

Myriam Barsuglia, Rabea Lamla

Das Modell der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern

URN: urn:nbn:de:0156-3755063



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 56 bis 62

Aus:

Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum

14. Junges Forum der ARL
22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL 3

Hannover 2012

Myriam Barsuglia, Rabea Lamla

Das Modell der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Denken, Planen und Umsetzen in Handlungsräumen
 - 2.1 Raumkonzept Schweiz
 - 2.2 Die Raumstrategie des Kantons Luzern
- 3 Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

Zusammenfassung

Bei der Revision des Kantonalen Richtplans 2009, dem Koordinationsinstrument für sämtliche raumwirksamen Tätigkeiten im Kanton Luzern, wurde eine Neuordnung auf der Ebene der Region festgesetzt. Mit der Neuordnung in Form von Regionalen Entwicklungsträgern wurden zukunftsfähige Strukturen für eine effiziente und effektive Abwicklung von öffentlichen Aufgaben und eine verstärkte grenz- und bereichsübergreifende Koordination und Zusammenarbeit geschaffen. Im Sinne einer integrierten Regionalentwicklung geht das Aufgabengebiet der Regionalen Entwicklungsträger über die gesetzlich verankerte Regionalplanung hinaus und umfasst auch die Bereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus und Freizeit, Kultur, Bildung und Sport, Umwelt und Energie. Nach der Neuorganisation stehen die vier Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern vor der zentralen Herausforderung, sich vom statistisch und politisch definierten Perimeter hin zu einem gemeinsamen Handlungsraum zu entwickeln. Die nebst den formalen Strukturen geschaffenen themenspezifischen Akteursnetzwerke spielen hierbei eine entscheidende Rolle.

Schlüsselwörter

Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben – integrierte Regionalentwicklung – horizontale und vertikale Zusammenarbeit – leistungsfähige Strukturen – funktionale Handlungsräume – variable Geometrie

Abstract

The revision of the Structure Plan 2009, the main planning instrument of the Canton of Lucerne for the coordination of operations and measures with a spatial impact, implied a redevelopment at the regional level. Regional development agencies were created to establish sustainable structures for enforcing cross-border coordination and cooperation for a more efficient and effective handling of public tasks. Going beyond traditional re-

gional planning to a more integrated regional development, the agencies also have specific responsibilities for business development, tourism and leisure, culture, education and sports, environment and energy of their region. However, the four new regional development agencies face major challenges: being statistically and politically defined perimeters they have to become functional spaces of action. Besides the formal structures, the established specific thematic networks of regional actors play an important role in that context.

Keywords

Decentralisation of public tasks – integrated regional development – multi-level governance – cross-border cooperation – functional spaces of action – variable geometry

1 Einleitung

Die Dichte und Intensität funktionalräumlicher Verflechtungen prägen eine Region heutzutage sehr viel stärker als institutionelle Strukturen. Die Raumbewertung zeigt schon länger, dass sich die Bevölkerung und die Unternehmen in einem geographischen Umfeld bewegen, das sich immer seltener mit dem politischen Perimeter deckt. Dieser wurde in einer Zeit festgelegt, als sich die Mobilitätsbedürfnisse mehrheitlich auf die lokale Ebene beschränkten. Für die Bevölkerung richtet sich der relevante Perimeter vorwiegend nach dem täglich zurückgelegten Weg vom Wohnort zum Arbeitsort sowie zu den Orten von Ausbildung, Einkauf und Freizeit. Der relevante Perimeter für Unternehmen ergibt sich aus der Überlagerung ihrer Faktormärkte (Boden, Arbeit, Kapital) und ihrer Absatzmärkte (Einzugsgebiet und Nachfrage der Kunden). Der Wettbewerb um Einwohner, Arbeitsplätze und Kapital findet somit heute primär zwischen Regionen und nicht mehr zwischen einzelnen Gemeinden statt. Durch diesen erweiterten Bewusstseins- und Aktionsradius von Haushalten und Unternehmen ergeben sich vermehrt auch Herausforderungen, die nur auf einer grenzübergreifenden Ebene gelöst werden können (Beier/Matern 2007: 2 ff.).

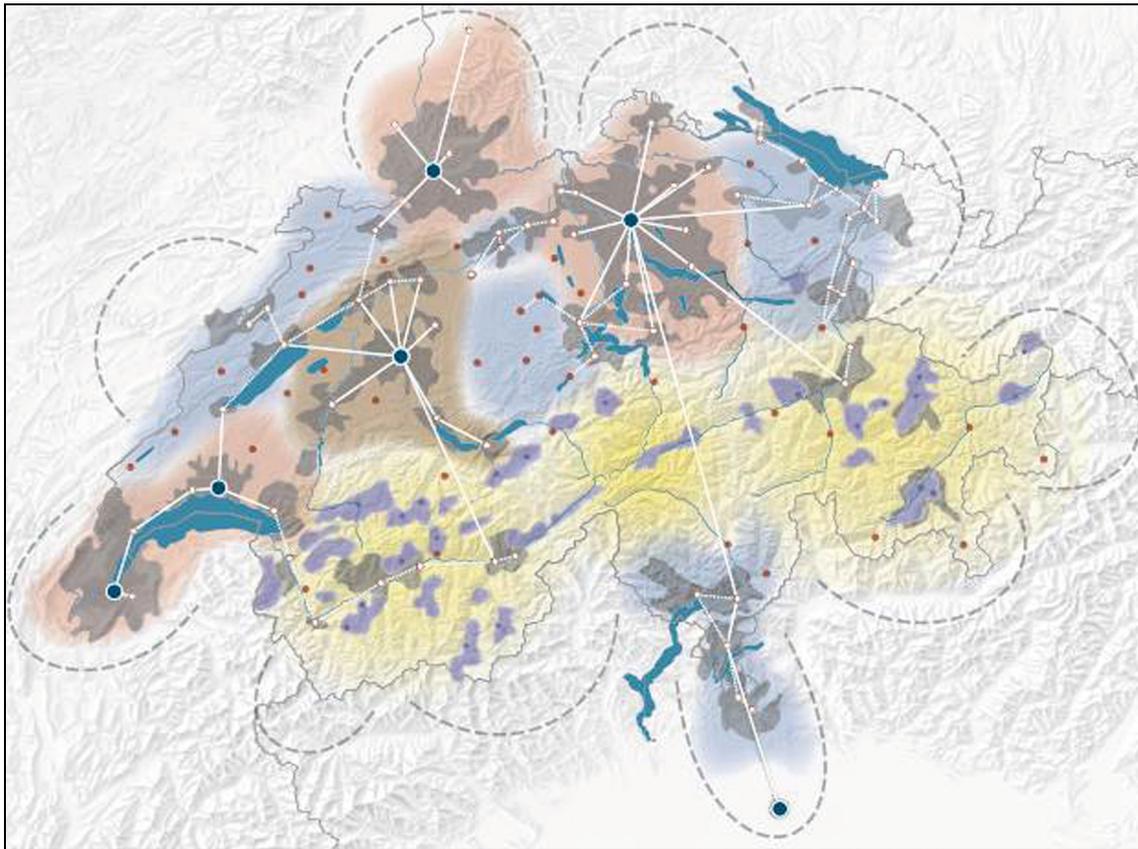
Dieser Tatbestand wurde in die Erarbeitung eines Raumkonzepts Schweiz sowie in die überarbeiteten Raumstrategien der einzelnen Kantone aufgenommen. Der vorliegende Beitrag stellt die Hintergründe dieser Neuordnung auf der Ebene der Region dar und erläutert am Beispiel der Raumstrategie des Kantons Luzern das Modell der Regionalen Entwicklungsträger als mögliches Umsetzungsorgan für die neu entstandenen Handlungsräume.

2 Denken, Planen und Umsetzen in Handlungsräumen

2.1 Raumkonzept Schweiz

Das Raumkonzept Schweiz, als Orientierungs- und Handlungsrahmen für die Raumentwicklung auf allen staatlichen Ebenen konzipiert (vgl. Abb. 1), wurde zwischen 2006 und 2010 gemeinsam durch Bund, Kantone, Städte und Gemeinden erarbeitet, unter anderem auch im Rahmen von mehreren regionalen Foren mit Vertretern aus Wissenschaft und Politik, und genießt somit eine breite Abstützung.

Abb. 1: Die 12 Handlungsräume im Raumkonzept Schweiz



Quelle: Tripartite Projektorganisation Raumkonzept (2010: 32 f.)

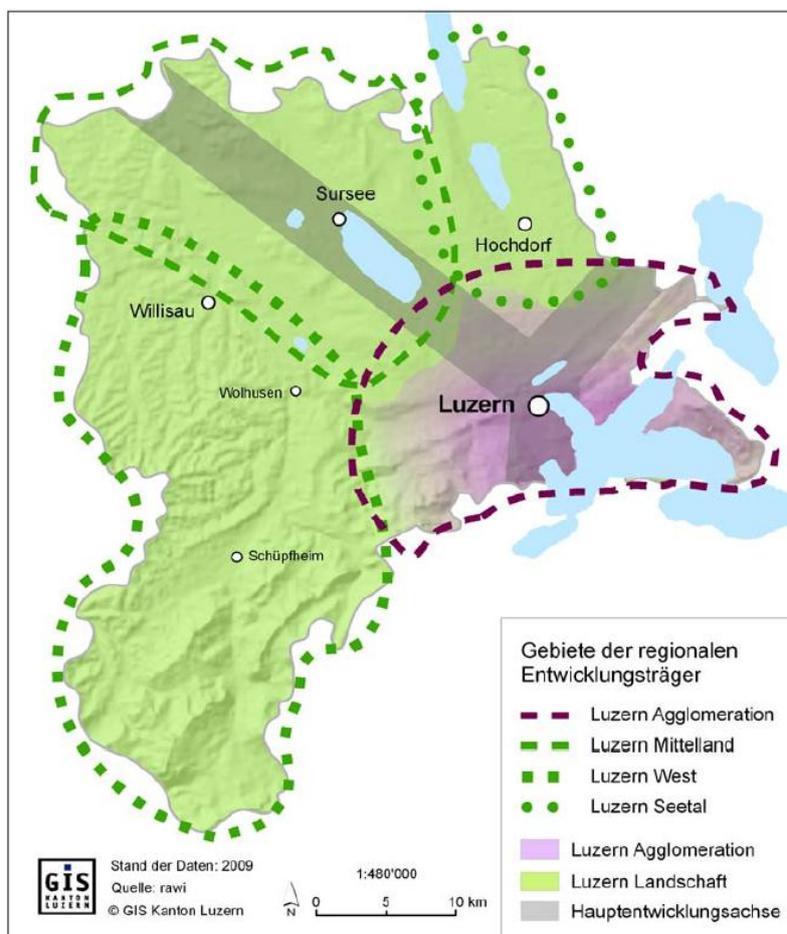
Das Raumkonzept unterstreicht die hohe Bedeutung einer stärkeren horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der drei Staatsebenen in der Raumplanung und fordert ein Denken, Planen und Umsetzen in überregionalen und funktionalen Handlungsräumen. Es unterscheidet dabei 12 solcher Handlungsräume (vgl. Abb. 1). Für die vier großstädtisch geprägten, die fünf klein- und mittelstädtisch geprägten sowie die drei alpin geprägten Handlungsräume führt das Raumkonzept jeweils unterschiedliche Herausforderungen und daher auch spezifische, strategische Stoßrichtungen für die räumliche Weiterentwicklung auf (Tripartite Projektorganisation Raumkonzept 2010: 49 ff.).

2.2 Die Raumstrategie des Kantons Luzern

Auch im Kanton Luzern wurde erkannt, dass angesichts zunehmender räumlicher Verflechtungen und grenzüberschreitender Fragestellungen der Bedarf an horizontaler und vertikaler Zusammenarbeit künftig weiter zunimmt. Es gab daher in den letzten Jahren in mehrfacher Hinsicht Anstrengungen zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen, die eine effizientere und effektivere Abwicklung von öffentlichen Aufgaben ermöglichen und die notwendige gemeindeübergreifende Abstimmung und Koordination fördern. Die neue Kantonsverfassung, seit 2007 in Kraft, stärkt die Möglichkeiten zur dezentralen Gliederung und Aufgabenerfüllung. Bei der Revision des Kantonalen Richtplans, dem Koordinationsinstrument für sämtliche raumwirksame Tätigkeiten innerhalb des Kantons, wurde eine Neuordnung auf der Ebene der Region festgesetzt, ohne damit eine weitere Staatsebene zusätzlich zum Bund, zu den Kantonen und den Gemeinden zu schaffen. Die Neuordnung unterscheidet im Wesentlichen die beiden Räume Luzern Agglomeration und Luzern

Landschaft (vgl. Abb. 2) aufgrund ihrer räumlichen Stellung, ihrer Funktion, ihrer bisherigen Entwicklung und künftigen Entwicklungsmöglichkeiten. Dem Agglomerationsraum Luzern kommt neben der Hauptfunktion als Kantonszentrum auch eine wichtige Bedeutung als Drehscheibe zum Metropolitanraum Zürich und zur Zentralschweiz zu. Der Raum Luzern Landschaft, zu dem die drei Regionen Luzern Mittelland, Luzern West und Luzern Seetal gehören, erfüllt sowohl ergänzende Funktionen zum Agglomerationsraum Luzern als auch selbstständige Funktionen und ist aufgrund seiner Vielfalt und landschaftlichen Qualitäten differenziert weiterzuentwickeln. Die drei Regionen weisen entsprechend verschiedene Handlungsschwerpunkte auf. Während die beiden deutlich ländlich geprägten Regionen Luzern West und Luzern Seetal vor allem auf die Stärkung regionaler Arbeitsmärkte und Wertschöpfungsketten fokussieren, besteht der größte Handlungsbedarf in der Region Luzern Mittelland in einer differenzierten Raum- und Verkehrsstrategie. Es gilt, das anhaltend starke Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum, einhergehend mit einem hohen Siedlungsdruck in den vergangenen Jahrzehnten, vorausschauend in nachhaltige Bahnen zu lenken. Der Kanton Luzern sieht um das Zentrum Sursee der Region Luzern Mittelland mittel- bis längerfristig die Bildung eines neuen Agglomerationsraumes als zweites kantonales Zentrum vor. Die Hauptentwicklungssache, auf der in den vergangenen Jahren das größte Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum zu verzeichnen war, bildet zusammen mit den beiden Zentren Luzern und Sursee den wirtschaftlichen Motor des Kantons Luzern (Kanton Luzern 2009a).

Abb. 2: Regionale Zielstruktur des Kantons Luzern



Quelle: Kanton Luzern (2009b: 34)

Die Umsetzung der im Kantonalen Richtplan festgeschriebenen Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern erfolgte in den vier Regionen sukzessive über die letzten vier Jahre. Für den Aufbau der Regionalen Entwicklungsträger waren die Gemeinden selbst verantwortlich. Bei der Wahl der Organisationsform waren sie relativ frei. Da sie aber weiterhin

3 Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern

Die Umsetzung der im Kantonalen Richtplan festgeschriebenen Bildung von Regionalen Entwicklungsträgern erfolgte in den vier Regionen sukzessive über die letzten vier Jahre. Für den Aufbau der Regionalen Entwicklungsträger waren die Gemeinden selbst verantwortlich. Bei der Wahl der Organisationsform waren sie relativ frei. Da sie aber weiterhin

in erster Linie ihnen übertragene kommunale und damit öffentliche Aufgaben wahrnehmen, standen Gemeindeverbände im Vordergrund. Bei der Neuorganisation mussten bestehende Verbände aufgelöst und die einzelnen Aufgaben einem neuen gemeinsamen und einheitlichen Perimeter zugeordnet werden. Der Entscheid über die jeweilige Zugehörigkeit zu einem der Regionalen Entwicklungsträger lag ebenfalls bei den Gemeinden. Bestimmend dabei waren bestehende ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Verbindungen sowie der Wille zu einer verstärkten Kooperation. Die Regionalen Entwicklungsträger sind jedoch nicht an feste Grenzen gebunden. Sie sollen ihre Aufgaben jeweils mit dem für die spezifische Aufgabe geeigneten Perimeter angehen. Überschneidungen sind dabei durchaus denkbar. Die Regionalen Entwicklungsträger bieten eine einfache Dachstruktur für eine flexible und zweckmäßige Zusammenarbeit.

Gemäß dem kantonalen Richtplan sollen insbesondere folgende kommunalen Aufgaben über die Regionalen Entwicklungsträger im Rahmen von Konzepten gemeindeübergreifend koordiniert und abgestimmt werden (vgl. Abb. 3): Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsplanung, regionale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Erholung, Kultur etc. sowie Ver- und Entsorgungsanlagen und Sport- und Freizeitanlagen von regionaler Bedeutung. In diesen Bereichen sind die Regionalen Entwicklungsträger für die übergeordnete Aufgabenplanung (strategisch und operativ) sowie für die Entwicklung und Umsetzung spezifischer Konzepte und Maßnahmen zuständig. Das Aufgabengebiet der Regionalen Entwicklungsträger geht bewusst über die gesetzlich verankerte Regionalplanung hinaus und umfasst – im Sinne einer integrierten Regionalentwicklung – neben dem Bereich Raumentwicklung auch die Bereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus und Freizeit, Kultur, Bildung und Sport, Umwelt und Energie. Die horizontale und vertikale Koordination, Vernetzung und Kommunikation unter den Akteuren stellt dabei eine wichtige Querschnittsaufgabe der Regionalen Entwicklungsträger dar (Kanton Luzern 2009a).

Abb. 3: Aufgabenspektrum der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern

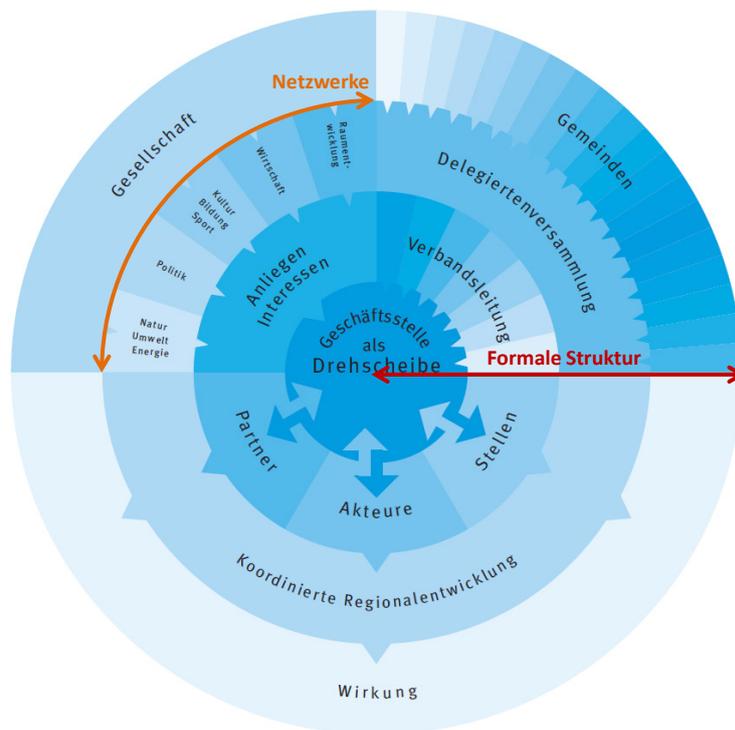


ESP = Entwicklungsschwerpunkt, NRP = Neue Regionalpolitik (des Bundes)

Quelle: Kanton Luzern (2009a)

Die formale Struktur der Regionalen Entwicklungsträger besteht im Wesentlichen aus einer Delegiertenversammlung, einem Vorstand bzw. einer Verbandsleitung und einer Geschäftsleitung (vgl. Abb. 4). Weiter haben alle vier Regionalen Entwicklungsträger mehrere spezifische Netzwerke etabliert, bestehend aus privaten und öffentlichen Akteuren, welche bestimmte, für die Region wichtige Themen vorantreiben, beispielsweise über ein gezieltes Lobbying, die Bearbeitung von Vernehmlassungen oder die Erarbeitung von Anträgen (Projektideen, Budgets etc.).

Abb. 4: Organisation der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern



Quelle: Entwicklungsträger Region Luzern Mittelland (2010: 7)

Die Grundfinanzierung erfolgt bei allen Regionalen Entwicklungsträgern über Pro-Kopf-Beiträge der Mitgliedergemeinden und in den ländlichen Regionen Luzern West und Luzern Seetal über einen Pauschalbeitrag des Kantons. Die ländlichen Regionen erhalten zudem Mittel aus der Neuen Regionalpolitik des Bundes für strukturschwache Regionen. Ab 2012 erhalten auch die Regionen Luzern Plus und Sursee-Mittelland einen Sockelbetrag vom Kanton, welcher jedoch etwas geringer ausfällt als bei den beiden ländlichen Regionen. Die einzelnen Projekte in den Regionen werden über spezifische Beiträge der beteiligten Gemeinden, des Kantons und/oder über Dritte finanziert.

4 Fazit und Ausblick

Mit den Regionalen Entwicklungsträgern wurden geeignete Strukturen geschaffen, die eine integrierte Regionalentwicklung im Sinne einer grenz- und bereichsübergreifenden Erfüllung öffentlicher Aufgaben von regionaler Bedeutung nach variablen Geometrien, eine Steigerung der Effektivität und Effizienz bei der Leistungserbringung und schließlich auch eine gezielte Profilierung und starke Positionierung der Regionen im Standortwettbewerb unterstützen.

Damit die Regionen nicht nur über eine neue Organisationsstruktur verfügen, sondern auch zu einem gemeinsamen Handlungsraum werden, muss ein gemeinsames Verständnis und Bewusstsein für die Stärken und Schwächen der Region sowie den Nutzen von funktional-räumlichen Arbeitsteilungen und Kooperationen erzielt werden. Erst über ein regionales Denken kann aus der gemeinsamen institutionellen Einheit auch ein gemeinsamer Handlungsraum werden (Schenkel 2010: 24).

Regionales Denken kann nicht „top-down“ erzwungen werden, sondern muss „von unten“ wachsen können. Mit den thematischen Netzwerken der Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern wurden geeignete Gefässe geschaffen, um die regionalen Akteure aktiv in die Regionalentwicklung einzubinden. In den einzelnen Teilregionen ist es bislang gut gelungen, die regionalen Akteure ins Boot zu holen und gemeinsame Projekte zu initiieren. Regionale Entwicklung und Bewusstseinsbildung sind jedoch langfristige Prozesse. Hier stehen die Regionalen Entwicklungsträger im Kanton Luzern erst am Anfang. Wohin die Reise geht, wird sich im Laufe der nächsten Jahre zeigen.

Literatur

- Beier, M.; Matern, A. (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 332.
- Entwicklungsträger Region Luzern Mittelland (2010): Vision – Strategie – Aufgaben. Sursee.
- Kanton Luzern (2009a): Revision Kantonalen Richtplan. Information zur öffentlichen Auflage 02.06.–31.07.2009. Präsentation der Dienststelle Raumentwicklung Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi). Luzern.
- Kanton Luzern (2009b): Kantonaler Richtplan 2009. Richtplan-Text. 17. November 2009. Luzern.
- Schenkel, W. (2010): Agglomerations- und Metropolitanräume der Schweiz: Von der Statistik zur politischen Handlungsfähigkeit. In: Forum Raumentwicklung 38, 3, 23-24.
- Tripartite Projektorganisation Raumkonzept (2010): Raumkonzept Schweiz. Entwurf für die tripartite Konsultation. Bern.

Autorinnen

Myriam Barsuglia(-Baumeler) (*1978) ist diplomierte Umweltnaturwissenschaftlerin der ETH Zürich (2003) mit einem Nachdiplom in nachhaltiger Stadtentwicklung der Universität Lausanne (2011). Seit 2007 arbeitet sie als Dozentin und Projektleiterin am Kompetenzzentrum für Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft. In dieser Funktion leitet und begleitet sie verschiedene Dienstleistungs- und angewandte Forschungsprojekte im Bereich der Stadt-, Gemeinde- und Regionalentwicklung, unter anderem für den Regionalen Entwicklungsträger Luzern Mittelland des Kantons Luzern.

Rabea Lamla (*1977) ist diplomierte Volkswirtin der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn (2004). Seit 2005 arbeitet sie am Kompetenzzentrum für Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft. Schwerpunkt ihrer Arbeit bildet die Raumwirtschaftspolitik – insbesondere wirtschaftlicher Strukturwandel, regionale Arbeitsmärkte und die regionalpolitische Rahmgestaltung in ländlichen Regionen. Seit 2007 begleitet sie den Kanton Luzern bei der strategischen Gestaltung und Umsetzung der Neuen Regionalpolitik und unterstützt die beiden ländlichen Regionalen Entwicklungsträger Luzern Seetal und Luzern West des Kantons Luzern bei der Projektentwicklung.