

Master-Arbeit
MAS Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung

Das MAS-Programm ist ein Kooperationsangebot
der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Hochschule Luzern – Wirtschaft

UNESCO Biosphäre Entlebuch und Parc Adula im Vergleich

**Inwiefern beeinflussten die Abgrenzung der Region sowie der Entstehungsprozess
den Erfolg bzw. Nicht-Erfolg?**

Eingereicht am: 23. Oktober 2017
Vor- und Nachname/n: André Aregger
E-Mail-Adresse: andre-aregger@starnet.ch

Von dieser Master-Arbeit wurden am 23. Oktober 2017 eine elektronische Fassung und drei schriftliche Exemplare bei der Hochschule Luzern eingereicht.

Diese Arbeit ist Eigentum der Hochschule Luzern. Sie enthält die persönliche Stellungnahme des Autors/der Autorin bzw. der Autorinnen und Autoren. Veröffentlichungen – auch auszugsweise – bedürfen der ausdrücklichen Genehmigung durch die Leitung Weiterbildung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

Bestätigung Selbsterarbeitung

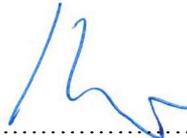
Ich versichere, dass ich die vorliegende Master-Arbeit selbständig erarbeitet habe und dass dabei keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet wurden.

Diese Master-Arbeit hat einen Umfang von 144'272 Zeichen.

Ort, Datum:

Unterschrift:

Ufhusen, 23. Oktober 2017.....



Einverständniserklärung Veröffentlichung

Master-Arbeiten, die im Rahmen eines Master of Advanced Studies erarbeitet und mit einer Punktzahl von 41 und mehr bewertet wurden, werden über die Zentral- und Hochschulbibliothek ZHB Luzern der Öffentlichkeit als PDF-Version zugänglich gemacht.

Ich als Autor versichere, dass die Master-Arbeit bei den oben erwähnten Voraussetzungen veröffentlicht werden kann.

Die Master-Arbeit kann aus folgenden Gründen nicht veröffentlicht werden:

Ufhusen, 23. Oktober 2017:

Unterschrift:

.....



Abstract

Zwei periphere, strukturschwache Regionen im Südwesten des Kantons Luzern und im Grenzgebiet der Kantone Graubünden und Tessin haben dieselbe Vision - Inwertsetzung der vorhandenen Natur- und Kulturlandschaft, verbunden mit einer wirtschaftlichen Regionalentwicklung. Während es der „UNESCO Biosphäre Entlebuch“ erfolgreich gelungen ist, ein Regionaler Naturpark von nationaler Bedeutung und mittlerweile mit internationaler Ausstrahlung zu werden, lehnte es die Stimmbevölkerung rund um den geplanten Nationalpark „Parc Adula“ ab, denselben Weg einzuschlagen. Diese Ablehnung gab Anlass zur Frage, inwiefern die Abgrenzung einer Region sowie der Entstehungsprozess den Erfolg bzw. eben den Nicht-Erfolg beeinflussen. Die vergleichende Analyse kommt zum Schluss, dass der Einfluss indirekt erfolgt: 1. durch die Identifikation mit dem Raum, 2. durch ein Schlüsselereignis, welches den Willen zur Regionsbildung auslöst, 3. durch die Frage, ob es sich um einen funktionalen Raum handelt und 4., ob äussere Einflüsse auf den Prozess wirken.

Wenn man von Abgrenzung einer Region spricht, steht die Frage nach der Identifikation mit dem Raum im Vordergrund. Dies, weil Abgrenzung auch Ausgrenzung bedeutet. Während innerhalb der UNESCO Biosphäre Entlebuch und auch geschichtlich bedingt, vom Entlebucher als Menschentyp und dem Entlebuch von einem geschlossenen geographischen Raum gesprochen wird, geht man im Gebiet des Parc Adula von fünf Teilregionen aus. Die Frage nach dem Perimeter war deshalb im Entlebuch wesentlich einfacher. Als weiteres Element war ein Schlüsselereignis bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch zentral. Nämlich die Annahme der Rothenthurm-Initiative (Moorschutz) welche bewirkte, dass fast die Hälfte des Entlebuchs unter Schutz gestellt wurde. Der Parc Adula wurde durch die von Pro Natura lancierte Kampagne „Gründen wir einen neuen Nationalpark!“ initiiert. Ein Park (sei es Regionaler Naturpark oder Nationalpark) wird von Menschenhand geschaffen. Die Regionsbildung hängt deshalb davon ab, ob die Menschen innerhalb dieses Raumes in Abhängigkeit zueinander stehen oder nicht. D.h. es stellt sich die Frage, ob die Abgrenzung ein funktionaler Raum darstellt. Dies stärkt wiederum die Identität mit der Region und sie lässt sich zum einen besser bilden und zum anderen besser entwickeln. Sind Akteure in der Region tätig, welche eine Region bilden und diese entwickeln wollen, besteht durchaus die Gefahr, dass dies durch äussere Einflüsse erschwert wird. Sei es in Bezug auf den Entstehungsprozess oder in Bezug auf den Zweck, den die Region erfüllen soll.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass Regionsbildung im Sinne eines Kreislaufes abhängig ist von einem funktionalen Raum und von authentischen Ideen zur Regionalentwicklung. Diese gelingt, wenn die Prozessgestaltung optimal konzipiert ist und ist nachhaltiger, wenn dazu ein partizipativer Prozess gelebt wird, ehrlich erfolgt, ergebnisoffen und von Dauer ist.

Danksagung

Zunächst danke ich meiner Frau Natacha für ihre Motivationskünste, ihre Unterstützung, ihre Geduld, ihre wertvollen Worte und für das „Rückenfreihalten“. Meinen Kindern Nina (11), Emelie (9) und Lilly (6), dass sie während den vielen Wochenenden Verzicht geübt haben. Für sie war es sicherlich nicht immer ganz verständlich, was ihr Vater da eigentlich macht. Der Studienleitung Barbara Emmenegger und Stephan Käppeli danke ich für die Inputs zur Themenwahl. Sie haben dazu beigetragen, dass ich mich mit einem sehr interessanten Thema beschäftige und dadurch zwei eindrückliche Regionen kennengelernt habe. Dann danke ich meinen Studienkolleginnen und -kollegen, welche mit ihren Tipps und Tricks sowohl inhaltlich, wie auch gestalterisch wertvolle Hinweise lieferten. Toni Schwingruber danke ich für die kritische Auseinandersetzung mit meiner Arbeit.

Besonderen Dank gilt meinen Interviewpartnern, welche sich sehr viel Zeit zur Beantwortung meiner Fragen genommen haben. Die Begegnungen mit ihnen haben mich sehr beeindruckt. Sie haben einen wesentlichen Beitrag zur Arbeit geleistet.

Meinem Arbeitgeber danke ich für die finanzielle Unterstützung und die Möglichkeit, dass ich den Studiengang besuchen durfte. Schlussendlich richte ich einen grossen Dank an meine Mitarbeiterinnen, welche mich während meiner Abwesenheit im Büro grossartig vertreten und mich so ausserordentlich unterstützt haben.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
Danksagung	4
Abbildungsverzeichnis	6
1. Einleitung	7
1.1. Ausgangslage	7
1.2. Vorgehen und Methoden	8
2. Analyseregionen	10
2.1. UNESCO Biosphäre Entlebuch	11
2.2. Parc Adula	14
3. Theoretische Grundlagen	17
3.1. Region	17
3.1.1. Regionsbildung	19
3.1.2. Regionalentwicklung	22
3.2. Prozesse	26
3.2.1. Prozessgestaltung/-organisation	27
3.2.2. Partizipationsprozess	28
4. Analysekriterien	33
4.1. Kriterien Regionsbildung	33
4.2. Kriterien Regionalentwicklung	35
4.3. Kriterien Prozessgestaltung	37
4.4. Kriterien Partizipationsprozesse	38
5. Vergleichende Analyse	40
5.1. Vergleich Regionsbildung	40
5.1.1. Raum, Wirtschaft und Gesellschaft (funktionaler Raum)	40
5.1.2. Perimeter	41
5.1.3. Zweck der Region	43
5.1.4. Standortmarketing und Wirtschaftsförderung	44
5.1.5. Identität im Raum	46
5.1.6. Analysemöglichkeit des Raums	47
5.2. Vergleich Regionalentwicklung	47
5.2.1. Beweggrund zur Regionalentwicklung	47
5.2.2. Strategie zur Förderung der Region	49
5.2.3. Netzwerke	52
5.2.4. Endogenes Potenzial	53
5.3. Vergleich Prozessgestaltung	54
5.3.1. Prozessdauer	54
5.3.2. Kernprozess	55
5.3.3. Projektleitung	56
5.3.4. Prozessverlauf	58
5.4. Vergleich Partizipationsprozess	59
5.4.1. Partizipativer Prozess	59
5.4.2. Ergebnistransparenz	61
5.4.3. Sozialkapital	62
5.4.4. Prozessanalogie	63
6. Fazit / Schlussbetrachtung	64
Literaturverzeichnis	68
Anhang	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eckdaten Region Entlebuch	12
Abbildung 2: Eckdaten Parc Adula	14
Abbildung 3: Mod. Sozialraum von J. Rolshoven in Anlehnung an die Raumtirade von H. Lefèbvre.	20
Abbildung 4: Jürg Inderbitzin, Hochschule Luzern: Schema Regionalentwicklung	26
Abbildung 5: Prozessorganisation; wikipedia.org	28
Abbildung 6: Prozessorganisation; eigene Darstellung	28
Abbildung 7: Kooperationsmodell UNESCO Biosphäre Entlebuch	55
Abbildung 8: Region und Entstehungsprozess; eigene Darstellung.....	66

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Anlässlich des Abschlussforums beim „CAS Regionalentwicklung und Interkommunale Zusammenarbeit“ der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und Hochschule Luzern – Wirtschaft wurden im Januar 2017 verschiedene regionale Entwicklungskonzepte vorgestellt. Aufgrund des subjektiven Eindrucks, dass die Entwicklungskonzepte teilweise mangelhaft waren, blieb die Frage offen, ob in der Schweiz Regionen nur entstehen, um kantonalen Gesetzgebungen gerecht zu werden. In einem Fall schien der Zusammenschluss zu einer (Planungs-)Region einzig dem Ziel zu dienen, ein regionales Entwicklungskonzept für die kantonalen Behörden zu erstellen. Ob die Aufgabenerfüllung auch eine innere Wirkung für die betroffene Bevölkerung hat oder die Region nur eine Region auf dem Papier der Behörden ist, wurde an diesem Abschlussforum nicht weiter erörtert. Aus der Frage, weshalb und wie sich eine Region bildet, rückte die Frage näher in den Fokus, ob die Festlegung des Perimeters der Region und der Entstehungsprozess allenfalls einen Einfluss auf ein Abstimmungsresultat haben können.

In der Vergangenheit durften sich Einwohnerinnen und Einwohner über die Entstehung von Regionen bzw. Parks äussern. 2001 hat die Entlebucher Bevölkerung über die Gründung der „UNESCO Biosphäre Entlebuch“ abgestimmt. Jüngstes Beispiel einer solchen Abstimmung ist das Nationalparkprojekt „Parc Adula“, welche Ende November 2016 stattfand. Bei beiden Projekten war ein Mitwirkungsprozess vorgelagert, welcher zum Ziel hatte, die Bevölkerung für die Zustimmung zum Park zu gewinnen – dies mit unterschiedlichem Erfolg. Während sich die Stimmbewölkerung der Talschaft Entlebuch für die Gründung des Parks aussprach, lehnte die Mehrheit der Bevölkerung den Parc Adula ab.

Die vorliegende Arbeit gibt in einem einleitenden, allgemeinen Teil darüber Aufschluss, weshalb und wie Regionen entstehen. Führt beispielsweise der kantonale Richtplan zur Bildung von Regionen? Ist es der Leidensdruck, der periphere, ländliche Gemeinden zu einer Zusammenarbeit bewegt? Ist es eine Idee touristischer Natur oder handelt es sich um ein Umweltschutzprojekt?

Im zweiten Teil der Arbeit geht es um die Gestaltung des Prozesses und des partizipativen Prozesses im Besonderen. Daraus abgeleitet wird der Vergleich zweier Pärke gezogen. Bei den beiden Regionen handelt es sich um periphere, ländliche Regionen. Anhand des Beispiels der UNESCO Biosphäre Entlebuch und dem Parc Adula wird analysiert bzw. verglichen, ob es nachvollziehbare Faktoren gibt, die zum Zustandekommen bzw. zur Ablehnung des Parks geführt haben.

1.2. Vorgehen und Methoden

Vor der Erstellung der Disposition wurden die ersten wichtigen Unterlagen beschafft und gesichtet (Literatur, Webseiten). Dabei entstanden erste Gedanken zur Vorgehensweise. Die Schritte und Methoden wurden definiert und ein erstes Raster der vorliegenden Arbeit ist entstanden.

In einem ersten Schritt dienten zahlreiche Unterlagen dazu, die beiden Regionen UNESCO Biosphäre Entlebuch und Parc Adula auf theoretischer Basis näher kennenzulernen. Als Grundlagen dienten dazu Zeitungsberichte, Broschüren und diverse Webseiten (hauptsächlich www.biosphaere.ch und www.parcadula.ch). Der nächste Schritt betraf die Aufarbeitung der Literatur, welche sich mit der Entstehung von Regionen und mit Prozessen befasst. Wichtig war dabei, dass sich die Unterlagen auf die Thematik des ländlichen, peripheren Raums übertragen liessen. Weiter dienten Unterlagen zur Regionalentwicklung, Prozessgestaltung und Partizipationsprozesse. Diese konnten hauptsächlich aus dem Unterrichtsmaterial des MAS-Studienganges Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung 2016/17 bezogen werden. Zu einem geringen Teil dienten bundes- und kantonale Gesetzgebungen.

Damit der Vergleich der beiden Regionen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung Stand hält, wurden die Statistikdaten zusammengetragen. Aufgrund der zahlreichen Gemeindefusionen im Gebiet des Parc Adula stellte sich dies als besonders aufwändig heraus.

In der Erarbeitung der theoretischen Grundlagen (Kapitel 3) werden die Definitionen der einzelnen Begriffe „Region“, „Regionsbildung“, „Regionalentwicklung“, „Prozess“, „Prozessgestaltung“ und „Partizipationsprozess“ erläutert. Danach wird aufgezeigt, wie die Begriffe im entsprechenden Themengebiet verwendet werden, um anschliessend die Verknüpfung zur Fragestellung herzustellen.

Damit eine vergleichende Analyse vorgenommen werden konnte, wurden zunächst für die Fragestellung relevante Kriterien in einem Kriterienraster zusammengefasst. Die einzelnen Kriterien dienten demnach als Grundlage für die qualitative Datenerhebung. Dazu wurden vier leitfadengestützte Interviews geführt. Als Interviewpartner wurden Prozess- bzw. Projektverantwortliche und jeweils entsprechende Kritiker der beiden Regionen befragt. Seitens der UNESCO Biosphäre Entlebuch konnte der Vize-Direktor Christian Ineichen gewonnen werden. Als eher kritischer Betrachter der UNESCO Biosphäre Entlebuch wurde Manfred Aregger jun. aus Hasle LU interviewt. Beim Parc Adula waren dies Direktor Martin Hilfiker und Parkgegner Leo Tuor aus Surrein (Gemeinde Sumvitg). Mit den ausgewählten Interviewpartnern wurden die meisten, im Kriterienraster

definierten Fragestellungen besprochen. Die Auswertung der Interviews diente daher als wesentliche Grundlage zur vergleichenden Analyse.

Um allenfalls weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Fragestellung zu erhalten, wurde ein Teil der vorliegenden Arbeit während je einer Woche in den beiden Regionen geschrieben. Dies ermöglichte den Raum – die Region zu „erleben“. Zudem kam das Vorwissen aus der mehrjährigen Arbeitstätigkeit in Entlebuch zu Gute. Besondere Hinweise ergaben Gespräche mit der Gastgeberin beim Aufenthalt in Splügen. Als Wirtin hat sie in informeller Weise einiges über die Befindlichkeiten und Diskussionen bezüglich des Parc Adula erfahren. Weiter wurden für die vergleichende Analyse Dokumente unterschiedlicher Quellen gesammelt:

- Pressemitteilungen, Präsentationen und Internetauftritte
- Berichte in regionalen und überregionalen Tages- und Wochenzeitungen, sowie Beiträge in Zeitschriften
- Organisationsdokumente (Statuten, Organigramme)
- Geschäftsberichte

Abgestützt auf die vergleichende Analyse werden Rückschlüsse gezogen, inwiefern die Abgrenzung der Regionen und der Entstehungsprozess einen Einfluss auf die Entstehung der UNESCO Biosphäre Entlebuch bzw. die Nicht-Entstehung des Parc Adula hatten.

2. Analyseregionen

Als Analyseregionen dienen die UNESCO Biosphäre Entlebuch sowie das Nationalparkprojekt Parc Adula.

Die UNESCO Biosphäre Entlebuch wurde als „entstandener Park“ ausgewählt, da ich örtlich dieser Region sehr nahe stehe und während drei Jahren als Verwaltungsangestellter der Gemeinde Entlebuch tätig war. Ausserdem haben wir uns ihm Rahmen des CAS „Regionalentwicklung und Interkommunale Zusammenarbeit“ in einer Selbstorganisationsgruppe bereits mit dieser Region befasst. Dabei wurde der regionale Entwicklungsplan der UNESCO Biosphäre Entlebuch analysiert.

Der Parc Adula wurde aufgrund der Aktualität als Beispiel eines Parks ausgewählt, welcher nicht zustande gekommen ist. Zudem ist die Ausgangslage bezüglich der Zusammenführung der verschiedenen Talschaften und der Sprachunterschied (deutsch, italienisch und rätoromanisch) spannend. Die Abstimmung über die Gründung des Nationalparks Parc Adula fand bei den meisten Gemeinden am 27. November 2016 statt. Bei einigen Gemeinden ein paar Tage vorher. Die Stimmbevölkerung aus 8 von 17 betroffenen Gemeinden hat die Gründung des Nationalparks abgelehnt.

Sowohl die UNESCO Biosphäre Entlebuch, als auch das Nationalparkprojekt Parc Adula fallen unter die Kategorie der Pärke von nationaler Bedeutung. Diese Pärke zeichnen sich durch schöne Landschaften, eine reiche Biodiversität und hochwertige Kulturgüter aus. Auf dieser Basis sind die Parkgemeinden zusammen mit der Bevölkerung und den Kantonen bestrebt, diese Werte zu erhalten und für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Regionen weiter zu steigern und nachhaltig zu nutzen. Der Bund begünstigt die Errichtung und den Betrieb der Schweizer Pärke seit dem 1. Dezember 2007. Pärke, die sich als Biosphärenreservate auszeichnen, haben zusätzliche Anforderungen der UNESCO zu erfüllen (Bundesamt für Umwelt 2017).

Der Bund fördert neben dem bestehenden Schweizerischen Nationalpark drei Kategorien von Pärken von nationaler Bedeutung. Zur besseren Verortung der beiden Vergleichsobjekte werden die verschiedenen Parkkategorien kurz erläutert. Jede Parkkategorie ist auf das Potenzial der Region, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und die Möglichkeiten einer nachhaltigen Nutzung ausgerichtet:

Nationalpärke weisen eine grössere Kernzone auf, die der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt unberührte Lebensräume bietet und der freien Entwicklung der Natur dient. Eine Umgebungszone puffert störende Einflüsse ab. Diese dient ebenfalls der naturnahen Bewirtschaftung der Kulturlandschaft, der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen, der Erholung, der Umweltbildung sowie der wissenschaftlichen Forschung.

Regionale Naturpärke sind teilweise besiedelte, ländliche Gebiete, die sich durch hohe Natur-, Landschafts- und Kulturwerte auszeichnen. Sie fördern die Qualität von Natur und Landschaft ebenso wie eine nachhaltige Entwicklung der regionalen Wirtschaft.

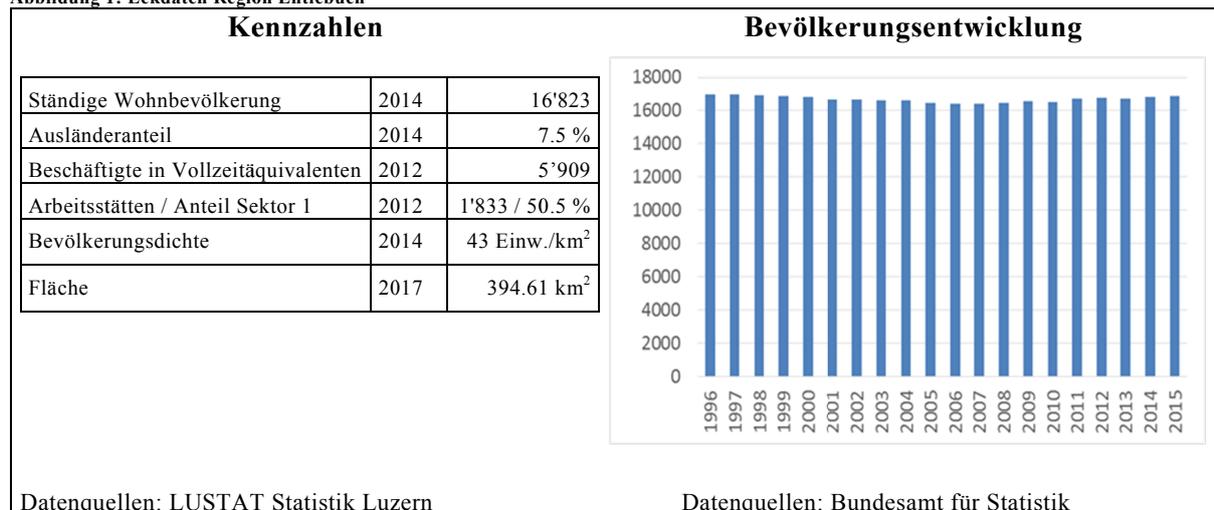
Naturerlebnispärke sind Gebiete in der Nähe von dicht besiedelten Räumen, die in ihrer Kernzone der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt unberührte Lebensräume bieten. Die Kernzone ist durch eine Übergangszone abgepuffert. Diese eröffnet vielfältige Bildungs-, Erlebnis- und Erholungsmöglichkeiten und leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität der städtischen Bevölkerung.

Weiter besteht mit dem *Biosphärenreservat* eine von der UNESCO initiierte Modellregion, in der nachhaltige Entwicklung in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht exemplarisch verwirklicht werden soll. Das Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ sorgt für ihre Weiterentwicklung, evaluiert und vernetzt sie weltweit und erforscht im globalen Massstab die wichtigsten Ökosysteme (UNESCO 2017). Für den Parc Adula sind die Kriterien eines Nationalparks relevant, während die UNESCO Biosphäre Entlebuch in die beiden Parkkategorien „Regionaler Naturpark“ und „Biosphärenreservat“ fällt.

2.1. UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die Region Entlebuch bildet eine Raumplanungsregion (MS-Region) im Kanton Luzern und umfasst 7 Gemeinden (Doppleschwand, Entlebuch, Escholzmatt-Marbach, Flühli, Hasle, Romoos, Schüpfheim). Das Gebiet befindet sich in den Zentralschweizer Voralpen, im ländlichen Raum zwischen den Agglomerationen von Luzern und Bern-Thun. In der Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik werden die meisten Gemeinden des Entlebuchs als agrar-industrielle Gemeinden bezeichnet. Schüpfheim gilt als Peripheriezentrum. Die Region verfügt über wertvolle Naturschätze wie ausgiebige Moore, Trockenwiesen und die Karstlandschaft „Schrattenflueh“. Abb. 1 gibt einen Überblick zu statistischen Kennzahlen der Region und über die Bevölkerungsentwicklung der letzten 20 Jahre (Judith Arpagaus, et al. 2017).

Abbildung 1: Eckdaten Region Entlebuch



Datenquellen: LUSTAT Statistik Luzern

Datenquellen: Bundesamt für Statistik

Die Bevölkerung des Entleuchs umfasst knapp 17'000 EinwohnerInnen und blieb in den letzten 20 Jahren relativ konstant. Die geringe Bevölkerungsdichte von 43 EinwohnerInnen pro km² verdeutlicht den ländlichen Charakter der Region. Der Ausländeranteil von 7,5 % ist sehr tief im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt. Innerhalb der Region bestehen gut 1'800 Arbeitsstätten. Etwa die Hälfte davon lässt sich dem 1. Wirtschaftssektor (Land- und Forstwirtschaft) zuordnen. Dieser Anteil ist für Schweizer Verhältnisse ungewöhnlich hoch. In der Region sind jedoch auch Kleingewerbe und einige Industriebetriebe angesiedelt. Viele Arbeitnehmende finden in der Stadt und Agglomeration von Luzern eine Beschäftigung. Die Region Entlebuch ist Nettoempfänger des interkommunalen Finanzausgleichs. Die Finanzsituation in den Gemeinden sieht gesamthaft betrachtet gut aus: Die Nettoschulden pro Einwohner sind gering und der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen ist mehr als genügend hoch (Arpagaus, et al. 2017).

Am Anfang der Biosphäre Entlebuch steht die Rothenthurm-Initiative von 1987, welche mit einem Stimmenverhältnis von 57.8 % zu 42.2 % von der Schweizer Stimmbevölkerung angenommen wurde (Bundeskanzlei, 1987). Auch im Entlebuch wurde die Rothenthurm-Initiative mit Ausnahme von Flühli und Doppleschwand angenommen. Von der Initiative zum Schutz der Moore waren weite Flächen des Entleuchs betroffen. Unklar zu diesem Zeitpunkt war, wie in Zukunft die Flächen weiter genutzt werden konnten. Landwirtschaft und Tourismus waren schon damals die wichtigsten Standbeine der Region. Der Widerstand gegen die Umsetzung des Moorschutzes war entsprechend gross (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2011).

Die Auseinandersetzung mit der Thematik liessen die Moore mit der Zeit als Chance statt als Hindernis für die Entwicklung der Talschaft erkennen. So schlossen die acht Gemeinden der bestehenden Planungsregion Entlebuch zusammen (Doppleschwand, Entlebuch, Escholzmatt, Flühli, Hasle, Marbach, Romoos und Schüpfheim; wobei Escholzmatt und Marbach mittlerweile eine fu-

sionierte Gemeinde ist). Bei der Erarbeitung des regionalen Richtplanes Moorlandschaften wurde die Idee Biosphärenreservat entwickelt. 1995 wurde das Vorprojekt Lebensraum Entlebuch lanciert. Nach der positiven Überprüfung der Machbarkeit erfolgte das RegioPlus-Nachfolgeprojekt „Biosphärenreservat Entlebuch“. In diesem Zuge wurden die Vorbereitungen zur Anerkennung durch die UNESCO erarbeitet und im Jahre 2001 erfolgreich abgeschlossen (Theo Schnider, 2011). Der eher negativ konnotierte Begriff „Reservat“ wurde weggelassen und man nannte sich fortan UNESCO Biosphäre Entlebuch. Diese besteht aus einer Kernzone, einer Pflegezone und einer Entwicklungszone (s. Anhang 1).

Trägerschaft der UNESCO Biosphäre Entlebuch ist der Gemeindeverband UNESCO Biosphäre Entlebuch. Dem Verband gehören die Einwohnergemeinden Doppleschwand, Entlebuch, Escholzmatt-Marbach, Flühli, Hasle, Romoos und Schüpflheim an. Der Verband bezweckt den Betrieb des Biosphärenreservats und ist Träger der Regionalplanung gemäss Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern (Webseite UNESCO Biosphäre Entlebuch). Das Entlebuch ist eine von 3 Planungsregionen der Region Luzern West. Die Region Luzern West ist der regionale Entwicklungsträger und ist ebenfalls als Gemeindeverband organisiert (Webseite Region Luzern West).

Die Organe des Gemeindeverbands UNESCO Biosphäre Entlebuch sind die Stimmberechtigten der angeschlossenen Verbandsgemeinden, die Delegiertenversammlung, der Vorstand und die Kontrollstelle (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2007). Auf der Webseite der UNESCO Biosphäre Entlebuch finden sich weitere Details zum Gemeindeverband: Die Delegiertenversammlung besteht aus 40 Gemeindevertretern. Die Sitze sind nach einem Schlüssel aufgeteilt, welcher sowohl die Einwohnerzahl als auch die Fläche der Gemeinde berücksichtigt. Die Delegiertenversammlung wählt einen Vorstand, dem die strategische Führung der UNESCO Biosphäre Entlebuch obliegt, wobei jede der sieben Gemeinden sowie der Verein „Freunde der Biosphäre Entlebuch“ Anrecht auf je einen Sitz im Vorstand haben. Der operative Betrieb der Biosphäre übernimmt das 13-köpfige Biosphärenmanagement (Bildung, Beratung, Vermarktung, Projektarbeit). Ein Kooperationsmodell stellt den partizipativen Prozess sicher. Moderierte Netzwerke, sogenannte Foren, beziehen Akteure aus dem Bereich Wirtschaft und Gesellschaft in den Prozess mit ein. Im Koordinationsrat erfolgt eine Koordination der unterschiedlichen Foren, um Synergien zur Verwirklichung zu nutzen (Arpagaus, et al. 2017).

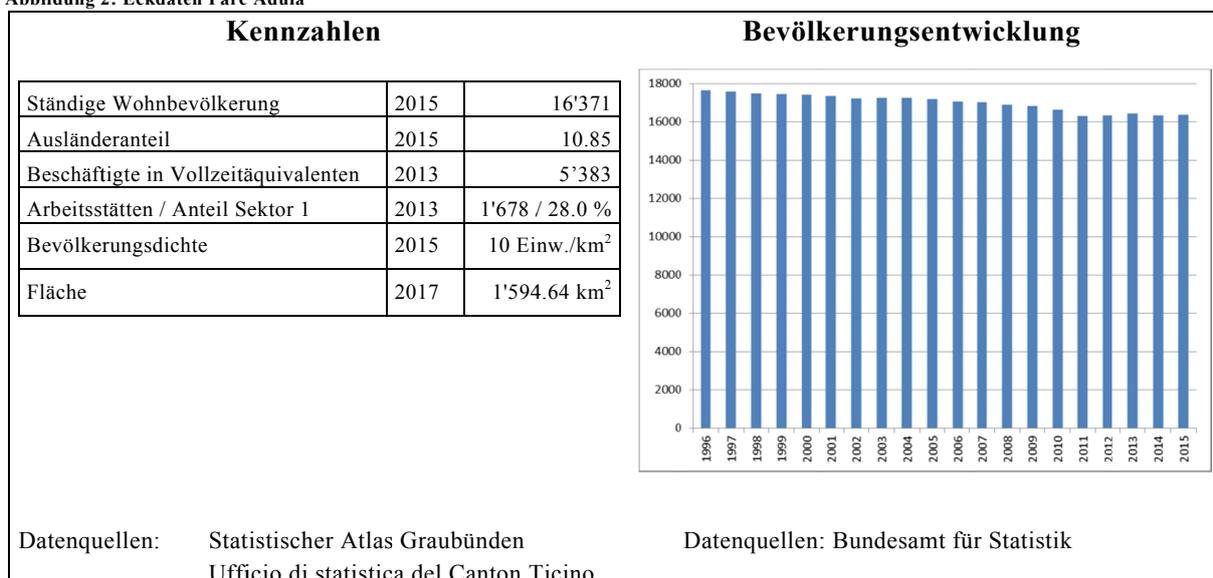
Die UNESCO Biosphäre Entlebuch hat sich mittlerweile etabliert. Das Bundesamt für Umwelt hat im Juli 2017 das Gesuch von Kanton und Parkträgerschaft für die Labelerneuerung (Regionaler Naturpark) geprüft und genehmigt. Die UNESCO Biosphäre Entlebuch startet somit als erster Park per 2018 in die zweite 10-jährige Betriebsphase (www.biosphaere.ch).

2.2. Parc Adula

Das Gebiet des Parc Adula umfasst zwei Kantone (Graubünden und Tessin), fünf (Planungs-) Regionen (Surselva, Bleniotal, Misox, Calancatal und Rheinwald), 17 Gemeinden (Acquarossa, Blenio, Buseno, Calanca, Disentis/Mustér, Hinterrhein, Lumnezia, Medel/Lucmagn, Mesocco, Nufenen, Rossa, Serravalle, Soazza, Splügen, Sumvitg, Trun und Vals) und drei Sprachregionen (Deutsch, Italienisch und Rätoromanisch). Die Gemeinden zählen zusammen rund 16'400 EinwohnerInnen und werden im statistischen Atlas der Schweiz alle als „ländlich“ kategorisiert (bfs, 2017). Zwischen 2004 und 2015 sind zahlreiche Gemeinden (anfänglich 47) in die nun aufgeführten Gemeinden übergegangen (Wikipedia, de.wikipedia.org 2017). Innerhalb der Region bestehen gut 1'700 Arbeitsstätten. Knapp über ein Viertel davon lässt sich dem 1. Wirtschaftssektor (Land- und Forstwirtschaft) zuordnen.

Namensgebend für den Park ist der Adula (ital. für Rheinwaldhorn). Der Adula ist der höchste Berg der Adula-Alpen (Wikipedia 2017) und wird von den Gemeinden des Parc Adula direkt oder im erweiterten Perimeter umringt. Das gesamte Gebiet des Parc Adula liegt in den Inneralpen und umfasst Teile der östlichen Zentral- und Südalpen. Riesige Höhenunterschiede von nahezu 3000 Metern führen zu den unterschiedlichsten Klimata, die von milden mediterranen Bedingungen in den Tessiner Tälern und Bündner Südtälern bis zu rauem hochalpinem Klima im Gebiet des Rheinwaldhorns reichen (Verein Parc Adula 2016).

Abbildung 2: Eckdaten Parc Adula



Die Anfänge des Parc Adula sind im Jahr 2000 zu suchen. Damals lancierte der Umweltschutzverein Pro Natura eine Kampagne zur Gründung eines zweiten Nationalparks. Pro Natura ist die führende Organisation für Naturschutz in der Schweiz. Als Anwältin und Meinungsmacherin für

Naturschutz verteidigt sie die Interessen der Natur und setzt sich für die Förderung und den Erhalt der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt ein. Zu den Pioniertaten der 1909 gegründeten Organisation gehört die Schaffung des Schweizerischen Nationalparks. Heute betreut Pro Natura über 650 Naturschutzgebiete und ein Dutzend Naturschutzzentren in der ganzen Schweiz. Mit ihren Sektionen ist Pro Natura in allen Kantonen der Schweiz aktiv (Pro Natura 2017). Aufgrund der Pro Natura-Kampagne hat sich in informeller Weise eine Interessengruppe aus Vertretern aus öffentlich-rechtlichen Institutionen der Kantone Graubünden und Tessin zusammengefunden. Diese erste Projektgruppe bestand aus Vertretern von 4 Regionen und 15 Gemeinden: Aquila, Campo Blenio, Dongio, Ghirone, Lottigna, aus der Regione Tre Valli; Mesocco und Rossa von der Organizzazione Regionale del Moesano; Medel (Lucmagn), Somvitg, Vals und Vrin aus der Region Surselva sowie Hinterrhein aus der Region Viamala (www.parcadula.ch 2016).

Trägerschaft des Nationalparkprojekts Parc Adula ist der Verein Parc Adula. Der Verein wurde im Januar 2008 gegründet. Damals übernahm der Verein die Nachfolge einer einfachen Gesellschaft. Diese hatte sich bis dahin mit der ersten Etappe nach den Richtlinien des Bundes zur Gründung eines Parks (Machbarkeitsstudie) beschäftigt. Oberstes Organ des Vereins ist die Vereinsversammlung, welche aus den Vertretern der Regionen und der Gemeinden besteht (Aktivmitglieder). Mit Bezahlung eines Mitgliederbeitrages können auch juristische und natürliche Personen Mitglied des Vereins werden (Gönnermitglieder ohne Stimmrecht). Der Versammlung untergeordnet sind ein Leitungsausschuss sowie die operative Führungsgruppe. Beide bestehen aus Mitgliedern der Regionen und den Gemeinden (Verein Parc Adula 2008).

Zu Beginn wurde ein Projektleiter eingesetzt, welcher sich um den Startprozess kümmerte. Im Jahr 2010 wurde ein Direktor ernannt und ein entsprechendes Führungsteam aufgebaut. Der operative Betrieb des Parc Adula besteht aus der Direktion mit den beiden Stabsstellen Sekretariat und Kommunikation sowie den Ressorts Natur/Umweltbildung, Forstwirtschaft/GIS/Forschung, Events und den drei Bereichen Regionalentwicklung (mit Regionalbüros in Curaglia, Blenio und Splügen).

Der Parc Adula hätte als erster durch eine demokratische Abstimmung legitimer Nationalpark in die Geschichte eingehen sollen. Beim Projekt Parc Adula stand der „Nationalpark einer neuen Generation“ für die Verbindung von Natur und Wirtschaft. Es ging darum die Möglichkeit zu nutzen, in einer Alpenregion die Natur als grossartiges Kapital nachhaltig zu entwickeln. Als Nationalpark einer neuen Generation steht der Parc Adula im Gegensatz zum Nationalpark im Engadin, welcher ein eigentliches Naturschutzgebiet darstellt. Im Parc Adula steht der Schutz der Natur im Einklang mit einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und der Erhaltung des kulturellen und historischen Erbes (Verein Parc Adula, www.parcadula.ch 2016).

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass durch die Anzahl ablehnenden Gemeinden das Nationalparkprojekt klar gescheitert ist. In absoluten Zahlen weisen die Parkgegner jedoch lediglich einen Vorsprung von 124 Stimmberechtigten auf. 8 von 17 Gemeinden sagten Nein – höchstens 4 hätten es sein dürfen (Peter Jankovsky 2016).

Gemeinde	Ja	Nein
Acquarossa	578	372
Blenio	453	713
Buseno	23	7
Calanca	44	11
Disentis/Mustér	561	606
Hinterrhein	21	10
Lumnezia (Vrin)	36	134
Medel/Lucmagn	139	143
Mesocco	375	208
Nufenen	20	29
Rossa	53	18
Serravalle	579	630
Soazza	62	8
Splügen	62	39
Sumvitg	370	455
Trun	346	250
Vals	63	276
Total	3'785	3'909

Tabelle 1: Abstimmungsergebnisse der einzelnen Gemeinden des Parc Adula (eigene Tabelle)

Durch das Abstimmungsergebnis der Urnenabstimmungen vom 27. November 2016 bzw. Gemeindeversammlung (in Soazza am 24. November 2016; in Vals am 25. November 2016) ist der Nationalpark nicht zustande gekommen. Nach 16 Jahren Vorbereitungen ist das Nationalparkprojekt gescheitert.

3. Theoretische Grundlagen

3.1. Region

Grundsätzlich wird als Region ein durch bestimmte Merkmale gekennzeichneter räumlicher Bereich bezeichnet (Duden, ohne Datum). In der Geographie wird als Region ein Gebiet bezeichnet, welches geographisch, politisch, ökonomisch und/oder administrativ eine Einheit bildet (Wikipedia, ohne Datum). In der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung versteht man unter dem Begriff Region eine räumliche Abgrenzung, welche über Gebietskörperschaften (Gemeinde, Kanton, Staat) hinausgeht. Als ein wesentliches Merkmal der Region gilt, dass diese in den meisten Fällen nicht in allen Belangen denselben Perimeter erfasst (Stephan Käppeli 2016).

Eine Region kann auf sehr unterschiedliche Weise definiert werden. Meistens bezeichnet die Region einen Raumausschnitt, der interkommunal gefasst wird. Schlussendlich ist der Begriff der Region nicht eindeutig. Dies gerade auch im Hinblick auf die Abgrenzungsfrage. Wie entsteht die Region? Was macht sie aus? Aus welchem Blickwinkel kann sie am besten analysiert werden? Die Abgrenzung einer Region kann in drei Ansätzen in den Raumwissenschaften ausgemacht werden. Das essentialistische Verständnis geht davon aus, dass eine Region ein nicht unmittelbar erfassbares Wesen hat. Dies zeigt sich beispielsweise in Form von Dialekten oder Hausformen. Sie ist einfach. Das positivistische Verständnis postuliert, es gäbe einen realen Raum, der sich auf Grundlage empirischer Messung von unterschiedlichen Merkmalen regionalisieren lässt. Der Raum ist sowohl homogen wie auch funktional eine Einheit. Das Ziel ist, aufgrund empirischer Befunde eine Region eindeutig abzugrenzen. Der konstruktivistische Ansatz hat einen völlig anderen Ausgangspunkt: Aus dieser Perspektive sind Regionen das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse. Demnach ist eine Region nicht, sie wird vielmehr gemacht (Tobias Chilla, Olaf Kühne und Markus Neufeld 2016, S. 29). Der konstruktivistische Ansatz wird beispielsweise durch Prof. Dr. Bernhard Tschofen untermauert, in dem er am Beispiel der „regionale Küche“ provokant fragt, ob eine Region nur ein Konstrukt und diese (regionale Küche) demnach nicht mehr als ein Marketinggag der Gastronomie sei. Er stellt diese in Zusammenhang mit den Chancen von Regionalität in einem globalisierten Markt (Tschofen 2007).

Die drei unterschiedlichen Abgrenzungen machen deutlich, dass sich Regionen nicht klar und eindeutig abgrenzen lassen. Dieser Umstand wirkt sich auch auf die Regionalentwicklung aus (Olaf Kühne und Florian Weber 2015). Chilla, Kühne und Neufeld (2016, S. 13) zeigen in ihren Ausführungen verschiedene Formen der Abgrenzung und Definition von Regionen auf (s. Tabelle 2).

Formen der Abgrenzung und Definition von Regionen (Regionalisierung)			
Homogen	Funktional	Administrativ	Diskursiv
räumliche Einheit von ähnlichen/gleichen Merkmalsausprägungen	räumliche Einheit von miteinander verbundenen Elementen (Verflechtungen)	Raumeinheiten für die statistische Erfassung und/oder für die Organisation politischer bzw. administrativer Zuständigkeiten	Raumeinheiten in gesellschaftlicher Debatte (medial, politisch, alltagsweltlich)

Tabelle 2: Formen der Abgrenzung und Definition von Regionen (Regionalisierung) (Chilla, Kühne und Neufeld 2016)

In einer anderen Art klassifiziert Hans-Heinrich Blotevogel (1996, zit. in Kühne & Weber, 2015) verschiedene Regionstypen. Er unterscheidet zwischen Realregion, Aktivitätsregion und Wahrnehmungsregion. Während er bei der Realregion von einer homogenen und einer funktionalen Region spricht, sind in der Aktivitätsregion die politisch-administrative Region und die Tätigkeitsregion zu verordnen. Bei der Wahrnehmungsregion sind es kollektive Bilder und die Identitätsregion.

Die Region bzw. vielmehr die „regionale Identität“ scheint in Zeiten von Globalisierung und Internationalisierung an Bedeutung zu gewinnen. Mit der Fokussierung auf regionale Bezüge kann die Welt verständlicher und weniger komplex aufgezeigt werden. Die regionale Identität stiftet Kontinuität in der Alltagswelt. So wird es möglich, sich einem bestimmten Raum zuzuordnen. Diese geschaffene Region hat jedoch keine klar definierten Grenzen, sondern ist lediglich als Konstrukt anzusehen (Kühne und Weber 2015). Gerade im Bereich des Marketings wird aufgezeigt, wie sehr man sich auf die regionale Identität beruft. So werden beispielsweise Labels wie „Aus der Region, für die Region“ (Migros) oder „Miini Region“ (Coop) geschaffen. Beide Labels betonen dabei die regionale Wertschöpfung und Nachhaltigkeit. Als anschauliches Beispiel zur Negierung einer globalisierten Welt zeigt sich die Protestnote gegen den Verkauf einer Brauerei in der Zentralschweiz an einen Weltkonzern. Als Gegenreaktion sind zahlreiche Kleinbrauereien entstanden, welche bereits im Namen des Bieres mit ihrer Regionalität werben (Luzerner Bier, Entlebucher Bier, Braustation Sursee etc.).

Viele Beispiele der Regionalentwicklung zeigen auf, dass ein grundsätzliches Problem besteht, wenn man von Region und Regionalentwicklung spricht. Nahezu alles kann „Region“ sein. Daher stellt sich die Frage, wie Regionen zu welchen Zwecken gebildet werden. In den Diskussionen um Staatengemeinschaften und Globalisierung (als Teil des Wandels) hat die substaatliche, die regionale Ebene an Bedeutung gewonnen. Stichworte wie Glokalisierung und Regionalisierung zeigen dies deutlich auf. Den Blick nur auf globale Entwicklung zu lenken, reicht nicht aus. Der Wandel vollzieht sich für den Einzelnen spürbar vor Ort. Argumentiert wird daher darüber, dass bestimm-

te Probleme „vor Ort“ zu lösen seien. Vor allem in ländlichen Räumen handelt es sich dabei vielfach um die Abwanderung jüngerer Menschen (Kühne und Weber 2015). Um diesem Wandel begegnen zu können, schliessen sich kleinere Einheiten zu einer Region zusammen.

Eine kritische Schlussbetrachtung machen Kühne & Weber (2015) in dem sie sich fragen, ob die „Flucht in die Region“ nicht auch das Eingeständnis grösserer territorialer Einheiten (Bund und Kanton) ist, den Herausforderungen der Globalisierung nicht selbst begegnen zu können. Die Verantwortung werde auf eine andere Ebene verlagert. Schliesslich lässt sich der Ruf nach der Nutzung endogener Potenziale in regionaler Eigenverantwortung auch als eine präventive Überantwortung von Verantwortung für unterdurchschnittliche Entwicklung (woran auch immer gemessen) in Regionen interpretieren.

3.1.1. Regionsbildung

Jede wissenschaftliche Festlegung einer Region erfolgt in Bezug auf ein bestimmtes Erkenntnisinteresse. So lassen sich klima-, vegetations-, wirtschaftsspezifische und andere Regionen bilden, die sich nur auf die Verbreitung eines einzelnen Gegenstandes beziehen (Dietrich Bartels 1968a; 1970b; 1975; zit. in Benno Werlen, 1997, S. 53). In der Schweiz werden Regionen vermehrt zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben gebildet. So ist beispielsweise im Kanton Luzern definiert, dass sich die Gemeinden zur Koordination raumwirksamer Tätigkeiten einem Regionalen Entwicklungsträger oder einer regionalen Organisation anschliessen haben. Der Regierungsrat kann eine Gemeinde sogar zum Beitritt verpflichten (Kanton Luzern 2017). Dann wiederum werden Regionen zur Vertretung gemeinsamer Interessen gebildet. So zum Beispiel die Metropolitankonferenz Zürich. Sie bietet eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen Kantonen und Gemeinden, realisiert Projekte in den Handlungsfeldern Lebensraum, Verkehr, Gesellschaft und Wirtschaft und setzt sich auf Bundesebene für die Anliegen des Metropolitanraums Zürich ein. Ziel des Vereins ist die Förderung der Lebensqualität sowie die Stärkung des Metropolitanraums Zürich als national und international herausragender Wirtschaftsstandort (Metropolitankonferenz Zürich 2017). Das Bundesamt für Statistik bildet Regionen zur Analyse von Räumen. Die räumlichen Darstellungen und Analysen stützen sich auf unterschiedliche räumliche Gliederungen, damit verschiedene Phänomene je nach Thema und Häufigkeit geeignet präsentiert werden können. Die räumlichen Gliederungen und Typologien, die zurzeit am häufigsten in der regionalisierten Darstellung und Analyse der Statistiken der Schweiz verwendet werden, sind:

- Die institutionellen Gliederungen: Gemeinden, Bezirke, Kantone
- Die regionalpolitischen Gliederungen: Raumplanungsregionen, Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen

- Die Analyseregionen: Grossregionen, Sprachgebiete, MS-Regionen, Agglomerationen und Metropolräume
- Die räumlichen Typologien: Gemeindetypologie, Typologie der MS-Regionen und Gemeindegrossenklassen.

Alle diese Gliederungen und Typologien basieren auf den kommunalen Einheiten. Das Bundesamt für Statistik publiziert jährlich eine Tabelle, die für jede Gemeinde gemäss aktuellem Gemeindestand die Zugehörigkeit zu den wichtigsten räumlichen Gliederungen und Typologien angibt (Bundesamt für Statistik 2017).

Bei der Bildung von Regionen stellen sich verschiedene Fragen: Welche Kriterien werden zur Abgrenzung von Regionen sozial akzeptiert? Wem wird die Kompetenz zugeschrieben, Regionen abzugrenzen? Wie werden räumliche Ab- und Ausgrenzungsprozesse durch die Definition von Regionen begründet? Und wem nützt welche Form der Regionalisierung, wer befürchtet Nachteile (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 29 - 30)?

Einen anderen Blickwinkel auf die Regionsbildung entsteht, wenn diese aus dem Modell zum Sozialraum abgeleitet wird:

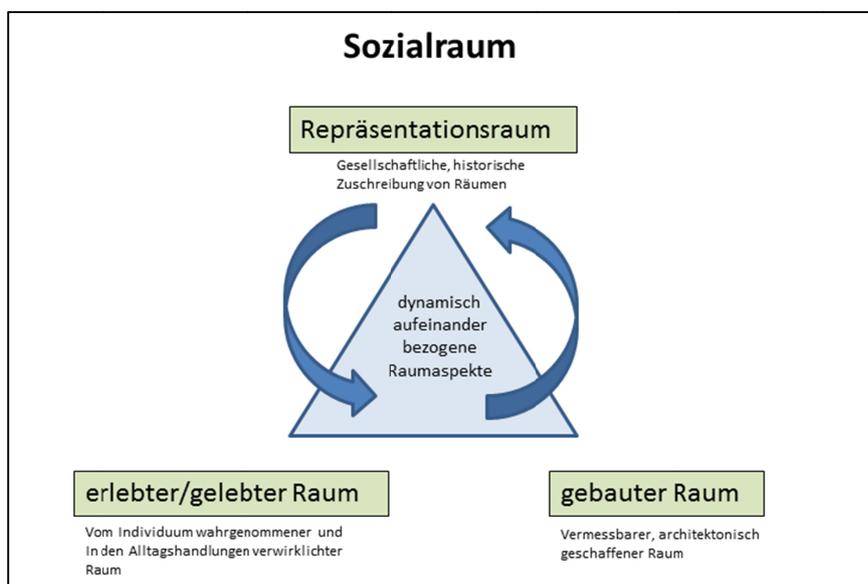


Abbildung 3: Mod. Sozialraum von J. Rolshoven in Anlehnung an die Raumtira de von H. Lefèbvre

Wird in der oben beschriebenen Abbildung der Begriff „Raum“ durch „Region“ ersetzt, ist die Region als ein Zusammenspiel von gelebter, gebauter und vorgestellter Region zu verstehen. Die Region ist so Bedingung und Resultat von kulturellen Prozessen. Die gebildete/gebauten Region wird durch soziales Handeln permanent verändert und umgekehrt beeinflussen Regionen das soziale Handeln (Beatrice Durrer Eggerschwiler und Barbara Emmenegger 2016).

In Anlehnung an Jörg Röber (2015, S. 11) lassen sich für die Entstehung von (gemeinde-) grenzüberschreitenden regionalen Institutionen regional externe und interne Faktoren identifizieren. Durch diese entstehen wiederkehrende funktionale Zwänge bzw. Notwendigkeiten für ein grenzüberschreitendes Kooperieren. Das politische Umfeld hat die Grenzziehungen zu überwinden. Die Auswirkungen auf kommunale und allenfalls kantonale Gesetzgebungen sind zu berücksichtigen. Weiter ist das ökonomische Umfeld einzubeziehen (Standortwettbewerb, wirtschaftlicher Strukturwandel, steigender Wettbewerbsdruck auf Grund nationaler und internationaler Liberalisierungspolitiken). Schlussendlich ist das naturräumliche Umfeld für das Entstehen von Regionen wichtig. Die Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen vor dem Hintergrund regionaler, topographischer und ökologischer Gegebenheiten und unterschiedlicher Nutzungsansprüche kann eine grosse Herausforderung darstellen (Röber 2015, S. 82).

Eine weitere Erklärung der Regionsbildung stellt auf der Akteursebene ab. Interessenbezogene Aspekte durch Führungskräfte von nationaler, regionaler und lokaler Ebene können Auswirkungen auf die Regionsbildung haben. Dabei geht es um politische Interessen, Parteienwettbewerb, institutioneller Wettbewerb zwischen Akteuren unterschiedlicher staatlicher Ebenen. Allenfalls bestehen ökonomische Interessen. Durch die Regionsbildung ist ein besseres Standortmarketing möglich, Wirtschaftsförderung kann einfacher, weil grossräumiger betrieben werden, nationale Fördermittel können generiert werden. Schlussendlich können Akteure auch ein gesellschaftliches und kulturelles Interesse an der Regionsbildung haben. Beispielsweise die Teilhabe an politisch-administrativen Planungs- und Aushandlungsprozessen oder Wiederbelebung regionaler bzw. lokaler Identitäten (Röber 2015, S. 88ff). Weiter beschreibt Röber, dass sich die Ideen und Interessen individueller Akteure als Erklärungsfaktoren für die Entstehung von „Kooperationsarrangements“ - also Regionen - erweisen. Die Wissensträger stehen miteinander unterschiedlich intensiv in Beziehung, beeinflussen sich gegenseitig (positiv wie negativ) und sind voneinander abhängig. Aus den Ideen und Interessen wird allenfalls ein neuer Raum, eine neue Region ausgehandelt.

Mit dem Prozess der Regionsbildung finden sich die verschiedenen Akteure in einer Governance-Struktur wieder. Die Entwicklung des ländlichen Raumes stellt dabei einen Zweig des Regional Governance dar. Die Herausbildung von funktionalen Räumen bzw. „Erschaffung“ von neuen Regionen ist bestimmt durch funktionale Antriebskräfte (Wandel). Die Politik versucht deshalb in Form der Regionalentwicklung, normative Antworten auf diese Entwicklungsbewegung zu finden (Käppeli 2016). Vermehrt handelt es sich bei Regionalentwicklungsprojekten um Governance-Projekte. Dahinter verbergen sich meistens sehr komplexe Mischformen öffentlicher und privater Tätigkeit (Heike Walk 2011, S. 135). Regional Governance kann deutliche Erfolge in der Regionsbildung und in der Regionalentwicklung verzeichnen. Dies vor allem durch Öffnung vormals verschlossener öffentlicher Strukturen. Ebenso durch die Einbindung von in der Region wichtigen

Kräfte. Nach einer anfänglichen Euphorie kann man im Bereich der Regional Governance jedoch auch eine zunehmende Ernüchterung und Kritik dieses Konzeptes feststellen. Oftmals wird diesbezüglich der Vorwurf laut, dass es sich bei solchen Governance-Institutionen um „Schönwettergremien“ handelt, welche nicht in der Lage sind, auch konflikthafte Themen erfolgreich zu bearbeiten. Weiter sind für die beteiligten Akteure Beschlüsse, die innerhalb regionaler Institutionen getroffen werden, meistens unverbindlich. Aufgrund dieser und weiterer Kritikpunkte kann in verschiedenen Regionen beobachtet werden, dass verschiedene Governance-Strukturen, in denen Politik, Verwaltung und Wirtschaft zusammenarbeiten, aufgelöst werden. Aktuelles Beispiel diesbezüglich ist die Regionale Akteursgruppe Luzerner Hinterland, welche ihre Aktivitäten nach zwei Jahren einstellen musste. Die Herausforderungen liegen darin die hoheitlichen Government-Strukturen optimal mit Governance-Strukturen vernetzen zu können. Um die Vorteile des Governance Ansatzes für die regionale Entwicklung nutzen zu können, ist eine gegenseitige Ergänzung von Government- und Governance-Strukturen sinnvoll (Roland Scherer und Kristina Zumbusch 2012).

3.1.2. Regionalentwicklung

Das Bedürfnis eine Region zu entwickeln, entsteht aus einem Mangel oder einer nicht gewünschten, meist wirtschaftlichen schlechteren Lage. Bei der Regionalentwicklung wird bewusst auf eine Region eingewirkt und gelenkt. Regionalentwicklung bedeutet deshalb in erster Linie auch, dem (wirtschaftlichen, technologischen, ökologischen, gesellschaftlichen, politischen) Wandel proaktiv zu begegnen. Nach Sabine Mühlhans (2002, Zit. in Giuliani Gianluca & Berger Sibylle, 2010) entspricht die eigenständige Regionalentwicklung einem Bündel von Leitideen, welches letztlich ergibt, dass Entwicklung etwas Selbstbestimmtes und auf die Bedürfnisse der betroffenen Regionen zugeschnittenes sein soll. Nach dieser Auffassung stellt die Regionalentwicklung einen Prozess dar, welcher zum grössten Teil „von unten nach oben“ (bottom-up) geschehen muss.

Es ist offensichtlich, dass es regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung gibt. In der wissenschaftlichen Reflexion von räumlicher Entwicklung spielt der Begriff der Disparität (v. lat. *disparatum*, Verschiedenheit, Ungleichheit) eine zentrale Rolle. Regionale Disparitäten können auf unterschiedlichen Massstabsebenen betrachtet werden. Insbesondere wird dies zwischen Regionen eines Staates gemacht. Je nach Erkenntnisinteresse treten eher wirtschaftliche oder soziale Ungleichheiten in den Blickwinkel der Analysen. Während die Analyse regionaler Unterschiede auf Kennzahlen und Darstellungsformen fokussiert, lautet die normative Frage, was das zulässige Höchstmass räumlicher Ungleichheit ist und welche möglicherweise zur ergreifenden Massnahmen hier entgegensteuern sollen (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 158).

Die liberale, (neo-)klassische Sichtweise geht davon aus, dass räumliche Ungleichheiten und Krisensymptome nur kurzfristige, vorübergehende Erscheinungen sind, die sich in einer funktionierenden Marktwirtschaft automatisch auflösen (Neck Reinhard & Schneider Friedrich, 2013 zit. in Chilla, Kühne, & Neufeld, 2016: S. 33). Dem entgegen hat der britische Ökonom John Meynard Keynes gar ein Eingreifen des Staates in Krisenzeiten gefordert. Die Polarisierungstheorie nach Gunnar Myrdal hat diese Perspektive im Hinblick auf den regionalen Massstab weiterentwickelt. Demnach sollte bei einem negativen Ereignis in einer Region die öffentliche Hand rechtzeitig eingreifen, d.h., sie solle Regionalentwicklung betreiben, in welcher Form auch immer. Die liberale und keynesianische Sichtweise unterscheidet sich wesentlich in der Massstabsebene. Die liberale Sicht denkt nicht kleinräumig. Ein wirtschaftlicher Strukturwandel auf regionaler Ebene stellt kein wirkliches gesamtwirtschaftliches Problem dar. Es wird ein Bereinigungsprozess angenommen, welcher durchaus sinnvoll ist. Die keynesianische Sicht tendiert dazu, auch kleinräumige und kurzfristige Probleme lösen zu wollen (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 35 - 36).

Es ist unbestritten, dass die Globalisierung gerade auch die regionale Entwicklung stark prägt. Es ist jedoch fraglich, ob eine intensivierete Einbindung einer Region in überregionale Wirtschaftsnetze zu einer besseren Entwicklung führt (exportbasierte Regionalentwicklung) oder ob die Konzentration auf die eigenen Stärken vorzuziehen ist (endogene Regionalentwicklung). Dies als Gegengewicht zur Globalisierung.

In der Regionalentwicklung stellt sich primär die Frage was getan werden kann, damit sich eine Region besser entwickeln kann. Bereits beim Begriff „besser“ scheiden sich meistens die Geister. Die verschiedenen Akteure innerhalb einer Region haben ganz andere Auffassungen, inwiefern sich eine Region entwickeln soll bzw. was „besser“ bedeutet (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 32). Dabei geht es weniger darum, wirtschaftliche Entwicklungen der Zentren zu imitieren. Vielmehr sollen die Eigenheiten dieser Gebiete als Entwicklungspotenziale erkannt und mittels geeigneter Massnahmen in Wert gesetzt werden (regiosuisse 2012). Der Ansatz der endogenen Regionalentwicklung fordert den Blick auf das regional Typische und dessen Potenziale. Regionale bzw. endogene Potenziale stellen nach Kühne & Weber (2015) die wichtigsten Punkte in der Regionalentwicklung dar. Deren Förderung und Aufwertung bildet die Grundlage und wird zugleich als Chance für die Entwicklung von Regionen angesehen. Es handelt sich um Potenziale einer Region, welche bisher nicht oder nur unzureichend genutzt wurden. Diese Forderung ist vor allem aus der Sorge um den ländlichen Raum entstanden. Es wurde Gefahr gesehen, dass der ländliche Raum als Rest- oder Ergänzungsraum einer zunehmend metropolitanen Raumorganisation verkommen würde (Gerhard Henkel 2004 und Ulf Hahne 2010 zit. in Chilla et al. 2016: S. 189). Diese Sorge ergeht aus zwei Überlegungen: Erstens wird die zentralörtliche Raumplanung als Bedrohung gesehen, da diesbezüglich eine Eigenständigkeit der ländlichen Gebiete ohne Anbindung an

die urbanen Räume nicht vorstellbar ist; zudem wurde insbesondere die Globalisierung als Bedrohung gesehen, die den ländlichen Raum eher als Erholungs- oder Wohnort der in Metropolen arbeitenden Bevölkerung herabstufen könnte. Die Nutzung endogener Potenziale wurde zunächst eher kritisch diskutiert. In den vergangenen Jahren hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass es keine einfachen Standardrezepte der regionalen Entwicklung gibt, sondern dass die regionalen Besonderheiten spezifisch zu betrachten sind. Sichtbar wird dies vor allem in der Standort- und Tourismusvermarktung, wo gerade die Unterscheidbarkeit von Regionen als Potenzial für ihre Entwicklung gesehen wird (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 194).

Der exportbasierte Ansatz besagt, dass eine positive Regionalentwicklung auf exportstarken Leitsektoren mit exportorientierten Unternehmen basiert. Ein Teil der erzielten Exporterlöse wird für den Import von Waren und Dienstleistungen eingesetzt. Der übrige Teil induziert regionale Wachstumseffekte. Die regionale Kaufkraft erhöht sich, was auch zu höheren Konsumausgaben innerhalb der eigenen Region führt. Damit setzt sich ein Kreislauf in Gang. Denn höhere Erlöse im eigenen Raum führen natürlich auch zu Wachstumseffekten, da das Kapital in der Region verbleibt. Die überregionale Nachfrage wird so zum Motor der Regionalentwicklung (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 187).

Ob Aufwertung endogener Potenziale oder einer exportbasierten Regionalentwicklung; bei beiden Ansätzen sind bei der Regionalentwicklung die regionalen Akteure ein zentrales Element. Sie sollen im Mittelpunkt stehen. Unter regionalen Akteuren können politische Entscheidungsträger, Unternehmer und Mitglieder der Bevölkerung verstanden werden. Durch eine partizipative Regionalentwicklung, bei der die Bevölkerung aktiviert und in den Planungsprozess einbezogen wird, sollen die regionale Identität und das Regionalbewusstsein gestärkt werden. Der Wert einer Region setzt aus dem lokal vorhandenen Humankapital sowie aus einem ökologischen und einem landschaftlichen Wert zusammen. Die Region ist mittel- und langfristig nur erfolgreich, wenn sie diesen Wert steigern kann. Den ökologischen und landschaftlichen Wert kann man kaum erhöhen. Eine Erhöhung des reinen ökonomischen Wertes kann demzufolge als Indikator für die Steigerung des Humankapitals herangezogen werden. Gelingt es einer Region nicht, ihren ökonomischen Wert zu steigern, so müssen Leute abwandern oder sie verarmen mit einem entsprechenden Verlust an Humankapital (Giuliani und Berger 2010) (vgl. dazu auch Kapitel 3.2.2).

Verschiedene Akteure in der Regionalentwicklung stellen sich dem Wandel von Natur aus entgegen. Es ist also nicht nur die öffentliche Hand, welche ein Interesse an Regionalentwicklung hat. Vielmehr ist es auch die betroffene Zivilgesellschaft, die sich gegen die empfundenen Nachteile des Wandels wehren will. Deshalb ist die Bevölkerung nicht nur als Adressat von regionaler Entwicklung anzusehen, sondern als wichtiger Akteur (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 39). Re-

gionalentwicklung kann nur gelingen, wenn alle entscheidenden Akteure in die Entwicklungen und in die Formulierung und Umsetzung von regionalen Entwicklungszielen eingebunden und damit aktiv beteiligt sind. Dies wird auch als wichtig erachtet, um die Akzeptanz für die Regionalentwicklung zu erhöhen (Kühne und Weber 2015).

In der Schweizer Bundespolitik bestehen verschiedene Instrumente zur Regionalentwicklung. Diese sind in der Neuen Regionalpolitik (NRP) zusammengefasst. Mit der NRP unterstützen Bund und Kantone das Berggebiet, den weiteren ländlichen Raum und die Grenzregionen bei der Bewältigung des Strukturwandels. Als Programm der Standortförderung unterstützt die NRP Initiativen, Programme und Projekte, die das Unternehmertum fördern, die Innovationsfähigkeit der KMU sowie die regionale Wertschöpfung steigern und auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume nachhaltig erhöhen. Damit leistet die NRP einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Zielgebieten. Indirekt trägt die NRP dazu bei, die dezentrale Besiedlung in der Schweiz zu erhalten und regionale Disparitäten abzubauen (regiosuisse, www.regiosuisse.ch 2017).

Um die regionale Bevölkerung zu gemeinsamen Handeln anzuregen, muss ein subjektiv empfundener Problemdruck vorhanden sein. Erst dadurch werden regionale Akteure motiviert, Lösungen zu entwickeln. Eine hohe Identifikation mit ihrer Region kann regionale Akteure veranlassen, individuelle Interessen zugunsten gemeinsamer Interessen zu überwinden (Böcher Michael 2009, zit. in Kühne & Weber, 2015). Diese Akteure sind sehr wertvoll, da jeder von ihnen über ein gewinnbringendes Netzwerk verfügt. Als ideale Voraussetzung für die Regionalentwicklung werden Kooperationen und Netzwerke angesehen. Dabei scheint es relevant, dass die netzwerkartigen Zusammenschlüsse der Akteure über sektorale Interessen hinausgehen (Böcher 2009, zit. in Kühne & Weber, 2015). So beschreibt dann auch die regiosuisse 2014, dass Netzwerke und Kooperationen in der NRP und Regionalentwicklung eine entscheidende Rolle für den Erfolg spielen. In einer Gesellschaft, die durch Strukturwandel und verschärften globalen Wettbewerb geprägt ist, stellt die Zusammenarbeit eine zentrale Massnahme dar, um ein ausreichendes Marktgewicht (kritische Masse) zu erreichen, regionale Produktionspotenziale auszuschöpfen, Innovationen zu entwickeln und regionale Wertschöpfungsketten zu schaffen. Insbesondere in peripheren Regionen tragen Netzwerke und Kooperationen dazu bei, lagebedingte Nachteile abzuschwächen. Weiter ist der Miteinbezug der Wirtschaft und die Wirkungsorientierung in der Projektdurchführung für eine erfolgreiche Regionalentwicklung unabdingbar (regiosuisse, Praxisleitfaden für erfolgreiche Regionalentwicklung. Erfahrungen aus der Neuen Regionalpolitik (NRP) 2014).

In der Prozessarchitektur der Regionalentwicklung ist es ein Muss, die Akteure in ein gemeinsames Netzwerk und in die gemeinsame Richtung zu führen. Dies stellt hohe Anforderungen an die

Prozessverantwortlichen. Abb. 4 zeigt, wie sich unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen in die Richtung eines gemeinsamen Zielbildes bewegen sollten (Jürg Inderbitzin 2016).

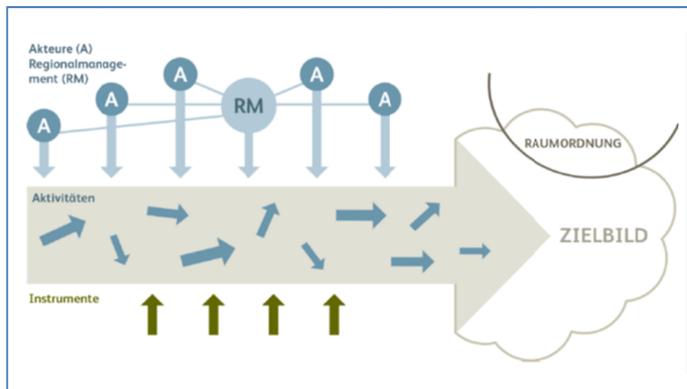


Abbildung 4: Jürg Inderbitzin, Hochschule Luzern: Schema Regionalentwicklung

Damit sich die Akteure auf eine gemeinsame Richtung einigen können, sind der Prozessgestaltung und insbesondere dem Partizipationsprozess eine wichtige Stellung zuzuordnen. Deshalb braucht Regionalentwicklung auch Geduld, weil sie bottom-up entwickelt werden muss und nicht von oben befohlen werden kann (Michael Caflisch 2017).

3.2. Prozesse

Ein Prozess ist eine Struktur, deren Elemente Aufgaben, Aufgabenträger, Sachmittel und Informationen sind. Diese sind durch logische Folgebeziehungen verknüpft. Darüber hinaus werden zeitliche, räumliche und mengenmässige Dimensionen konkretisiert. Ein Prozess hat ein definiertes Startereignis (Input) und Ergebnis (Output) und dient dazu, einen Wert für Kunden zu schaffen (Karl Pfetzing und Adolf Rohde 2014).

Der Prozess im Sinne von Entwicklungsprozess beschreibt einen Verlauf oder einen Vorgang einer Entwicklung. In einem Entwicklungsprozess wird der Ablauf geplant. Dies bedeutet, dass die jeweiligen Teilschritte vom vorherigen abhängig sind und von diesen bestimmt werden. Bei der Definition von Prozess wird fälschlicherweise oft auch der Begriff „Projekt“, nicht selten sogar synonym, verwendet. Dabei bezeichnen beide Begriffe Vorgänge, die ihrem Wesen nach höchst unterschiedlich sind (Wikipedia, de.wikipedia.org kein Datum).

Ein Projekt bezeichnet ein zielgerichtetes, einmaliges Vorhaben. Zur Umsetzung dieses Vorhabens entwickelt das klassische Projektmanagement einen individuellen Plan, der unter anderem das Ziel vorgibt, den Einsatz der Mittel und Maßnahmen festlegt sowie Anfangs- und Endtermin bestimmt. Im Kern ist ein Projekt damit ein gelenkter, strukturierter Vorgang, der auf die Ent-

wicklung eines neuen Produkts, Produktfeatures oder Ähnliches ausgerichtet ist. Der Moment der Einzigartigkeit des Vorhabens unterscheidet den Projektbegriff vom Prozessbegriff: Während Projekte Neues hervorbringen (sollen) und dazu teils sogar innovative Herangehensweisen etablieren, sind Prozesse geprägt von der Wiederholung bereits etablierter Vorgänge (TimO - Time Management Office GmbH 2015).

3.2.1. Prozessgestaltung/-organisation

Die Prozessgestaltung ist ein projektorientiertes Konzept, das den Projektablauf, das Projektmanagement sowie die technische und kulturelle Unterstützung bei der grundsätzlichen Neuentwicklung oder Überarbeitung eines einzelnen Prozesses regelt (Guido Fischermanns 2013, S. 29). Am Anfang der Prozessgestaltung ist es wichtig, die strukturierten Prozesse nach ihrer Bedeutung zu gewichten. Die Prozessorganisation umfasst die dauerhafte Strukturierung von Arbeitsprozessen unter der Zielsetzung, das geforderte Prozessergebnis möglichst effizient zu erstellen (Manfred Schulte-Zurhausen 2013). Folgende Prinzipien zur Prozessgestaltung sind daher wichtig, um den Erfolg eines Projektes sicherzustellen: ein „phasenweises Vorgehen“, „rationales Entscheiden“ und „vom Groben zum Detail“. Von der Idee einer Prozessgestaltung bis zu ihrer Umsetzung in einem verändert gelebten Prozess kann es Monate dauern. Über einen solch langen Zeitraum ist es wichtig, Zwischentappen zu definieren, an denen festgelegte Ergebnisse vorliegen. Beim rationalen Entscheiden geht es darum, dass Entscheide erst nach intensiven Recherchen und Abwägungen getroffen werden. Dies gewinnt dann an Bedeutung, wenn mehrere Betroffene mit unterschiedlichen Zielen eine gemeinsame Entscheidung suchen. Der dritte und letzte Grundsatz aller Vorgehensmodelle beinhaltet die Empfehlung, zunächst grob und dann detailliert Prozesse zu gestalten. Dies vor dem Hintergrund, dass viele Prozessgestaltungen scheitern. Gründe dafür sind beispielsweise veränderte Rahmenbedingungen, neue Strategien oder ein Führungswechsel. Bei diesen externen Einflüssen sind einem oft die Hände gebunden. Deshalb braucht man keine detailgetreuen Abfolgen. Es reichen grob skizzierte Prozessketten und geschätzte Prozesskennzahlen, um in grundsätzlichen Gestaltungsalternativen denken zu können (Fischermanns 2013, S. 218-221).

Üblicherweise wird der Aufbau der Prozessorganisation eines Unternehmens getrennt mit Managementprozess, Kernprozess und Unterstützungsprozess dargestellt (s. Abb. 5). Für Fischermanns greift der Beschrieb des Kernprozesses zu kurz. Vielmehr verwendet er den Begriff im Rahmen der Prozesspriorisierung (Fischermanns 2013).

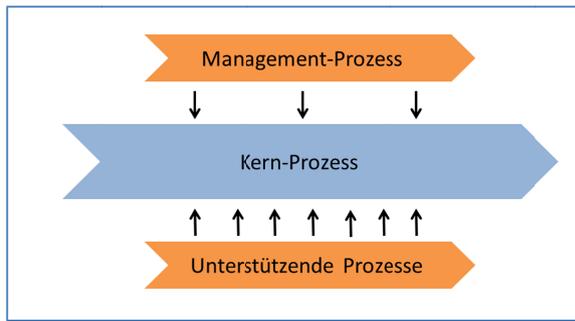


Abbildung 5: Prozessorganisation; wikipedia.org

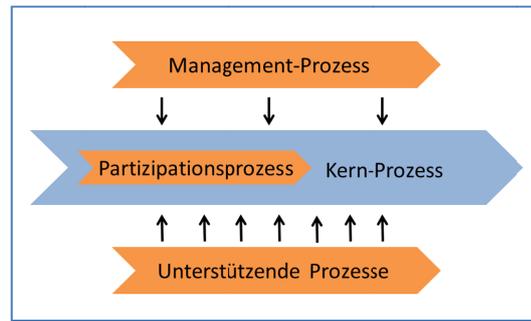


Abbildung 6: Prozessorganisation; eigene Darstellung

Für die vorliegende Arbeit ist dies bedeutend, da sich gerade in der Regionalentwicklung zahlreiche Akteure im „Raum“ befinden, welche unterschiedliche Auffassungen haben, welches der Kernprozess ist. Sie priorisieren unterschiedlich. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der partizipative Prozess in der Regionalentwicklung als unterstützender Prozess zu sehen ist oder ob er nicht vielmehr ein Teil des Kernprozesses darstellt (Abb. 6: eigene Darstellung). Dies, weil die Bevölkerung des Entwicklungsraumes nicht nur „Inputgebende“, sondern vielmehr „involvierte Mitwirkende“ sein sollten. Wird dem zu wenig Rechnung getragen, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass der Prozess scheitert.

In der Prozessgestaltung ist zu berücksichtigen, dass Prozesse und dabei Partizipationsprozesse im speziellen, oft nicht so verlaufen, wie sie zu Beginn geplant worden sind (Alex Willener 2016). Ebenso ist zu beachten, dass Ziele auf unterschiedliche Weise bestimmt werden. In einem wirtschaftlichen Umfeld orientiert man sich an den Interessen eines Anteilseigners (Shareholder) mit monetären Zielen wie Gewinn, Rentabilität oder Liquidität (Fischermanns 2013). Im Kontext von Prozessen in der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung werden auch nicht-monetäre Ziele anderer Anspruchsgruppen wie Gesellschaft, Staat, Umwelt und Unternehmen miteinbezogen. Von der Prozessverantwortlichen Person ist dies einzuplanen. Ist beim zu gestaltenden Prozess bereits ein Prozessmanager vorhanden, ist es von Vorteil, wenn sich dieser der Rolle als Projektleiter annehmen kann. Die projektleitende Person ist die zentrale Figur im Rahmen eines Projektmanagements. Von ihr bzw. deren, fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen hängt der Projekterfolg im Wesentlichen ab. Diese Person ist grundsätzlich für die Erfüllung des Projektauftrages verantwortlich (Fischermanns 2013, S. 452).

3.2.2. Partizipationsprozess

Im 21. Jahrhundert reicht es nicht länger aus, lokale und regionale öffentliche Projekte lediglich durch formelle Entscheidungsinstanzen zu führen. Bürgerinnen und Bürger wollen vielmehr auch bei politisch motivierten Projekten und in der Regionalentwicklung gehört und involviert, anstatt

vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden (Jörg Michael 2012, S. 1). Sie wollen am Geschehen partizipieren.

Der Begriff Partizipation wird unter anderem übersetzt mit Beteiligung, Teilnahme, Mitwirkung, Mitbestimmung und Mitsprache. Als wissenschaftlicher Begriff wird er in der Soziologie, der Pädagogik, der Kunst, der Architektur und in der Politik geführt (Wikipedia, de.wikipedia.org 2017). Für die Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung sind vor allem die beiden Felder der Soziologie und der politischen Partizipation wichtig. In der Soziologie bedeutet Partizipation die Einbeziehung von Individuen und Organisationen in Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen. Partizipation kann die unterschiedlichsten Beteiligungsformen annehmen (z. B. Bürgerbeteiligung, betriebliche Mitbestimmung, Interessenverband, politische Partei). Partizipation gilt als gesellschaftlich relevant, weil sie zum Aufbau von sozialem Kapital führt und dann soziales Vertrauen verstärkt (Wikipedia, de.wikipedia.org 2017).

Gemäss Markus Freitag 2014 besteht Sozialkapital aus einer strukturellen Dimension (Netzwerke) und einer kulturellen Dimension (Vertrauen, Normen und Werte). Mit einem hoch ausgeprägten Sozialkapital ist eine Gesellschaft in der Lage, Kosten einzusparen, Institutionen zu stärken sowie Wohlbefinden und Gesundheit zu steigern (Robert Putnam 2000). Auch für ein Regionalmanagement ist das Vorhandensein des Sozialkapitals von entscheidender Bedeutung. Der Einbezug und die Pflege des Sozialkapitals in Regionalentwicklungsprozessen stärkt die Beteiligung und Unterstützung der Bevölkerung. Zudem kann das Sozialkapitalwissen zur Generierung von Innovationen genutzt werden, was wiederum das Vertrauen in die Mitgestaltungsmöglichkeiten festigt (Falk F. Borsdorf unbekanntes Erscheinungsjahr). Wichtig für das Gelingen einer Regionalentwicklung ist auch das Empfinden einer gemeinsamen Identität und einer einigermaßen einheitlichen Regionswahrnehmung in der Bevölkerung.

Politische Partizipation ist die Teilhabe und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Sie kann sich sowohl auf die grundlegende politische Richtung als auch auf sehr spezielle politische Einzelfragen und Entscheidungen beziehen. Der Begriff der politischen Partizipation gilt als abhängig von den historischen Entwicklungen der politischen Beteiligung. Darüber hinaus existieren verschiedene wissenschaftliche Definitionen der politischen Partizipation, die sich in mehreren Merkmalen unterscheiden. Die politische Partizipation der Bürger gilt als Voraussetzung und wesentliches Merkmal einer Demokratie. Die Existenz einer Beziehung zwischen sozialer Teilhabe und politischer Partizipation gilt als eine in der Partizipationsforschung heute empirisch gut gesicherte Annahme. So können soziale und politische Partizipation auch unter dem Begriff bürgerschaftliches Engagement zusammengefasst werden. Ein enger positiver Zusammenhang zwischen Sozialkapital und politischer Partizipation

wird auf Grundlage zahlreicher Studien in der Partizipationsforschung ebenfalls postuliert und auch die Abhängigkeit der politischen Partizipation von den Faktoren Einkommen und Bildung wird vielfach durch Forschung bestätigt (Wikipedia, de.wikipedia.org kein Datum).

Ein Beispiel, dass sich die Politik vermehrt auf die Initiative und aktive Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger einlässt, zeigt sich in der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete. Darin wird beschrieben, dass die ländlichen Räume und die Berggebiete ihre kulturelle Vielfalt aktiv gestalten sollen. Diese werde als wichtiges Element der Attraktivität des Raumes für Wohnen, Freizeit und Tourismus aktiv entwickelt. Kulturelle Vielfalt beinhalte auch eine aktive Einbindung der unterschiedlichen Akteure vor Ort [...] (Schweizerischer Bundesrat 2011).

Die Einbindung partizipativer Prozesse in das politische System macht eine Anpassung des politischen Entscheidungsfindungsprozesses und einen Rollenwandel der involvierten Akteurinnen und Akteure notwendig (Sophia Alcántara, et al. 2016, S. 94). Vor allem in Bezug auf den zeitlichen Aspekt laufen die Interessen einer schnellen Entscheidungsfindung und dem Einbezug der Bevölkerung in entgegengesetzte Richtungen. Die Ansprüche der verschiedenen Stakeholder können diesbezüglich sehr unterschiedlich sein. Denn partizipative Prozesse sind sehr zeitintensiv und bedürfen einer stetigen Reflexion. Dies ist gerade im privatwirtschaftlichen Umfeld nicht immer verständlich.

Partizipationsprozesse können unter Anwendung unterschiedlicher Methoden erfolgen und verschiedene Formen annehmen. Dabei ist zwischen formeller und informeller Partizipation zu unterscheiden: Formelle Partizipation ist die gesetzlich vorgeschriebene Form der Mitwirkung und besteht aus institutionalisierten Verfahren wie Abstimmungen oder Wahlen. Im Gegensatz zur formellen Partizipation kann man die informelle Partizipation viel offener gestalten. Der Partizipationsprozess ist dabei grundsätzlich allen von der Veränderung Betroffenen oder Interessierten zugänglich. Beispielsweise können auch Kinder, Jugendliche oder Ausländerinnen und Ausländer am Prozess teilhaben. Die Partizipation dient in der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung mehreren Zielen. Sie berücksichtigt die Anliegen und Bedürfnisse der Betroffenen bei Veränderungen, fördert die Identifikation und die Verantwortungsbereitschaft, erhöht die politische Akzeptanz und trägt zur besseren Qualität durch den Einbezug des Laienwissens in Ergänzung zum Expertenwissen bei (Colette Peter 2016). Gerade darin liegt in gewissem Sinne die Herausforderung der partizipativen Prozesse. Vielfach stellt bereits die Zusammensetzung bzw. der Einbezug der Bevölkerung einen grossen Aufwand dar. Das Laienwissen sollte ausgeglichen vertreten sein, was nicht immer ganz einfach ist. Schnell können Stimmen laut werden, welche die allenfalls (zu) einseitige Zusammensetzung der Prozessbeteiligten kritisieren. Deshalb sind auch erhöhte Anforderungen auf die gewählte Methode gestellt.

Wie in der Prozessgestaltung im Allgemeinen ist auch beim partizipativen Prozess im Speziellen die Planung auf verschiedenen Ebenen notwendig. Zunächst sollte das Verständnis und die Ziele der Partizipation geklärt und definiert werden. Danach ist der räumliche, politische und soziale Kontext zu klären. Nach den Überlegungen zu Zielgruppen und Stakeholders folgt die Prozessarchitektur. Zeitpunkte und Dauer des partizipativen Teils werden in den Hauptprozess implementiert. Falls notwendig wird in diesem Zusammenhang die Einbettung in die formelle Partizipation bestimmt (Abstimmungstag). Nach dem Design einzelner Methoden und der entsprechenden Durchführung von Veranstaltungen etc. werden die Ergebnisse gesichert. Die Ergebnisse aus dem Prozess mit den Beteiligten sind stets auf die strategische Ebene zu reflektieren. Allenfalls sind aufgrund der Zwischenergebnisse bzw. Erkenntnisse die Prozesse (Gesamt- und Partizipationsprozess) anzupassen.

Voraussetzung für einen nachhaltigen Projekterfolg ist ein „ehrlicher“ Partizipationsprozess. Kritisch betrachtet können Verfahren partizipativer Art schlimmstenfalls der Willkür und Manipulation durch politische Akteure ausgesetzt sein. Der meistens unverbindliche und nicht-institutionelle Charakter eines Partizipationsprozesses läuft damit Gefahr, entweder gar nicht beachtet (Scheindialoge), instrumentalisiert oder gar zur nachträglichen Legitimierung vorab feststehender Entscheidungen missbraucht zu werden (Alcántara, et al. 2016, Vorwort VII). Die in der Schweiz schon länger betriebene Kultur der Partizipation ist aus anderer Sichtweise eher in Gefahr, weil die Prozesse womöglich genau deshalb nicht funktionieren, da die involvierten Akteure ganz unterschiedliche Erwartungshaltungen an deren Wirksamkeit haben. Zudem kann Partizipation auch Widerstände bezüglich Machtrollen auslösen. Politik und auch Verwaltung folgen eigenen Logiken und stehen daher mit der Öffentlichkeitsbeteiligung allenfalls in Konflikt (Alcántara, et al. 2016, Vorwort VI).

Zusammenfassend machen partizipative Prozesse nur Sinn, wenn sie in erster Linie „ernst gemeint“ und gut geplant sind. Die Beteiligung sollte beginnen, solange ein relevanter Entscheidungsspielraum besteht. Der Prozess sollte dem Kontext entsprechend verhältnismässig und vor allem auch transparent sein. Die Rahmenbedingungen (Umgang miteinander, Deklaration was möglich ist und was nicht) müssen zwingend geklärt sein. Eine möglichst offene Kommunikation ist wichtig für die Akzeptanz und Legitimität erzielter Ergebnisse. Wesentliche Verfahrensschritte und Zwischenergebnisse sowie Resultate und ihre Umsetzung sollten der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sein. Nicht zu unterschätzen ist schlussendlich die Rolle der verfahrensbegleitenden Personen. Von diesen wird erwartet, dass sie keine dominante Bedeutung im Verfahren haben, dieses jedoch jederzeit im Griff haben müssen.

Prozesse in sozialräumlichen Projekten, sei es auf Quartiers-, Gemeinde-, Stadt- oder Regionsebene, sind vielfältig. Deshalb lassen sich Entwicklungsprozesse nicht mit einem einzigen Rezept umsetzen. So unterschiedlich Regionen sind, ist auch die Gestaltung des (partizipativen) Prozesses unterschiedlich anzugehen (Mario Störkle, et al. 2016).

4. Analysekriterien

Im folgenden Kapitel geht es um eine kurze Erläuterung und theoretische Fundierung der Kriterien, mit denen anschliessend die beiden Regionen UNESCO Biosphäre Entlebuch und Parc Adula bezüglich der Regionsbildung, der Regionalentwicklung, dem Gestaltungsprozess und dem partizipativen Prozess miteinander verglichen werden. Die Auswahl der Kriterien stützt sich auf die theoretischen Grundlagen aus Kapitel 3 und den Erkenntnissen aus den CAS-Kursen „Gemeinde- und Stadtentwicklung“, „Regionalentwicklung und Interkommunale Zusammenarbeit“ sowie „Management und Rollenverständnis in der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung“.

Nach einer kurzen theoretischen Einleitung werden jeweils in einem Kasten die Ansätze zur Überprüfung des Kriteriums aufgeführt.

4.1. Kriterien Regionsbildung

Erfolgreiche Regionalentwicklung basiert auf einer möglichst einheitlichen und starken Identifizierung der Bevölkerung mit der Region und orientiert sich an funktionalen Räumen. Politische Grenzen entsprechen aber heute oftmals nicht mehr einem funktionalen Raum. Als funktionaler Raum wird eine Raumeinheit bezeichnet, in der die Orte durch „häufige soziale, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen verflochten sind“ (Arpagaus, et al. 2017, VSZGB Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke 2016). Weiter kann durchaus davon ausgegangen werden, dass topographische Gegebenheiten einen Einfluss auf das Zusammenleben und gemeinsamen Aktivitäten haben.

Ansatz 4.1.1.: Raum, Wirtschaft und Gesellschaft (funktionaler Raum)

- Bildet die Region ein funktionaler Raum und ist diese aus topographischer Sicht eine Einheit?
- Besteht in der Region eine einheitliche Orientierung zu einem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zentrum?

Die soziale Akzeptanz einer Region beruht auf einem breit abgestützten Regionskonzept. Die Verknüpfung bzw. Übereinstimmung einer Realregion mit der Aktivitätsregion und der Wahrnehmungsregion schafft nach Röber (2015, S. 22) einen Konsens über den Einzugsperimeter. Nebst der Innenwahrnehmung als Region, stellt die Aussensicht ein wichtiger Indikator dar, ob ein Raum als Einheit bzw. Region wahrgenommen wird und somit eine Regionsbildung erfolgreich gestaltet werden kann.

Ansatz 4.1.2.: Perimeter

- Überlagern sich Realregion, Aktivitätsregion und Wahrnehmungsregion?
- Stimmen Selbst- und Fremdbild bezüglich Wahrnehmung als Region überein?
- Gab es Widerstände aus der Bevölkerung bezüglich des Perimeters der Region?

Nach Käppeli (2016) sind Regionen Konstrukte, welche zur Erfüllung bestimmter Zwecke geschaffen werden. Eine Region kann deshalb innerhalb politischer Grenzen oder auch darüber hinaus liegen. Zudem bestehen typische Gründe, welche zum Wunsch nach regionaler Zusammenarbeit führen. Es kann darum gehen, gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen (z.B. Leistungs- und Qualitätsansprüche seitens des Kantons, regionaler Koordinationsbedarf) oder gemeinsamen Benachteiligungen zu begegnen (z.B. schwierige wirtschaftliche Situationen in Randgebieten) (Ivo Willimann 2016). Die Region ist dabei nicht als Verwaltungseinheit aufzufassen, sondern als ein Gebiet, das sich mit einer gemeinsamen Herausforderung konfrontiert sieht. Je nach kantonaler oder regionaler Struktur übernimmt das entsprechende Regionalmanagement weitere Aufgaben der Regionalentwicklung, der Wirtschaftsförderung oder auch der Gemeindeorganisation (regiosuisse 2012).

Ansatz 4.1.3.: Zweck der Region

- Welche Zwecke sollen die Regionen erfüllen?
- Sind die Zwecke aufeinander abgestimmt?

Nach Röber (2015, S. 82) kann durch die Regionsbildung ein besseres Standortmarketing betrieben werden. Für die Wirtschaftsförderung stellt dies eine günstigere Rahmenbedingung dar und nationale Fördermittel sind einfacher zu generieren. Dies kann dazu beitragen, dass die Stimmberechtigten durch den gezielten (Marken-)Auftritt nach aussen ein neues Wir-Gefühl entwickeln und so einer Regionsbildung eher zustimmen.

Ansatz 4.1.4.: Standortmarketing und Wirtschaftsförderung

- Besteht eine Strategie zum besseren Standortmarketing?
- Welche nationalen oder kantonalen Fördermittel können durch die Regionsbildung generiert werden?

Aus dem Modell Sozialraum von Johanna Rolshoven kann interpretiert werden, dass die Region als ein Zusammenspiel von gelebtem, gebautem und vorgestelltem Raum verstanden wird. Bezüglich der Regionsbildung ist dies zu überprüfen, weil damit ebenfalls Rückschlüsse in Bezug auf die regionale Identität gezogen werden können. Willimann (2016) setzt eine regionale Identifikation für ein Engagement für regionale Anliegen voraus.

Ansatz 4.1.5.: Identität im Raum

- Wie wird die Region gelebt?
- Wird die Region als Repräsentationsraum verstanden?

Das Bundesamt für Statistik bildet Regionen zur Analyse von Räumen. Dies stellt ein Anhaltspunkt dar, ob die Region in der Aussenwahrnehmung bereits als Region in Erscheinung tritt. Dies stärkt die Innenwahrnehmung bzw. regionale Identität. Diesbezüglich stellt das Bundesamt für Statistik ein wichtiger Indikator dar. Es teilt die Regionen in 106 MS-Regionen (MS = mobilité spatiale) auf. Dabei werden die MS-Regionen insbesondere als mikroregionale Zwischenebenen für zahlreiche wissenschaftliche und regionalpolitische Zwecke verwendet. Sie wurden im Rahmen eines Forschungsprojektes über räumliche Mobilität aus bestehenden Berggebietsregionen und Raumplanungsgebieten gebildet. Sie zeichnen sich durch eine gewisse räumliche Homogenität aus und gehorchen dem Prinzip von Kleinarbeitsmarktgebieten mit funktionaler Orientierung auf Zentren. Einzelne MS-Regionen sind kantonsübergreifend (Bundesamt für Statistik 2017).

Ansatz 4.1.6.: Analysemöglichkeit des Raums

- Inwiefern wird die Region als Analyseregion betrachtet und stellt so für das Bundesamt für Statistik eine Einheit dar?

4.2. Kriterien Regionalentwicklung

Nach Böcher (2009, Zit. in Kühne & Weber) muss ein subjektiv empfundener Problemdruck vorhanden sein, um die regionale Bevölkerung zum Handeln anzuregen. Regionalentwicklung entsteht aus dem Bedürfnis, eine bestehende Lage zu verändern bzw. zu verbessern. Dabei ist wichtig, dass zwischen den Akteuren der Region über die Art der Regionalentwicklung einen Konsens besteht (Chilla et al., 2016, S. 56). Insofern bestehen ein direkter Zusammenhang und eine Abhängigkeit zwischen Regionsbildung und Regionalentwicklung.

Ansatz 4.2.1.: Beweggrund zur Regionalentwicklung

- Inwiefern war ein subjektiv empfundener Druck spürbar?
- Was war der Auslöser zur Regionalentwicklung?
- Aus welchen Überlegungen wurde die Regionalentwicklung initiiert?
- Waren sich die Akteure über die Massnahmen einig?

Die Neue Regionalpolitik des Bundes zur Förderung ländlicher Regionen ist stark wirtschaftsorientiert und fokussiert auf den Exportbasisansatz (Urs Steiger und Pirmin Schilliger 2015). Es werden vor allem innovative Projekte aus dem Bereich Industrie/Tourismus gefördert, um Wert-

schöpfung durch den Export von Produkten und Dienstleistungen zu generieren. Um die ökonomische Entwicklung einer Region zu fördern, können jedoch auch noch weitere Erklärungsansätze herangezogen werden: z.B. residentielle Ökonomie (Wohnortattraktivität), Innovations- und Clusteransätze, Evolutionsökonomie etc. (vgl. dazu Claudia Anthamatten 2013). Eine Region, welche in ihrem Regionalentwicklungskonzept verschiedene Ansätze zur Förderung der ökonomischen Entwicklung integriert, kann dadurch Klumpenrisiken reduzieren.

Wichtig ist eine solide Abstützung der gewählten Strategie auf einer Ist-Analyse zu den Stärken und Schwächen einer Region. Durch eine Differenzierungsstrategie kann eine Abhebung gegenüber anderen, ähnlichen Regionen erreicht werden.

Ansatz 4.2.2.: Strategie zur Förderung der Region

- Versucht die Strategie, auf die Stärken der Region zu bauen und Alleinstellungsmerkmale hervorzuheben (Differenzierung)?
- Ist die Strategie auf eine oder mehrere Förderansätze zur Steigerung der ökonomischen Wertschöpfung ausgerichtet?

Eine hohe Identifikation mit der Region kann die regionalen Akteure dazu veranlassen, individuelle Interessen zugunsten gemeinsamer zurückzustellen (Böcher 2009, zit in Kühne & Weber, 2015). Nach Inderbitzin (2016) ist es in der Prozessarchitektur der Regionalentwicklung ein Muss, die Akteure in ein gemeinsames Netzwerk und in eine gemeinsame Richtung zu führen. Regionalentwicklung ist wesentlich einfacher, wenn die Akteure in diesem Sinne an einem Strick (in dieselbe Richtung) ziehen. Mal steht die Vernetzung von Akteuren im Vordergrund mittels branchenspezifischen Anlässen und gegenseitigem Austausch, mal geht es um die finanzielle Unterstützung von Unternehmensgründungen, die als besonders vielversprechend gelten (Chilla, Kühne und Neufeld 2016, S. 184 - 187).

Ansatz 4.2.3.: Netzwerke

- Welche Netzwerke haben bereits vor der Regionsbildung bestanden?
- Inwiefern unterscheidet sich allenfalls die Richtung des Zielbildes der verschiedenen Akteure?

Regionale und endogene Potenziale stellen die wichtigsten Punkte in der Regionalentwicklung dar. Deren Förderung und Aufwertung bilden die Grundlage und wird als Chance für die Entwicklung der Region angesehen (Kühne und Weber 2015). Das Wissen um die endogenen Potenziale und deren Nutzen können in einer Region antriebs- und identitätsstiftend wirken.

Ansatz 4.2.4.: Endogenes Potenzial

- Wurden endogene Potenziale ausgemacht/definiert?
- Werden die endogenen Potenziale genutzt?

4.3. Kriterien Prozessgestaltung

Ein Prozess hat ein definiertes Startereignis (Input) und Ergebnis (Output) (Pfetzing und Rohde 2014). In Bezug auf einen Prozess in der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung ist es wichtig, dass die Bevölkerung weiss, welchen ungefähren Zeitrahmen der entsprechende Prozess hat. Die Meilensteine sollten definiert sein und allfällige Gründe zu Abweichungen transparent gemacht werden.

Ansatz 4.3.1.: Prozessdauer

- Welchen Zeitrahmen beinhaltet der Parkbildungsprozess?
- Wurde der Zeitrahmen durch unvorhergesehene Einflüsse beeinträchtigt?

In der Regionalentwicklung befinden sich zahlreiche Akteure im „Raum“, welche unterschiedliche Auffassungen haben, welches der Kernprozess ist. Sie priorisieren unterschiedlich. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der partizipative Prozess in der Regionalentwicklung als unterstützender Prozess zu sehen ist oder ob er nicht vielmehr ein Teil des Kernprozesses darstellt (s. Kapitel 4.4.).

Ansatz 4.3.2.: Kernprozess

- Wurde der partizipative Prozess als Teil des Kernprozesses durchgeführt?
- Inwiefern unterscheidete sich der Kernprozess vom Management- und den unterstützenden Prozessen in Bezug auf das Zielbild?
- Gab es unter den Akteuren verschiedene Auffassungen, wie der Kernprozess zu gestalten ist?

Nach Fischermanns (2013, S. 452) ist es von Vorteil, wenn ein/e bereits eingesetzte/r Prozessmanager/in die Rolle als projektleitende Person übernehmen kann. Die projektleitende Person ist die zentrale Figur im Rahmen eines Projektmanagements. Von ihr bzw. deren, fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen kann der Projekterfolg im Wesentlichen abhängen. In Verbindung mit der Regionsbildung ist es von Vorteil, wenn die projektleitende Person mit der Region verbunden ist. Es ist anzunehmen, dass ein initiiertes Projekt dadurch authentischer „verkauft“ werden kann.

Ansatz 4.3.3.: Projektleitung

- Konnte die prozessverantwortliche Person in die Rolle als projektleitende Person gewonnen werden?
- Wie war die projektleitende Person mit der Region verbunden?

In der Prozessgestaltung ist zu berücksichtigen, dass Prozesse und dabei Partizipationsprozesse im speziellen, oft nicht so verlaufen, wie sie zu Beginn geplant worden sind (Willener 2016). Dies kann zu ungewollten Ergebnissen führen. In solchen Fällen ist zu berücksichtigen, dass die Gründe offengelegt und kommuniziert werden (s. dazu auch Ansatz 4.4.2.).

Ansatz 4.3.4.: Prozessverlauf

- Gab es Einflüsse, welche zur Umgestaltung des Prozesses führte?
- Inwiefern wirkten sich allfällige Prozessänderungen auf das Projektergebnis aus?

4.4. Kriterien Partizipationsprozesse

Zur Erreichung einer hohen Akzeptanz ist eine frühzeitige Einbindung der Bevölkerung bzw. der Stakeholder sehr wichtig. Gemäss Störkle et al. 2016 ist grundsätzlich zwischen formeller und informeller Partizipation zu unterscheiden: „Formelle Partizipation ist gesetzlich und verfahrenstechnisch geregelt (...) und weitgehend an das Bürgerrecht gebunden.“ Die informelle Partizipation dient in der Regionalentwicklung der besseren Berücksichtigung der Anliegen und Bedürfnisse der Betroffenen bei Veränderungen, der Förderung der Identifikation; sie erhöht die politische Akzeptanz und stärkt die Nachhaltigkeit durch Ergänzen des Laienwissens mit Expertenwissen (Arpagaus, et al. 2017).

Ansatz 4.4.1.: Partizipativer Prozess

- Wie sah der partizipative Prozess zur Einbindung der Bevölkerung aus?
- Hat sich die Bevölkerung aktiv um Partizipationsmöglichkeiten bemüht?

Unverbindliche und nicht-institutionelle Partizipationsprozesse laufen Gefahr, entweder gar nicht beachtet (Scheidialoge), instrumentalisiert oder gar zur nachträglichen Legitimierung vorab feststehender Entscheidungen missbraucht zu werden (Alcántara, et al. 2016). Damit das Interesse an Partizipation bei der Bevölkerung hoch gehalten werden kann, sind die Ergebnisse aus den Prozessen transparent offen zu legen. Die Entscheidungsfindung muss für die Beteiligten ersichtlich sein.

Ansatz 4.4.2.: Ergebnistransparenz

- Wie wurden die Ergebnisse den beteiligten Personen offengelegt?
- Welche Ergebnisse wurden aus dem partizipativen Prozess in die weitere Planung miteinbezogen?

Für ein Regionalmanagement ist das Vorhandensein des Sozialkapitals von entscheidender Bedeutung. Der Einbezug und die Pflege des Sozialkapitals in Regionalentwicklungsprozessen stärkt die Beteiligung und Unterstützung der Bevölkerung. Zudem kann das Sozialkapitalwissen zur Generierung von Innovationen genutzt werden, was wiederum das Vertrauen in die Mitgestaltungsmöglichkeiten festigt (Borsdorf unbekanntes Erscheinungsjahr). Kann das Sozialkapital gewinnbringend genutzt werden, stärkt dies wiederum das Zusammengehörigkeitsgefühl und ist identitätsstiftend.

Ansatz 4.4.3.: Sozialkapital

- Berücksichtigt das Management den Einbezug, die Pflege und die Förderung des Sozialkapitals der Region?
- Wird das vorhandene Sozialkapitalwissen für die Projektentwicklung genutzt?

Störkle et al. 2016 erklären, dass Prozesse in sozialräumlichen Projekten auch auf Regionsebene vielfältig sind. Es gibt deshalb kein alleiniges Rezept für all diese Prozesse. Aufgrund dessen sind in den unterschiedlichen Regionen die (partizipativen) Prozesse ebenso unterschiedlich zu gestalten. Ansonsten läuft man Gefahr, dass ein erfolgreich eingesetzter Prozessablauf das Mass aller Dinge ist und wiegt sich diesbezüglich in falscher Sicherheit.

Ansatz 4.4.4.: Prozessanalogie

- Inwiefern wurden bekannte Prozesse übernommen?
- Wurden die Rahmenbedingungen für die Beteiligung am partizipativen Prozess vorgängig transparent offengelegt (was war möglich, was nicht)?

5. Vergleichende Analyse

In Kapitel 5 werden die beiden Analyseregionen UNESCO Biosphäre Entlebuch und Parc Adula einander gegenübergestellt. Sodann werden sie mit den im vorangehenden Kapitel in Ansätzen definierten Kriterien analysiert. Zunächst werden jeweils die Gegebenheiten der UNESCO Biosphäre Entlebuch beschrieben, anschliessend jene des Parc Adula. Darauf folgend wird ein Vergleich (Synthese) mit persönlicher Wertung angestellt.

5.1. Vergleich Regionsbildung

5.1.1. Raum, Wirtschaft und Gesellschaft (funktionaler Raum)

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Das Entlebuch bildet sowohl politisch (7 Gemeinden) als auch topografisch (das Tal der Kleinen Emme) eine Einheit. Die Region verfügt mit Schüpfheim über ein gemeinsames Regionalzentrum und gemäss Ineichen (2016, 6. Dez) besteht ein grösstenteils einheitlicher Pendlerstrom in Richtung der Stadt Luzern. Aufgrund der einheitlichen sozio-ökonomischen Orientierung kann bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch von einem funktionalen Raum gesprochen werden. Zudem sind alle Gemeinden der Region auf derselben Verkehrsachse gelegen. Das Gebiet weist einen ruralen Charakter und ein ausgeprägtes, geschichtlich gewachsenes und gut erhaltenes Regional- und Kulturbewusstsein auf. Es gibt eine gemeinsame Identität. Die politischen Grenzen und die funktionalen Strukturen sind deckungsgleich mit den geografischen Örtlichkeiten. Diese Tatsache bildet eine ideale Voraussetzung für eine erfolgreiche Regionalplanung bzw. Regionsbildung (Arpagaus, et al. 2017). Das Entlebuch war bereits vor der Gründung der Biosphäre ein Regionalplanungsverband. Es gab die RegioHER (Hinterland, Entlebuch, Rottal). Somit war der Perimeter der Biosphäre schon fast gegeben. Aus heutiger Sicht wird immer wieder festgestellt, dass das Belassen des Perimeters der richtige Entscheid war. Der Perimeter basiert auf den raumplanerischen Grenzen. Das ergibt sehr viele Synergien und ermöglicht eine einfachere Raumplanung. Deshalb wurde auch nicht in Betracht gezogen, die Gemeinden Wolhusen und Werthenstein in den Perimeter miteinzubeziehen, obwohl sie dem Wahlkreis Entlebuch angehören (Ineichen 2017). Diesbezüglich unterscheidet sich die Planungsregion von der politischen Abgrenzung.

Parc Adula

Der Perimeter des Parc Adula ist aus fünf bestehenden Regionen zusammengesetzt. Topographisch sind die fünf Regionen voneinander abgeschnitten. Hohe Bergflanken grenzen die Talschaften stark ab. Die Verkehrsströme verlaufen getrennt in verschiedene Richtungen der Täler entlang. Geschichtlich bestanden zwar zwischen den Talschaften einige Handelsbeziehungen. Die meisten Beziehungen fanden jedoch mit Akteuren ausserhalb der Region statt. So verbanden zwar alte Handelsrouten die Surselva mit dem Bleniotal (Bettina Dyttrich 2016), in Splügen jedoch waren die Beziehungen zur italienischen Seite viel bedeutender, als beispielsweise mit dem Misox. Deshalb kann der Parc Adula sowohl topographisch, wie auch historisch gesehen nicht als funktionaler Raum bezeichnet werden. Folglich fehlt es dem Parc Adula an einem eigentlichen regionalen Zentrum. Wirtschaftliche oder gesellschaftliche Beziehungen sind kaum auszumachen.

Synthese

Der Unterschied der beiden Regionen bezüglich Raum, Wirtschaft und Gesellschaft ist sehr gross. Während in allen drei Sphären immer wieder vom Typus des „Entlebuchers“ gesprochen wird, fehlt es innerhalb des Projektes Parc Adula an mehreren Beziehungsformen. Vor allem der gesellschaftliche Zusammenhalt stellt eine wichtige Voraussetzung dar, dass eine Regionsbildung gelingen kann. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die UNESCO Biosphäre Entlebuch gegenüber dem Parc Adula einen enormen Vorteil bezüglich der Regionsbildung hatte. Die Voraussetzung zur Regionsbildung war im Perimeter des Parc Adula ungleich schwieriger.

5.1.2. Perimeter

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Vor dem nördlichen „Eingang“ zur UNESCO Biosphäre Entlebuch liegen die Gemeinden Werthenstein und Wolhusen. Die Zugehörigkeit der Gemeinde Werthenstein zum Perimeter wurde zu Beginn des Prozesses diskutiert. Es ist jedoch festzustellen, dass diesbezüglich eher Personen ausserhalb dieser Gemeinde die Zugehörigkeit bejahten, als die Gemeinde selber. Aus heutiger Sicht, wurde die Abgrenzungsfrage relativ schnell beantwortet. In den Perimeter der UNESCO Biosphäre Entlebuch wurden die vom Moorschutz betroffenen Gemeinden des Entlebuch einbezogen. Die Frage des Einbezuges der Gemeinde Werthenstein, wie auch Wolhusen tritt zwar immer wieder auf, wird jedoch nie ernsthaft weiter bearbeitet. Wolhusen wird insbesondere aufgrund des Standorts des Tropenhauses mit der Gasverdichtungsstation in Betracht gezogen. Dieses Thema würde zu einer Biosphäre passen. Die Frage um die Perimetererweiterung ist jedoch heute

noch eher heikel. Dies würde eine Volksabstimmung benötigen, welche die Frage nach der gemeinsamen Identität aufwirft (Ineichen 2017).

Gegen Süden ist die UNESCO Biosphäre Entlebuch mit dem Kanton Bern abgegrenzt, im Osten mit dem Kanton Obwalden. Das Gebiet über die Kantonsgrenzen hinaus zu definieren war zu Beginn nie ein Thema. Später wurde in Betracht gezogen, einen Naturpark Thunersee-Hohgant zu lancieren. Dort hätte man Synergien zu einer Zusammenarbeit gesehen. Gemeinsame Programme und Angebote hätte man so starten können. Aber auch dies wären zwei völlig eigenständige Gebilde gewesen (Ineichen 2017). Kritisch wird der Perimeter im Bereich der Abgrenzung nach Osten im Gebiet Glaubenberg zum Kanton Obwalden betrachtet. Dies zumal landschaftlich keine Grenze zu spüren ist. Der nahtlose Übergang der Landschaft, wenn man sich aus der UNESCO Biosphäre Entlebuch begibt, lässt einem fragen, weshalb dies nicht ein Teil der Biosphäre sein soll. Die Abgrenzung scheint widersprüchlich und künstlich und erfolgt lediglich entlang politischer Grenzen (M. Aregger 2017). Die UNESCO Biosphäre Entlebuch wird von aussen betrachtet als eine Einheit wahrgenommen. Vor allem im Netzwerk Schweizer Pärke wird die Entwicklung mitverfolgt und wird als sehr gutes Aushängeschild für die Schweiz und die Schweizer Pärke betrachtet (Hilfiker 2017).

Parc Adula

Grundsätzlich ist der Perimeter des Parc Adula auf freiwilliger Basis durch die beteiligten Gemeinden entstanden. Die Gemeinden aus den Regionen der Surselva, aus dem Rheinwald, dem Misox, dem Calanca- und dem Bleniotal haben sich rund um das Rheinwaldhorn (itl. Adula) zum Parc Adula formiert. Im Laufe der Jahre haben verschiedene Gemeinden fusioniert und die Gemeindevorstände wurden ausgewechselt. Die einstigen Akteure haben gewechselt und der Enthusiasmus und das Interesse für das Nationalparkprojekt haben sich ebenfalls verändert. Dies hatte auch Auswirkungen auf den Perimeter. Der Perimeter wurde auf Grund von politischen Entscheidungen im Laufe des Prozesses immer wieder angepasst (Hilfiker 2017). Von aussen betrachtet ist der Parc Adula eine Bergregion, die in sich nicht abgeschlossen ist. Die politischen Gemeinden auf der Landkarte sind zwar miteinander verbunden, jedoch mehr im nördlichen als im südlichen Bereich des Parkes. Von einem Ort zum anderen kann beinahe eine Tagesreise bedeuten. Im täglichen Leben findet so die Verbindung nicht statt (M. Aregger 2017). Der Perimeter des Parks erscheint relativ gross und aufgrund der verschiedenen Gegebenheiten wie Topographie, Kantons- und Sprachgrenze als kompliziert (Ineichen 2017).

Synthese

Die Festlegung des Perimeters einer Region hat viel mit Identität innerhalb der Bevölkerung zu tun. Die UNESCO Biosphäre Entlebuch musste sich nicht lange mit der Frage des Perimeters befassen. Der bereits im vorangehenden Kapitel (5.1.1.) beschriebene Vorteil, dass die natürlichen Grenzen der Topographie und die politischen Grenzen hilfreich sind, ist sicherlich nicht abwegig. Aufgrund dessen blieb der Widerstand der Bevölkerung in der Perimeterfrage gering. Kritisch betrachtet könnte man jedoch sagen, dass diese Abgrenzung mit dem Weg des geringsten Widerstandes begründet wurde. Auf das Landschaftsbild bezogen, ist nicht ersichtlich, weshalb die Moorlandschaft im Grenzgebiet zu Obwalden nicht eine Einheit sein soll. Durch das Belassen des Perimeters innerhalb der bekannten Grenzen wurden kritischere Diskussionen und (verwaltungs-)organisatorische Hindernisse umgangen. Eine erhöhte Komplexität durch den Einbezug von natürlichen, durch die Moore vorgegebenen Grenzen wurde dadurch vermieden.

Folglich kann man davon ausgehen, dass die Abgrenzung der Region eine wesentliche Rolle spielt, ob man sich mit der entstanden Region identifizieren kann oder nicht. Je höher die Akzeptanz der Abgrenzung ist, desto mehr kann sich das Management um inhaltliche Aspekte der Regionalentwicklung kümmern. Dies hat einen erheblichen Einfluss auf die erfolgreiche Regionsbildung, wenn es zur Genehmigung (Abstimmung) durch die Bevölkerung kommt.

Trotz der kritischen Betrachtung bezüglich der landschaftlichen Abgrenzung erscheint der Perimeter der UNESCO Biosphäre Entlebuch sinnvoll. Unter dem Strich sind sich befürwortende und kritischere Personen einig, dass die UNESCO Biosphäre Entlebuch sinnvoll abgegrenzt ist. Hingegen ist der Perimeter des Parc Adula zwar begründet, vermag aber nicht zu überzeugen. Landschaftlich gesehen kann man das Gebiet des Parc Adula als „Einheit in der Vielfalt“ betrachten. Durch die Bewohnenden und Bewirtschaftenden dieser (unterschiedlichen) Landschaften kommen verschiedene Faktoren zum Tragen, welche das Bild einer Einheit nicht wiedergeben können. Die notwendige Identität keimte auch während des Prozesses nicht auf. Eine wichtige Voraussetzung, zur von Menschenhand geschaffenen Region, fehlt.

5.1.3. Zweck der Region

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die UNESCO Biosphäre Entlebuch ist eine Region mit mehreren Funktionen. Zum einen ist sie Planungsregion und erfüllt damit Aufgaben von kantonalen, raumplanerischen Belangen. Zum anderen ist sie ein Biosphärenreservat und Regionaler Naturpark. Der Regionale Entwicklungsplan

der UNESCO Biosphäre Entlebuch wird inhaltlich mit den Anforderungen an ein Biosphärenreservat und einen Regionalen Naturpark abgestimmt. Vor allem in Bezug auf die Koordination der beiden Parkkategorien kann es vorkommen, dass Zielkonflikte bereinigt werden müssen (Schutz vs. Entwicklung).

Parc Adula

Beim Parc Adula handelt es sich um Nationalparkprojekt. Zweck ist die In-Wert-Setzung des vorhandenen Reichtums, ohne ihn zu schmälern. Die Regionen setzen sich eine nachhaltige Entwicklung dieses alpinen Territoriums zum Ziel, indem sie die einmalige Natur und die intakte Landschaft als Entwicklungsmotor nutzen. Ein adäquater Parkbetrieb, die Realisierung konkreter Projekte und der Zustrom von Touristen soll so einen Mehrwert schaffen, welcher ausschliesslich der einheimischen Bevölkerung zugutekommt (Verein Parc Adula 2016).

Synthese

Die UNESCO Biosphäre Entlebuch kann sich durch den vielfältigen Zweck eine erhöhte Akzeptanz innerhalb der Region und auch gegen aussen schaffen und ihre Position festigen. Hierüber war der schon länger bestandene Status als Planungsregion sicherlich sehr wertvoll. Die UNESCO Biosphäre Entlebuch musste keine Region bilden, weil sie in dieser Form bereits eine Region war. Der Parc Adula wurde jedoch aus mehreren Regionen zusammengefügt. Diese beinhalten zwar verschiedene Zwecke, haben jedoch keine anderen über den gesamten Perimeter vorhandenen Aufgaben.

5.1.4. Standortmarketing und Wirtschaftsförderung

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die Marken „UNESCO Biosphäre Entlebuch“ bzw. „Echt Entlebuch“ werden gelebt. Es werden Produkte mit dem Label vermarktet und über die Region hinausgetragen. Studien der Universität St. Gallen sowie der ETH Zürich und der Hochschule für Technik Rapperswil belegen eine Wertschöpfung der Marke „Echt Entlebuch“ von 5,8 Millionen Franken (Martin Jäger 2016). Das Entlebuch gilt heute als Schrittmacher und Vorbild der Naturpärke von nationaler Bedeutung. Dieser Status hilft der UNESCO Biosphäre Entlebuch zur Erhöhung der medialen Aufmerksamkeit, welches wiederum die Generierung von Förder- und Gönnermitteln vereinfacht. Mit dem Label des Regionalen Naturparks ist die UNESCO Biosphäre Entlebuch berechtigt, unter Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen Bundesbeiträge zu erhalten. Sind die Voraussetzungen als Park er-

füllt, fördert das Bundesamt für Umwelt die Pärke von nationaler Bedeutung mittels Parklabel, Finanzhilfen und Produktelabel (Bundesamt für Umwelt 2017).

Parc Adula

Ziel des Parc Adula war nicht nur Naturschutz zu betreiben, sondern auch die regionale Wertschöpfung zu steigern. Ein erklärtes Ziel des zukünftigen Nationalparks war es, innovative Impulse für eine nachhaltige regionale Wirtschaftsentwicklung zu geben. Die Wertschöpfung im Parkgebiet sollte durch nachhaltig produzierte, regionale Produkte erhöht werden. Der Parc Adula setzte sich zum Ziel, Massnahmen zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung zu unterstützen und durchzuführen. Im Parkgebiet sollten durch parkspezifische Produkte und Dienstleistungen wie natur- und kulturnahen Tourismusangebote einen Mehrwert geschaffen werden. Der Parc Adula sollte daneben auch Projekte in der Landwirtschaft und im Gewerbe fördern und unterstützen. Eine enge Zusammenarbeit mit Unternehmen der Regionen in unterschiedlichen Branchen wurde angestrebt, um diese beim Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Dafür waren beispielsweise folgende Massnahmen geplant: Produktelabel des Parc Adula, Förderung eines gemeinsamen Marketings unter dem Dach des Parc Adula, Bildung von regionalen Plattformen (z.B. für das Gewerbe) und vom Park empfohlene Partnerbetriebe. Die Förderung des Standortmarketing sollte unter der Dachmarke des Nationalpark-Labels erfolgen (Verein Parc Adula 2016).

Synthese

Sowohl die UNESCO Biosphäre Entlebuch wie auch der Parc Adula haben sich zum Ziel gesetzt, die regionale Wertschöpfung zu steigern. Dies soll mit Hilfe eines gezielten Standortmarketings und den entsprechenden Mitteln (Label, Produkte Platzierung etc.) erreicht werden. Mit dem Erlangen eines der vom Bundesamt für Umwelt verliehenen Parklabels haben sowohl die UNESCO Biosphäre Entlebuch, wie auch der Parc Adula die Chance, von Geldern des Bundes profitieren zu können. Bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch betragen die Gelder von Bund, Kanton und Gemeinden im Geschäftsjahr 2016 total Fr. 1'320'000.-. Der Parc Adula erhoffte sich aufgrund des Managementplanes einen jährlichen Betrag von Fr. 5'200'000.- im ersten, bzw. bis zu Fr. 6'500'000.- ab dem sechsten Betriebsjahr. Bezüglich Standortmarketing und Wirtschaftsförderung sind somit keine wesentlichen Unterschiede festzustellen. Trotzdem kann dies für die Regionalsbildung als Anreiz relevant sein.

5.1.5. Identität im Raum

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Nach Ineichen (2017) treten die Entlebucher nach innen zerstritten, nach aussen jedoch als eine Einheit auf. Im Militär sei man ebenfalls auch „Entlebucher“ und nicht „Marbacher“ oder „Schüpfer“. Dies zeichnet das Entlebuch aus. Die UNESCO Biosphäre Entlebuch hat das Bild des Entlebuchers positiv verändert. Im Prozess der Regionsbildung wurde vor der Abstimmung ein Stand an der LUGA (Messeveranstaltung in Luzern) errichtet, welcher selbst bei Kritikern einen gewissen Stolz auszulösen vermochte. Die Diskussionen um das damals noch mit „Lebensraum Entlebuch“ bezeichnete Projekt verliefen dadurch positiv (M. Aregger 2017). Dem Entlebuch lastete bis dahin das Image des Armenhauses der Schweiz an. Diesbezüglich ist ein Ruck durch die Bevölkerung gegangen. Den Entlebuchern gelang es, die negative Sichtweise ins Positive umzudrehen. Das Entlebuch wurde zur Vorzeigeregion. Dies verstärkte den sonst schon starken Zusammenhalt und die Identität der Entlebucherinnen und Entlebucher (Ineichen 2017).

Parc Adula

Der Bündner Regierungsrat Martin Jäger sprach nach dem Nein zum Parc Adula davon, dass „ein Nordsüd-Graben durch den Kanton geht“. In den Südbündner Gemeinden und im Rheinwald sei die Idee eines Nationalparks viel positiver aufgenommen worden als in der Surselva. Jäger denkt, dass aus diesem Grund die Realisierung eines Regionen übergreifenden Parks generell schwieriger ist, als die eines regionalen Naturparks wie der Parc Ela oder der Naturpark Beverin (Jäger 2016). Als gemeinsames Merkmal sieht der Parkgegner Tuor (2017) lediglich die Eigenheit des Berglers. Dies jedoch vielmehr jeder für sich, als eine Einheit.

Synthese

Der Kontrast der beiden Regionen bezüglich Identität könnte kaum grösser sein. Während es den Entlebucher, die Entlebucherin wohl seit Jahrhunderten gibt, sind keinerlei Hinweise auf ein „Parc Adulanerin“ oder „Parc Adulaner“ ausfindig zu machen. Die Bemerkungen von Regierungsrat Martin Jäger lassen darauf schliessen, dass er selbst den Parc Adula nicht als Region, als Ganzes betrachtet hat, sondern vielmehr als ein Konstrukt mehrerer zusammengesetzter Regionen mit ihren eigenen Identitäten.

Es ist davon auszugehen, dass eine gemeinsame Identität im Raum die grundlegende Voraussetzung zur Regionsbildung und folglich auch zur Regionalentwicklung darstellt. Während die Pro-

motoren der UNESCO Biosphäre Entlebuch ideale Voraussetzungen diesbezüglich vorfanden, fehlte diese beim Parc Adula gänzlich. Das Management des Parc Adula versuchte zwar durch gezielte Aktivitäten eine gemeinsame Identität zu schaffen (s. dazu auch Kapitel 5.4), vermochten scheinbar jedoch nicht den nötigen Grad zu erreichen.

5.1.6. Analysemöglichkeit des Raums

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Für das Bundesamt für Statistik ist der Perimeter der UNESCO Biosphäre Entlebuch eine MS-Region, welche stets in den entsprechenden Statistiken aufgeführt wird.

Parc Adula

Die Gemeinden im Perimeter des Parc Adula sind in durch das Bundesamt für Statistik in verschiedene Regionen aufgeteilt. Kantonsübergreifend sind keine Gemeinden innerhalb des Parc Adula in derselben MS-Region.

Synthese

Inwiefern die UNESCO Biosphäre Entlebuch bzw. der Parc Adula als eine Region wahrgenommen wird, kommt in diesem Vergleich sehr gut zum Vorschein. Dieser zeigt als weiteres Indiz, dass der Parc Adula aus heutiger Sicht für das Bundesamt für Statistik kein funktionaler Raum darstellt. Die Regionsbildung wird dadurch sicherlich erschwert. Da es sich bei diesem Kriterium um eine Aussensicht ohne grosse Wirkung nach innen handelt, ist davon auszugehen, dass die Analysemöglichkeit eines Raumes nicht von grosser Relevanz für die Regionalbildung ist. Es deutet lediglich darauf hin, dass die Region bereits einen funktionalen Raum darstellt.

5.2. Vergleich Regionalentwicklung

5.2.1. Beweggrund zur Regionalentwicklung

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Das Entlebuch wurde mit der Volksabstimmung und der Annahme der Rothenthurm-Initiative im Jahr 1987 quasi von einem Tag auf den anderen zur Hälfte zu einem Schutzgebiet erklärt. Die neue, von aussen herbeigeführte, Situation verursachte einen grossen Druck auf die Region. Zu-

nächst war jedoch eine Ratlosigkeit vorherrschend. Es stellte sich die Grundsatzfrage, was die Annahme der Initiative nun für das Entlebuch heisse. Danach ist jedoch die Idee entstanden, dass man das was als Schwäche bezeichnet wird, in eine Stärke ummünzen sollte. Deshalb entstand die Idee aus dem scheinbar „wertlosen“ Moor etwas Wertvolles schaffen. Die Initianten erkannten das Potenzial mit dem Moor „Geschichten“ zu erzählen und die verschiedenen Naturlandschaften in Wert zu setzen. So wurde erreicht, das schon über Jahrhunderte „da liegende“ Moor als touristischen Magneten zu nutzen und ein Verständnis dafür zu schaffen.

Parc Adula

Die führende Organisation für Naturschutz in der Schweiz „Pro Natura“ lancierte im Jahr 1999 ihre Kampagne „Gründen wir einen neuen Nationalpark!“. Ziel war es, die Akzeptanz in der Bevölkerung für einen neuen Nationalpark wachsen zu lassen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für neue grosse Schutzgebiete zu schaffen und in möglichst vielen Regionen der Schweiz Parkprojekte zu initiieren. Bis 2009 sollte mindestens ein neuer Nationalpark realisiert sein. Dazu wurden im Herbst 2000 alle Schweizer Gemeinden von Pro Natura eingeladen, zu prüfen, ob sich ihr Gebiet für einen neuen Nationalpark eignet. Die Pro Natura bot an, Vorstudien zu finanzieren und versprach dem ersten neuen Nationalpark eine Million Schweizer Franken. Auf informelle Weise hat sich daraufhin eine Interessengruppe aus Vertretern aus öffentlich-rechtlichen Institutionen der Kantone Graubünden und Tessin zusammengefunden und so den eigentlichen Start des Parc Adula begründet.

In der Informationsbroschüre zur Abstimmung beschreibt der Verein Parc Adula, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der fünf Regionen seit jeher mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Sie seien gezwungen, sich den klimatischen und natürlichen Bedingungen der Alpen anzupassen. Eine grosse Herausforderung wird darin gesehen, dass man ein sicheres Strassen- und Wegenetz garantieren und Arbeitsplätze wahren und schaffen könne. Zudem kämpfe man damit, einen angemessenen öffentlichen Transport, den Postdienst, Schulen und Geschäfte zu erhalten (Verein Parc Adula 2016). Die Ziele von Naturschutz und Regionalentwicklung gingen teilweise auseinander. In der Gegnerschaft des Parc Adula ist man sich einig, dass bereits genügend Schutz vorhanden sei. Weitere Einschränkungen wollte man sich nicht bieten lassen.

Synthese

Während sich das Entlebuch aufgrund der massiven und plötzlichen Einschränkungen durch die Moorschutz-Initiative gezwungen sah, aktiv zu werden, beruhte der Start des Parc Adula auf dem finanziellen Anreiz des Naturschutzverbandes Pro Natura. Es ist anzunehmen, dass diese unter-

schiedliche Ausgangslage bezüglich Leidensdruck, einen Einfluss auf den Willen zur Regionsbildung hat. Zwar kann die wirtschaftliche Ausgangslage der beiden Regionen als ähnlich bezeichnet werden, der Auslöser zur Regionsbildung war jedoch unterschiedlich. In der näheren Betrachtung erscheinen die beiden Ausgangslagen (Moorschutz bzw. finanzieller Anreiz) als ein erster entscheidender Unterschied zur erfolgreichen bzw. nicht erfolgreichen Regionsbildung.

In beiden Analyseregionen gab bzw. gibt es immer wieder Differenzen bezüglich Schutz und Entwicklung der Landschaft. Während sich die UNESCO Biosphäre Entlebuch den ihr aufgezungenen Vorschriften gestalterisch und aus eigener Kraft entgegenstellte, hatte das Management des Parc Adula durch die bis zuletzt durch das Bundesamt für Umwelt und die Pro Natura ausgelösten Unsicherheiten zu kämpfen. Ein Geschäftsleitungsmitglied von Pro Natura liess sich in der Luzerner Zeitung vom 28.01.2016 zitieren, dass mit den Stärken des Parks begonnen werden kann und man die Schwächen ausmerzen werde. So beschreibt schliesslich auch der Direktor des Parc Adula (Hilfiker 2017), dass der Bund häufig eine ablehnende und undurchschaubare Haltung gegenüber dem Projekt hatte und die Arbeitsprozesse durch dieses Verhalten behinderte (s. dazu auch 5.3.4). Dies konnte die Gegnerschaft zu ihrem Vorteil nutzen und so ein Argumentarium aufbauen, welches ein Bild der Fremdbestimmung zu zeichnen vermochte (Tuor 2017).

5.2.2. Strategie zur Förderung der Region

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Betrachtet man das räumliche Leitbild und die Leitsätze des Regionalen Entwicklungsplans der UNESCO Biosphäre Entlebuch, können diese grob in 3 Zielbereiche eingeteilt werden. Nachfolgend werden die Ansätze/Strategien zur Erreichung dieser Ziele analysiert:

1. Natur- und Landschaftsschutz sowie Abstimmung der regionalen Raumplanung

In der räumlichen Entwicklungsstrategie sind Kern- und Pflegezonen zum Schutz der Natur und Landschaft eingerichtet. Zudem sind im 2. Teil des Regionalen Entwicklungsplans (behördenverbindliche Richtplaninhalte) verschiedene Massnahmen zum Schutz der Landschaft und Grundsätze zur Siedlungsentwicklung (z. B. regionale Entwicklungsprioritäten) vorgesehen (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2011).

2. Förderung der Regionalentwicklung (Wertschöpfung, Infrastruktur)

Verschiedene Massnahmen im Regionalen Entwicklungsplan der UNESCO Biosphäre Entlebuch zielen darauf ab, die Region als Wohnstandort attraktiv zu behalten bzw. zu fördern (Optimierung Gesundheitsangebot, Dorfkernerneuerungen, Ausbau Mobilitätsanbindungen). Ein nächster

Schwerpunkt zur Förderung der Regionalentwicklung bildet die Tourismusförderung und die Vermarktung regionaler Produkte. Auch im Nicht-Tourismusbereich (Holz etc.) sollen regionale Wertschöpfungsketten gestärkt werden. Der Bereich Industrie und Gewerbe wird im Regionalen Entwicklungsplan jedoch eher sekundär behandelt. Es werden lediglich allgemeine Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (Anreize zur Ansiedlung von Betrieben) genannt. Auch im Geschäftsbericht 2015 (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2016) finden sich im Bereich „Regionalwirtschaft“ keine Projekte zur Förderung von Gewerbe/Industrie, sondern lediglich Aktivitäten zur Vermarktung regionaler Produkte (Bäckereien, Käsereien, Gastronomie).

Die Differenzierungsstrategie der Region spricht dementsprechend vor allem Touristen und potentielle Bewohner/innen der Region als Zielgruppe an. Die Differenzierung im Tourismus erfolgt über die Landschaft, das UNESCO-Label und die regionalen Produkte mit der Marke „Echt Entlebuch“. Die Positionierung als Wohnstandort erfolgt über die Schlagworte: „Wohnen im Entlebuch: preiswert - persönlich - Stadt nah“ (www.biosphaere.ch). Es fragt sich, ob angesichts der Neufokussierung der NRP auch die Thematik Innovation/Industrie, die bisher eher vernachlässigt wird, verstärkt betrachtet werden müsste.

3. Stärkung der Zusammenarbeit und Identität

Es besteht ein gemeinsames Logo (Corporate Identity). Durch Bildungsprojekte sollen die Bewohner/innen der Region zudem zu Botschafter/innen der UNESCO Biosphäre Entlebuch werden. Mitgestaltungsmöglichkeiten bestehen über das Instrument der Themenforen. Es bestehen jedoch keine spezifischen Anlässe/Events zur Förderung der regionalen Identität, welche durch das Management der UNESCO Biosphäre Entlebuch organisiert werden.

Auch heute sind die 3 genannten Zielbereiche immer noch präsent, neu werden sie als Leitthemen „Erhalten, Entwickeln und Partizipieren/Kooperieren“ bezeichnet (www.biosphaere.ch). Gemäss Geschäftsbericht 2015 (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2016) fokussiert sich der Gemeindeverband UBE vor allem auf folgende Tätigkeitsbereiche: Bildung, Natur & Umwelt, Wissenschaft, Öffentlichkeitsarbeit, Partizipation & Kooperation, Raumentwicklung, Regionalwirtschaft und Tourismus. An der Delegiertenversammlung 2016 wurde beschlossen, noch folgende Bereiche verstärkt zu bearbeiten: Kultur, Energie/Mobilität, Landwirtschaft (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2016, Ineichen 2017).

Parc Adula

Die Regionen des Parc Adula zeichnen sich durch unterschiedliche Charakteristiken aus, welche es bei der Wirtschaftsentwicklung und Nutzung der natürlichen Ressourcen zu berücksichtigen

gilt. Aus dem Raumkonzept Graubünden (ARE 2014) wurden Strategien und Hauptstossrichtungen zur Standortentwicklung bis 2023 für die Bündner Regionen abgeleitet und erarbeitet. Die Strategieentwicklung wurde in Zusammenarbeit mit Vertretern aus Politik und Wirtschaft und mit Unterstützung der kantonalen Behörden (AWT, ARE) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft durchgeführt. Für den Parc Adula sind insbesondere die Standortstrategien für die Regionen Mesolcina/Calanca, Surselva und Viamala/Mittelbünden von besonderer Bedeutung. Im Bleniotal wurde durch die Gemeinden ein vergleichbarer Strategieentwicklungsprozess durchlaufen. Die dort angedachten Strategien sind in einem Masterplan festgehalten, welcher laufend weiter entwickelt wird und als Arbeitsinstrument zum Einsatz kommt (Verein Parc Adula 2016). Für den Parkkritiker Leo Tuor war das gesamte Projekt unglaubwürdig. Die Strategie war aus seiner Sicht zweifelhaft. Fraglich sei vor allem, dass es ein Projekt - ausgelöst durch den finanziellen Anreiz - von Pro Natura war, dieses jedoch als Regionalentwicklungsprojekt verkauft wurde. Pro Natura habe sich dadurch immer wieder gezwungen gesehen, Kompromisse einzugehen. Weiter ist Tuor der Ansicht, dass die Pro Natura ihr Geld erhält, um die Natur zu schützen und nicht um Regionalentwicklung und -projekte zu betreiben. Diese Gratwanderung und die dadurch entstandenen Korrekturen sind in Teilen der Bevölkerungen wahrgenommen und so als unglaubwürdig empfunden worden (Tuor 2017).

Synthese

Sowohl die UNESCO Biosphäre Entlebuch, wie auch der Parc Adula wurden vorwiegend als Projekt für wirtschaftliche Regionalentwicklung propagiert. Als Differenzierung wurde die „Biosphäre“ bzw. der „Nationalpark der zweiten Generation“ hervorgehoben. Die Steigerung der ökonomischen Wertschöpfung wurde vorwiegend im Bereich Tourismus angelegt. Während die Initianten im Entlebuch diese Strategie erfolgreich einsetzen konnten, wurde im Parc Adula genau dies zum Vorwurf der Parkgegner an die Adresse der Initianten. Diese argumentierten, dass die Promotoren des Parks das Projekt unter falschen Angaben, nämlich als Regionalentwicklungsprojekt, anstatt ehrlicherweise als Naturschutzprojekt verkauften. In der Strategie zur Förderung der Region kann gezeigt werden, dass sich die beiden Strategien der UNESCO Biosphäre Entlebuch und des Parc Adula durchaus decken. Daher kann davon ausgegangen werden, dass dieses Kriterium für beide Institutionen bezüglich Regionalentwicklung und somit für eine erfolgreiche Regionsbildung von Bedeutung war. Es ist anzunehmen, dass in Verbindung mit dem Auslöser der Regionsbildung die UNESCO Biosphäre Entlebuch ihre Strategie der Bevölkerung glaubwürdiger darlegen konnten. Die Initianten des Parc Adula hatten es diesbezüglich nicht geschafft, die Bedenken des Stimmvolkes auszuräumen, dass das Grundanliegen von Pro Natura mit dem Naturschutz gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung Überhand nehmen könnte. Im Endergebnis war dies sicherlich mitentscheidend.

5.2.3. Netzwerke

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die Entlebucherinnen und Entlebucher haben bereits vor der Gründung der UNESCO Biosphäre Entlebuch gemeinsame Aktivitäten lanciert. Im Bereich von Kultur und Sport wurden einige Aktivitäten gemeinsam aufgebaut. So gab es bereits den Entlebucher Skiverband, den Kiwanis Entlebuch und den Rotary-Club Entlebuch. In den verschiedenen Gremien wurde viel über die Gründung der UNESCO Biosphäre Entlebuch diskutiert. Die „Zugpferde“ der Biosphäre konnten durch diese Zugänge gute Überzeugungsarbeit leisten (M. Aregger 2017). Weiter bestehen im Entlebuch lange Traditionen wie z.B. das „Amts- und Wyberschiesset“. Bei diesem alle drei Jahre stattfindenden Anlass sind nebst Bewohnerinnen und Bewohner auch Personen schiessberechtigt, welche „lediglich“ das Bürgerrecht einer Entlebucher Gemeinde besitzen. Durch solche Anlässe bleibt die Verbundenheit mit der Region bestehen und erzielt eine Aussenwirkung.

Parc Adula

Der Verein Parc Adula hatte in den 16 Jahren des Bildungsprozesses eine zentrale Rolle, die verschiedenen Akteure im Sinne einer Plattform im Gebiet des zukünftigen Nationalparks zu vernetzen. Weiter war es das Ziel, eine vermehrte Zusammenarbeit untereinander zu fördern. Dies geschah durch Finanzierung und/oder Koordinierung konkreter Projekte, die gebiets- und themenübergreifend waren. Vor der Gründung des Verein Parc Adula wurden von den Regionen verschiedene Projekte initiiert und betreut. Durch das Nationalparkprojekt wurde ein gemeinsamer, interkantonal, überregionaler und mehrsprachiger Nenner verfolgt. Ansonsten haben keine Netzwerke über den ganzen Perimeter bestanden (Hilfiker 2017).

Synthese

Enge Netzwerke innerhalb einer Region zeugen von einer gemeinsamen Geschichte und einer gemeinsamen Identität. Im Entlebuch ist diese sehr ausgeprägt, im Gegensatz zum Gebiet des Parc Adula. Die Idee eines gemeinsamen Projektes kann innerhalb eines Netzwerkes einfacher verfolgt und vertiefter diskutiert werden. Auch Kritiker räumen ein, dass ein gut gepflegtes und funktionierendes Netzwerk durchaus Einfluss auf den Erfolg (oder eben auch Nichterfolg) einer Regionsbildung haben kann (M. Aregger 2017).

5.2.4. Endogenes Potenzial

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die Annahme der Moorschutz-Initiative war der Auslöser für die Einschränkungen innerhalb der Region. Danach wurde gerade dieses Moor als endogenes Potenzial entdeckt. Der Moorschutz wurde als Ressource für die UNESCO Biosphäre Entlebuch als Bildungs(touristische)region genutzt. So entstand der Versuch, etwas scheinbar Wertloses in Wert zu setzen (Ineichen 2017). Weiter zählte man auf die vorhandenen Ressourcen rund um den Kreislauf der Holzwirtschaft und der Milchwirtschaft.

Parc Adula

Im Managementplan des Parc Adula werden verschiedene Produkte im Parkgebiet aufgelistet, welche gewisse Entwicklungspotenziale aufweisen. Besonders werden dabei Produkte aus Stein, forstwirtschaftliche Produkte, die Produktion von Energie (Wasserkraft) und die landwirtschaftlichen Produkte erwähnt (Verein Parc Adula 2016). Zudem werden auch die Werte aufgeführt die nicht in Franken ausgewiesen werden können, jedoch trotzdem eine sehr hohe gesellschaftliche, kulturelle und ökologische Bedeutung haben (Kulturgüter, Artenvielfalt, Natur- und Kulturlandschaften).

Synthese

Die Nutzung des endogenen Potenzials hängt mit der Regionsbildung zusammen und steht ebenfalls in Abhängigkeit mit der Identität und dem Sozialkapital der Region (s. dazu auch 5.4.3). Beide Regionen haben in ihren Ideen zur Regionalentwicklung das endogene Potenzial berücksichtigt. Es ist sogar ähnlich gelagert und ist daher gut vergleichbar. Es ist jedoch nicht festzustellen, dass die vorgesehene Nutzung des endogenen Potenzials einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg der Regionsbildung gehabt hätte. Vielmehr handelt es sich um ein weiteres Puzzleteil in Zusammenspiel mit Identität und Authentizität.

5.3. Vergleich Prozessgestaltung

5.3.1. Prozessdauer

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Zu Beginn des Prozesses bestand kein Zeitplan. Nach der Abstimmung zur Moorschutz-Initiative wurden Ideen gesammelt, welche zum Teil auch wieder verworfen wurden. Als es dann konkreter um die Biosphäre gegangen ist, wurde ein entsprechender Zeitplan erstellt. Dies weil international vorgegeben ist, dass ein Management maximal drei Jahre vor Erlangung des Biosphären-Labels eingesetzt werden darf. D.h. man hat drei Jahre Zeit, eine Biosphäre mit allen administrativen Belangen hochzufahren. 1996 ist die Idee zur UNESCO Biosphäre Entlebuch aufgekommen, diese wurde zwei Jahre geprüft. Das Projekt wurde konkreter und die Zustimmung wurde immer grösser, dass dies ein Modell für das Entlebuch sein könnte. 1998 haben die Initianten entschieden, das Projekt zu starten und das erste Management einzusetzen. Dann wurde die Biosphäre drei Jahre lang vorbereitet. Es wurden Zonierungen definiert und aufgezeigt, was dies für den einzelnen Landbesitzer und für die Gemeinden bedeutet. Unter die Vorbereitungsarbeiten fiel auch der Aufbau eines partizipativen Prozesses (Ineichen 2017).

Parc Adula

Der Prozess des Nationalparkprojektes Parc Adula erstreckte sich von der Initiierung der Pro Natura bis zur Abstimmung über 16 Jahre. Nachdem sich zunächst eine lose Gruppierung um das Projekt kümmerte, wurde im Jahr 2008 der Verein Parc Adula gegründet. Dieser Verein bekam Leistungsaufträge für jeweils vier Jahre. Die zeitlichen Abläufe waren durch diese Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton Tessin und Kanton Graubünden und dem Bund vorgegeben. Das Management hat es auf dynamische Art verstanden, die Abläufe den Bedürfnissen der Politik und der Regionen anzupassen. In 98 % der Fälle wurden die zeitlichen Abläufe mit Erfolg eingehalten. Die Abstimmung zur Parkbildung fand Ende November 2016 teilweise an Gemeindeversammlung, in den meisten Fällen jedoch an einer Urnenabstimmung am 27. November 2016 statt (Hilfiker 2017).

Synthese

Im Vergleich zeigt sich, dass die Dauer des Prozesses beim Parc Adula ungleich länger gedauert hat. Nach 16 Jahren Diskussionen und Informationen war selbst für Parkbefürworter die Ungeduld gestiegen. Ein Teil der Bevölkerung wollte zum Schluss die Diskussionen um den Parc Adula be-

enden und endlich die Abstimmung herbeigeführt haben (Angela Löschl 2017). In der Endphase vor der Abstimmung verzögerte sich das Projekt nochmals um vier Monate, nachdem die Rückmeldungen zur Charta seitens des Bundesamtes für Umwelt und der Pro Natura nochmals kommentiert bzw. beantwortet werden mussten.

5.3.2. Kernprozess

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Der Parkbildungsprozess der UNESCO Biosphäre Entlebuch war von Beginn weg so ausgelegt, dass sich die Bevölkerung des Perimeters mit dem Projekt identifizieren konnte. Das Kooperations- und Partizipationsmodell ist so gestaltet, dass der Prozess von der Partizipation ausgeht. Der Management- und Unterstützungsprozess verlief so kongruent mit dem Kernprozess. Die Zielrichtung konnte beibehalten werden (Ineichen 2017). In Abbildung 7 wird aufgezeigt, welche Akteure bzw. Interessengruppen im laufenden Prozess seit der Gründung der UNESCO Biosphäre Entlebuch miteinbezogen wurden.

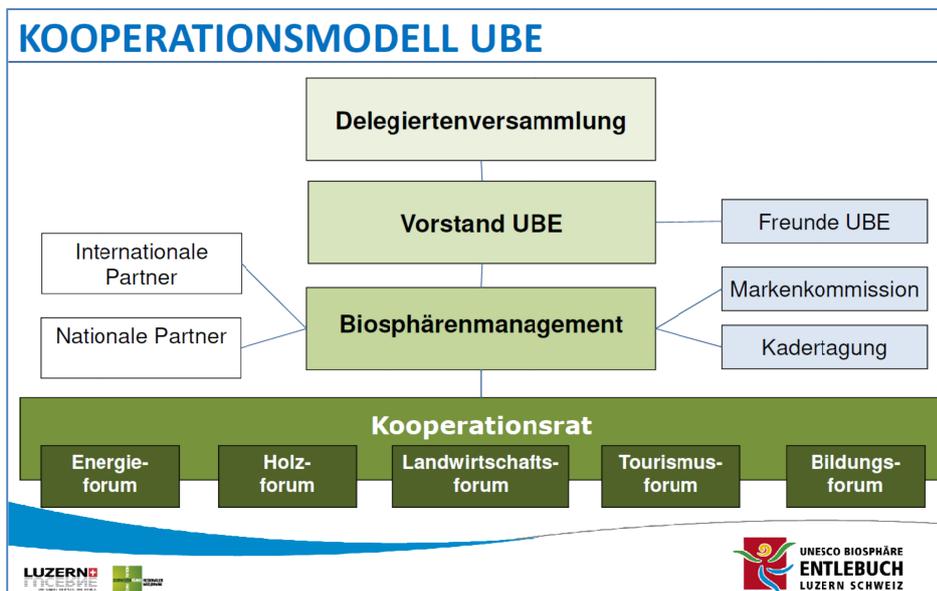


Abbildung 7: Kooperationsmodell UNESCO Biosphäre Entlebuch

Parc Adula

Grundsätzlich war der Prozess so ausgelegt, dass analog dem Modell aus der UNESCO Biosphäre Entlebuch die Bevölkerung von Anfang an miteinbezogen war. Es wurden verschiedene Foren gegründet, welche ihre Inputs dem Kernprozess zur Verfügung stellen konnten. Äussere Einflüsse (Bundesamt für Umwelt und Pro Natura) haben jedoch bewirkt, dass der Prozess teilweise erheb-

lich gestört wurde. Dies führte sogar dazu, dass die Direktion des Parkes das Projekt im Frühjahr 2016 aufgrund der Stellungnahmen von Pro Natura und dem Bundesamt für Umwelt gefährdet sah (Hilfiker 2017).

Synthese

Dem partizipativen Prozess wurde bei beiden Projekten ein hohes Gewicht beigemessen. Daher kann durchaus davon die Rede sein, dass dieser als Teil des Kernprozesses geplant war. Bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch konnte diese Form des Prozesses bis zum Ende des Bildungsprozesses aufrechterhalten werden. Beim Parc Adula führten die erwähnten Einflüsse durch das Bundesamt für Umwelt und der Pro Natura dazu, dass man sich vermehrt um diese kümmern musste und sich somit teilweise nicht mehr auf die Anregungen der Prozessteilnehmenden eingehen konnte bzw. sogar getroffene Entscheide in Frage gestellt wurde (rechtliche Wirkung der Umgebungszone). Das Verlassen des partizipativen Prozesses als Teil des Kernprozesses wurde selbst von der Direktion des Parc Adula stark kritisiert und bedauert.

5.3.3. Projektleitung

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Seit den ersten Stunden nach Annahme der Rothenthurm-Initiative war Theo Schnider sehr direkt von den Auswirkungen betroffen. Als damaliger Tourismuskurator von Sörenberg war er einer der Personen, die den Handlungsbedarf sofort erkannte. Im Prozess der Ideenfindung, der Gründung der Trägerschaft und nun im laufenden Betrieb war Theo Schnider immer mit dabei. Das heisst, dass er seit der Idee der Biosphäre im Jahr 1996, über die Installation des Management im Jahre 1998, bis zur Gründung der UNESCO Biosphäre Entlebuch im Jahr 2001 den Gründungsprozess begleitet hat. Alles in allem ist Theo Schnider seit nunmehr 30 Jahren mit der Region beschäftigt. Mitunter wird er schon mal als „Mister Biosphäre“ bezeichnet (Ineichen 2017). In diesem Zusammenhang gilt es auch andere Wegbegleiter zu erwähnen, welche sich in der Pionierphase stark für die Region und im Entstehungsprozess einsetzten. Beispielsweise machte sich in der ersten Phase Heini Hofstetter (damaliger Präsident des Planungsverbandes) und später Bruno Schmid ebenso für die UNESCO Biosphäre Entlebuch stark. Beides sind bekannte Entlebucher Persönlichkeiten, welche die Idee der Biosphäre Entlebuch authentisch vermitteln konnten.

Parc Adula

Der erste Projektleiter des Park Adula war von 2000 bis 2009 Riccardo Tamoni. Nachfolger und erster Direktor des Parc Adula wurde Martin Hilfiker. Dieser studierte an der Hochschule St. Gallen und schloss sein Studium der Betriebswirtschaft an der Università degli Studi in Turin ab. Nach dem Abschluss hatte er die administrative Verantwortung bei Pneumofore SpA und war Verantwortlicher des Kundenservice im Kreditkartenbereich der Cornèr Bank AG. Zudem war er in der Regionalentwicklung der Kantone Graubünden und Tessin tätig und kennt sich in der Region und in der Projektleitung aus (Hilfiker 2017). In dieser Funktion war er 2009 bis 2010. Als Nachfolger wurde 2011 Stefano Quarenghi gewählt. Quarenghi wurde als Elektroingenieur an der ETH Zürich diplomiert. Bis Ende 2009 arbeitete er zuerst als Ingenieur bei Siemens Schweiz AG und später als Projektleiter bei ABB Schweiz AG. Danach reiste Stefano Quarenghi nach Kolumbien, wo er die Verantwortung eines Entwicklungshilfeprojekts übernahm. Als Projektleiter realisierte er Industrieprojekte und widmete sich der Ausbildung einheimischer Mitarbeiter, um die Zukunft des Projektes zu sichern (Südostschweiz 2011). Nachfolger von Stefano Quarenghi wurde 2014 Martin Hilfiker, welcher bereits dessen Vorgänger war. Ein Mann der ersten Stunde des Parc Adula ist Fabrizio Keller. Der in Grono wohnhafte Anwalt war bereits im Jahr 2000 als Vertreter des Calancatals und des Misox für die damals noch lose Vereinigung des Nationalparkprojektes tätig. Er übernahm dann auch das Präsidium des Vereins Parc Adula, welches er bis heute inne hat (www.parcadula.ch 2016). Im Team des Parc Adula wurde ebenfalls darauf geachtet, dass einheimische Mitarbeitende gewonnen werden konnten. Dem Management war bewusst, dass dies bezüglich der Angst von Fremdbestimmung entscheidend sein kann.

Synthese

Im Vergleich zeigt sich, dass sich bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch seit den ersten Stunden, seit der entscheidenden Abstimmung zum Moorschutz, praktisch dieselben Personen an vorderster Front um die Entwicklung der Region kümmern. Ausserdem sind die Promotoren des Parks stark mit der Region verbunden und verwurzelt. Dementsprechend ist anzunehmen, dass sich die Bevölkerung eher mit dem von den Initianten begleiteten Projekt identifizieren kann. Anders beim Parc Adula, bei dem vor allem die Projektleitung mehrfach gewechselt hat und die Direktoren lediglich in Teilen der gesamten Region tätig waren. Ebenso haben während dem (langen) Entstehungsprozess zahlreiche Gemeinderäte gewechselt. Die in einem solchen Prozess notwendige Stabilität war diesbezüglich nicht gegeben. Im Verlauf der Recherchen ergaben sich jedoch keine konkreten Hinweise, ob dies einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hatte.

5.3.4. Prozessverlauf

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die Gestaltung des Gründungsprozess der UNESCO Biosphäre Entlebuch darf sicherlich als Musterbeispiel bezeichnet werden. Den Prozessverlauf störte lediglich eine politische Partei, welche sich gegen das Projekt mit der Begründung äusserte, dass das Endergebnis die Fusion der Gemeinden sei. Trotzdem würde das Management am Prozess auch aus heutiger Sicht nichts ändern. Aus einem ersten Pragmatismus entstand eine feste Organisation. Dies brauchte einen „langen Atem“. Anfänglich hatten die drei Pioniere innerhalb eines Jahres 450 Referate. Dabei gab es Personen, die darauf achteten, ob jedes Mal dasselbe erzählt wurde, um allenfalls im gegenteiligen Fall daraus einen Strick drehen zu können. Der Prozess musste jedoch nie grundlegend angepasst werden (Ineichen 2017).

Parc Adula

Das Management hat sich betreffend dem geplanten Vorgehen am Prozess der UNESCO Biosphäre Entlebuch orientiert. Es wurden klare Ziele gesteckt und die Arbeit wurde fokussiert angegangen. Durch die Prozessdauer und den zahlreichen Änderungen im Perimeter und innerhalb der Gemeinderäte kam es immer wieder zu Schwierigkeiten. Mit der Vernehmlassung zur Charta im letzten Jahr vor der Abstimmung hat der Bund häufig eine ablehnende und undurchschaubare Haltung gegenüber dem Projekt eingenommen. Dies hatte die Arbeitsprozesse behindert (Hilfiker 2017).

Synthese

Wie bereits in 5.3.2. teilweise erläutert, waren vor allem gegen Ende des Bildungsprozesses beim Parc Adula die Einflüsse durch das Bundesamt für Umwelt sowie der Pro Natura erheblich. Die Charta als Grundlage des Parc Adula wurde von diesen beiden Institutionen im Vernehmlassungsverfahren stark kritisiert. Dies führte zu einer starken Verunsicherung seitens des Managements. Die Parkgegner konnten sich die Differenzen zu Nutze machen und ihre Argumentarien darauf aufbauen. Diesbezüglich hatte die UNESCO Biosphäre Entlebuch beim Bildungsprozess weniger Hindernisse. Der Vizedirektor der Biosphäre erläutert jedoch, dass man in der heutigen Phase der Erneuerung der Charta mit ähnlichen Problemen zu kämpfen habe (Ineichen 2017).

Die Stellungnahme zur Charta des Parc Adula vom Bundesamt für Umwelt und die der Pro Natura widersprechen im Wesentlichen dem Grundsatz der Ergebnisoffenheit bei partizipativen Prozes-

sen. Wobei anzumerken ist, dass das Bundesamt für Umwelt dem Gesetz und die Pro Natura ihrem Vereinszweck verpflichtet ist. Offen bleibt die Frage, weshalb es nicht gelungen ist, die beiden Institutionen vor der offiziellen Vernehmlassung entweder stärker miteinzubeziehen bzw. die Zustimmung zur Charta einzuholen. Es ist anzunehmen, dass diese Unstimmigkeiten mit den Initianten eine entscheidende Auswirkung auf das Abstimmungsergebnis hatte.

5.4. Vergleich Partizipationsprozess

5.4.1. Partizipativer Prozess

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die UNESCO Biosphäre Entlebuch zeichnet sich unter anderem darin aus, dass die Bevölkerung bereits beim Entstehungsprozess in einem Partizipations- und Kooperationsmodell miteinbezogen wurde (vgl. auch Kapitel 5.3.2.). Bei sämtlichen Tätigkeiten der UNESCO Biosphäre Entlebuch wird dies auch heute noch gelebt. Dazu wird im Regionalen Richtplan der UBE eine eigene Massnahme definiert (UNESCO Biosphäre Entlebuch, 2011). Ebenso wird im Programm 2016 – 2019 das „Partizipations- und Kooperationsmodell“ als eigenes Hauptprojekt bezeichnet. Als Vision wird erklärt, dass die Entlebucher Bevölkerung gemeinsam und proaktiv die Weiterentwicklung der Biosphäre gestaltet. Zielgruppenspezifische Instrumente stellen den Einbezug sowie die Vernetzung der Branchen, Gemeinden, Institutionen und Organisationen sicher. Im Hauptprojekt „Wissenschaft“ soll als Teilprojekt in Zusammenarbeit mit anderen Biosphärenreservaten Untersuchungen zur Partizipation in den Biosphärenregionen durchgeführt werden. Die lokale Bevölkerung wird dabei zu den Themen Akzeptanz, Identifikation und Engagement befragt. Aus den Resultaten werden Rückschlüsse gezogen, wie die Partizipation verbessert und erhöht werden kann (UNESCO Biosphäre Entlebuch 2016). Ausserdem besteht ein Vorgehens-, Zeit- und Finanzplan. Das Management sieht eine ihrer Hauptaufgaben darin, als Türöffner zu funktionieren. Wenn jemand eine Idee hat und man diese als „biosphärenkompatibel“ ansieht, wird den Initianten geholfen. Für Ideen, Produkte oder touristische Angebote ist man so eine Anlaufstelle. Den Ratsuchenden werden noch weiterführende Inputs gegeben oder allenfalls auch darlegt, dass eine Idee allenfalls nicht zur Biosphäre Entlebuch passt. Die Biosphäre soll kein exklusiver Club sein, bei dem unzählige Punkte erfüllt sein müssen, damit ein Produkt unter dem Label der UNESCO Biosphäre Entlebuch geliefert werden darf (Ineichen 2017).

Parc Adula

Im Management Plan des Parc Adula besteht kein eigenes Kapitel zur Partizipation. Unter dem Titel „Prozesse und Instrumente zur Sicherstellung der Mitwirkung – Partizipation“ wird auf das bottom-up Prinzip der Schweizer Pärke verwiesen. Partizipation ist nicht Teil eines Projektes im eigentlichen Sinne. Es wird beschrieben, dass im Parc Adula Bürgerbeteiligung gelebt werden und es über eine reine Information hinausgehen soll: Kooperationen mit Akteuren in der Kernzone wie Hüttenwarten, Bergführern; die Einbindung der Unternehmen in der Umgebungszone durch die Beteiligung an verschiedenen Projekten, direkte Kooperationen mit Umweltbildungsinstitutionen, Zusammenarbeit mit den Tourismusorganisationen und Regionalverbänden in den verschiedenen Regionen sind nur einige Beispiele, wie eine aktive Partizipation erreicht werden soll. Trotzdem hat das Management des Parc Adula von Beginn weg vorgesehen, die Bürgerinnen und Bürger in Aktivitäten und Planungen des Parks einzubinden. Dabei agierte die Geschäftsstelle als übergeordnete Plattform, bei der sich die verschiedenen Akteure mit ihren Ideen zur Gestaltung des Parc Adula einbringen konnten. Je nach Bedarf wurden für verschiedene Themen Plattformen eingerichtet wie z.B. in den Bereichen Nachhaltige Mobilität, Gewerbe, Kultur, Bildung (Hilfiker 2017). Aus Sicht der Parkkritiker war der Prozess nur auf die Befürworter ausgerichtet. Deshalb sei sich das Management zu sicher gewesen, dass das Projekt eine breite Zustimmung erhalten würde. Die Kritiker haben sich bewusst zurückgehalten und blieben auch den meisten Veranstaltungen fern. Zwar habe sich das Management bemüht, die Leute miteinzubeziehen, dies sei aber aufgrund der unterschiedlichen Aussagen betreffend Wirtschaftsförderung und Naturschutz nicht zielführend gewesen (Tuor 2017).

Synthese

Wie in Kapitel 3.2.2. beschrieben, ist in der Praxis die Einbindung der Bevölkerung in einem Regionsbildungsprozess von entscheidender Bedeutung. Beide Managements sind sich der Bedeutung des partizipativen Prozesses bewusst. Ebenso anerkennen die Gegner die Wichtigkeit des Einbezuges der Bevölkerung. Dieser wurde immer wieder Möglichkeiten geboten, sich am Prozess zu beteiligen. Durch die Gründung von verschiedenen Foren wurde die Beteiligung auch verschiedentlich genutzt (inhaltlich wie auch zeitlicher „Einstieg“).

Der partizipative Prozess wurde beim Parc Adula, wie bereits mehrfach beschrieben, durch äussere Einflüsse vermehrt gestört. Trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass der partizipative Prozess die Meinungsbildung eher positiv beeinflusst hatte, was selbst Parkkritiker attestierten (erhöhte Identifikation mit dem Projekt).

5.4.2. Ergebnistransparenz

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Beim Gründungsprozess der UNESCO Biosphäre Entlebuch haben zahlreiche Workshops und Informationsveranstaltungen stattgefunden. Die Bevölkerung hat die Möglichkeit erhalten, mitzugestalten und mitzureden. Sie hat erkannt, dass die UNESCO Biosphäre Entlebuch eine Chance darstellt. Protokolle und (Zeitungs-)Berichte gaben Aufschluss über die Verwendung der Ergebnisse aus den Zusammenkünften. Lokale Gruppen und Foren setzten ihre in Zukunftskonferenzen entstandenen Ideen in die Tat um. Dabei können sie auf die Unterstützung des Managements zählen. Regelmässige Anfragen zu eigenen Ideen werden bei der Geschäftsstelle eingereicht. Dadurch erhoffen sich die Ideengebenden eine Aussage zur Umsetzung bzw. eine Erstanalyse, ob das Projekt für die Biosphäre geeignet ist (Ineichen 2017). Bezüglich der Verbindlichkeit der Aussagen zu Projektideen hat die UNESCO Biosphäre Entlebuch den grossen Vorteil, dass diese gleichzeitig eine Planungsregion darstellt. So fliessen die definierten Massnahmen in den Regionalen Entwicklungsplan, welcher einem Richtplan gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz entspricht. Die am partizipativen Prozess beteiligten Personen finden so die meisten ihrer Beschlüsse in den entsprechenden Massnahmenblättern wieder.

Parc Adula

Die Transparenz des partizipativen Prozesses war für die Initianten des Parc Adula von Anfang an sehr wichtig. Die Bildung von mehreren Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen (Jagd, Landwirtschaft, Alpwirtschaft, Wege und Routen, Strahler, Energie, Wirtschaft etc.) ermöglichte eine offene und breite Diskussion zwischen den Vertretern unterschiedlicher Interessen. Daraus ergaben sich Kompromisse und Lösungen, die in der Charta des Parc Adula berücksichtigt werden konnten (Hilfiker 2017).

Synthese

Bei beiden Prozessen wurden die Ergebnisse aus den Veranstaltungen jeweils dokumentiert und den Beteiligten offen gelegt. Auch nicht teilnehmenden Personen wurde die Möglichkeit geboten, sich über die Ergebnisse zu informieren. Zeitungsberichte und Informationsbroschüren haben dazu beigetragen, dass neu interessierte Personen einen relativ „hindernisfreien“ Einstieg in die Beteiligung ermöglicht werden konnte. Die rollende Planung des partizipativen Prozesses ermöglichte es, dass die Inputs der Veranstaltungen fortlaufend einfliessen konnten (Hilfiker 2017, Ineichen 2017). Bei der Untersuchung der beiden Analyseregionen ergaben sich keine Hinweise, dass das

Management bezüglich der Transparenz kritisiert wurde. Trotzdem ist davon auszugehen, dass die Transparenz in einem partizipativen Regionalentwicklungsprozess für die Bevölkerung eine hohe Bedeutung beigemessen wird. In Bezug auf den Parc Adula wurde wie erwähnt nicht dem Management direkt, jedoch dem Bundesamt für Umwelt und der Pro Natura in gewissem Sinne eine Scheinpartizipation bzw. Intransparenz vorgeworfen, als sich die beiden Institutionen äusserst negativ zur Charta des Parc Adula vernehmen liessen.

5.4.3. Sozialkapital

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Grundsätzlich arbeiten die Entlebucherinnen und Entlebuch stark zusammen. Sie haben eine relativ homogene Wert- und Normenvorstellung und engagieren sich in Vereinen und im Freundeskreis. Ehrenamtliche Tätigkeiten sind selbstverständlich und geniessen einen hohen Stellenwert. Es gibt ein starkes Empfinden einer gemeinsamen Identität, die über Jahrhunderte zurückreicht und immer noch gepflegt wird. Das Sozialkapital kann als hoch bezeichnet werden. Das Sozialkapital wird heute speziell über die neun Foren genutzt, deren Zusammensetzung jeweils breit abgestützt wird. Das Schlüsselement ist das Partizipationskonzept. Die verschiedenen Foren werden zur „Spiegelung“ genutzt, um eine Betriebsblindheit zu vermeiden. Eine besondere Stellung genießt der Verein Freunde der Biosphäre Entlebuch, der allen Interessierten offen steht und in allen Foren und Gremien Einsitz hat. Das Sozialkapital wird aber nicht genutzt, um selber Events durchzuführen. Die UNESCO Biosphäre Entlebuch regt an und versucht zu vernetzen. Dabei soll die Bevölkerung selber aktiv werden wie z. B. beim Projekt Alpabfahrt, das heute gegen 10'000 Besucher/innen anzieht. Verschiedene Grossanlässe fördern den Zusammenhalt (Arpagaus, et al. 2017).

Parc Adula

Im Gebiet des Parc Adula ist das Sozialkapital unterschiedlich ausgeprägt bzw. allenfalls auf den ersten Blick zu wenig ersichtlich. Dies hängt wohl mit den unterschiedlich starken „Auftritten“ der verschiedenen Teilregionen zusammen. Während die Surselva als Region einen prägnanten Auftritt hat, ist das Sozialkapital im Gebiet um den Rheinwald weniger ausgeprägt. Beim Parc Adula als Ganzes kann kaum von einem vorhandenen Sozialkapital gesprochen werden. Dazu fehlen weitgehend die geschichtliche Verbundenheit oder ausserhalb des Nationalparkprojektes bestehende sonstige Verbindungen. Für das Management des Parc Adula war es daher fast nicht möglich, das in den Teilregionen vorhandene Sozialkapital zu vereinen und als ganzheitliches Gefüge gewinnbringend zu nutzen (Hilfiker 2017).

Synthese

Wie in beinahe sämtlichen Kriterien ist auch bezüglich des Sozialkapitals festzustellen, dass die Ausgangslage der UNESCO Biosphäre Entlebuch ungleich besser ist, als beim Parc Adula. Durch die verschiedenen Ideen zur Regionalentwicklung konnten die Akteure der UNESCO Biosphäre Entlebuch aus bereits vorhandenen Strukturen schöpfen, während das Management des Parc Adula die verschiedenen Teilregionen zunächst noch zusammenführen musste. Schlussendlich kann davon gesprochen werden, dass bei beiden Projekten die Idee war, das Sozialkapital zu nutzen. Da Sozialkapital in Zusammenhang mit Identität steht, musste das Vertrauen innerhalb des Perimeters des Parc Adula zunächst aufgebaut werden. Inwiefern es gelungen ist, das Sozialkapital innerhalb des Parc Adula zu nutzen, lässt sich an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilen. Wie in Kapitel 3.2.2. erläutert, trägt ein hohes Sozialkapital zum Gelingen von Regionalentwicklungsprozessen bei. Die Abhängigkeit von Sozialkapital und Identität einer Region lässt darauf schliessen, dass der Einfluss des Sozialkapitals auf eine erfolgreiche Regionsbildung grösser ist, als es dies zunächst vermuten lässt.

5.4.4. Prozessanalogie

UNESCO Biosphäre Entlebuch

Die Gründung der UNESCO Biosphäre Entlebuch kann bezüglich des Prozesses als Pionierleistung in der Parkgründung bezeichnet werden. Die Eckwerte eines Management-Prozesses wurden zwar übernommen, in Bezug auf die Partizipation gingen die Promotoren jedoch schon früh eigene Wege. Die Vize-Generaldirektorin der UNESCO für Naturwissenschaften erklärt, dass die Entlebucher Biosphäre mit Geduld und Beständigkeit aufgebaut wurde. Die Verantwortlichen haben sich nicht von der Dauer des Prozesses einschüchtern lassen. Der Entstehung der Biosphäre liegt ein wirklich partizipativer Prozess zugrunde und die UNESCO Biosphäre Entlebuch hat einen grossen Erfahrungsschatz, welcher auf andere Projekte übertragen wird (Annette Schmid 2017).

Parc Adula

Der Verein Parc Adula beschreibt die Kontakte der Projektleitung als Mitglied des Pärkenetzwerk Schweiz als nützlich. Dort wurde ein reger Transfer auch in Bezug auf die Prozessarchitektur betrieben. Ebenso wurde der Austausch mit der Plattform Bündner Pärke gepflegt (Verein Parc Adula 2010). Der Prozess der UNESCO Biosphäre wurde ebenfalls beobachtet und vor allem in Bezug auf die Partizipation auf den Parc Adula adaptiert (Hilfiker 2017).

Synthese

Als Vorreiter eines partizipativen Prozesses in der Parkbildung hat sich die UNESCO Biosphäre Entlebuch in den Grundzügen an die ansonsten bekannten Prozessstrukturen gehalten. Sie hat sich bereits zu Beginn des Prozesses darauf verlassen, dass der Einbezug der Bevölkerung ein wichtiger Pfeiler im Bildungsprozess darstellt. Der Parc Adula hat diese Auffassung ebenfalls übernommen und die UNESCO Biosphäre Entlebuch als Prozessvorlage zum Vorbild genommen. Bezüglich der Fragestellung ist dieses Kriterium eher von geringer Bedeutung. Sicherlich ist es jedoch von Vorteil aus allfälligen Fehlern in ähnlichen Prozessen zu lernen. Einen Einfluss auf den Erfolg bzw. Nichterfolg der beiden Projekte kann dennoch nicht direkt in Verbindung gebracht werden.

6. Fazit / Schlussbetrachtung

Viele Faktoren tragen zum Gelingen einer erfolgreichen Regionsbildung bei. Aus der vergleichenden Analyse lassen sich vier wesentliche Punkte herauskristallisieren. Durch diese kann aufgezeigt werden, inwiefern die Abgrenzung der Region sowie der Entstehungsprozess einen Einfluss auf den Erfolg bzw. Nicht-Erfolg haben können.

1. Identität

Voraussetzung für eine erfolgreiche Regionsbildung bzw. Regionalentwicklung ist die Identität mit dem zu entwickelnden Raum. Bei den Kriterien und den durchgeführten Vergleichen läuft vieles bei der Identitätsfrage zusammen. Wenn sich die Bevölkerung nicht mit dem Raum identifizieren kann, ist bereits der Start und somit auch eine gemeinsame Entwicklung äusserst schwierig. Bei der Regionalentwicklung und in diesem Zusammenhang auch bei der Prozessgestaltung hängt vieles von den beteiligten Akteuren ab. In allen Belangen geht es sehr viel um Identität und Authentizität. Zudem sind auch Schlüsselpersonen unweigerlich mit der Identitätsfrage verbunden. In der UNESCO Biosphäre Entlebuch scheint die Rolle von Direktor Theo Schnider ausserordentlich. Er verkörpert seit Beginn des Gründungsprozesses die Biosphäre in Person. Es ist durchaus anzunehmen, dass eine ähnlich schillernde Persönlichkeit im Perimeter des Parc Adula wesentlich mehr zu einem erfolgreichen Abschluss des Parkbildungsprojektes hätte beitragen können. Wobei diesbezüglich eingestanden werden muss, dass sich aufgrund der Grösse des Perimeters mit all seinen Unterschieden (Kantons Grenzen, Sprachgrenzen) kaum eine solche Persönlichkeit finden lässt.

2. Schlüsselereignis

Die Ausgangslage der beiden Pärke UNESCO Biosphäre Entlebuch und Parc Adula war in wirtschaftlicher Hinsicht ähnlich und daher auch vergleichbar. Beide Regionen sind strukturschwach und die Bevölkerungszahlen waren bzw. sind eher stagnierend. Eine gewisse Abwanderung konnte zumindest gestoppt werden. Im Gegensatz zum Parc Adula hatte das Entlebuch ein entscheidendes und vor allem spürbares Schlüsselereignis. Mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative im Jahr 1987 hatten die Gemeinden nicht nur einen subjektiv empfundenen Druck sich verändern zu müssen. Die damit verbundenen Einschränkungen waren schlicht die Realität, mit der man sich arrangieren musste.

In gewissem Sinne war das Schlüsselereignis beim Projekt des Parc Adula ein monetärer Anreiz. Die Naturschutzorganisation Pro Natura suchte eine Region zur Schaffung eines Nationalparks und rief dazu eine Prämie von einer Million Franken aus. Bereits die Formulierung der Motivation zur Parkgründung auf der Webseite des Parc Adula lässt einem jedoch unterstellen, dass selbst den Initianten des Parks der finanzielle Aspekt der Parkgründung nicht sonderlich genehm war. So heisst es auf der Webseite lediglich dass sich „im Jahr 2000 in informeller Weise eine Interessengruppe aus Vertretern aus öffentlich-rechtlichen Institutionen der Kantone Graubünden und Tessin zusammengefunden haben...“. Dass der Auslöser dazu die Kampagne der Pro Natura „Gründen wir einen neuen Nationalpark“ mit einem Versprechen von einer Million Franken für diesen Nationalpark war, wird im eigentlichen Sinne „verschwiegen“. Lediglich der Beitrag an die Vorstudie wird an anderer Stelle erwähnt. Der Antrieb zur Regionsbildung erscheint bei jenem der UNESCO Biosphäre Entlebuch dadurch wesentlich authentischer.

3. Funktionaler Raum

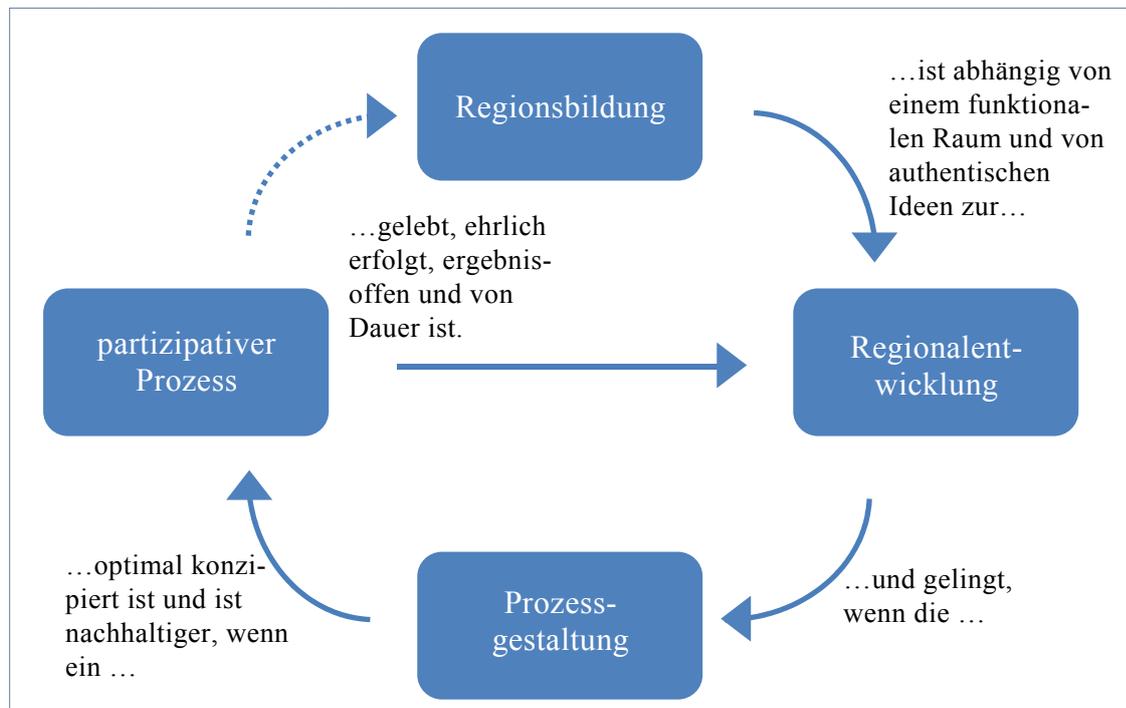
Hält man sich in der UNESCO Biosphäre Entlebuch auf, wird diese schnell als Einheit betrachtet. Hingegen glaubt man bei einer Fahrt durchs Misox kaum, dass die Bevölkerung dieser Talschaft etwas mit jener auf der anderen Seite der hohen Bergflanken zu tun haben könnte. Eine möglichst klare Abgrenzung der Region ist wichtig. Die Region hat wiederum mit Identität zu tun. Wenn man sich mit der Region nicht identifizieren kann, lehnt man sie ab. Die Teilregionen des Parc Adula werden dann auch mit ihren bestehenden Slogans bereits vermarktet. Es ist anzunehmen, dass die Bevölkerung der fünf Regionen diesbezüglich kein gesteigertes Bedürfnis hat, sich unter einer neuen Marke zu definieren. Ein funktionaler Raum wird durch Beziehungen zwischen Menschen geschaffen. Ohne diesen Faktor könnten die fünf Regionen durchaus als mögliche (natürliche) Einheit betrachtet werden.

4. Äussere Einflüsse und Authentizität

Das Nationalparkprojekt Parc Adula wurde vom Management als bottom-up Projekt angelegt. Das Bundesamt für Umwelt und die Pro Natura haben sich jedoch noch ein halbes Jahr vor der Abstimmung negativ zur Charta geäussert. In mehr oder weniger bestimmender Weise wurde mitgeteilt, was aus ihrer Sicht machbar ist und was nicht. Diese Interventionen genügten wohl, um das Gefühl der Fremdbestimmung zu verstärken. Umso mehr liess erscheinen, dass der Prozess zwar partizipativ angelegt, jedoch eigentlich nicht ergebnisoffen war. Das Ziel des Vereins Parc Adula war in der „Stunde null“ gewissermassen bereits klar. Man wollte den Nationalpark Parc Adula. Diskutiert wurde lediglich noch über die Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten in der Umgebungszone. Bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch wurde die Bevölkerung miteinbezogen, als man noch nicht wusste, was entstehen soll. Die eigenen Ideen konnten wachsen und bekamen dadurch eine hohe Authentizität.

Abschliessend kann aufgrund der verschiedenen Anhaltspunkte festgestellt werden, dass die Abgrenzung der Region sowie der Entstehungsprozess den Erfolg einer entsprechenden Abstimmungsfrage durchaus beeinflussen. Hauptpunkt zum Erfolg liegt in der Identifikation mit der Region und den Ideen zur Regionalentwicklung. Weiter hat Identität sehr viel mit der Authentizität der im Prozess festgelegten Projekte zu tun. Die Regionsbildung, die Regionalentwicklung, die Prozessgestaltung und der partizipative Prozess sind direkt miteinander verknüpft:

Abbildung 8: Region und Entstehungsprozess; eigene Darstellung



In der Regionalentwicklung ist zu berücksichtigen, dass jede Entwicklung ein Aushandlungsprozess darstellt. Es ist kritisch zu hinterfragen, was entwickelt und weshalb etwas entwickelt werden soll. Bei der UNESCO Biosphäre Entlebuch herrschte diesbezüglich eine relative Klarheit – im Gegensatz zum Parc Adula, bei dem immer wieder der Naturschutz der Wirtschaftsförderung gegenüber stand. Im Falle des Parc Adula ist es folglich interessant zu klären, inwiefern die Rollen bzw. Aussagen des Bundesamtes für Umwelt und der Pro Natura einen entscheidenden Einfluss auf das Abstimmungsresultat gehabt haben. So wird dann auch das Nein zum gescheiterten Parc Adula zurzeit wissenschaftlich untersucht. Alle Haushalte der 17 Adula-Gemeinden haben Ende August 2017 einen Fragebogen erhalten. Die Menschen wurden darin befragt, was sie am Adula-Projekt gut fanden und was nicht. Sie sollten erklären, ob sie gut oder schlecht informiert wurden und ob sie grundsätzlich für oder gegen neue Pärke sind. Hinter dem Projekt stehen die Universitäten Zürich, Bern und Fribourg, die Hochschule Rapperswil und die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft. Das Projekt wird auch vom Bund sowie den Kantonen Graubünden und Tessin unterstützt. Es kostet rund 130'000 Franken (Regionaljournal Graubünden 2017).

Was bleibt, sind - mit oder ohne Regionsbildung und Regionalentwicklung - zwei zauberhafte Landschaften, zu denen Sorge getragen werden sollte und die es sich zu besuchen lohnt.

Literaturverzeichnis

- Alcántara, Sophia, Nicolas Bach, Rainer Kuhn, und Ulrich Peter. *Demokratietheorie und Partizipationspraxis*. Wiesbaden: Springer, 2016.
- Anthamatten, Claudia. «Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete.» 2013. <http://www.sab.ch/dokumente/publikationen.html>.
- Aregger, Manfred, Interview geführt von André Aregger. *Interview zur kritischen Sicht auf die UNESCO Biosphäre Entlebuch* (28. August 2017).
- Arpagaus, Judith, André Aregger, Barbara Dällenbach, Andreas Gattlen, und Rainer Jacquemai. «Der Regionale Entwicklungsplan UNESCO Biosphäre Entlebuch (REP UBE).» Leistungsnachweis: "Analyse eines Regionalentwicklungskonzeptes", Hochschule Luzern, Luzern, 2017.
- Binz, Peter, Interview geführt von Stefanie Hablützel. *"Dunkle Wolken über dem Parc Adula - Initianten befürchten aus"* (6. Mai 2016).
- Borsdorf, Falk F. «Sozialkapitalwissen als Ressource für innovatives Regionalmanagement in Grossschutzgebieten: Das Beispiel Grosses Walsertal.» Text erhalten im Herbst 2016 im Rahmen des Kurses "Regionalentwicklung und Interkommunale Zusammenarbeit" an der Hochschule Luzern, unbekanntes Erscheinungsjahr.
- Bundesamt für Statistik. *bfs.admin.ch*. 23. Juli 2017. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/raumgliederungen.html>.
- . *Statistischer Atlas der Schweiz*. 2017. https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/12362_12361_3191_227/20389.html (Zugriff am 08. 07 2017).
- Bundesamt für Umwelt. *www.bafu.admin.ch*. 2017. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqu alitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/paerke-von-nationaler-bedeutung.html> (Zugriff am 2017).
- Cafilisch, Michael, Interview geführt von Urs Steiger und Pirmin Schilliger. *Neue Regionalpolitik (NRP): eine Zwischenbilanz* (2017).
- Chilla, Tobias, Olaf Kühne, und Markus Neufeld. *Regionalentwicklung*. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer, 2016.
- Duden. *www.duden.de*. ohne Datum. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Region> (Zugriff am 02. Juli 2017).
- Durrer Eggerschwiler, Beatrice, und Barbara Emmenegger. «Einführung Sozialraum und Sozialraumanalyse.» *Unveröffentlichter Unterrichtsskript. Hochschule Luzern – Institut für Soziokulturelle Entwicklung*. Luzern, 16. 03 2016.
- Dyttrich, Bettina. «Nichts ist dort unberührt.» *Die Wochenzeitung*, November 2016.
- Fischermanns, Guido. *Praxishandbuch Prozessmanagement*. Giessen: Dr. Götz Schmidt, 2013.
- Freitag, Markus. *Das soziale Kapital der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2014.
- Giuliani, Gianluca, und Sibylle Berger. «Leitfaden für die regionalwirtschaftliche Beurteilung von Entwicklungsstrategien und -projekten.» Zürich, 2010.
- Hilfiker, Martin, Interview geführt von André Aregger. *Interview mit dem Direktor des Parc Adula* (11. August 2017).
- Inderbitzin, Jürg. «Vernetzen und Kooperieren im überkommunalen Kontext.» *Unveröffentlichter Unterrichtsskript. Hochschule Luzern – Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Institut für Soziokulturelle Entwicklung*. Luzern, 30. November 2016.
- Ineichen, Christian, Interview geführt von André Aregger. *Interview mit dem Vize-Direktor der UNESCO Biosphäre Entlebuch* (2. August 2017).
- Jäger, Martin, Interview geführt von Regionaljournal Graubünden. (28. November 2016).
- . «Unterrichtsmaterial von Jürg Inderbitzin - Vernetzen und Kooperieren im überkommunalen Kontext.» *Netzwerke als Soziales Kapital einer Region. Handout (Folie 22) zum Unterricht vom 30. November 2016*. Luzern, 28. November 2016.

- Jankovsky, Peter. *www.nzz.ch*. 27. November 2016.
<https://www.nzz.ch/schweiz/abstimmungen/abstimmung-parc-adula-nationalpark-projekt-ist-am-ende-ld.130941> (Zugriff am 09. August 2017).
- Jost, Niels. «Authentisch und erfolgreich.» *Luzerner Zeitung*, August 2017.
- Kanton Luzern. «Planungs- und Baugesetz.» *Planungs- und Baugesetz, § 3 Abs. 3*. Kanton Luzern, 2017.
- Käppeli, Stephan. «Regionen im Wandel.» *Region? Handout (Folie 3) zum Unterricht vom 31. August 2016*. Luzern, 31. August 2016.
- Kühne, Olaf, und Florian Weber. *Bausteine der Regionalentwicklung*. Wiesbaden: Springer, 2015.
- Löschl, Angela, Interview geführt von André Aregger. (16. August 2017).
- Luzernerzeitung. *Luzernerzeitung*. 28. Januar 2016.
<http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/schweiz/Pro-Natura-Kritik-am-Nationalpark-Adula;art46447,673577> (Zugriff am 15. August 2017).
- Metropolitankonferenz Zürich. «*www.metropolitanraum-zuerich.ch*.» *www.metropolitanraum-zuerich.ch*. 23. Juli 2017. <https://www.metropolitanraum-zuerich.ch/dokumente.html#ui-id-1>.
- Michael, Jörg. *Partizipative Regionalentwicklung als moderierter Bürgerdialog*. Norderstedt: Grin, 2012.
- Peter, Colette. «Informelle Partizipation im ländlichen Kontext.» In *Sozialräumliche Entwicklungsprozesse in Quartier, Stadt, Gemeinde und Region*, von Mario Störkle, Beatrice Durrer Eggerschwiler, Barbara Emmenegger, Colette Peter und Alex Willener, 90-110. Luzern: interact, 2016.
- Pfetzling, Karl, und Adolf Rohde. *Ganzheitliches Projektmanagement*. Giessen: Dr. Götz Schmidt, 2014.
- Pro Natura. *pronatura.ch*. 15. August 2017. <https://www.pronatura.ch/unsere-ziele> (Zugriff am 15. August 2017).
- Putnam, Robert David. *Bowling alone - The collapse an revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- Regionaljournal Graubünden. *www.srf.ch*. 6. September 2017.
<https://www.srf.ch/news/regional/graubuenden/nein-zum-gescheiterten-park-wird-wissenschaftlich-untersucht> (Zugriff am 26. September 2017).
- regiosuisse. *Praxisblatt Regionalmanagement*. regiosuisse - Netzwerkstelle Regionalentwicklung, 2012.
- regiosuisse. *Praxisleitfaden für erfolgreiche Regionalentwicklung. Erfahrungen aus der Neuen Regionalpolitik (NRP)*. regiosuisse - Netzwerkstelle Regionalentwicklung, 2014.
- . *www.regiosuisse.ch*. 2017. <http://regiosuisse.ch/ziele-und-ausrichtungen-was-will-die-nrp> (Zugriff am 23. Juli 2017).
- Röber, Jörg. *Zukunftsfähig durch Regionsbildung? Institutionenbildung in politisch-administrativen Verflechtungsräumen*. Opladen: Budrich UniPress, 2015.
- Scherer, Roland, und Kristina Zumbusch. «Governance contra Government.» *IMPacts*, 1. Juni 2012: 7.
- Schmid, Annette. «Weltkongress der Biosphärenreservate.» *Mein Entlebuch*, 2017: 33.
- Schnider, Theo. *Jubiläumsbericht 10 Jahre UNESCO Biosphäre Entlebuch*. Schöpfheim: Gemeindeverband UNESCO Biosphäre Entlebuch, 2011, 2.
- Schulte-Zurhausen, Prof. Dr. Manfred. *Organisation*. München: Vahlen, 2013.
- Schweizerische Bundeskanzlei. *www.admin.ch*. 2017.
<https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19871206/det349.html> (Zugriff am 25. Juni 2017).
- Schweizerischer Bundesrat. «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete.» Bern, 2011.
- Steiger, Urs, und Pirmin Schilliger. *Neue Regionalpolitik (NRP): Eine Zwischenbilanz*. Brig: regiosuisse, 2015.
- Störkle, Mario, Bea Durrer Eggerschwiler, Barbara Emmenegger, und Colette und Willener, Alex Peter. *Sozialräumliche Entwicklungsprozesse im Quartier, Stadt, Gemeinde und Region*. Interact, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, 2016.

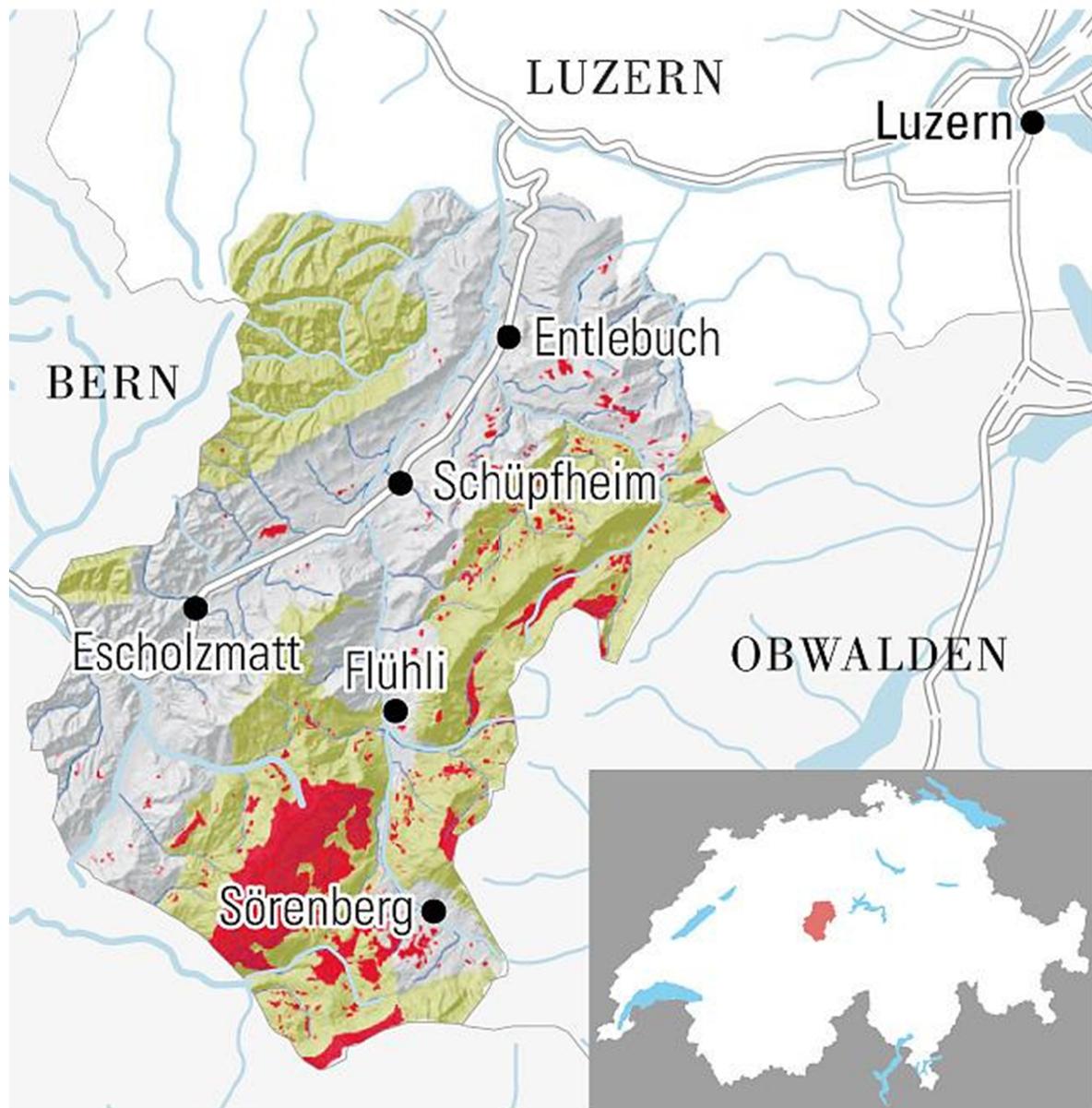
- Südosstschweiz. *www.suedostschweiz.ch*. 21. Januar 2011.
<https://www.suedostschweiz.ch/zeitung/parc-adula-neuer-direktor-im-amt> (Zugriff am 17. August 2017).
- TimO - Time Management Office GmbH . *www.timo24.de*. 2015.
<https://www.timo24.de/blog/difference-project-process-76/> (Zugriff am 25. Juli 2017).
- Tschofen, Bernhard. «Vom Gschmack der Regionen. Kulinarische Praxis, europäische Politik und räumliche Kultur - eine Forschungsskizze.» *Zeitschrift für Volkskunde* 103, 2007: 169-196.
- Tuor, Leo, Interview geführt von André Aregger. *Interview mit dem Gegner des Parc Adula* (15. August 2017).
- UNESCO. 2017. <https://www.unesco.de/wissenschaft/biosphaerenreservate/biosphaerenreservate-uebersicht.html> (Zugriff am 15. August 2017).
- UNESCO Biosphäre Entlebuch. «Die UNESCO Biosphäre Entlebuch - Auf dem Weg zur Modellregion für nachhaltiges Leben und Wirtschaften.» Schüpffheim, 2011.
- UNESCO Biosphäre Entlebuch. «Geschäftsbericht 2015.» Schüpffheim, 2016.
- UNESCO Biosphäre Entlebuch. *Programm UNESCO Biosphäre Entlebuch 2016 - 2019*. Schüpffheim: UNESCO Biosphäre Entlebuch, 2016.
- . *Regionaler Entwicklungsplan UNESCO Biosphäre Entlebuch*. Schüpffheim: UBE, 2011.
- . *www.biosphaere.ch*. kein Datum. <http://www.biosphaere.ch/de/news-home/regionaler-naturpark>.
- Verein Parc Adula. «Managementplan Parc Adula.» Roveredo, 2016.
- Verein Parc Adula. «Schlussbericht Regio Plus.» Roveredo, 2010.
- Verein Parc Adula. «Statuten.» Roveredo, 2008.
- Verein Parc Adula. «Volksabstimmung über das Nationalparkprojekt Parc Adula vom 27. November 2016 - Informationsbroschüre.» Roveredo, 2016.
- . *www.parcadula.ch*. 2016. <http://parcadula.ch/Progetto-Parc-Adula/Perche-un-parco-nazionale;jsessionid=1181E597DDC3DC3F8538E955B5144A16> (Zugriff am 24. 06 2017).
- VSZGB Verband Schwyer Gemeinden und Bezirke. *www.vszgb.ch*. 2016. <http://www.vszgb.ch> (Zugriff am 15. Dezember 2016).
- Walk, Heike. *Partizipative Governance - geschrieben in: Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft*. Münster: Westälisches Dampfboot, 2011.
- Werlen, Benno. «Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen.» In *Band 2 Globalisierung, Region und Regionalisierung*, von Benno Werlen, 53. Franz Steiner Verlag Stuttgart, 1997.
- Wikipedia. *de.wikipedia.org*. 2017. <https://de.wikipedia.org/wiki/Rheinwaldhorn>.
- . *de.wikipedia.org*. kein Datum. <https://de.wikipedia.org/wiki/Region> (Zugriff am 02. Juli 2017).
- Willener, Alex. «Stanser Dorf(er)leben.» In *Sozialräumliche Entwicklungsprozesse in Quartier, Stadt, Gemeinde und Region*, von Mario Störkle, Bea Durrer Eggerschwiler, Barbara Emmenegger, Colette Peter und Alex Willener, 286. Luzern: interact, 2016.
- Willmann, Ivo. «Strategische Planung im überkommunalen Kontext.» *Strategische Planung im überkommunalen Kontext: Grundlagen; Handout (Folie 24) zum Unterricht vom 16. November 2016*. Luzern, 16. November 2016.

Anhang

Anhang 1

Karte UNESCO Biosphäre Entlebuch mit Kern- und Pflegezone

Biosphäre Entlebuch



■ Kernzone ■ Pflegezone ■ Entwicklungszone

Quelle: <https://www.nzz.ch/schweiz/die-biosphaere-befluegelt-eine-region-1.17377864>

Anhang 2

Matrix Teilprojekte UBE – strategische Ziele UBE

Matrix Teilprojekte UBE – strategische Ziele UBE

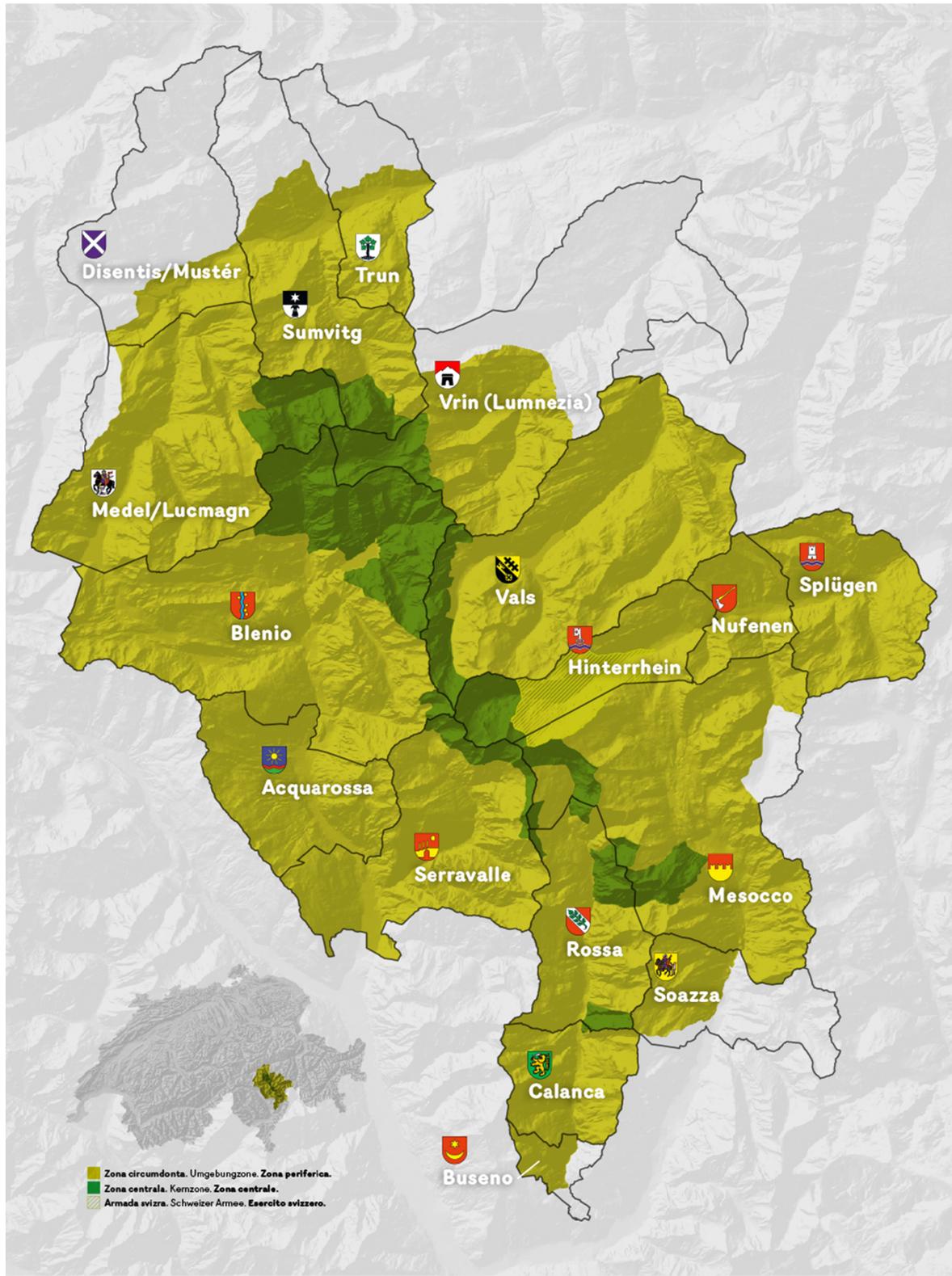


		Natur- und Kulturlandschaft	Biodiversität erhalten	Kulturelles Leben	Bedürfnisorientierte Raumplanung	Regionale Wertschöpfung	Qualifizierte Arbeitsplätze	Regionale Kreisläufe	Innovationen, Kooperationen	Regionale Ressourcen nachhaltig nutzen (Energie)	Gemeinsam vermarkten	Professionell kommunizieren, Marke UBE führen	Tourismus stärken	Sensibilisieren und begeistern	Wissen und Erkenntnisse	Zukunft gestalten
1	Bildung															
1.1	Biosphärenschule															
1.2	Biosphärenakademie															
1.3	Biosphärentours															
1.4	Forum Bildung Biosphäre Entlebuch															
2	Wissenschaft															
2.1	Forschung															
2.2	Lehre															
2.3	Nachhaltigkeitsmonitoring															
2.4	Forschungskooperation															
3	Natur															
3.1	Artenförderung															
3.2	Invasive Neophyten															
3.3	Landschaftsaufwertung															
3.4	Moorkompetenzzentrum															
3.5	Einsatztruppe Geiss															
4	Raumentwicklung															
4.1	Energie und Mobilität															
4.2	Bauen, Wohnen, Leben															
4.3	RLEK															
5	Regionalwirtschaft															
5.1	Partnerbetriebe															
5.2	Marke Echt Entlebuch															
5.3	Biosphäre Markt AG															
5.4	Kräuterland															
5.5	Landwirtschaftsforum															
5.6	Holzforum															
6	Tourismus															
6.1	Destinationsentwicklung															
6.2	Marketingpool															
6.3	Hotellerie-Parahotellerie															
6.4	Agrotourismus															
7	Kommunikation															
7.1	Kommunikationsstrategie, -konzept, -instrumente															
7.2	Journal UBE															
7.3	Publikumsauftritte															
7.4	Besucherzentrum															
7.5	Markenschutz															
8	Partizipation															
8.1	Foren und Koordinationsrat															
8.2	Verein Freunde der Biosphäre															
8.3	Strategische Partnerschaften															
9	Parkmanagement															
9.1	Labelanforderungen UNESCO und Bund															
9.2	Gemeindeverband, Biosphärenmanagement															
9.3	Beratungen															

Quelle: Programm UNESCO Biosphäre Entlebuch 2016 - 2019

Anhang 3

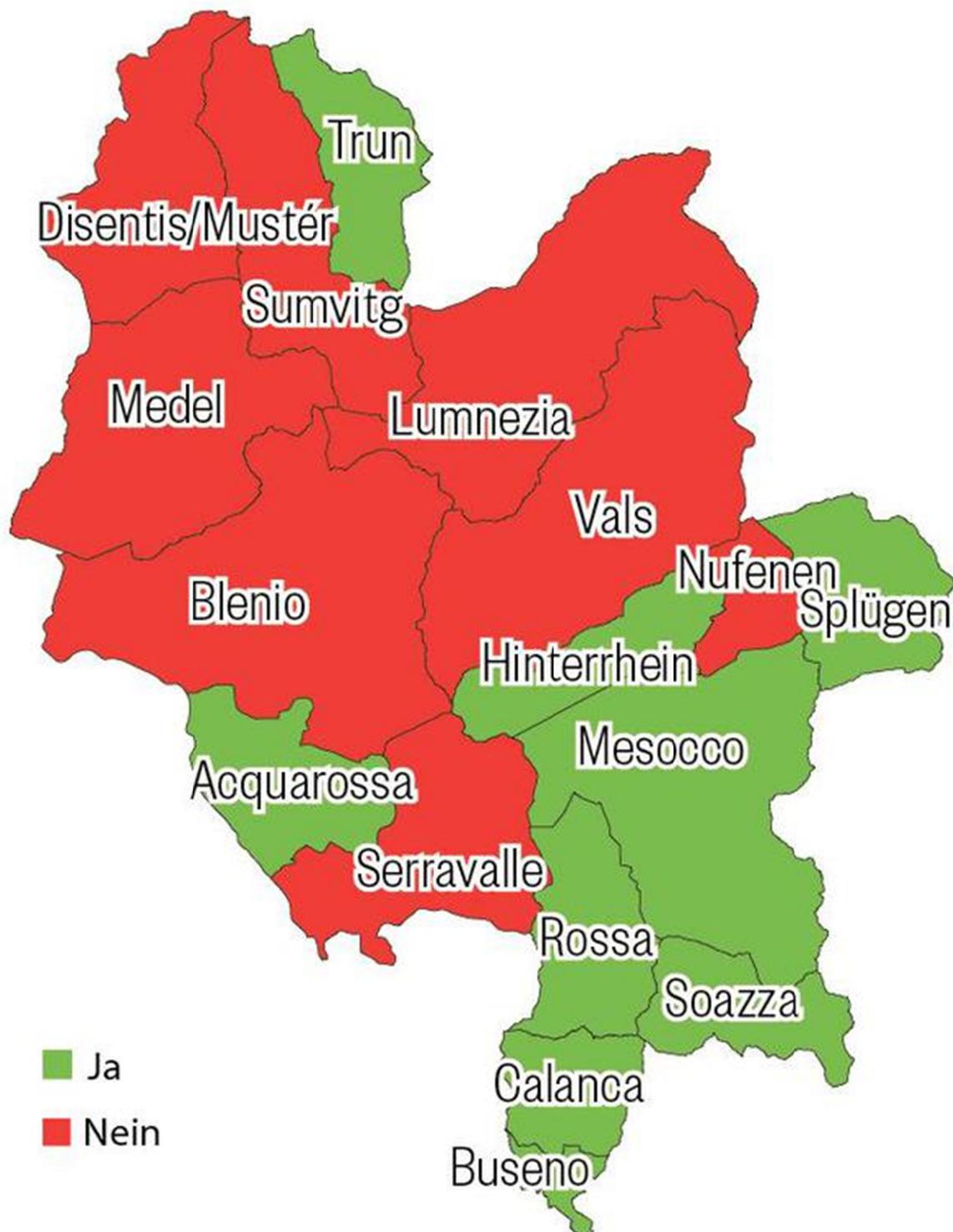
Karte Parc Adula mit Kern- und Umgebungszone



Quelle: www.parcadula.ch

Anhang 4

Karte Parc Adula mit Abstimmungsergebnis



Quelle: <https://www.suedostschweiz.ch/politik/2016-11-27/nationalpark-projekt-ist-gestorben>

Anhang 5

Strategische Ziele Parc Adula

Managementplan Parc Adula

3.2.1.2 Errichtungsphase

Die folgende Tabelle führt die parkspezifischen Projekte auf, die in der Errichtungsphase auszuführen sind. Die Einteilung erfolgt gemäss den Vorgaben des BAFU. Berücksichtigt wurden sämtliche strategischen und operativen Ziele eines Nationalparkprojekts.

Tabelle 56: Parkspezifische Projekte

Strategisches Ziel 1		Sicherstellen der freien Entwicklung der Natur in der Kernzone	
1.1	Konzept Verhinderung menschlicher Angriffe (Besucherlenkung)	1.11	Konzept Wildmanagement in Übereinstimmung mit den Anforderungen eines Nationalparks
1.2	Konzept Koordination und Überwachung Erholungsnutzung (Besucherlenkung)	1.21	Wegegebot
1.3	Schutz der natürlichen Prozesse in der Kernzone	1.31	Alpnutzung Kernzone
		1.32	Bestehende Infrastruktur: künftige Nutzung

Strategisches Ziel 2		Naturnahe Bewirtschaftung der Kulturlandschaft und Schutz der Kernzone vor nachteiligen Einflüssen	
2.1	Umgang beeinträchtigter oder nicht mehr gebrauchter Infrastrukturen	2.11	Landschaftsanalyse gemäss Vorgaben BAFU
2.2	Verbesserung Siedlungsqualität	2.21	Identifizierung, Inwertsetzung und ev. Wiederbenützung von architektonisch wertvollen Infrastrukturen
2.3	Inventarisierungen bedeutender Einzelobjekten	2.31	Inwertsetzung der "Vie storiche"
2.4	Standortgerechte und naturnahe Bewirtschaftungsmethoden	2.41	Biodiversität: Monitoring mittels sensibler Arten
		2.42	Wertvolle Lebensräume: Moore, Gletschervorfelder, Magerwiesen, Feuchtgebiete, Auen. Studie zur Biodiversität
		2.43	Natürliche Bewaldung: Analyse zur Entwicklung und zur Palinologie. Inventare von besonders wertvollen Waldflächen
		2.44	Eindringlinge (Neophyten und Neozoen): Monitoring und Schutzmassnahmen
		2.45	Wild und Wald: integrative Nutzung
2.5	Pflege- und Bewirtschaftungsverträge	2.51	Alpen und Weiden in der Umgebungszone
2.6	Besucherlenkung	2.61	Ökologische Korridore: Vernetzung der Lebensräume
		2.62	Besucherlenkung intern: Zugänge, Wegnetz, Schitourenrouten, Ruheplätze, Information

Strategisches Ziel 3		Förderung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen	
3.1	Labelling für regionale Qualitätsprodukte	3.11	"Label": Identifizierung der regionalen Produkte. Marketingkonzept für landwirtschaftliche, gewerbliche und Lebensmittelprodukte; Labelisierung der Rohstoffe sowie der Hotellerie und Parahotellerie
3.2	Förderung Tourismus- und Naherholungsangebote	3.21	Touristisches Potential und Entwicklungskonzept
		3.22	Touristisches Marketing : Information, Inwertsetzung der Rustici und Maiensässe, nachhaltiger Tourismus
3.3	Förderung Nutzung erneuerbarer Energiequellen und energieeffizienterer Technologien	3.31	Nachhaltige Nutzung der Energie
3.4	Nachhaltige Mobilität EinwohnerInnen und BesucherInnen	3.41	Besucherlenkung von aussen: ÖV, Parkplätze, unterschiedliche Nutzung der Zugänge zum Park durch die Besucher

Managementplan Parc Adula

Strategisches Ziel 4		Sensibilisierung, Umweltbildung und Forschung	
4.1	Sensibilisierung der Bevölkerung für ökologischen, kulturellen, historischen und wirtschaftlichen Besonderheiten	4.11	Geschichte und Ethnologie: die Kulturen des Parkgebiets im Vergleich.
		4.12	Analyse der sozioökonomischen Potenziale
4.2	Umweltbildung für verschiedene Zielgruppe	4.21	Umweltbildung: Sensibilisierung, Didaktik, Information
4.3	Förderung und Koordination Forschungsprojekte	4.31	Angewandte Forschung: multidisziplinäre Analyse zu den Klimaveränderungen, durch das Centro di Biologia alpina di Piora zu koordinieren
		4.32	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Italien: Interreg-Projekte
		4.33	Gletschervorfelder und Biodiversität
		4.34	Geomorphologie und Hydrogeologie in der Kernzone
		4.35	Forschung im Park: Forschungszentrum, Dokumentation, Publizierung

Strategisches Ziel 5		Management, Kommunikation und räumliche Sicherung	
5.1	Aufbau und Verbesserung des Managements	5.11	Gründung einer Stiftung Parc Adula
		5.12	Parkcharta
		5.13	Managementplan für den Parkbetrieb
5.2	Aufbau und Verbesserung der Kommunikation	5.21	Interinstitutionelle Zusammenarbeit: Schweizerischer Nationalpark, Progetto Gottardo, Naturpark Beverin, Schweizerische Greinastiftung
		5.22	Kommunikation
5.3	Erarbeitung bzw. Anpassung der raumplanerischen Instrumente	5.31	Anpassung Raumplanungsinstrumente

Kommentar

Pro Projekt wird ein Projektblatt erstellt. In den Projektblättern wird nicht nur auf die vom BAFU bestimmten strategischen und operativen Ziele, sondern auch auf die parkspezifischen Ziele gemäss Ziff. 3.1. verwiesen. Es besteht die Absicht, während der Errichtungsphase bestimmte Projekte – wie jene, die zur touristischen Entwicklung beitragen, aber auch die Umweltbildung, die angewandte Forschung, die interinstitutionelle und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – bereits umzusetzen, soweit dies aus organisatorischen und finanziellen Gründen möglich und sofern dadurch der Entscheid der Stimmbürger über die Realisierung des Parks nicht präjudiziert wird.

Das Projekt 4.12 entspricht genau dem im Beschluss von Olivone vom 26. August 2009 geforderten „sozio-ökonomischen Entwicklungsmodell“. Im entsprechenden Projektblatt wird explizit auf diesen Beschluss hingewiesen.

Quelle: Managementplan Parc Adula vom 1. Oktober 2009