiz und in anderen massgebenden Berichten des Bundes wird oftmals auch synonym der Begriff «ganzheitlich» verwendet. Beide Begriffe bringen zum Ausdruck, dass bei der Initiierung, Erarbeitung und Umsetzung solcher Entwicklungsstrategien sektorübergreifendes Denken und Handeln und horizontale und vertikale Koordination notwendig sind, um auf die Region zugeschnittene Lösungen für raumrelevante Fragestellungen zu finden. Verschiedene Re-

gionen verfügen inzwischen über solche strategischen Grundlagen, bringen diese jedoch nicht zwingend mit dem Begriff «Integralität» in Verbindung.³

Wir empfehlen deshalb, den Begriff «Integralität» nicht in den Vordergrund zu stellen, sondern das «sektorübergreifende» zu betonen:

«Eine integrale Entwicklungsstrategie hat zum Ziel, sektorübergreifende Leitlinien und konkrete Handlungsansätze für die Entwicklung einer Region zu formulieren.» (Interface 2022: S. 30)

4. Einordnung

4.1 Kohärente Raumentwicklung

Mit einer kohärenten Raumentwicklung gestalten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden eine nachhaltige Schweiz, in der resiliente, lebenswerte Regionen mit starken Zentren und funktional angebundenen Räumen ihren Beitrag an die Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft leisten. Basis für die nachhaltige Entwicklung ist die SNE 2030 mit den Schwerpunktthemen «nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion», «Klima, Energie, Biodiversität» sowie «Chancengleichheit und sozialer Zusammenhalt». Vier Leitideen dienen als Handlungsanleitung, um die angestrebte Wirkung zu erreichen (ARE und SECO 2023: S. 37):

- Raumwirksame Politiken fördern die horizontale und vertikale Zusammenarbeit.
- Zentren und Umland – sowohl in urbanen als auch in ländlichen Räumen – vernetzen sich.
- Akteurinnen und Akteure denken und handeln in funktionalen Räumen, nutzen Synergien und reduzieren Konflikte.
- Regionen identifizieren, nutzen und verstärken ihre Potenziale.

**Vision einer kohärenten
Raumentwicklung setzt auf
starke Regionen**

Diese Vision steht im Kontext einer seit Beginn der 2000er Jahre laufenden Entwicklung. Sie zielt darauf ab, die Politik für die städtischen und ländlichen Räume stärker aufeinander zu beziehen, die Bundespolitiken besser zu koordinieren und die Wirkungen der Sektoralpolitiken vor Ort wirkungsvoller aufeinander abzustimmen (EBP 2019: S. 1). Sie ist verankert in tripartit getragenen Konzepten und Strategien wie dem Raumkonzept Schweiz und der Strategie Nachhaltige Entwicklung Schweiz 2030.

4.2 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

In den Nachhaltigkeits- und Raumentwicklungsstrategien der Schweiz wird besonders grosses Gewicht auf das Kohärenz-Ziel gelegt. Das hat damit zu tun, dass die politisch-institutionellen Voraussetzungen für eine kohärente Raumentwicklung ungünstig sind:

- Die kantonale und kommunale Ebene ist kleinräumig strukturiert. Für räumlich relevante Fragestellungen (z.B. eine aufeinander abgestimmte Verkehrs-, Siedlungs- und Freiraum-entwicklung) entsprechen die institutionellen Grenzen nicht dem Perimeter, der für die Lösungsfindung relevant ist.
- Auf allen drei Staatsebenen sind raumrelevante Politikfelder (z.B. Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Agrarpolitik) sektorale organisiert. Eine kohärente Raumentwicklung erfordert jedoch eine sektorübergreifende Betrachtungs- und Handlungsweise.
- Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union (EU) und damit auch zu ihren Nachbarländern ist in verschiedenen räumlich relevanten Politikfeldern (z.B. Energiepolitik) nicht abschliessend geklärt. Dies stellt insbesondere Grenzregionen vor zusätzliche Herausforderungen.

**Ungünstige politisch-
institutionelle
Voraussetzungen...**

³ In Kapitel 5 sind in den grauen Kästen exemplarisch Beispiele von sektorübergreifenden Entwicklungsstrategien und -prozesse dargestellt.

...erfordern Zusammenarbeit in funktionalen Räumen

Diese politisch-institutionellen Voraussetzungen führen zu Dysfunktionalitäten in Bezug auf eine kohärente Raumentwicklung. Die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen ist deshalb ein bereits seit mehreren Jahrzehnten vielfach geforderter und erprobter Lösungsansatz: Defizite aufgrund der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sollen durch eine vertikale und horizontale Koordination über einzelne Politikbereiche hinweg auf regionaler Ebene wettgemacht werden.

Vielfalt der Regionen

Je nach räumlicher Konstellation (z.B. alpine Talschaft, eine stadt-land-übergreifende Region oder eine grenzüberschreitende Stadtregion) sind die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit in einem funktionalen Raum unterschiedlich. Es stehen andere Themen im Vordergrund, die Akteurskonstellation ist anders, es wird eine andere Organisationsform gewählt, es müssen andere Lösungen für den Einbezug von Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft gefunden werden.

Nicht nur die räumlich unterschiedlichen Voraussetzungen und die Akteurskonstellation in den Regionen haben Einfluss auf die Vielfalt der Form der regionalen Zusammenarbeit. Auch Anreize des Bundes (z.B. Agglomerationspolitik, Neue Regionalpolitik, Pärkepolitik) sowie die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen auf Stufe Bund und Kantonen beeinflussen die Handlungsspielräume einer Region.

Wachsende Ansprüche

Die Ansprüche an den Raum und damit auch an die räumliche Koordination in den Regionen steigen. Globale Megatrends wie der Klimawandel, die Digitalisierung, die demographische Entwicklung oder die Migration stellen neue Anforderungen an die raumbezogene Interessensabwägung und die daraus abgeleiteten prioritären Zielsetzungen und Massnahmen einer Region.

Bedarf an regionalen Strategien nimmt zu

Dies zeigt: Es gibt einen wachsenden Handlungsbedarf für sektorübergreifende Entwicklungsstrategien und -prozesse auf regionaler Ebene. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass es keine allgemein gültigen «Rezepte» gibt. Hierfür sind die in einer Region geltenden Voraussetzungen zu unterschiedlich.

4.3 Analyseraster

Ins Machen kommen

Um die Erkenntnisse aus den MoVo IntES und weiteren sektorübergreifenden Entwicklungsstrategien systematisch und mit besonderem Blick auf die Rolle der Kantone in Wert zu setzen, liegt diesem Bericht ein Analyseraster zugrunde. Es leitet sich aus der Forschung zur Regional Governance und zur Public Policy und den durchgeföhrten Expertengesprächen ab. Das Analyseraster soll es insbesondere den Kantonen und dem Bund erleichtern, ihre Rolle im Kontext von sektorübergreifenden regionalen Entwicklungsstrategien zu erkennen und möglichst gezielt wahrnehmen zu können.

Das Analyseraster benennt die Kernelemente, Phasen und Qualitätsmerkmale, auf die bei sektorübergreifenden regionalen Entwicklungsstrategien und -prozessen zu achten ist. Das Raster bezieht zudem die unterschiedlichen regionalen Voraussetzungen in die Analyse ein. Abbildung 3 ist eine schematische Darstellung des Analyserasters. Die einzelnen Bausteine werden nachfolgend erläutert. Die Darstellung der Handlungsmöglichkeiten der Kantone und des Bundes in Kapitel 5 folgt diesem Analyseraster.

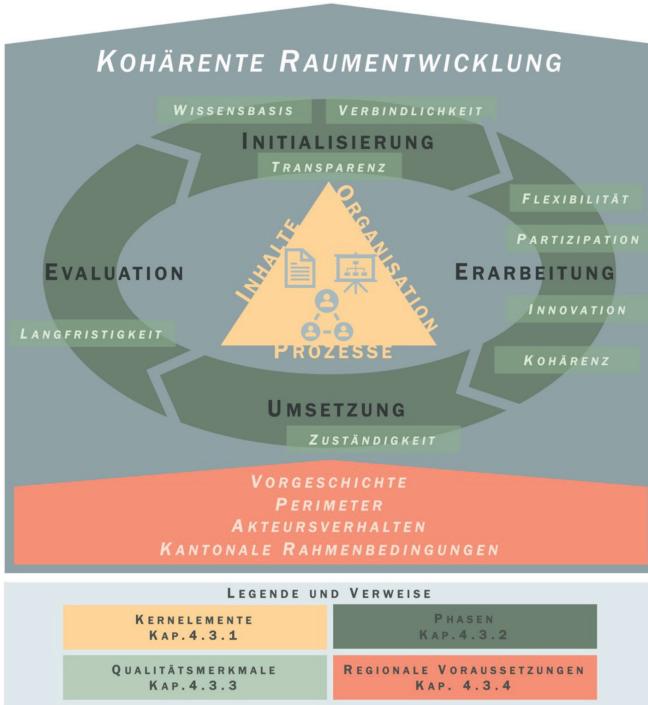


Abbildung 3: Analyseraster Sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien

4.3.1 Kernelemente

Um auf eine kohärente Raumentwicklung auf regionaler Ebene hinzuarbeiten, müssen drei Kernelemente beachtet werden (vgl. ARE 2013 und EBP 2019):

- **Inhalte:** Inhaltlich sind die Ziele und Strategien zur Entwicklung einer Region zwischen den Staatsebenen (d.h. vertikal), innerhalb der regionalen Akteure sowie zwischen den Politikbereichen (d.h. horizontal) abgestimmt.
- **Prozesse:** Die Prozesse sind so gestaltet, dass alle relevanten Akteure – auch jene ausserhalb von Politik und Verwaltung – in geeigneter Weise einbezogen sind, und Synergien genutzt werden können.
- **Organisation:** Organisatorisch bestehen regionale Zusammenarbeitsstrukturen, welche Kontinuität schaffen. Sie ermöglichen es der Region, handlungsfähig zu sein und adäquat auf regionsspezifische raumbezogene Herausforderungen zu reagieren.

Je nach regionaler Konstellation ist die Gewichtung unterschiedlich: Wenn beispielsweise bereits eine stabile regionale Organisation besteht und die Arbeitsabläufe zwischen den massgebenden Akteuren klar geregelt ist, kann sich eine Strategie stärker auf die Inhalte konzentrieren. Die fünf untersuchten Modellvorhaben haben sich jeweils mit allen drei Kernelementen befasst.

4.3.2 Phasen

Die Erarbeitung und Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien wird in Anlehnung an den Policy Cycle in vier Phasen⁴ unterteilt (vgl. Blum und Schubert 2009; Pütz und Willi 2016):

- **Initialisierung:** Diese Phase umfasst die Problemwahrnehmung und das Agenda Setting. Bei der Problemwahrnehmung geht es darum, aus einer grossen Anzahl möglicher Probleme eine für die Region relevante «Wahl» zu treffen. Beim Agenda Setting erhalten die für die Region definierten Probleme Handlungsrelevanz. Es geht darum, Wissenslücken und

Inhalte, Organisation und Prozesse im Blick



Initialisierung, Erarbeitung, Umsetzung, Evaluation

⁴ In der Public Policy Forschung gibt es verschiedene Variationen, wie viele Policy Phasen bezeichnet werden, wie diese benannt werden und wie diese voneinander abgegrenzt werden (vgl. Blum und Schubert 2009). Wir haben uns gegenüber der Einteilung von Pütz und Willi (2016) für eine vereinfachte Einteilung in vier Phasen entschieden.

Risiken zu identifizieren und die Ziele und Verfahren des anstehenden Strategieerarbeitungs-Prozesses zu definieren. Alle fünf MoVo IntES haben sich mit dieser Phase befasst.

- **Erarbeitung:** Diese Phase umfasst die Politikformulierung (auch: Policy Development) und die Entscheidungsfindung. Bei der Politikformulierung geht es darum, die Ziele, Mittel und Wege zu erarbeiten und zu konkretisieren. Handlungsoptionen und Massnahmen werden entwickelt und diskutiert. Bei der Entscheidfindung geht es darum, die Handlungsoptionen hinsichtlich ihrer Kosten und Nutzen, ihrer Akzeptanz, potenzieller Zielkonflikte und möglicher Synergien zu bewerten. Alle fünf MoVo IntES haben sich mit dieser Phase befasst, aber teilweise noch nicht abgeschlossen.
- **Umsetzung:** Diese Phase umfasst die Implementierung einer Strategie (auch: Policy Implementation). Dabei sollten die in der Strategie verabschiedeten politischen Absichten in messbare und sichtbare Ergebnisse umgesetzt werden. Die Phase umfasst das Erstellen und Umsetzen eines Aktionsplans mit Aufgaben, Terminen und Zuständigkeiten («road map»). Für die Umsetzung hilft es, an bestehende Instrumente und Strategien anzudocken, und die relevanten Stakeholder einzubeziehen. Es haben sich noch nicht alle MoVo IntES mit dieser Phase befasst.
- **Evaluation:** Diese Phase umfasst die Wirkungsanalyse der Strategie und der ergriffenen Massnahmen. Sie kann nach Abschluss der Erarbeitung und Umsetzung der Strategie erfolgen (ex post) oder prozessbegleitend. Evaluationen können intern oder extern durchgeführt werden. Für die MoVo IntES wurde eine externe prozessbegleitende Evaluation durchgeführt.

4.3.3 Qualitätsmerkmale

Schliesslich ist es hilfreich, die Qualität von regionalen Entwicklungsstrategien anhand von Qualitätsmerkmalen (vgl. Abbildung 3) für räumlich-strategische Prozesse zu beurteilen. Die Qualitätsmerkmale sind aus der Good-Governance-Forschung abgeleitet (vgl. Pütz und Willi 2016: S. 11 – 12):

Qualitätsmerkmale Initialisierungsphase

- **Wissensbasis:** Beruht die Entwicklungsstrategie auf evidenz-basierten Erkenntnissen? Ermöglicht die Wissensbasis sachlich begründete und sinnvolle Entscheidungen? Trägt sie dazu bei, die Region langfristig resilenter zu machen? Das Wissen kann auf endogenen, lokalen Erfahrungen und auf exogenen Studien und Evaluationen aufbauen.

- **Transparenz:** Besteht Zugang zu Dokumenten und Informationen? Sind die Verfahren (z.B. Entscheidungsprozesse, Bewilligung von Projekten, Leistungserstellung) transparent? Ist nachvollziehbar, welche Akteure am Prozess beteiligt sind? Besteht eine Budget-Transparenz? Transparenz generiert Vertrauen. Auch durch das Klären von Zuständigkeiten wird die Transparenz von Prozessen erhöht. Die Transparenz ist auch für die Erarbeitungs-Umsetzungs- und Evaluationsphase ein wichtiges Qualitätsmerkmal.

- **Verbindlichkeit:** Sind Strukturen vorhanden, die verbindliche Entscheidfindungen ermöglichen? Ist geklärt, für welche Akteure die Entscheidungen verbindlich sind? Verbindlichkeit kann von losen Absprachen über Absichtserklärungen und vertraglichen Regelungen bis zu behördenverbindlichen Instrumenten unterschiedlich geregelt sein. Sie ist auch für die übrigen Phasen ein wichtiges Qualitätsmerkmal.

- **Flexibilität und Transformation:** Ist die Entwicklungsstrategie flexibel genug, um auf Veränderungen von aussen reagieren und Veränderungen selbst steuern zu können? Veränderungen, die neue Entwicklungspfade und Innovationen bedeuten, können als Transformationen bezeichnet werden.

- **Innovation:** Ermöglicht die regionale Entwicklungsstrategie nicht nur Neues, sondern ist auch selbst neuartig oder zumindest offen für Neuerungen? Dieses Qualitätsmerkmal überschneidet sich mit den anderen Merkmalen, weil Innovation im Prozess z.B. Fragen der Transparenz, der Langfristigkeit oder der Partizipation betreffen kann. Generell können Innovationen die Art und Weise betreffen, wie Akteure zusammenarbeiten und Entscheidungen treffen.

- **Kohärenz:** Ist die regionale Entwicklungsstrategie ins Mehrebenensystem eingebettet, in dem mit Bund, Kanton und Gemeinden alle Staatsebenen involviert sind? Wurde die Art und Weise der vertikalen Politikintegration (Mainstreaming) über mehrere Ebenen hinweg

Qualitätsmerkmale Erarbeitungsphase

sorgfältig geplant und durchgeführt? Die lokale und regionale Ebene braucht die Unterstützung übergeordneter Ebenen.

- **Partizipation und Inklusion:** Wird den relevanten Akteuren die Teilhabe an Entscheidungsprozessen ermöglicht? Tragen diese die Entscheidungen mit? Übernehmen sie Verantwortung? Wird ein gemeinsames Lernen beabsichtigt? Wird niemand ausgeschlossen oder diskriminiert? Der Einbezug verschiedener Akteure ist als eine Investition in Humankapital zu verstehen, als Capacity Building. Es ist davon auszugehen, dass Partizipation und Inklusion die Akzeptanz von räumlich-strategischen Prozessen erhöhen.
- **Zuständigkeit:** Sind die Zuständigkeiten klar geregelt? Sind die Ansprechperson klar? Ist geklärt, wer welche Aufgabe hat und wer wofür die Verantwortung (Projekte, Prozess) trägt, auch im Falle eines Scheiterns? Geklärte Zuständigkeiten und Rechenschaftsberichte erhöhen die Legitimation von Entscheidungsprozessen. Dieses Qualitätsmerkmal ist für alle vier Phasen wichtig, ganz besonders aber für die Umsetzungsphase.
- **Langfristigkeit:** Ist die regionale Entwicklungsstrategie langfristig angelegt und möglichst unabhängig von den Wahlzyklen der Politik und den Konjunkturzyklen der Wirtschaft? Um nachhaltige Wirkungen zu erzielen und Strukturen zu verändern, ist die langfristige Ausrichtung entscheidend.

**Qualitätsmerkmal
Umsetzungsphase**

**Qualitätsmerkmal
Evaluationsphase**

Die MoVo IntES haben sich mit Qualitätsmerkmalen nicht systematisch befasst. Sie sind aber ein wichtiger Baustein, um die Handlungsmöglichkeiten der Kantone und des Bundes zu benennen, und sind in die Analyse (vgl. Kap. 5) eingeflossen.

4.3.4 Regionale Voraussetzungen

Die in einer Region geltenden Voraussetzungen beeinflussen die Inhalte, die Organisation und den Prozess einer Entwicklungsstrategie in allen vier Phasen. Besonders relevant sind dabei die Vorgeschichte, der Perimeter, die kantonalen Rahmenbedingungen (vgl. ARE 2013) und die Akteurskonstellation. Bei den fünf MoVo IntES waren die regionalen Voraussetzungen sehr unterschiedlich. Die regionalen Voraussetzungen sind deshalb ein weiterer, wichtiger Analyse-Baustein, auf den in Kapitel 5.2 eingegangen wird.

**Vorgeschichte,
Perimeter, kantonale
Rahmenbedingungen und
Akteurskonstellation**

5. Wie Bund und Kantone sektorübergreifende Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene unterstützen können

5.1 Handlungsmöglichkeiten von Bund und Kantonen auf einen Blick

Vielfältige Handlungsmöglichkeiten

Die Regionalorganisationen und ihre Geschäftsstellen bzw. das Regionalmanagement haben in der Regel bei der Initialisierung, der Erarbeitung, der Umsetzung und der Evaluation von regionalen Entwicklungsstrategien den Lead. Die Erfahrungen der MoVo IntES sowie weitere Erkenntnisse aus Forschung und Praxis zeigen jedoch, dass die Kantone und der Bund vielfältige Möglichkeiten haben, auf die regionalen Voraussetzungen Einfluss zu nehmen und sektorübergreifend regionale Entwicklungsstrategien in allen Phasen zu unterstützen. Der Systematik des Analyserasters folgend, sind im vorliegenden Kapitel 5 die Erkenntnisse zu den Handlungsmöglichkeiten der Kantone und des Bundes zusammengetragen und mit Praxisbeispielen illustriert.

Handlungsmöglichkeiten der Kantone

Die Kantone spielen eine wesentliche Rolle, indem sie die Regionen ermutigen, günstige Rahmenbedingungen schaffen und sich partnerschaftlich an den regionalen Prozessen beteiligen. Die nachfolgende Abbildung fasst die Handlungsmöglichkeiten zusammen.



Abbildung 4: Handlungsmöglichkeiten Kantone

Hinweis: Dieses Symbol weist auf die Berichtsstellen hin, welche die in Abbildung 3 dargestellten Handlungsmöglichkeiten der Kantone erläutern.



Der Bund kann seine Sektoralpolitiken verstärkt auf eine kohärente Raumentwicklung ausrichten, die Kantone für die Bedeutung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit sensibilisieren und regionale Entwicklungsstrategien und deren Umsetzung im Rahmen seiner Förderprogramme unterstützen.

Die nachfolgende Abbildung fasst die Handlungsmöglichkeiten zusammen.

Handlungsmöglichkeiten des Bundes



Abbildung 5: Handlungsmöglichkeiten Bund

Hinweis: Dieses Symbol weist auf die Berichtsstellen hin, welche die in Abbildung 4 dargestellten Handlungsmöglichkeiten des Bundes erläutern.



5.2 Regionale Voraussetzungen

Vier Voraussetzungen

Bevor an einer regionalen Entwicklungsstrategie gearbeitet wird, ist es wichtig, sich mit den regionalen Voraussetzungen auseinanderzusetzen. Vier Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sind aufgrund der Erkenntnisse aus den Modellvorhaben von besonderer Relevanz (vgl. auch ARE 2013):

1. Vorgesichte: Besteht in der Region bereits eine regionale Kooperationsstruktur? Sind die Erfahrungen positiv oder negativ? Besteht gegenseitiges Vertrauen zwischen den Akteuren? Gibt es bereits strategische Grundlagen, auf denen einen Entwicklungsstrategie aufgebaut werden kann? Diese Vorgesichte beeinflusst den Ablauf der weiteren Zusammenarbeit massgeblich.

Auf welcher Vorgesichte wird aufgebaut?



Beispiel MoVo Reunion Illanz/Glion: Die Vorgeschichte dieses MoVo ist der 2014 abgeschlossene Fusionsprozess von 13 Gemeinden zur Grossgemeinde Illanz/Glion. Die Identitätsbildung und der Vertrauensaufbau einer neu fusionierten Gemeinde standen deshalb im Fokus des Vorhabens. Aus den im MoVo durchgeföhrten Bürgerbeteiligungsformaten resultierten Projekte, welche langfristig identitätsstiftend wirken sollen. Damit unterscheiden sich Vorgeschichte und damit auch die Inhalte der regionalen Strategie vom MoVo Region Zürich und Umgebung, welches bei Projektstart auf einer langjährigen institutionalisierten Form der regionalen Zusammenarbeit aufbauen konnte (Interface 2023).

Welche Eigenschaften bringt der Perimeter der Region mit?

2. Perimeter: Ist die Region stadt-land-übergreifend, rein städtisch oder ländlich? Umfasst die Region eines oder mehrere städtische Zentren? Umfasst der Perimeter Gemeinden innerhalb eines Kantons oder ist dieser kantons- oder landesgrenzen-überschreitend? Je nach Eigenschaften des Perimeters der Region sind die Voraussetzungen für die Erarbeitung und Umsetzung einer regionalen Strategie unterschiedlich und beeinflussen diese massgebend.



Beispiel MoVo Region Zürich und Umgebung: Die Region Zürich und Umgebung umfasst die Stadt Zürich sowie 67 weitere Städte und Dörfer in einem urban geprägten Grossraum mit rund einer Million Einwohnerinnen und Einwohner. Die räumlichen Voraussetzungen unterscheiden sich damit grundlegend vom MoVo Region Oberwallis, welche eine Strategie für vier Gemeinden einer Talschaft erarbeitete mit dem Ziel, diese auf die gesamte Region Oberwallis auszuweiten.

Welche Akteurskonstellation besteht?

3. Akteurskonstellation: Über welche Handlungsressourcen verfügen die in einer Region aktiven Akteurinnen und Akteure? Besteht politischer Konsens, dass es eine sektorübergreifende regionale Zusammenarbeit braucht? Sind zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteurinnen und Akteure eingebunden? Sind die Beteiligten motiviert, regional zusammenzuarbeiten? Besteht ein Handlungsdruck für sektorübergreifende Zusammenarbeit?



Beispiel MoVo Region Oberwallis: Anhand einer durch ein externes Beratungsbüro durchgeföhrten Resilienzanalyse der Gemeinde Mörel-Filet sowie der drei Gemeinden der Talschaft Lütschental (Blatten, Kippel und Wiler) wurden die Stärken der Gemeinden sowie ihre Widerstands- und Anpassungsfähigkeit untersucht. Das MoVo erzielte Wirkung in der direkt beteiligten Talschaft. Die beabsichtigte generalisierte Beurteilung der Resilienz der Region Oberwallis war aber im Rahmen des MoVo nicht möglich. Dies lag auch an der Akteurskonstellation. Seitens der involvierten Akteure bestand Uneinigkeit zum geeigneten Projektperimeter und dem Nutzen des Projekts. Erst im Anschluss an das MoVo-Projekt ist es in geänderter Akteurskonstellation unter Lead der Region (RW Oberwallis AG) gelungen, die Ergebnisse des MoVo und Strategien anderer Teilräume des Oberwallis als Basis zu nutzen, um den regionalen Strategieprozess «Zukunfts Bild Region Oberwallis» anzustossen. (Interface 2023; EBP und RWO 2022; RWO 2023). Das MoVo Region Oberwallis zeigt exemplarisch, dass es manchmal einen unvollständigen, mutigen Anstoß braucht, um in einem zweiten Schritt mit veränderter Akteurskonstellation zum eigentlichen Ziel zu gelangen.

Welche kantonalen Rahmenbedingungen gelten?

4. Kantonale Rahmenbedingungen: Wird die regionale Zusammenarbeit vom Kanton bewusst gefördert? Welche gesetzlichen Bestimmungen gelten dafür? Wird das Regionalmanagement vom Kanton finanziell unterstützt? Gibt der Kanton Vorgaben, in welchem Perimeter und zu welchen Themen in der Region zusammengearbeitet werden soll oder nicht? Gelten diese Vorgaben nur für einzelne Sektoralpolitiken oder sind diese sektoralförmig übergreifend? Solche kantonalen Bestimmungen haben einen wesentlichen Einfluss auf den Handlungsspielraum der regionalen Akteure und beeinflussen daher regionale Entwicklungsstrategien in allen vier Phasen.

Beispiel MoVo Grünes Band Bern: Der Kanton Bern hat mit der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit (SARZ) 2005 die kantonalen Rahmenbedingungen für die regionale Zusammenarbeit im Kanton Bern definiert. Kantonale gesetzliche Bestimmungen formulieren Mindestanforderungen an die regionale Zusammenarbeit und die Rolle des Kantons. Diese kantonalen Voraussetzungen haben auch Einfluss auf die regionale Entwicklungsstrategie des MoVo «Grünes Band Bern». Das Ziel, die hohen landschaftlichen Qualitäten im Agglomerationsraum Bern zu sichern, ist in einem verbindlichen, vom Kanton genehmigten Planungsinstrument verankert (Regionales Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept RGSK 2021). Dies unterscheidet dieses Projekt von den übrigen MoVo und zeigt, dass klare Rahmenbedingungen seitens Kanone unterstützend wirken können.



Wie können die Kantone günstige Rahmenbedingungen schaffen?

Die Kantone verfügen über grosse Handlungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der regionalen Voraussetzungen. Sie haben es in der Hand, in gesetzlichen Bestimmungen, kantonalen Richtplänen, kantonalen Strategien oder in Planungs- und Förderinstrumenten Anforderungen an die regionale Zusammenarbeit zu formulieren sowie ihre eigene Rolle und die Form der kantonalen Unterstützung zu definieren. Zudem können sie ihrerseits finanzielle Unterstützung an das Vorliegen geeigneter regionaler Strategien knüpfen.



Die Kantone sind aufgrund der föderalen Struktur sowie ihrer eigenen räumlichen Gegebenheiten sehr unterschiedlich aufgestellt. Trotzdem lassen sich folgende Punkte festhalten, mit denen die Kantone günstige Voraussetzungen für sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien schaffen können:

Je besser der Kanton seine Regionen mit ihren jeweils spezifischen Vorgeschichten und identitätsstiftenden Merkmalen kennt, desto besser kann er geeignete Mindestanforderungen an die regionale Zusammenarbeit formulieren. Die Akzeptanz für kantonale Mindestanforderungen wird dadurch erhöht.

Vorgeschichten und Eigenschaften der Regionen berücksichtigen

Der Perimeter einer Region sollte sich funktionalräumlich ergeben, ist oftmals aber auch verbunden mit der Vorgeschichte. Daher sollten die Kantone den Regionen Spielräume beim Festlegen des Perimeters lassen, gleichzeitig aber sicherstellen, dass der Perimeter geeignet ist, um eine sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategie erfolgreich erarbeiten und umsetzen zu können. Wichtig ist, dass der Perimeter einer Region so gewählt wird, dass eine Zusammenarbeit über mehrere Themenfelder möglich ist. Dadurch ergeben sich Chancen für die sektorübergreifende Zusammenarbeit.

Sicherstellen, dass der Perimeter geeignet und klar definiert ist

Die Kantone sollten sich bewusst sein, dass sie die Handlungsspielräume der Regionen massgebend beeinflussen. Sie sollten kantonsintern die Voraussetzung schaffen, um sektorübergreifende regionale Strategien und deren Umsetzung in allen Phasen begleiten und auch finanziell unterstützen zu können. Dafür brauchen sie entsprechende gesetzliche Bestimmungen, die in vielen Kantonen bereits vorhanden sind. Weiter sind eine Kultur und eine Praxis zur Pflege der sektorübergreifenden Zusammenarbeit kantonsintern sowie in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Regionen notwendig. Innerhalb der Kantonsverwaltung können beispielsweise entsprechende sektorübergreifende Kooperationsstrukturen der beteiligten Ämter geschaffen werden.

Voraussetzungen für sektorübergreifendes Agieren schaffen

Beispiel Zusammenarbeit im funktionalen Raum Kreuzlingen-Konstanz: Die Region Kreuzlingen-Konstanz ist mit rund 134'000 Einwohnerinnen und Einwohnern der mit Abstand grösste funktionale Raum am Bodensee. Die gemeindeübergreifende und grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird seit mehreren Jahren über die beiden Vereine Regio Kreuzlingen (umfasst städtische und ländliche Gemeinden im Kanton Thurgau) und Agglomeration Kreuzlingen-Konstanz VAKK (umfasst Gemeinden in der Schweiz und in Deutschland, die zur Stadtregion gehören) sichergestellt. 2021 haben der VAKK und die Regio Kreuzlingen gemeinsam ein strategi-



sches Konzept erarbeitet, das ihre Potenziale identifiziert und Handlungsfelder ableitet. Mit «Bildung», «Gesundheitswesen» und «Wirtschaftsförderung» kommen drei Handlungsfelder hinzu, in denen der VAKK noch nicht aktiv ist, die jedoch den gesamten funktionalen, grenzüberschreitenden Raum betreffen – einschliesslich ländlicher Gemeinden. Der Kanton Thurgau hat diesen Prozess von Beginn an mit initiiert, aktiv begleitet und mitfinanziert. Er kennt die Vorgeschichte, die Akteurskonstellation und die spezifischen Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in dieser Region. Aktuell unterstützt er den Prozess der Region, sich inhaltlich und organisatorisch neu aufzustellen.



Wie kann der Bund die Kantone unterstützen?

Den grössten Hebel hat der Bund darin, seine eigenen raumwirksamen Sektoralpolitiken an den Zielen einer kohärenten Raumentwicklung auszurichten. Dadurch müssen weniger Interessenkonflikte auf regionaler Ebene abgestimmt werden. Mit folgenden Massnahmen kann der Bund die Kantone dabei unterstützen, günstige Rahmenbedingungen für sektorübergreifende Entwicklungsstrategien zu schaffen:

Kantonale Rahmenbedingungen kennen

Die gesetzlichen Bestimmungen für die regionale Zusammenarbeit sind in den Kantonen sehr unterschiedlich. Je besser der Bund die kantonsspezifischen Rahmenbedingungen kennt, desto zielgerichteter kann er mit den einzelnen Kantonen in einen Dialog kommen, auf gute Beispiele hinweisen und kantonale Bestimmungen in Vergleich setzen. In Verhandlungen, Gesprächen und Erfahrungsaustauschen mit den Kantonen kann er auf Unterschiede hinweisen und auf günstige kantonale Rahmenbedingungen für regionale Entwicklungsstrategien hinwirken. Er kann zudem bei der Umsetzung seiner eigenen Politiken auf diese gesetzlichen Rahmenbedingungen Bezug nehmen.

Sektorübergreifenden Ansatz in Bundesprogrammen einfordern

Förderprogramme wie die Agglomerationsprogramme (Verkehr), die Neue Regionalpolitik NRP (Wirtschaft), die Pärkepolitik (Umwelt), Entwicklungsprozess ländlicher Raum ELR und Projekte Regionale Entwicklung PRE (Landwirtschaft) oder Energie-Regionen (Energie) haben einen sektoriellen Hintergrund. Sie richten sich direkt an Akteure in den Regionen und bestimmen die regionale Entwicklung mit. Enthalten die Programme neben sektoriellen auch sektorübergreifende Anreize, sind sie aufeinander abgestimmt und orientieren sie sich an den Nachhaltigkeitszielen, verbessern sich die Rahmenbedingungen für eine kohärente Raumentwicklung in den Regionen.

Kantone für die Bedeutung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung sensibilisieren

Wenn der Bund in seinen eigenen raumwirksamen Förderprogrammen ein sektorübergreifendes Denken und Handeln in Form geeigneter Strategien einfordert, ist er in einer guten Position, dafür auch die Kantone zu sensibilisieren. Er kann sie beispielsweise darin unterstützen, in eigenen raumrelevanten Förderprogrammen vergleichbare Anforderungen und Anreize zu setzen.

5.3 Initialisierungsphase

Design der Strategie entwerfen

In der Initialisierungsphase geht es darum, die regionale Entwicklungsstrategie zu designen:

- **Problemstellung definieren:** Die Problemstellungen und Herausforderungen, die mit einer regionalen Entwicklungsstrategie angegangen werden sollen, werden ausformuliert. Der Anstoss kann von innen kommen (z.B. hoher Problemdruck; Gemeinden können eine Problemstellung nicht mehr im Alleingang lösen; Region möchte sich strategisch besser aufstellen) oder von aussen (z.B. neue kantonale Rahmenbedingungen; Anreize des Bundes; externes Ereignis). Wichtig ist, dass eine gemeinsame Problemwahrnehmung entsteht. Die Problemstellung kann auch darin bestehen, verschiedene laufende Prozesse inhaltlich und organisatorisch zusammenzuführen oder aufeinander abzustimmen.

- **Agenda Setting:** In einem zweiten Schritt werden Wissenslücken und Risiken identifiziert. Es geht darum, den Mehrwert einer regionalen Zusammenarbeit nach innen und aussen aufzuzeigen und sektorübergreifend die Ziele für die Strategie-Erarbeitungsphase festzulegen.

Inhaltlich gilt es, die Fragestellung (Herausforderungen, Chancen, Risiken) benennen und faktenbasiert abstützen zu können. Dafür ist eine sektorübergreifende Auseinandersetzung mit Megatrends wie Klimawandel, demografische Entwicklung oder Ressourcenknappheiten und deren Auswirkungen auf die Region in den kommenden 10-30 Jahren notwendig. Je nach Problemstellung braucht es eine Analyse des Status Quo (IST-Analyse) eine Nachhaltigkeitsanalyse und/oder eine Stakeholderanalyse. Dabei ist es wichtig, dass die Analyse sektorübergreifend erfolgt. Sie bietet die Chance, neben den bisher bearbeiteten Themen auch neue Themen aufzugreifend und neue Entwicklungspfade einzuschlagen.



Für die Initialisierung muss zwingend ein Prozess ausgelöst und gestaltet werden. In diesem sind auch die Verfahren für die Erarbeitung der Strategie zu definieren. Wer den Prozess in Gang setzt, ist abhängig von der Akteurskonstellation in der Region. Es braucht einen «Kümmerer», der in der Region gut vernetzt und ausreichend akzeptiert ist sowie die Kenntnisse mitbringt, einen breit abgestützten Prozess anzustossen. Oftmals ist es das Regionalmanagement / die Geschäftsstelle, welche die Rolle des «Kümmerers» übernimmt. Diese sollte mit ausreichend Kapazitäten und Kompetenzen ausgestattet sein, um die für die Problemstellung relevanten Akteure in geeigneter Weise von Beginn an einbeziehen zu können, zu unterstützen und zu vernetzen. Dabei können neben den staatlichen Akteuren auf kommunaler und kantonaler Ebene auch nicht-staatliche Akteure (Bevölkerung, Wirtschaft, Interessengruppen) einbezogen werden.



Weiter gilt es eine geeignete Zusammenarbeitsform für die Initialisierungs- und Erarbeitungsphase zu finden. Oftmals sind schon regionale Zusammenarbeitsstrukturen vorhanden. Es kann aber auch sein, dass diese noch neu geschaffen werden oder angepasst werden müssen. In jedem Fall ist eine geeignete Projektorganisation zu definieren. Ohne eine Regionalorganisation, welche auf operativer Ebene den Prozess steuert und auf politischer Ebene verbindliche Entscheidungen treffen kann, werden Erarbeitung und Umsetzung der Strategie schwierig. Zu ihren Aufgaben gehört es unter anderem, die Finanzierung für die Initialisierung und Erarbeitung der Strategie sicherzustellen.



Beispiel MoVo Zürcher Weinland: Das Zürcher Weinland ist eine Randregion im Norden des Kantons Zürich an der Grenze zu Deutschland und den Kantonen Thurgau und Schaffhausen. Die Region verfügt über gute Standortqualitäten. Nach Auffassung der drei in der Region aktiven Regionalorganisationen (Zürcher Planungsgruppe Weinland ZPW, Gemeindepräsidentenverband Bezirk Andelfingen GPVA und Pro Weinland) ist es zum Zeitpunkt der Initialisierung noch nicht gelungen, diese Standortqualitäten ausreichend in Wert zu setzen. Belegen liess sich dies durch stagnierende Einwohner- und Beschäftigungszahlen. Diese Problemstellung war der Auslöser, eine regionale Entwicklungsstrategie zu erarbeiten, mit dem Ziel, das endogene Entwicklungspotenzial der Region besser zu nutzen. Die drei Regionalorganisationen haben sich darauf verständigt, dies im Rahmen eines neuartigen partizipativen Prozesses unter Einbezug unterschiedlicher Akteure aus Gemeinden, Region, Kanton und Bund sowie unterschiedliche Interessensvertreter (z.B. Landwirtschaft, Jugend) zu tun. Auf organisatorischer Ebene wurde mit Unterstützung eines externen Planungsbüros ein netzwerkbasierter Ansatz (Holocracy-Ansatz) aufgebaut, welcher sich auf die bestehenden Strukturen abstützte. Dank der netzwerkbasierten Organisationsform wird es in Zukunft leichter sein, neue Aufgaben sektorübergreifend anzugehen. Die Initialisierung der Strategie erfolgte in enger Koordination zu laufenden Projekten (Interface 2023; sa_partners 2022).





Wie können die Kantone Regionen während der Initialisierungsphase unterstützen?

Während der Initialisierungsphase liegt der Lead der Arbeiten in der Regel bei der Region und ihrem «Kümmerer» bzw. ihrer Geschäftsstelle sowie bei den Gemeinden. Aus den Modellvorhaben und weiteren Erkenntnissen aus Forschung und Praxis lassen sich folgende Punkte ableiten, wie Kantone die Regionen dabei während dieser Phase unterstützen können:

Regionale Zusammenarbeit unterstützen:

Eine zumindest ideelle und fachliche Unterstützung des Kantons ist unabdingbar, um auf regionaler Ebene eine Entwicklungsstrategie erarbeiten zu können, die in ihrer Umsetzung Wirkung entfaltet. Da bereits die Initialisierungsphase in der Regel mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden ist, ist zudem ein finanzieller Beitrag des Kantons zu prüfen. Dies trägt dazu bei, dass sich der «Kümmerer» (z.B. das Regionalmanagement oder die Geschäftsstelle) mit ausreichend Kapazitäten und Kompetenzen ausstatten kann, verschafft der Region Legitimität und hilft, weitere Finanzierungspartner zu finden.

Wissen zur Verfügung stellen

In der Initialisierungsphase geht es darum, die Problemstellung fundiert abzustützen und die Ziele für die Strategieentwicklung festzulegen. Oftmals verfügt der Kanton über statistische, gesetzliche und weitere Grundlagen, die dafür genutzt werden können. Der Kanton weiss auch, an welche bereits bestehende kantonale Strategien und Arbeiten die regionale Strategie andocken kann. Die kantonalen Stellen verfügen über ein breit gefächertes Fachwissen. Allenfalls hat der Kanton auch Wissen aus anderen Regionen, die sich mit einer ähnlichen Problemstellung bereits befassen. Dieses Wissen sollte der Kanton frühzeitig zur Verfügung stellen. Dadurch können Doppelprüfungen verhindert werden.

Partnerschaftlich mitwirken und Ansprechperson bezeichnen

Oftmals sind Kantone in ihrer Zusammenarbeit mit den Gemeinden in einer hoheitlichen Rolle. Bei der Initialisierung und wenn möglich auch in den weiteren Phasen ist aber ein partnerschaftliches Verhalten des Kantons gefragt. Je nach Bedarf kann eine partnerschaftliche Mitwirkung im Prozess bereits in dieser Phase sinnvoll sein. Dies kann Vertrauen für die Erarbeitung und Umsetzung der Strategie aufbauen. Der Kanton sollte eine Ansprechperson auf Verwaltungsebene bezeichnen.

Offen sein für neue Strukturen

Während der Initialisierungsphase müssen geeignete Strukturen für die Erarbeitung und Umsetzung der Strategie oftmals noch gefunden und aufgebaut werden. Während dieser Findungsphase ist es wichtig, dass der Kanton offen ist für neue Strukturen und Formate (z.B. netzwerk basierte Zusammenarbeit mit Einbezug nicht-staatlicher Akteure).

Bei Bedarf Kontakt zum Bund sicherstellen

Für die vertikale Zusammenarbeit hat der Kanton eine Schlüsselfunktion. Er kann das Regionalmanagement dabei unterstützen, Zugang zu den relevanten Bundesstellen zu schaffen, und auf Förderinstrumente des Bundes hinzuweisen.

Transparenz und Verbindlichkeit einfordern

Eine evidenzbasierte Wissensbasis, transparente Verfahren sowie verbindliche Entscheidungsprozesse sind wichtige Qualitätsmerkmale der Initialisierungsphase (vgl. Kap. 4.3.3). Diese Qualitätsmerkmale sollten vom Kanton überprüft und gegebenenfalls eingefordert werden.

Je nach Konstellation kann es auch sein, dass der Kanton selbst der «Kümmerer» ist und eine Lead-Rolle bei der Initiierung einer regionalen Entwicklungsstrategie übernimmt. In diesem Fall ist es wichtig, dass er sich den inhaltlichen, prozessualen und organisatorischen Anforderungen, die in Kap. 4.3.1 zusammengefasst sind, bewusst ist, und von Beginn an auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den regionalen Akteuren setzt.



Wie kann der Bund die Kantone unterstützen?

Der Bund ist in der Regel in der Phase der Initialisierung nicht von Beginn an involviert, kann aber sowohl den Kantonen wie auch den Regionen selbst auf vielfältige Weise Orientierung und Unterstützung bieten:

Ähnlich wie die Kantone verfügt auch der Bund über umfangreiche, oftmals leicht zugängliche und interaktiv aufbereitete statistische und weitere Grundlagen, die dazu beitragen, eine evidenzbasierte Auslegeordnung für die jeweilige Problemstellung zu machen.⁵ Diese sollten bei Bedarf den Kantonen zur Verfügung gestellt werden.

Daten / Wissen zur Verfügung stellen

Insbesondere mit der Plattform Regiosuisse verfügt der Bund über ein wichtiges Erfahrungsaustausch- und Wissensvermittlungs-Gefäß für die Regionalentwicklung, welches einer Region den Wissensaustausch mit anderen Regionen ermöglicht.

Wissensaustausch zu anderen Regionen ermöglichen

Das Gegenstromprinzip ist ein raumplanerischer Ansatz, der die wechselseitige Beeinflussung von lokaler, regionaler und überregionaler Planung beschreibt. Die Entwicklung der Teilräume (z.B. eine Region) soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamt- raumes einfügen. Umgekehrt soll die Entwicklung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse des Teilraumes berücksichtigen (ARL und VLP-ASPAN 2008: S. 59). Dieses Prinzip ist auch bei der Initiierung von sektorübergreifenden Entwicklungs-strategien und -prozessen von Bedeutung: Der Bund sollte offen sein für Bottom-up-Prozesse in den Regionen, gleichzeitig aber auch den institutionellen Rahmen für sektorübergreifende Entwicklungsstrategien in den Regionen aufzeigen. Er gibt im Rahmen der AggroPol und der P-LRB für die raumrelevanten Sektoralpolitiken oftmals inhaltliche Stossrichtungen vor und gibt mit bestehenden und geplanten Massnahmen wie den Agglomerationsprogrammen, AveniR oder dem Transfer der Erfahrungen aus Modellvorhaben Anreize (vgl. ARE und SECO 2023). Dabei ist es wichtig, dass er auch eine Flexibilität für bottom-up eingebrachte, spezifische regionale Bedürfnisse wahrt.

Gegenstromprinzip anwenden

Jede sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategie sollte zu einer kohärenteren Raumentwicklung beitragen. Dies sollte der Bund den Kantonen und den Regionen wiederholt und verständlich kommunizieren und konsequent einfordern, indem er die Vorteile für die Kantone und den Bund aufzeigt. Dabei sollte er die kantonalen Unterschiede berücksichtigen. Ebenso sollte er auf die Bedeutung des Schnittstellenmanagements zwischen den Sektoralpolitiken auf allen Ebenen hinweisen.

Kohärenz als Wegweiser für regionale Entwicklungsstrategien einfordern

5.4 Erarbeitungsphase

Strategie erarbeiten

Bei der Erarbeitungsphase geht es darum, Handlungsoptionen zu diskutieren und sich auf Zielsetzungen, Stossrichtungen und Massnahmen der Strategie zu einigen. In der Regel dauert die Erarbeitungsphase mindestens 1 – 2 Jahre. Es lohnt sich daher, einen eher langfristigen Zeithorizont (z.B. 2040, 2045, 2050) der Strategie anzugeilen.

Auf inhaltlicher Ebene geht es darum, die Handlungsoptionen aufzuzeigen und detailliert zu beschreiben. Die Handlungsoptionen werden hinsichtlich der in der Region wirkenden Megatrends, Kosten und Nutzen, ihrer Akzeptanz, potenzieller Zielkonflikte und möglicher Synergien bewertet. Auf Basis einer Priorisierung der wichtigsten Handlungsoptionen werden dann eine Vision / ein Zukunftsbild und eine passende Strategie mit Wirkungszielen, Handlungsfelder und Schlüsselprojekten / Massnahmen erstellt.



Idealerweise wurde der Prozess, in dem die Strategieerarbeitung erfolgt, bereits in der Initialisierungsphase festgelegt. Es kann aber auch sein, dass aufgrund neuer Erkenntnisse im Erarbeitungsprozess noch Anpassungen erfolgen. Flexibilität ist gefragt. Den beteiligten Akteuren sollte klar sein, in welcher Rolle sie am Prozess mitwirken. Wichtig ist, dass der Prozess nach einer durchdachten und auf die regionalen Gegebenheiten zugeschnittenen Methodik erfolgt, welche die Diskussion von Handlungsoptionen ermöglicht und zum Handeln mit einer gemeinsamen Zielrichtung aktiviert. Hierfür können innovative Verfahren (z.B.



⁵ Plattform regiosuisse.ch oder die Regionalstatistik des Bundesamts für Statistik BFS.

netzwerkbasierteres Verfahren wie im MoVo Zürcher Weinland, partizipatives Verfahren mit Einigung auf sektorübergreifende Schlüsselthemen wie im MoVo Region Zürich und Umgebung oder Verfahren zum Einbezug der Bevölkerung wie im MoVo Grünes Band Bern) hilfreich sein. Diese ermöglichen es den Akteuren, sektorale Logiken zu verlassen und Lösungsansätze aus einer sektorübergreifenden Gesamtperspektive zu entwickeln.



Bestehende regionale Netzwerke sind eine wertvolle Ressource, die in der Erarbeitungsphase dazu beitragen, den ohnehin grossen Koordinationsaufwand zu verringern. Je institutionalisierter solche Netzwerke sind, desto effizienter gestalteten sich die Strategieerarbeitungsprozesse. Idealerweise besteht eine Regionalorganisation, die aufgrund ihrer Organisationsform breit abgestützte Entscheidungen treffen kann, thematisch breit aufgestellt ist und über eine Geschäftsstelle verfügt, welche die Arbeiten der Strategieerarbeitung steuert. In einer Vielzahl von Regionen ist dies der Fall. Es kann aber auch sein, dass in einer Region solche Governance-Strukturen erst aufgebaut oder noch angepasst werden müssen. In diesem Fall kann der Prozess genutzt werden, um Organisationsformen auszutesten und Vertrauen aufzubauen. Wichtig ist, dass für die Erarbeitungsphase eine stabile Organisation, ein klarer Zeitplan und eine solide Finanzplanung vorliegen.



Beispiel MoVo RZU Strategie 2050: Das Modellvorhaben «Integrale Strategie 2050» hatte zum Ziel, eine Zukunftsstrategie für die 67 Städten und Gemeinden der Region Zürich und Umgebung (RZU) zu erarbeiten. Diese orientiert sich nicht an den klassischen Planungsthemen «Siedlung – Landschaft – Verkehr», sondern an der Leitfrage «Wie soll das RZU-Gebiet gegen Mitte des Jahrhunderts aussehen? Wie gelangen wir dorthin?». Mit dem Planungsverband RZU bestand eine Regionalorganisation mit einer Geschäftsstelle, die gut aufgestellt war, die Prozesssteuerung zu übernehmen. In einem partizipativen Verfahren wurden «bottom-up» eine Vision und sechs Schlüsselthemen als Hebel für eine zukunftsfähige Raumentwicklung identifiziert.⁶ Diese wurden an einem ersten «Konvent» im Juli 2021 politisch breit abgestützt beschlossen. In der Folge hat die vertiefte Analyse an Workshops, Stakeholder-Hearings und in Gesprächen mit dem für die Strategieerarbeitung eingesetzten Expertenpool ergeben, dass eine Positionierung in drei übergeordneten Themenstellungen notwendig ist, um mit der Strategieentwicklung voranzukommen: Netto-Null-Ziel, integrale Planungsansätze sowie Kostenwahrheit und Verursacherprinzip. An einem weiteren Konvent im Juni 2023 haben sich die Konventsmitglieder darauf verständigt, dass diesen drei übergeordneten Themen eine hohe bis sehr hohe Bedeutung zukommen soll, wenn es darum geht, die Schlüsselthemen mit Aktivitäten und Massnahmen in den kommenden Jahren auf Basis einer Umsetzungagenda voranzutreiben.



Wie können die Kantone Regionen während der Erarbeitungsphase unterstützen?

Während der Erarbeitungsphase liegt der Lead der Arbeiten in der Regel bei der Region sowie bei den Gemeinden. Rolle und Aufgabe des Kantons können je nach regionalen Voraussetzungen (vgl. Kap. 5.1) und der in der Initialisierungsphase festgelegten Ausrichtung der regionalen Entwicklungsstrategie (Kap. 5.2) sehr unterschiedlich sein. Je nach Konstellation kann es auch sein, dass der Kanton eine federführende Rolle hat.

Strategie-Vorhaben aus kantonaler Sicht einordnen

Die Kantone sind aufgrund der Vielfalt der Regionen mit einer Vielzahl regionaler Anliegen konfrontiert. Es ist daher für den Kanton nicht immer leicht, beurteilen zu können, welchen Stellenwert die regionale Entwicklungsstrategie für den Kanton hat. Das Vorhaben muss deshalb aus einer kantonalen Perspektive eingeordnet werden: Zu welchen kantonalen Zielsetzungen leistet das Vorhaben einen Beitrag? Gibt es Zielkonflikte und wenn ja welche?

⁶ Bestehende Quartiere und Siedlungen erhalten und nachhaltig weiterentwickeln; Mobilität und Logistik siedlungsverträglich gestalten; Landschaft und Siedlung gemeinsam weiterentwickeln; Standortqualitäten für einen zukunftsfähigen Werk-, Arbeits- und Denkplatz schaffen; Wachstum effektiv, aber ressourcenschonend umsetzen.

Welche Politikbereiche und Amtsstellen sind vom Vorhaben betroffen? Welche Möglichkeiten bestehen, dass der Kanton die regionale Entwicklungsstrategie unterstützen und seine Anliegen und sein Wissen in den Prozess einbringen kann? Ist eine kantons- oder länderübergreifende Zusammenarbeit notwendig? Aus dieser Einordnung lässt sich dann auch die Rolle des Kantons genauer bestimmen.

Aus den Erfahrungen der MoVo IntES geht hervor, dass der Einbezug des Kantons in der Erarbeitungsphase zentral ist, damit die Strategie ausreichend verankert ist und bei der Umsetzung Wirkung entfalten kann (Interface 2022, S. 20). Sofern dies nicht bereits in der Initialisierungsphase aufgegleist wurde, ist es nun an der Zeit, dass der Kanton aktiv mitwirkt. Dies bedeutet, dass auf Verwaltungsebene eine Ansprechperson bezeichnet wird. Die Ansprechperson sollte in der Lage sein, amtsübergreifend die Sichtweise des Kantons in den Erarbeitungsprozess einzubringen, den Zugang zu kantonalen Instrumenten und Programmen zu schaffen und bei Bedarf die Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen, Nachbarländern und dem Bund zu koordinieren. Je nach Struktur der kantonalen Verwaltung kann die Ansprechperson bei unterschiedlichen Verwaltungseinheiten angegliedert sein. Wichtig ist, dass die Ansprechperson verwaltungsintern die Möglichkeit hat, sektorübergreifend Einfluss zu nehmen.

Kantonsintern ist zu regeln, welche Verfahren notwendig sind, damit der Kanton auf politischer Ebene (in der Regel: Exekutive) und verwaltungsintern die in der Strategie enthaltenen Stossrichtungen mittragen kann. Dazu ist es wichtig, dass die regionale Strategie an der kantonalen Raumplanungsstrategie und weiteren kantonalen Strategien andockt. Dies kann eine wesentliche Aufgabe der bezeichneten Ansprechperson sein. Ohne Verankerung der Strategie auf kantonaler Ebene ist später mit Umsetzungsdefiziten zu rechnen.

Die Kosten zur Erarbeitung der regionalen Entwicklungsstrategie sollten in der Regel primär von der Region selbst und den Mitgliedern der Regionalorganisation getragen werden. Je nach Konstellation und dem gewählten methodischen Vorgehen für die Strategieerarbeitung sind die Kosten und die Finanzierungsmöglichkeiten unterschiedlich. Eine subsidiäre finanzielle Unterstützung des Kantons hat den Vorteil, dass die Strategie breiter abgestützt ist und der Kanton damit auch ein klares Signal aussendet. Dies kann die vertikale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Region und Kanton erleichtern.

Im Rahmen der Strategieerarbeitung werden verschiedene Handlungsoptionen entwickelt und bewertet. Es ist wichtig, dass der Kanton die Handlungsoptionen aus kantonaler Sicht beurteilt: Ist die Handlungsoption umsetzbar? Braucht es gesetzliche Anpassungen dafür? Liegt die Verantwortung für die Umsetzung in der Kompetenz des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden? Welche Instrumente und Finanzierungsmöglichkeiten des Kantons und des Bundes stehen für die Umsetzung zur Verfügung? Aufgabe des Kantons ist es, den rechtlichen und finanziellen Spielraum des Kantons abzustecken, Handlungsoptionen auf ihre Machbarkeit sowie auf ihre Kohärenz mit der kantonalen Politik zu überprüfen und die Regionen mit ihren erarbeiteten Strategien nicht alleine zu lassen. Wenn eine Region eine Strategie erarbeitet und prioritäre Projekte daraus ableitet, sollte die Region dahingehend begleitet werden, auch die richtigen Finanzierungsinstrumente zu finden. Dort sind dann die Mittel und Kompetenzen für die Umsetzung vorhanden.

Flexibel auf Veränderungen reagieren zu können (1), Innovation bei der Form der Zusammenarbeit und der Entscheidfindung von Akteuren (2), das Einbetten ins politische Mehrebenensystem (3) und das Einbinden der relevanten Akteure (4) sind wichtige Qualitätsmerkmale für die Erarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien (vgl. Kap. 4.3.3). Diese Qualitätsmerkmale sollten vom Kanton selbst vorgelebt und gegebenenfalls von den regionalen Akteuren eingefordert werden.

Aktiv mitwirken

Kantonale Verankerung der Strategie sicherstellen

Subsidiär finanzielle Unterstützung bieten

Handlungsoptionen aus kantonaler Sicht beurteilen

Flexibilität, Innovation, Kohärenz und Partizipation vorleben und einfordern



Wie kann der Bund unterstützen?

Der Bund kann aufgrund der Vielzahl der Regionen nicht bei allen regionalen Entwicklungsstrategie-Erarbeitungsprozessen aktiv mitwirken. Er kann aber mit seinen an die Regionen gerichteten Politiken und Programmen Unterstützung bieten:

Orientierung geben

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, dem Raumkonzept Schweiz, der Agglomerationspolitik sowie der Politik für die ländlichen Räume und Berggebieten verfügt der Bund über sektorübergreifende übergeordnete Konzepte und Querschnittspolitiken, welche bei der Strategieerarbeitung in den Regionen Orientierung geben. Der Bund sollte die Kantone und Regionen unterstützen, indem er klar und verständlich kommuniziert, welche Bedeutung den Regionen zukommt, um eine nachhaltigere und kohärente räumliche Entwicklung in der Schweiz zu erreichen.

Fachliche Ressourcen bereitstellen

Der Bund verfügt aufgrund des Erfahrungsschatzes aus den Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung, fachlichen Kompetenzen der Mitarbeitenden sowie Wissensplattformen wie Regiosuisse über vielfältige fachliche Ressourcen. Der Bund sollte die Kantone und Regionen unterstützen, indem er diese Ressourcen zugänglich macht, Schulungsangebote bereitstellt und bei Bedarf kantonale und regionale Akteure berät und vernetzt.

Mit Modellvorhaben Anreize setzen

Die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung leisten einen wichtigen Beitrag zur Zusammenarbeit auf allen institutionellen Ebenen und Abstimmung der verschiedenen Sektoralpolitiken untereinander. Sie bilden ein wertvolles Instrument, um innovative Ansätze in funktionalen Räumen zu testen. Sie erlauben es, die Erkenntnisse anderen Regionen zugänglich zu machen und für die Weiterentwicklung der raumrelevanten Bundespolitiken zu nutzen. Der Bund sollte die Kantone und Regionen unterstützen, indem er die Modellvorhaben als Innovationsmotor für eine nachhaltige und kohärente Raumentwicklung weiterentwickelt und Anreize für die sektorübergreifende Zusammenarbeit in den Regionen setzt.

Spezifische Unterstützung für Regionen mit besonderen Herausforderungen bieten

Insbesondere strukturschwache Regionen, aber auch grenzüberschreitende Regionen, stehen in der regionalen Zusammenarbeit vor besonderen Herausforderungen. Der Bund sollte für diese Regionen zusätzliche spezifische Unterstützungsmöglichkeiten bieten, um sie zu befähigen, Entwicklungsstrategien zu erarbeiten und umzusetzen. Die in der P-LRB neu vorgesehene Massnahme AveniR, welche Regionen mit strukturellen Problemen unterstützen will, setzt hier an (ARE und SECO 2023: 51).

5.5 Umsetzungsphase

Massnahmen umsetzen

In der Umsetzungsphase geht es um die Politikimplementierung. Dabei sollen die in der Strategie verabschiedeten politischen Absichten in messbare und sichtbare Ergebnisse umgesetzt werden. Die Dauer der einzelnen Umsetzungsmassnahmen kann stark variieren. Beinhaltet die Umsetzung planerische und bauliche Massnahmen – und dies ist in der Regel der Fall – dauert die Umsetzung oftmals mehrere Jahre.



Auf inhaltlicher Ebene umfasst die Phase das Erstellen und schrittweise Umsetzen eines Aktionsplans («Roadmap»). Für die Akzeptanz der Strategie nach innen und aussen ist es hilfreich, wenn in einem kürzeren Zeithorizont realisierbare, wirkungsvolle Schlüsselmassnahmen rasch realisiert werden («Quick Wins»). In der Umsetzungsphase ist es weiter notwendig, an bestehende Instrumente und Strategien des Bundes, der Kantone und der Städte und Gemeinden anzudocken.



Die Regionalorganisationen verfügen in der Regel nicht über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen, um die im Aktionsplan vorgesehenen Massnahmen selbst umzusetzen. Die vertikale Zusammenarbeit und eine Ansprechperson beim Kanton, welche sektorübergreifend den Überblick hat, sind in dieser Phase enorm wichtig. Pro Aktivität / Massnahme gilt es, die relevanten Stakeholder zu identifizieren und einzubeziehen. Je nach Massnahme

können auch nicht-stattliche Akteure (z.B. Bevölkerung, Wirtschaft) einbezogen werden. Die relevanten Akteure für die Umsetzung der Massnahmen sind oftmals andere als diejenigen, die in der Strategie-Erarbeitung gefragt waren.

Pro Aktivität / Massnahme gilt es, eine geeignete Organisationsform zu finden die Verantwortlichkeiten klar festzulegen und die Finanzierung der Umsetzung sicherzustellen. Zudem ist festzulegen, wer für das Controlling der Umsetzung des Aktionsplans die Verantwortung trägt. Es ist zielführend, wenn diese Aufgabe der Region zugewiesen wird.



Beispiel seeland.biel/bienne: *seeland.biel/bienne ist seit 2005 die Regionalorganisation der 61 Städte und Gemeinden im Berner Seeland. In einem zweijährigen Prozess hat die Region mit dem «Kompass seeland.biel/bienne» 2021 ihre Strategie erneuert. Die übergeordneten, sektorübergreifenden Zielsetzungen, die Tätigkeitsfelder sowie die in Vierjahresprogrammen (vergleichbar mit einem Aktionsplan) festgehaltene Arbeitsschwerpunkte wurden darin vom Vorstand festgelegt und von der Mitgliederversammlung verabschiedet. Beispielsweise besteht im Tätigkeitsfeld «Energie und Umwelt» ein Arbeitsschwerpunkt darin, das bestehende Programm «Solarregion Seeland» in Richtung Energieregion weiterzuentwickeln. Durch die enge Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern (Amt für Umwelt und Energie) und die Teilnahme am Förderprogramm «Energie-Region» des Bundes (Bundesamt für Energie) konnte eine tripartite Finanzierung sowie eine geeignete Umsetzungs-Organisation gefunden werden. Im Zeitraum 2024–2025 werden im Rahmen des Förderprogramms «Energie-Region» die ersten beiden Projekte umgesetzt – eines unter Federführung von seeland.biel/bienne und eines unter Federführung der öffentlichen Energieberatung Seeland.*



Wie können die Kantone Regionen während der Umsetzungsphase unterstützen?

Während der Umsetzungsphase ist der Lead der Arbeiten pro Umsetzungsmassnahme zu regeln. Nicht immer sind die Ressourcen und Kompetenzen der Regionalorganisationen ausreichend, um die Gesamtkoordination für die Umsetzung des Aktionsplans zu übernehmen. Rolle und Aufgaben des Kantons sollten sich bereits in der Erarbeitungsphase, in der der Kanton aktiv mitgewirkt hat (vgl. Kap. 5.3), geklärt haben. Die MoVo IntES befinden sich noch in der Strategie-Erarbeitungsphase. Aus Forschung und Praxis lassen sich folgende Punkte ableiten, wie Kantone die Regionen in der Umsetzungsphase unterstützen können:



Für die Regionalorganisationen ist es eine aufwändige Aufgabe, die Gesamtkoordination und das Controlling für die Umsetzung des Aktionsplans wahrzunehmen. Ohne dieser Gesamtkoordination erhöht sich jedoch die Gefahr von Umsetzungsdefiziten. Kantone können Regionen unterstützen, indem sie die Geschäftsstellen für diese Aufgabe finanziell unterstützen und ihnen Kontakte zu den für die Umsetzung von einzelnen Massnahmen notwendigen Fachpersonen in der Kantonsverwaltung vermitteln.

**Regionen bei
Gesamtkoordination
unterstützen**

Die Kantone können überprüfen, ob im Aktionsplan Massnahmen aufgeführt sind, die in bestehende kantonalen Umsetzungsprogramme aufgenommen werden können.

**Massnahmen in kantonale
Umsetzungsprogramme
aufnehmen**

Befindet sich eine im Aktionsplan aufgeführte Massnahme in kantonaler Kompetenz, besteht die Aufgabe des Kantons darin, die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung festzulegen, die Umsetzungs-Organisation aufzubauen und die Finanzierung sicherzustellen.

**Lead für Massnahmen in
kantonaler Kompetenz
übernehmen**

Häufig erfordert die Umsetzung von Massnahmen eine kantonsübergreifende Koordination bzw. eine vertikale Koordination mit Sektoralpolitiken des Bundes. Die Kantone können die Regionen darin unterstützen, indem sie ihre Scharnierfunktion wahrnehmen, beispielsweise indem sie die Regionen bei Kontakten mit Bundesstellen unterstützen, welche für Umsetzung relevant sind (z.B. Förderprogramme etc.) oder Kontakte zu Nachbarkantonen, welche für die Umsetzung relevant sind, herstellen. Auch hierfür ist eine vom Kanton bestimmte Ansprechperson, welche mit dieser Aufgabe betraut wird, ein wichtiger Erfolgsfaktor.

**Scharnierfunktion zu
Nachbarkantonen und zum
Bund wahrnehmen**

Das Festlegen klarer Zuständigkeiten einfordern



Das Festlegen der Zuständigkeiten für die Umsetzung der im Aktionsplan aufgeführten Massnahmen ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal für die Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien (vgl. Kap. 4.3.3). Diese Qualitätsmerkmale sollten vom Kanton überprüft und bei Bedarf eingefordert werden.

Wie kann der Bund die Kantone unterstützen?

Der Bund kann in der Umsetzungsphase über seine Sektoralpolitiken und Förderinstrumente zur Umsetzung einzelner Massnahmen beitragen. Er kann die Umsetzung sektorübergreifender regionaler Entwicklungsstrategien folgendermassen unterstützen:

Raumwirksame Sektoral- politiken auf eine kohärente Raumentwicklung ausrichten

Die raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes haben grosse Auswirkungen auf eine kohärente Raumentwicklung in den Regionen (vgl. Infras et al. 2022). Indem der Bund ihre spezifischen räumlichen Wirkungen sichtbar macht, Schnittstellen aufzeigt und auf eine sektorübergreifende Abstimmung und Koordination hinwirkt, können Zielkonflikte auf regionaler Ebene reduziert und die Umsetzung von Massnahmen erleichtert werden.

Andocken an Bundesprogramme leicht machen

Mit den Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung und weiteren Massnahmen der AggloPol und P-LRB, aber auch mit an Regionen gerichtete Programme aus Sektoralpolitiken (z.B. Regionalpärke BAFU, ELR-Projekte BLW, NRP-Projekte SECO, Energie-Regionen BFE) verfügt der Bund über vielfältige Möglichkeiten, Regionen bei der Erarbeitung und Umsetzung einer regionalen Entwicklungsstrategie zu unterstützen. Der Bund kann die Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien fördern, indem er Kantone und Regionen darin unterstützt, an das für den jeweiligen regionalen Kontext passende Programm anzudocken. Das Tool «Finanzhilfen für die Regionalentwicklung» auf der Plattform Regiosuisse⁷ leistet dafür eine wertvolle Grundlage. Darüber hinaus wäre ein «Guichet unique» – eine zentrale Ansprechstelle beim Bund hilfreich. Sie berät und unterstützt Kantone und Regionen darin, das für ihr Vorhaben passende Förderinstrument des Bundes zu finden. Die Anlaufstelle wäre das Bindeglied zwischen den Gesuchstellenden der Kantone und Regionen und den Förderprogrammen des Bundes für Regionen.

5.6 Evaluationsphase

Wirkungen messen

In der Evaluationsphase geht es um die Wirkungsmessung: Führen die Strategie und die im Aktionsplan ergriffenen Massnahmen tatsächlich zu den angestrebten Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen (Outcome)? Wird eine nachhaltigere und kohärente Raumentwicklung in der Region erreicht (Impact)? Bei der Evaluation sektorübergreifender regionaler Entwicklungsstrategien besteht die besondere Herausforderung darin, dass beabsichtigte Wirkungen im Raum oftmals erst Jahrzehnte später gemessen werden können (vgl. Sager et al. 2022: S. 15).



Auf inhaltlicher Ebene geht es darum Erkenntnisse zu gewinnen, ob die richtigen Dinge gemacht werden (doing the right things) und die Dinge richtig gemacht werden (doing the things right). Dabei können sich Evaluationen sowohl auf qualitative wie auf quantitative Indikatoren beziehen.



Evaluationen können prozessbegleitend zu einzelnen Phasen (Initialisierungs-, Erarbeitungs- und Umsetzungsphase) durchgeführt werden (formativ) oder im Anschluss daran (summativ). Sie können intern oder extern durchgeführt werden. Der Prozess, die Beteiligten und die Verantwortlichkeiten für diese Phase sind klar zu definieren.

⁷ <https://regiosuisse.ch/projekte/finanzhilfen>

Idealerweise wird bereits in der Initialisierungsphase festgelegt, welche Evaluationsform im entsprechenden regionalen Setting zielführend ist und wie diese finanziert werden soll.



Beispiel Programm Schweizer Pärke: Seit 2007 unterstützt der Bund (BAFU) «Regionale Naturparks» von nationaler Bedeutung. Adressaten sind Regionen, die ein besonders wertvolles Kapital an erhaltenswerten Landschaften, Schutzgebieten oder Kulturdenkmälern aufweisen. Aktuell sind 15 Regionale Naturparks dem Netzwerk Schweizer Pärke angeschlossen. Zwei weitere Regionen sind aktuell Kandidaten. Der Bund unterstützt Pärke erst, wenn sie die Anforderungen an die Natur- und Landschaftswerte erfüllen, die demokratische Legitimation gegeben ist, die Ziele des Parks in einer Charta festgelegt und der Park räumlich und finanziell langfristig gesichert ist. Regionale Naturpärke müssen auf regionalen Initiativen beruhen und von der lokalen Bevölkerung getragen werden. Dabei unterstützen und begleiten die Kantone die regionalen Initiativen. Bei der Initiierung und Ausgestaltung der Regionalen Naturpärke lässt der Bund den Regionen und Kantonen viele Handlungsspielräume. Zur Steuerung der Zielerreichung hat der Bund ein, Evaluationskonzept ausgearbeitet, welches für alle Regionalen Naturpärke gilt und zu dem sich diese mit der Programmvereinbarung verpflichten. Die Evaluation umfasst die Charta, eine übergeordnete Umfeld- und Entwicklungsanalyse, die Strategischen Ziele des Parks sowie eine zusammenfassende Gesamtbeurteilung für die Erneuerung der Charta. Indem der Bund von Beginn an klar definiert hat, wie die Evaluationsphase ausgestaltet ist und eigene finanzielle Mittel dafür zur Verfügung stellt, ist ein schweizweiter Quervergleich möglich und eine wirkungsorientierte Weiterentwicklung der Regionalen Naturpärke leichter möglich (BAFU 2024; BAFU 2023).



Wie können die Kantone Regionen während der Evaluationsphase unterstützen?

Allgemeine Aussagen zur Rolle der Kantone in der Evaluationsphase zu treffen ist schwierig. Der regionsspezifische Kontext ist ausschlaggebend. Dennoch lassen sich aus den Modellvorhaben und den ausgewerteten Erkenntnissen aus Forschung und Praxis folgende Punkte ableiten, wie Kantone die Regionen in dieser Phase unterstützen können.



Prozessbegleitende Evaluationen können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, gemeinsames Lernen zu ermöglichen und den Fokus auf die beabsichtigte Wirkung nicht zu verlieren. Der Kanton kann die Regionen dazu animieren, in der Erarbeitungs- und Umsetzungsphase Echoräume zu schaffen, in denen das eigene Handeln reflektiert wird. Ob dafür ein externes Mandat notwendig ist und wie dieses finanziert wird, muss fallweise entschieden werden.

Echoräume schaffen

Die langfristige Ausrichtung ist ein wichtiges Qualitätsmerkmal in der Evaluationsphase von regionalen Entwicklungsstrategien (vgl. Kap. 4.3.3). Der Kanton kann Regionen unterstützen, indem er allenfalls auch vergleichend mit anderen Regionen überprüft, ob die Strategie dazu beiträgt, die beabsichtigten Strukturen zu verändern und Wirkungen im Raum zu erzielen.

Langfristige Wirkung überprüfen

Wie kann der Bund die Kantone unterstützen?

Der Bund überblickt die Regionen-Landschaft der Schweiz am besten. Er kann die Evaluation sektorübergreifender regionaler Entwicklungsstrategien folgendermassen unterstützen:



Mithilfe von schweizweiten oder überregionalen Analysen können die zuständigen Bundesstellen dazu beitragen, die Wirkung von regionalen Entwicklungsstrategien in einem grösseren Kontext zu überprüfen und einzuordnen.

Wirkung in Vergleich setzen

Um den langfristigen Impact regionaler Entwicklungsstrategien messen zu können, sind wissenschaftliche Langzeitstudien erforderlich. Der Bund kann dazu beitragen, solche Studien anzustossen und zu unterstützen.

Forschung zur Wirkung regionaler Entwicklungsstrategien unterstützen

6. Fazit

**Bedarf für sektor-
übergreifende regionale
Entwicklungsstrategien
nimmt zu**

Im Rahmen des vorliegenden Berichts hat BHP Raumplan die Erkenntnisse aus den MoVo IntES analysiert und in einen grösseren Kontext gestellt. Der Bericht richtet sich an Bundesstellen und kantonale Stellen, welche sich mit der Thematik der Regionalentwicklung befassen.

Die Analyse zeigt auf, dass aufgrund der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen in der Schweiz und wachsenden Ansprüchen an den Raum und damit an die räumliche Koordination ein zunehmender Bedarf für sektorübergreifende Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene besteht.

Die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ist für räumliche Fragestellungen wegen der zunehmenden funktionalen Verflechtungen wichtig. In vielen Politikfeldern (z.B. Energiepolitik, Umweltpolitik, Agrarpolitik) hat die regionale Ebene in den vergangenen Jahren weiter an Bedeutung gewonnen. Eine Konzentration auf die klassischen Planungsthemen «Siedlung – Verkehr – Landschaft» reicht oftmals nicht aus. Eine umfassendere Interessensabwägung, welche die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit stärker gewichtet, ist notwendig (vgl. Sager et al. 2022: S. 19). Sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien können dazu einen Beitrag leisten.

Antworten auf die fünf Fragestellungen

In Bezug auf die fünf Fragestellungen dieses Berichts kann folgendes Fazit gezogen werden:

1. Welche verschiedenen Arten von Strategien gibt es für funktionale Räume mit mehr oder weniger integralem Charakter?

Die Regionen-Landschaft in der Schweiz ist vielfältig und dynamisch. Allgemeinrezepte für sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien gibt es nicht. Hierfür sind die in einer Region geltenden Voraussetzungen zu unterschiedlich. Je nach Region stehen unterschiedliche Inhalte im Vordergrund. Es sind unterschiedliche Organisationsformen und Prozesse geeignet, um die relevanten Akteure einzubeziehen und die strategische Ausrichtung der Region zu bestimmen.

Oftmals sind es die Regionalorganisationen und ihre Geschäftsstellen bzw. das Regionalmanagement, welche bei der Initialisierung, Erarbeitung, Umsetzung und Evaluation von regionalen Entwicklungsstrategien im Lead stehen. Die in diesem Bericht ausgewerteten Erfahrungen der MoVo IntES sowie weitere Erkenntnisse aus Forschung und Praxis zeigen jedoch auf, dass die Kantone und auch der Bund vielfältige Möglichkeiten haben, auf regionalen Voraussetzungen Einfluss zu nehmen und sektorübergreifend regionale Entwicklungsstrategien in allen Phasen zu unterstützen.

2. Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Kantone, integrale Strategien und ihre Umsetzung zu unterstützen?

Die **Kantone** haben vielfältige Möglichkeiten, sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien zu unterstützen:

- Kantone können günstige Rahmenbedingungen schaffen, indem sie in gesetzlichen Bestimmungen, kantonalen Richtplänen, kantonalen Strategien oder in Planungs- und Förderinstrumenten Anforderungen an die regionale Zusammenarbeit formulieren sowie ihre eigene Rolle und die Form der kantonalen Unterstützung definieren.
- In der Initialisierungsphase können die Kantone regionale Zusammenarbeit unterstützen, Wissen zur Verfügung stellen, partnerschaftlich mitwirken, offen sein für neue Strukturen, bei Bedarf Kontakt zum Bund sicherstellen und Transparenz und Verbindlichkeit einfordern.
- In der Erarbeitungsphase können die Kantone Strategie-Vorhaben aus kantonaler Sicht einordnen, aktiv mitwirken, die kantonale Verankerung der Strategie sicherstellen, subsidiär finanzielle Unterstützung bieten sowie Flexibilität, Innovation, Kohärenz und Partizipation vorleben und einfordern.
- In der Umsetzungsphase können die Kantone die Regionen bei der Gesamtkoordination unterstützen, Massnahmen in kantonale Umsetzungsprogramme aufnehmen, den Lead für Massnahmen in kantonaler Kompetenz übernehmen, mit Nachbarkantonen und Bund zusammenarbeiten sowie das Festlegen klarer Zuständigkeiten einfordern.

- In der Evaluationsphase können die Kantone Echoräume schaffen und die langfristige Wirkung der Strategie überprüfen.

Die Kantone sind aufgrund der föderalen Struktur sowie ihrer eigenen räumlichen Gegebenheiten sehr unterschiedlich aufgestellt. Entsprechend variiert ihre Rolle und ihre Unterstützungsmöglichkeiten in Bezug auf regionale Entwicklungsstrategien.

Den grössten Hebel hat der **Bund** in der Ausrichtung seiner raumwirksamen Sektoralpolitiken an den Zielen einer kohärenten Raumentwicklung. In Bezug auf die Unterstützung der Kantone hat der Bund folgende Handlungsmöglichkeiten:

- In der Initialisierungsphase kann der Bund Daten und Wissen zur Verfügung stellen, in seinen Unterstützungsprogrammen soweit möglich auf den spezifischen Handlungsbedarf einer Region Rücksicht nehmen, (Gegenstromprinzip) und Kohärenz als Wegweiser für regionale Entwicklungsstrategien einfordern.
- In der Erarbeitungs- und Umsetzungsphase kann der Bund Orientierung geben, fachliche Ressourcen bereitstellen, das Andocken an Bundesprogramme erleichtern und spezifische Unterstützung für Regionen mit besonderen Herausforderungen bieten.
- In der Evaluationsphase kann der Bund mithilfe von schweizweiten oder überregionalen Analysen die Wirkung von regionalen Entwicklungsstrategien in Vergleich setzen und die Forschung zur Wirkung regionaler Entwicklungsstrategien unterstützen.

3. Welche Handlungsmöglichkeiten hat der Bund, um die Kantone in ihrer Rolle zu unterstützen, integrale regionale Ansätze zu fördern?

Aus den Handlungsmöglichkeiten des Bundes lassen sich konkrete Massnahmen ableiten, wie der Bund sektorübergreifende Entwicklungsstrategien in den Regionen über finanzielle Anreize hinaus unterstützen kann:

- **Die Kantone auffordern und animieren, ihre Rolle wahrzunehmen:** Die gesetzlichen Bestimmungen zur regionalen Zusammenarbeit sind von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Indem sich der Bund einen Überblick verschafft, kann er in Verhandlungen, Gesprächen und Erfahrungsaustauschen mit den Kantonen auf Unterschiede hinweisen und die Kantone in die Pflicht nehmen, innerhalb ihrer gesetzlichen Bestimmungen günstige kantonale Rahmenbedingungen für regionale Entwicklungsstrategien zu schaffen.
- **Raumwirksame Sektoralpolitiken auf eine kohärente Raumentwicklung ausrichten:** Die raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes haben grosse Auswirkungen auf eine kohärente Raumentwicklung in den Regionen (vgl. Infras et al. 2022). Indem der Bund ihre spezifischen räumlichen Wirkungen sichtbar macht, Schnittstellen aufzeigt und auf eine strategiebasierte, sektorübergreifende Abstimmung und Koordination einfordert, können Zielkonflikte auf regionaler Ebene reduziert und die Umsetzung von Massnahmen erleichtert werden.
- **Sektorübergreifenden Ansatz in Bundesprogrammen einfordern:** Förderprogramme wie die Agglomerationsprogramme (Verkehr), die Neue Regionalpolitik NRP (Wirtschaft), die Pärkepolitik (Umwelt), Entwicklungsprozess ländlicher Raum ELR (Landwirtschaft) oder Energie-Regionen (Energie) haben einen sektoriellen Hintergrund. Enthalten die Programme neben sektoriellen auch sektorübergreifende Anreize und orientieren sie sich an den Nachhaltigkeitszielen, verbessern sich die Rahmenbedingungen für sektorübergreifende Entwicklungsstrategien in den Regionen.
- **Andocken an Bundesprogramme leicht machen:** Der Bund kann die Umsetzung von regionalen Entwicklungsstrategien fördern, indem er Kantone und Regionen darin unterstützt, an das für den jeweiligen regionalen Kontext passende Programm anzudocken. Mit dem Tool «Finanzhilfen für die Regionalentwicklung» besteht auf der Plattform Regiosuisse bereits eine wertvolle Grundlage. Zu prüfen wäre darauf aufbauend ein «Guichet unique» – eine zentrale Anlaufstelle, welche Kantone und Regionen darin unterstützt, das für ihr Vorhaben passende Förderinstrument des Bundes zu finden, und sie mit den richtigen Stellen und Personen zu vernetzen.
- **Anreize durch Modellvorhaben setzen:** Der Bund kann die Kantone und Regionen unterstützen, indem er die Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung als Innovationsmotor für eine nachhaltige und kohärente Raumentwicklung ausbaut und Anreize für die sektorübergreifende Zusammenarbeit in den Regionen setzt.

4. Welche Massnahmen (ausserhalb der finanziellen Förderung) wären sinnvoll, um IntES durch den Bund zu unterstützen?

5. Wie kann der Bund seine Kommunikation über die Notwendigkeit bereichsübergreifender (integraler) Ansätze verbessern?

- **Spezifische Unterstützung für Regionen mit besonderen Herausforderungen bieten:** Insbesondere strukturschwache Regionen, aber auch grenzüberschreitende Regionen, stehen in der regionalen Zusammenarbeit vor besonderen Herausforderungen. Der Bund sollte für diese Regionen zusätzliche spezifische Unterstützungs möglichkeiten für die Initiierung, Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien anbieten.
- **Forschung zur Wirkung regionaler Entwicklungsstrategien und -prozesse unterstützen:** Um den langfristigen Impact regionaler Entwicklungsstrategien messen und in Vergleich setzen zu können, sind wissenschaftliche Langzeitstudien erforderlich. Der Bund kann dazu beitragen, solche Studien anzustossen und zu unterstützen.

Auch auf der Ebene der Kommunikation und der Sensibilisierung zeigt die in Kap. 5 vorgenommene Analyse Handlungsmöglichkeiten für den Bund auf. Mit folgenden Massnahmen kann der Bund seine Kommunikation über die Notwendigkeit bereichsübergreifender (integraler) Ansätze verstärken:

- **Kantone für Bedeutung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung sensibilisieren:** Wenn der Bund in seinen eigenen raumwirksamen Förderprogrammen ein sektorübergreifendes Denken und Handeln in Form von geeigneten Strategien und Prozessen einfordert, ist er in einer guten Position, dafür auch die Kantone zu sensibilisieren. Er kann sie beispielsweise darin unterstützen, in eigenen raumrelevanten Förderprogrammen nachzuziehen.
- **Bedeutung der kohärenten Raum entwicklung klar und verständlich kommunizieren:** Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, dem Raumkonzept Schweiz, der Agglomerationspolitik sowie der Politik für die ländlichen Räume und Berggebieten verfügt der Bund über sektorübergreifende übergeordnete Konzepte und Querschnittspolitiken, welche für die Strategieerarbeitung und strategische sektorübergreifende Prozesse in den Regionen Orientierung geben. Der Bund kann Kantone und Regionen insbesondere in der Erarbeitungsphase von regionalen Entwicklungsstrategien unterstützen, indem er klar und verständlich kommuniziert, welche Bedeutung den Regionen zukommt, um eine nachhaltigere und kohärentere räumliche Entwicklung in der Schweiz zu erreichen.

7. Anhang

Anhang 1: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Wie Bund und Kantone regionale Entwicklungsstrategien unterstützen können (Originalgrösse siehe Anhang 3)	6
Abbildung 2	Vorgehen (Quelle: Eigene Darstellung)	9
Abbildung 3	Analyseraster Sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien	14
Abbildung 4	Handlungsmöglichkeiten Kantone	18
Abbildung 5	Handlungsmöglichkeiten Bund	19

Anhang 2: Literaturverzeichnis

Grundlagen Modellvorhaben

BAG, BLW, ARE, BASPO, ASTRA, BAFU, BWO, SECO (2019): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024. Zusätzliche thematische Informationen: Themenschwerpunkt: Integrale Entwicklungsstrategien fördern. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

EBP Schweiz AG und Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis RWO AG (2022): Resiliente Bergregionen – Region Oberwallis. Synthesebericht zum Modellvorhaben vom 12. Mai 2022

Interface – Oechslin, Lukas; Arnold, Tobias (2023): Textentwürfe für Magazin zu Modellvorhaben IntEs 2020–24. Luzern, 8. März 2023.

Interface – Strotz, Chantal; Oechslin, Lukas; Arnold, Tobias (2022): Integrale Entwicklungsstrategien auf Ebene der Regionen: Erkenntnisse zur Integralität in Projekten und zur Rolle des Bundes. Schlussbericht zum Begleitmandat der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2020–2024, Themenschwerpunkt «Integrale Entwicklungsstrategien fördern», zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne.

Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis RWO AG (2023): Website: <https://www.rw-oberwallis.ch/projekte/modellvorhaben-nachhaltige-raumentwicklung-2020-2024-resiliente-bergregionen> (Besucht am 20.11.2023)

RZU | Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung (2023): Strategie RZU-Gebiet 2050: Positionierung zu den Themen «Netto-Null», «integrale Planungsansätze» und «Kostenwahrheit und Verursacherprinzip» Bericht zuhanden des Konvents 2050 vom 22.06.2023.

sa_partners (2022) Mis Wyland 2040: Integrale evolutionäre Entwicklungsstrategie Zürcher Weinland. Schlussbericht.

Weiterführende Grundlagen:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL und Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover und Bern.

Berz Haffner + Partner AG und C.E.A.T. (2009): Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bericht zu Handen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 29. Juni 2009.

Blum, S. und Schubert, K. (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013): Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung: Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2023): Agglomerationspolitik und Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete: Beitrag des Bundes für eine kohärente Raumentwicklung 2024–2031. Berichtentwurf des Bundesrates vom 02.11.2023.

Bundesamt für Umwelt BAFU (Hrsg.) (2014): Handbuch für die Errichtung und den Betrieb von Pärken von nationaler Bedeutung. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Vollzug Nr. 1414

EBP Schweiz AG (2019): Stadt-Land übergreifende Regionen: Wie kann eine kohärente Raumentwicklung gefördert werden? Bericht zuhanden der Tripartiten Konferenz vom 17.05.2019.

Infras, BHP Raumplan und Archam (2022): Evaluation der Agglomerationspolitik 2016+, der Politik für die ländlichen Räume und Berggebiete sowie der kohärenten Raumentwicklung. Schlussbericht.

Netzwerk Schweizer Pärke (2023): https://www.parks.swiss/de/die_schweizer_paecke (Besucht am 20.11.2023)

Pütz, M. und Willi, Y. (2016): Qualitätsmerkmale räumlich-strategischer Prozesse auf Regionalebene. Schlussbericht, 19. Dezember 2016. Im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung ARE und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

Sager F, Kaufmann D. und Hornung J. (2022): Infrastrukturpolitik. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022; G. Wenzelburger, R. Zohlnhöfer (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung, https://doi.org/10.1007/978-3-658-05678-0_29-1

Willi Y. und Pütz M. (2018): Governance der Regionalentwicklung: Wie Regionen ihr Potenzial nutzen können. Swiss Academies Factsheets 13 (3). https://scnat.ch/de/uuid/ia69815d6-272d-543e-bbf3-cde07fcc89f3-Governance_der_Regionalentwicklung

Anhang 3: Übersichtstabelle: Wie Bund und Kantone regionale Entwicklungsstrategien unterstützen können

	REGIONALE VORAUSSETZUNGEN	INITIALISIERUNG	ERARBEITUNG	UMSETZUNG	EVALUATION
WAS KÖNNEN KANTONE TUN?	<ul style="list-style-type: none"> Vergeschichten der Regionen berücksichtigen Sicherstellen, dass der Perimeter geeignet und klar definiert ist Voraussetzungen für sektorübergreifendes Agieren schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> Regionale Zusammenarbeit unterstützen Wissen zur Verfügung stellen Partnerschaftlich mitwirken und Ansprechperson bezeichnen Offen sein für neue Strukturen Bei Bedarf Kontakt zum Bund sicherstellen Transparenz und Verbindlichkeit einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Strategievorhaben aus kantonaler Sicht einordnen Aktiv Mitwirken Kantonale Verankerung der Strategie sicherstellen Subsidiär finanzielle Unterstützung bieten Handlungsoptionen aus kantonaler Sicht beurteilen Flexibilität, Innovation, Kohärenz und Partizipation vorleben und einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Regionen bei Gesamtkoordination unterstützen Massnahmen in kantonale Umsetzungsprogramme aufnehmen Lead für Massnahmen in kantonaler Kompetenz übernehmen Scharnierfunktion zu Nachbarkantons und zum Bund wahrnehmen Das Festlegen klarer Zuständigkeiten einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Echoräume schaffen Langfristige Wirkung überprüfen
WIE KANN DER BUND UNTERSTÜTZEN?	<ul style="list-style-type: none"> Kantonale Rahmenbedingungen kennen Sektorübergreifenden Ansatz in Bundesprogrammen einfordern Kantone für die Bedeutung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung sensibilisieren 	<ul style="list-style-type: none"> Daten / Wissen zur Verfügung stellen Wissensaustausch zu anderen Regionen ermöglichen Gegenstromprinzip anwenden Kohärenz als Wegweiser für regionale Entwicklungsstrategien einfordern 	<ul style="list-style-type: none"> Orientierung geben Fachliche Ressourcen bereitstellen Mit Modellvorhaben Anreize setzen Spezifische Unterstützung für Regionen mit besonderen Herausforderungen bieten 	<ul style="list-style-type: none"> Raumwirksame Sektoralpolitiken auf eine kohärente Raumentwicklung ausrichten Andocken an Bundesprogramme leicht machen 	<ul style="list-style-type: none"> Wirkung in Vergleich setzen Forschung zur Wirkung regionaler Entwicklungsstrategien unterstützen

