

Potenzialarme Räume, Umgang mit ungenutzten Potenzialen  
Bericht Phase 2

Strategien zum Umgang mit potenzialarmen  
Räumen

**Erarbeitet am Beispiel der  
Kantone Graubünden und Uri  
(Bericht Graubünden)**

Guido Cavelti

Birgit Kopainsky

Version 3.0

**Stand: 1.12.2008**

---

# Inhalt

1	Einleitung	1
2	Potenziale und Probleme	3
2.1	Grundproblematik.....	3
2.2	Potenziale.....	4
2.3	Probleme bei der Inwertsetzung von Potenzialen .....	6
2.4	Zwischenfazit.....	8
3	Umgang mit potenzialarmen Räumen: Methodik	9
3.1	Entwicklungsmuster.....	9
3.2	Bestimmung des realistischen Entwicklungsmusters.....	11
3.3	Entscheidungsträger bei der Bestimmung des Entwicklungsmusters.....	12
3.4	Fazit .....	15
4	Strategieoptionen im Überblick	16
4.1	Drei Grundhaltungen gegenüber potenzialarmen Räumen.....	16
4.2	Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Strategieoptionen: Optimale Problemlösungsräume .....	17
4.3	Nachhaltigkeit als Grundprinzip .....	28
5	Schrumpfungsprozesse – Strategieoptionen	29
5.1	Reguläre Förderung gemäss NRP.....	29
5.2	Begleitung des Schrumpfprozesses .....	30
5.3	Entstehung von neuen Potenzialen .....	36
5.4	Fazit .....	36
6	Erholungs-/Wachstumsprozesse – Strategieoptionen	37
6.1	Reguläre Förderung gemäss NRP .....	37
6.2	Innovationsorientierte Standortentwicklung .....	38
6.2.1	Enge Koordination bislang lose verbundener Kräfte	38
6.2.2	Integrale Entwicklung – Resort-Konzept für potenzialarme Räume	47
6.3	Schaffung neuer Potenziale? .....	51
6.4	Fazit .....	55
7	Sektoralpolitische Koordination	57
8	Vorgehensvorschlag zur Umsetzung	60
9	Literatur	62

---

---

# Kurzzusammenfassung

„Potenzialarme Räume“ beinhalten mehrere Gemeinden oder grössere Teilgebiete, in denen sich verschiedene Prozesse zu einer **Abwärtsspirale** kumulieren. Diese führt schlussendlich dazu, dass anhaltende Abwanderung und die Gefährdung der eigenständigen wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit erwartet werden müssen.

Der Bund hat die Kantone aufgefordert, sich diesem Thema anzunehmen. Die Kantone Graubünden und Uri nehmen den Ball auf und möchten eine Vorreiterrolle übernehmen. Die Auseinandersetzung mit potenzialarmen Räumen stellt lediglich einen **kleinen Baustein der Regionalpolitik** dar, welche ihrerseits Teil der übergeordneten, gesamtkantonalen Wirtschaftspolitik ist.

Potenzialarme Räume verfügen sehr wohl über Potenziale. Sie weisen nicht zwingend einen Mangel an wertschöpfungsrelevanten Entwicklungspotenzialen auf, sondern vielmehr einen **Mangel an innovativen Ideen und an Kapazitäten** (Zeit, Know how, Kooperationsfähigkeit) zu deren Umsetzung („Inwertsetzungs-Kapazität“).

Der vorliegende Bericht baut auf einer ersten Projektphase auf und geht der Frage nach, wie dem Phänomen von Abwanderungsgebieten strategisch begegnet werden kann. Methodisch liegt dieser Frage eine Analyse zu Grunde, welche eine **Gemeindebeurteilung im regionalen Kontext** vornimmt und die verfügbaren Akteurkapazitäten beurteilt. Sind genügend Akteurkapazitäten vorhanden, so kann ein Entwicklungsmuster als realistisch bezeichnet werden, welches eine wirtschaftliche Erholung oder sogar Wachstum beinhaltet. Sind nicht genügend Kapazitäten erkennbar, so verbleibt lediglich die Schrumpfung bzw. Neupositionierung eines potenzialarmen Raumes als plausibler Zukunftsweg. Es obliegt der Region, die Frage nach den Kapazitäten zur Inwertsetzung von Potenzialen zu beantworten.

Gegenüber potenzialarmen Räumen sind strategisch gesprochen **drei Grundhaltungen** möglich:

- *Gleichbehandlung*: Diese Haltung bedeutet, dass keine speziellen Massnahmen für potenzialarme Räume definiert und ergriffen werden.
- *Koordinierte Entwicklung*: Diese Grundeinstellung unterscheidet sich von der bisherigen Praxis durch eine starke Betonung der Koordination. Kompetente Akteure der Regionalentwicklung bündeln und fokussieren die bestehenden Anstrengungen zur Inwertsetzung regionaler Potenziale. Die vorhandenen Kräfte, Aktivitäten und Ressourcen werden auf ein eindeutig festgelegtes territoriales Ziel hin ausgerichtet (Positionierung der Region im Allgemeinen und des potenzialarmen Raumes im Speziellen).
- *Neue Potenziale schaffen*: Diese Haltung geht von einem grundsätzlich anderen Wirkungsansatz aus. Sie trachtet danach, die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung markant zu verändern und dadurch neue Potenziale zu schaffen bzw. bestehende Potenziale besser in Wert zu setzen.

Die Strategien für potenzialarme Räume dürfen sich nicht zu eng an den politisch-administrativen Grenzen der betroffenen Gebiete orientieren. Lösungen müssen in einem **grösseren räumlichen Kontext** gesucht werden, womit die zahlreichen funktionalen

---

Verflechtungen berücksichtigt werden können. Dieser Raum soll als „Problemlösungsraum“ bezeichnet werden. Er zeichnet sich aus durch eine enge Koordination der regionalen Akteure, durch abgestimmte und unter Umständen neu festgelegte Raumfunktionen, durch ein gemeinsames Entwicklungsziel sowie durch funktionsfähige Regionalmanagementorganisationen. Diesbezüglich kommt der Bündner NFA eine bedeutende Rolle zu, weil sie die Handlungsfähigkeit der Gemeinden stärkt und Anreize für übergreifende Zusammenarbeit schafft. Letztlich liegt in politischen Strukturreformen eine wesentliche Antwort auf potenzialarme Räume.

Die Strategien für potenzialarme Räume sind der **Nachhaltigkeit** verpflichtet. Auch bei einer Betonung wirtschaftlicher Zielsetzungen dürfen die ökologischen und gesellschaftlichen Anliegen nicht übermässig beeinträchtigt werden. Nachhaltigkeit ist ein Optimierungsversuch zwischen diesen drei Zieldimensionen. Konflikte sind dabei unvermeidbar und im Einzelfall zu klären.

Wird ein weiterer **Schrumpfprozess** als realistisches Szenario bezeichnet, bieten sich folgende Strategieoptionen:

- Die Förderung basiert auf den **regulären Ansätzen gemäss NRP**. Darüber hinaus werden keine besonderen Massnahmen ergriffen.
- Der ohnehin ablaufende Schrumpfprozess wird aktiv **begleitet** oder im Sinne eines **integralen Teiltrückzuges** sogar gefördert.

Längerfristig entstehen durch diese Prozesse im Ergebnis neue Potenziale für nächste Generationen (Wildnisgebiete, Raumreserven).

Wird ein **Erholungs- oder Wachstumspfad** eingeschlagen, so steht eine **innovationsorientierte Standortentwicklung** im Vordergrund. Diese zielt stark auf neue Produkte- und Dienstleistungen ab, die auf den ausserregionalen Exportmärkten abgesetzt werden müssen. Neu ist, dass sich diese Strategien stark auf regionale Ziele (eine eindeutige Positionierung) beziehen und ebenfalls festhalten, was nicht mehr gefördert werden soll. Die Professionalisierung des Regionalmanagements und eine Verbesserung der Inwertsetzungs-Kapazitäten stehen im Zentrum. Eine konsequente Steigerungsform stellt die integrale Entwicklung dar. Darunter wird die Anwendung des **Resort-Konzepts für potenzialarme Räume** verstanden. Eher kritisch wird die Einrichtung von **Sonderzonen** beurteilt, welche die explizite Schaffung neuer Potenziale beinhaltet.

Das **Instrumentenset** ist zu weiten Teilen bereits vorhanden, um erwünschte Entwicklungen einleiten zu können. Notwendig ist in jedem Fall, dass bestehende Rechtsnormen so interpretiert werden können, dass raumspezifische Ziele erreichbar sind. Je nach eingeschlagener Strategie kann es notwendig werden, potenzialarme Räume gegenüber anderen entweder zu bevorzugen oder einzuschränken. Einer „**bewussten Ungleichbehandlung**“ sind jedoch dort Grenzen gesetzt, wo das Rechtsgleichheitsgebot verletzt wird. Um diese Problematik zu umgehen, wären Gesetzesänderungen auf Ebene Bund und Kanton notwendig.

Der Bedarf nach weiteren Analyseschritten ist weitestgehend erschöpft, weitere Studien werden keine relevanten Zusatzerkenntnisse bringen. Der Bericht schlägt deshalb vor,

---

die **Umsetzung einzelner Strategien an Hand von Modellfällen** in der Praxis voranzutreiben.

In einer funktionierenden **sektoralpolitischen Koordination** innerhalb des Kantons und auf allen Ebenen liegt eine wirkungsvolle Möglichkeit, die Entwicklung potenzialarmer Räume zielgerichtet zu steuern. Der Bericht schlägt hierzu ein pragmatisches Vorgehen vor, welches sich an den konkreten Modellfällen orientiert und auf bestehenden Gremien aufbaut (kantonale „Arbeitsgruppe potenzialarmer Raum“, „Netzwerk ländlicher Raum“ des Bundes). Eine formalisierte Institutionalisierung ist zu vermeiden bzw. kann sich nach Massgabe der Fortschritte und Erfahrungen selber entwickeln.

Als notwendig wird ferner die **Verbreiterung der Diskussion auf politischer Ebene** betrachtet.

Der vorliegende Bericht wird der Bündner Regierung zur Kenntnis gebracht.

Als Derivat aus dem vorliegenden Bericht wird eine separate Broschüre erstellt. Diese richtet sich an Gemeinden und Regionalverbände insbesondere anderer Kantone, die sich intensiver mit dem Thema potenzialarmer Räume auseinandersetzen möchten. Sie führt in das Thema ein, legt die Methodik und Schlussfolgerungen dar und bietet eine Hilfestellung mit Checklisten.

---

# 1 Einleitung

**Einordnung des Projektes:** Die Neue Regionalpolitik des Bundes (NRP) ist auf Wertschöpfung, Unternehmertum und Innovation ausgerichtet. In der entsprechenden Botschaft zum neuen NRP-Rahmengesetz findet sich der Hinweis, dass es wohl „periphere, schlecht erreichbare Räume“ gibt, in welchen die NRP nicht oder zu wenig zu greifen vermag.<sup>1</sup> Art. 13 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik hält fest, dass der Bund Massnahmen treffen kann für die Förderung von Regionen mit besonderen Problemen. Der Bund hat in der Folge die Kantone aufgefordert, sich auch mit diesen Räumen zu befassen. Die Kantone Graubünden und Uri haben gemeinsam den Ball aufgenommen und ein Projekt gestartet. Die Auseinandersetzung mit obgenannten Räumen stellt dabei lediglich einen kleinen Baustein der Regionalpolitik dar<sup>2</sup>, welche ihrerseits Teil der übergeordneten, gesamtkantonalen Wirtschaftspolitik ist.

**Projektphase 2:** Das gemeinsame Projekt ist in zwei Phasen gegliedert. In Phase 1 wurden gemeinsam mit den Kantonen und dem Bund Begriffe definiert und eine Methodik zur Identifikation von sogenannten „potenzialarmen Räumen entwickelt“. Endprodukt bildeten Karten, auf denen die potenzialarmen Räume in den beiden Kantonen Graubünden und Uri festgehalten wurden (vgl. Anhang). In Projektphase 2 steht die Frage nach dem Umgang mit den potenzialarmen Räumen im Vordergrund. Die Entwicklung solcher Räume ist durch eine Abwärtsspirale gekennzeichnet: Wie soll und kann gegenüber diesem Phänomen reagiert werden?

**Projektziele:** Folgende Ziele wurden im Rahmen der Projektphase 2 verfolgt:

- Erarbeiten konkreter Strategie- und Massnahmenvorschläge für den Umgang mit potenzialarmen Räumen durch die beiden Kantone Graubünden und Uri gemeinsam mit dem Bund; sektoralpolitisch übergreifende Gesamtstrategien und Massnahmen sind skizziert.
- Klären der sektoralpolitischen Handlungsspielräume und -optionen für eine übergreifende Koordination, Festhalten der einschränkenden Bestimmungen.
- Wichtigste Erkenntnisse über Wirkungsmechanismen und Effekte möglicher Strategiepläne liegen vor, bedeutendste Hebelfaktoren für wirtschaftliche Entwicklung können erkannt werden.

Die Projektziele konnten nicht vollumfänglich erreicht werden. Insbesondere ein Praxistest, an Hand dessen man sich eine wirklichkeitsgetreue Abschätzung von Strategien und Erfordernissen erhoffte, konnte nicht realisiert werden. Dazu hätte es einer Umsetzung bedurft – wie der Projektverlauf zeigte –, welche die Projektressourcen wie auch die Regionen überstrapaziert hätte.

---

<sup>1</sup> Vgl. Abschnitt 1.8.6 (S. 46) der Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch die beiden NRP-Umsetzungsprogramme der Kantone Graubünden und Uri für den Zeitraum 2008 bis 2011.

---

**Abgrenzung:** Der Bericht basiert hauptsächlich auf Workshops mit Regionsvertretern<sup>3</sup>, Gesprächen in der Arbeitsgruppe des Kantons Graubünden, bilateralen Vertiefungen sowie eigenen Berechnungen aus der Projektphase 1. Zusätzliche Literatur und Erfahrungen wurden insofern berücksichtigt, als sie einen Beitrag zur Strategiediskussion zu liefern vermochten. Ein Urner Vertreter war in der Arbeitsgruppe mitbeteiligt. Die Uri-spezifische Konkretisierung und Anpassung der hier vorliegenden Ergebnisse ist in einem separaten Urner-Bericht festgehalten.

**Es gibt keine Patentrezepte für die regionale Entwicklung:** Dies trifft im besonderen Masse auch für potenzialarme Räume zu. Jeder potenzialarme Raum hat seine eigene Charakteristik, auf die jede Zukunftsstrategie Rücksicht nehmen muss. In diesem Sinne kann der vorliegende Bericht lediglich Hinweise liefern, Beispiele aufzeigen und Mechanismen darlegen, die auf eine bestimmte Situation angepasst werden müssen. Ein allzu hoher Konkretisierungsgrad des vorliegenden Baukastens würde vor diesem Hintergrund Scheinlösungen vorspiegeln; ein gewisser Abstraktionsgrad ist unvermeidlich. Der Härte-test gelingt erst in der Umsetzung am konkreten Modellfall. Vor diesem Hintergrund muss auch die Erreichung der Projektziele eingeordnet werden.

**Weiteres Vorgehen:** Dieser Bericht wird der Regierung des Kantons Graubünden zur Kenntnisnahme unterbreitet.

---

<sup>3</sup> Regionsgespräche: 1 Gruppe im Schanfigg, 2 Gruppen in Schams/Schamserberg und 2 Gruppen in der Surselva

---

## 2 Potenziale und Probleme

### 2.1 Grundproblematik

**Was sind potenzialarme Räume?** Potenzialarme Räume beinhalten mehrere Gemeinden oder grössere Teilgebiete, deren mittel- bis längerfristige wirtschaftliche (Über-) Lebensfähigkeit und die Aufrechterhaltung der heutigen Strukturen gefährdet sind. Es kumulieren sich in diesen Räumen verschiedene Prozesse zu einer Abwärtsspirale, die schlussendlich dazu führt, dass anhaltende Abwanderung und die Gefährdung der eigenständigen wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit erwartet werden müssen.

**Bisherige Branchenmotoren im Umbruch:** In wirtschaftlicher Hinsicht widerspiegelt sich die eingeschränkte Lebensfähigkeit potenzialarmer Räume zumeist in einer Abhängigkeit von wertschöpfungsschwachen Branchen wie Land- oder Forstwirtschaft, klassischem Kleingewerbe und Sommertourismus. Die Branchenmotoren der vergangenen Entwicklung befinden sich im Umbruch. In der Landwirtschaft ist ein Strukturwandel im Gang, der Ausdruck von Umwälzungen und im Sinne höherer Effizienz durchaus erwünscht ist. Gesamtschweizerisch ist jährlich das Verschwinden von 2½ Prozent der bestehenden Betriebe zu beobachten, wobei dieser Wert für potenzialarme Räume geringfügig höher ausfällt. Sind auch wertschöpfungsstärkere Branchen in potenzialarmen Räumen vertreten, so sind diese häufig nur schwach beschäftigungswirksam. Paradebeispiel hierfür ist die Energiewirtschaft, die eine sehr hohe Arbeitsproduktivität aufweist und damit zwar viel Wertschöpfung, aber wenig Arbeitsplätze in die entsprechenden Räume bringt.

**Verschlechterung der Grundversorgung:** Auch im Bereich der Grundversorgung (Dienstleistungen, Infrastrukturen) wirkt sich die fehlende kritische Masse negativ auf die Lebensfähigkeit potenzialarmer Räume aus. Private und öffentliche Dienstleistungen können relativ zur Grösse der zu versorgenden Bevölkerung nur zu überdurchschnittlich hohen Kosten angeboten werden. Je nach Nachfrage und Zahlungskraft des jeweiligen Kundenkreises und des künftigen Mittelzuflusses durch die öffentliche Hand ist somit der Fortbestand entsprechender Angebote infolge eines ungünstiger werdenden Aufwand-Ertragsverhältnisses in Frage gestellt. Zu diesen vielerorts in ihrer Existenz bedrohten oder bereits nicht mehr verfügbaren Dienstleistungen und Infrastrukturen gehören zum Beispiel Kindergärten und Schulen, Restaurants, Läden, die Post, die medizinische Grundversorgung sowie die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr. Im Bereich der Infrastruktur (zum Beispiel Strassen, Entsorgung) sind Aufwendungen zu deren Unterhalt notwendig, welche von den Gemeinden selbst nicht (mehr) geleistet werden können.

**Abwanderung und schwindendes Steuersubstrat:** Abwanderung führt zu einem Rückgang der Anzahl Steuerzahler. Relativ gesehen verringert sich das Steuersubstrat zusätzlich, indem mit den besser ausgebildeten Personen tendenziell auch diejenigen Personen aus dem Raum abwandern, die über eine höhere Steuerkraft verfügen. Eine immer kleinere Bevölkerungszahl muss für die bestehenden Kosten aufkommen; die Situation des Gemeindehaushaltes verschlechtert sich weiter.

## 2.2 Potenziale

**Potenzialarme Räume haben Potenziale:** Auch wenn sich die wirtschaftliche und soziale Ausgangslage schwierig gestaltet, sind potenzialarme Räume nicht ohne gewisse Entwicklungschancen bzw. -potenziale. In vielen Fällen dürfte sogar eine für eine nachhaltige Sicherung der Siedlungsbedingungen ausreichende Potenzialausstattung vorhanden sein. Tabelle 2–1 liefert einen Überblick über entwicklungsrelevante Potenziale, die im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen und Abklärungen identifiziert werden konnten. Diese gestalten sich je nach räumlicher Lage und konkreter Ausgangslage unterschiedlich.

Tabelle 2–1: Strategie- und entwicklungsrelevante Potenziale (ungewichtet)

Potenziale			Daraus ableitbare Strategien
Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale	Naturressourcen	<p>Forstwirtschaft: Verfügbare Holzvorräte, natürlicher Zuwachs (v.a. in walddreichen, gut zugänglichen Gebieten)</p> <p>Forstwirtschaft: Potenziell nutzbare Holzmenge (Intensivierungspotenzial)<sup>4</sup></p> <p>Wasserkraft: Potenzial Wasserhoheit der Gemeinden<sup>5</sup></p> <p>Wasserkraft: Potenzial Wasserzins im Zuge absehbarer Nachfragesteigerung und Versorgungslücke mit Elektrizität</p> <p>Wasserkraft: Potenzial Energiehandel<sup>6</sup></p> <p>Windkraft: Potenzial Zusatzeinkommen Landwirtschaft und Erhöhung kommunaler Steuererträge<sup>7</sup></p> <p>Kies/Sand/Steine: Erweiterung/neue Werke</p>	(kleine) wirtschaftliche Strukturen stärken

<sup>4</sup> Die Differenz zwischen den verfügbaren Holzvorräten und der potenziellen Nutzung ergibt sich über die ökonomischen Rahmenbedingungen resp. über die Relation zwischen Holzerlös und den Kosten der Holznutzung. Letztere hängen neben der Topographie und der kleinräumigen Erschliessung unter anderem von der Erschliessung der Gemeinden resp. der Region ab (Distanz bis zum Abnehmer, maximale Belastung der Strassen etc.).

<sup>5</sup> Die Gemeinden haben im Kanton Graubünden auf Grund der Gewässerhoheit nach Ablauf einer Wasserrechtskonzession bzw. bei deren Neuerteilung die Möglichkeit, die wirtschaftlichen Leistungen als Entgelt für die Wasserkraftnutzung, mithin den "Nutzen" der Konzessionsgemeinde, zu optimieren (zum Beispiel Einlösung des gesetzlichen Beteiligungsrechtes an Kraftwerksgesellschaften, Energie zu Vorzugesbedingungen, finanzielle Beiträge, Projekte).

<sup>6</sup> Wie am Beispiel von Rätia Energie in Poschiavo ersichtlich, die dort Arbeitsplätze im Bereich des Energiehandels geschaffen hat

<sup>7</sup> Das Potenzial zur Erzeugung von Windenergie in potenzialarmen Räumen der Kantone Graubünden und Uri ist prinzipiell vorhanden – dies ergibt eine Gegenüberstellung der von Meteotest (2003) ermittelten möglichen Windenergieproduktionsstandorten und den potenzialarmen Räumen in den beiden Kantonen. Die Herausforderung im Zusammenhang mit der Produktion von Windenergie liegt aber darin, daraus einen effektiven Gewinn für den regionalen Wirtschaftskreislauf abzuleiten (Grundproblem: geringe Beschäftigungswirkung). Wertschöpfungsseitig könnte sich mit den im revidierten schweizerischen Energiegesetz vorgesehenen „kostendeckenden Einspeisevergütungen“ für Strom aus erneuerbaren Quellen jedoch in naher Zukunft eine Verbesserung der Attraktivität von Windenergieanlagen ergeben. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die für Produktion und Vermarktung des Stromes verantwortlichen Firmen im Kanton Graubünden domiziliert sind.

	<p>Naturraum Intakte Natur, Klima, Wetter, Wasser, schöne Aussicht, keine/wenig Luft-/Lärmemissionen</p> <p>Kulturlandschaft Grössere und zusammenhängende Flächen Landschaftsbilder, Kulturelle und historische Vermögenswerte (Geschichte, Architektur ...), sehr gute Erschliessung von Natur- und Kulturlandschaft mit Wander- und für den Langsamverkehr geeigneten Wegen.</p>	<p>Sanften Tourismus fördern und Wohnstandorte entwickeln/vermarkten</p> <p>Sanften Tourismus fördern</p>
<p>Gesellschaftspotenziale</p>	<p>Authentizität und Ursprünglichkeit Intakte Familien- und Gesellschaftsstrukturen („heile Welt“) Netzwerke von Ferienhausbesitzern, Touristen oder Ausgewanderten Humanressourcen: gut ausgebildete, qualifizierte Arbeitskräfte mit gutem Einkommen Offenheit gegenüber Neuem und Fremdem Bekanntheitsgrad / positives Image etc.</p>	<p>Sanften Tourismus fördern und Wohnstandorte entwickeln/vermarkten</p>
<p>Infrastruktur- und Erreichbarkeitspotenziale</p>	<p>Nähe zu Verkehrsachsen/Transitrouten und Regionalzentren in bestimmten Räumen, Strasseninfrastruktur, Wander- und Rad- bzw. Mountainbikewege Bestehende, wenig oder nicht mehr genutzte Infrastrukturen (zum Beispiel Schulhäuser, Militäranlagen) Grenzlage: Ausnutzung unterschiedlicher Rechtssysteme an EU-Aussengrenze (Schweiz – Österreich/Italien/EU) etc.</p>	<p>Wohnstandorte entwickeln und vermarkten</p>

**Chancen für Positionierung:** Die in Tabelle 2—1 für die Kantone Graubünden und Uri genannten Entwicklungspotenziale bilden grundlegende Produktions- resp. Erfolgsfaktoren in erster Linie für einen eher sanften Tourismus d.h. natur- und kulturnahen Tourismus im ländlichen Raum („sanften Tourismus fördern“) und für die Land- und Forstwirtschaft („kleine wirtschaftliche Strukturen stärken“). Sie können auch bedeutend für Wohnfunktionen in der Nähe zu Regionalzentren sein („Wohnstandorte entwickeln und vermarkten“). In ihrer Kombination bilden obgenannte Potenziale gute Chancen, um sich gerade gegenüber Ballungszentren abgrenzen und positionieren zu können. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die spezifischen Standortfaktoren in potenzialarmen Räumen auch für andere Dienstleistungen von Bedeutung sind (zum Beispiel Web-Design im Berggebiet). Im Bereich der Ressourcenpotenziale besteht punktuell die Möglichkeit zur Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Nutzung natürlicher Ressourcen im Bereich Kies/Sand/Steine („kleine wirtschaftliche Strukturen stärken“). Im Energiebereich

---

(Wasser) sind die Potenziale weniger arbeitsplatzrelevant als vielmehr interessant als Finanzquelle für Gemeinden.

**Unterschiedliche Ausstattung mit Potenzialen:** Eine grobe Abschätzung der Verfügbarkeit und Inwertsetzung der Potenziale aus Tabelle 2–1 liefert zwei grundsätzliche Vermutungen:

- *Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale* sind gemäss den geführten Gesprächen mit Kantons- und Regionsvertretern im Kanton Graubünden fast flächendeckend vorhanden; für den Kanton Uri trifft dies nur teilweise zu. Landwirtschafts- und Waldpolitik, Raumentwicklung sowie Landschaftsschutz tragen wesentlich zur Gestaltung, Pflege und Erhaltung der Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale bei. Damit diese Grundlagen für eine wirtschaftliche Nutzung durch den Menschen erhalten bleiben, müssen die in die Fläche wirkenden Massnahmen der Landwirtschaftspolitik, Forstpolitik und Raumentwicklung weitgehend weitergeführt werden können. Die Inwertsetzung der Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale wird dadurch erschwert, dass zum einen der Markt für öffentliche Güter bisher wenig Einnahmen bringt. Zum anderen gestaltet sich die Differenzierung auf Märkten für private Güter als sehr schwierig. Einzigartigkeit im Bereich der Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale zu erreichen und zu kommunizieren stellt eine grosse Herausforderung dar und steht in starkem Wettbewerb zu anderen Regionen. Zentral hierfür sind unternehmerische Initiativen. Wie aus den verschiedenen Gesprächen mit regionalen Akteuren hervorging, bilden die eher spärlich vorhandenen Kapazitäten (Zeit, Know how, Erfahrung und zuweilen auch Kooperations-Bereitschaft) hier praktisch den wichtigsten Engpassfaktor.
- Die Bereiche *Gesellschaftspotenziale* sowie *Infrastruktur- und Erreichbarkeitspotenziale* dürften im Gegensatz zu den Kulturlandschafts- und Naturraumpotenzialen in den potenzialarmen Räumen nicht überall gleich ausgeprägt sein. Entweder ist das Potenzial schlicht nicht vorhanden (zum Beispiel die Nähe zu Verkehrsachsen oder Regionalzentren), durch die Abwanderung in Frage gestellt (zum Beispiel intakte Familien- und Gesellschaftsstrukturen), oder es wurde bisher nicht ausgeschöpft (zum Beispiel Grenzlage, Offenheit gegenüber Neuem und Fremdem).

## 2.3 Probleme bei der Inwertsetzung von Potenzialen

**Umsetzung in marktfähige Produkte und Dienstleistungen:** Konkreten Nutzen bringen Potenziale erst, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind:

- Ideen zur Inwertsetzung der Potenziale sind vorhanden.

- Möglichkeiten zur Umsetzung und exportorientierten Vermarktung<sup>8</sup> der Ideen in Form von innovativen und marktfähigen Produkten und Dienstleistungen werden geschaffen.

Die durchgeführten Regionalgespräche haben dabei folgendes gezeigt: Kleineräumig ausgestaltete Entscheidungsstrukturen und häufig auf die Erhaltung des Status quo ausgerichtete Denkmuster (Mentalitäten) führen in potenzialarmen Räumen oft dazu, dass die Chancen nicht genutzt werden können (siehe Tabelle 2—2). Potenzialarme Räume weisen also nicht zwingend einen Mangel an wertschöpfungsrelevanten Entwicklungspotenzialen auf, sondern vielmehr einen Mangel an innovativen Ideen und an Kapazitäten (Zeit, Know how, Kooperationsfähigkeit) zu deren Umsetzung („Inwertsetzungs-Kapazität“).

*Tabelle 2—2: Probleme bei der Inwertsetzung von Potenzialen in potenzialarmen Räumen*

Entscheidungsstrukturen	Mentalität und Akteurverhalten
<p>Zu viele und zu verzettelte Institutionen innerhalb der Regionen im Allgemeinen und der potenzialarmen Räume im Spezifischen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinden: Vielzahl an politischen Gemeinden, hoch gewichtete Gemeindeautonomie, mehrere Koordinations-Zwischenstufen (zum Beispiel Treffen der GemeindepräsidentInnen), zunehmende Überwälzung von Aufgaben an Gemeinden führt zu einer finanziellen und institutionellen Überforderung der Gemeinden.</li> <li>• Vielzahl wenig koordinierter Verbände, zahlreiche Zweckverbände</li> <li>• Tourismus: unübersichtliche Strukturen.</li> </ul> <p>Komplexität der Anforderungen und Bewilligungsverfahren für Investitionen verschiedener Art:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lange Dauer mit ungewissem Ausgang (u.a. auf Grund von Beschwerden durch auswärtige Dritte).</li> <li>• Unkenntnis der komplexen Verfahrensabläufe und dadurch Zeitverluste</li> </ul>	<p>Geringe Anzahl „unternehmerischer Köpfe“, d.h. innovativer, unternehmerisch orientierter Persönlichkeiten, die in der Lage sind, Potenziale zu erkennen, aufzugreifen und in marktfähige Produkte und Dienstleistungen umzusetzen.</p> <p>Zukunftsgerichtete Aktivitäten müssen häufig im Nebenamt vorangetrieben werden, was zu Lasten des Hauptgeschäftes geht (zum Beispiel vermehrter Agrotourismus in der Landwirtschaft), wozu die Kapazitäten nicht ausreichen.</p> <p>Einzelkämpfertum, wenig ausgeprägter Kooperationswille (Gemeinden und Unternehmen miteinander bzw. untereinander), kaum Allianzen für Entwicklungsprojekte.</p> <p>Identifikation mit dem Tourismus im Sinne der touristischen Nutzung vorhandener Potenziale ist vielfach wenig ausgeprägt</p> <p>Auf Grund der Entwicklung tendenziell deprimierende Stimmung statt Aufbruchstimmung</p> <p>Anreize sind nicht genügend stark vorhanden, um sich aktiver um die Zukunft zu kümmern, zu kooperieren und Projekte voranzutreiben, Probleme sind häufig zu wenig präsent (Entwicklungsverlauf des Raumes wird als nicht existenzbedrohend beurteilt) und werden daher kaum als dringend wahrgenommen.</p> <p>Unpassende Projektideen infolge fehlender Kenntnisse über Gesamtzusammenhänge</p>

Quelle: Regionalsgespräche in Projektphase I und II

<sup>8</sup> Exporte von Produkten und Dienstleistungen über die Regionsgrenzen hinaus, welches „frisches Geld“ in den regionalen Wirtschaftskreislauf bringt.

---

Vor dem Hintergrund dieser Auslegeordnung wird oftmals die Solidarität zwischen starken und schwachen Regionen angesprochen. (Transfer-) Leistung und die wie auch immer geartete Gegenleistung müssen in einem Gleichgewicht stehen, sofern auch in Zukunft starke Gebiete zur Entwicklung schwacher Gebiete beitragen sollen. Dies entbindet die schwachen Regionen deshalb nicht von der Eigenverantwortung, selber wertschöpfungsrelevante Projekte umzusetzen.

## 2.4 Zwischenfazit

**Zwei zentrale Aspekte:** Mit Blick auf die dargelegte Problemlage und die Potenziale müssen Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen zwei zentrale Punkte berücksichtigen:

- *Akteure stehen im Zentrum:* Die Akteurbasis, welche entwicklungsrelevante Potenziale in Umsätze und Einkommen umzusetzen vermag, ist in potenzialarmen Räumen tendenziell dünn. Aus Sicht des einzelnen Individuums wird der Entwicklungsverlauf eines Raumes zudem häufig nicht als existenzbedrohend wahrgenommen. Das Problembewusstsein ist zu wenig verbreitet, als dass Allianzen für Entwicklungsprojekte zustande kommen würden. Die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen ist vielmehr mit einem grossen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Ohne aktive Unterstützung, Koordination und Begleitung von Akteuren mit innovativen Ideen dürften viele davon nicht weiter verfolgt werden.
- *Die Ausstattung des Raumes mit wertschöpfungsrelevanten Potenzialen:* Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass jeder Raum über Potenziale verfügt. Deren Inwertsetzung wird aber dadurch erschwert, dass zum einen der Markt für öffentliche Güter bisher wenig Einnahmen bringt (dies betrifft insbesondere die Inwertsetzung von Kulturlandschafts- und Naturraumpotenzialen). Zum anderen gestaltet sich die Differenzierung auf Märkten für private Güter als sehr schwierig. Einzigartigkeit im Bereich der Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale zu erreichen und zu kommunizieren stellt eine grosse Herausforderung dar und steht in starkem Wettbewerb zu anderen Räumen.

---

## 3 Umgang mit potenzialarmen Räumen: Methodik

**Umgang heisst Koordination:** Zahlreiche Politikbereiche beeinflussen und prägen die Entwicklung von potenzialarmen Räumen. Bezogen auf die finanziellen Mittel macht die Regionalpolitik im engeren Sinn nur einen sehr geringen Anteil aus. In potenzialarmen Räumen fallen Politikbereiche wie Verkehr, Bildung und Gesundheit im Zusammenhang mit der Grundversorgung sowie Strategien zur zukünftigen räumlichen Entwicklung besonders stark ins Gewicht. Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen dürfen daher nicht ausschliesslich auf die Regionalpolitik im engeren Sinne fokussieren. Vielmehr müssen sie mit allen relevanten Politikbereichen koordiniert sein und sich auf die Erreichung eines klar definierten und breit abgestützten Entwicklungszieles ausrichten.

Dieses Kapitel zeigt auf, welche grundsätzlichen Entwicklungsmuster in Frage kommen (Kapitel 3.1), welche Faktoren bestimmen, welches das realistischste Entwicklungsziel für einen bestimmten potenzialarmen Raum ist (Kapitel 3.2) und wer den Entscheid über das konkrete Entwicklungsziel für einen potenzialarmen Raum fällen soll (Kapitel 3.3).

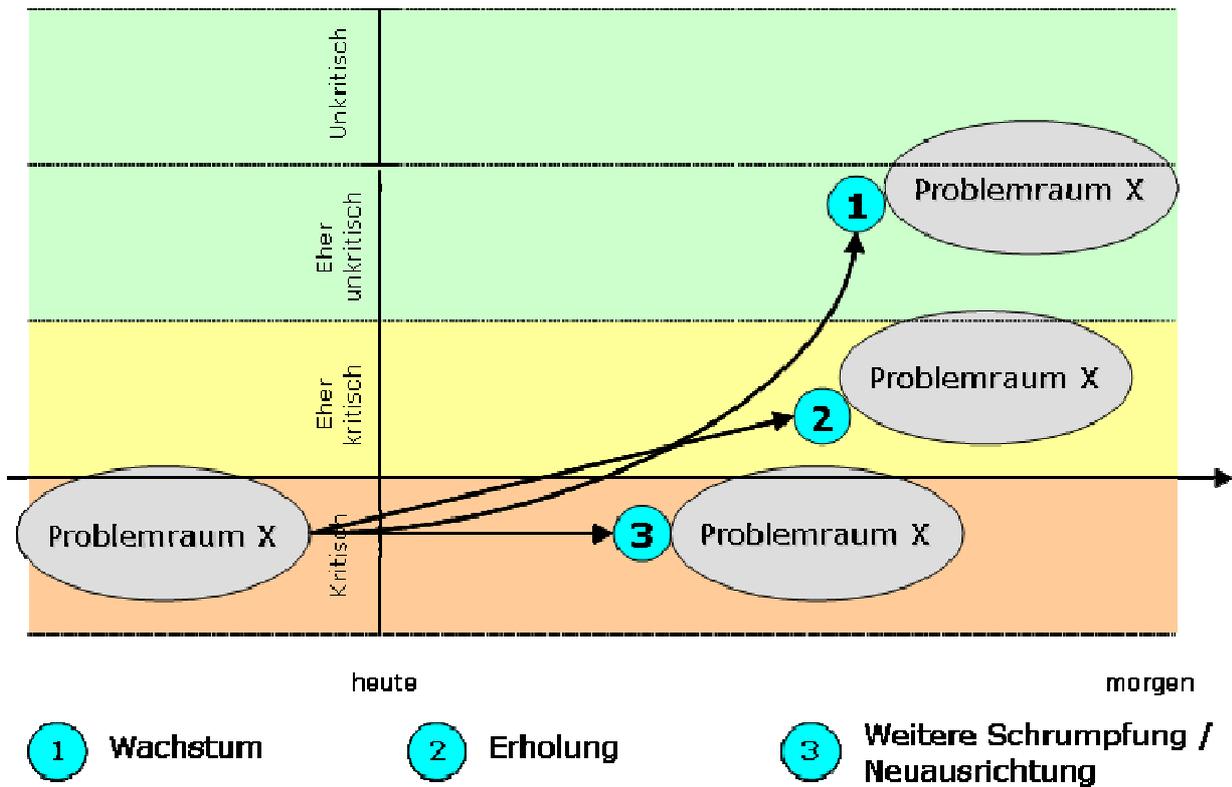
### 3.1 Entwicklungsmuster

**Drei Entwicklungsmuster:** Die in Projektphase I entwickelte Methodik teilt die Gemeinden in die Kategorien kritisch, eher kritisch, eher unkritisch und unkritisch ein.<sup>9</sup> Für potenzialarme Räume, d.h. für kritische Gemeinden und ihr räumliches Umfeld können drei grobe Entwicklungsmuster skizziert werden (vgl. Abbildung 3-1): „Wachstum“, „Erholung“ sowie „weitere Schrumpfung / Neuausrichtung“. Daraus abzuleiten sind, in einem Entscheidungsprozess mit den Betroffenen selbst, die Entwicklungsziele, die für einen potenzialarmen Raum bzw. Teilgebiete davon das Leitmotiv für die weitere Entwicklung vorgeben.

---

<sup>9</sup> Vgl. Berichte Phase 1: Cavelti und Kopainsky 2006, Cavelti und Flury 2006.

Abbildung 3-1: Grundsätzliche Entwicklungsmuster potenzialarmer Räume (paR)



Die drei Entwicklungsmuster können wie folgt präzisiert werden:

- 1. Wachstum:** Die negative Abwärtsspirale kann gestoppt und sogar eine spürbar positive Entwicklung eingeleitet werden. Die Indikatorenwerte zeigen nach oben und erreichen das Niveau von (eher) unkritischen Gemeinden.
- 2. Erholung:** Dieses Entwicklungsmuster liegt etwas unterhalb des unter 1. beschriebenen Musters. Die Abwärtsspirale kann gestoppt werden. Die weitere Entwicklung verläuft weder besonders gut noch schlecht; sie erlaubt es jedoch, dass sich der Raum aus der unmittelbaren sozioökonomischen Gefahrenzone bewegen kann. Eine detaillierte Beschreibung dieses Entwicklungsziels fällt allerdings schwer, da sehr unterschiedliche Teilausprägungen denkbar sind. Besiedlung und Wirtschaftsaktivitäten können aber stabilisiert werden; allenfalls auf einem gegenüber heute tieferen Niveau.

Die Entwicklungsmuster 1 und 2 dürften in der Realität nahe beieinander liegen und quantitativ kaum unterscheidbar sein.

Wenn im vorliegenden Zusammenhang von Wachstum und Erholung die Rede ist, so bezieht sich dies ausschliesslich auf die ökonomische Wertschöpfung. Im Bewusstsein um die Existenz weiterer Aspekte von Wertschöpfung im sozialen oder ökologischen Sinn, wird hier die grundlegende Bedeutung der Schaffung wirtschaftlicher Werte betont. Diese

---

bilden eine der unabdingbaren Grundlagen für den langfristigen Fortbestand eines Lebensraums.

Aus einer solchen wirtschaftlichen Perspektive sind Entwicklungsmuster, welche Wachstum oder Erholung verfolgen, prinzipiell nur dann Erfolg versprechend, wenn auf der Grundlage regionaler Potenziale vermarktbar Produkte und Dienstleistungen geschaffen werden, welche Gelder von aussen in den Raum leiten und dadurch Arbeitsplätze sichern oder neu schaffen. Einen ähnlichen Effekt können Strategien haben, welche Importe substituieren und das Geld im regionalen Kreislauf belassen (zum Beispiel einheimische Holzenergie statt importiertes Heizöl) oder solche, welche neue Gelder von aussen generieren (zum Beispiel Wasserzinsen oder Spenden), die für Entwicklungsprojekte eingesetzt werden. Nur durch ein ausreichend grosses Beschäftigungsangebot lassen sich letztlich Abwanderungstendenzen eindämmen. Anhand eines plausiblen und praxisnahen Rechenbeispiels aus der Landwirtschaft zeigt sich, dass bereits für die Sicherung bzw. den Ersatz von einigen wenigen verloren gegangenen Arbeitsplätzen namhafte zusätzliche Exportumsätze erzielt werden müssen. Konkret darf davon ausgegangen werden, dass Exporterlöse von rund 1 Mio. CHF pro Jahr generiert werden müssten, um die Sicherung/Schaffung von zehn Arbeitsplätzen zu ermöglichen.<sup>10</sup>

3. *Weitere Schrumpfung oder Neuausrichtung*: Der potenzialarme Raum entwickelt sich in diesem Entwicklungsmuster weiter wie bisher, d.h. er verbleibt im kritischen Bereich. Die absehbare weitere Schrumpfung bildet damit das Gegenstück zum Wachstum. Das Schrumpfungs-Phänomen kann aber auch als Neuausrichtung eines Raumes verstanden werden. Denn längerfristig wird der Raum eine neue Funktion übernehmen, auf die er sich bereits heute bewusst ausrichten kann.

Im Gegensatz zu Strategien, die eine Stärkung der sozio-ökonomischen Situation von potenzialarmen Räumen anstreben (Muster 1 und 2), soll im Trendfortschreibungs-Muster (Muster 3) die drehende Abwärtsspirale nicht mehr gestoppt werden; der Raum soll bewusst auf eine neue Zielsetzung hin ausgerichtet werden.

## 3.2 Bestimmung des realistischen Entwicklungsmusters

**Personelle und zeitliche Kapazitäten:** Für die Einschätzung, welches Entwicklungsmuster für einen potenzialarmen Raum realistisch ist, muss jeder potenzialarme Raum in einem grösseren, funktionalen räumlichen Kontext betrachtet werden (siehe Kap. 4.2). Der entscheidende Bestimmungsfaktor besteht allerdings darin, ob genügend regionale und lokale Kapazitäten vorhanden sind, um einen Trendstopp (Erholung) oder eine Trendumkehr (Wachstum) einleiten zu können (vgl. Kapitel 2.4). Ausreichende personelle und zeitliche Kapazitäten sind unabdingbar, wenn es darum geht:<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Ein Rechenbeispiel befindet sich im Anhang.

<sup>11</sup> Diese Zusammenstellung von Erfolgsfaktoren basiert auf internationalen Erfahrungen im Rahmen der Arge Alp, vgl. Kopainsky/Cavelti/Giuliani 2007.

- 
- vorhandene Entwicklungspotenziale zu identifizieren und allenfalls neue zu schaffen,
  - Inwertsetzungsideen zu entwickeln und unternehmerisch umzusetzen,
  - Kooperationen einzugehen,
  - in Bevölkerung, Politik und Wirtschaft die Akzeptanz der Regionalentwicklung aufzubauen bzw. zu sichern.

Verfügen potenzialarme Räume über ein ausreichendes Akteurpotenzial, so erscheint ein Erholungs- oder Wachstumsmuster als realistisch. Ist dies nicht der Fall, so dürfte lediglich ein Schrumpfungs- bzw. Neuausrichtungspfad verbleiben. Es ist im Falle von ausreichenden Inwertsetzungs-Kapazitäten theoretisch nicht auszuschliessen, dass sich Akteure ebenfalls für ein Schrumpfungsmuster entscheiden.

**Mitbestimmung des potenzialarmen Raumes:** Mit Blick auf diesen Befund wird klar, dass die Beantwortung der Frage nach den realistischen Entwicklungsperspektiven nicht alleine anhand von statistischen Daten erfolgen kann. Vielmehr ist es erforderlich, die notwendigen Abschätzungen aufgrund von Erfahrungswerten vorzunehmen, die massgeblich von der (Selbst-) Einschätzung des Raumes mitbestimmt werden.

### **3.3 Entscheidungsträger bei der Bestimmung des Entwicklungsmusters**

**Wer entscheidet?:** Es stellt sich die Frage, wer zum Entscheid über das künftige Entwicklungsmuster eines potenzialarmen Raums befugt und fähig ist; wer mit anderen Worten darüber befinden kann, ob das Akteurpotenzial als genügend gross eingeschätzt wird oder nicht, ob man einen potenzialarmen Raum auf einen Erholungs- bzw. Wachstumskurs schicken kann oder ob die weitere Schrumpfung bzw. Neuausrichtung realistisch ist.

Für die Beantwortung dieser sensiblen Frage ist einerseits zu beurteilen, bei welchen Akteuren die wesentlichsten Steuerungsmöglichkeiten liegen und andererseits wie die Fähigkeiten und Wille zur Fällung – zuweilen harter – Zukunftsentscheide ausgeprägt ist.

#### **Ebene Kanton**

**Instrumentenkasten:** Die stärkste Steuerungsmöglichkeit des Kantons besteht über den Einsatz finanzieller Mittel. Er verfügt darüber hinaus über weitere wesentliche Instrumente, um die Entwicklungsrichtung beeinflussen zu können, wie zum Beispiel:

- Landwirtschaftspolitik im Bereich der Strukturverbesserungsmassnahmen (Mitfinanzierung von umfassenden gemeinschaftlichen Meliorationsmassnahmen und Anreize zu Güterzusammenlegungen) und der ökologisch orientierten Direktzahlungen,
- Künftige Bündner NFA, welche die Gemeinden einerseits ausreichend zur Aufgabenerfüllung ausstatten will und andererseits Anreize schafft, um Aufgaben gemeindeübergreifend wahrzunehmen,

- 
- Kantonale Richtplanung,
  - Bau und Betrieb von Schulanlagen, Bestimmung der minimalen/maximalen Klassengrößen, Höhe der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden, Subventionierung von Schülertransporten,
  - Mitfinanzierung und wichtige Impulse zur Angebotsgestaltung im öffentlichen Verkehr,
  - Erschliessung der Gemeinden durch Kantonsstrassen und deren Unterhalt.

Die Instrumente auf Ebene des Kantons sind bei unterschiedlichsten Politikbereichen angesiedelt.<sup>12</sup> Hinsichtlich Bundespolitiken ist der Spielraum in unterschiedlicher Ausprägung für den Kanton bereits heute vorhanden. Mit der Einführung der Bundes-NFA wird sich dieser in Zukunft noch vergrössern.

**Sektoralpolitische Koordination:** Damit der Kanton entsprechende Entscheide fällen kann, ist politischer Wille und ein gleichgerichteter Einsatz aller relevanten Instrumente vorausgesetzt. Dies stellt höchste Anforderungen an die kantonale Politik und die sektorpolitische Koordination (vgl. Kapitel 7) bzw. an das entscheidende Gremium (Parlament/Regierung). Faktisch geht es um Entscheide darüber, in welchen Gemeinden keine Investitionen mehr getätigt oder Versorgungsleistungen nicht mehr aufrechterhalten werden und in welchen dies noch weiterhin und wie der Fall sein soll. Die Amtsstellen können einen Entscheid der Regierung insofern unterstützen oder herausfordern, indem diese unter sich eine gut funktionierende sektorübergreifende Koordination zu pflegen verstehen (vgl. Kapitel 7).

Solche kantonalen Entscheide greifen in die Gemeindeautonomie ein. Das kantonale Gemeindegesetz Graubündens sieht zwar die Möglichkeit der Verfügung von Gemeindefusionen durch den Grossen Rat vor (vgl. Art. 94 Bündner Gemeindegesetz<sup>13</sup>), womit die Auflösung einzelner Gemeinden (durch Anschluss an eine andere Gemeinde) nicht mit einer juristisch unzulässigen Verletzung der Gemeindeautonomie verbunden sein muss. Die entsprechende Bestimmung ist auf Gemeinden in potenzialarmen Räumen gemünzt, in der Praxis bis anhin aber noch nicht angewendet worden.<sup>14</sup>

### **Ebene Region (Regionalverbände und Gemeinden)**

**Fehlende Kompetenzen und Mittel:** Gemäss Verfassung bzw. kantonalem Raumplanungsgesetz haben in Graubünden die Regionalverbände die Aufgabe, für eine nachhalti-

---

<sup>12</sup> Allg. Wirtschaftspolitik, Raumentwicklung, Landwirtschaftspolitik, Waldpolitik, Tourismuspolitik, Abwendung von Naturgefahren (Wasser, Lawinen), Natur- und Landschaftsschutz, Finanzpolitik, Bildung (Kindergarten, Volksschule, Berufsschulen), Energie, Verkehr, Gesundheitswesen (Spitäler, Pflegeheime, Prämienverbilligung, Rettungswesen), Förderung Kultur und Sprache, Denkmalpflege

<sup>13</sup> Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn a) eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Ressourcen) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen; b) das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist, sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.

<sup>14</sup> Der Kanton Uri kennt derzeit keine vergleichbaren Gesetzesinstrumente. Eine kantonsinterne Debatte ist allerdings im Gang.

---

ge räumliche Entwicklung in ihrem Gebiet zu sorgen. Die Regionalverbände befassen sich dazu mit einer Vielzahl von regionalen Planungsaufgaben im Rahmen der regionalen Richtplanung. Die planerischen Instrumente auf regionaler Ebene sind damit grundsätzlich vorhanden. Es fehlen den Regionalverbänden jedoch die Kompetenzen und Mittel zur Durchsetzung. Folgende Voraussetzungen müssten dazu gegeben sein:

- Die Regionalverbände müssten Aufgaben- und Mitentscheidungs-Kompetenzen *von den Gemeinden* (zum Beispiel im Rahmen der Bündner NFA) und vom Kanton übertragen erhalten: Die Region müsste Prioritäten setzen können, wenn es um Investitionsentscheide geht, zum Beispiel um den Standort von Schulen oder um den Entscheid, welche Strassen mit den verfügbaren Mitteln unterhalten und ausgebaut werden.
- Die Regionalverbände müssten finanzielle Mittel vom Kanton übertragen erhalten: Die Region wäre dann in der Lage, die innerregionale Entwicklung über den finanziellen Mitteleinsatz zu steuern. Sie bräuchte dazu nicht zweckgebundene Mittel vom Kanton im Sinne eines Globalbudgets.

**Beurteilung durch Region:** Eine institutionelle Stärkung der Regionsebene im Kanton Graubünden dürfte derzeit politisch kaum durchsetzbar sein.<sup>15</sup> Auf Grund der ihnen zugewiesenen Aufgaben und ihrer bisherigen Erfahrungen dürften die Regionalverbände grundsätzlich in der Lage sein, eine Beurteilung der realistischen Entwicklungsrichtung von in ihr liegenden potenzialarmen Räumen abzugeben.<sup>16</sup> Die Region kann einerseits pragmatisch aufgrund von Erfahrungen und Abschätzungen beurteilen oder aufgrund eingehender Analysen. Die Region ist dabei herausgefordert, aktiv Überlegungen anzustellen über Zusammensetzung und Funktionen der eigenen Teilräume (vgl. Kapitel 4.2). Die Fragestellung reicht dabei deutlich über die bisherigen Entwicklungskonzepte hinaus, erfordert eine sachlich-nüchterne Analyse und eine konsequente Interpretation. Denkbar ist, dass dazu die bereits heute und künftig verfügbaren Instrumente als Anreize gezielt eingesetzt werden. Zum Beispiel:

- Finanzielle Förderung der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, Zielsetzungen und Strategien für die potenzialarmen Räume durch den Kanton im Rahmen des NRP-Umsetzungsprogrammes und mit dem Ziel einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung,
- Bemessung der Mittelvergabe (zum Beispiel im Rahmen NRP) am Vorliegen einer räumlich abgestimmten „Koordinationsgrundlage“ (Bonus-Malus-System),
- Beiträge aus dem landwirtschaftlichen Instrumentarium (zum Beispiel gemäss Art. 93 1c LwG<sup>17</sup>, Vermarktungsprojekte),
- Anreize zur gemeindeübergreifenden Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Bündner NFA,

---

<sup>15</sup> Vgl. Diskussion um die neue Kantonsverfassung.

<sup>16</sup> Im Kanton Uri ist diese Kompetenz beim Kanton angesiedelt.

<sup>17</sup> Art. 93 1c LwG, in Kraft seit 01.01.2004: „Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge für die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist.“

- 
- Konsequenterer Einfordernis der Erfordernis der „nachhaltigen räumlichen Entwicklung“ im Rahmen der Regionalplanung (vgl. Art. 17 Raumplanungsgesetz Kanton Graubünden) und Umsetzung durch alle kantonalen Stellen.

Die Ergebnisse könnten letztlich im Sinne einer „Koordinationsgrundlage“ bereitgestellt werden, welche die Basis für sämtliche regionalen Planungen darstellt. Die Festlegungen im Rahmen einer solchen Planungs- und Entscheidungsgrundlage setzen ein hohes Bewusstsein über die Möglichkeiten und Unmöglichkeiten bezüglich der zukünftigen Entwicklung und die Nutzung des vorhandenen raumplanerischen Instrumentariums voraus. Erst dieses Bewusstsein und die Akzeptanz werden – mitunter harte – planerische Entscheide ermöglichen.

### **Ebene Bund**

**Bundesziele sicherstellen:** Die verschiedenen entwicklungsrelevanten Bundespolitiken werden in Zukunft wichtige Partner bei der Umsetzung kantonaler bzw. regionaler Ziele sein. Werden innerhalb des Kantons wichtige Entscheide über die künftige Entwicklung potenzialarmer Räume getroffen, so ist der Bund mindestens zu konsultieren. Damit ist zu verhindern, dass Bundesziele nicht mehr erfüllt werden können. Bundesziele stellen zum Beispiel der Biotopschutz, Naturgefahrenschutz oder die Sicherung von Verkehrsinfrastrukturen dar.

## **3.4 Fazit**

Weder Kanton, Region (Regionalverbände), Gemeinde noch Bund verfügen alleine für sich über ausreichende Kompetenzen und Legitimität, um richtungsweisende Entscheide über potenzialarme Räume treffen und umsetzen zu können. Gemäss dem kantonalen Raumplanungsgesetz erfüllen Gemeinden, Regionalverbände und Kanton ihre Aufgaben im gegenseitigen Einvernehmen und stimmen ihre Grundlagen, Planungen und raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander und mit den Grundlagen, Konzepten und Sachplanungen des Bundes ab. Der Entscheid, ob einem potenzialarmen Raum ein Erholungs- oder Wachstumspfad zugetraut wird oder eher das Entwicklungsmuster einer Schrumpfung in Betracht gezogen werden muss, ist demnach ein gemeinsamer Entscheid von Region (in der die Gemeinden vertreten sind), Kanton und Bund. Der Kanton ist dabei die massgebliche Triebfeder; Region und Gemeinden sind wichtige Mitbestimmungspartner und dem Bund kommt ein Vetorecht zu, sofern Bundesziele betroffen sind.

Die Situation im Kanton Uri ist insofern spezieller Natur, als dass dieser nur schon dank seiner Fläche und Einwohnerzahl übersichtlich ist und mit dem Regionalentwicklungsverband Uri über eine einzige Regionalorganisation verfügt, welche für die regionale Entwicklung zuständig ist.

---

## 4 Strategioptionen im Überblick

### 4.1 Drei Grundhaltungen gegenüber potenzialarmen Räumen

**Lagebeurteilung und Entwicklungsziel bestimmen Strategie:** Die Frage nach einer geeigneten Strategie für den Umgang mit potenzialarmen Räumen hängt von der Lagebeurteilung und der Wahl des Entwicklungsziels ab, welches sich aus dem realistischen Entwicklungsmuster ableiten lässt (vgl. Kap. 3.2). Grundlagen für die nachfolgend skizzierten Strategioptionen stellen dar:

- Regionsgespräche, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt geführt wurden,
- Sammlung und Auswertung von nationalen und internationalen Fallbeispielen,
- Auswertung internationaler Erfahrungen im Umgang mit schwachen Räumen.<sup>18</sup>

Vereinfacht lassen sich drei Grundeinstellungen im Umgang mit potenzialarmen Räumen festhalten.

- *„Gleichbehandlung“*: Diese Haltung bedeutet, dass keine speziellen Massnahmen für potenzialarme Räume definiert und ergriffen werden, d.h. aktiv werden keine Strategien für potenzialarme Räume entwickelt und umgesetzt. Bezogen auf die Neue Regionalpolitik heisst dies, dass sie zentrenorientiert ausgestaltet wird, aber kaum Antworten und Instrumente für die spezifischen Problemlagen potenzialarmer Räume entwickelt.
- *„Koordinierte Entwicklung“*: Diese Grundeinstellung unterscheidet sich von der bisherigen Praxis durch eine starke Betonung der Koordination. Kompetente Akteure der Regionalentwicklung bündeln und fokussieren die bestehenden Anstrengungen zur Inwertsetzung regionaler Potenziale. Eine wichtige Rolle kommt dabei auch der Motivation und Unterstützung von weiteren Akteuren zu, die mit neuen, aber noch nicht umgesetzten Ideen einen Beitrag zur wirtschaftlichen Weiterentwicklung des Raumes leisten können.
- *„Nutzung neuer Potenziale“*: Im Gegensatz zu den beiden anderen Grundeinstellungen geht diese Haltung von einem grundsätzlich anderen Wirkungsansatz aus. Sie trachtet danach, die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung markant zu verändern und dadurch neue Potenziale entstehen zu lassen, zu schaffen oder bestehende Potenziale besser in Wert zu setzen.

Abbildung 4-1 nimmt die für potenzialarme Räume denkbaren Entwicklungsmuster (Wachstum, Erholung, Schrumpfung) wieder auf und stellt sie den oben dargelegten Grundeinstellungen gegenüber. Die Abbildung wird ergänzt mit möglichen Entwicklungsstrategien, welche in den nachfolgenden Kapiteln 5 und 6 eingehender dargestellt werden.

---

<sup>18</sup> vgl. Kopainsky/Cavelti/Giuliani 2007.

Abbildung 4-1: Entwicklungsstrategien für potenzialarme Räume

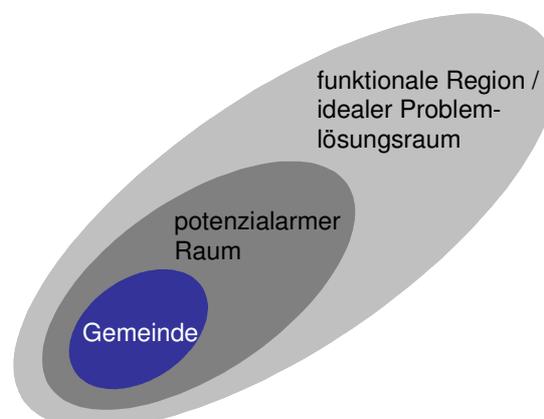
	Grundhaltungen		
	1	2	3
	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen <i>Inwertsetzungs-Kapazitäten fehlen</i>	Reguläre Förderung gemäss NRP (Kap. 5.1)	Begleitung des Schrumpfprozesses (Kap. 5.2)	Entstehung neuer Potenziale (Kap. 5.3)
Erholen/ Wachsen <i>Inwertsetzungs-Kapazitäten vorhanden</i>	Reguläre Förderung gemäss NRP (Kap. 6.1)	innovationsorientierte Standortentwicklung (Kap. 6.2)	Schaffung neuer Potenziale (Kap. 6.3)
Orientierung an neuen Potenzialen und Instrumenten, politische Innovation			
Orientierung an bestehenden Potenzialen, Instrumenten und politischer Praxis			

## 4.2 Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Strategieoptionen: Optimale Problemlösungsräume

**Funktionale Verflechtungen über potenzialarme Räume hinaus:** Die Strategien für potenzialarme Räume dürfen sich nicht zu eng an den politisch-administrativen Grenzen der betroffenen Gebiete orientieren. Lösungen müssen in einem grösseren räumlichen Kontext gesucht werden, womit die zahlreichen funktionalen Verflechtungen berücksichtigt werden können. Dieser Raum soll als „Problemlösungsraum“ bezeichnet werden (vgl. Abbildung 4-2). Regionalzentren und subregionale Zentren spielen dabei eine entscheidende Rolle. Die potenzialarmen Räume sind über funktionale Beziehungen wie beispielsweise Pendlerbewegungen in die umliegende Region eingebunden. Lösungen haben sich im Interesse von Wirksamkeit und Effizienz an funktionalen Realitäten zu orientieren. Es ist in den meisten Fällen weder sinnvoll noch realistisch, einzelne kritische Gemeinden und potenzialarme Räume ausschliesslich über lokale, d.h. isolierte und nicht zumindest regional vernetzte wirtschaftliche Aktivitäten zu entwickeln (zu geringe Wertschöpfungsmöglichkeiten, vgl. Rechenbeispiel im Anhang). Begründung:

- Einzelne Gemeinden oder nur kleine Gruppen von Gemeinden – gerade in potenzialarmen Räumen – sind auf Grund ihrer Grösse häufig nicht in der Lage, Probleme selbst zu lösen. Nur das Handeln in grösseren Räumen verspricht einen optimalen Einsatz von Ressourcen, auch personeller Art.
- Dem Problemlösungsraum kann es auch eher gelingen, in Bezug auf die nationalen und internationalen Märkte bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen wettbewerbsfähig zu sein und zu bleiben, sofern er seine Ressourcen konzentriert einsetzen kann. Es muss also in erster Linie darum gehen, die Region als Ganzes zu stärken und damit sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Kraft erhöht wird. Im Kontext eines Problemlösungsraums lassen sich die Fragen zu potenzialarmen Räumen effizienter und wirkungsvoller angehen.
- Die potenzialarmen Räume übernehmen im grösseren regionalen Kontext bzw. im Problemlösungsraum gewisse Funktionen (zum Beispiel Schwerpunkte in der Landwirtschaft, als Erholungsraum oder in den Bereichen sanfter Tourismus, Kleingewerbe und Wohnen). Um diese Funktion wahrnehmen zu können, müssen die Siedlungsvoraussetzungen im Problemlösungsraum erhalten bleiben (insb. Erschliessung, Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs u.ä.).
- Selbst im Fall des Schrumpfungs- oder Neuausrichtungsmusters steht die Stärkung der Region als Ganzes im Vordergrund. Abwanderung wird in diesem Falle akzeptiert als notwendige Bedingung für eine starke Region, für einen starken Problemlösungsraum. Vor dem Hintergrund der Überlegung, dass nur eine starke Region langfristig in der Lage ist, genügend Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Bevölkerung anzubieten, kann es notwendig sein, gewisse Investitionen regional zu konzentrieren. Rückzug beinhaltet in der einen oder anderen Form immer den Entscheid, gewisse Investitionen nicht mehr zu tätigen. Somit können sowohl die Wirksamkeit der Investitionen erhöht als auch die Mitteleffizienz gesteigert werden.

*Abbildung 4-2: Räumliche Betrachtungsebenen für die Formulierung und Umsetzung von Strategien für potenzialarme Räume*



Quelle: eigene Darstellung

---

**Funktionale Problemlösungsräume als Teil der Gesamtregion:** Wenn im weiteren Verlauf dieses Berichts von „Problemlösungsräumen“ gesprochen wird, so steht dahinter ein ganz bestimmtes, nämlich funktionales Verständnis des Regionsbegriffs. Gruppen von Ortschaften werden als Regionen bezeichnet, wenn sie in der Erfüllung ihrer alltäglichen Funktionen stark zusammenhängen. Dies beinhaltet, dass Einwohner einer Regionsgemeinde in andere Orte der Region zur Arbeit pendeln, dort ihre Einkäufe erledigen oder ihre Freizeit verbringen. Innerhalb der Region entwickeln sich Orte zu Zentren bzw. Subzentren. Diesem primär ökonomisch, d.h. von wirtschaftlichen Zusammenhängen geprägten Verständnis der Region stehen verschiedene weitere mögliche Dimensionen von Regionen gegenüber, wobei die verschiedenen Dimensionen sich in ihrer Bedeutung häufig überschneiden und sich gegenseitig stark beeinflussen:

- Topographische Dimension: Talschaften. Je nach Detaillierungsgrad kann unter einer Talschaft eine Region wie das Lugnez oder wie die Surselva verstanden werden.
- Soziale Dimension: Identifikation der Bewohner über Sprache, Kultur, „Zugehörigkeit“.
- Politisch-administrative Dimension: überkommunale Ebene wie Regionen.

**Koordination im Problemlösungsraum:** Innerhalb der Problemlösungsräume ist ein koordiniertes Vorgehen sowohl bei der Umsetzung von Erholungs-, Wachstums- als auch von Schrumpfsstrategien unabdingbar. Der Problemlösungsraum orientiert sich dazu an klaren territorialen Zielsetzungen, welche im Rahmen der regionalen Richtplanung demokratisch definiert werden und welche sich aus dem gewählten Entwicklungsmuster ableiten lassen. Sie bilden die Vorgaben zur optimierten Verteilung der Raumfunktionen, für das koordinierte Handeln der Akteure sowie der gemeinsamen Ausrichtung der Prozesse. Tabelle 4-1 stellt diese Aspekte im Überblick dar.

Tabelle 4-1: Abstimmung von Akteuren, Raumfunktionen und Prozessen innerhalb eines Problemlösungsraums

Akteure spielen eine Rolle ...	... zur Erfüllung von <b>Raumfunktionen</b> ... <sup>19</sup>	... und damit angesprochene <b>Prozesse</b> <sup>20</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>öffentliche Hand</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gemeinden</li> <li>○ Regionen bzw. Verbände</li> <li>○ Kanton(e)</li> <li>○ Bund</li> </ul> </li> <li>• <b>Gesellschaft</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bevölkerung</li> <li>○ Besucher (Touristen)</li> <li>○ Politische Parteien</li> <li>○ Regionale Vereine und Interessengruppen</li> </ul> </li> <li>• <b>Wirtschaft</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Einzelunternehmen (insbesondere aus den Branchen Landwirtschaft, Gastgewerbe/Tourismus, Industrie/Gewerbe)</li> <li>○ Unternehmervereinigungen (zum Beispiel Gewerbevereine, landwirtschaftliche Interessengemeinschaften)</li> <li>○ Promotionsorganisationen, insbesondere im Tourismus</li> </ul> </li> <li>• <b>Raumentwicklung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Grundeigentümer (u.a. Korporationen)</li> <li>○ Regionen als regionale Planungsverbände mit Gemeinden</li> <li>○ Bauunternehmungen / Immobilienfirmen</li> <li>○ Umweltschutzorganisationen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnen</li> <li>• Arbeiten</li> <li>• Sich versorgen</li> <li>• Sich bilden</li> <li>• Freizeitverhalten</li> <li>• Verkehr und Kommunikation<sup>21</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestalten</li> <li>• Lenken</li> <li>• Steuern</li> <li>• Weiterentwickeln</li> </ul>

<sup>19</sup> Vgl. Brösse 1995, Leser 1997.

<sup>20</sup> Vgl. Bieger et al. 2004: 11.

<sup>21</sup> Verkehr und Kommunikation sind streng genommen keine „Grunddaseinsfunktionen“, sondern zu deren Ermöglichung notwendige Hilfsfunktionen.

Akteure spielen eine Rolle ...	... zur Erfüllung von <b>Raumfunktionen</b> ... <sup>19</sup>	... und damit angesprochene <b>Prozesse</b> <sup>20</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Infrastruktur/Grundversorgung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Unternehmen des öffentlichen Verkehrs</li> <li>○ Elektrizitätsversorgung</li> <li>○ Wasserversorgung / Abwasserentsorgung</li> </ul> </li> <li>• <b>Telekommunikation</b></li> </ul>		

**Modell funktionstüchtige Region:** Eine starke Koordination soll also dafür sorgen, dass obgenannte Akteurguppen in einem Problemlösungsraum sich auf ein territoriales Entwicklungsziel hin ausrichten. Ebenfalls gilt es, die bisherige Verteilung der Raumfunktionen auf dieses neue Ziel hin zu orientieren. Die bisherigen kleinräumigen Strukturen sind dazu nicht zweckdienlich; es bedarf nach einem effizienteren Regionenmodell. Die Bereinigung der politischen Strukturen ist notwendig. Die folgende Tabelle 4-2 legt im Detail dar, welche Raumfunktionen mit welchem Effekt (von der Ist-Situation zum Soll-Zustand) und mit welchen Instrumenten optimaler verteilt werden können. Ebenfalls wird festgehalten, welches dabei kritische Erfolgsgrößen sind.

Tabelle 4-2: Elemente einer regional abgestimmten Funktionsteilung – effizientes Regionenmodell

<b>Funktionen</b>	<b>Ist-Situation</b>	<b>Soll-Situation</b>	<b>Kritische Grössen für Umsetzung</b>	<b>Instrumente für Umsetzung</b>
Wohnen	Erstwohngebiete pro Gemeinde in Zonenplänen festgelegt	(Neu-) Festlegung von Erstwohngebieten auf regionaler Ebene (Problemlösungsraum, primäre Grundsätze im Richtplan)	Regionales Zentrum und subregionale Zentren mit Pendler-einzugsgebiet als Voraussetzung für Wohnfunktion  Zumutbare Pendeldistanz (Fahrzeit) von ca. 30 Minuten pro Weg (Basis: Siedlungsbericht GR)	Flächenabtausch und freiwilliger Steuerausgleich zwischen Gemeinden  Konfliktregelung Nutzungskonflikte Landwirtschaft – attraktive Wohnlagen
	Zweitwohngebiete in einzelnen Gemeinde in Zonenplänen festgelegt	(Neu-) Festlegung von Zweitwohngebieten auf regionaler Ebene (Grundsätze über die Nutzung bestimmter Bausubstanzen)	Ortsbildschutz (Ensemble-schutz), Marktnachfrage	Konfliktregelung Nutzungskonflikte Landwirtschaft – attraktive Wohnlagen  Lenkungsinstrumentarium regional
Arbeiten	Zentren mit regionaler Bedeutung  Subregionale Zentren	Stärkung des regionalen Zentrums  Stärkung der subregionalen Zentren	Regionales Zentrum und subregionale Zentren mit Pendler-einzugsgebiet  Wirksamkeit innovationsorientierte Wirtschaftsförderung ab einem Einzugsgebiet von	Standortförderung gemäss NRP  Ansiedlung von Unternehmen

Funktionen	Ist-Situation	Soll-Situation	Kritische Grössen für Umsetzung	Instrumente für Umsetzung
			<p>40'000-50'000 Einwohnern (für viele potenzialarme Räume heisst das, dass sie im Einzugsgebiet von Zentren in anderen Kantonen (Tessin) oder anderen Ländern (Italien) betrachtet werden müssen).<sup>22</sup></p> <p>Hohe Wertschöpfung in der Regionalen Wirtschaft (dank hohem Wertschöpfungsmultiplikator aus Unternehmensverflechtungen) wird erst ab einer Regionsgrösse von 5'000-10'000 Einwohnern möglich. Unter dieser Schwelle fallen die innerregionalen Wertschöpfungsketten zu kurz aus (Giuliani und Buchli 2006).</p>	
	Industrie- und Gewerbegebiete pro Gemeinde in Zonenplänen und regional in regionaler	(Neu-) Festlegung von Gebieten für Gewerbe und Dienstleistungen auf subregionaler		Konfliktregelung Nutzungskonflikte Landwirtschaft – übrige

<sup>22</sup> Erfahrungswert aus Innovationsförderungsmassnahmen in den Mitgliedsländern der Arge Alp (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer), vgl. hierzu das parallel zum Bündner/Urner Projekt gelaufene Projekt „Potenzialarme Räume – Umgang mit ungenutzten Potenzialen. Instrumente und Erfahrungen in den Mitgliedsländern der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer Arge Alp“ (vgl. Kopainsky/Cavelti/Giuliani 2007).

<b>Funktionen</b>	<b>Ist-Situation</b>	<b>Soll-Situation</b>	<b>Kritische Grössen für Umsetzung</b>	<b>Instrumente für Umsetzung</b>
	Richtplanung festgelegt	Ebene		Wirtschaft Regionale Richtplanung Flächenabtausch und Steuer- ausgleich zwischen Gemeinden Gezielter Mitteleinsatz für das Regionalzentrum
	Hauptsächlich kommunale Meliorationen in der Landwirtschaft	Überkommunale Meliorationen Landwirtschaft	Kosten-Nutzen-Verhältnis von Meliorationen	Optimierung im Hinblick auf die Funktionen rationelle Produktion, Landschaftspflege und ökologische Vernetzung  Differenzierte Behandlung von Betriebsstandorten je nach Entwicklungsziel (Schrumpfen vs. Erholung/Wachsen)
Versorgung, öffentliche Dienstleistungen	Zusammenschluss gewisser Verwaltungsaufgaben wie Zivilstandsamt, Betreuung, Fürsorge und Vormundschaft	Professionalisierung der Verwaltung auf Ebene Problemlösungsraum, regionale Zusammenarbeit (z.B. regionales Bauamt, Koordination der Baureglemente)	Möglichkeit zur Besetzung politischer Ämter durch Personen vor Ort	
	Kommunale Suche nach Lösungen für Post-	Überkommunale Regelung von Post-Dienstleistungen		Kombinationen Dienstleistungsangebot (zum Beispiel

<b>Funktionen</b>	<b>Ist-Situation</b>	<b>Soll-Situation</b>	<b>Kritische Größen für Umsetzung</b>	<b>Instrumente für Umsetzung</b>
	Dienstleistungen			Post und Laden)
	Überkommunale Regelung von Ver- und Entsorgung	Überkommunale Regelung von Ver- und Entsorgung	Steuersubstrat zur Tätigkeit von Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen in Versorgung und Entsorgung durch Gemeinde(verband)	
	Überkommunale Regelung der medizinischen Versorgung (Spitex, Alters- und Pflegeheim, Krankenhaus)	Überkommunale Regelung der medizinischen Versorgung (Spitex, Alters- und Pflegeheim, Krankenhaus)	Effiziente Leistungserbringung (gemessen an Benchmarks)	
Versorgung, private Dienstleistungen	Kommunale Suche nach Lösungen für Versorgungsleistungen	Sicherung der Versorgung mit Läden, Restaurants, Banken, medizinischer Versorgung (Ärzte, Apotheken) auf Ebene Problemlösungsraum koordiniert	Je nach Angebotsmodell und Konsumverhalten	<p>Kombinationen Dienstleistungsangebot in Dienstleistungszentren über mehrere Gemeinden hinweg</p> <p>Distributionsautomaten in Klein- und Kleinstgemeinden</p> <p>Leistungsaufträge zwischen öffentlicher Hand und Privaten</p> <p>Warenbestellung per Internet &amp; Lieferservice</p> <p>Vor-Ort Sprechstunden</p> <p>Mobile Bibliotheken</p>

<b>Funktionen</b>	<b>Ist-Situation</b>	<b>Soll-Situation</b>	<b>Kritische Grössen für Umsetzung</b>	<b>Instrumente für Umsetzung</b>
Bildung	Schulverbände	(Neu-) Festlegung von Schulstandorten zur Sicherung eines qualitativ hoch stehenden Schulangebotes in der Region (Schulbildung, Berufsbildung)	Je nach Schulstufe	Schulbus statt Schule
Freizeit	Hohe Anzahl an Tourismusorganisationen	Strukturbereinigung in den Tourismusorganisationen		Anreizstrukturen (vgl. Förderung von Destinationsmanagement-Organisationen im Tourismus)
	Festlegung von Gebieten für die touristische Nutzung	(Neu-) Festlegung von Gebieten für die touristische Nutzung		Gemeinsame Entwicklung der Freizeitangebote im Bereich Erholung
Verkehr und Kommunikation		Interkommunal, auf den eingeschlagenen Entwicklungspfad abgestimmte Optimierung der Verkehrsinfrastruktur	Steuersubstrat zur Tätigung von Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen in Erschliessung	
		Optimierung des öffentlichen Verkehrs durch flexible und innovative Angebote		Sammeltaxi, nachfrageorientierte Taktzeiten oder Rufbus-System statt Taktangebote, Schulbus statt Schule

In Kapitel 3.3 wird gezeigt, dass die Region ein wesentliches Mitbestimmungsrecht bei der Wahl des Entwicklungsmusters wie auch des territorialen Ziels hat. Ihr kommt auch bei der Umsetzung der gewählten Strategien eine Schlüsselrolle zu. Trotz etablierter Regionalstrukturen und funktionierender Gemeindezusammenarbeit sind die Regionen aber nicht genügend mit Kapazitäten und Kompetenzen ausgestattet, damit sie ihre Schlüsselrolle spielen könnten.

**Bedeutung der innerkantonalen NFA:** Zur räumlichen Differenzierung und der Definition der anzustrebenden räumlichen Entwicklung eines Teilgebietes stehen bereits heute die nötigen richtplanerischen Instrumente zur Verfügung. Der Planungskompetenz steht aber keine Umsetzungscompetenz gegenüber. Tabelle 5-3 stellt hierzu die Ist-Situation einem Soll-Zustand, d.h. einem effizienten Regionenmodell gegenüber. Für die Umsetzung eines solchen Modells kommt der Bündner NFA eine grundlegende Bedeutung zu. Idee der NFA ist es, die Gemeinden ausreichend mit Mitteln zur Aufgabenerfüllung auszustatten. Sie schafft aber auch gezielte Anreize für die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit bzw. auch für die Delegation von Gemeindeaufgaben innerhalb funktional zusammenhängender Problemlösungsräume. Die NFA bietet damit eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung zur Entwicklung potenzialarmer Räume, indem sie Ressourcen zur Verfügung stellt und freisetzt. Die zielgerichtete Entwicklung hat im Rahmen separater Strategien zu erfolgen.

Diese Anreize zur selbstbestimmten interkommunalen Zusammenarbeit sind nötig, weil den Gemeinden aufgrund ihrer weit reichenden Autonomie die zentrale Rolle bei der Etablierung regionalen Handelns zukommt. Dies wird zudem auf absehbare Zeit so bleiben, da die Ausstattung der Regionen mit Finanzkompetenzen derzeit in Graubünden nicht mehr zur Debatte steht. Von dieser pragmatischen Haltung ist auch die Darstellung des Soll-Zustandes eines effizienten Regionenmodells in Tabelle 4-3 geprägt.

*Tabelle 4-3: Strukturen und Kompetenzen bei einer regional abgestimmten Funktionsteilung – effizientes Regionenmodell*

	<b>Ist</b>	<b>Soll</b>
Gemeinden	Gemeindeautonomie  Zweckverbände: Gemeinsame Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben in Zweckverbänden (zum Beispiel Schule; Ver- und Entsorgung; Feuerwehr; Alters- und Pflegeheim, Krankenhaus, Spitex; Verkehr; Forst; Friedhof; Sicherheit; Sport)  Konferenz der Gemeindepräsidenten	Gemeindeautonomie  Politische Strukturbereinigung  Zweckverbände: Verbindliche Integration in Umsetzung einer regional abgestimmten Funktionsteilung durch flexible Netzwerke: bestehende Zweckverbände, Multi-Zweckverbände und zusätzliche Zweckverbände für spezifische Funktionen
Region <sup>23</sup>	Regionalverband	Regionalmanagement (im Auftrag

<sup>23</sup> Neben Regionen/Regionalverbänden erfüllen teilweise auch Kreise und Bezirke gewisse Aufgaben für die Gemeinden.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermittlung von Investitionshilfekrediten</li> <li>• Förderung, Vorbereitung und Durchführung der Regionalplanung</li> <li>• Umsetzung Entwicklungskonzepte</li> </ul>	<p>der Gemeinden, ev. mit finanzieller/personeller Unterstützung seitens Kanton)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung, Vorbereitung und Durchführung der Regionalplanung für eine regional abgestimmte Funktionsteilung</li> <li>• Koordination Konfliktregelung und Lastenausgleich als Folge der regional abgestimmten Funktionsteilung</li> <li>• Expliziter Innovationsauftrag (Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Vernetzung, Beratung und Unterstützung von Wirtschaftsakteuren)</li> </ul>
--	---	---

### 4.3 Nachhaltigkeit als Grundprinzip

**Die NRP ist der Nachhaltigkeit verpflichtet:** Nachhaltige Entwicklung bedeutet, die Bedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können. Nachhaltige Entwicklung strebt nach drei Verträglichkeiten: der gesellschaftlichen, der ökologischen und der wirtschaftlichen Verträglichkeit. Diese drei Bereiche sind voneinander abhängig. Bei Entscheidungen im Rahmen der Regionalpolitik werden grundsätzlich alle drei Dimensionen berücksichtigt und in einer Gesamtschau abgewogen. Es liegt in der Natur der thematischen Ausrichtung der Neuen Regionalpolitik, dass insbesondere positive Wirkungen im Bereich ökonomische Aspekte angestrebt werden. Trotzdem besteht die Anforderung, dass die Regionalpolitik und damit auch die Strategien im Umgang mit potenzialarmen Räumen ökologisch, sozial und wirtschaftlich verträglich sind (Art. 2 BG über Regionalpolitik).

**Nachhaltigkeit ist ein Optimierungsprinzip:** Konflikte zwischen konkurrierenden Zielsetzungen oder Strategien sind demnach unvermeidlich, insbesondere bei der Umsetzung treten sie zu Tage. Im Einzelfall ist eine Güterabwägung vorzunehmen und den Umgang mit dem Konflikt möglichst gut zu gestalten. Der sektoralpolitischen Koordination kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

## 5 Schrumpfungsprozesse – Strategieoptionen

**Unterschiedliche Strategieoptionen:** Ohne Gegensteuer wird sich die Abwärtsspirale in potenzialarmen Räumen weiter drehen. Für den Kanton fallen dann Entscheidungen an, wenn es um die Frage geht, in welchen Gemeinden oder Gemeindegruppen in Zukunft noch welche Investitionen und Unterhaltsleistungen der öffentlichen Hand in welchem Ausmass getätigt werden sollen (zum Beispiel hinsichtlich Strassenbau und -unterhalt, Schulen, Lawinenverbauungen). Der Kanton verfügt dabei über die stärksten Steuerungsinstrumente (vgl. Kapitel 3.3). Es stellt sich die Frage, wie und mit welchen Instrumenten Schrumpfprozesse gestaltet werden können. Der Kanton kann dabei drei grundsätzliche Haltungen einnehmen. Er kann sich auf den Standpunkt stellen, nichts besonderes für potenzialarme Räume zu unternehmen (Kapitel 5.1), er kann ein Rückzugsziel definieren und den Weg dorthin unterschiedlich ausgestalten (Kapitel 5.2) oder er kann auf die lange Frist eine bewusste Neupositionierung für den potenzialarmen Raum vorsehen (Kapitel 5.3).

### 5.1 Reguläre Förderung gemäss NRP

	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	<b>Reguläre Förderung</b>	Begleitung Schrumpfprozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte Standortentwicklung	Schaffung neuer Potenziale

**Keine aktive Auseinandersetzung:** Die Grundeinstellung „Gleichbehandlung“ bedeutet, dass keine aktive Auseinandersetzung mit Schrumpfprozessen in potenzialarmen Räumen stattfindet. Die entsprechende Strategieoption kennzeichnet sich dadurch, dass:

- die spezifische Situation von potenzialarmen Räumen nicht wahrgenommen oder aber gezielt ausgeblendet wird; potenzialarme Räume werden gleich behandelt wie andere Teilgebiete mit günstigeren Zukunftsperspektiven, d.h. ab 2008 finden dieselben NRP-Förderinstrumente Anwendung wie für alle anderen Räume;
- Region und Kanton sich nicht zu klaren Entwicklungsentscheidungen aufraffen können und sich passiv verhalten;
- Zukunftsstrategien gar nicht oder unter Umständen nur mit halber Konsequenz angegangen werden;
- der bisherige, eher schwach koordinierte Instrumenteneinsatz des Kantons weitergeführt und weiterhin ad hoc entschieden wird (zum Beispiel im Zusammenhang mit Strassenverschüttungen durch Lawinen).

**Keine Zukunftsperspektive:** Dieser Ansatz verkörpert die aktuell gültige Antwort in der Schweiz zur Frage nach dem Umgang mit potenzialarmen Räumen. Er ist wenig ehrlich sowohl gegenüber der Bevölkerung eines potenzialarmen Raums wie auch gegenüber der Bevölkerung des restlichen Kantons. Er ist nicht zukunftsgerichtet und infolge tendenziell unkontrollierten Handelns mit Kosten verbunden. Der Ansatz birgt keine Zukunftsperspektiven und wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht mehr weiter verfolgt.

## 5.2 Begleitung des Schrumpfprozesses

	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	<b>Begleitung Schrumpfprozesses</b>	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte Standortentwicklung	Schaffung neuer Potenziale

**Kein „Sterben auf Raten“:** Ausgangspunkt für die Begleitung von Schrumpfprozessen bildet die Überzeugung, wonach ein „Sterben auf Raten“ von Gemeinden und Fraktionen ohne Überlebensperspektiven keine wünschbare Option darstellt. Anschauungsbeispiele für aktive Schrumpfstrategien aus dem Alpenraum sind

derzeit keine bekannt. Im urbanen Kontext ergeben sich aber Parallelen etwa zum massiven Bevölkerungsschwund, den viele ostdeutsche Städte seit der deutschen Wiedervereinigung aufweisen. Vormalige Industriestädte sind nun daran, sich aktiv mit diesem Schrumpfungsprozess – ausgelöst durch den Zusammenbruch des DDR-Wirtschaftssystems – auseinanderzusetzen. Das Beispiel der Brandenburgischen Stadt Schwedt<sup>24</sup> zeigt, dass der Rückbau von Wohnraum und gewissen öffentlichen Infrastrukturen zwar die vorherrschenden Probleme nicht an der Wurzel zu packen vermag, aber immerhin einen Beitrag zu einer besseren Lebensqualität leistet, da sich das noch vorhandene soziale Leben in der Stadt wieder besser konzentriert und keine eigentlichen Geisterquartiere mehr existieren.

**Prinzipien:** Eine Strategie, welche die Begleitung des Schrumpfprozesses beinhaltet, funktioniert nach folgenden Prinzipien:

- Die Begleitung von Schrumpfprozessen erfolgt im Kontext eines funktional zusammenhängenden Raumes (Problemlösungsraum, vgl. Kapitel 4.2) und basiert auf einem klar formulierten regionalen Entwicklungsziel.
- Der Kanton vertritt bei dieser Strategie eine aktive Haltung.
- Wichtige Basisinfrastrukturleistungen werden gesichert. Die Infrastruktur-Ausstattung des Raumes wird aber auf die demographische Entwicklung angepasst.
- Es werden bewusst keine Investitionen des Kantons in die Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung in der heutigen Form mehr getätigt bzw. diese werden an die Dynamik des Bevölkerungsrückgangs angepasst. Je nach Bedeutung und Höhe der Investition soll entschieden werden, ob und inwieweit sie getätigt werden soll. So ist zum Beispiel zu entscheiden, ob für Strassenerschliessungen an bisherigen Ausbaustandards festgehalten werden muss, oder ob auch Minimalvarianten möglich sind.
- Die frei werdenden Mittel werden für Übergangslösungen oder allenfalls für ein regional konzentriertes Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot eingesetzt.

**Landwirtschaftspolitik bedeutend:** Das notwendige Instrumentarium wird durch eine Vielzahl unterschiedlicher Politikbereiche bereitgestellt. Neben den Bereichen Schule, Strasse, öffentlicher Verkehr und Raumentwicklung steht insbesondere die Landwirtschaftspolitik als eigentliche Schlüsselpolitik zur weiteren Entwicklung der betreffenden

<sup>24</sup> Vgl. DER SPIEGEL vom 10.09.2006.

---

Räume im Vordergrund. Da potenzialarme Räume in aller Regel wirtschaftlich stark vom ersten Sektor abhängig sind, entwickelt die Landwirtschaftspolitik dort auch eine besonders starke Wirkung. Von Bedeutung sind dabei insbesondere Strukturverbesserungsmassnahmen sowie ökologisch orientierte Direktzahlungen, bei welchen für den Kanton Handlungsspielraum besteht, um diese zur Erreichung territorialer Zielsetzungen anwenden zu können. In der Folge treten weitere Wirkungen ein. Durch die Schrumpfung verringert sich (oder entfällt) zum Beispiel das Schadenpotenzial als Kriterium für Beiträge an die Schutzwaldbewirtschaftung. Oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Waldstrassen verschlechtert sich, so dass auch diese nicht mehr unterstützt werden.

Die folgende Tabelle zeigt eine illustrative Auswahl an Instrumenten aus verschiedenen Politikbereichen dar. Dabei ist zu beachten, dass die Raumplanung in erster Linie räumliche Zielvorgaben entwickelt, die sich an einer stärkeren räumlichen Funktionsteilung orientieren.

Tabelle 5—1: Beispielhafte Instrumente zur Begleitung des Schrumpfprozesses<sup>25</sup>

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
<p><b>Verzicht auf die Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels</b></p>	<p><b>Verzicht auf die Förderung von Güterzusammenlegungen</b> zwecks „rationeller Verwendung des Bodens in der Land- und Forstwirtschaft gemäss Art. 12 Meliorationsgesetz GR.<sup>26</sup></p> <p><b>Verzicht auf einzelbetriebliche Unterstützungsmassnahmen</b> (zum Beispiel Hof- und Stallsanierungen, Erschliessung von Einzelhöfen u.ä.) gemäss Art. 47ff Meliorationsgesetz.</p>	<p><b>In potenzialarmen Räumen biologische Schutzmassnahmen über landwirtschaftliche Förderung stellen.</b> Dies bedingt die Verschärfung von Art. 13 Landwirtschaftsgesetz GR verbunden mit einer Diskriminierung zu lasten der nicht-naturnahen Landwirtschaft in potenzialarmen Räumen.</p>
<p><b>Regionale Verkehrsplanung (ÖV, MIV)</b></p>	<p><b>Sparsame Interpretation der Vorschriften bezüglich Strassenbaustandards.</b> Zum Beispiel Art. 6.1 Strassenbauverordnung Uri<sup>27</sup>: „Strassenführung und Strassenausführung haben sich nach den Gegebenheiten in bezug auf die <b>Wirtschaftlichkeit</b>, die angemessene Verteilung des abzutretenden Bodens, das Verkehrsvolumen und die Verkehrsart zu richten“.</p>	<p><b>Kosteneinsparungen beim Bau von Gemeindestrassen durch Senkung gewisser Ausbauvorschriften</b> (zum Beispiel Vorgabe von 5,50 Meter Strassenbreite für Gemeindestrassen gem. Art. 6.3 Strassenbauverordnung UR oder Bau von Kantonsstrassen „nach den jeweiligen Erkenntnissen der Bau- und Verkehrstechnik“, vgl. Art. 15 Strassengesetz GR<sup>28</sup>).</p> <p><b>Aufhebung des Anspruchs von Gemeinden bzw. Gemeindefraktionen auf Erschliessung durch eine Kantonsstrasse</b> bzw. Differenzierung nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 7 Strassengesetz GR).</p> <p><b>Vereinheitlichung der Gemeindebeiträge zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs</b>, zum Beispiel im Kanton Uri gem. Art. 2 Ver-</p>

<sup>25</sup> Die in der Tabelle genannten Rechtsbestimmungen beziehen sich auf den Geltungszeitpunkt Oktober 2007. Allfällige Gesetzesrevisionen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der NFA, sind noch nicht berücksichtigt.

<sup>26</sup> Meliorationsgesetz des Kantons Graubünden vom 05.04.1981.

<sup>27</sup> Vollziehungsverordnung zum Strassenbaugesetz des Kantons Uri vom 12.04.1972, Stand 01.01.2007.

<sup>28</sup> Strassengesetz des Kantons Graubünden vom 01.09.2005.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
		kehrsverordnung. Derzeit besteht eine Bevorzugung der Gemeinden, die an Transportleistungen der Matterhorn-Gotthard-Bahn interessiert sind.
<b>Regionale Zentralisierung der Volksschule</b>	<p><b>Zentralisierungsbonus</b> zugunsten von überkommunalen Schul-Neubauten, Art. 11.3, Schulbauverordnung, gestützt auf Art 53.4 Schulgesetz GR.<sup>29</sup></p> <p><b>Kantonsbeiträge an Schülertransporte</b>, Art. 54.1.9 Schulgesetz bzw. Art. 34 Schulverordnung GR.<sup>30</sup></p> <p><b>Reduktion der qualitativen Anforderungen an Schulräume</b> gemäss Art 29 Schulgesetz.</p> <p><b>Strenge Interpretation der Zumutbarkeit des Besuchs von Volksschulen ausserhalb der eigenen Gemeinde im Falle des Unterschreitens der Mindestgrösse von Schulklassen</b> wie in Art. 29 Schulgesetz GR formuliert. Dies führt zu rascherer Schliessung von Dorfschulen.</p>	<p><b>Ermöglichung der freien Schulwahl</b>, d.h. Abschaffung von Art. 16.1 Schulgesetz GR („Jedes Kind hat die Schule der Gemeinde zu besuchen, in der es sich [...] dauernd aufhält“) und Schaffung von Konkurrenz unter den Schulgemeinden (Auch mittels Änderung Art. 12 Schulverordnung). Weil grosse Schulgemeinden Schulplätze günstiger anbieten können (vgl. u.a. Art. 28 Schulgesetz GR über Klassengrössen) wird Zentralisierung für kleine Gemeinden attraktiv (Entlastung der Gemeindekasse).</p> <p><b>Abschaffung der Finanzkraftabstufung von kantonalen Beiträgen an den Bau oder die Miete von Schulanlagen</b> gemäss Art 53.4 Schulgesetz bzw. Art. 11 Schulbauverordnung GR. Dies erhöht die Anreize, überkommunale Schulen zu etablieren.<sup>31</sup></p> <p><b>Abschaffung der Finanzkraftabstufung der Beiträge an die Besoldung von Lehrpersonen</b> oder Ersatz durch sozioökonomische Kriterien (zum Beispiel Anteil fremdsprachige Kinder). Dies bedingt Änderung Art. 22 Schulverordnung GR und führt zur Erhöhung des Drucks auf finanzschwache Gemeinden,</p>

<sup>29</sup> Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 26.11.2000.

<sup>30</sup> Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz vom 31.05.1961 (Graubünden).

<sup>31</sup> Im NFA GR vorgesehen.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
		<p>die überkommunale Kooperation zu suchen.<sup>32</sup></p> <p><b>Beschränkung der Schultransportsubventionen auf gemeindeüberschreitende Strecken</b>, d.h. Anpassung Art 54.9 Schulgesetz bzw. Art. 34 Schulverordnung GR.</p>
<p><b>Reduktion von Kosten für Schulen im potenzialarmen Raum.</b></p>	<p><b>Reduktion der qualitativen Anforderungen an Schulräume</b>, d.h. konsequent „sparsame“ Auslegung von Art 29 Schulgesetz bzw. Art. 10 Schulbauverordnung GR<sup>33</sup> („Gebäude, Einrichtungen und Anlagen werden nur in einfacher und fachgemässer Ausführung subventioniert [...]“).</p> <p><b>Umnutzung bestehender Räumlichkeiten statt Neubauten</b> (ev. auch zur Miete, wie gemäss Art. 53.2 Schulgesetz GR „in begründeten Fällen“ möglich).</p>	<p>Ev. schärfere Formulierung von Art. 29 Schulgesetz / Art. 10 Schulbauverordnung GR.</p>
<p><b>Stärkung der regionalen Zentren als regionale „Wirtschaftsmotoren“</b></p>	<p><b>„Pessimistische“ Interpretation von Art. 9 Wirtschaftsentwicklungsverordnung<sup>34</sup> über die kantonalen Beiträge zur Standortentwicklung</b> unter der Annahme, dass Massnahmen der Standortentwicklung in potenzialarmen Räumen i.d.R. nicht die vom Gesetz geforderten Wettbewerbsfähigkeitssteigerungen mit sich bringen.</p>	<p>Ev. gezielte Änderung von Art. 9 Wirtschaftsverordnung im Sinne einer <b>Konzentration der Standortentwicklung auf regionale Zentren</b> und somit zulasten potenzialarmer Räume (s. links).</p> <p>(Anreize geplant im Rahmen NFA GR.)</p>
<p><b>Abbau von Anreizen zur dezentralen Besiedelung</b></p>	<p><b>Förderung / Verfügung von Gemeindefusionen im Fall von nicht eigenständig überlebensfähigen Gemeinden</b>, zum Beispiel nach Art.</p>	<p><b>Prüfung des Ausschlusses von potenzialarmen Räumen von der Wohnbauförderung<sup>35</sup></b> („Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet“, Art. 2) lässt dem Zent-</p>

<sup>32</sup> s.o.

<sup>33</sup> Verordnung über den Bau und die Einrichtung von Schul- und Schulsportanlagen vom 18.12.2001 (Graubünden).

<sup>34</sup> Verordnung über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden vom 26.10.2004.

<sup>35</sup> Vom 28.04.1974, Stand 07.12.2005.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
	94 Gemeindegesetz GR. <sup>35</sup>	ralisierungstrend in der Besiedlung freieren Lauf.

**Begleitung von Schrumpfprozessen bereits heute möglich:** Anhand dieser Auswahl von Beispielen wird deutlich, dass Instrumente grundsätzlich vorhanden sind, um die Begleitung von Schrumpfprozessen seitens des Kantons bereits heute praktizieren zu können.<sup>37</sup> Es geht um einen gezielten, sektoralpolitisch koordinierten Einsatz des Instrumentariums im Hinblick auf ein für einen Problemlösungsraum definiertes Territorialziel.<sup>38</sup> Im einen oder anderen Fall bedeutet dies, dass ein Instrument im Hinblick auf das regionale Ziel hin „grosszügig“ eingesetzt werden müsste; vor allem in Räumen, die innovativ sind. Zumindest für eine Reihe von Bundesinstrumenten wird Bereitschaft und Interesse signalisiert, dem Territorialziel beim Instrumenteneinsatz mehr Bedeutung beizumessen.

**Interpretationsspielraum vs. Verletzung der Rechtsgleichheit:** Im Einzelfall stellt sich die Frage, inwieweit die zielgerichtete Interpretation von Normen auf ein bestimmtes räumliches Entwicklungsziel hin zulässig ist oder inwiefern dies eine Verletzung der Rechtsgleichheit beinhaltet. Grundsätzlich gilt, dass eine „bewusste Ungleichbehandlung“ gesetzlich vorgesehen sein muss, damit diese praktiziert werden kann.<sup>39</sup> Ob und inwiefern eine auf die Nutzung spezifischer Potenziale abgestimmte Interpretation bestehender Normen möglich und zulässig ist, wird sich erst an Hand des konkreten Anwendungsfalls beantworten lassen. Denkbare zielgerichtete Anpassungen des bestehenden Instrumentariums erfordern in den meisten Fällen eine Gesetzesänderung, für den Bereich „Abbau von Anreizen zur dezentralen Besiedlung“ sogar eine Verfassungsänderung. Die Umsetzung solcher Anpassung dürfte daher im besten Fall einen langfristigen Prozess darstellen.

**Integraler Rückzug:** Es stellt sich die Frage, inwiefern auch ein integraler Rückzug aus einem potenzialarmen Raum möglich ist. Dahinter stünde der Entscheid, einen potenzialarmen Raum aktiv zu entsiedeln. Für eine Forcierung von Schrumpfprozessen konnten weder national noch international „best practices“ gefunden werden. Strategiehinweise ergeben sich jedoch aus den geführten Regionsgesprächen, an welchen die möglichen Elemente einer Schrumpfstrategie identifiziert und die hauptsächlich sektoralpolitischen

<sup>36</sup> Gesetz über den sozialen Wohnungsbau und die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet vom 10.03.1985 (Graubünden).

<sup>37</sup> Die Bündner NFA wird die Voraussetzungen in einzelnen der oben genannten Bereichen verändern; verbindliche Details waren zum Zeitpunkt der Berichtfertigstellung jedoch noch nicht bekannt. Mit Anreizen zur Kräftebündelung strebt die NFA eine Stärkung der Gemeinden an. Dies trägt u.a. dazu bei, dass die Verfolgung von Schrumpfstrategien (z.B. in Teilgebieten fusionierter Gemeinden) erleichtert wird.

<sup>38</sup> Die vorhandenen Instrumente der Raumplanung gewährleisten eine demokratische Legitimation und eine am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtete Definition eines solchen Territorialziels.

<sup>39</sup> Festgelegt zum Beispiel im bisherigen Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete oder durch die Bestimmungen zu den Produktionskatastern in der Landwirtschaft (Bergzonen I-IV, Hügelzone, Übergangzone, erweiterte Übergangzone, Ackerbauzone).

Investitionsentscheide diskutiert wurden. Das Instrumentarium einer integral angelegten Rückzugsstrategie geht wesentlich über die beim „koordinierten“ Rückzug vorgesehenen Instrumente (vgl. oben), hinaus. Denkbar ist eine Koppelung mit einem Anreizsystem des Kantons oder des Bundes. Zum Beispiel:

- Abgeltung des Verzichts auf bisherige Nutzungen (im Sinne der Verträge im heutigen Schweizer Nationalpark),
- Umsiedlungsprämien für Bevölkerung und Wirtschaft,
- Schaffung steuerlicher Anreize zur Lenkung der Besiedelung in Richtung der regionalen Zentren (etwa durch Abführung von Steuern am Arbeits- statt Wohnort),
- forciertes Entzug von Dienstleistungen (ÖV, Service Public),
- Unterlassung von Erneuerungs- und Instandhaltungsinvestitionen.
- Vollständige Neudefinition eines Teilgebietes als Wildnisgebiet

### 5.3 Entstehung von neuen Potenzialen

	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpfprozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte Standortentwicklung	Schaffung neuer Potenziale

**Potenziale für nächste Generationen:** Langfristig werden sowohl der Verzicht auf eine spezifische Förderung von potenzialarmen Räumen wie auch ein begleiteter Schrumpfprozess oder der integrale Rückzug zu einer völligen Neuausrichtung von Teilgebieten führen. Als Ergebnis der natürlichen Prozesse und gesellschaftlichen

Entwicklungen entstehen nicht mehr besiedelte Wildnisgebiete.

Damit werden Potenziale für spätere Generationen geschaffen, die darüber entscheiden können, ob sie den Raum zum Beispiel als interessantes Wildnisgebiet, als Raumreserve oder als Potenzial für eine irgendwie gelagerte zukünftige wirtschaftliche Wertschöpfung nutzen will.

### 5.4 Fazit

Eine aktive Rückzugsstrategie erscheint in erster Linie aus politischen Gründen wenig realistisch. Es bleibt die Wahl zwischen einer vorwiegend passiven Haltung und einer Strategieoption, welche die aktive Begleitung eines ohnehin ablaufenden Prozesses beinhaltet. Wesentliche Instrumente für die Verfolgung der letztgenannten Strategie sind bereits vorhanden zu sein. Sie müssen lediglich zielgerichtet angewendet werden.

## 6 Erholungs-/Wachstumsprozesse – Strategieoptionen

Am Ausgangspunkt steht die Beurteilung, ob die regionalen Akteurkapazitäten genügend ausgeprägt sind, um Erholungs- oder Wachstumsprozesse einleiten zu können. Mit Blick auf die Hauptstossrichtungen können unterschiedliche Strategieoptionen skizziert werden, die von keinen spezifischen Massnahmen (Kapitel 6.1) über eine koordinierte Entwicklung (Kapitel 6.2) bis hin zu einer grundlegenden Veränderung der Ausgangsrahmenbedingungen reichen (Kapitel 6.3).

### 6.1 Reguläre Förderung gemäss NRP

	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpfprozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte Standortentwicklung	Schaffung neuer Potenziale

**NRP-Umsetzungsprogramm als Förderinstrumentarium:** Diese Strategieoption entspricht im Grundsatz derjenigen aus Kapitel 5.1. Im Unterschied dazu wird den regionalen Akteuren jedoch zugetraut, die künftige Entwicklung selber positiv beeinflussen zu können. Basis für die zu ergreifenden Fördermassnahmen bildet

das NRP-Umsetzungsprogramm Graubünden, bzw. dasjenige des Kantons Uri. Diese Strategieoption geht davon aus, dass die Anreize der NRP genügen und die regionale Akteurbasis alleine ausreichend in der Lage ist, für die Erholung oder das Wachstum eines potenzialarmen Raumes wertschöpfungsrelevante Entwicklungsprojekte umzusetzen.

**Dynamik spürbar:** Nur schon die Tatsache, dass das Thema im Kanton Graubünden öffentlich diskutiert wird, hat – ohne dazu spezielle Massnahmen zu ergreifen – bereits punktuell Dynamik entstehen lassen.<sup>40</sup> Spezifische Förderanstrengungen für potenzialarme Räume sind allerdings in dieser Strategieoption nicht vorgesehen. Und die Frage, ob potenzialarme Räume ihre Probleme ohne spezifische Anstrengungen alleine lösen können, muss nach den vorangehenden Ausführungen eher kritisch eingeschätzt werden. Diese Strategieoption wird deshalb hier nicht mehr weiter verfolgt.

<sup>40</sup> Siehe dazu die Aktivitäten des Fürsten von Alvaneu. Ferner sind verschiedene Interessentenanfragen von ausserhalb des Kantons festzustellen.

## 6.2 Innovationsorientierte Standortentwicklung

### 6.2.1 Enge Koordination bislang lose verbundener Kräfte

	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpfprozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte Standortentwicklung	Schaffung neuer Potenziale

**Koordinierte Standortentwicklung:** Im Rahmen einer ausgeprägten und breit verstandenen Innovationsstrategie soll die weitere Entwicklung potenzialarmer Räume koordiniert ablaufen. Innovationsfähigkeit ist dabei notwendig hinsichtlich

- der innerhalb des Gebietes koordinierten Gestaltung und Vermarktung von exportorientierten Produkten und Dienstleistungen,
- der professionellen Ausgestaltung des regionalen Entwicklungsträgers,
- der Rahmenbedingungen, unter denen die Innovationsfähigkeit der Akteure gestärkt wird und wirtschaftliche Wertschöpfung stattfinden soll.

**Exportorientierte Spezialitäten:** Ziel ist es, auf Basis der vorhandenen Potenziale und wirtschaftlichen Strukturen (v.a. Land- und Forstwirtschaft, Tourismus), innovative Spezialitäten-Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die auf Exportmärkten abgesetzt werden können. Als Exportmärkte werden alle Absatzmärkte ausserhalb der Regionsgrenzen verstanden. Erlöse, die dort durch den Absatz klar differenzierter regionaler Produkte (Güter und Dienstleistungen) erzielt werden können, kommen dem regionalen Wirtschaftskreislauf unmittelbar zugute.

Die koordinierte Standortentwicklung beruht auf zwei wesentlichen Pfeilern: „innovative Potenzialnutzung“ und „Stärkung der regionalen Inwertsetzungs-Kompetenz“. Diese werden im Folgenden präzisiert.

#### a) Innovationsstrategie zur Potenzialnutzung

**Produktentwicklung und -vermarktung:** Notwendig sind konsequente Innovationen im Bereich Produktentwicklung und -vermarktung. Dazu bestehen grundsätzlich vielfältige Möglichkeiten, die jedoch je nach regionaler Ausgangslage unterschiedlich zu gewichten sind.

1. **Landwirtschaft und Tourismus:** In den für potenzialarme Räume zentralen Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft und Tourismus lassen sich illustriert anhand von Fallbeispielen eine Reihe von Projekttypen und Ideen festhalten (vgl. Tabelle 6—1). Die Tabelle beinhaltet bezüglich der erzielten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sowohl grössere als auch kleinere Projekte. Ebenso sind Projekte aufgeführt, die in potenzialarmen Räumen selber oder in den regionalen bzw. subregionalen Zentren umgesetzt werden. Auch hier gilt die Überlegung, dass Lösungen für potenzialarme Räume grundsätzlich im Kontext eines grösseren Problemlösungsraums anzugehen sind. Dementsprechend enthält die folgende Auflistung auch Projekte, die zwar in potenzialstärkeren Räumen umgesetzt wurden, ihre Wirkung aber – ganz im Sinne der

Neuen Regionalpolitik – zu einem Teil in (benachbarten) potenzialarmen Räumen entfalten. Die Liste der Projekte ist nicht abschliessend und es darf auch nicht davon ausgegangen werden, dass die aufgeführten Projekte kopierbar und auf beliebige Räume anwendbar sind. Vielmehr gibt die Liste einen Überblick über mögliche und bereits praktizierte Projekte zur Produktentwicklung und -vermarktung.

*Tabelle 6–1: Projektbeispiele innovative Potenzialnutzung*

Projekttyp	Projektbeschreibung	Projektbeispiel
Projekte zur Angebotsentwicklung	Projekte zur Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen.	<p>Napfmilch (<a href="http://www.napfmilch.ch">www.napfmilch.ch</a>)</p> <p>Bogn Engiadina Scuol (<a href="http://www.scuol.ch">www.scuol.ch</a>)</p> <p>Oil of Emmental (<a href="http://www.oil-of-emmental.ch">www.oil-of-emmental.ch</a>)</p> <p>Bun Tschlin (<a href="http://www.bieraengiadinaisa.ch">www.bieraengiadinaisa.ch</a>)</p> <p>Beer Vision Monstein (<a href="http://www.biervision-monstein.ch">www.biervision-monstein.ch</a>)</p> <p>COFIT &amp; Alpines Institut für Phytopharmakologie Olivone (<a href="http://www.vallediblenio.ch">www.vallediblenio.ch</a>)</p> <p>Bündner Bergkäse (<a href="http://www.buendnerkaese.ch">www.buendnerkaese.ch</a>)</p> <p>Heididorf Maienfeld (<a href="http://www.heididorf.ch">www.heididorf.ch</a>)</p> <p>Parc Ela (<a href="http://www.parc-ela.ch">www.parc-ela.ch</a>)</p> <p>Biosfera Val Müstair (<a href="http://www.biosfera.ch">www.biosfera.ch</a>)</p>
Wertschöpfungsorientierte Infrastrukturprojekte	Infrastrukturprojekte zur Erschliessung von Wertschöpfungsketten wie zum Beispiel der Aus- und Aufbau von Verarbeitungskapazitäten oder von touristischen Infrastrukturen.	<p>Bogn Engiadina Scuol (<a href="http://www.scuol.ch">www.scuol.ch</a>)</p> <p>Bad Vals (<a href="http://www.therme-vals.ch">www.therme-vals.ch</a>)</p> <p>„natürli“ Zürcher Berggebiet (<a href="http://www.naturli.ch">www.naturli.ch</a>)</p> <p>Veloland Schweiz / SchweizMobil (<a href="http://www.veloland.ch">www.veloland.ch</a>)</p>
Vermarktungsprojekte	Projekte zur Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen.	<p>Napfmilch (<a href="http://www.napfmilch.ch">www.napfmilch.ch</a>)</p> <p>La Talina Lumnezia (<a href="http://www.lumnezia.ch">www.lumnezia.ch</a>)</p> <p>Bio Käse Engadin</p> <p>Val Plantas</p> <p>Appenzellerland Regionalmarketing (<a href="http://www.appenzeller-produkte.ch">www.appenzeller-produkte.ch</a>)</p> <p>Urholz (<a href="http://www.urholz.ch">www.urholz.ch</a>)</p> <p>Heididorf Maienfeld</p>

---

		(www.heididorf.ch) Alpinavera (www.alpinavera.ch) Schlaf im Stroh! (www.abenteuer-stroh.ch) SchweizMobil (www.schweizmobil.ch)
--	--	---

**Erfolgsfaktoren:** Aus der vertieften Betrachtung von einzelnen Fallbeispielen<sup>41</sup> lassen sich folgende Erfolgsfaktoren für Innovationsstrategien ableiten:

- Hohe Professionalität in Angebotsgestaltung und Vermarktung
  - Überzeugungsarbeit bei Produzenten, Verdeutlichung der Vorteile von Kooperationen (zum Beispiel dank gemeinsamem Zugang zu grösseren Aufträgen und überproportional grösserer Aufmerksamkeit auf Märkten).
  - Koordination und Kommunikation des Angebotes an Gästebetten, Anlässen (Tourismus, Kultur) und Produkten (Landwirtschaft, lokales Handwerk und Gewerbe).
  - Schaffung von Planungssicherheit für regionale Akteure (insb. Produzenten) durch klare Organisationsstrukturen und (Vertriebs-) Abläufe.
- Nähe zum Markt (etwa im Bereich landwirtschaftlicher Spezialitätenproduktion nicht zuletzt aus Sympathiegründen).
- Bekanntes Label (kritische Grösse spielt eine Rolle bezüglich der Bekanntheit), Alleinstellungsmerkmale.
- Fokussierter Einsatz der Fördermittel (zum Beispiel gezielter Mitteleinsatz zur Natur- und Kulturlandschaftspflege).
- Lancierung bzw. Forcierung verschiedener Angebote wie zum Beispiel des Agrotourismus setzt Verfüg- oder Realisierbarkeit gewisser öffentlicher und privater (touristischer) Infrastrukturen voraus.
- Hoher Grad an Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Akteure.

**Instrumentarium:** Das Instrumentenset für diese Strategieoption baut auf denjenigen Instrumenten auf, die in den NRP-Umsetzungsprogrammen der beiden Kantone Graubünden und Uri bereits vorgesehen sind (Projektbeiträge à fonds perdu, Darlehen für Entwicklungsinfrastrukturen im Rahmen von Wertschöpfungsketten). Im Weiteren gilt es, das bereits vorhandene Instrumentarium in den verschiedenen Sachpolitiken konsequent auf Innovationsförderung in potenzialarmen Räumen auszurichten. Die folgende Tabelle 6-2 geht darauf näher ein.

---

<sup>41</sup> Exemplarisch wurden einige Fallbeispiele vertiefter analysiert (vgl. Anhang): Käsestrasse Bregenzerwald, Qualitätsgemeinschaft Vorarlberger Holzbau, Vinschgauer Holzketten, „natürl“ Zürcher Berggebiet, Naturmonument Ruinaulta.

Tabelle 6—2: Instrumente innovative Potenzialnutzung <sup>42</sup>

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
<p><b>Steigerung von Innovation und Wertschöpfung in der regionalen Landwirtschaft</b></p>	<p><b>Förderungen gemäss Art. 93 1c des Schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes:</b>            „Der Bund gewährt [...] Beiträge für [...] die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist (vgl. Pilotprojekt St. Martin VS)</p> <p><b>Vergabe von Prämien für die angepasste Nutzung von artenreichen Wiesen</b> gemäss Art. 18 Landwirtschaftsverordnung vom 28.3.2000</p> <p><b>Unterstützung „marktorientierter, tiergerechter sowie umweltschonender Bewirtschaftungsformen“</b> mit nachhaltigem Charakter gemäss Art. 19 Landwirtschaftsverordnung (gestützt auf Art 11. Landwirtschaftsgesetz<sup>43</sup>). Förderwürdig sind auch die Verarbeitung, Vermarktung und Bewerbung Landwirtschaftlicher Produkte → Möglichkeit Labels und Vertriebsorganisationen erleichtert zu etablieren (vgl. „natürli“ Zürcher Berggebiet).</p> <p><b>Investitionskredite und Betriebshilfen</b> vergibt die Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft Graubünden (Art. 20 Landwirtschaftsverordnung).</p> <p><b>Alpkäseprämierungen</b> gemäss Reglement über die kan-</p>	<p><b>Attraktivierung / Aufmerksamkeitssteigerung der bestehenden Möglichkeiten für Alpkäseprämierungen,</b> Einbindung in Marketingmassnahmen in Anlehnung an Art. 11 Landwirtschaftsgesetz (s. Spalte links).</p> <p>In der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 des Bundes vorgesehene Unterstützungsmassnahmen zur <b>Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes in der Landwirtschaft</b> („Ressourcenprogramme“)</p>

<sup>42</sup> Die in der Tabelle genannten Rechtsbestimmungen beziehen sich auf den Geltungszeitpunkt Oktober 2007. Allfällige Gesetzesrevisionen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der NFA, sind noch nicht berücksichtigt.

<sup>43</sup> Gesetz über die Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft vom 25.09.2004.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
	<p>tonale Alpkäseprämierung vom 24.6.2003.</p> <p><b>Coaching- und Absatzmassnahmen BLW</b></p>	
<p><b>Steigerung von Innovation und Wertschöpfung in der regionalen Forstwirtschaft</b></p>	<p>Der Kanton leistet nach Art. 32 der kant. Waldverordnung vom 2.12.1994 <b>Beiträge zur Bewirtschaftung des Waldes</b>, etwa an die Erstellung von Waldstrassen und Werkhöfen sowie allgemein an die Verbesserung der forstwirtschaftlichen Produktionsbedingungen.</p> <p><b>Vergabe von Förderpreisen</b> (wie bereits im Abschnitt Landwirtschaft erwähnt, s.o.).</p> <p><b>Förderprogramm holz21 / Absatzförderung Holz</b></p>	
<p><b>Förderung von Exportleistungen aus potenzialarmen Räumen</b></p>	<p><b>Förderung von KMU's mit dem Ziel Exporterlöse zu generieren</b>, zum Beispiel nach Art. 18 Wirtschaftsentwicklungsverordnung.</p> <p><b>Vergabe von Förderpreisen „für herausragende Leistungen zur Stärkung der Bündner Wirtschaft“</b> gemäss Art. 6 Wirtschaftsentwicklungsverordnung.<sup>44</sup></p>	
<p><b>Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Infrastrukturen als Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung</b></p>	<p><b>Beiträge an Einrichtung und Unterhalt von Telekommunikationsinfrastrukturen</b> gemäss Art. 13 Wirtschaftsentwicklungsgesetz<sup>45</sup> bzw. Art. 20/12 Wirtschaftsentwicklungsverordnung.</p> <p><b>Innovative Angebotsgestaltung im öffentlichen Verkehr, zum Beispiel durch Flexibilisierung der Angebote</b> (Vereinbarkeit mit Gesetzen über den öffentli-</p>	

<sup>44</sup> Verordnung über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden vom 26.10.2004.

<sup>45</sup> Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden vom 11.02.2004.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
	chen Verkehr GR/UR scheint gegeben).	
<b>Klar definierte Zielsetzungen und Massnahmen, räumliche Koordination mit den Instrumenten der Raumentwicklung</b>	<b>Kantonaler Richtplan und regionale Richtpläne</b> <b>Räumlich abgestimmte Nutzung von Potenzialen</b> (zum Beispiel natürliche Ressourcen, Energie, Tourismus) <b>Kantonale/ regionale Zentren sind richtplanerisch definiert.</b> Zielsetzungen und strategische Schwerpunkte sind in kant./reg. Richtplan definiert	Weiterentwicklung und konsequente Umsetzung Verfeinerung innerhalb der Regionen mit Definition der subregionalen Zentren/lokale Stützpunkte
<b>Schaffung von Naturparks</b>	(in Entwicklung)	Gleichgewicht des Nutzens mit dem Schutz sicherstellen (Pärkeverordnung und Richtlinien)

2. **Energie und Klima:** Im Bereich Energie und Klima bietet sich für potenzialarme Räume die Chance, sich in zukunftssträchtigen Segmenten (Wasser-/Windenergie, CO<sub>2</sub>-Senke, CO<sub>2</sub>-Neutralität etc.) zu positionieren. Zentrale Herausforderung einer energie- und klimabezogenen Innovationsstrategie ist dabei die Ummünzung von Erträgen in effektive Arbeitsplätze. Die Produktion von Energie aus Wasserkraft zeigt, dass damit wohl Einnahmen (Wasserzinsen und sonstige Steuereinnahmen), aber direkt nur in geringem Umfang Beschäftigungswirkungen verbunden sind.<sup>46</sup> Erträge aus Energie- und Klimaprojekten sollen deshalb nicht generell den Handlungsspielraum der Gemeinden erhöhen, sondern vielmehr konsequent für die regionale Entwicklung zugänglich gemacht werden. Wasserzinsen garantieren zum Beispiel allein keine prosperierende wirtschaftliche und soziale Entwicklung, wie das Beispiel von Gemeinden wie Marmorera zeigt. Dort sind trotz kantonsweit rekordtiefer Steuersätze ähnliche Abwanderungstendenzen zu beobachten wie anderswo. Andere Beispiele zeigen aber, dass Wasserzinserträge erfolgreich in Tourismusprojekte investiert werden können (Bäder in Scuol, Vals und Andeer, Ausbau der Bergbahnen in Sedrun).

Als Instrument zur Förderung potenzialarmer Räume steht die räumliche Sicherung und Koordination über die Instrumente der Raumentwicklung sowie ein längerfristig angelegtes Coaching im Vordergrund. Die Nutzung von erneuerbaren Ressourcen setzt oftmals schwierige Prozesse mit Anspruchsgruppen und vielschichtigen Interes-

<sup>46</sup> Dieser Gegensatz zwischen geringfügiger langfristiger Beschäftigungswirkung und hohen Zusatzeinnahmen für Standortgemeinden bzw. -kantone kommt etwa auch in einer Wertschöpfungsstudie zum Ausdruck, die der Kanton Glarus im Hinblick auf die geplante Erweiterung der Kraftwerke Linth-Limmern ausführen liess (vgl. Südschweiz vom 13.06.2007, S. 3).

---

sen voraus. Im Rahmen einer neutralen Begleitung soll der potenzialarme Raum ein Unterstützungsangebot erhalten. Wichtige Coachingleistungen wären

- Potenzialabschätzungen, Identifikation namhafter Wertschöpfungsbeiträge
- Identifikation der Anspruchsgruppen, Dialog
- Prozessgestaltung und Prozessleitung
- Enge Koordination mit betroffenen Amtsstellen (Energie, Umweltschutz, Raumentwicklung)

3. **Wohnfunktion:** In verschiedenen der in den Kantonen Graubünden und Uri untersuchten potenzialarmen Räume birgt die Wohnfunktion ein gewisses Entwicklungspotenzial; zum Beispiel im Schanfigg, Schächental oder im oberen Reusstal. Zumindest in den Bündner Regionen sind vergleichsweise viel eingezonte und nicht überbaute Wohnzonen vorhanden.<sup>47</sup> Der Innovationsgrad von Wohnstrategien liegt dabei in der für einen potenzialarmen Raum bzw. Problemlösungsraum neuartigen konsequenten Ausrichtung. Eine solche beinhaltet:

- die Sicherung der Verfügbarkeit von geeigneten Gebäuden, Umnutzungspotenzialen vorhandener Bauten oder allenfalls preisgünstigem Bauland,
- die Koordination und Vermarktung (Wohnortmarketing) der verfügbaren Objekte und des Baulandes in der Region,
- die Vermittlung von Werten und Emotionen im Rahmen des Wohnortmarketings,
- die Initiative für eine optimale „Empfangsbereitschaft“ der ansässigen Bevölkerung; Neuzuzüger sind willkommen und können in die Gesellschaft integriert werden,
- die Koordination des regionalen Baugewerbes, das bei der Planung und Realisierung von Wohnvorhaben zur Verfügung steht,
- sowie flankierende Angebote wie ausserfamiliäre Kinderbetreuung u.a.

Instrumentell bedeutet dies im Wesentlichen die Einsetzung einer professionellen Wohnangebotsgestaltung und -vermarktung. In der Regel verfügen die Gemeinden in potenzialarmen Räumen über ein relativ grosses Angebot an Bauzonen. Ausgerichtet auf eine spezifische Zielsetzung sind unter Umständen die raumplanerischen Instrumente im Rahmen von Zonenplänen und Richtplan zu ergänzen.

**Innovationsförderung auf Basis von Bestehendem:** Die Innovationsförderung in potenzialarmen Räumen hat sich in jedem Fall streng auf vorhandene Branchenstrukturen und Potenziale zu beziehen. Einer breiter verstandenen Innovationsförderung – zum Beispiel in Form von Gründerzentren, Technologieparks oder anderen Business-Incubators – sind in potenzialarmen Räumen enge Grenzen gesetzt. Diese Innovationsförderansätze sind auf eine gewisse kritische Masse und Zentralität des Standortes angewiesen. Das Einzugsgebiet muss genügend gross sein und für die Akteure (Forscher, Unternehmer)

---

<sup>47</sup> Vgl. Zusammenstellung Grundlagen Siedlungsentwicklung ARE GR.

---

ein bestimmtes Mass an Attraktivität aufweisen können. Die direkte Wirkung von Innovationsförderung fällt aus Erfahrung häufig in bereits innovativen Gebieten an.

**Kaum Wirkung auf sehr peripher gelegene Gebiete:** Schweizerische wie internationale Erfahrungen (Arge Alp) zeigen darüber hinaus, dass eine auf regionale Zentren fokussierte Innovationsförderung kaum mit positiven Wirkungen auf *sehr* peripher gelegene Gebiete verbunden ist. Ebenfalls sind keine Fördermassnahmen bekannt, welche aus Sicht der schwachen Räume diese Impulswirkungen aus den Zentren aktiv fördern und nutzen könnten. Die Neue Regionalpolitik des Bundes teilt diese Skepsis in Bezug auf potenzialarme Räume. Sogenannte „spill over“-Effekte erwartet sie nur zugunsten von Räumen, die in der Nähe von regionalen Zentren liegen.

## **b) Stärkung der Voraussetzungen für die Umsetzung („Inwertsetzungskapazität“)**

Diese Strategieoption spricht die personelle Basis an, welche die innovationsorientierte Standortförderung initiieren und umsetzen muss. Mit Blick auf die Ausgangslage (vgl. Kapitel 2.3) stehen die folgenden zwei Stossrichtungen im Vordergrund:

### **1. Professionelles Regionalmanagement**

**Regionalmanager als Innovationsförderer:** Die Aufgabe des Regionalmanagements besteht dabei in erster Linie darin, proaktiv Potenziale und regional differenzierte Umsetzungsideen aufzuspüren und zu entwickeln. Das heisst: unternehmerische Akteure gezielt mit spezifischem Know-how versorgen, sie mit Partnern zu vernetzen sowie sie beim Aufbau und der Umsetzung ihrer wirtschaftlichen Aktivität zu fördern und zu fordern. Ferner muss das Regionalmanagement dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen für die Innovationsförderung gegeben sind bzw. optimiert werden. Das Regionalmanagement wird damit selber zu einer Art Regionsunternehmer.

**Stellenprofil und Besetzung entscheidend:** Nur ein aktives, unternehmerisch orientiertes und auf ein räumliches Entwicklungsziel bzw. eine koordinierte Gesamtstrategie ausgerichtetes Regionalmanagement kann erfolgreich sein. Nebst den ausreichenden finanziellen Kapazitäten prägt das Profil der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers zu wesentlichen Teilen Erfolg oder Misserfolg mit. Die Koordination und Zusammenarbeit mit und zwischen Gemeinden, verschiedenen politischen Ebenen, verschiedenen Anspruchsgruppen und Projektträgern stellen hohe Anforderungen an Prozessmanagement und Projektumsetzung (Kommunikationsfähigkeiten, Verhandlungsgeschick, Führungsqualitäten, Durchsetzungskraft etc.). Dem Stellenprofil und einer geeigneten personellen Besetzung ist höchste Beachtung zu schenken.

Bezogen auf die beiden kantonalen NRP-Umsetzungsprogramme Graubünden und Uri knüpft die Forderung eines professionellen Regionalmanagements für potenzialarme Räume an die formulierten Absichten der Kantone an. Es muss dabei jedoch sichergestellt werden, dass die vorgesehenen Regionalmanagements einen expliziten Auftrag für potenzialarme Räume erhalten. Darüber hinaus sind keine organisatorischen Sondermassnahmen für potenzialarme Räume erforderlich.

## 2. Stärkung des Akteurpotenzials

Mit folgenden beispielhaft dargestellten Bestrebungen soll die Akteurbasis in potenzialarmen Räumen verbreitert werden.

Tabelle 6—3: Instrumente zur Stärkung des Akteurpotenzials

Projekttyp	Projektbeschreibung	Projektbeispiele
Vernetzungsprojekte	Diese Projekte vernetzen Akteure und UnternehmerInnen mit dem Ziel der Kontaktpflege, der Innovationsförderung, der Neugründung von Unternehmen oder der Koordination von wirtschaftlichen Aktivitäten (vgl. <i>regiosuisse</i> - Netzwerkstelle Regionalentwicklung).	Pro Val Lumnezia mehrHOLZ Technologiezentrum Linth
Strategie- und Zukunftsprojekte	Diese Projekte entwickeln eine von allen beteiligten Akteuren getragene Vision über die zukünftige Entwicklung eines Raumes und über strategische Stossrichtungen zur Erreichung dieser Vision.	UNESCO Biosphäre Entlebuch Parc Ela Avenir Val Müstair UNESCO-Weltkulturerbe Rhätische Bahn in der Kulturlandschaft Albula/Bernina Nachhaltige Gemeindeentwicklung Braggio
Aus- und Weiterbildungsprojekte	Diese Projekte zielen auf die Verbesserung der Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in einem Raum ab. Sie sollen zu mehr Professionalität verhelfen (zum Beispiel im Tourismus).	Polo Poschiavo COFIT & Alpines Institut für Phytopharmakologie Olive ne Formation-seco
Beratungs- und Coachingprojekte	In diesen Projekten stehen Beratung, Begleitung und Coaching im Vordergrund. Dabei kommen auch dem Wissenstransfer und der Beratung von angehenden (Startup-) Unternehmen eine zentrale Bedeutung zu.	COFIT & Alpines Institut für Phytopharmakologie Olive vone Créapôle Jura Agridea

**Aus-/Weiterbildung und Motivation:** Bezüglich der Instrumente zur Stärkung des Akteurpotenzials sei auf die Aus- und Weiterbildungsangebote verwiesen, die bereits bestehen bzw. im Rahmen der Neuen Regionalpolitik neu bereitgestellt werden (*regiosuisse* – Netzwerkstelle Regionalentwicklung.). Mit speziellen Motivationsanstrengungen sind die Angebote den Akteuren in potenzialarmen Räumen ins Bewusstsein zu rücken. Als weitere Massnahmen sind zu nennen:

- Die effiziente Zusammenarbeit und gemeinsame Aufgabenerfüllung auf regionaler oder subregionaler Ebene (Bsp. koordinierte Baugesetze innerhalb der Taltschaft, gemeinsames Bauamt).
- Indirekt von Bedeutung sind Anstrengungen zu Strukturbereinigungen (im Tourismus, Gemeindefusionen); vgl. Kapitel 4.1. Durch vereinfachte Strukturen

---

werden personelle Ressourcen frei, die sich dann um die Regionalentwicklung kümmern können.

- Einführung der Thematik potenzialarme Räume in die Lehrpläne der Oberstufe. Damit soll die Bewusstseinsbildung bereits frühzeitig erfolgen und das unternehmerische Denken und Handeln gefördert werden.

Die Bündner NFA bildet dazu eine wichtige Basis, indem sie die Grundlagen dafür schafft, dass sich die Gemeinden (indirekt die Regionen) besser um die eigene Zukunft kümmern können. Verschiedentlich wurde auf den möglichen Nutzen der Schaffung von Regionalmanager-Lehrgängen, etwa in Zusammenarbeit mit Fachhochschulen hingewiesen. Auf diese Weise könnte ein unmittelbarer – wenn auch vermutlich erst längerfristig wirksamer – Beitrag an die Steigerung der Professionalität des Regionalmanagements geleistet werden.

### **6.2.2 Integrale Entwicklung – Resort-Konzept für potenzialarme Räume**

**Anstoss durch Regionen oder Dritte:** Die konsequente Steigerungsform der koordinierten Entwicklung stellt eine integrale Entwicklung dar. Damit werden die Grundzüge des „Resort-Konzepts“<sup>48</sup> auf potenzialarme Räume bzw. auf einen Problemlösungsraum angewendet. Der Anstoss zu einer integralen Entwicklung kann aus dem Raum selber erfolgen oder auch durch einen regionsexternen Dritten (vgl. untenstehende Ausführungen). Elemente eines solchen regionalisierten Resort-Konzeptes sind:

- Die Entwicklung ist bestimmt durch eine eindeutige thematische Entwicklungsrichtung (Positionierung des potenzialarmen Raums bzw. eines Problemlösungsraums). Die Positionierung greift gesellschaftliche Megatrends auf und nutzt diese gezielt aus. Im Vordergrund stehen: Wandel zur Informations- und Wissensgesellschaft, demographische Entwicklung bzw. Überalterung, Sinnsuche oder Ausgleich.
- Der Raum zeichnet sich aus durch eine bestimmte Einzigartigkeit (zum Beispiel als Funpark oder Familienregion für Agglomerationsbewohner, als CO<sub>2</sub>-neutrale Region, als Erholungszone für Durchreisende, als autarke Region, als „Nostalgie-Dorf“, als „i-Dorf“ oder auch als Regionalpark mit klarer Ausrichtung).
- Potenzialarme Räume entwickeln unter der bestimmten Positionierung einzigartige Produkte und Dienstleistungen mit Ausstrahlung in die Nachfragemärkte. Sämtliche Projekte und Aktivitäten sind auf die gewählte Positionierung ausgerichtet und stärken diese.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Unter „Resorts“ werden einheitlich in Erscheinung tretende (touristische) Destinationen verstanden, deren Angebote aus einer Hand vermarktet werden, durch mehrere in engster Koordination agierende Leistungsträger oder sogar durch einen einzigen Leistungsträger konzipiert und erbracht werden, eine bestimmte kritische Grösse (Kapazität) erreichen und eine breite Bedürfnispalette möglicher Kunden abdecken (insb. bezüglich Unterkunft, Freizeitgestaltung und ergänzender Dienstleistungen).

<sup>49</sup> Vorteil: die Zusammenarbeit läuft über Projekte. Die Zusammenlegung von Strukturen muss nicht erst abgewartet werden, sondern kann eine Folge davon sein.

- 
- Die Koordination der Entwicklung ist durch eine starke Verfügungs- und Entscheidungsgewalt durch einen einzigen Akteur oder durch wenige Akteure sehr eng. Dies macht einen der wesentlichsten Unterschiede zur koordinierten Entwicklung aus.
  - Voraussetzung bildet eine konkrete und nachvollziehbare Zielvorstellung, was das wünschbare quantitative und qualitative Wachstum des Raumes anbelangt bzw. auch darüber, welche Projekte keinen Platz mehr haben. Eine weitere wichtige Erfolgsgrundlage bildet eine bereits weitgehende regionale Einigkeit über den anzustrebenden Entwicklungspfad. Als Mittel für die Mitwirkung, die Beschlussfassung und die behördenverbindliche Verankerung bietet sich die regionale Richtplanung an.

**Fallbeispiele:** Das integrale Standortmanagement im Sinne eines regionalen „Resorts“ wird im Anhang anhand verschiedener Fallbeispiele illustriert:

- Konzept iDorf
- Altersdorf
- Firmeneventdorf

Diese Fallbeispiele sind nicht als abschliessende Liste und realistische Unterfangen zu verstehen. Vielmehr sollen sie die Kernelemente einer integralen Entwicklungsstrategie aufzeigen. Sie richten sich alle an einer eindeutig wahrnehmbaren, übergeordneten Strategie aus. Die Umsetzung dürfte weit reichende sozioökonomische Umwälzungen und eine Veränderung des Erscheinungsbildes (Natur- und Kulturlandschaft, Dorfbild) des betroffenen potenzialarmen Raumes nach sich ziehen; es kann nicht mehr von einer organischen Entwicklung gesprochen werden. Im Einzelfall gilt es zu prüfen, inwiefern die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung erfüllt werden können.

**Erfolgsfaktoren:** Sofern die Entwicklung in erster Linie durch den Raum selbst – und nicht durch einen externen Grossinvestor - initiiert werden soll, sollten folgende Erfolgsfaktoren beachtet werden:<sup>50</sup>

- Input und Anregung zur Positionierung kommen in der Regel von aussen – zum Beispiel durch veränderte Rechtsgrundlagen, also etwa durch die Möglichkeit, bestimmte Produkte neu unter geschützten Labels wirksam zu vermarkten (z.B. Ursprungsbezeichnungen wie „AOC“).
- Der Input von aussen wird durch Akteure im Raum aufgegriffen; die Idee wird weiter getragen und kann sich entzünden.
- Es braucht einen starken Entwicklungspartner im Sinne eines professionellen Managements, welcher die Konzeption und Umsetzung vorantreibt.

**Instrumentarium:** Bezüglich des Instrumentariums gibt Tabelle 6—4 einen Überblick über mögliche Ansatzpunkte:

---

<sup>50</sup> Vgl. die Erfahrungen, die auch innerhalb des Gebiets der Arge Alp gemacht wurden: Kopainsky/Cavelti/Giuliani 2007.

Tabelle 6—4: Instrumente zur Unterstützung von Resort-Konzepten

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
Regionalentwicklung Input und Anregung für eine Positionierung von aussen	Inputs in Form von möglichen Labels (zum Beispiel Park, Energiedorf). Coaching durch den Kanton	
Aufgreifen der Idee im potenzialarmen Raum	Projektbeiträge (im Rahmen einer spezifischen Strategie für potenzialarme Räume) zur Initiierung und Moderation regionaler Findungsprozesse / Positionierungsprozesse  Kommunikationsmassnahmen nach innen und aussen	Einbezug der Regionalplanung/Raumentwicklung bereits in der Ideenphase
Potenzielle Standorte, Einbettung in regionale/ kantonale Raumentwicklungsstrategie	Richtplanung, je nach Grösse des Vorhabens auf regionaler und auch kantonaler Ebene	
Konkretisierung mit professionellem Management	Einrichtung eines professionellen Managements durch potenzialarmen Raum und Kanton  Akquisition von Investoren im Rahmen der kantonalen Standortpromotion	
Grundsatzentscheid	Behördenverbindliche Festlegung von Zielen, Strategien und Standorträumen über die Richtplanung	
Sachpolitiken	Optimierung der Rahmenbedingungen zur Realisierung von integral angelegten Entwicklungsprojekten	Zu prüfen ist, inwiefern rechtliche Normen im Sinne des regionalen und kantonalen Gesamtinteresses zur Umsetzung der Positionierungs-idee zielgerichtet interpretiert werden können.

**Bewusste Ungleichbehandlung:** Im Wesentlichen handelt es sich um ein gleiches Instrumentenset, wie es bereits in Tabelle 6—2 konkretisiert wurde. Bezüglich Rahmenbedingungen sind neben dem Ausreizen von gesetzlichen Interpretationsspielräumen unter Umständen Ausnahme- oder Konkretisierungsregelungen notwendig („bewusste Ungleichbehandlung“ von potenzialarmen Räumen) um die Positionierung konsequent umsetzen zu können. Auch hier gilt, dass das Rechtsgleichheitsgebot letztlich den Interpretationsspielraum festlegt.

---

**Regionale Resorts durch Grossinvestoren:** Verschiedene praktische Anschauungsbeispiele zeigen, dass eine integrale Entwicklung im Sinne eines regionalen Resorts auch von externen Dritten initiiert werden kann. Die Projektinitiierung erfolgt dabei nicht aus dem Raum heraus, sondern sie beruht auf dem Handeln auswärtiger Akteure und Investoren, welche ihre eigenen Potenzialüberlegungen anstellen. Ausgehend davon, dass wirtschaftliche Tätigkeiten grundsätzlich an die Produktionsfaktoren Boden, Kapital und Arbeit gebunden sind, ist insbesondere der Boden von zentraler Bedeutung, weil er als einziger dieser drei Produktionsfaktoren nicht räumlich mobil ist. Die Verfügbarkeit von zusammenhängenden Flächen stellt einen wichtigen Standortfaktor und somit ein Entwicklungspotenzial von potenzialarmen Räumen dar.

**Trend: Multioptionale Tourismusdestinationen → „Kauf“ eines Dorfes in der Toskana durch das Reiseunternehmen TUI**

Idee: Wie im Mai 2007 bekannt gegeben, hat TUI in der Toskana praktisch ein ganzes Dorf (inkl. Umland von insgesamt 11 km<sup>2</sup>) aufgekauft, das bis anhin infolge mangelnder wirtschaftlicher Perspektiven von Abwanderung und Verfall betroffen war. Unter Einsatz einer Gesamtinvestitionssumme von rd. 250 Mio. Euro plant TUI das Dorf zum integrierten Ferienresort zu entwickeln. Vorgesehen ist, die örtliche Landwirtschaft weiterzuführen, um das Feriendorf möglichst vollständig mit regionalen Lebensmitteln versorgen zu können. Auch in der Energieversorgung wird dank der Verwendung erneuerbarer Energieträger eine weitgehende Selbstversorgung angestrebt. Gemäss aktueller Planung erweist sich das Projekt als verhältnismässig beschäftigungsintensiv. Neben bestehenden Arbeitsplätzen etwa im Bereich Landwirtschaft, die durch das Projekt nachhaltig gesichert werden können, wird die Schaffung von insgesamt 300 neuen Arbeitsplätzen vor Ort beabsichtigt.

**Trend: Multioptionale Tourismusdestinationen → Tourismusresort Andermatt**

Beim Resort Andermatt handelt es sich um ein integral angelegtes, touristisches Entwicklungsprojekt des ägyptischen Investors Samih Sawiris bzw. seiner Firma Orascom Hotels and Development (OHD). Die Planungsarbeiten sind bereits fortgeschritten. Das Projekt, das eine Gesamtinvestitionssumme von rund 1 Mrd. CHF aufweist, beinhaltet den Bau einer Reihe von 4- und 5-Sterne-Hotels, 600 Ferienwohnungen, 100 Ferienhäusern, je ein Hallenbad und ein Einkaufszentrum sowie einen 18-Loch-Golfplatz. Gemäss einer vom Kanton Uri in Auftrag gegebenen Studie ist im Zusammenhang mit der Realisierung des Projekts mit der Schaffung von rund 2000 Arbeitsplätzen zu rechnen, dies auf Grundlage einer geschätzten jährlichen Wertschöpfung von 120 Mio. CHF. Das Ausmass der erwarteten volkswirtschaftlichen Effekte hat den Bundesrat dazu bewogen aus "staatspolitischem Interesse" einer punktuellen Ausserkraftsetzung der Lex Koller, die den Verkauf von Grundstücken an im Ausland wohnhaften Personen einschränkt, zuzustimmen. Das Resort Andermatt ist im vorliegenden Zusammenhang insofern als "Glückstreffer" für den Raum Andermatt zu bezeichnen, als dass regionale oder kantonale Akteure die Akquisition des Projektes nicht aktiv gesucht haben. Die Standortwahl Andermatt ist vielmehr auf einen aus eigenem Antrieb gefällten Entscheid des Investors zurückzuführen. Die grosse Chance lag dabei beim Erwerb eines grossen Grundstückes

im Alpenbogen (wo das Grundeigentum grundsätzlich stark zerstückelt ist) und beim „Weggang“ eines wichtigen Arbeitsgebers für die Region (Militär). Gleichwohl unternehmen sowohl der Raum Andermatt als auch der Kanton Uri unter dem Eindruck der möglichen Realisierung des Resorts umfassende Anstrengungen, um die erfolgreiche Realisierung des Projekts sicherzustellen.

**Wie fördern?** Es stellt sich die Frage, wie das Handeln externer Investoren provoziert werden könnte. Denkbar sind

- Der potenzialarme Raum macht sich fit als Investitionsobjekt und trifft gegebenenfalls auf Gemeindeebene bereits vorbehältliche Beschlüsse (Willensbekundungen, Areal Freihaltungen etc.).
- Im Sinne einer Vorwärtsstrategie wird ein Label für potenzialarme Räume vergeben, welches die Aufmerksamkeit von Investoren auf sich ziehen soll. Das Label soll die grundlegenden Potenziale kommunizieren.
- Es wird eine aktive Boden- und Baulandpolitik zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Flächen verbunden mit konkreten Qualitätsanforderungen an die darauf zu erstellenden Bauprojekte („Wunschprojekte“) betrieben.
- Die Investorensuche wird aktiv angegangen; ein potenzialarmer Raum sucht aktiv Investoren.
- Die sektoralpolitische Koordination ist bereits erprobt und kann im Bedarfsfall gut angewendet werden (u.a. auch als Argument gegenüber dem Investor).

Eine kritische Würdigung solcher Grossprojekte unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist in jedem Falle angezeigt. Solche „Glückstreffer“ sind selbstverständlich auch im Verlauf eines Schrumpfungsprozesses denkbar. Eine aktive Förderung von positiven Investitionsentscheidungen erscheint in diesem Fall jedoch als nicht zielgerichtet. Sollte sich jedoch unerwartet das Interesse eines Grossinvestors an einem potenzialarmen Raum, der sich in einem Schrumpfungsprozess befindet, zeigen, so muss die strategische Ausrichtung des Raums überprüft werden.

### 6.3 Schaffung neuer Potenziale?

	Gleichbehandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpfprozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte Standortentwicklung	Schaffung neuer Potenziale

**Neue Potenziale durch neue Rahmenbedingungen:** Ziel dieser Hauptstrategie ist es, aktiv neue Standortvorteile zu schaffen, indem die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten verändert werden. Potenzialarme Räume gewinnen damit an Standortattraktivität; d.h. sie werden interessanter als Standort

für die bestehenden Betriebe, aber vor allem für neue Betriebe, die von ausserhalb des Raumes zuziehen sollen. Im Wesentlichen ginge es darum, räumlich differenzierte Lösungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen zuzulassen, welche geeignet sind, die Abwärts spirale in potenzialarmen Räumen zu durchbrechen und eine positive Entwicklung

---

einzuleiten. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen jedoch, dass dieser Ansatz bezüglich der Wirkungen eher kritisch einzuschätzen ist, u.a. weil diese den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung widersprechen könnten (vgl. Kapitel 4.3). In der Diskussion werden häufig solche Strategieansätze vorgebracht, weshalb hier auf diese etwas näher eingegangen wird.

**Theoretisch denkbare Standortverbesserungen:** Mit Blick auf die angestrebten Exportleistungen, welche die wirtschaftliche Gesundung einleiten sollen, ist es vorstellbar, dazu die Standortvoraussetzungen in folgenden Bereichen zu verändern:

- Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse: Verbesserung des Erschliessungsgrades durch den Bau einer neuen Strasse, einer Brücke oder eines Tunnels (zum Beispiel Furka, Vereina). Gestützt auf neuere Forschungsergebnisse sind Infrastrukturen allein aber nicht ausreichend, um den nötigen Entwicklungsimpuls zu geben.<sup>51</sup> Eine zentrale Rolle spielen dabei die Akteure.
- Verbesserung der Voraussetzungen für Investitionen durch Anpassungen von Gesetzen bei Bund und oder Kanton, zum Beispiel
  - Innovative, ansiedlungsorientierte Steuerstrategie mittels Flat tax rate für potenzialarme Räume (Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuer). Unterstützung von kleinen Firmen (insb. neu zu gründenden) sowie natürlicher Personen durch entsprechende Steuerfreibeträge.
  - Erlass der Mehrwertsteuer für Unternehmen mit Standort in potenzialarmen Räumen (dies auch im Hinblick auf die bessere Nutzung vorhandener Potenziale, s.u.) sowie Zollfreigegebiete.
  - Erleichterte Investitionsvoraussetzungen durch weit reichende Sonderregelungen im Umweltschutzrecht, in der Waldgesetzgebung oder bezüglich des Verbandsbeschwerderechts (Einschränkung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz NHG Art. 12, teilweise reichen kantonale Verbandsbeschwerdemöglichkeiten weiter als das Bundesgesetz).
  - Prüfung eines „raumplanerischen Testgebietes“, welches eine Flexibilisierung der vorhandenen raumplanerischen Instrumente und neue Anreize, Ausnahmen in der Waldgesetzgebung, beim landwirtschaftlichen Bodenrecht etc. vorsieht.
  - Höherbewertung von Interessen für die wirtschaftliche Entwicklung bei der Interessenabwägung im Zusammenhang mit Objekten des Natur- und Heimatschutzes. Abgestufte Ersatzmassnahmen in dem Sinne, dass in potenzialarmen Räumen nicht gleichviel Ersatz geleistet werden muss, wie in anderen Räumen.
  - Höhere Fördersätze zugunsten von Firmen im potenzialarmen Raum, wie zum Beispiel im Fall der Nahversorgerförderung des Landes Salzburg, welche Unternehmen bevorzugt, die in Gemeinden aktiv sind oder werden, in

---

<sup>51</sup> vgl. Projekt „Räumliche Auswirkungen der Verkehrsinfrastrukturen“ des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und insb. die Publikation „Räumliche Auswirkungen des Vereinatunnels – eine ex-post Analyse“, 2006.

---

denen die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs gefährdet oder nicht mehr gewährleistet ist. Ebenfalls zu beobachten ist eine stärkere Förderung von Infrastrukturinvestitionen im potenzialarmen Raum. So leistet zum Beispiel das Land Tirol höhere prozentuale Investitionsbeiträge an die Breitbandinternet-Erschließung von peripheren Berggemeinden.

- Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Nutzung der Potenziale
  - Einfacheres Bewilligungsverfahren für grössere Windkraftanlagen in potenzialarmen Räumen.<sup>52</sup> Bis anhin gelten folgende Voraussetzungen: Baubewilligung in einer Spezialzone oder aufgrund einer Zustimmung für Bauten ausserhalb der Bauzonen (Amt für Raumentwicklung), Bewilligungen der Luftfahrtbehörden (zivil und militärisch), Bewilligungen der Kantonsverwaltung (Umweltschutz, Naturschutz und Energie).<sup>53</sup>
  - Der Bundesrat hat nach Anhörung der Kantone am 7. November 2007 die Verordnung über die Pärke von nationaler Bedeutung beschlossen und auf den 1. Dezember 2007 in Kraft gesetzt. Dieses Instrument stellt eine Chance für potenzialarme Räume dar. Insbesondere wird es darum gehen, im Rahmen der Label-Bestimmungen die Möglichkeiten für wirtschaftliche Wertschöpfung optimal nutzen zu können.
- Erhöhung des finanziellen Handlungsspielraums für Gemeinden oder Unternehmen in potenzialarmen Räumen zum Beispiel durch:
  - Umlagerung der Mehrwertsteuereinnahmen vom Bund auf die Gemeinden in potenzialarmen Räumen
  - Steuererlass für Einkommen, die im innerregionalen Handel erzielt werden (Ziel: Erweiterung der regionalen Wertschöpfungsketten)

**Beispiele aus der Praxis:** Konkrete Beispiele aus der Schweiz für solcherart angelegte Stossrichtungen (Zollfreigebiet, Steuerpolitik, Erreichbarkeit) sind:

- Samnaun und Livigno: Die beiden Zollfreigebiete gehören zwar zum Territorium der Schweiz resp. Italien, Waren können jedoch eingeführt und verkauft werden, ohne dass darauf Steuern erhoben werden.
- Vereina: Der 1999 eröffnete Tunnel erschliesst das Unterengadin und entlastet durch die Möglichkeit des Autoverlads den Flüelapass.
- Obwalden: Der Kanton Obwalden ist durch eine Steuerrevision im Jahr 2006 inklusive Folgeanpassungen (nach Korrekturen durch das Bundesgericht) speziell für Unternehmen und finanzstarke natürliche Personen sehr attraktiv geworden.

**Kritische Beurteilung der Wirkungen:** Der Vereina-Tunnel konnte den Schlüsselbranchen im Unterengadin positive Impulse verleihen Die neue Bahnverbindung hat das Un-

---

<sup>52</sup> Gesuche für kleinere Anlagen werden im Kanton Graubünden im sog. BAB-Verfahren („Bauten ausserhalb der Bauzone“) abgehandelt.

<sup>53</sup> Bei der Nutzung von Windkraft gilt zu bedenken, dass der Wind zurzeit 0.01% zur Energieproduktion im Kanton Graubünden beiträgt. Zum Potenzial der Windkraft in potenzialarmen Räumen vgl. Kapitel 2.2).

---

terengadin zwar nicht auf einen Wachstumspfad gebracht, hat aber dazu geführt, dass nicht eine Abwärtsspirale in Gang gekommen ist, wie dies in anderen Regionen der Fall ist.<sup>54</sup> Multiplikatoreffekte auf nachgelagerte Branchen liessen sich allerdings keine feststellen. Samnau und Livigno sind keine pulsierenden Wirtschaftsmetropolen, schon gar nicht in der Zwischensaison. Die Gemeinden konnten sich nicht so entwickeln, dass sie gegenwärtig ohne die Einnahmen durch den Zollfreitourismus keine finanziellen Probleme mehr hätten.<sup>55</sup> Mit Blick auf diese selektive Auswahl sind die Erfolgchancen von Sonderzonen in potenzialarmen Räumen grundsätzlich kritisch zu beurteilen. Positivbeispiele, in denen aus schwachen Räumen mittels Sonderzonen nachhaltig starke Wirtschaftsräume hervorgingen, konnten im Rahmen der bisherigen Arbeiten keine eruiert werden.

**Abwägung:** Bezüglich der Chancen und Gefahren sollen folgende Überlegungen festgehalten werden:

- Verschiedene der obgenannten, theoretisch denkbaren Vorschläge bewegen sich im Graubereich zwischen der (rechtlich zulässigen) Ausreizung von Interpretationsspielräumen und einer (rechtlich unzulässigen) Ungleichbehandlung. Die Lösungswege haben sich im Rahmen der geltenden Verfassungs- und Gesetzesvorschriften zu bewegen.<sup>56</sup>
- Sonderzonen dürften – wenn überhaupt – v.a. für jene Unternehmen interessant sein, die unmittelbar „kurzfristig“ davon profitieren bzw. bei denen dieser Faktor weit oben auf der Standortkriterienliste steht. Werden ähnliche oder bessere Rahmenbedingungen andernorts geboten, so ziehen diese Unternehmen meist weiter. Einschlägige Erfahrungen mit diesem Mechanismus konnte die Schweiz mit dem Instrument der Lex Bonny gewinnen.<sup>57</sup> Mit anderen Worten haben Sonderzonen eine Art zeitlich begrenzte Katalysatorfunktion. Ob diese wirtschaftlich nachhaltig sein kann, muss eher bezweifelt werden. Falls die Wirkungen längerfristiger Natur sind, sind insbesondere die Folgen für die ökologische und unter Umständen auch soziale Nachhaltigkeit genau zu betrachten. Fragen, die an dieser Stelle unbeantwortet bleiben müssen sind: Wie nachhaltig kann die Entwicklung mit Sonderzonen gestaltet werden? Welchen Beitrag könnten Sonderzonen längerfristig für eine gesunde Entwicklung bieten?
- Sonderbestimmungen, welche über finanzielle Anreize die Standortattraktivität verbessern wollen, können andere Standortnachteile nicht kompensieren. Mit anderen Worten können zum Beispiel die mangelnden Rekrutierungsmöglichkeiten für qualifiziertes Personal oder eine ungünstige verkehrstechnische Erreichbarkeit in potenzialarmen Räumen nicht durch Steuererleichterungen nachhaltig wettgemacht werden. Es stellt sich folgende Frage: Wie effizient und wirksam können finanzielle Anreize für Ansiedlungen in potenzialarmen Räumen sein?

---

<sup>54</sup> Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2006.

<sup>55</sup> Vgl. IDHEAP 2004.

<sup>56</sup> Das BAFU wie das ARE haben im Rahmen der Projektarbeiten verschiedentlich darauf hingewiesen, dass sie dem verfassungsmässigen und gesetzlichen Auftrag widersprechende Lösungen nicht mittragen werden.

<sup>57</sup> Seco 2004.

- 
- Ist die Sonderzone erfolgreich, besteht die Gefahr, dass sich daraus künstliche, wirtschaftliche Monokulturen herausbilden, die an und für sich wenig mit den anderen Standortbedingungen und Potenzialen in potenzialarmen Räumen zu tun haben. Sie können deren Nutzung sogar beeinträchtigen. Sind das wünschbare Perspektiven und Entwicklungen für potenzialarme Räume?
  - Bezüglich Strategien und Massnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit (Strassenbau) ist im einzelnen Fall zu prüfen, ob diese Voraussetzungen ausreichend sind, um eine nachhaltig prosperierende Entwicklung einzuleiten. Vielmehr ist zu fordern, dass diese mit Strategien im Sinne einer koordinierten Entwicklung (vgl. Kapitel 6.2) kombiniert bzw. in eine regionale Gesamtstrategie eingebettet werden müssen. Andererseits zeigt die Erfahrung der schweizerischen Regionalpolitik, dass verbesserte Strassenerschliessungen die Abwanderung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen eben gerade auch fördern können.

**Sonderzonen keine Heilsbringer:** Es ist folglich davon auszugehen, dass die Schaffung von Sonderzonen kaum eine erwünschte Entwicklung in potenzialarmen Räumen einleiten dürfte. Das Prinzip „Wir schaffen eine Sonderzone und werden dadurch attraktiv für Investoren und Unternehmer“ wird in potenzialarmen Räumen kaum funktionieren. Denn mit Sonderzonen kann in potenzialarmen Räumen kein Gegengewicht gegenüber ablaufender Markttrends geboten werden. Anders verhält es sich in Fällen, in denen Projekte zur Nutzung endogener Potenziale bestehen und die Umsetzung mit räumlich differenziert ausgelegten Bestimmungen ermöglicht oder erleichtert werden soll (Interpretationsspielraum zu Gunsten einer bewussten Ungleichbehandlung nutzen, vgl. Kapitel 5.3). Dazu braucht es aber Gesamtstrategien, im Rahmen derer eine räumlich differenzierte Auslegung von Regulierungsbestimmungen ein nachgelagerter Teil des Massnahmensets ist und keine strategische Weichenstellung darstellt.

## 6.4 Fazit

**Hohe Wirkungen notwendig:** Fall- und Rechenbeispiele im Anhang zeigen, dass namhafte Wirkungen erzeugt werden müssen, um einen Abwärtstrend zu stoppen bzw. zu durchbrechen. So ist zum Beispiel davon auszugehen, dass für die Schaffung von zehn zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Käse- und Milchproduktion (Spezialitätenherstellung) ein zusätzliches Umsatzvolumen von rund 1 Mio. CHF neu auf den Absatzmärkten erwirtschaftet werden muss!

**Koordination auf ein gemeinsames Ziel hin:** Effektiv und effizient lässt sich die Abwärtsspirale nur durch übergeordnete und abgestimmte Strategien brechen (koordinierte Entwicklung, integrale Entwicklung). Nebst einer eindeutigen Gesamtpositionierung als Zielsetzung eines potenzialarmen Raums, welche breit konsolidiert und verankert werden muss, bedeutet dies:

- konsequente Innovationsorientierung des gesamten Instrumentensets (Exportfähige Produkte kreieren bzw. produktbasierter Geldfluss von aussen in den potenzialarmen Raum bzw. Problemlösungsraum).

- 
- Aufrechterhaltung eines regional abgestimmten und innovativ ausgestalteten minimalen Niveaus an Versorgung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen.
  - regionale Funktionsteilung und Kooperation, damit Impulse aus dem regionalen Zentrum bis in die potenzialarmen Räume hineinreichen können.
  - Ermöglichung einer bewussten Ungleichbehandlung, d.h. Nutzung des Interpretationsspielraums von Bestimmungen zu Gunsten des regionalen Ziels.
  - Bedeutung eines minimalen kulturellen Angebots, insbesondere um die Bedürfnisse von Zuzüglern abzudecken.

---

## 7 Sektoralpolitische Koordination

**Koordination als starkes Steuerungsinstrument:** Gemäss der Kantonsverfassung Graubündens sind sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden gefordert, eine nachhaltige Entwicklung im Kantonsgebiet anzustreben und dabei die Bedürfnisse von Menschen und Umwelt sowie der dezentralen Besiedlung zu berücksichtigen (Art. 81 KV), günstige Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige und nachhaltige Wirtschaft zu schaffen und eine aktive Wirtschaftsförderung zu betreiben (Art. 83 KV). Da einzelne Gemeinden - gerade auch in potenzialarmen Räumen - kaum in der Lage sind, diese Aufgaben allein zu erfüllen, wird eine aktivere Rolle der Region - als Zusammenschluss der beteiligten Gemeinden - notwendig. Für die Formulierung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien in potenzialarmen Räumen braucht es aber auch das private Engagement vor Ort. Grundsätzlich liegt also die Verantwortung vor Ort, der Kanton übernimmt aber eine wichtige unterstützende Funktion, indem er sich zugunsten der sektorpolitischen Koordination engagiert. Gemäss den Ausführungen in den vorangehenden Kapiteln liegt in der Koordination eine der stärksten Steuerungsmöglichkeiten, um Räume in eine gewünschte Entwicklung zu lenken.

**Begriff und Inhalt der Koordination:** Unter dem Begriff „sektorpolitische Koordination“ wird die Koordination von Entscheiden verschiedener „Prozesseigner“ nach gleichgerichteten Interessen und gleichgerichtetem Verständnis zugunsten einer Strategie verstanden. Dabei geht es primär darum, die „Prozesseigner“ verschiedener Instrumente auf eine gleiche Stossrichtung auszurichten, so dass die einzelnen Entscheide in die „gleiche Richtung“ zielen. Im Anhang sind einige Gesetzesartikel aufgeführt, die aufzeigen, dass durch das bestehende Gesetzeswerk die Koordination auf verschiedenen Staatsebenen aufgesplittert und mit verschiedenen Instrumenten erfolgt. Wichtig ist deshalb, dass die verschiedenen „Prozesseigner“ gleichgerichtet agieren und den Gestaltungs- und Handlungsspielraum koordiniert ausnützen. Es ergibt sich daraus ein Netzwerk, als dessen Knoten der Kanton in enger Zusammenarbeit mit den Regionen funktioniert und damit auch für die Organisation der Koordination zuständig ist. Inhaltlich und organisatorisch ist eine enge Abstimmung zwischen den Instrumenten der Wirtschafts-, Raumentwicklungs- und Finanzpolitik unerlässlich. Wichtig sind also:

- *Gleichgerichtete Interessen im Netzwerk:* Im vorliegenden Zusammenhang ist das gemeinsame Interesse gegeben. Die sektorpolitische Koordination hat sich möglichst umfassend auf das spezifische Entwicklungsziel eines potenzialarmen Raums auszurichten. Sie zeigt Schnittstellen zwischen den einzelnen relevanten Politikbereichen nicht nur auf, sondern überbrückt diese und stellt eine gemeinsame Handlungsweise der „Prozesseigner“ sicher.
- *Instrumente:* Als Instrumente sind zum Beispiel Bewilligungen, Geldflüsse, Projekt- und Plangenehmigungen oder Raumpläne zu nennen. Denkbar ist ferner, dass der gleichgerichtete Einsatz auf ein regionales Ziel hin mittels Programmvereinbarung beschlossen wird.
- *Bereitschaft, die Instrumente auf ein gemeinsames Ziel hin auch anzuwenden:* Eine nachhaltig funktionierende Koordination kann nicht befohlen werden. Wichtigster Erfolgsfaktor ist demnach eine gute Vertrauensbasis in einem Klima des

---

gegenseitigen Geben und Nehmens. Um die Motivation der Beteiligten hoch zu halten, muss sie ausserdem möglichst einfach, ohne zu viele Formalismen und mit beschränktem Aufwand ausgestaltet sein.

**Anwendungsfelder:** Die sektoralpolitische Koordination muss in verschiedenen Handlungsfeldern funktionieren:

- Sie soll die Regionalorganisationen und beteiligte Gemeinden motivieren, sich mit dem eigenen Regionsgebiet kritisch auseinander zu setzen und die Ergebnisse in geeigneter Form (Leitbild, Strategie, Aktionsplan oder Koordinationsgrundlagen) zusammen zu fassen.
- Sie soll bei der Formulierung von Entwicklungszielen und -strategien beratend und begleitend zur Seite stehen und diese verbindlich machen.
- Sie soll die Umsetzung durch einen zielgerichteten Instrumenteneinsatz erleichtern.
- Sie soll bei der Beurteilung von Projekten aus potenzialarmen Räumen eine gemeinsame Chancenbeurteilung und Entscheidungsfindung vornehmen.
- Sie soll den Regionen diejenige Rückendeckung bezüglich Kompetenzen und Finanzen vermitteln, die sie für die Erreichung ihrer Entwicklungsziele benötigen („Empowerment“).

**Kanton als Netzwerkknoten:** Die geforderte Koordination ist sehr vielschichtig und schliesst den Bund, den Kanton, die Regionen und Gemeinden wie auch die unterschiedlichen Projektträger mit ein. Eine wichtige Rolle kommt dem Kanton als Vermittler zwischen Gemeinden/Regionen und dem Bund zu. Der Kanton ist Ansprechpartner für beide Seiten, überträgt Impulse aus Bundespolitiken auf die Gemeinden und Regionen bzw. setzt sich auf Bundesebene für die spezifischen Anliegen seiner potenzialarmen Räume ein.

**Projektbezogene Koordination:** Eine verstärkte Koordination im Umgang mit potenzialarmen Räumen soll auf den bestehenden Gremien basieren. Auf Ebene Kanton Graubünden ist dies die bisherige „Arbeitsgruppe potenzialarme Räume“ und auf Bundesebene das „Netzwerk ländlicher Raum“ (inkl. Leitungsgremium)<sup>58</sup>; Gremien also, die sich bereits intensiv mit dem Thema auseinander gesetzt haben. Die Koordination soll lediglich projektbezogen vorangetrieben werden. Diese braucht dazu konkrete Anlasspunkte, welche sein können:

- *Die Lancierung von Modellfällen zur Umsetzung der skizzierten Stossrichtungen* (vgl. Kapitel 8). Folgende Rollenteilung bietet sich an:
  - Die bestehende Arbeitsgruppe wird zu einem kantonalen „Netzwerk potenzialarme Räume“ unter Einschluss zusätzlicher Prozesseigner weiter entwickelt. Ihm obliegt in erster Linie die strategische Steuerung und Überwachung über die Modellfälle sowie die Verbindung zur Regierung.

---

<sup>58</sup> Im einzelnen Fall ist zu prüfen, ob und inwieweit die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) als Koordinationsplattform für Fragen zu potenzialarmen Räumen einbezogen werden kann und soll. Für den Rat für Raumordnung (ROR) dürfte das Thema wohl zu spezifisch sein.

- 
- Für die operativen Arbeiten wird eine Sub-Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie beurteilt Entwicklungsstrategien oder Projekte auf kantonaler Ebene, berät operative Fragestellungen, trifft Abklärungen zum gemeinsamen, zielgerichteten und gebündelten Einsatz des Instrumentariums bzw. zu Interpretationsspielräumen und begleitet die Modellfälle in der Umsetzung.
  - Das „Netzwerk ländlicher Raum“ des Bundes wirkt im „Netzwerk potenzialarme Räume“ aktiv mit. Die Netzwerkvertreter bringen dabei die Aspekte des Bundes ein, sind für den Informationsfluss zu den Bundesstellen besorgt und stellen den Zugang zu diesen sicher. Sie sorgen bei Bedarf insbesondere für die Mitwirkung der relevanten Fachpersonen des Bundes in den fallspezifischen Sub-Arbeitsgruppen.
  - *Projekte, die aus den Regionen an den Kanton herangetragen werden.* In diesem Fall ist wiederum das kantonale „Netzwerk potenzialarme Räume“ der erste Ansprechpartner. Die Prozesseigner speisen ihre Fälle in das Netzwerk ein. Das Netzwerk sorgt für eine koordinierte Beurteilung und Behandlung.

**Feste Institutionalisierung:** Zu einem späteren Zeitpunkt kann nach Massgabe der Erfahrungen geprüft werden, ob die Koordination im Umgang mit potenzialarmen Räumen auf eine feste institutionelle Basis gestellt werden soll. Zum Beispiel in Form eines ständigen Gremiums als Versammlung aller kantonalen Sachpolitiken, welche die Entwicklung potenzialarmer Räume mitbestimmen. Denkbare Aufgaben wären dabei: Beratung strategischer Fragestellungen im Umgang mit potenzialarmen Räumen, Klärung von Vorgehensfragen mit den Regionen, Festlegung der Federführung für Projekte oder Schwerpunktthemen und Pflege des Austausches zwischen dem „Netzwerk ländlicher Raum“ und dem Kanton.

---

## 8 Vorgehensvorschlag zur Umsetzung

**Praktische Umsetzung:** Die Frage nach dem Umgang mit potenzialarmen Räumen konnte bisher lediglich als Planspiel mit einem praktischen Bezug bearbeitet werden. Der Umsetzungstest anhand konkreter Fallbeispiele war noch nicht möglich. So lange sich die Strategieüberlegungen auf einer eher theoretischen Ebene abspielen, können die Funktionsfähigkeit der Entscheidemechanismen, der Interpretationsspielraum für Gesetznormen oder auch die sektoralpolitische Koordination nicht wirklich im Detail beurteilt werden. Statt weiterer Berichte gilt es nun, die Umsetzung praktisch an die Hand zu nehmen.

**Ziele:** Wie die vorgeschlagenen Massnahmen zeigen, geht es im Wesentlichen um die Koordination von Entscheiden hinsichtlich klar umrissener regionaler Ziele. Angesprochen für die Umsetzung sind sowohl verschiedene Politikbereiche einerseits wie auch eine Vielzahl an Entscheidungsträgern in Gemeinden, Regionen, Kanton und Bund andererseits. Dreh- und Angelpunkt bleibt jedoch der Kanton. Soll erreicht werden, dass die zahlreichen Entscheidungsträger ihre Entscheide für potenzialarme Räume zielgerichtet treffen, müssen sie über einen guten Kenntnisstand und über Bewusstsein im Thema verfügen. Prioritär sind deshalb aus Sicht der Arbeitsgruppe konkrete Umsetzungsprojekte zu starten; flankierend dazu die Voraussetzungen zu verbessern.

**Strategien:** Die weitere Umsetzung könnte daher folgende Strategien beinhalten:

1. *Modellfälle und Projekte:* Das erarbeitete „Instrumentenset“ soll in ausgewählten potenzialarmen Räumen angewendet werden und Wirkung entfalten. Die Projektleitung schlägt vor, zwei bis vier Modellfälle praktisch umzusetzen. Diese sollen sich auf die strategischen Hauptstossrichtungen „innovationsorientierte Standortentwicklung“ bzw. „begleiteter Schrumpfpprozess“ beziehen. Damit sollen die strategischen Stossrichtungen auf einen konkreten Raum angewendet werden. Im Wesentlichen geht es um Antworten auf die Fragen: Was ist (noch) möglich? Was ist nicht (mehr) möglich? Voraussetzung dazu ist, dass unter Einbezug der Betroffenen klare regionale Entwicklungsziele erarbeitet werden.

2. *Koordination:* Durch eine sektoralpolitische Koordination von Entscheiden ist die Umsetzung regionaler *Ziele* sicherzustellen. Diese kann für potenzialarme Räume innerhalb der kantonalen Verwaltung bereits kurzfristig gestartet und in Alltagsentscheidungen angewendet werden. Gemäss ihrer Mitwirkung in den ersten beiden Projektphasen haben die wichtigsten involvierten kantonalen Dienststellen wie auch diejenigen des Bundes bereits gute Kenntnisse der Problemstellung.

3. *Kommunikation:* Die Diskussion über potenzialarme Räume ist zu verbreitern und das Bewusstsein für Problemstellung und Lösungen in der Öffentlichkeit zu schärfen. Es sollen damit gute Voraussetzungen für die Entwicklung und Umsetzung regionaler Ziele geschaffen werden. Eine übergeordnete politische Diskussion auf Ebene Regierung und Kantonsparlament soll dazu den Anstoss geben.

**Nachhaltige Entwicklung:** Diese Strategien sollen dazu führen, dass auf einer subregionalen Ebene (subregionale Zentren und Peripherie) eine nachhaltige Entwicklung sichergestellt werden kann, welche

- 
- einen effizienten Mitteleinsatz und zusätzliche wirtschaftliche Wertschöpfung beinhalten,
  - die Lebensqualität der regionalen Bevölkerung erhöht,
  - die Potenziale der Natur- und Kulturlandschaft nutzt und nicht übernutzt.

**Konfliktlösung:** Die Lösungsansätze in den einzelnen Umsetzungsprojekten haben diesen Kriterien zu entsprechen. Die Optimierung dieser dreifachen Zielsetzung ist dabei nicht konfliktfrei. Die Konflikte sind auf der regionalen Ebene in einem politischen Prozess so zu lösen, dass die Tragfähigkeit gewährleistet werden kann. In jedem Falle haben sich die Lösungsansätze im Rahmen der geltenden Verfassungs- und Gesetzesnormen zu bewegen.

**Prozess mit Unwägbarkeiten:** Es gibt keine Präzedenzfälle, die für den praktischen Umgang mit potenzialarmen Räumen herangezogen werden können. Die Durchdringung des Themas ist – wie auch schon in den vorbereitenden Projektphasen 1 und 2 – mit Unwägbarkeiten und Unsicherheiten verbunden. Zeitlich sind die Modellfälle deshalb auf circa zwei bis drei Jahre oder mehr zu veranschlagen. Der Ausgang der Modellvorhaben ist ungewiss, die Lernkurve für alle Beteiligten jedoch stark ansteigend. Die Kantone Graubünden und Uri können durch einen solchen Schritt überdies den Vorsprung in der Bearbeitung dieses Themas gegenüber anderen Kantonen weiter ausbauen. Zur Qualitätssicherung und für Rückkoppelungen in den politischen Prozess sollen die Modellfälle durch ein kritisches Monitoring und Meilensteincontrolling begleitet werden. Das hier vorgeschlagene Vorgehen wird gemeinsam mit der Arbeitsgruppe verfeinert und der Bündner Regierung zur Beschlussfassung unterbreitet.

---

## 9 Literatur

- Bieger T., Scherer R., Schnell K.-D., Johnsen J. 2004. Nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management. Bericht III Regionales Managementmodell. NFP 48 Landschaften und Lebensräume der Alpen.
- Brösse U. 1995. Funktionen in Raumordnung und Landesplanung. In: Treuner Peter *et al.* (Hrsg.). Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover: 353-356.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2006. Räumliche Auswirkungen des Vereinatunnels – eine ex-post Analyse.
- Cavelti G., Flury C. 2006. Potenzialarme Räume Uri.
- Cavelti G., Kopainsky B. 2006. Potenzialarme Räume Graubünden.
- Eckey H.-F., Kosfeld R., Türck M. 2006. Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel, Nr. 81.
- Giuliani G., Buchli S. 2006. Mit dem Weitwinkelobjektiv betrachtet: Veränderungen im System „Alpines Tal“. Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 02/06: 87-102.
- IDHEAP 2004. Veränderung des institutionellen Ressourcenregimes der Landschaft. Working Paper 12/04. IDHEAP, Chavannes-près-Renens.
- Kopainsky B., Cavelti G., Giuliani G. 2007. Umgang mit schwachen Räumen. Instrumente und Erfahrungen in den Mitgliedsländern der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer Arge Alp.
- Leser H. (Hrsg.) 1997. Wörterbuch Allgemeine Geographie. Deutscher Taschenbuchverlag, München und Westermann Schulbuchverlag, Braunschweig. Vollkommen überarbeitete Neuauflage.
- Schweizerischer Bundesrat 2005, Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005.
- Schweizerischer Bundesrat 2007. Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung vom 28. Februar 2007.
- Seco 2004. Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Schlussbericht.
- Spoerri A. 2007. Zukunft Zürcher Berggebiet 2030 – Strategie für eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Diplomarbeit ETH Zürich.