

## Actes du colloque

# Marché de la recherche regiosuisse & Colloque sur le développement régional 2010

**Politiques différenciées selon le territoire : synergies et conflits. La Nouvelle politique régionale face aux grandes questions actuelles concernant l'espace, l'économie, le paysage et l'environnement**

Éditée par :  
Hannes Egli  
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR  
Hochschule Luzern – Wirtschaft



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Les actes du colloque sont téléchargeables à :

- [www.hslu.ch/tagung-regionalentwicklung](http://www.hslu.ch/tagung-regionalentwicklung)
- [www.regiosuisse.ch/reseau-de-recherche](http://www.regiosuisse.ch/reseau-de-recherche)

## Organisateurs :

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft,  
Lucerne ([www.hslu.ch/ibr](http://www.hslu.ch/ibr))

Office fédéral du développement territorial ARE, Berne ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch))

regiosuisse – Centre du réseau de développement régional, Brigue  
([www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch))

Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Lucerne 2010

Rapport de travail IBR 002/2011

ISSN 1662-162X

Imprimé par UD Print AG, Lucerne

## Avant-propos

La manifestation commune « Marché de la recherche regioisuisse & Colloque sur le développement régional 2010 » en était à sa deuxième édition. Elle a été consacrée à la thématique suivante : « Politiques différenciées selon le territoire : synergies et conflits. La Nouvelle politique régionale face aux grandes questions actuelles concernant l'espace, l'économie, le paysage et l'environnement ». Nous voulions montrer, en abordant cette thématique, que le développement régional englobe au niveau politique davantage que la Nouvelle politique régionale, qui se focalise sur le développement économique des régions rurales. Le développement régional va en effet au-delà et comprend toute une série d'autres politiques, comme par exemple celles concernant l'aménagement du territoire, l'économie rurale, le tourisme, la promotion économique ou encore le paysage et l'environnement.

Etant donné que la santé des régions repose sur l'interaction de toutes les politiques différenciées selon le territoire, nous voulions thématiser dans le cadre de cette manifestation les synergies et les conflits des politiques envisagées, ainsi qu'identifier des solutions gagnant-gagnant et les champs problématiques. La manifestation a montré une fois de plus que les interdépendances entre les différentes politiques étaient un thème très complexe et difficile à appréhender. On constate en effet souvent qu'il y a une politique spécifique qui détermine l'analyse, tandis que les autres politiques ne sont traitées que marginalement. Bien que nous ne pouvions atteindre notre but que par le biais de certaines approches, la thématisation de l'interaction entre les politiques différenciées selon le territoire a été fructueuse.

Les présents actes consacrés à cette manifestation commune comprennent la version écrite des quatre interventions faites en plénum, ainsi que trois autres contributions qui ont été proposées soit sous forme de posters, soit qui étaient directement liées à un thème abordé dans le cadre d'une intervention spécifique. Les différentes contributions portent sur les thèmes suivants : aménagement du territoire et changement climatique (interventions de Pütz & Kruse et de Hiess & Pfefferkorn), les limites de l'applicabilité du concept de compétitivité (intervention de Mini, Alberton & Guerra), la collaboration transcommunale en matière de développement économique (intervention de Weiß), l'importance des caractéristiques régionales et entrepreneuriales pour le choix des employeurs (intervention de Müller, Scheidegger, Simon & Wyssen), le changement démographique et le développement régional (contribution de Matti) et les instruments d'analyse des impacts des grandes manifestations dans les destinations touristiques (contribution de Höchli, Rütter & Stettler).

Nous aimerions remercier à cette occasion, également au nom de l'Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR de la Haute école de Lucerne et de regioisuisse toutes celles et ceux qui ont contribué à la réussite de cette manifestation et à la publication de ces actes. Nous pensons tout particulièrement à nos partenaires de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire ARE et au Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, aux intervenantes et intervenants, aux participants aux discussions et aux animateurs des tables thématiques, aux responsables des stands de présentation et de l'espace posters, à tous les participants à la journée, aux auteurs des contributions destinées aux actes ainsi qu'aux responsables de l'organisation au sein de regioisuisse et de l'IBR.

Lucerne, en décembre 2010

Hannes Egli, Johannes Heeb



## Programme détaillé

### Marché de la recherche regionsuisse & Colloque sur le développement régional 2010

Mercredi, 1 septembre 2010, Hotel Schweizerhof, Lucerne

**08:45 Arrivée des participants**

Accueil et café

**09:15 Bienvenue et conférences introductives**

Toni Brauchle, Leiter Ländliche Räume und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Johannes Heeb, regionsuisse – Centre du réseau de développement régional (animateur de la journée)

Hannes Egli, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft (animateur de la journée)

**09:45 Colloque sur le développement régional 1<sup>e</sup> partie**

Présentations de papiers :

- ***The grey zones of the competitiveness approach***  
Siegfried Alberton, Valentina Mini & GIULIANO GUERRA, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera italiana
- ***Fostering inter-municipal cooperation for strategic commercial location development – Insights into the Alpine Space Project « COMUNIS »***  
MIRIAM L. WEIß, European Academy of Bozen/Bolzano

**10:45 Marché de la recherche regionsuisse : Tables thématiques I**

Discussion à des tables thématiques sur les thèmes suivants (parallel sessions) :

**T1 Les déséquilibres régionaux dans les circuits de financement : quelles solutions ?**

Thierry Theurillat & Olivier Crevoisier, Université de Neuchâtel, Groupe de Recherche en Economie Territoriale (GRET)

**T2 The grey zones of the competitiveness approach**

Siegfried Alberton, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera italiana

**T3 Entrepreneurship und Regionalentwicklung**

Marco Pütz, Eidg. Forschungsanstalt WSL ; Heike Mayer, Geographisches Institut Universität Bern

**T4 Wo sind die Synergien im ländlichen Raum ? Das Projekt « INSCUNTER » im Praxistest**

Angelika Abderhalden, INSCUNTER, Fundaziun Pro Terra Engiadina ; Ruedi Haller, Schweizerischer Nationalpark

**T5 Gendersensible Regionalentwicklung**

Rike Stotten & Beatrice Durrer Eggerschwiler, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit ; Verena Meier Kruker

**T6 mountain.TRIP – Wie finden Forschungsergebnisse den Weg zu Praktikern ?**

Claudia Drexler, The Mountain Research Initiative

**T7 Innovationsmanagement als Werkzeug für die Regionalentwicklung am Beispiel der Stiftung The Ark : Erfolgsfaktoren**

Jean-Claude Villettaz, The Ark

**T8 Agrotourismus und Regionalentwicklung : Entwicklungspotenziale durch das Zusammenwirken der Tourismus- und Landwirtschaftspolitik ?**

Dominic Blättler, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL) ; Barbara Taufer, Hochschule Luzern – Wirtschaft

**12:00 Buffet**

- 
- 13:00**      **Info-Flash : Regions of Knowledge – 7ème programme cadre de l'UE**  
 Brèves informations sur les possibilités de participation des instituts suisses de recherche dans le domaine « Regions of Knowledge » du 7ème programme cadre de l'UE  
 Claude Vaucher, Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) / Euresearch
- 
- 13:20**      **Marché de la recherche regiosuisse : Posters & stands de présentation**  
 Présentation des travaux de recherche en cours par les actrices et les acteurs de la recherche au moyen de posters et de stands d'information (parallel sessions) :
- Posters**
1. **AlpFUTUR – Zukunft der Sömmerungsweiden in der Schweiz**  
 Rosa Böni, Eidg. Forschungsanstalt WSL
  2. **Alpprodukte – Untersuchung bestehender Märkte und Identifikation von Innovationen und ihrer Potenziale**  
 Rosa Böni, Eidg. Forschungsanstalt WSL
  3. **Möglichkeiten zur volkswirtschaftlichen Überwachung und Evaluierung des Erfolgs von kantonalen NRP-Umsetzungsprogrammen**  
 Ueli Grob & Thomas Schoder, BAK BASEL Economics
  4. **Instrumente der Angebotsentwicklung im natur- und kulturnahen Tourismus zur Stärkung regionaler Synergien**  
 Natascha Jordi & Peter Marty, ZHAW / IUNR / Fachstelle Tourismus und Nachhaltige Entwicklung
  5. **Verkehr und Region in der Schweiz – Erreichbarkeit als Faktor regionaler Entwicklung**  
 Merja Hoppe, Credit Suisse / Economic Research Regional Analysis
  6. **Alpwirtschaft und Alplandschaft aus Sicht der Touristen**  
 Xenia Junge, Eidg. Forschungsanstalt WSL
  7. **Das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau**  
 Rima Kalberer, Eidg. Forschungsanstalt WSL
  8. **DEMOCHANGE – Der demografische Wandel im Alpenraum : Strategien zur Anpassung von Raumplanung und Regionalentwicklung**  
 Emanuel Müller, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit ; Stefan Rieder, INTERFACE
  9. **Inwertsetzung alp- und agrotouristischer Wertschöpfungspotenziale**  
 Luisa Vogt, Marco Pütz & Stefan Lauber, Eidg. Forschungsanstalt WSL
  10. **La politique régionale, entre compétitivité et respect de l'environnement**  
 Mark Reinhard, IPTEH – Université de Lausanne
  11. **Mobilité et économie résidentielle**  
 Alain Segessemann, Université de Neuchâtel, Groupe de Recherche en Economie Territoriale (GRET)
  12. **Residenzielle Ökonomie**  
 Christian Schubarth, IC Infraconsult
  13. **Regionale Attraktivität für Fach- und Führungskräfte**  
 Silvia Simon, Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur
  14. **Förderinstrumente der Standortpolitik und deren Bedeutung für die Regionalentwicklung in der Schweiz**  
 Nadezhda Sliwa, Universität Basel
  15. **SPL-Insubria. Cooperazione per la competitività dei sistemi produttivi locali dell'area insubrica**  
 Eric Stephani, Ufficio di statistica del Cantone Ticino (USTAT)
  16. **Regionalentwicklung und Web 2.0**  
 Manfred Walser, IDT-HSG
  17. **Gotthardregion : Vision, wie Mehrwert durch kantonsübergreifende Zusammenarbeit realisiert werden kann**  
 Dominic Blättler, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL)
-

---

	<p><b>Stands de présentation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>BAK BASEL Economics</b></li> <li>➤ <b>CIPRA International</b></li> <li>➤ <b>Fachstelle Tourismus und Nachhaltige Entwicklung / IUNR / ZHAW</b></li> <li>➤ <b>Le GRET à l'Université de Neuchâtel</b></li> <li>➤ <b>Kompetenzzentrum Regionalökonomie, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR), Hochschule Luzern – Wirtschaft</b></li> <li>➤ <b>regiosuisse – Centre du réseau du développement régional</b></li> <li>➤ <b>Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL) &amp; Institut für Tourismuswirtschaft (ITW) der Hochschule Luzern – Wirtschaft</b></li> <li>➤ <b>Studiengang MAS Real Estate, Universität Zürich/CUREM</b></li> </ul>
<b>14:15</b>	<p><b>Colloque sur le développement régional 2<sup>e</sup> partie</b></p> <p>Présentations de papiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Regional Governance der Klimaanpassung : Wie anpassungsfähig ist die Raumplanung im Alpenraum ?</b> MARCO PÜTZ &amp; Sylvia Kruse, Eidg. Forschungsanstalt WSL</li> <li>➤ <b>Event-Scorecard</b> CHRISTIAN HÖCHLI, Rütter + Partner (in Kooperation mit Institut für Tourismuswirtschaft, Hochschule Luzern – Wirtschaft)</li> </ul>
<b>15:15</b>	<p><b>Marché de la recherche regiosuisse : Tables thématiques II</b></p> <p>Discussion à des tables thématiques sur les thèmes suivants (parallel sessions) :</p> <p><b>T1 Capacité d'ancrage de connaissance et développement régional</b> Hugues Jeannerat &amp; Olivier Crevoisier, Université de Neuchâtel, Groupe de Recherche en Economie Territoriale (GRET)</p> <p><b>T2 Ecologie industrielle comme stratégie de développement régional</b> Benoit Charrière, SOFIES</p> <p><b>T3 Demografischer Wandel und Regionalentwicklung</b> Emanuel Müller, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit ; Stefan Rieder, INTERFACE</p> <p><b>T4 Regionalökonomisches Potenzial von Energieregionen</b> Felix Ribl &amp; Benjamin Buser, Ernst Basler + Partner AG ; Roger Walther, Energieregion Goms</p> <p><b>T5 Regionalentwicklung und Web 2.0</b> Manfred Walser, IDT-HSG</p> <p><b>T6 Führungscockpit für die Regionalentwicklung</b> Serge Imboden &amp; Daniel Zurwerra, Fachhochschule Wallis, Institut für Entrepreneurship und Management</p> <p><b>T7 Unternehmensgründungen und Sozialkapital im ländlichen Raum der Schweiz</b> Tobias Schulz &amp; Daniel Baumgartner, Eidg. Forschungsanstalt WSL</p>
<b>16:30</b>	<p><b>Evaluation des résultats du congrès et conclusion</b></p> <p>Toni Brauchle, Leiter Ländliche Räume und Landschaft, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)</p> <p>Johannes Heeb, regiosuisse – Centre du réseau de développement régional (animateur de la journée)</p> <p>Hannes Egli, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern – Wirtschaft (animateur de la journée)</p>
<b>17:00</b>	<p><b>Fin de la manifestation</b></p>

---



## Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>3</b>
<b>Programme détaillé</b>	<b>5</b>
<b>Regional Governance der Klimaanpassung – Wie anpassungsfähig ist die Raumplanung im Alpenraum?</b>	<b>13</b>
<i>Marco Pütz, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)</i>	
<i>Sylvia Kruse, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)</i>	
1 Einleitung	13
2 Klimaanpassung und Raumplanung	14
3 Regional Governance der Klimaanpassung	15
4 Wie anpassungsfähig ist die Raumplanung im Alpenraum? Erkenntnisse aus dem Projekt CLISP	16
4.1 Politischer Rahmen	17
4.2 Gesetzlicher Rahmen	18
4.3 Instrumenteller Rahmen	18
4.4 Implementation und Praxis	19
4.5 Flexibilität und Stabilität	20
4.6 Vertikale und horizontale Zusammenarbeit	21
4.7 Ressourcen	21
5 Fazit	22
<b>Raumplanung im Klimawandel: einen Schritt weiter denken!</b>	<b>25</b>
<i>Helmut Hiess, Rosinak &amp; Partner, Wien</i>	
<i>Wolfgang Pfefferkorn, CIPRA International</i>	
1 Raumplanung und Klimawandel	25
1.1 Raumplanung und Vermeidungsstrategien	26
1.2 Raumplanung und Anpassungsstrategien	31
2 Zielkonflikte und Auswege	33
2.1 Zielkonflikte	33
2.2 Lösungsansätze	33
3 Ausgewählte Good Practice Beispiele	35
3.1 Beispiele für Vermeidungsmassnahmen in der Raumplanung	35
3.2 Beispiele für Anpassungsmassnahmen in der Raumplanung	36
4 CIPRA-Forderungen	37

## **The grey areas of competitiveness approach 41**

*Valentina Mini, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera Italiana*  
*Giuliano Guerra, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera Italiana*  
*Siegfried Alberton, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera Italiana*

1	Introduction	41
2	Critical questions on the Regional Competitiveness approach	42
	2.1 The theoretical side issues	43
	2.2 The applied side issues	44
3	The application of competitiveness concept to the “grey zones”	46
	3.1 The grey zones’ identification	46
	3.2 The Swiss interest in the grey zones	48
4	Case study: the Onsernone Valley	49
	4.1 Methodology	49
	4.2 Characteristics of selected area	51
	4.3 Main results of the pilot study	54
5	Final Remarks	56

## **Fostering Inter-Municipal Cooperation for Strategic Commercial Location Development – Insights into the Alpine Space Project COMUNIS 63**

*Miriam L. Weiß, Institute for Regional Development and Location Management, European Academy of Bolzano*

1	Background	63
2	The COMUNIS project – objectives and research area	63
3	Expected results: guidelines for strategies of inter-municipal commercial location development	64
4	A comparative study of CLD on Alpine-wide level	65
	4.1 Approach	65
	4.2 First results – pilot area Passeiertal, Italy	67
	4.3 A CLD-strategy for the Passeiertal	72
5	Conclusions	74
6	Annexes	74
	6.1 Further project information	74

## **Brain Drain oder Brain Retention? Empirische Erhebung der Bedeutung regionaler und betrieblicher Merkmale für die Arbeitgeberwahl bei Fach- und Führungskräften** **77**

*Andrea Müller, Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*

*Nicoline Scheidegger, Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*

*Silvia Simon, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur*

*Theophil Wyssen, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur*

1	Einleitung	77
2	Theoretischer Hintergrund und Fragestellung	78
3	Daten und Methoden	80
4	Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Befragung	82
	4.1 Entscheidungsrelevante Kriterien	82
	4.2 Stellenwert der Region	85
	4.3 Vor- und Nachteile der Region Alpenrhein	86
5	Diskussion der Ergebnisse	88
	5.1 Hauptfaktoren für die Wahl eines Arbeitgebers	88
	5.2 Bedeutung der regionalen Faktoren bei der Präferenzbildung	89
	5.3 Bewertung der ländlichen Region Alpenrhein	89
6	Implikationen für die Regionalpolitik	90

## **Demografischer Wandel und Regionalentwicklung** **93**

*Daniel Matti, Interface Politikstudien Forschung Beratung*

1	Einleitung	93
2	Demografischer Wandel in der Zentralschweiz	94
	2.1 Bevölkerungsentwicklung	94
	2.2 Altersstruktur	95
	2.3 Geburten, Sterbefälle, Wanderung	95
	2.4 Konsequenzen	96
3	Demografischer Wandel: Bedeutung für die Regionalpolitik	97
	3.1 Zwei Grundstrategien: Anpassen und Gegensteuern	98
	3.2 Demografischer Wandel in der Landwirtschaft in Nidwalden	99
	3.3 Demografischer Wandel und Wohnen	99
4	Schlussfolgerungen	101
	4.1 Problemwahrnehmung und partizipatives Handeln	101
	4.2 Kommunales Handeln, regionale Kooperation	102

---

<b>Event-Scorecard und strategisches Event-Management-System</b>	<b>105</b>	
<i>Christian Höchli, Rütter+Partner</i>		
<i>Heinz Rütter, Rütter+Partner</i>		
<i>Jürg Stettler, Institut für Tourismuswirtschaft, Hochschule Luzern – Wirtschaft</i>		
1	Abstract	105
2	Einleitung	106
3	Event-Scorecard	107
	3.1 Methodik	107
	3.2 Erhebungsmethoden	111
	3.3 Fallbeispiele	111
4	Strategisches Event-Management	115
	4.1 Ausgangslage und Ziele	115
	4.2 Methodik	116
	4.3 Fallbeispiel St. Moritz	118
5	Schlussfolgerungen	120
<b>Informations sur les auteurs</b>	<b>123</b>	

## Regional Governance der Klimaanpassung – Wie anpassungsfähig ist die Raumplanung im Alpenraum?<sup>1</sup>

*Marco Pütz, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)*

*Sylvia Kruse, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)*

### 1 Einleitung

Klimafolgen, Klimaschutz und Klimaanpassung haben meist einen klaren räumlichen Bezug. So haben im Alpenraum die vermehrten Hochwasser und Hitzeperioden der letzten Jahre gezeigt, dass wichtige Infrastrukturen und die Beständigkeit von Raumnutzungen gefährdet sind (vgl. Hiller/Probst 2008). Viele Massnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung lassen sich mit Instrumenten der Raumplanung umsetzen oder haben räumliche Nutzungskonflikte zur Folge, die wiederum von der Raumplanung bewältigt werden können (Greiving/Fleischhauer 2008). Während Klimaschutz vor allem auf globaler Ebene koordiniert und gesteuert wird, findet Klimaanpassung besonders auf regionaler und lokaler Ebene statt. Dabei unterscheidet sich die Betroffenheit durch den Klimawandel von Region zu Region genauso wie die Fähigkeiten, Potenziale und Massnahmen zur Klimaanpassung. Ebenso verschieden von Region zu Region sind die Praktiken des Verwaltungshandelns, die Implementation von Gesetzen und Richtlinien, die Rolle von Institutionen sowie die Zusammenarbeit von Akteuren, kurz: die Governance der Klimaanpassung.

Für viele Aspekte der Governance der Klimaanpassung scheint die Raumplanung prädestiniert (vgl. Davoudi et al. 2009, Bulkeley 2006). Sie ist traditionell die Instanz für Fragen der raumbezogenen Governance. Aufgrund ihres Querschnittscharakters und ihrer überfachlichen Koordinationsfunktion in einem Mehrebenensystem ist Raumplanung in der Lage, Verletzlichkeiten sektorübergreifend zu bewerten, den fachübergreifenden Dialog zur Entwicklung konkreter Anpassungsmassnahmen zu moderieren und resiliente Raumstrukturen zu fördern. Die Europäische Kommission betont in ihrem Grünbuch „Klimawandel in Europa“ das Potenzial der Raumplanung für die Anpassung an den Klimawandel (European Commission 2007). Allerdings weist Fürst (2006) bereits zu Beginn der deutschsprachigen Debatte über Klimaanpassung in der Raumentwicklung darauf hin, dass die Raumplanung formalinstrumentell zwar dazu in der Lage sein sollte, es aber aus institutionellen und materiellen Gründen faktisch nicht ist.

Trotz IPCC-Berichten, Stern-Report und nationalen Klimaanpassungsstrategien ist das Thema Klimaanpassung für die Raumentwicklungspolitik in den Alpenländern – wie auch in anderen Europäischen Ländern – ein neues Thema (vgl. Birkmann 2008, Bulkeley 2006). Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel und seine Folgen werden – wenn überhaupt – meist nur im Zusammenhang mit Extremereignissen gesehen und beziehen sich vor allem auf die Zukunft des Wintertourismus oder Fragen des Naturgefahrenmanagements und der Gefahrenprävention (vgl. Agrawala

---

<sup>1</sup> Der Beitrag ist eine gekürzte und überarbeitete Version des Beitrags „Pütz, M., Kruse, S. (im Druck): Governance der Klimaanpassung: Zur Anpassungsfähigkeit der Raumplanung im Alpenraum. In: Frommer, B., Buchholz, F., Böhm, H.R. (Hrsg.): Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe. München: oekom verlag.“

2007, ARE et al. 2005). Gleichzeitig bestehen vergleichsweise viele Wissenslücken zu möglichen Strategien, Ansätzen und Guten Beispielen der Klimaanpassung – sowohl allgemein als auch zu spezifischen Handlungsoptionen in den einzelnen Sektoren und Politikfeldern. So ist beispielsweise in der Schweiz die Literatur zum Klimawandel und seinen lokalen Folgen zwar umfangreich, aktuell und gut für ein breites Publikum und die Nicht-Fachöffentlichkeit aufbereitet (vgl. OcCC 2007, 2008). Allerdings gibt es nur wenig schweizspezifische Klimaanpassungsliteratur und es fehlt speziell an Studien zur Klimaanpassung von Städten, Gemeinden und Regionen (vgl. Kruse et al. 2009). In den raumrelevanten Wirtschaftsbereichen Tourismus (Schweiz Tourismus 2008), Wasserkraft (Hänggi/Plattner 2009) und Landwirtschaft (Fuhrer et al. 2006) ist die Klimaanpassungsdebatte gegenwärtig am intensivsten.

## 2 Klimaanpassung und Raumplanung

Klimaanpassung bedeutet vor allem das Management der Klimafolgen für Mensch und Umwelt, für Lebensqualität und Wohlstand sowie für die wirtschaftliche Entwicklung von Städten, Gemeinden und Regionen. In ihrem Grünbuch zur Klimaanpassung definiert die Europäische Kommission (2007, 4): „Anpassungsmassnahmen dienen der Bewältigung der Folgen eines sich wandelnden Klimas (z.B. verstärkte Niederschläge, höhere Temperaturen, Wasserknappheit oder häufiger auftretende Stürme) bzw. der Vorwegnahme künftiger solcher Veränderungen. Anpassung zielt darauf ab, die Risiken und Schäden gegenwärtiger und künftiger negativer Auswirkungen kostenwirksam zu verringern oder potenzielle Vorteile zu nutzen (...). Die Anpassung beinhaltet sowohl nationale als auch regionale Strategien sowie praktische Massnahmen auf Gemeinschaftsebene oder von Privatpersonen (...).“ Klimaanpassungsstrategien und -massnahmen verfolgen die folgenden Ziele (IFOK 2009, 27):

- Gefahren und Risiken benennen und vermitteln;
- Bewusstsein schaffen und Akteure sensibilisieren;
- Entscheidungsgrundlagen für betroffene Akteure bereitstellen;
- Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, Verantwortlichkeiten abstimmen/festlegen, Massnahmen formulieren und umsetzen.

Die Handlungsmöglichkeiten der Raumplanung für die Klimaanpassung bestehen zum einen in der traditionellen Aufgabe, verschiedene administrative Ebenen und Fachplanungen zu koordinieren, zwischen den Interessen verschiedener Akteure abzuwägen oder die Zukunft zu planen und dabei Unsicherheiten zu berücksichtigen. Zum anderen geht es für die Raumplanung eher um die neue Herausforderung, nicht konkrete Objekte oder Gebiete zu planen und zu entwickeln, sondern die Anpassungsfähigkeit von Städten, Gemeinden und Region zu erhöhen und so deren Verletzlichkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels zu verringern. Overbeck et al. (2008, 367f.) sehen vier Integrationsaufgaben als die Rolle der Raumplanung bei der Anpassung an den Klimawandel:

- Integration der unterschiedlichen fachplanerischen Belange in ein abgestimmtes Gesamtkonzept;
- Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung;

- Integration von kurz- und langfristigen Planungszielen;
- Integration von unterschiedlichen Ebenen.

### 3 Regional Governance der Klimaanpassung

Wie Anpassung an den Klimawandel aussehen sollte und wie Gesellschaften ihre Anpassungsfähigkeit entwickeln können, lässt sich nicht allgemeingültig beantworten (vgl. Füssel/Klein 2006; Vincent 2007). Anpassungsfähigkeit ist kontextspezifisch und variiert zwischen Ländern, Regionen, Gemeinden, gesellschaftlichen Gruppen, Individuen sowie im Zeitverlauf (vgl. Smit/Wandel 2006). Wichtige Determinanten für Anpassungsfähigkeiten auf der für die Raumplanung wichtigen lokalen Ebene sind u.a. (vgl. IPCC 2007, Smit/Wandel 2006, Gallopín 2006, Smit/Pilifosova 2003, Kelly/Adger 2000):

- Wissen und Fähigkeiten (Klimawandel, Management),
- Zugang zu Ressourcen (Finanzen, Technologie, Information),
- institutionelle Unterstützung,
- politischer Einfluss,
- Netzwerke.

Bei Anpassung geht es um zielgerichtetes Handeln, um Fragen der Steuerung, der Koordination und des Managements von Veränderungen. Damit hat die Debatte um Anpassung und Anpassungsfähigkeit eine große konzeptionelle Nähe zur Debatte um Governance, speziell zu Adaptive Governance (vgl. Nelson et al. 2008, Brunner et al. 2005). Im Falle von Klimawandel und Raumplanung sind vor allem die Debatten über Environmental Governance, Climate (Adaptation) Governance und Regional Governance zu berücksichtigen. Die Governance-Debatte fusst auf der veränderten Rolle des Staates und staatlichen Handelns. Staat und Verwaltung sind gefordert, ihre Steuerungsfähigkeit zu flexibilisieren, weil politische Prozesse nicht mehr nur von staatlichen, sondern auch von privaten Akteuren beeinflusst werden. Zudem wird das institutionelle Spektrum erweitert und es entstehen Regelungen, die mehr umfassen als nur staatliche Regeln und Normen. Das klassische Verständnis von Staat und Steuerung wird erweitert durch eine stärkere Fokussierung auf Akteure und Netzwerke. Die klassische politische Steuerung entwickelt sich weiter zu verschiedenen Formen von Governance, meistens in einem Mehrebenenkontext (Multilevel Governance).

Als Ansatzpunkte der Klimaanpassung können materielle und prozedurale Handlungsansätze unterschieden werden (vgl. BMVBS/BBSR 2009a, 2009b):

- Materielle Handlungsansätze:
  - Klimaanpassung als Belang im Raumplanungsrecht
  - Leitbild nachhaltige Entwicklung
  - Querschnittsorientierte Förderprogramme
  - Aktionsplan Klimaanpassung (mit Aussagen zur Finanzierung)

- Prozedurale Handlungsansätze (Regional Governance):
  - Kontextspezifische Planungs- und Entscheidungsprozesse für resiliente Raumstrukturen
  - Kommunikation und Partizipation
  - Information („Climate-Proof-Bericht“).

Mit einer Governance-Perspektive werden oft normative Elemente verbunden, z.B. Partizipation, Empowerment, soziale Gerechtigkeit, Verantwortung und Legitimität durch Diskurs (Lebel et al. 2006). Durch eine Verbesserung der Governance-Strukturen wird auch die Anpassungsfähigkeit an Veränderungen verbessert. Die Anpassungsfähigkeit ist also abhängig von guten, wirksamen Governance-Strukturen.

#### **4 Wie anpassungsfähig ist die Raumplanung im Alpenraum? Erkenntnisse aus dem Projekt CLISP**

Um die Klimaanpassungsfähigkeit der Raumplanung im Alpenraum zu evaluieren, wurde im diesen Beitrag zu Grunde liegenden Forschungsprojekt CLISP (Climate Change Adaptation by Spatial Planning in the Alpine Space, Alpine Space Programme, European Territorial Cooperation 2007-2013) ein dreistufiges Verfahren entwickelt (siehe ausführlicher Pütz/Kruse im Druck). Der Bewertungsgegenstand ist die Klimaanpassungsfähigkeit der verschiedenen Raumplanungssysteme in den im Projekt beteiligten sechs Alpenländern Österreich, Deutschland, Slowenien, Italien, Schweiz und Liechtenstein. Das Evaluationskonzept wurde von den AutorInnen entwickelt und mit den Projektpartnern abgestimmt. Die Evaluation wurde als Selbst-Evaluation von den CLISP-Projektpartnern und ihren Auftragnehmern durchgeführt. Einem partizipativen Evaluationsansatz folgend wurden gemeinsam mit den als CLISP-Projektpartnern beteiligten nationalen und regionalen Raumplanungsbehörden sieben Kriterien zur Evaluation der Klimaanpassungsfähigkeit in der Raumplanung entwickelt:

- Politischer Rahmen;
- Gesetzlicher Rahmen;
- Instrumenteller Rahmen;
- Implementation und Praxis;
- Flexibilität und Verbindlichkeit;
- Vertikale und horizontale Zusammenarbeit;
- Ressourcen.

Die hier vorgeschlagenen Kriterien zur Evaluation der Klimaanpassungsfähigkeit in der Raumplanung basieren auf einer Governance-Perspektive. Es wird davon ausgegangen, dass Klimaanpassung nicht einfach so passiert, sondern gesteuert und koordiniert wird, also von Akteuren und Institutionen beeinflusst wird. Ausserdem wird Klimaanpassung stark von den spezifischen Anpassungsfähigkeiten eines Politikfeldes oder Handlungsbereiches (hier: Raumplanung) und dem spezifischen regionalen Kontext (hier: Länder und Regionen im Alpenraum) beeinflusst. Daher werden zum einen Kriterien vorgeschlagen, die sich auf den Aufbau und den konkreten

politischen, gesetzlichen und instrumentellen Rahmen der Raumplanungssysteme beziehen. Zum anderen werden Kriterien vorgeschlagen, welche spezifische Erfordernisse der Klimaanpassung auf die Situation in der Raumplanung übertragen. Diese Kriterien beziehen sich auf die für Klimaanpassung erforderliche Flexibilität und Stabilität der Raumplanung, ihr horizontales und vertikales Zusammenspiel mit anderen Planungsebenen und Fachplanungen sowie Ressourcen (v.a. Wissen, Personen, Finanzmittel).

#### 4.1 Politischer Rahmen

In den vergangenen Jahren beschäftigen sich Länder, Regionen, Städte und Gemeinden verstärkt mit dem Klimawandel und seine Folgen sowie Massnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Vor allem die verschiedenen nationalen Klimaanpassungsstrategien sind Ausdruck des politischen Willens etwas zu tun und stellen einen wesentlichen politischen Rahmen der Klimaanpassung dar, v.a. für das Verwaltungshandeln auf nationaler Ebene (vgl. Biesbroek et al. 2010). Obwohl nationale Klimaanpassungsstrategien keine expliziten Raumplanungsdokumente sind und in der Regel einen politikfeldübergreifenden Ansatz verfolgen, der sich auf Klimawandelfolgen und Handlungsfelder der Klimaanpassung beschränkt, stellen sie eine wesentliche Voraussetzung für Klimaanpassung auch in der Raumplanung dar.

Im Alpenraum liegt auf nationaler Ebene bis jetzt nur in Deutschland eine vom Parlament beschlossene Klimaanpassungsstrategie vor. In Österreich, Slowenien und der Schweiz sind nationale Klimaanpassungsstrategien in Arbeit, erste Entwürfe liegen vor. Raumplanung wird in diesen vier Strategien explizit angesprochen und als relevantes Politikfeld für die zukünftige Raumnutzung, für Naturgefahrenprävention und für die Integration verschiedener Fachplanungen gesehen. Zum Teil existieren auf nationaler Ebene auch sektorielle Klimaanpassungsstrategien, z.B. die „Strategie für Anpassung der Slowenischen Land- und Forstwirtschaft an den Klimawandel“.

Klimaanpassungsstrategien auf transnationaler oder subnationaler Ebene sind gegenwärtig noch die Ausnahme. Als transnationale Strategie kann zum einen das Weissbuch der Europäischen Kommission genannt werden (European Commission 2009). Hier wird Raumplanung positiv als eines der wenigen Politikfelder bezeichnet, in denen strategische und langfristig ausgerichtete Aktivitäten möglich sind. Das Weissbuch wird allgemein eingeschätzt als wichtiger Anreiz, um nationale, regionale oder sektorale Klimaanpassungsstrategien aufzustellen. Zum anderen ist der „Aktionsplan zum Klimawandel in den Alpen“ der Alpenkonvention (2009) als eine transnationale Strategie für den Alpenraum zu nennen. Raumplanung wird hier als wichtig angesehen, um Risikogebiete zu definieren, das Naturgefahrenmanagement zu stärken und das öffentliche Bewusstsein für den Klimawandel zu schärfen. Zu den wenigen subnationalen Klimaanpassungsstrategien gehören das „Klimaprogramm Bayern 2020“, das Raumentwicklungsprogramm der Autonomen Provinz Bozen oder die sektorübergreifende Arbeitsgruppe „Klimaschutz“ im Land Salzburg. Letztere erarbeitet gegenwärtig auch eine regionale Klimaanpassungsstrategie für das Land Salzburg. In den genannten Dokumenten wird explizit als wichtiges Handlungsfeld für Klimaanpassung genannt.

Trotz dieser wichtigen Bausteine für einen politischen Rahmen bestehen nach Ansicht der CLISP-Projektpartner einige ernsthafte Barrieren der Klimaanpassung. Es fehlen politische Ziele der Klimaanpassung auf EU und nationaler Ebene. Ausserdem wird kritisch gesehen, dass generell der politische Wille für Klimaanpassung und für Veränderungen der Raumplanungssysteme nicht besonders ausgeprägt ist.

#### **4.2 Gesetzlicher Rahmen**

Die Raumplanungsgesetzgebung adressiert Klimaanpassung oder auch nur Klimawandel allgemein in allen Alpenländern nur implizit. Einzig im deutschen Raumordnungsgesetz (ROG) wird in der novellierten Fassung von 2008 der Klimawandel explizit als Aufgabe der Raumordnung gesehen. Klimaanpassung ist ansonsten als strategische Aufgabe im Kontext von Natur- und Landschaftsschutz, Naturgefahrenprävention oder nachhaltiger Raumentwicklung zu verstehen. Problematisch ist sicher, dass diese Themen nicht nur für die Raumplanung sondern auch für viele Fachplanung wichtig sind.

Für die befragten CLISP-Projektpartner wäre es sehr wichtig oder wichtig, dass Klimaanpassung explizit als Aufgabe der Raumplanung gesetzlich verankert wird. So könnte die Legitimation der Verwaltung gesteigert werden. Ausserdem müsste Klimaanpassung bei raumplanerischen Abwägungen berücksichtigt werden. Nicht zuletzt wäre die gesetzliche Verankerung Ausdruck des politischen Willens und trüge zur Bewusstseinsbildung bei. Wichtig ist, dass Klimaanpassung von den CLISP-Projektpartnern nicht nur als Aufgabe der Raumplanung sondern als sektorübergreifende Aufgabe gesehen wird. Ausserdem wird von den Befragten anerkannt, dass nicht der Gesetzesauftrag allein über erfolgreiche Klimaanpassung entscheidet. Eine ebenso wichtige Rolle spielen die lokale und regionale Umsetzung und der Vollzug raumplanerischer Strategien. Schliesslich sollte Klimaanpassung direkt in das Raumplanungsinstrumentarium integriert werden.

#### **4.3 Instrumenteller Rahmen**

Klimaanpassung ist noch weit davon entfernt als Ziel oder Aufgabe raumplanerischer Instrumente im Alpenraum etabliert zu sein. Ähnlich wie beim gesetzlichen Rahmen zielen raumplanerische Instrumente nur selten und wenn dann implizit oder indirekt auf Klimaanpassung. Der kantonale Richtplan Graubünden oder der Regionalplan Oberland in Bayern betonen die Notwendigkeit, Klimawandelfolgen in der Raumplanung zu berücksichtigen, z.B. bei Aufforstungsmassnahmen. Obwohl Klimaanpassung nicht explizit Teil der formalen Raumplanungsinstrumente ist, wird diesen von den CLISP-Partnern ein grosses Potenzial für die Klimaanpassung attestiert. Vier Trends können für den gesamten Alpenraum festgehalten werden:

- Strategische Raumplanungsinstrumente auf nationaler oder überregionaler Ebene sind wichtig, um eine langfristige Strategie zu entwerfen und vorsorgende Anpassungsmassnahmen zu formulieren, die auch für die Fachplanungen relevant sind.
- Kommunale Nutzungs- oder Bebauungspläne, Zonierungen, aber auch Regionalpläne, sind wichtig, um verschiedene Nutzungsinteressen zu koordinieren. Zukünftig können sie noch wichtiger werden, um Klimaanpassungsmassnahmen in das konkrete Planen und Bauen vor Ort zu integrieren.

- Als Defizit der Planungsinstrumente, speziell auf lokaler Ebene, wird gesehen, dass es schwer werden dürfte, eine antizipative, vorsorgende, langfristig auf mehrere Jahrzehnte ausgerichtete Raumplanung zu realisieren. Der Planungsalltag ist kurzfristiger auf maximal 5-15 Jahre angelegt und tendiert eher zu reaktiven Problemlösungen.
- Ein weiteres, altbekanntes Defizit der Raumplanungsinstrumente, vor allem auf regionaler Ebene, ist ihre mangelnde Verbindlichkeit für Behörden und Eigentümer.

Neben diesen, auf die formale Raumplanung bezogenen Punkten, sind die informellen Instrumente und das Zusammenspiel mit den Fachplanungen von grosser Bedeutung für die raumplanerische Klimaanpassung. Nach Ansicht der CLISP-Partner sollten Raumplanungsinstrumente zukünftig folgendermassen weiter entwickelt werden:

- Neben der strategischen Ausrichtung der Raumplanung auf Klimaanpassung ist es notwendig, ganz konkrete Anpassungsmassnahmen auf lokaler und regionaler Ebene zu planen und umzusetzen. Ausserdem sollten gute Beispiele zur Nachahmung geschaffen werden.
- Gefahren- und Risikokarten sollten elementarer und verbindlicher Teil der Nutzungs- und Zonenplanung werden.
- Gefahrenkarten und Information über Risiken können die Sensibilität gegenüber Klimawandelfolgen und lokale Vulnerabilität fördern und so die Wirksamkeit und Akzeptanz raumplanerischen Instrumente unterstützen.
- Klimaanpassungsmassnahmen sollten zum Mainstream der Raum- und Fachplanungen werden. Dabei ist die Koordination von Raum- und Fachplanung zu verbessern.

#### **4.4 Implementation und Praxis**

Die formalen raumplanerischen Möglichkeiten, d.h. die politischen, gesetzlichen und instrumentellen Rahmenbedingungen der Raumplanung werden in der Regel nicht 1:1 implementiert. Sie bedürfen der Abwägung, Verhandlung und Berücksichtigung des spezifischen lokalen und regionalen Kontextes. Daher haben sich verschiedene Planungskulturen und Planungstraditionen herausgebildet. Je nach beteiligten und betroffenen Akteuren, spezifischen Handlungsspielräumen oder Problemdruck führen raumplanerische Abwägungen und Verhandlungen zu anderen Ergebnissen. Kurz gesagt können sich die konkreten Ausprägungen der Governance-Strukturen und – Mechanismen je nach Situation und Kontext beträchtlich unterscheiden. Daher ist es wichtig, die spezifische raumplanerische Handlungspraxis bei der Bewertung der Anpassungskapazität zu berücksichtigen.

Neben der Identifikation spezifischer Planungskulturen und Planungstraditionen, können Wirksamkeit, Machbarkeit und Effizienz der Raumplanung als Indikatoren für die Beurteilung der Raumplanungspraxis herangezogen werden. Gleichwohl sind diese Punkte methodisch heikel, weil Wirkungen und Folgen oder Kosten-Nutzen-Relationen der Raumplanung schwierig zu messen sind. Ebenso schwierig ist es, die Kosten-Wirksamkeit von Anpassungsmassnahmen oder durch raumplanerische Aktivitäten verhinderte Schäden zu berechnen. Nichtsdestotrotz ist die qualitative Ein-

schätzung der CLISP-Partner zu diesen Punkten hilfreich. Die Planerinnen und Planer wissen in der Regel schon, welche ihrer Instrumente nur auf dem Papier oder auch in der Praxis gut funktionieren. So wird regionalen Entwicklungsplänen oder -konzepten ein grosses Potenzial zur Umsetzung von Anpassungsmassnahmen auf lokaler Ebene attestiert, wenn die Fachplanungen frühzeitig eingebunden werden. Ausserdem steigen die Chancen der Umsetzung von Anpassungsmassnahmen, wenn diese Teil der Nutzungsplanung der Gemeinden ist. Die Akzeptanz von Anpassungsmassnahmen ist zudem grösser, wenn die Gemeinden ihre Klimawandelfolgen und Klimarisiken kennen. Um dies gewährleisten zu können, wären nach Ansicht der CLISP-Partner ein Monitoring von Klimafolgen und -risiken auf lokaler Ebene hilfreich.

Da Klimaanpassung (noch) nicht explizit als Ziel der Raumplanung formuliert ist, liegen auch noch nicht viele Erfahrungen, Pilotprojekte oder gute Beispiele planerischer Klimaanpassung vor. Von den CLISP-Projektpartnern wird in diesem Zusammenhang auf Erfahrungen mit Gefahrenprävention und beim Management alpiner Naturgefahren verwiesen. Für die Raumplanung im Alpenraum gehört es auch zum Alltag, nach Naturgefahrenereignissen Nutzungspläne zu ändern oder Infrastruktur neu zu planen.

#### **4.5 Flexibilität und Stabilität**

Flexibilität und Stabilität hängen eng miteinander zusammen. In der Raumplanung ist es einerseits erforderlich, langfristig viele Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, um flexibel auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen oder neue Ansprüche planerisch reagieren zu können. Andererseits ist die Raumplanung gefordert, möglichst verbindliche Vorgaben für die räumliche Entwicklung zu machen, um allen Stakeholdern verlässlich Planungssicherheit garantieren zu können. Die Raumplanung ist es gewohnt, das Verhältnis von Flexibilität und Stabilität immer wieder neu zu bestimmen.

Welche Anforderungen die Klimaanpassung in dieser Hinsicht an die Raumplanung stellen wird, ist gegenwärtig nur schwer abzuschätzen. Die Raumplanungsinstrumente im Alpenraum weisen etwa einen Planungshorizont von 10-15 Jahren auf. So kann gegenwärtig kurz- und mittelfristig Stabilität und langfristig Flexibilität gewährleistet werden. Oftmals kann aber von diesem Zeithorizont auch sehr kurzfristig abgewichen werden – durch Ausnahmen oder Teilrevision. In bestimmten Situationen stabile Planungspfade zu verlassen, kann für die Klimaanpassung eine wichtige Option sein, z.B. nach extremen Naturgefahrenereignissen oder bei der Früherkennung bestimmter Klimarisiken. Raumplanerische Instrumente müssten so in gewisser Weise Flexibilität und Stabilität gleichzeitig ermöglichen. Die Option, raumplanerischen Instrumenten in bestimmten Situationen zusätzliche Freiheiten und Flexibilität zu gestatten, ist auch nach Einschätzung der CLISP-Partner ein wichtiger Indikator für die Anpassungsfähigkeit der Raumplanung im Alpenraum.

Neben dem zeitlichen Planungshorizont ist die Verbindlichkeit raumplanerischer Regelungen ein weiterer Indikator für Flexibilität und Stabilität. Je nach Planungsebene (national, regional, lokal) und Geltungsbereich können Planungsinstrument unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit aufweisen: von Empfehlung über Verbindlichkeit für Behörden bis hin zur Verbindlichkeit für private Eigentümer sind alle Nuancen denkbar. In den Alpenländern – wie auch in anderen Europäischen Ländern – sind

raumplanerische Instrumente der lokalen Ebene in der Regel am verbindlichsten. Auf nationaler und supranationaler Ebene entwickelt Raumplanung oftmals nur Empfehlungen, Grundsätze oder Prinzipien. Die mangelnde Verbindlichkeit raumplanerischer Instrumente, das Vollzugsdefizit der Raumplanung steht seit langem in der Kritik. Auch die CLISP-Partner sehen die fehlende Verbindlichkeit der Raumplanung auf nationaler und regionaler Ebene als zentrale Barriere bei der Umsetzung von Klimaanpassung und anderen langfristig orientierten Massnahmen. Lokale Interessen können leichter durchgesetzt werden als regionale oder überregionale Klimaanpassungsstrategien.

#### **4.6 Vertikale und horizontale Zusammenarbeit**

Raumplanungssysteme sind Mehrebenensysteme und sowohl vertikal als auch horizontal integrierte Systeme. Vertikal meint hier die Kohärenz der Raumplanung über mehrere Planungs- und Verwaltungsebenen hinweg, oft angelegt durch einen föderalen Staatsaufbau oder ein mehrgliedriges administratives System. Horizontal bezieht sich einerseits auf die Zusammenarbeit der Raumplanung mit Fachplanungen auf derselben Verwaltungsebene. Andererseits meint horizontal hier die Zusammenarbeit zwischen benachbarten Gebietskörperschaften, z.B. benachbarten Gemeinden oder Regionen. Die Unterscheidung von vertikalen und horizontalen Formen der Zusammenarbeit ist allerdings etwas schematisch. In der Praxis überschneiden sich vertikale und horizontale Formen der Zusammenarbeit, so dass die Koordination der Raumplanung mit anderen Politikbereichen, auch auf Ebene der Akteure eher als netzwerkartig zu bezeichnen ist.

Klimaanpassung ist ähnlich wie Raumplanung ein querschnittsorientiertes Politikfeld bzw. Handlungsfeld der Verwaltung und muss verschiedene Akteure, Interessen und Institutionen integrieren. Diese Bedingung für Klimaanpassungsmassnahmen ist aus Sicht der CLISP-Partner keine Barriere für Klimaanpassung. Für sie ist das alltägliche Verwaltungspraxis. Es herrscht noch Unklarheit bei der Frage, wie gross der Kooperationsbedarf für die Umsetzung von Klimaanpassungsmassnahmen tatsächlich sein wird. Ausserdem bleibt abzuwarten, welche Rolle dabei die Raumplanung einnehmen wird oder sollte. Wird Raumplanung im Zentrum der Klimaanpassung stehen, initiieren, koordinieren und moderieren. Oder wird Raumplanung „nur“ als Fachplanung für Siedlungsentwicklung in die Klimaanpassung involviert sein?

#### **4.7 Ressourcen**

Klimaanpassung benötigt unterschiedliche Ressourcen. Eine wichtige Ressource ist Wissen (Know-how, Expertise). Die Wissensbasis umfasst transparente Informationen und Bewertungen zum Klimawandel, seinen Folgen und seiner lokalen Bedeutung. Klimarelevante Daten werden dabei nicht unbedingt nur von der Amtlichen Statistik bereitgestellt. Mindestens genauso wichtig sind Studien für nationale Behörden oder von internationalen Organisationen (NGOs, OECD, IPCC, etc.). Trotz der Fülle an klimarelevante Daten und an Projekten und Netzwerken der Klimaanpassungsforschung empfinden die CLISP-Partner die Wissensbasis als unbefriedigend. Die Wissensbasis ist zumindest nicht ausreichend, um daraus klare Handlungsoptionen oder Klimaanpassungsmassnahmen ableiten zu können. Es fehlen gesicherte Erkenntnisse über mittel- und langfristige Folgen und Auswirkungen des Klimawandels, die z.B. durch regionale Klimaszenarien oder Studien zur Bewertung lokaler und regionaler Klimafolgen und Klimarisiken erarbeitet werden könnten. Bei den bestehenden Unsi-

cherheiten ist es schwierig, Politik und andere zum Handeln zu motivieren und konkrete Handlungsoptionen vorzuschlagen. Klimaanpassung findet also bislang wenig statt, auch in der Raumplanung nicht, oder wird auf einen undefinierten späteren Zeitpunkt mit vermeintlich weniger Unsicherheiten verschoben.

Neben den Wissensressourcen braucht Klimaanpassung finanzielle und personelle Ressourcen. Klimaanpassungsmassnahmen kosten in der Regel Geld und brauchen Fachleute für die Umsetzung. Inwiefern Klimaanpassung aus den bestehenden Budgets finanziert werden kann oder zusätzliche Mittel benötigt, ist noch unklar. Es sind jedoch sicher zusätzliche Mittel nötig, um das Bewusstsein für Klimawandel und Klimaanpassung zu steigern sowie die Datenbasis zu verbessern und ein Klimafolgen- und Klimaanpassungsmonitoring aufzubauen. Das gleiche gilt im Prinzip für die personellen Ressourcen. Würde Klimaanpassung zu einer neuen, zusätzlichen Aufgabe für die Raumplanung, bräuchte es dafür auch zusätzliches Personal zur Bearbeitung. Generell sind Raumplaner – auch die CLISP-Partner – der Meinung, dass Raumplanung mit zu wenig Finanzen und Personal ausgestattet ist. Ausserdem musste das Personal für die neue Herausforderung Klimaanpassung extra geschult werden.

## 5 Fazit

Wie klimaanpassungsfähig ist die Raumplanung im Alpenraum? Um diese Frage zu beantworten, hat der Beitrag verschiedene Kriterien vorgeschlagen, die sich aus einer Governance-Perspektive zum einen auf die Strukturen, das Potenzial und die Praxis der Raumplanung beziehen und zum anderen die Anforderungen durch den Klimawandel berücksichtigen. Eine Antwort auf die Frage ist nicht pauschal für den ganzen Alpenraum möglich. Zwar ist im Alpenraum die Sensitivität gegenüber Klimaveränderungen und Klimafolgen ähnlich und es bestehen durch alpine Naturgefahren vergleichbare Klimarisiken. Allerdings unterscheidet sich der Alpenraum naturräumlich, raumstrukturell und institutionell. Ebenso weisen die Raumplanungssysteme Unterschiede auf, z.B. in der Reglungsdichte zwischen kleinen und grossen Ländern (Deutschland vs. Liechtenstein) oder bei der Ausprägung von Planungskulturen und -traditionen (Schweiz vs. Italien). Am besten lässt sich die Frage durch Trends und mit Hilfe von Beispielen beantworten. So kann postuliert werden: Die Raumplanung im Alpenraum ist anpassungsfähig, ...

- wenn ein politischer Wille und Auftrag zur Klimaanpassung formuliert ist, z.B. durch eine nationale Anpassungsstrategie.
- wenn sie mit Naturgefahrenmanagement und Gefahrenprävention verknüpft ist, z.B. durch die Integration der Gefahrenkartierung in die Nutzungsplanung.
- wenn sie über ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen verfügt. In der Regel sind Raumplanungämter schlechter ausgestattet als die Ämter der relevanten Fachplanungen (Natur und Landschaft, Naturgefahren, Land- und Forstwirtschaft).
- wenn sie mit den Fachplanungen vernetzt ist, z.B. durch eine Interdepartementale Arbeitsgruppe Klima der Bundesämter oder durch eine Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT.

- wenn die Städte, Gemeinden, Regionen und Sektoren ihre Verwundbarkeit und ihre Klimarisiken kennen. Bislang liegen jedoch vor allem Studien zum Klimawandel und seine Folgen auf nationaler, seltener auf regionaler oder lokaler Ebene vor. Es fehlen Analysen von Verwundbarkeit und Klimarisiken.

Die Auswirkungen des Klimawandels heute und zukünftig sind nur abzuschätzen und nur unter grossen Unsicherheiten. Mindestens regional und lokal ist nicht vollständig klar, welche Auswirkungen der Klimawandel haben wird und welche Anpassungsmassnahmen ergriffen werden müssten. Die zentrale Frage bleibt daher: Wie können wir uns anpassen, wenn wir nicht genau wissen, an was wir uns eigentlich anpassen müssen?

## Literatur

Agrawala, S. (ed.) (2007). *Climate change in the European Alps: adapting winter tourism and natural hazards management*. Environment & Sustainable Development, no. 2, OECD Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Alpenkonvention (2009). *Aktionsplan zum Klimawandel in den Alpen*. Innsbruck. URL: [http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/D5209BD1-64A4-42DA-883B-0067E501C56D/0/AC\\_X\\_B6\\_fin\\_fin\\_de.pdf](http://www.alpconv.org/NR/rdonlyres/D5209BD1-64A4-42DA-883B-0067E501C56D/0/AC_X_B6_fin_fin_de.pdf) (Zugriff: 10.08.10).

ARE – Bundesamt für Raumentwicklung, BWG – Bundesamt für Wasser und Geologie, BUWAL – Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (2005). *Raumplanung und Naturgefahren*. Empfehlung. Bern.

Biesbroek, G.R., Swart, R.J., Carter, T.R., Cowan, C., Henrichs, T., Mela, H., Morecroft, M.D. & Rey, D. (2010). Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies. *Global Environmental Change* 20, 440-450.

Birkmann, J. (2008). Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz. Notwendigkeit der Perspektivenerweiterung in der Raumplanung. *Raumforschung und Raumordnung* 66, 5-22.

BMVBS/BBSR Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009a). *Ursachen und Folgen des Klimawandels durch urbane Konzepte begegnen*. BBSR-Online-Publikation 22/2009. urn:nbn:de:0093-ON2209R158.

BMVBS/BBSR Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009b). *Klimagerechte Stadtentwicklung – „Climate-Proof Planning“*. BBSR-Online-Publikation 26/2009. urn:nbn:de:0093-ON2609R151.

Brunner, R.D., Steelman, T.A. et al. (2005). *Adaptive Governance: Integrating Science, Policy, and Decision Making*. New York: Columbia University Press.

Bulkeley, H. (2006). A Changing Climate for Spatial Planning. *Planning Theory and Practice*, 7 (2), 203-214.

Davoudi, S., Crawford, J. & Mehmood, A. (Eds.) (2009). *Planning for climate change*. London, Sterling.

Eriksen, S.H. & Kelly, P.M. (2007). Developing credible vulnerability indicators for climate adaptation policy assessment. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 12, 495-524.

European Commission (2007). *Green Paper. Adapting to climate change in Europe – options for EU action*. Brussels, COM/2007/354.

European Commission (2009). *White paper. Adapting to climate change: Towards a European frame-work for action*. COM/2009/0147. Brussels.

- Fuhrer, J., Beniston, M., Fischlin, A., Frei, Ch., Goyette, S., Jasper, K. & Pfister, J. (2006). Climate risks and their impact on agricultural land and forests in Switzerland. *Climate Change* 79, 79-102.
- Fürst, D. (2006). Klimawandel und Raumplanung. Vortrag beim ARL-/DKKV-Workshop „Wandel von Vulnerabilität und Klima“, Hannover.  
URL: <http://www.dkkv.org/de/events/ressource.asp?ID=219>, abgerufen am 9.08.2010.
- Füssel, H.-M. & Klein, R. J. T. (2006). Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climatic Change* 75(3), 301-329.
- Gallopín, G. C. (2006). Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. *Global Environmental Change* 16, 293-303.
- Greiving, S. & Fleischhauer, M. (2008). Raumplanung: in Zeiten des Klimawandels wichtiger denn je! *RaumPlanung* 137, 61-66.
- Hänggi, P. & Plattner, C. (2009). Projekt Klimaänderung und Wasserkraftnutzung, Schlussbericht der Vorstudie. Bern und Davos.
- Hiller, M. & Probst, T. (2008). Auswirkungen des Klimawandels auf Raumentwicklung und Wirtschaft im Alpenraum. Ergebnisse des INTERREG IIIB Alpenraum-Projekts ClimChAlp. *Informationen zur Raumentwicklung* 6/7, 395-404.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge, New York.
- Kelly, P.M. & Adger, N.W. (2000). Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. *Climate Change* 47, 325-352.
- Kruse, S., Truong, J. & Pütz, M. (2009). Klimaanpassung als Herausforderung für die Stadtplanung. *forum raumentwicklung*, 3, 28-30.
- Lebel, L. et al. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. In: *Ecology and Society*, 11(1): 19, Internetquelle: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art19/> (Zugriff: 30.09.08).
- Nelson, R., Howden, M. & Stafford Smith, M. (2008). Using adaptive governance to rethink the way science supports Australian drought policy. *Environmental Science & Policy* 11, 588-601.
- OcCC (Hrsg.) (2008). *Extremereignisse und Klimaänderung: Wissensstand und Empfehlungen des OcCC*. Bern.
- OcCC (Hrsg.) (2007). *Klimaänderung und die Schweiz 2050. Erwartete Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft*. OcCC/ProClim, Bern.
- Overbeck, G., Hartz, A. & Fleischhauer, M. (2008). Ein 10-Punkte-Plan „Klimaanpassung“. *Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel im Überblick*. *Informationen zur Raumentwicklung* 6/7, 363-380.
- Pütz, M. & Kruse, S. (im Druck). Governance der Klimaanpassung: Zur Anpassungsfähigkeit der Raumplanung im Alpenraum. In Frommer, B., Buchholz, F., Böhm, H.R. (Hrsg.): *Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe*. München: oekom verlag.
- Schweiz Tourismus (Hrsg.) (2008). *2030: Der Schweizer Tourismus im Klimawandel*. Bern.
- Smit, B. & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability, *Global Environmental Change* 16, 282-292.
- Vincent, K. (2007). Uncertainty in adaptive capacity and the importance of scale. *Global Environmental Change* 17, 12-24.

# Raumplanung im Klimawandel: einen Schritt weiter denken!<sup>1</sup>

*Helmut Hiess, Rosinak & Partner, Wien*

*Wolfgang Pfefferkorn, CIPRA International*

## 1 Raumplanung und Klimawandel

Der Klimawandel hat räumlich unterschiedliche Auswirkungen. Der Alpenraum ist anders betroffen als Süd- und Nordeuropa, die Alpennordseite anders als die Alpensüdseite, die Hochlagen anders als die Tallagen. Vor allem die kleinräumigen Auswirkungen des Klimawandels sind noch nicht wirklich erforscht. Klar ist, dass der Klimawandel bereits im Gange ist. Der Alpenraum dürfte aber stärker betroffen sein als viele andere Gebiete. Die Vermeidung des Klimawandels muss daher in Zukunft eine der zentralen Ziele und Aufgaben auch der Raumplanung sein. Die Raumplanung kann Einfluss ausüben auf

- die Vermeidung von klimawirksamen Emissionen und
- die Bindung von klimawirksamen Gasen (Boden, Pflanzen).

Gleichzeitig muss die Raumplanung aber auf die wahrscheinlichen Folgen des Klimawandels reagieren: Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser, Extremwetterereignisse, etc. Bebaute Gebiete geraten in Gefahrenzonen, als Bauland gewidmete Flächen sind künftig einem schwer abschätzbaren höherem Risiko ausgesetzt als das zum Zeitpunkt der Widmung anzunehmen war. Private Versicherungen weigern sich, Gebäude in stärker gefährdeten Gebieten zu versichern oder erhöhen die Prämien in einem Ausmass, dass sie nicht mehr bezahlbar sind.

Aufgabe der Raumplanung ist es daher auch, die durch den Klimawandel ausgelösten Gefährdungen in ihre Planungen vorausschauend zu integrieren und sowohl Vermeidungs- als auch Anpassungsstrategien umzusetzen. Allerdings ist zu unterscheiden zwischen raumwirksamen Planungen und Projekten und der Raumplanung selbst, denn viele wichtige Steuerungsinstrumente für die räumliche Entwicklung befinden sich ausserhalb der Entscheidungskompetenz der Raumplanung: der Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften, die Gestaltung der Grunderwerbssteuer, steuerliche Förderungen beim Eigenheim- bzw. Wohnungsbau oder die Wirtschaftsförderung. Hier kann die Raumplanung Wünsche und Forderungen formulieren, diese aber nicht selbst realisieren. Die Abgrenzung von Kompetenzen ist im Alpenraum von Land zu Land, von Region zu Region unterschiedlich.

Im Folgenden wird versucht, jene Vermeidungs- und Anpassungsstrategien zu beschreiben, die der eigentlichen Raumplanungskompetenz zuzuschreiben sind. Auf wichtige Forderungen der Raumplanung an Instrumente ausserhalb ihres Wirkungsbereiches wird hingewiesen.

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag ist eine Zusammenfassung des CIPRA-compacts „Raumplanung im Klimawandel“, das im Rahmen des Projekts „cc.alps, Klimawandel: Einen Schritt weiter denken!“ erarbeitet wurde. Das gesamte compact kann in den verschiedenen Alpensprachen sowie auf Englisch von der CIPRA Website heruntergeladen werden: <http://www.cipra.org/de/cc.alps/ergebnisse/compacts>

Raumentwicklung wird auf unterschiedlichen Ebenen gesteuert: supranational, national, regional und lokal. Auf der supranationalen und nationalen Ebene werden Grundsätze, Ziele und Leitlinien vorgegeben. Die Verbindlichkeit und die Relevanz der Pläne nehmen zu, je kleinräumiger die Planungs- und Entscheidungsebene wird. Die wichtigsten raumplanerischen Instrumente sind auf regionaler und lokaler Ebene zu finden. Hier treten auch die Zielkonflikte und Interessengegensätze zu Tage, die die Ursache dafür sind, dass die Erwartungen an die Raumplanung und die tatsächlich erreichten Wirkungen leider weit auseinanderklaffen.

Da der Alpenraum keine administrative Einheit mit einer gemeinsamen Statistik ist, stehen kaum Daten für den gesamten Alpenraum zur Verfügung. Die in weiterer Folge verwendeten Zahlen, Daten und Forschungsergebnisse stammen aber aus Alpenländern und sind auf den Alpenraum übertragbar.

### **1.1 Raumplanung und Vermeidungsstrategien**

Die Raumplanung hat mehrere wichtige Kompetenzen zur Umsetzung von Vermeidungsstrategien:

- (1) Die Entwicklung von Raum- und Siedlungsstrukturen, die Kfz-Fahrleistungen minimieren, energiesparende Bebauungsstrukturen und Bauweisen erzwingen bzw. zu einer Abstimmung der Siedlungsstrukturentwicklung mit Fernwärme- und Fernkältenetzen führen.
- (2) Schutz von realen und potenziellen Senken für klimawirksame Gase durch die Sicherung von Flächen mit hohem CO<sub>2</sub>-Bindungspotenzial (z. B. Moore, Boden, Wälder, Grünflächen), durch eine sparsame Ausweitung von versiegelten Flächen und durch die Ausweitung von Grünflächen durch Rückbau, Dach- und Hofbegrünung, etc.
- (3) Flächenvorsorge für erneuerbare Energieträger: Windräder, Photovoltaik, Wasserkraft, Biomasseproduktion

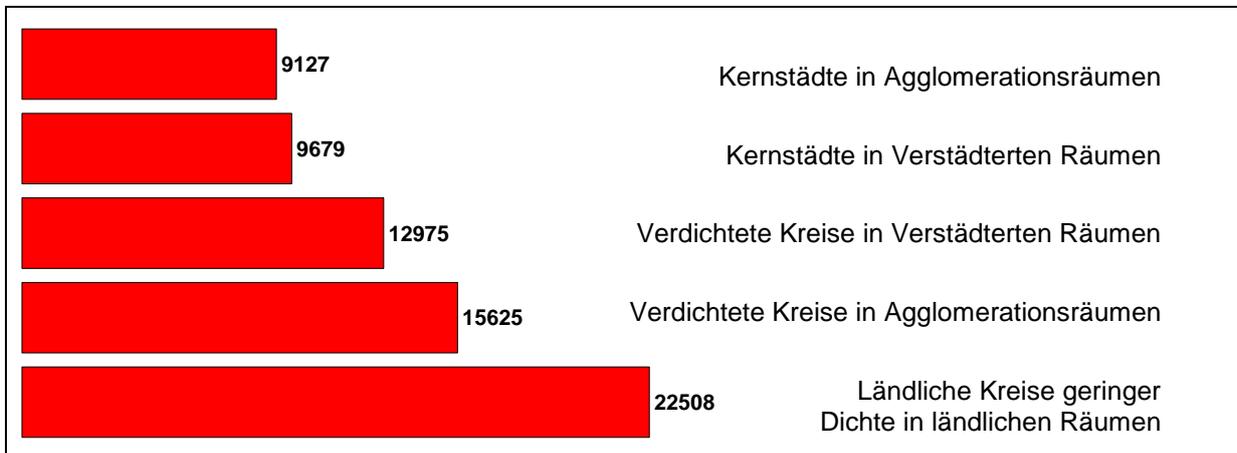
#### **1.1.1 Grossräumige Gestaltung einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur**

Das Ziel einer möglichst verkehrssparenden Organisation der Verteilung von Einwohnern, Arbeitsplätzen, Einkaufs- und Freizeitgelegenheiten im Raum erfordert Massnahmen auf der regionalen und auf der lokalen Ebene. Die räumliche Verteilung der Aktivitäten soll möglichst kurze Wege und eine gute Erreichbarkeit mit einem kostenmässig vertretbaren Aufwand mit öffentlichen Verkehrsmitteln ermöglichen.

Zahlreiche Mobilitätsuntersuchungen belegen einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Raumstruktur und Verkehrsentwicklung. Am eindrucksvollsten zeigt sich die Bedeutung der Siedlungsstruktur für das Kfz-Verkehrsaufkommen bei einer Darstellung der Pkw-Fahrleistung je Wohnung: In den dicht bebauten Kernstädten mit überwiegend Mehrgeschosswohnungsbau sind die Pkw-Fahrleistungen pro Wohnung deutlich niedriger als im „Speckgürtel“ der Kernstädte mit ihrem hohen Einfamilienhausanteil. Noch einmal deutlich höher sind die Fahrleistungen in Gebieten ausserhalb der Nahbereiche grösserer Zentren und mit geringer Dichte.

In einer arbeitsteiligen Gesellschaft, in der sich Bedürfnisse und Ansprüche der Bevölkerung individualisieren, ist das Ziel einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur nur mit einem Mindestmass an Grösse und Dichte der Siedlungen zu erreichen.

Zahlreiche Studien belegen, dass das Modell der „dezentralen Konzentration“ dafür am Besten geeignet ist. Am Beispiel der Region Frankfurt am Main wurde gezeigt, dass in einem Konzept der dezentralen Konzentration 63% der Verkehrsleistung (Personenkilometer) gegenüber einer Trendentwicklung für das Jahr 2025 eingespart werden kann (Motzkus 2002).



Quelle: Hautzinger et al. 1999

Abbildung 1: Siedlungsstruktur und mittlere Fahrleistung der Privat-Pkw pro Wohnung in km/Jahr in Deutschland

Die grossräumige Verteilung von Einwohnern, Arbeitsplätzen und anderen Gelegenheiten für Aktivitäten birgt ein grosses Potenzial für die Vermeidung von Kfz-Verkehr und damit von klimawirksamen Emissionen. Dies würde allerdings eine Politik erfordern, die die Entwicklung von Kleinstädten und Mittelstädten gegenüber dezentralen dörflichen Strukturen mit schlechter Versorgung mit öffentlichem Verkehr und langen Wegen zu den Arbeitsplatzzentren forciert. Diese Forderungen richten sich nicht nur an die Raumplanung selbst, sondern auch an die relevanten sektoralen Politiken (z. B. Finanz-, Wirtschafts-, Wohnungspolitik):

- Finanzausgleich: Standorte, die umfassende Versorgungsangebote für das Umland bereithalten, müssen besser dotiert werden.
- Standortentwicklung: Bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen oder Förderungen kann die Standortentwicklung an eine nachhaltige Mobilitätsorganisation gekoppelt werden.
- Steuerung des Zweitwohnungsbaus zur Reduktion der Zersiedelung
- Erhöhung der Kostenwahrheit und Umsetzung des Verursacherprinzips bei der Versorgung mit verkehrlicher und technischer Infrastruktur: Mehrere Studien belegen, dass die Erschliessungskosten mit verkehrlicher, technischer und sozialer Infrastruktur mit abnehmender Bebauungsdichte und zunehmender Zersiedelung stark ansteigen. Die realen Kosten werden aber nur teilweise den Nutzniessern angelastet. In Österreich werden im Durchschnitt nur ca. 37% der Investitionskosten der Strassen-, Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsinfrastruktur von den Nutzniessern getragen (Doubek 1999). 16% trägt die Gemeinde bei, die aber über Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung die Voraussetzungen für die Zersiedelung schafft. Fast 50% der Kosten werden von Bund und Ländern getragen. Bei der sozialen Infrastruktur (Kinderbegleitsdienste, Schülertransporte

und Heimhilfe) übernehmen 82% der Kosten Bund und Länder und nur jeweils 9% die Gemeinden und die Klienten (Doubek et al. 2001). Eine Studie von ECOPLAN (ECOPLAN 2000) zeigt für die Schweiz, dass eine räumlich disperse, also flächige Siedlungsentwicklung in den Infrastrukturbereichen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Verkehrserschliessung und Stromversorgung zu bis rund dreimal höheren Kosten/Kopf führen, als dies bei einer verdichteten Siedlungsentwicklung nach innen der Fall wäre. Auch in der Schweiz sind die Gebühren- und Abgabensysteme vielfach noch zu wenig verursacherorientiert ausgestaltet. Die Bewohner in weniger dicht bebauten Gebieten werden also in doppelter Hinsicht subventioniert: einmal aus allgemeinen Steuermitteln und ein zweites Mal durch die Bewohner dicht bebauter Gebiete, da die Tarifgestaltung (Wasser, Kanal, Energie) nicht siedlungsspezifisch erfolgt. Die höheren Kosten für die Versorgung in den zersiedelten Gebieten werden auf alle Konsumentinnen und Konsumenten aufgeteilt. Diese Rahmenbedingungen stellen nichts anderes als eine Subventionierung des Klimawandels dar.

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen verhalten sich die Akteure rational. Die ländlichen versuchen, durch exzessives Angebot an billigem Bauland Einwohner und Arbeitsplätze zu halten und anzuziehen, da davon Steuereinnahmen, Einnahmen aus dem Finanzausgleich und die wirtschaftliche Tragfähigkeit von technischer und sozialer Infrastruktur abhängen. Das gelingt, solange die Erreichbarkeit von Zentren dank gut ausgebauter Strassen und billigem Treibstoff gesichert ist. Aber die Zersiedelung wächst, die Kfz-Kilometer nehmen zu und die Treibhausgasemissionen steigen.

Hier eröffnet sich ein zentraler raumpolitischer Zielkonflikt: die Aufrechterhaltung der ländlichen dörflichen Strukturen, die Vermeidung von Abwanderung, Entsiedelung und Entleerung steht im Widerspruch zu klimapolitischen Zielen, solange der Kfz-Verkehr einer der Hauptverursacher des Klimawandels ist und eine ausreichende flächendeckende Erschliessung mit öffentlichen Verkehr fehlt.



Quelle: *Zeitenpiegel*

Abbildung 2: Zersiedelung produziert Verkehr und klimaschädliche Treibhausgase

### 1.1.2 Kleinräumige Gestaltung der baulichen Strukturen

Die klimapolitisch, aber auch volkswirtschaftlich ungünstige grossräumige Siedlungsstrukturentwicklung wird noch verschärft durch lockere Bauungsformen wie das freistehende Einfamilienhaus, autoorientierte Einkaufszentren und Betriebsstandorte auf der grünen Wiese. Das grösste Vermeidungspotenzial und die meisten Synergien mit anderen Nachhaltigkeitszielen können durch kompakte Siedlungsstrukturen, hohe Dichten, am ÖV orientierte Strukturen, gute Durchmischung der Funktionen und energieoptimierte Anordnung von Gebäuden gewonnen werden.

Im Folgenden werden beispielhaft einige mögliche Massnahmen angeführt:

#### (1) *Ordnungspolitische Instrumente*

- Befristung von Baulandwidmungen kombiniert mit Rückwidmung in Grünland.
- Baulandmobilisierung durch Raumordnungsverträge.
- Festlegung von Bebauungsdichten in Bebauungsplänen.

#### (2) *Monetäre Instrumente*

- Höhere Förderung von flächensparenden Wohnformen, Reduktion oder Abschaffung von Wohnbau- bzw. Eigenheimförderung für Einfamilienhäuser.
- Einführung von kostendeckenden Aufschliessungs- und Erhaltungsbeiträgen für aufgeschlossene aber nicht bebaute Grundstücke.

- Einführung von Flächenzertifikaten: die Gemeinden erhalten begrenzte Umwidmungsrechte. Diese können auf einer Baulandbörse gehandelt werden (Seidl et al. 2009).
- Einführung einer Planwertabgabe (Mehrwertabgabe) durch einen Vertrag zwischen Grundstückseigentümer und Gemeinde. Die Wertsteigerung eines Grundstückes durch Umwidmung kann bis zu einem festgelegten Anteil (in der Schweiz nach Schweizer Bundesgericht bis zu maximal 60%) von der Gemeinde abgeschöpft werden. Im Kanton Basel-Stadt werden beispielsweise 50% abgeschöpft.

### (3) *Bewusstseinsbildung und Information*

- Erschliessungskostennachweis durch die Gemeinde bei Neuwidmungen.
- Mindestversorgungsnachweis mit öffentlichem Verkehr bei Neuwidmungen.
- Aufbau eines Baulückenkatasters, Leerflächenmanagement.
- Informationsaufbereitung und Bewusstseinsbildung für Gemeindepolitiker

Warum scheitern sowohl politische Zielvorgaben als auch die Vorschläge der ExpertInnen? Es gibt zwei zentrale Ursachen:

1. Den volkswirtschaftlichen, ökologischen und klimapolitischen Kosten einer flächenintensiven Zersiedelung stehen zahlreiche individuelle Nutzenkalküle gegenüber.
2. Die wesentlichen raumordnungspolitischen Entscheidungen fallen auf kleinräumiger Ebene der Gemeinden. Auf dieser Ebene dominieren aber die individuellen Nutzenkalküle volkswirtschaftliche und globale (Klima) Erwägungen.

Die individuellen Nutzenkalküle betreffen sowohl die Nachfrage als auch die Anbieter von Flächen:

#### (1) *Nachfrage*

- Das freistehende Einfamilienhaus, die Villa, das Chalet sind in weiten Teilen des Alpenraums die beliebteste Wohnform.
- Zweitwohnungen in attraktiven landschaftlichen Lagen kombinieren Kapitalanlage und Vermögensbildung mit zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten und persönlichem Nutzen.
- Die sinkende Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen erhöht die Verfügbarkeit von billigem Bauland auf der grünen Wiese.
- Die Erreichbarkeit von zentralen Einrichtungen und Arbeitsplätzen mit dem Pkw ermöglicht das Bauen abseits bestehender kompakter baulicher Strukturen.

#### (2) *Angebot*

Die Gemeinden sind an Wachstum von Bevölkerung und Arbeitsplätzen interessiert, da davon direkte Einnahmen (Steuern und Gebühren) und indirekte Einnahmen (Finanzausgleichsmittel) abhängen. Gemeinden widmen im Wettbewerb untereinander Bauland weitgehend nach den Wünschen der Nachfrager und über den eigenen Bedarf hinaus. Bauland wird im Interesse landwirtschaftlicher Betriebe gewidmet:

- zur Abfindung weichender Erben und zur Errichtung von Auszugshäusern (Wohnhäuser für Altbauern),
- zur Kapitalbeschaffung und zur Lösung finanzieller Probleme (höherer Verkaufspreis für Bauland, Besicherung von Hypothekarkrediten).

Besonders in kleineren ländlichen Gemeinden führt die Nähe der Akteure zueinander zu Unvereinbarkeiten und Interessenskollisionen. Angesichts dieser Gemengelage von individuellen Interessen und Nutzenkalkülen auf der kleinräumigen Entscheidungsebene ist es nicht verwunderlich, dass die übergeordneten Ziele nicht „auf den Boden“ gebracht werden können.

### **1.1.3 Flächenvorsorge für erneuerbare Energieträger**

Die Flächenvorsorge für erneuerbare Energieträger wie Windräder, Photovoltaik, Wasserkraft, aber auch Biomasse ist eine neue Aufgabenstellung für die Raumplanung. Regionalisierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energieträgern kann durch Raumordnung und Raumplanung mit folgenden Aktivitäten unterstützt werden:

- Rechtliche Verankerung von Klimaschutz und Energiesicherheit in den Raumordnungsgesetzen als Legitimation für regionale und lokale Aktivitäten.
- Neugestaltung der Bauordnungen zur optimalen Nutzung von Solarenergie im Neubau und bei der Bestandssanierung.
- Aufbereitung relevanter Entscheidungsgrundlagen für die Standortbewertung von Energieproduktionsanlagen.
- Räumliche Festlegung von Standorten für Energieproduktionsanlagen in rechtsverbindlichen Plänen.
- Mitwirkung / Koordination bei der Erstellung von regionalen / lokalen Energiekonzepten / Energieleitbildern.
- Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen bei Nutzungskonflikten und Widersprüchen mit anderen Schutzziele.

## **1.2 Raumplanung und Anpassungsstrategien**

Die Raumplanung muss auch zur Umsetzung von Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel beitragen. Die Rolle der Raumplanung, die Art der Massnahmen, das Zusammenspiel mit anderen Sektoren wird aktuell in Forschungsprojekten für den Alpenraum untersucht und diskutiert (z. B. CLISP – Climate Change Adaption by Spatial Planning). Bei folgenden Klimafolgen kann oder muss die Raumplanung essentielle Beiträge leisten:

- (1) Umgang mit neuen oder verschärften klimabezogenen Naturgefahren auf Basis von Gefahrenzonenplänen / Gefahrenkarten. Dazu zählen folgende Massnahmen:
  - Rückwidmung von Bauland in neuen Gefährdungszonen
  - Flächensicherung für zusätzliche Schutzmassnahmen: Ausweitung von Wasserrückhalteflächen, Hochwasserdämme, Lawinenschutz- und Wildbachverbauungen

- Präzisierung von Regelungen in Bebauungsplänen zur Gefahrenabwehr: z. B. Dachneigung, Dachlast, Verbotszonen für Gefahrenstofflagerung und Nutzung in Keller- und Erdgeschossen
- (2) Vermeidung von Wärmeinseln in dicht bebauten Kernstädten. Dazu zählen folgende Massnahmen:
- Erarbeitung mikroklimatischer Grundlagen bei der Neuplanung grösserer Bebauungsgebiete
  - Sicherung von grossräumigen Frischluftachsen
  - Sicherung ausreichend grosser Grünraumflächen, Förderung von Dachbegrünung, Hofbegrünung, Bepflanzung von Fassaden und Strassenräumen

Der Klimawandel als Risikofaktor erfordert einen grundsätzlich neuen Zugang zur Gefahrenzonenplanung. In Zukunft müssen Gefahrenzonenpläne als Risikozonenpläne gesehen werden. Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens ist ungewiss. Risikozuschläge für den Klimawandel müssen ausgehandelt werden (siehe Kapitel 3.2). Planerische Entscheidungen können nicht mehr nur aus den Erfahrungen der Vergangenheit begründet werden. Dies erfordert einen gesellschaftlichen Dialog, in dem die Raumplanung als einer von vielen Akteuren beteiligt sein muss.

Die Raumplanung ist derzeit noch mit mehreren Problemen bei der Umsetzung von Klimaanpassungsmassnahmen konfrontiert:

- Die Klimamodelle lassen noch keine regionalen und kleinräumigen Aussagen über die Wirkungen des Klimawandels zu. Für rechtlich verbindliche Festlegungen bei Interessenskonflikten ist aber eine ausreichend abgesicherte fachliche Begründung erforderlich. Die Abgrenzung von Gefahrenzonen basiert daher immer noch auf den Katastrophenereignissen der Vergangenheit (30-jähriges Hochwasser, etc.).
- Die Erstellung von Gefahrenzonen- oder Risikoplänen wird von FachexpertInnen vorgenommen und anschliessend in die Flächennutzungsplanung übernommen. Für viele Gebiete liegen aber noch keine Gefahrenzonenpläne vor (z. B. Schweiz: Lawinen 90%, Wasser 50%, Rutschungen 40%).
- Vorbeugende Schutzmassnahmen (z. B. Retentionsflächen zur Wasserrückhaltung) müssen in Gebieten bzw. Gemeinden vorgenommen werden, die von diesen Massnahmen nicht profitieren, sondern Nachteile haben (Nutzungseinschränkungen, Kosten). Es braucht also regionale, gemeindeübergreifende Konzepte, die einen Ausgleich zwischen Kosten und Nutzen erfordern. Dafür liegen noch keine verallgemeinerbaren Modelle vor (siehe auch Kapitel 3.4).

In den letzten Jahren wurden vor allem aufgrund von Hochwasserereignissen die Raumordnungsgesetze novelliert und die Gefahrenzonenpläne zu mehr oder weniger verbindlichen Vorgaben für die Baulandwidmung gemacht (z. B. Schweiz, Südtirol, Bayern, Oberösterreich, etc.). Auch im Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention im Bereich Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung haben sich die Alpenstaaten zur „Festlegung von Gebieten, in denen aufgrund von Naturgefahren die Errichtung von Bauten und Anlagen soweit wie möglich auszuschliessen ist“ vertraglich gebunden.

Eine wesentliche Ergänzung wäre eine verpflichtende Bearbeitung von Klimawirkungen und -massnahmen im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung von Konzepten und Plänen. Ein weiteres Instrument zur Integration von Klimaanpassungsmassnahmen können regionale Raumordnungs- oder Entwicklungsprogramme sein, in denen gemeindeübergreifende Schutzkonzepte und Ausgleichsmechanismen bearbeitet werden.

## **2 Zielkonflikte und Auswege**

### **2.1 Zielkonflikte**

Die Umsetzung raumplanerischer Strategien zur Vermeidung des Klimawandels und zur Anpassung an unvermeidliche Auswirkungen des Klimawandels löst einige gravierende Zielkonflikte aus:

- Die Förderung verkehrssparsamer grossräumiger Strukturen kann dem Ziel des Disparitätenausgleichs zwischen Stadt und Land, prosperierenden und benachteiligten Regionen widersprechen. Gerade im Alpenraum könnte dies zu verstärkter Abwanderung und zur Erosion der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen und kleinen Ortschaften führen. Die Themen „Rückzug“ und „Schrumpfung“ müssen gerade vor dem Hintergrund des Klimawandels im Alpenraum verstärkt diskutiert werden. Die Raumplanung könnte hier eine neue Rolle spielen: als aktive Begleiterin und Gestalterin von Rückzugsprozessen sowie als Vermittlerin von Aushandlungen, die bei diesem Thema besonderes Fingerspitzengefühl erfordern (s. Weber 2009b).
- Die Beschneidung von Raumplanungskompetenzen der Gemeinden gerät in Widerspruch zu demokratiepolitischen Zielen und dem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden. Gerade im Alpenraum mit einer Tradition an Selbstbestimmung und Eigenständigkeit kleinerer räumlicher Einheiten ist erheblicher Widerstand gegen solche Massnahmen zu erwarten.
- Die Umwandlung von Gefahrenzonenplänen in Risikopläne, die auf Vermutungen über zukünftige Entwicklungen basieren, wird mit Akzeptanzproblemen konfrontiert sein.
- Die Ausweitung der Nutzung erneuerbarer Energieträger kann in Widerspruch zu anderen Zielen geraten: Naturschutzziele, Biodiversitätsziele und andere Nutzungsansprüche (z. B. Nahrungsmittelproduktion).

### **2.2 Lösungsansätze**

Die alpine Siedlungsstruktur bietet teilweise eine gute Ausgangslage für eine verkehrssparsame Entwicklung. Die linearen alpinen Täler eignen sich sehr gut für eine am öffentlichen Verkehr ausgerichtete Struktur. Die Alpenstädte entsprechen dem Bild der dezentralen Konzentration und haben eine Tradition kompakter Bauweisen. Ziel muss es sein, diese Strukturen zu stärken und ein weiteres Ausufern in nicht mehr mit dem ÖV erschliessbare Einfamilienhaussiedlungsgebiete zu verhindern. In den abseits liegenden dörflichen Strukturen sollten Siedlungserweiterungen nur in Form kompakter Bauweisen erfolgen können.

In peripherer liegenden Gebieten muss es das Ziel sein, regionalwirtschaftliche Entwicklungen zu fördern, damit das Auspendeln in weit entfernt liegende Arbeitsorte nicht notwendig ist. Gleichzeitig muss das Sozialkapital der Gemeinden in diesen Gebieten unterstützt werden, damit ein funktionierendes Gemeinwesen eine tragfähige eigenständige Entwicklung ermöglicht.

Die Selbstbestimmung der Gemeinden in der Raumplanung müsste mit einem starken Anreiz- bzw. Sanktionierungssystem verknüpft werden. Finanzielle Förderungen, Bedarfszuweisungen, Genehmigungen von übergeordneten Ebenen müssen mit Auflagen zur flächensparsamen Siedlungsentwicklung verbunden werden.

Eine grosse Herausforderung ist die Bewältigung der Konflikte zwischen der Nutzung erneuerbarer Energien (Wasser, Wind, Biomasse), dem Naturschutz und anderen Nutzungen (Forst, Tourismus, Jagd, Energiewirtschaft, etc.). Die Raumplanung muss hier die Rolle des Mediators/Konfliktmanagers übernehmen und für eine faire Beteiligung aller Interessen sorgen. Das gilt auch für die Ausweitung der Gefahrenzonen zu Risikozonen, in denen nicht mehr nur die Ereigniswahrscheinlichkeit aus der Vergangenheit, sondern auch aus der Zukunft abgeleitet wird (Risikozuschläge für den Klimawandel).



*Quelle Zeitempiegel*

Abbildung 3: Für die Bewältigung der Herausforderungen braucht es in der Raumplanung verstärkt kooperative Ansätze

Für die Bewältigung all dieser Aufgaben braucht es auch neue Instrumente, vor allem neue Formen der Kooperation und der Aufgabenteilung zwischen allen Akteuren: übergeordnete Körperschaften, Gemeinden, Immobilienentwickler, Bauträger und Bevölkerung. Neben den klassischen Instrumenten der Raumplanung. (Pläne) können mit privatwirtschaftlichen Verträgen, Förderauflagen, Bindung von Genehmigungen an die Einhaltung von Qualitätsstandards neue Wege zur Erreichung alter Ziele begangen werden. Die Good Practices zeigen, dass es bereits funktionierende Erfolgsmodelle gibt.

Ein weiterer Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung, sowohl von Vermeidungs- als auch von Anpassungsstrategien in der Raumplanung, ist jedenfalls eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, der es gelingt, die Notwendigkeit, den Zweck und die Wirkungen der Strategien und Massnahmen plausibel zu machen.

### **3 Ausgewählte Good Practice Beispiele**

#### **3.1 Beispiele für Vermeidungsmassnahmen in der Raumplanung**

##### *Grossräumige Gestaltung einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur*

Das neue Raumkonzept der Schweiz enthält mehrere Elemente, die eine Entwicklung in Richtung einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur unterstützen: ein polyzentrisches Netz von städtischen und ländlichen Zentren mit starken Metropolitanräumen sowie die Lenkung der Dynamik auf urbane Verdichtungsräume. Allerdings stellt dieses Konzept nur eine Orientierung dar. Die Umsetzung erfolgt zu einem wesentlichen Teil in den Kantonen, Kommunen und sektoralen Politikbereichen.

##### *Integrierte Gesamtkonzepte*

Die Stadt Bozen hat sich in einem „Klimapakt“ auf das Ziel verständigt, innerhalb der nächsten zehn Jahre „klimaneutral“ zu werden. Das heisst, dass die Stadt nur mehr so viel CO<sub>2</sub> produzieren darf, wie im Stadtbereich durch natürliche Vorgänge gebunden werden kann. Im Strategischen Entwicklungsplan der Stadt Bozen werden dabei auch wichtige Festlegungen für die räumliche Entwicklung getroffen.

##### *Gestaltung baulicher Strukturen*

Die Gemeinde Cassinetta di Lugagnano (1'800 EinwohnerInnen) im Einzugsbereich der Metropole Mailand steht unter hohem Zuwanderungsdruck. Im Jahr 2007 hat die Gemeinde einen Plan verabschiedet, in dem keine weitere Baulandausweitung mehr vorgesehen ist. Statt dessen werden Erneuerung und Verdichtung innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen forciert. Diese „Nullwachstumspolitik“ wurde in öffentlichen Meetings mit der Gemeindebevölkerung diskutiert. Die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger wurden mit grosser Mehrheit im Amt wieder bestätigt.

##### *Gemeindekooperationen*

Zur Zersiedelung trägt die Konkurrenz der Gemeinden um Einwohner und Arbeitsplätze und um die sich daraus ergebenden Einnahmen wesentlich bei. Kooperation von Gemeinden, die zu einer gerechten Aufteilung von Einnahmen, Kosten und Lasten führen, können zu einer kompakteren Siedlungsstruktur und damit zu weniger Verkehr und Flächenverbrauch führen.

- Finanzausgleich zwischen Gemeinden: Seit 2005 besteht nach dem Finanzausgleichsgesetz in Österreich erstmals die Möglichkeit im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten eine Vereinbarung zwischen mehreren Gemeinden über die Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer zu treffen.
- INKOBA – Interkommunale Betriebsansiedlung in Oberösterreich: Das Land Oberösterreich macht die Genehmigung von neuen Betriebsbaugebieten von einer interkommunalen Standortentwicklung abhängig. Die Gemeinden gründen einen Gemeindeverband, der Standortauswahl, Standortentwicklung, Erschließung und Vermarktung übernimmt. Im Gemeindeverband wird auch die Teilung der Kosten und Erträge geregelt.

#### *Verknüpfung von Fernwärmenutzung und Raumordnung*

Die Gemeinde Bulle im Kanton Freiburg hat einen kommunalen Energieplan unter Berücksichtigung eines Fernwärmenetzes in Verbindung mit einem 50 MW-Holzwerk erstellt. Für neue Gebäude kann eine Anschlusspflicht vorgesehen werden.

### **3.2 Beispiele für Anpassungsmassnahmen in der Raumplanung**

Bisher gibt es kaum Konzepte und Pläne, die dezidierte Klimaanpassungsmassnahmen integrieren. Ein Beispiel ist der Landschaftsrahmenplan Hochrhein-Bodensee. Darin wurden mikroklimatisch relevante Zonen abgegrenzt:

- Sicherung und Entwicklung der Luftzirkulationssysteme klimatischer Ausgleichsflächen und von Hangwindssystemen.
- Sanierung und Aufwertung von durch Kaltluftstaus belastete Räume, von beeinträchtigten Luftzirkulationssystemen sowie beeinträchtigten Luftleitbahnen innerhalb von Siedlungsräumen.
- Klimasanierungsgebiete

Für diese Zonen werden Massnahmen ausgearbeitet.

#### *Integraler Hochwasserschutz im Mangfalltal (Rosenheim/Bayern)*

42'000 EinwohnerInnen leben im Unteren Mangfalltal im Überschwemmungsgebiet der Mangfall. Die Hochwasseranlagen sind nur für ein 30-jähriges Hochwasser dimensioniert (HQ 30). Das Schadenspotenzial bei einem HQ 100 liegt bei einer Milliarde Euro und damit in Bayern bei weitem am höchsten. Angesichts des wachsenden Risikos durch den Klimawandel wurde ein umfassendes Hochwasserschutzkonzept erarbeitet. Dazu zählen:

- Errichtung eines Rückhaltebeckens mit einem Fassungsvermögen, das über HQ 100 hinausgeht und damit einen Klimawandelrisikozuschlag beinhaltet (15% zum HQ 100).
- Ergänzende Massnahmen durch Hochwasserausgleich am Tegernsee (See- retention durch optimierte Steuerung), Rückhalt in allen Oberläufen, dezentraler Rückhalt im gesamten Einzugsgebiet.
- Deichrückverlegungen bis an die Baulinie.

- Ökologische Begleitmassnahmen (Reaktivierung Altarme, Renaturierungen, etc.)
- Wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Massnahmen war eine gezielte Bewusstseinsbildung und Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie der Unterlieger- und Oberliegergemeinden in den Planungsprozess. Dazu zählen die Einführung des Hochwasserforums Mangfalltal, zielprojektspezifische Bürgerversammlungen und die Aktion „Blaues Band“: Um das Gefahrenbewusstsein dauerhaft zu erhalten, wurden 120 Hochwassermarken in den Siedlungen angebracht.

#### 4 CIPRA-Forderungen

- (1) *Gefahren einkalkulieren!* Der Klimawandel bringt nach Einschätzung aller Experten mehr Naturgefahren wie Unwetter, Lawinen und Hochwasser mit sich. Um sich darauf vorzubereiten, müssen alle Alpenregionen verbindliche Gefahrenpläne ausarbeiten. In Gefahrenzonen darf nicht gebaut werden, neue Bauzonen dürfen nur dann ausgewiesen werden, wenn Gefahrenpläne vorhanden sind und einer Bebauung nicht widersprechen.
- (2) *Verdichten statt zersiedeln!* Kompakte, verdichtete Städte und Dörfer haben viele Vorteile. Mobilität kann mit öffentlichen Verkehrsmitteln organisiert werden, ausserdem lohnt es sich, umweltfreundliche Fernwärme und Fernkälte anzubieten. Statt landschaftsfressender Zersiedlung sollte gezielt verdichtetes Bauen gefördert werden. Wirtschaftsförderung sollte Standorte begünstigen, die Kunden und Mitarbeiter mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können und wo Güter mit der Bahn transportiert werden können.
- (3) *Regionale Kreisläufe!* Regionale Märkte und Wirtschaftskreisläufe müssen gefördert werden, denn sie organisieren Produktion und Verbrauch von Waren mit weniger umweltschädlichem Transportaufwand. Subventionen dürfen nicht mehr flächendeckend ausgerichtet werden. Statt dessen sollten Kleinzentren, die das Umland versorgen, im Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften besser dotiert werden. Regionalisierung vermindert den motorisierten Verkehr und den Ausstoss klimaschädlicher Gase.
- (4) *Grossräumiger denken!* Oft arbeiten die Gemeinden in einer Talschaft nebeneinander her und verfolgen eigennützige Ziele. Von Koordination beim Klimaschutz keine Spur. Die Zuständigkeiten müssen deshalb von den kleinsten kommunalen Einheiten auf eine höhere Ebene verlagert werden. Geographisch verbundene Gemeinden sollten die Raumentwicklung gemeinsam verantworten und planen. Mögliche Konflikte können von übergeordneten Mediationsstellen geschlichtet werden. Dabei müssen auch Schrumpfungsszenarien vorgesehen werden, denn es ist unübersehbar, dass es in den Alpen Gebiete gibt, in denen die Bevölkerung abwandert. Diesen Prozess gilt es intelligent zu begleiten und sozial abzufedern.
- (5) *Der Wildnis eine Chance!* Nicht alle heute besiedelten Regionen werden auf Dauer erhalten bleiben. Wenn Menschen in den kommenden Generationen aus einigen Randgebieten der Alpen abwandern, hat das auch Vorteile. Die biologische Vielfalt nimmt an Orten zu, wo wieder naturnahe Wälder wachsen, weil menschliche Siedlungen dauerhaft aufgegeben wurden. Mit direktem Nutzeffekt für den Klimaschutz, weil solche Gebiete mehr Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) binden als

bebaute Flächen. Dafür sollen sie im Finanzausgleich belohnt werden, wodurch der Strukturwandel in Randregionen sozial abgefedert wird.

- (6) *Umschalten bei der Energie!* Die Alpen müssen sich auf die Zeit nach dem Erdöl vorbereiten. Erneuerbare Energien sind zentral für den Klimaschutz, ihnen gehört die Zukunft. Eine vorausschauende Raumplanung muss das berücksichtigen. Sie fördert konsequent energiesparendes Bauen, weist klimaneutrale Pilotregionen aus und reserviert ausreichend Flächen für Photovoltaik und Windkraft – aber so, dass Natur und Landschaft keinen Schaden nehmen.
- (7) *Ein Platz für die Sonne!* Die Bauordnungen haben Lage, Anordnung und Ausrichtung von Gebäuden so vorzuschreiben, dass sie die Sonneneinstrahlung optimal für Heizung, Warmwasseraufbereitung und Stromproduktion nutzen können. Wo es mit dem Landschaftsschutz in Einklang steht, sollen Zonen für Windkraft und Geothermie (Erdwärme) ausgewiesen werden.
- (8) *Kostenwahrheit muss herrschen!* Der Aufwand bei der Erschliessung von Bauland, das verkehrliche, technische und soziale Infrastrukturen braucht, wird bei zunehmender Zersiedlung immer grösser. Die wahren Kosten dafür müssen von den Grundbesitzern getragen werden. Von der öffentlichen Hand darf zukünftig solch klimaschädigendes Bauen nicht mehr verdeckt subventioniert werden.

## Literatur

Doubek, C. & Zanetti G. (1999). Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. In ÖROK (Hrsg.), Schriftenreihe Nr. 143. Wien.

Doubek, C. & Hiebl, U. (2001). Soziale Infrastruktur und öffentliche Haushalte. In. ÖROK (Hrsg.), Schriftenreihe Nr. 158. Wien.

ECOPLAN (2000). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Bericht zu Händen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR).

Hautzinger, N., Heidemann, D. & Krämer B. (1999). Räumliche Struktur der Pkw-Fahrleistung in der Bundesrepublik Deutschland – Fahrleistungsatlas – Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e. V. (IVT), i. A. d. Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.

Motzkus, A. (2002). Dezentrale Konzentration – Leitbild für eine Region der kurzen Wege? Auf der Suche nach einer verkehrssparsamen Siedlungsstruktur als Beitrag für eine nachhaltige Gestaltung des Mobilitätsgeschehens in der Metropolregion Rhein-Main. Bonner Geographische Abhandlungen 107.

Seidl, I., Schultz, B. & Gellrich, M. (2009). Flächenzertifikate. Ein Instrument zur Senkung der Flächeninanspruchnahme? In Forum für Wissenschaft und Umwelt (Hrsg.), Wissenschaft und Umwelt 12/2009.

Weber, G. (2009b). Schrumpfung als Planungsauftrag? Der gestaltete Rückzug als neue Planungsaufgabe. Vortrag an der CIPRA Jahresfachtagung am 18.9.2009, Gamprin (FL).

**Infobox cc.alps**

Mit dem Projekt cc.alps - Klimawandel: einen Schritt weiter denken! will die Internationale Alpenschutzkommission CIPRA auf die möglichen Folgewirkungen von Klimamassnahmen aufmerksam machen. Massnahmen zum Klimaschutz oder zur Anpassung an den Klimawandel müssen intelligent sein, das heisst, sie dürfen nicht auf Kosten der Natur oder einzelner gesellschaftlicher Gruppen gehen. Die CIPRA hat im Projekt cc.alps alpenweit über 300 Klimamassnahmen erhoben und geprüft. Nur 10% dieser Massnahmen können als vorbildlich eingestuft werden.

Die CIPRA hat die Ergebnisse von cc.alps nach Themen gegliedert als Hintergrundberichte in kompakter Form aufbereitet. Neben dem Thema "Raumplanung im Klimawandel" hat die CIPRA auch sog. "compact" zu den Themen Verkehr, Tourismus, Energie, Energieregionen, Naturschutz erarbeitet. Mehr dazu finden Sie unter: [www.cipra.org/cc.alps](http://www.cipra.org/cc.alps)



## The grey areas of competitiveness approach

*Valentina Mini, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera Italiana*

*Giuliano Guerra, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera Italiana*

*Siegfried Alberton, Istituto Ricerche Economiche, Università della Svizzera Italiana*

### 1 Introduction

In the last decades local competitiveness has become one of the central concerns of government and industry in every country, entering with high-handedness in both academic and political debates. At the same time we are witnessing the “resurgence” of regions as key loci in the organization and governance of economic growth and wealth creation (Kitson et al, 2004).

The competitiveness of regions is today not just an issue of academic interest, but also one of the main topic in the policy agenda. As a result, the concept is often advocated as a panacea for inducing success full economic development far and wide. However, as often occurs for fashionable approaches, we doubt about the conceptual and practical application to all local reality (Moulaert & Sekia, 2003; Doloreux, 2002). In an era of ‘performance indicators and rankings’ it is perhaps inevitable that regions and cities should be compared against each other in terms of their economic performance (Aiginger, 2006; Fagerberg, 1996). Such comparisons can provide a useful purpose, in that they indicate, and call for explanations of why, regions and cities differ in economic prosperity. On the other hand, it is at best potentially misleading and at worst dangerous for introducing a positive approach to view regions and cities as competing over the same development path. We are convinced that here are structural limits to - and negative consequences of - copy a model developed by another region irrespective of the different ability to succeed (Cho, Moon, 2000).

Generally we are informed about success or competitive areas (the best practices): regions and cities as places where both companies and people want to invest and locate in. However, we note the absence of examples showed for the areas in which traditional competitiveness applications can fail.

Recently, the problem seems to be addressed to the core and periphery theory (Vanolo, 2008; Hojman, Szeidl, 2008). However, we highlight the absence of a generally accepted definition of “grey zones” and their practical identification on the territory. In this framework, we recognize to those areas a specific identity with socio-economic characteristics generally associated with the “periphery of the peripheries”.

The study presented is interested in these tangled local realities and it aspires to investigate the possibility of designing a competitive development approach able to be applied in situations characterized by a weak starting point.

Within this perspective, the central hypothesis intends to discuss the possibility to identify a competitive process able to be modulate on different economic realities and to include various comparison categories.

We are far from any agreed framework for defining, theorizing and empirically analyzing regional competitive advantage (especially in grey areas). But given the current fashion for notions of regional and urban competitiveness in policy circles, the need for a strong structure is urgent. Without such a framework, policies lack coherent

conceptual and evidential foundations and, as a consequence, policy outcomes may be variable or even disappointing.

This paper is meant to stimulate discussion and elicit feedback. It is based on four sections. After a brief review of recent literature approaches, we offer a practical definition of the grey areas. The third part is based on case study evidence: the concepts and practical evaluations are applied to a real grey area as a useful starting point for discussing key general implications. Finally, in the last chapter we offer some considerations on methodological and policy implications.

## **2 Critical questions on the Regional Competitiveness approach**

The credo of competitiveness has attracted economists and experts, elevating the concept to the status of “natural law of the modern capitalist economy and officially institutionalizing tasks in many areas. In this context, we can individuate different interpretation models in different countries; for instance in England the concept of national competitiveness seems to be more linked with those of good and bad trade, the USA focus on the productive capacity, in Germany the competitiveness is associated with the national productive power and, finally, in Japan the prevailing interpretation is that inspired by the Doitsugaki (or German) school (Reinert, 1995).

At the same time, a lot of private organizations and consultancies have emerged publishing various measurement of what they consider national or regional competitiveness (WEF, IMD, the Competitiveness Institute etc.).

The focus has also assumed key significance at the regional, local and urban level. Within the governmental circle the interest has increased linked with the identification of determinants of local growth and development.

For our purpose, it is important to shift attention to regional competitiveness, a term which has been used more rarely, and that has been defined more poorly.

There is now widespread agreement that we are witnessing the resurgence of regions as a key loci in the organization and governance of economic growth and wealth creation (Kitson and all, 2004), considering on that way the intra and inter regional disparities. The competitive performance of regions seems to become one of the most discussed aspects of the new concern with regions. The competitiveness of regions is an issue not only of academic interest and debate, but also of increasing policy deliberation and action (Camagni, Capello, 2010).

The exact notion of regional competitiveness is itself complex and contentious: we are apparently far from a consensus on what is meant by the term and how it can be measured. Policy has raced head of conceptual understanding and empirical analysis.

Over the last decade or so, the term competitiveness has been widely used (and probably sometimes abused). The topics at the heart of the competitiveness concept are basically those that policy makers and economic theorists have been trying to address for hundreds of years: a better understanding of the issues that are central in the improvement of economic well-being and in the distribution of wealth.

Within this context, the real challenge here is to seek a more proper understanding of the term competitiveness at the regional level and to recognize its main issues of both the theoretical and the applied sides related to the application to different areas.

The study presented is interested in these tangled local realities and it aspires to investigate the possibility of designing a competitive development approach able to be applied in situations characterized by a weak starting point.

As a starting point, a definition for regional competitiveness comes from the Sixth Periodical Report on the Regions: The competitiveness can be defined as “*the ability to produce goods and services which meet the test of international markets, while at the same time maintaining high and sustainable levels of income or, more generally, the ability of (regions) to generate, while being exposed to external competition, relatively high income and employment levels*” [European Commission, The Sixth Periodic Report on the Regions (1999)].

In approaching regional competitiveness, broadly two angles exist and the concept seems to be ‘stuck in the middle’: the microeconomic (firm) and the macroeconomic (national) levels.

This section of the paper focuses on providing a critique of key elements of the regional competitiveness discourse. It is argued that the discourse which has become so firmly placed in regional policy agendas is based on relatively thinly developed and narrow conceptions of how regions compete, prosper and grow in economic terms. We do not aim to criticize the concept of regional competitiveness, but the way in which it is currently treated in both theory and applied spheres. Actually, the prevailing approach to regional economic development policy may have serious limitations.

## 2.1 The theoretical side issues

Since the 1990s, in response to the work of authors such as Michael Porter (1990), the concept of regional competitiveness has become a ‘hegemonic discourse’ (Schoenberger, 1998) within the academic and political debates. Indeed, regional competitiveness has been adopted as a policy goal by the European Commission and by national governments across Europe (especially UK) and North America.

Current policy documents tend to present the concept as an entirely unproblematic term and, moreover, as an unambiguously beneficial attribute of an economy. For instance, the European Commission (2004) states that “*strengthening regional competitiveness throughout the Union and helping people fulfill their capabilities will boost the growth potential of the EU economy as a whole to the common benefit of all*”.

However, the identification of the competitiveness concept at the meso (or regional) level lacks clarity and the theoretical approach seems to be affected by ambiguity. Indeed, there is no a generally accepted definition of local (or regional) competitiveness.

At the same time, Lovering (1999) observes that it is not always clear how the abstract notion of the ‘region’ used in competitiveness discourse relates to the actual regions in which people and firms reside and, to the spatial delimitations which may influence competitive advantage. Some authors have argued that the spatial specificities that provide the impetus for economic development and firm competitiveness may exist at the local (e.g. city) rather than the regional scale (Bristow, 2005).

A number of authors have argued that regions should be conceived as open, discontinuous 'spaces of flows' constituted by a variety of social relationships (for example, Doel and Hubbard, 2002). This relational perspective sees patterns of regional development and prosperity as reflecting relations of power and control over space, where core regions tend to occupy dominant positions and peripheral regions play marginal roles within wider structures of accumulation and regulation (Cumbers et al., 2003). In this regard, each regional economy is in a distinct position since each is a unique mix of relations over which there is some power and control.

This perspective posits that certain regions are likely to develop a hegemonic political and economic position which not only shapes their own development, but impacts upon the development processes of other regions.

What seems missing is any effort to conceptualize regions as territorially defined social aggregations, with very different economic and political structures (Loving, 1999).

Following the Sheppard idea (2000), we can identify some dimensions of differences: first, each region is embedded in a set of national and regional regulatory systems, institutions and norms; secondly, each region occupies a unique geographical trajectory as a consequence of its historical role and location within the broader evolving political and economic system. This creates differences in industrial structures, levels of economic development and maturity, as well as differences in the ability of regions to respond to economic and political restructuring. These differences could be considered not only in the regional competitiveness models, but also in their application: comparing the economic performance of regions without taking these differences into account is clearly problematic.

All existing measures of regional competitiveness, particularly those which develop composite rankings, fall into the trap of trying to make comparisons across very different but notionally similar 'regional' entities, without exploring the extent to which these places are indeed competing with one another in commensurable markets in a manner measurable on a common scale (Huggins, 2000).

Actually, in a more technical (and less political) framework, adopting the relational perspective would imply that the competitiveness problems of less prosperous or weaker regions may be explained. There is thus an inherent theoretical paradox because the generally accepted concepts of competitiveness are modeled only on successful areas.

## **2.2 The applied side issues**

The emergence of regional competitiveness as a discrete and important policy goal has spawned the development of indicators by which policy-makers and practitioners can measure, analyze and compare relative competitive performance, or find out who is 'winning'. Various attempts have been made to measure and model competitiveness for European regions (Gardiner, 2003; IFO, 1990; Pinelli et al., 1998). More recently, efforts have also been made to develop composite indices of regional competitiveness, following similar trends in the evolution of national competitiveness indicators (e.g. World Economic Forum, 2003; see Lall, 2001). These combine relevant indicators into one overarching measure, the results of which can be reported in the form of a 'league table' (Huggins, 2000; 2003).

This preoccupation with competitiveness and the predilection for its measurement is premised on certain pervasive beliefs, most notably that globalization has created a world of intense competition between regions (Raco, 2002). However, there is some confusion as to what the concept actually means and how it can be effectively operationalised. Indeed, in a manner cognate with debates surrounding clusters (Martin and Sunley, 2003), policy acceptance of the existence and importance of regional competitiveness and its measurement appears to have run ahead of a number of fundamental theoretical and empirical questions (Bristow, 2005).

The competitiveness indicators applied to development policy, are being used in local communities to serve multiple and sometimes vague or contradictory objectives (Brugmann, 1997). This can add to confusion about competitiveness among the public and policy makers. In fact, some examples presented in literature (i.e. the case of Seattle, USA) shows how a set of well-developed indicators can fail to meet their objectives if they are unrelated to methodical planning process. At the local level, indicators are often used as a tool to justify policy actions, but often seem not to be sustained by a methodology. Indeed, a lot of organizations are actually involved around the world in the measurement of local competitiveness at the sub national level (i.e. United Kingdom, Italy, Greece etc.) and each of them are using different techniques. This implies a non-common methodological reference, a general difficulties to compare the results and a non-clearly defined theoretical foundation.

At the local level, a growing group of local governments inserted the competitiveness concept in their policy agenda. In the first instance the following planning efforts seemed to generate much public enthusiasm. Later, when local agents are confronted with implementing the resulting action plans, the credibility or necessity of development reforms often are called into question (Brugmann, 1997).

While a composite index number of regional competitiveness will attract widespread attention in the media and amongst policymakers and development agencies, the difficulty presented by such a measure is in knowing what exactly needs to be targeted for appropriate remedial action (Bristow, 2005). In fact, this issue reflects not only the methodological approach, but also the data availability. Sometimes the competitiveness measurement at the local level requires levels of scientific sophistication and local values clarification that are rarely available to a local community. Accordingly, this can be a worthy effort upon which great progress might be made in one region, even for making sure that the efforts and investments in the local area are having their intended effects and are achieving agreed target.

Local community are all in different stages of preparedness to adopt and face the competitiveness challenge.

The application of indicators to support focused action should be given priority consideration. At the same time, indicators are a tool that can be used for different purposes (to assess existing conditions, to guide planning decisions etc.) and each use implies different methods of development and standards of use - and it cannot be assumed that the indicators used for one can be effectively applied for another purpose.

In addition, despite the fact that in theory there are a variety of tools available, we should note that often the data available at the local level are extremely limited and the possibility to apply indicators and indices is not so plausible.

This lack of data generates two methodological behaviors.

First, the easier practice consist in applying the competitiveness measurement to the successful areas, where data are more available and the results more comfortable (Gardiner, 2003). This can be one of the reasons because we are rarely informed about ordinary or unsuccessful regions.

Second, the most used and fashionable technique is based on a series of various and not standard measures (available from time to time) related on socio-economic characteristics of the areas, which give a benchmarking (Huggins, Hiro, 2008 and 2009). The strength of this approach coincides with its drawback: it provides the chance to make comparison. However, although the concept of competitiveness implies a comparison assessment among regions (or nations), making the evaluation based on the same standards for different areas could be not a good practice (Cho and Moon, 2000).

In other words, using the identical benchmarking structure for different areas means to compare, within the same "league", regions in dissimilar stages of development.

The risk embedded in this approach is the elimination of those areas presenting a low benchmarking position, from the policy agenda - in specific, those areas that we are considering here as "grey zones" - .

### **3 The application of competitiveness concept to the "grey zones"**

The literature on competitiveness is strong in its assertion that key ingredients shaping competitiveness are predominantly endogenous to the region and reside in the institutional environment (Amin and Thrift, 1994). However, the case studies report stories on successful regions, creating a gap concerning the areas in which traditional competitiveness approach can fail down. What this means is that the discourse of regional competitiveness paints a picture whereby the dynamics of competition are shrouded overwhelmingly in positive rather than negative connotations. Following the Backlund and Sandberg (2002) observation we can say that the research has been suffering from a success bias, primarily concerned with explaining why the winners win and not why the losers lose. More empirical research needs to be directed towards identifying what options there are for regions that do not have the high competitive conditions: we identify these cases as the "grey zones" in terms of definition and identification by the regional competitiveness approach, or the low potential areas (LPAs) from a more practical point of view.

#### **3.1 The grey zones' identification**

The definition of "grey zones" in economic development is not exactly explicit, even though the identification of economic distress areas is not a new problem.

In fact, a brief literature review shows that since the depression of the 1930s led the central government to take steps towards influencing the location of industry it has been necessary to define problematic areas, within which development is to be encouraged.

The first contribution date at 1968 and concerns the statistical identification of the so called "grey zones". Following the Smith (1968) point of view, although the precise

method of delimitation has changed many times, it has remained very largely based on one criterion – the level of unemployment, generally expressed in percentage terms.

Unemployment can obviously be an important indicator of an area's economic well-being. It can be an easy (and often efficient) way to quantify a local storage of jobs, and the figures are readily available and updated with greater frequency than almost any official statistics returns.

In addition we agree that unemployment has an immediate personal impact on the individual citizen, and for this reason (and correlate ones) is a very sensitive political issue.

However, recent years have seen a growing dissatisfaction in many practices using this single criterion, and there has been pressure to define areas of economic distress in terms of other variables.

Some authors who first talk about “grey areas” in the British context ( Smith , 1968; Nuttal and Batty, 1970), set up to look into the problem of these regions, where economic conditions are relatively poor but not reflected (or not only) in high unemployment. This approach copes with the difficult problem in deciding how the grey areas can be identified objectively (Weimer, 1989).

The approach followed by these authors focus on the identification of areas of economic distress in Britain, following the measures taken by the British Government to reduce the imbalance of economic activity among various parts of the country. It comprises an application of familiar statistical techniques (factor analysis and relating grouping procedures) to one region (often the Nord-West of England) in which the grey areas problem was causing particular anxiety.

However, the necessity to introduce more indicators for defining and identifying “the grey zones” conduct a proliferation of a large collection of indicators.

In fact, already Smith in 1969 proposed an application of multivariate methods with 28 indicators of industrial and socio-economic health aiming to suggest a more comprehensive definition of the grey areas. However, the results stated that this kind of analysis cannot of itself indicate a solution to the distressed areas problem. In addition, in this case we see again the problem to collect a lot of data at the local level.

Actually, after these tentative works, we do not find in the literature subsequent researches using the same term “grey or intermediate area”.

Recently, the problem seems to be addressed to the core and periphery theory (Vanolo, 2008; Hojman, Szeidl, 2008). However, we highlight the absence of a generally accepted definition of “grey zones” and their practical identification on the territory. In this framework, we recognize to those areas a specific identity with socio-economic characteristics generally associated with the “periphery of the peripheries”.

In applied terms, the identification and development of these grey zones is a central issue for Switzerland, especially in the framework of the New Regional Policy (or NPR).

### 3.2 The Swiss interest in the grey zones

As stated by the Swiss Federal Council in his message accompanying the federal decree that defines the multi-year program of the Confederation 2008-2015 relating the implementation of the New Regional Policy (NRP), it is up to the cantons to define low potential areas (LPAs) and then tackle specific action in those areas, through the evaluation of different possible strategies.

The problem of the development of LPAs, although recognized as needing serious consideration, is not solved by the federal government. The primary responsibility in planning and developing these areas lies within the cantons, the only requirement being that programs and initiatives carried out in LPAs meet the criteria fixed by the NRP and guidelines fixed by the Federal Council in the multi-year program. The cantons are asked therefore to analyze the potential of remote areas, and then set themselves targets and strategies to take action in each LPA.

Thus, the Swiss federal government does not clarify the concept of LPA, providing only a fuzzy definition of LPAs as regions characterized by a “spiral of negative growth” and describing those regions as affected by a decline of employment and value added, unfavorable evolution of the age pyramid, decreasing population, dismantling of basic public services, and deterioration of municipal budgets. It is not clear what is the time period in which those phenomena should be considered, as it is still not clear which weights should be assigned to each characteristic in order to define a LPA.

Since a full definition of LPA does not exist and the definition of regional entities according to the principles of NRP is also defined by the cantons, it is not straightforward which regions will be declared LPAs, and which actions will be chosen to implement policies aiming to develop those areas.

By now, at the best of our knowledge, only the cantons of Graubünden, Uri and Ticino addressed the issue of LPAs and start pilot projects in the sense explained by the law (Cavelti and Kopainsky, 2006; Cavelti and Flury, 2006; Alberton, Guerra and Mini, 2010). The Canton of Ticino, assuming a political decision, included in its 2008-2011 NRP implementation program Onsernone Valley as the only area recognized as having low potential.

We start from the conviction that low potential does not mean no potential. We consider LPAs as grey zones, or in-between regions, which face objective problems (decline of employment and value added, unfavorable evolution of the age pyramid, decreasing population, dismantling of basic public services, deterioration of municipal budgets, etc.) but where potentials for growth still exist.

In that sense, we stretch beyond the classical (negatively orientated) definition of LPAs and regard them in more positive way, as being primarily potentially able to develop assets like accessibility - both from a geographic perspective (mobility and infrastructure) and from an economic one (markets)-, human capital, economic activities and innovation, so as to strive to be competitive in the new political and economic order.

## 4 Case study: the Onsernone Valley

In this part of the paper we introduce some evidence collected within a two-year NRP pilot project based on the case of Onsernone Valley.<sup>1</sup> The selected area is currently the only one recognised as LPA by the Canton of Ticino in its 2008-2011 NRP implementation program.<sup>2</sup>

All the results in this chapter are drawn from the final report which has been delivered to local and cantonal authorities at the end of the study (Alberton, Guerra and Mini, 2010). Results emerged from the analysis of statistical data and from perceptions expressed by local stakeholders during bilateral interviews.

In the third part, the chapter presents a critical reading of these results and intermediate reflections on what may be the drivers for future development in selected area.

The study has been originally advocated by local authorities in order to attend a municipal merger project involving five municipalities located in Onsernone Valley, in the aim to develop a broader approach than the "technical" usually applied in previous municipality merger projects.

Since Onsernone Valley is the only area of Ticino which has been designated as LPA, the study received also support within the New Regional Policy framework. The project became then "pilot", as it was intended to demonstrate the validity of an "ad hoc" strategy for this kind of region which was set by cantonal authorities in the annex of the 2008-2011 NRP implementation program as aiming on the one hand to "coordinate existing sectoral policies to help maintaining the current socio-economic state", on the other hand to "build networks of business and assets which may reveal useful in developing supply chains or synergies with the urban centres" (Annex to the 2008-2011 NRP implementation program, p. 39). For this purpose, a special funding was allocated by cantonal authorities in order to sustain the NRP pilot study. Furthermore, cantonal authorities were asking the pilot study to be able to improve working methodology and eventually to extend it later to other regions identified as LPAs.

### 4.1 Methodology

The pilot study followed principles and models drawn from prospective analysis (Godet, 1977)<sup>3</sup> and strategic planning (Bryson, 2004)<sup>4</sup>. The approach has been adapted to regional entities following the typical path of action research in which an important role is played by regional actors (Alberton and Bossi, 2002, 2003 and 2005). In this

---

<sup>1</sup> Pilot projects have been advocated by the Confederation in order to test the new approaches set by the NRP. Cantons were invited to launch pilot projects (SECO 2003) that meet one or several of the following criteria: encouraging entrepreneurship; encouraging innovation processes; intensifying the promotion of networks; training's impact on the regional economy; innovative cross-border initiatives; innovative approaches and processes in remote and low potential areas (Rapporto SECO <http://www.regiosuisse.ch/download-it/pubblicazioni-1/npr-informazioni-bollettino-materiali-informativi/pilot-nrp-schlussbericht-evaluation-f.pdf>).

<sup>2</sup> Complemento al programma di attuazione NPR Canton Ticino ([http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-SPE/documenti/PER\\_Complemento%20al%20programma%20attuazione%20cantonale.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DE-SPE/documenti/PER_Complemento%20al%20programma%20attuazione%20cantonale.pdf))

<sup>3</sup> Godet, M. (1977) *Crise de la prévision, essor de la prospective*. Puf, Paris.

<sup>4</sup> Bryson, J. M. (2004) *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Jossey-Bass, San Francisco.

sense, local stakeholders have been involved in different forms through working groups, interviews and workshops.

Mayors of the five municipalities involved by the study formed a group under the municipal merger project - the Municipal Merger Commission (MMC). As representatives of the main funder, mayors were involved in all operative decisions.

Representatives of politics and civil society were selected to form a Strategic Planning Committee (SPC), which has been consulted at the end of each step. Finally, an accompanying group made of representatives of the three cantonal departments concerned (Department of Finance and Economic Affairs - DFE, Department of Territory - DT, Department of Institutions - DI) was set up.

First step of the project (March 2009) was to set up the device and constitute the SPC. Mayors have been charged to designate members of the SPC according to the following selecting criteria: competence, interest and personal involvement. One month later the SPC was meeting to discuss the project proposal and to fix a shared agenda. Thus, mayors and the accompanying group were asked to endorse outcomes of the first phase and to indicate a list of regional stakeholders that would constitute the pool for interviews.

The second step of the study constituted by collecting and analysing data on historical, institutional, territorial, demographic and socio-economic characteristics of the region, and by comparing them with regional and cantonal features. The third section provides a brief summary of selected characteristics.

Interviews with regional stakeholders were performed during step three. By the end of summer 2009, a first working document (Alberton, Guerra and Martignoli, 2009), including quantitative and qualitative analysis, has been presented to the Municipal Merger Commission, the Strategic Planning Committee and the accompanying group. A joint workshop of all regional stakeholders, in which local perceptions were deeply investigated, allowed to fully depict the health status of selected area and to lay foundations for further analysis. Afterwards, a reinterpretation of critical issues emerging from quantitative and qualitative analysis was performed in order to identify the main variables affecting the mechanisms of regional development. The aim was to highlight leverage and driving items which, if properly developed, enhanced and rearranged may instead generate new potentials for growth. Playing with the five senses technique,<sup>5</sup> the authors selected in a first step some of the local specificities in order to draw an initial picture of the selected area. In a second step, LPA's main critical points were classified and further investigated.

Considering the progress of analysis and internal reflections, despite initial project planning did not contain step four - which was intended to belong to a separate, "ad hoc" project -, it has been decided to shape a first draft of a strategic plan by defining different scenarios for future regional development, as suggested by prospective analysis (Shoemaker, 1993). By means of internal workshops, and testing the results

---

<sup>5</sup> The exercise was performed in an internal workshop, using brainstorming and mind-map tools. The participants were asked to "feel" by sight, hearing, taste, smell and touch the results of quantitative and qualitative analysis, as well as to report their feeling with respect to experience personal collected on ground. The results were expected to give a whole synthetic picture of selected area, and gave indeed surprisingly convergent results.

during student and children working groups, the authors proposed development scenarios and a number of strategic priorities attached to specific projects, suggesting the conception of new products able to start and revitalize the regional development (Alberton, Guerra and Mini, 2010). Additional contents should constitute, in the intention of the authors, a step further into the future definition of a real strategic plan for the region, as well as for the surge of important indications regarding areas with low potential within the New Regional Policy framework.

Thus, the study has to be considered “pilot” also from a methodological point of view. In relation to the specific goals, in each step a different mix of quantitative and qualitative methods was chosen, with different degrees of involvement of regional stakeholders (statistical-descriptive analysis, bilateral interviews, focus groups, workshops, etc.). In particular, because of the specific characteristics of the region facing objective distress, a particular interest and importance was devolved to internal (laboratory) work. Furthermore, established techniques of creative problem solving as well as original techniques developed internally, as in the case of the approach of the five senses and the quick-thinking technique, were used.

#### 4.2 Characteristics of selected area

This section of the paper briefly summarizes the main quantitative and qualitative features of the region that validate the denomination of LPA for the Onsernone Valley - according to the rough definition provided by the Swiss federal government. However, the section also shed light, whereas their existence has been proved, on local specificities and strength factors that were identified during the whole length of the study. A special attention has been dedicated to this mix of quantitative and qualitative approaches in the aim to highlight growth potentials of this area.

Onsernone Valley is a rather remote region located in the district of Locarno in the canton of Ticino, Switzerland. Nature appears pristine, wild, and is dominated by forest - 63% of the total surface (UST/BFS, 2001<sup>6</sup>) -, water and rocks, with a flora and fauna of considerable interest.

The harshness of the territory and remoteness from urban centres have made it a valley of emigration. In past times, emigration used to be favourable for local economy: impressive, refined houses, some from the 1500's, were built by émigrés who made their fortune in Italy and France. The richness of the past is reflected today by a major historical and cultural heritage, boasting many mills, mansions, works of art and a museum.

More recently, emigration has caused a sharp decline in the resident population: in the last 50 years, the population almost halved, and the region now has nearly 850 inhabitants (FSO, 2000<sup>7</sup>, see Table 1), spread out an area of over 100 square kilometres.

---

<sup>6</sup> Ufficio Federale di Statistica/Bundesamt für Statistik (2001), *L'utilizzazione del suolo nei Cantoni Grigioni e Ticino/ Die Bodennutzung in den Kantonen Graubünden und Tessin*, Statistica della superficie/Arealstatistik Schweiz, Neuchâtel.

<sup>7</sup> Federal Statistical Office (2000), *Federal Population Census*, Neuchâtel.

	Onsernone Valley		Locarno and Valle Maggia Region		Canton of Ticino	
Year	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Resident population	887	852	56,877	62,217	282,181	306,846
(% variation)		(-3.9)		(+9.4)		(+8.7)
-Population over age 65 (%)	-	30.6	-	19.8	-	17.8
-Population with higher education (%)	-	45.1	-	49.3	-	49.4
Work force <sup>8</sup>	323	229	26,565	23,197	133,849	118,703
(% variation)		(-29.1)		(-12.7)		(-11.3)
-Primary sector	29	28	611	618	2,274	2,409
(% variation)		(-3.4)		(+1.1)		(+5.9)
-Secondary sector	107	39	7,813	5,657	33,751	24,286
(% variation)		(-63.6)		(-27.6)		(-28.0)
-Tertiary sector	187	162	18,141	16,922	97,824	92,008
(% variation)		(-13.4)		(-6.7)		(-5.9)
Unemployed	-	22	-	1,607	-	7,670
-Unemployment Rate (%) <sup>9</sup>		6.5		5.8		5.4
-Average age		34		39		38
Fiscal resources (per capita) <sup>10</sup>	-	2,190	-	2,684	-	3,149
Public debt (per capita) <sup>7</sup>	-	6,988	-	5,181	-	4,019
Tax rate (%) <sup>7</sup>	-	99.2	-	85.5	-	81.3

Source: IRE, 2009.

Table 1: Main Statistical Features of Onsernone Valley, the Locarno and Valle Maggia Region and Canton Ticino for the years 1990 and 2000 (FSO, 1990/2000)

Resident population consists predominantly of actives over age 50 - roughly 20% of the total population - and retired persons - almost 30%. Less than half of residents have a degree above the compulsory school (45.1% of the total population).

Structural and demographic weaknesses persisting and even worsening over the last 50 years have caused the insurgence of major economic and financial problems. From 1990 to 2000 the area lost almost one third of its working force. The number of workers in the primary sector remained almost unchanged, agriculture being one of the specializing sectors of the local economy (over 12% of active population in 2000), while employees in secondary sector reduced significantly. Despite the severe decrease in number of employees, some activities in the secondary sector maintained

<sup>8</sup> Working population whose economic activity is registered as "No indication" are not taken into account.

<sup>9</sup> The unemployment rate is computed on total actives, taking into account also categories excluded from the work force figures (i.e., unemployed persons and "No indication").

<sup>10</sup> Figures are averages and relate to the fiscal years 2003-2007.

considerable importance in local economy, as it is the case for construction (9.3% of total employees in 2005 according to FSO, 2005<sup>11</sup>) and for timber industry (3.3% of total employees).

As opposed to the harsh decline observed in employees of the secondary sector, the number of workers in tertiary sector only slightly decreased. Thus, services remains the most important sector in local economy (over 70% of the total working population in 2000), with activities relating health and social care (48.4% of full time employees in 2005), education (8.2%) and hotels and restaurants (12.1%) even increasing their relevance over the last decade.

Despite the overall economic distress, unemployment rates do not significantly differ from the cantonal average (6.5% in 2000 according to FSO, 2000). However, the average age of unemployed persons is lower than that observed elsewhere (34 years), reflecting a difficult situation especially for youth. As a result, young people tend to leave the area once they begin studying, and they generally do not go back.

In 2006, per capita public debt was decreasing, while per capita tax revenue grew (USTAT, 2006)<sup>12</sup>. Still, financial health of the public sector remains critical with respect to comparable results recorded at regional and cantonal level, reflecting a situation of serious financial distress.

Following the methodology of the territorial capital assessment explained by Farrel and Thirion (1999)<sup>13</sup>, the analysis carried out on the results of interviews and group works shows a regional profile dominated by impressive physical resources (e.g., natural resources, rural amenities, infrastructure, historical and architectural heritage) and a strong cultural identity (see Figure 1).

---

<sup>11</sup> Federal Statistical Office (2005), *Business Census*, Neuchâtel. Figures relate to full time equivalents according to the Swiss Business Census (1995 and 2005 waves) and do not take into account employees in the primary sector.

<sup>12</sup> Ufficio di Statistica del Canton Ticino (2006), *Statistica finanziaria dei comuni*, Dipartimento delle istituzioni (Sezione degli enti locali), Bellinzona.

<sup>13</sup> Farrel, G. and Thirion, S. (1999), Territorial competitiveness; Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience, *Rural Innovation*, Dossier 6, Part 1, LEADER European Observatory, December 1999 (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/compet/competitivite.pdf>).

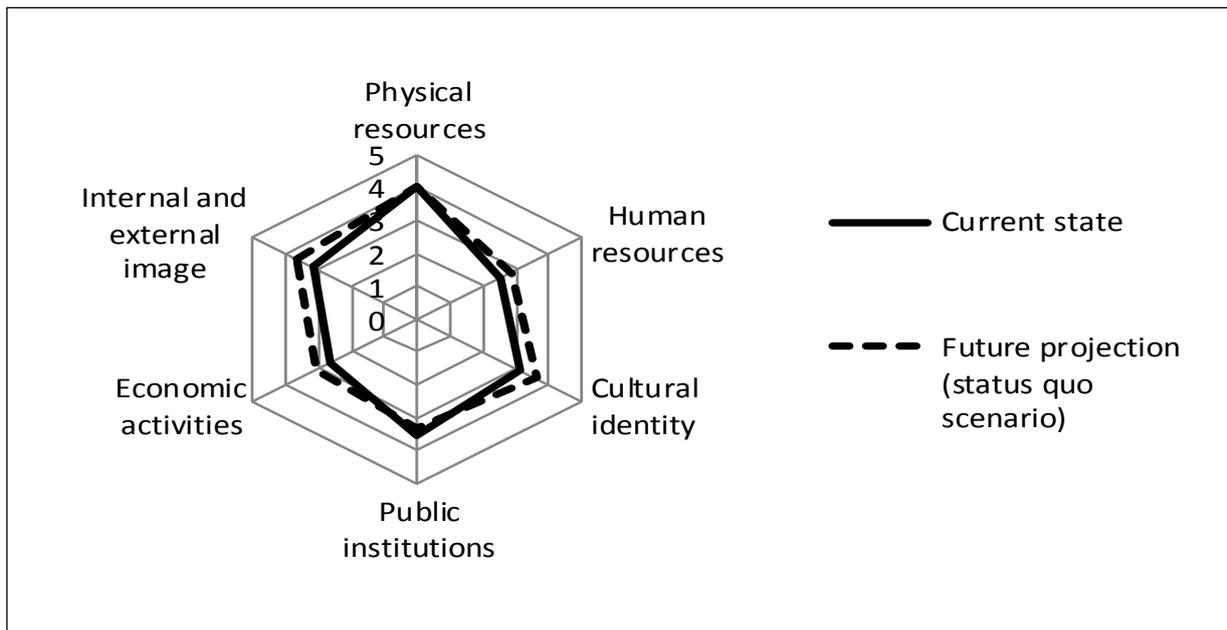


Figure 1: Territorial Capital of the Onsernone Valley

However, this profile is characterised by a noticeable weakness in the evaluation of human resources (e.g., population's demographic characteristics and its social structure). Strong concerns about declining population, persistent lack of strategic profiles and the exodus of young people are considered at the basis of this critical evaluation.

Economic activities also raise deep worries. Local population is particularly concerned about the decreasing number of businesses and jobs. It is the economic branch of restaurants and, more generally, that related to tourism activities to raise greater apprehension. There are, however, according to local population, potentials for growth in the branches of stone extraction, and tourism (regeneration, extreme sports, etc.).

A relative optimism was reported in the assessment regarding the current image and perception of Onsernone Valley, both inside and outside the area. On the one hand, opportunities offered by the project of the National Park and the New Regional Policy seemed to positively affect this assessment. On the other hand, the existence of a rift between the lower (seat of the main economic activities) and the upper part of the valley is largely seen as detrimental for future regional development.

Assessments about the work of public institutions and administrations appeared to be broadly positive. Nevertheless, some concern was expressed about the future (e.g., sustainability of local public institutions, institutional confusion, lack of intergenerational change in public offices, doubts about the ability of the new merged municipal entity to maintain existing facilities and assets throughout the area, risk of progressive marginalization of the upper part of the valley, etc.).

### 4.3 Main results of the pilot study

After qualitative and quantitative analysis, and by selecting and reinterpreting critical issues regarding today's situation, some key points (leverages) were picked up, on which local actors should work in order to make out of existing strengths and weaknesses (reverting them), a projects, real potentials for growth. Following, we provide

a list of identified leverages, as a first picture of what may constitute the driver for future development.

Even though it is important to recover the physical elements of the territory (e.g., alpine pastures, farmland, residential areas, and the river),<sup>14</sup> the most relevant effort should be put on a radical change of perspective in conceiving the territory of Onsernone Valley. Locals should elicit the territory as an active space, in which they can build relationships and perform economic activities.

It is essential that not only locals, but also tourists and occasional residents, share the feeling to live and visit a region characterized by the “extreme”. This notion of extreme has to become the landmark, the label on which local actors should build the strategy for future development.

Although the residential function deserves special attention of locals, the development strategy should ensure in the first place that the region becomes more attractive. This means thinking in terms of new products, services, activities, and governance models that will allow to increase the flows of people, skills and financial assets both in the direction of and within the area.

The vision that a development scenario for the area should take into consideration must be based on the concept of “region-path”. The future design of the area will be characterised by a spatially integrated productive system, consisting of modular and interchangeable trails and stops, where visitors can discover and live, all throughout the region, past experiences, and combine them with the emotions of today. In fact, the “region-path” would consist in locally integrated products build after the emotion and experience chains, and rooted in the traditions and history of the region.

In order to achieve the goal of revitalising local economy it is necessary to think in terms of a unique regional marketing strategy based on existing economic specializations (timber industry, stone extracting industry, and health care), on innovation and on a number of strategic axes to be implemented involving the entire area. Only by

---

<sup>14</sup> The physical and relational space of Onsernone Valley currently represents - a bit paradoxically - more a cost generating asset than a source of benefits: the vastness of the area means loss of forces and resources, management problems and limited economic activity. Population seems to passively live in and regard space, rather than recognize it as an asset able to generate economic value. Residential areas are limited, which hampers economic development. If to this narrow view of space we add the initially negative perception that the Valley offers to its visitors (sense of suffocation or “tunnel effect”, given the very dense wrap of trees and stones when entering the valley), the space becomes a detrimental component of development. Furthermore, the division between the lower and upper part of the valley reflects again duality and contrasts. Contrast, thus, emerges among the most striking features of Onsernone.

As for the societal issues, mental attitudes revealed by interviews and during group works, (closure, disputes, lack of confidence in the future, loneliness and abandonment), were supposed to produce resistance to change and to reinforce the isolating process, which, combined with ongoing dynamics, accentuate the downward spiral characterising the selected LPA.

Finally, economic activities suffer from the difficulties highlighted in the two contexts just mentioned. The territorial space, designed as a passive asset, emphasizes weaknesses of the local production system, limiting possible development paths (lack of entrepreneurship). The spirit of conservation observed in societal issues, translates into expectations of assistance from outside, creating a relationship of dependency.

this unique view the growing disparity between the lower and upper part of valley can be blocked and reverted.

Considering the critical rearrangement and evaluation of objective and subjective evidence, the identification of key variables affecting the current situation, the detection of possible strategies able to revert the spiral of negative growth, and the conviction that, after all, a process of endogenous growth should increase the attractiveness of the selected area, we suggested two development strategic options for the Onsernone Valley.

The first scenario is based on what we called the defensive option, which is intended to maintain the current situation and not revert the actual downward trends. In this scenario, policy makers do not take any explicit action, avoiding to draw a strategy for the future development of the area. Local projects continue to emerge, even though, local population diminishes. The area faces serious problems of scarcity, and loses its attractiveness.

This scenario represents a comfortable option since the cantonal government supply infrastructures and financial resources through sectoral policies, like in the past.

The second scenario, which needs a strong local and regional commitment and a radical change in the attitudes and behaviors concerning the regional development mechanisms, is much more offensive. It deserves the design of a unique vision, in which projects enter the vision meeting innovative and network based characteristics.

The offensive option follow a systemic approach aimed to develop existing specificities and to exploit resources in an efficient way, and is able to revert current trends. The final aim is to build up a new centrality: Onsernone Valley becomes a specific, specialized node of a regional network called Locarnese e Valli. The full report (Alberton, Guerra, Mini, 2010) describes in details the strategic vision (the vision of the path and the taste for extreme sensations), some strategic axis (development of new competences, promotion of entrepreneurship, thematic restaurants, slow mobility, symbolic places and diffused hosting structures, as well as some innovative, modular, open and customizable products that merges the tradition with novelty following the different typologies of the Onsernone “customers” and an original governance structure transforming the Valley in a Small Start-up Firm.

## 5 Final remarks

To approach the notion of competitiveness from a regional perspective has become productive in many ways. On the one hand, as a consequence of developing in a globalized environment, it has become necessary for theories relating to the region to introduce an umbrella term, and on the other hand, the previous use term on the macro and micro level lacked the intermediary concept that, as a localized level, could refer to an interesting economic field for both investments (public and private) and development strategies.

In that sense, competitiveness is often perceived as a key indicator of the success or failure of public policy. However, the concept - and its measurement -, while relatively clear when applied to enterprises, is misleading when applied to territories.

Following this interpretation, often we face the issues to compare regions in a different development stage. For instance, an “industrial region” is not directly competing

against a predominantly “agricultural area” or a “financial centre”, so the measurement and the comparison of its relative competitiveness can be problematic.

Moreover, the term itself tends to convey the impression of a win/lose situation, in which territories should improve their position only against and at the expense of others, whereas in practice there are mutual gains to be achieved from individual regions becoming more competitive.

In other words, the focus on regional competitiveness should not ignore issues of intra-regional inequality, and these differences should be an integral component of any policy aimed at improving competitiveness of both high and low potential areas.

The pilot project showed in this paper, drives some central implications at three inter-related levels: method, policy and research.

The main implications related with the method, and then the competitiveness measurement, concern the construction and the use of rankings as a general reference. In fact, at the local level indicators are often used as a tool to justify public interventions. However, for giving more sense at the ranking technique, we suggest to construct different “competition leagues” for comparing territories competing on the same development stage.

In this view, the definition of the “leagues” can be based on territorial development indicators selected a priori, or on competitiveness index which identify different groups of competing territories.

For these reasons, the reference model should be declined in different development stages and, at the same time, should take into account an ad hoc structure for the Low Potential Areas. Our proposed scheme seems to meet this exigency.

On the policy side, the main implications concern the use of the reference model. In fact, we suggest to design a competition strategy in line with the reference leagues for each territory. This implies an ad hoc development policy for the Low Potential Areas, considering the risks of rent seeking: in other words, regions with a quite low competitiveness value can be attracted to go down in the ranking for receiving more public investments and funds. For contrasting this tendency, the policy makers, once defined the framework, should contribute to determine the institutional system able to support the so called offensive scenario of development. In that sense, our analysis highlights three central steps in order to make the offensive scenario feasible.

First of all, the importance of establishing a single municipality and promoting strategic alliance with the nearest central agglomeration (for instance Locarno in our project). Because of the complexity of the proposed offensive scenario, the choice of a regional governance under a single municipality is rather straightforward. Furthermore, according to the principles of NRP, strategic partnerships should be created with reference region of Locarnese. That is why the new municipal entity, in itself, is a necessary but not a sufficient condition for regional development to take place.

The second step concerns the definition and implementation of additional measures in order to accompany the first stages of the offensive development strategy. Because of the objective situation in the Onsernone Valley, accompanying measures are needed to help the region implementing the high-risky offensive strategic option. In that sense, we regard LPAs as a start-up territorial firm, deserving special aid

through technical and managerial resources (via NRP), as well as through industrial, planning and innovation policies.

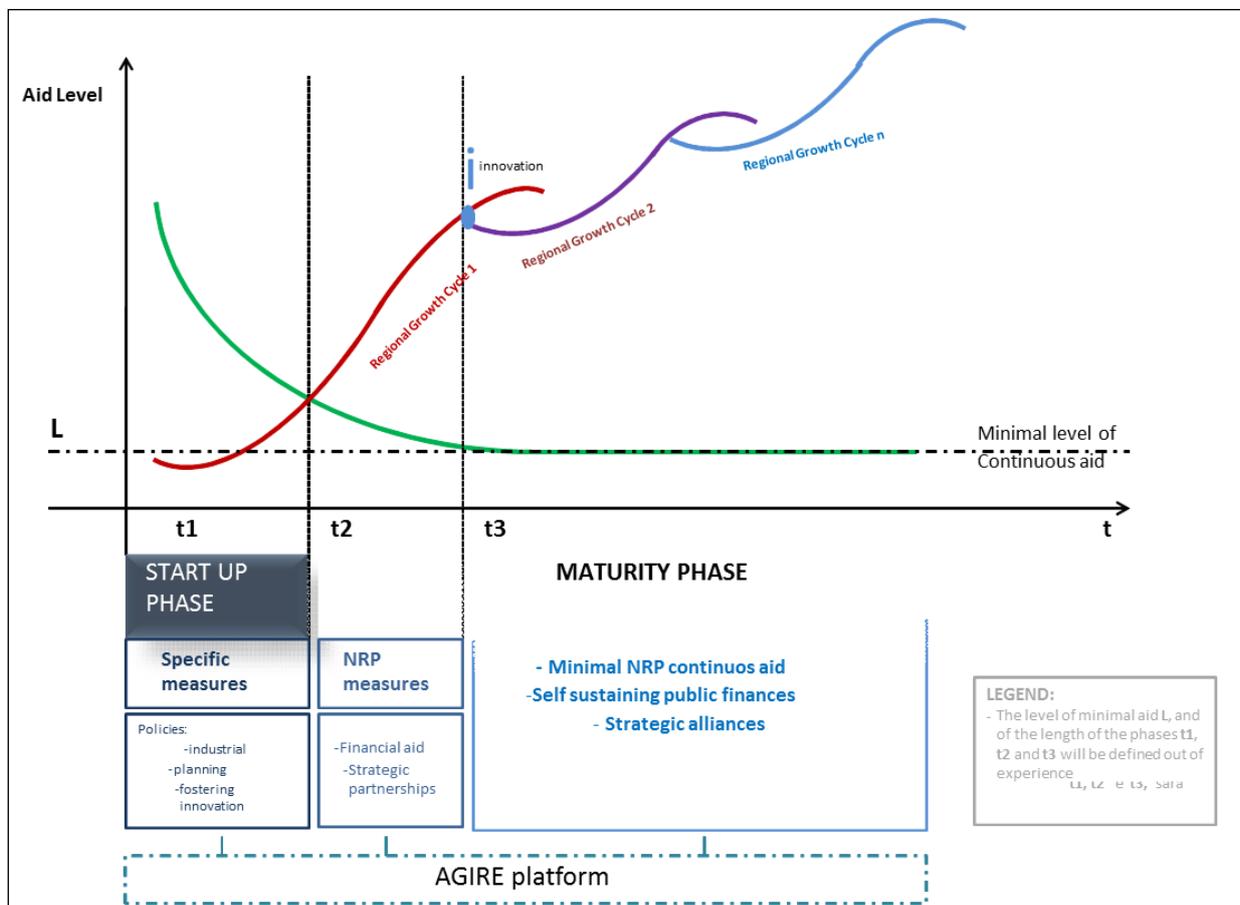


Figure 2: The offensive strategy phases

In fact, as the figure shows, in the first stage (start-up phase) the Region needs some specific measures coming from the industrial, the planning, as well as the innovation policies. In this stage the degree of public help should be high. In the development stage, when the Region begins to grow, other measure should be taken into account, namely the NRP measures (financial aid, strategic partnership, etc.). In the maturity phase, the Region (like a new firm) should act by itself.

The last step suggests to continue the implementation of the offensive scenario. It is important to keep working on the implementation of the offensive scenario in order to draw experiences and eventually replicate the model in other LPAs evaluating at the same time its performance.

Finally, the central implications addressed to the researcher involved in competitiveness fields, are related with some critical points of the present paper and still open questions.

The proposed start-up model does not want compare a region to a firm, but it aims to design a broad-spectrum reference scheme including different development stages, with different public intervention possibilities.

In this sense, the model defines who and how should be involved in the competitiveness strategy, but it is not yet able to identify the amount and the typology of resource involved in the different steps of the process.

Actually, the model has never been applied, so its experimental implementation could be an interesting further action.

In a larger spectrum, the pilot project suggests some further recommendations addressed to the research community.

On one hand, we suggest to promote within the research network further theoretical and methodological deepening concerning the measure of the regional competitiveness. In this framework, we think about the possibility to consider quantitative as well as qualitative methods, the necessity to show not only the Best practices, but also the bad or worse practices (approaches, failures etc.), and the conviction that the competitiveness of regions in a different development stage cannot be measured through the same approach or model. On the same way, we suggest to consider a new vision of the core-periphery concept: from peripheral “islands” to qualified nodes in an economic, social and spatial diffused network (new centralities, strategic spatial alliances); and to consider that low potential regions are not equal to no potential regions. The competitiveness is a relative concept. The most important thing for regions is to choose the appropriate “league” to play in and in which to compare their own performances. A “C-league” team should not play in an “A” league. The risk to produce bad results is high. This does not mean that the team is a fortiori a bad one. Simply it is not an “A-League” team.

Finally, from our point of view could be a good challenge to promote within the research network one piloted programme - “LPAs for development: a start-up territorial approach”, based on the selection of some LPAs to test, with a comparative methodology, the validity of the approach suggested in this paper.

## References

- Alberton, S., Guerra, G. & Mini, V. (2010). *Onsernone 2020: il gusto dell'estremo*, Rapporto finale, Lugano.
- Aiginger, K. (2006). Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities. In *Journal of Industry, Competition and Trade*, Springer, vol. 6(2), pages 161-177, June.
- Amin, A. & Thrift, N. (1994). Living in the global. In Amin, A., Thrift, N. (eds) *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1-22.
- Backlund, A. K. & Sandberg, A. (2002). New media industry development: regions, networks and hierarchies – some policy implications. *Regional Studies*, 36: 87-92.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Bristow, G. (2005). Everyone's a winner: problematising the discourse of regional competitiveness. In *Journal of Economic Geography*, 5 (285-304).
- Brugmann, J. (1997). Is There a Method in Our Measurement? The use of indicators in local sustainable development planning. In *Local Environment*, vol 2:59-72.
- Camagni, R. & Capello, R. (2010). Macroeconomic and territorial policies for regional competitiveness: an EU perspective. In *Regional Science Policy & Practice*, Vol 2, 1: 1-19.
- Cho, D. S. & Moon, H. C. (2000). *From Adam Smith to Michael Porter. Evolution of Competitiveness Theory*. Asia-Pacific Business Series - vol.2. Singapore; New Jersey, London, Hong Kong: World Scientific.
- Consiglio federale/Bundesrat (2007). *Messaggio relativo al programma pluriennale della Confederazione 2008-2015 concernente l'attuazione della Nuova politica regionale (NPR) e il*

- suo finanziamento/Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung. Berna/Bern.
- Cumbers, A. et al. (2003). Institutions, power and space: assessing the limits to institutionalism in economic geography. In *European Urban and Regional Studies*, vol 10: 325-342.
- Doel, M. A. & Hubbard, P.J. (2002). Taking world cities literally: marketing the city in a global space of flows, *City*, vol6: 351-368.
- European Commission (1999). The sixth Periodic Report on the Regions. European Union regional policy and cohesion, Fact Sheet 04.02.99.
- European Commission (2005). EU Sectoral Competitiveness Indicators, Luxembourg. Office for official publications of the European Communities.
- Fagerberg, J. (2004). What we know about innovation? Lessons from the TEARI project. Centre for Technology, Innovation and Culture: University of Oslo.
- Farrel, G. & Thirion, S. (1999). Territorial competitiveness; Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience, Rural Innovation, Dossier 6, Part 1, LEADER European Observatory.
- Federal Statistical Office (2000). Federal Population Census. Neuchâtel.
- Federal Statistical Office (2005). Business Census. Neuchâtel.
- Gardiner, B. (2003). Regional competitiveness indicators for Europe – audit, database construction and analysis. Paper presented at the Regional Studies Association International Conference, Pisa, 12-15.
- Godet, M. (1977). *Crise de la prévision, essor de la prospective*. Puf, Paris.
- Huggins R. (2000). An Index of Competitiveness in UK: Local, Regional and Global Analysis. Centre for Advanced Studies, Cardiff University.
- Huggins, R. & Izushi, I. (2007). *Competing for Knowledge. Creating, Connecting, and Growing*. Routledge.
- Huggins, R. (2003). Creating a UK competitiveness index: regional and local benchmarking. *Regional Studies*, 37: 89-96.
- IFO (1990). *An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional Competitiveness in Problem Regions*. Brussels: CEC, Centre for Economic Research.
- Kitson, M, Martin, R. & Tyler, P. (2004). Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? *Regional Studies*, vol. 38.9: 991-999.
- Krugman, P. (1996). Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economic Policy*, 12: 17-25.
- Lall, S. (2001). *Competitiveness Indices and Developing Countries: an Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report*, Queen Elizabeth House University of Oxford.
- Lall, S. (2003). *Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness*, Queen Elizabeth House University of Oxford.
- Lovering, J. (1998). Globalization, unemployment and social exclusion in Europe: three perspectives on the current policy debate. *International Planning Studies*, vol3:35-56.
- Martin, R. & Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? In *Journal of Economic Geography*, vol 3: 5-35.
- Pinelli, D., Giacometti, R., Lewney, R. & Fingleton, B. (1998). *European Regional Competitiveness Indicators*, Discussion Paper, 103, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press.
- Raco, M. (2002). Risk, fear and control: deconstructing the discourses of new labour's economic policy. In *Space and Polity*, vol 6: 25-47.

- Reinert, E. S. (1995). Competitiveness and its predecessors - a 500-year cross-national perspective. *Structural Change and Economic Dynamics* 6: 23-42.
- Repubblica e Stato del Canton Ticino (2008). Complemento al "Programma d'attuazione cantonale della politica regionale 2008-2011 nel Cantone Ticino" del 30 luglio 2007. Bellinzona.
- SECO (2003). *Mesures d'accompagnement et projets pilotes concernant la nouvelle politique regionale (NPR)*, Berne.
- Shoemaker, B.J.E. (1993). Two sides of the same coin. *Educational Leadership*, 50(8), 55-57.
- Shoenberger, E. (1998). Discourse and practice in human geography. *Progress in Human Geography*, vol22:1-14.
- Smith, D.M. (1968). Identifying the "Grey" Areas. A Multivariate Approach. *Regional Studies*, vol.2:183-193.
- Ufficio Federale di Statistica/Bundesamt für Statistik (2001). *L'utilizzazione del suolo nei Cantoni Grigioni e Ticino/ Die Bodennutzung in den Kantonen Graubünden und Tessin*, Statistica della superficie/Arealstatistik Schweiz, Neuchâtel.
- Ufficio di Statistica del Canton Ticino (2006). *Statistica finanziaria dei comuni*, Dipartimento delle istituzioni (Sezione degli enti locali), Bellinzona.
- World Economic Forum (2003). *The Global Competitiveness Report 2000*, New York; Oxford: Oxford University Press.



# Fostering Inter-Municipal Cooperation for Strategic Commercial Location Development – Insights into the Alpine Space Project COMUNIS

Miriam L. Weiß, Institute for Regional Development and Location Management, European Academy of Bolzano

## 1 Background

Many neighboring municipalities are already doing it. So are businesses. They cooperate. They use synergies and pool resources to tap the full potential of the surrounding region and business environment. This proves fruitful for the participating parties, e.g. in the fields of financing, administration, or competition as it offers possibilities to share costs, divide administrative tasks, or increase chances for new business settlements. Other municipalities and companies, though, still hesitate to cooperate, often fearing a loss of competence or autonomy. The situation applies both to the lowlands and the Alps. However, in the latter, topography, difficult accessibility, scarcity of land, matters of nature protection, which may result in competing land use interests, intensify the situation. On the other hand, regions are faced with an over-supply of commercial areas as municipalities tend to develop zones which do not match the – often much lower – demand.

It is in the tense atmosphere of this situation which the EU-project COMUNIS<sup>1</sup> (*title: Inter-municipal cooperation for strategic steering of SME-oriented location development in the Alps*) fits in and investigates possible solutions.

## 2 The COMUNIS project – objectives and research area

Against this background, the eleven partners in the Alpine Space project COMUNIS aim at developing cooperative and comprehensive strategies for inter-municipal *commercial location development (CLD)* in the Alps. By enhancing the exchange and cooperation amongst neighboring municipalities, COMUNIS wants to overcome individual attempts of problem solution. The approach of COMUNIS is based on the idea of splitting up the complexity of CLD. It is broken up into the following issues:

- *Strategic approach*: land use management; marketing and communication; support for businesses;
- *Organizational and structural components*: organization and financing; spatial planning and soil policy; identification of supply and demand; marketing; evaluation methods.

Subsequently, these elements can be combined by the project partners in a strategy for CLD which takes into account the local conditions of eight pilot areas (fig. 1).

---

<sup>1</sup> For further information see [www.comunis.eu](http://www.comunis.eu).

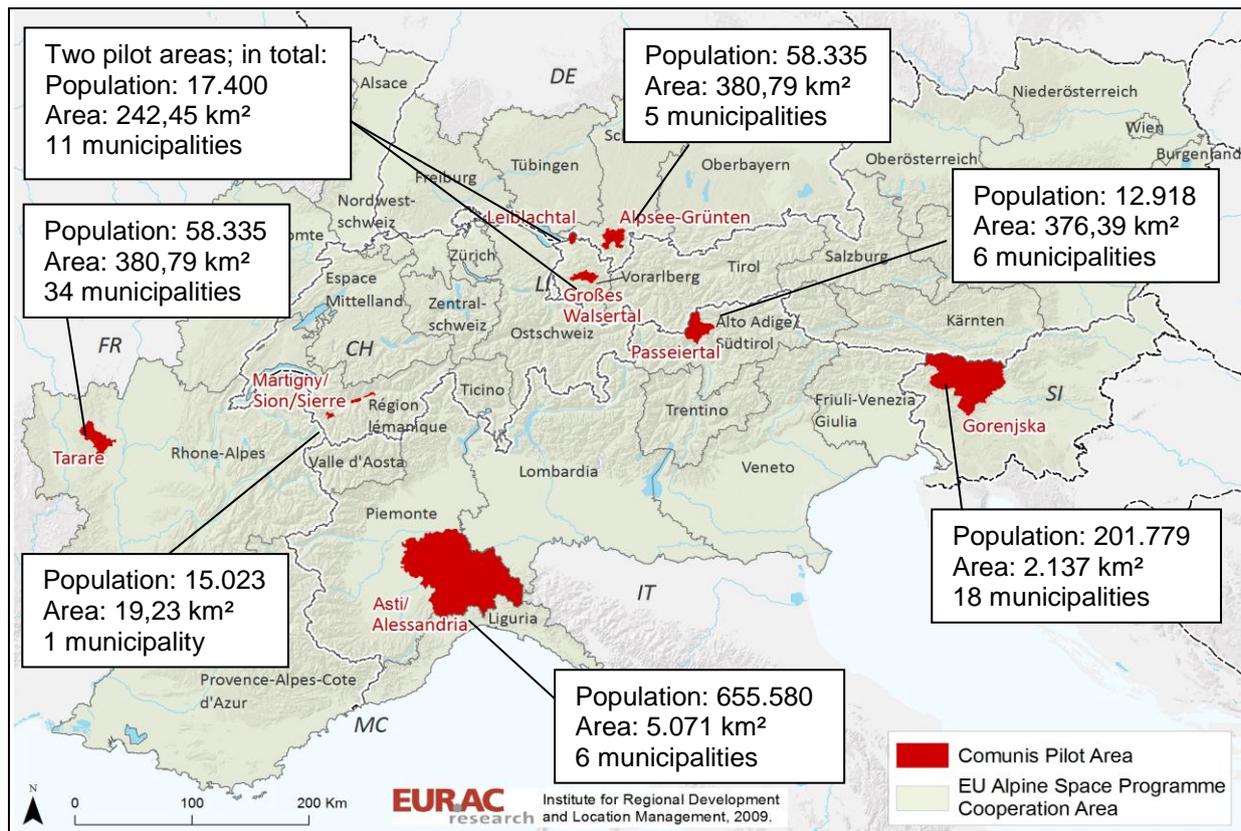


Figure 1: Map of the Alpine Space cooperation area indicating the COMUNIS pilot regions.

### 3 Expected results: guidelines for strategies of inter-municipal commercial location development

The central project output are guidelines for cities and municipalities, as well as their political representatives or specialized administrators (e.g. economic promotion), location managers, commissioners for regional development, and associations of municipalities. As methodological handbook it is intended to guide the target group through the process of inter-municipal cooperation, explaining various techniques on how to obtain the targeted results. The guidelines will include

- preliminary considerations,
- descriptions of common problems and challenges,
- tools for location analysis and for a comprehensible formulation of goals and development of strategies to prepare implementation, and
- instruments for the evaluation of the achieved results.

The input will be provided by the experiences and chosen methods of the project partners in the various pilot areas who aim at achieving a variety of decisive stages of cooperation in their regions:

- Permanent management structures for inter-municipal CLD.
- Concepts for a new 'business unit' (e.g. Regional Development or Business Settlement Agency, etc.).

- Concepts for ‘business models’ to further develop existing structures or assign new or extended functions to them.

Other pilot areas will be considered best practice examples; e.g. they will achieve a high standard of location branding or will be well-known for their CLD initiatives on a national or even Alpine-wide level.

## **4 A comparative study of CLD on Alpine-wide level**

### **4.1 Approach**

Initially, the project’s main challenge was the differences of the pilot areas (e.g. differences in size, population, legal framework conditions, challenges regarding development, expectations towards the project). In a comparative study, project partners attempted to examine and compare the regions. The study aimed at identifying common features in order to be able to derive guidelines for an inter-municipal CLD-strategy. Revealing the differences between pilot areas was supposed to provide insight into reasons and local framework conditions responsible for different paths of development. The chosen diagnosis tool for this analysis bases on a combination of the methods Balanced Score Card<sup>2</sup> (BSC) and SWOT-analysis.

The BSC is a strategic performance management tool. For instance, it is commonly used to assess an organization’s or structure’s performance (e.g. from an economic or financial point of view). Current operational activities are set in relation to visions and strategies. It will become evident in the course of the evaluation to which extent the organization matches its visions and goals at an operational level. A qualitative assessment will be made on the basis of selected indicators (quantitative data). This set of indicators can be adapted to the structure that is to be analyzed. The SWOT-analysis is a traditional instrument to evaluate strengths, weaknesses, opportunities, and threats, e.g. of a project, a business venture, etc.

Against the background of working out common guidelines for inter-municipal CLD, the pursued objectives of the methodology within the framework of COMUNIS are:

- To gain an overview of the pilot areas’ economic, political, social, and geographical location conditions.
- To analyze and evaluate existing systems and framework conditions for inter-municipal CLD.
- To identify problem situations and problem-solving mechanisms for inter-municipal CLD.

The method’s application in the framework of COMUNIS thus required an adaptation of the standard BSC-model in consideration of Regional Development with a focus on commercial location development. The partners identified three core fields, followed by fields of action:

---

<sup>2</sup> The suitability of other analytic approaches was discussed by the partners. Decisive for choosing the Balanced Scorecard was the fact that results could be visualized which would allow for a direct comparison of pilot regions.

- Location profile: situation and location; economy; job market; human resources; image.
- Inter-municipal cooperation: intensity of existing cooperation; attitudes and expectations of stakeholders; political and legal framework conditions.
- Commercial land use management: availability and use of land; spatial framework conditions; land prices.

The fields of action are sub-divided into a number of indicators or criteria which are assessed on a scale from 0-100 (0 = worst situation, 100 = optimal situation) according to the performance of a region in a specific field (tab. 1). This evaluation is made in exchange with respective stakeholders and on the basis of quantitative data. Afterwards, the points for several criteria are aggregated, which in turn determine the value of a field of action. Next to evaluating the status quo, stakeholders also set target values that shall be reached within the project.

<b>Intensity of cooperation between municipalities</b>				
0	25	50	75	100
No cooperation at all.	Informal cooperation. No sharing of costs or benefits. One or two common projects.	Informal cooperation strongly tending to formal cooperation. Expression of the will to formalize, expand or open cooperation more widely. Sharing of costs but not of benefits.	Mainly formal cooperation. Common management of tax flow (with sharing of costs and benefits) and CLD.	Legally binding agreements and contracts in a large area (several municipalities) on several topics (e.g. tax flow, waste management, CLD, etc.)

Table 1: Example of the BSC-method used in COMUNIS: extract of a criterion for evaluating the intensity of cooperation between municipalities.

Due to the differences in local framework conditions and the varying availability of statistical data in the partner countries, it was decided on a flexible use of the tool. This means that project partners could adapt the Balanced Score Card to their pilot area's characteristics. It was up to the project partners to select the information source. Partners conducted expert interviews, sent a questionnaire to the interview partners or researched statistical data and literature. They talked to public and private stakeholders such as mayors, economic, and political actors, and experts of each pilot area about its status quo with regard to the three core themes mentioned above. Information obtained depended on the availability of data as well as the type of experts. Next to the current situation (actual value), the outlook situation (target value) was assessed. In their approach, project partners abstained from setting quantitative/qualitative benchmarks, e.g. national or EU-level, to measure the targeted or ideal situation as this was to be assessed regionally with stakeholders and experts. Subsequently, project partners analyzed the opportunities and challenges based on the strengths and weaknesses of the individual pilot areas. During a project

workshop, partners pointed out the differences and similarities in handling inter-municipal CLD across borders in order to uncover common problems and challenges and to work out guidelines for inter-municipal CLD.

#### 4.2 First results – pilot area Passeiertal, Italy

The comparison of the Balanced Score Cards and analytical profiles of all pilot areas revealed common as well as particular regional challenges which will be taken into account by each project partner in the project's strategic planning and implementation phase (from July 2010 to June 2012). Exemplarily of the project work, the analysis of the three core fields for the pilot area Passeiertal (Passeier Valley) in the Autonomous Province Bolzano South Tyrol (tab. 2, fig. 2) will be presented in the following. The chapter will concentrate on issues which have been identified as main challenges and which should be focused on in a future possible definition of an inter-municipal strategy for CLD.

	<b>Passeiertal</b>	<b>South Tyrol</b>
Size (km <sup>2</sup> )	376,39	7.400,43
Municipalities	6	116
Population (2009)	12.918	503.434
Population development (2006-2009)	3.0%	3.2%
Number of households	4.515	204.422

Table 2: Description of the Passeiertal and comparative data for the Autonomous Province Bolzano South Tyrol (Landesinstitut für Statistik, 2009).

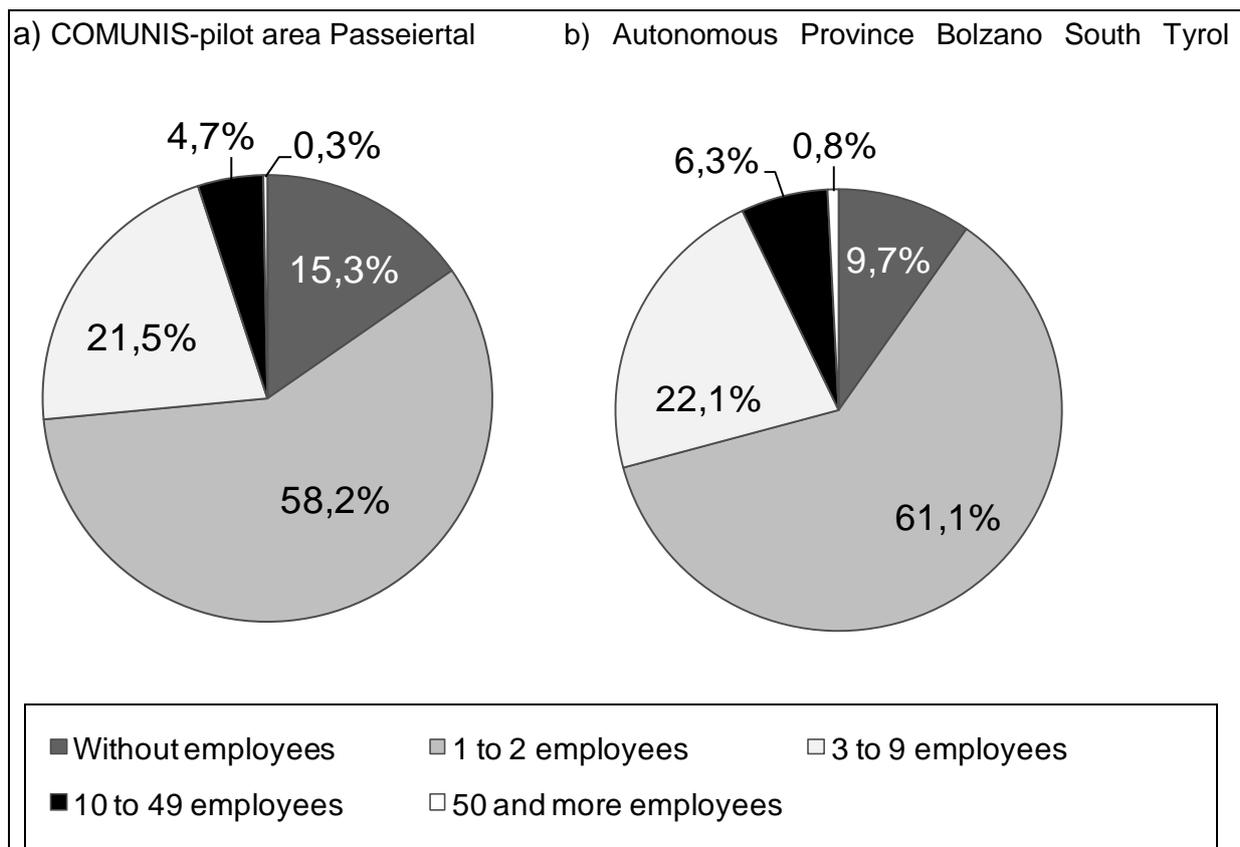


Figure 2: Company structure according to the number of employees (Landesinstitut für Statistik, 2001).

#### 4.2.1 Location profile

The analysis of the first core field revealed challenges with regard to the dynamism of entrepreneurship (indicator: balance of start-ups and termination of business), the companies' degree of innovation (indicator: investment in research and development), and the qualification of the workforce (indicator: educational degree; results of the provincial test for bi-/trilingualism<sup>3</sup>). According to the interview partners, companies often connect innovation to additional expenditure as well as an increase of administrative tasks that is difficult to sustain in a small business. This in turn makes them reluctant to invest or reorient. In general, in the Autonomous Province Bolzano South Tyrol investments in innovation and research (0,55% of GDP) are low compared to the 2010-goal set by the European Union of 3% (respectively 2,5% for Italy) (Landesinstitut für Statistik, 2010).

The area is considered not to be very dynamic by municipal stakeholders. The balance between termination of business and start-ups in the pilot area matches data for the entire Province of Bolzano. Enterprises are regarded as stable and business succession has been ensured in the past (the last 'wave' of business handovers went well). To guarantee the continuation of such successful succession, support measures for businesses are to be fostered and communicated. The *Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen* (Chamber of Commerce,

<sup>3</sup> In order to work in a provincial institution, it is obligatory to pass an exam of bi- and/or trilingualism. There are four levels of difficulty; the level depends on the pursued career objective.

Industry, Craftsmanship, and Agriculture of Bolzano), the *Landesverband der Handwerker* (Provincial Association of Craftsmen), and the regional Innovation Park TIS<sup>4</sup> offer information material, expertise, and educational trainings on issues such as business start-up, succession, and cooperation as well as innovation, networking, knowledge transfer, product development, etc.

Public services are spatially well-distributed and local supply is safeguarded. A good or high quality of life and engagement on the part of the local population in municipal happenings (high participation in local elections (on average 82% in the years 2000 to 2010), existence of numerous leisure time associations, etc.) can be observed in the pilot area.

The analysis detected a need to add value to the endogenous economic potentials (e.g. in the wood-processing and renewable energies sectors). Here, a close cooperation with the Business Location Südtirol-Alto Adige (BLS)<sup>5</sup> – the provincial agency for business settlement and location development – is encouraged as the BLS provides the strategic framework for setting economic focuses in South Tyrol's valleys (e.g. functional areas).

#### 4.2.2 Inter-municipal cooperation

On the whole, the municipalities show a high degree of willingness for cooperation. Common administrative structures, joint power supply and wastewater management, joint tourist association, etc., are proof of this motivation. On the supra-municipal level, the municipalities are all joined in the *Gemeindenverband* (Association of Municipalities) and the *Bezirksgemeinschaft* (district community) *Burggrafenamt*. However, South Tyrolean municipalities are also autonomous entities that take on various administrative tasks with regard to the social, economic, and cultural development of its citizens. Henceforth, municipalities are rather reluctant to sacrifice this status through cooperation. Therefore, a majority of municipalities is likely to consider cooperation only if they do not manage anymore to act independently. And the *Gemeindenverband*, the *Bezirksgemeinschaft Burggrafenamt*, as well as the Provincial Government do not want to undermine the autonomy of South Tyrolean municipalities which makes it difficult for these institutions to put pressure on the municipalities to cooperate.

In the pilot municipalities, though, there is a general willingness to cooperate. Some municipalities can build on stronger ties and more experience than others and are more active in terms of cooperation, so that attitudes and expectations differ among the mayors. By and large, the view is supported that inter-municipal cooperation must primarily be an endogenous development, but as well a process that should be actively fostered by the *Gemeindenverband* and/or the provincial government. A low pro-activity ('thinking ahead') on the part of municipal stakeholders was detected in the interviews, which could be an indicator of a lack of strategic planning for the municipality and greater region.

---

<sup>4</sup> For further information on the innovation park "Techno Innovation South Tyrol" see [www.tis.bz.it](http://www.tis.bz.it).

<sup>5</sup> Its objectives are to market South Tyrol as attractive economic and investment location; to create an offer of qualified work places; to purchase commercial properties and settle businesses of key branches; to advise businesses and municipalities on issues related to business settlement ([www.bls.info](http://www.bls.info)).

Due to the specifications of provincial spatial planning law, municipalities are autonomous in this area and are not particularly encouraged to cooperate by incentives on the part of the Province. Different from the situation in other European countries, where trade tax revenue contributes significantly to municipal budgets, municipalities in South Tyrol neither have considerable financial gains from developing a commercial zone nor do they face high losses from leaving a zone lie idle. This applies equally to single municipal commercial areas as well as inter-municipal ones. The costs for acquiring and developing a commercial zone vary according to the conditions of the ground, the location, availability of infrastructure, etc. The development costs are divided among the provincial government, the settling business, and the municipality, whereby the latter contributes only a small share or can be reimbursed – in some cases up to 100% – by the Provincial Government. It is possible that municipalities are required to pay for infrastructure outside of the commercial area (3%) but the development of the proper zone is paid by the settling business(es). In line with EU-law (state aid), though, the Autonomous Province Bolzano South Tyrol also supports companies (tab. 3). Eventually, the municipality has few expenditures and low financial losses if no business settles and an area lies idle for some time.

Support measure	Beneficiary	Type of support	Dimension of support
Acquisition of building land – private companies	Industrial, craftsman, wholesale companies	Capital contribution	Up to 25% of the costs admitted for financing
Acquisition of building land – municipalities	Municipalities, associations of municipalities		Up to 25% of the costs admitted for financing
Development of building land			Up to 50% of the costs admitted for financing; 60% in economically underdeveloped areas

Table 3: Overview of support measures by the Autonomous Province Bolzano South Tyrol (Autonome Provinz Bozen Südtirol, 2010).

Only two municipalities cooperate in the field of CLD in the sense of the COMUNIS project as a result of disadvantageous topographic conditions<sup>6</sup>. They certainly set a good example that could be further promoted among the other municipalities in the valley and outside. That said, the focus of a cooperative approach would need to be based more on an idealistic vision for the area than on financial advantages. For example, municipalities could conclude an agreement on safeguarding natural resources or on managing land shortage.

Most of the businesses in the pilot area are members of provincial business associations or the regional economic *Konsortium Passeier Wirtschaft* (consortium Passeier Economy). The cooperation of 40 local companies aims at jointly increasing and

<sup>6</sup> The municipalities joined two plots of land, previously divided by the municipal border, in order to develop a large area for commercial purposes.

highlighting its economic attractiveness and improving its ability to realize goals and interests by appearing uniformly and in a coordinated way<sup>7</sup>. Nevertheless, on the whole, companies in the pilot region area are said to refrain from cooperation because they cannot administer and finance the associated bureaucracy. Moreover, municipal stakeholders affirmed the dominance of competitive over cooperative thinking among businesses. It may be that the advantages of cooperation (e.g. cost reduction, use of synergies by pooling resources, more efficient use of marketing structures, improved access to large orders, access to and transfer of knowhow and technologies) are either not realized or insufficiently communicated. Additionally, entrepreneurs are said to have traditionally been 'lone fighters' – a situation reflected in the high number of small businesses with merely one to two employees (fig. 2). Businesses themselves need to develop a mentality of cooperation. But motivation, (financial) incentives, and assistance are required on the part of business associations and the Province. By organizing campaign activities, workshops, or assembling materials, the provincial government and business associations could sensitize and inform about the advantages.

Despite these facts, on the level of municipalities and businesses, the existing forms of cooperation (e.g. district association, association of municipalities, business associations, common administration, etc.) offer a good organizational basis and climate for the extension or establishment of forms of cooperation for inter-municipal CLD and the economy on the whole. Municipalities could build on the existing ties with adjacent communities in other fields and confer with economic actors to fill available areas and buildings. Providing information to the commercial property database<sup>8</sup> of the BLS, the municipalities could facilitate the allocation of land and buildings to interested businesses from the area but also from outside. Businesses can build on the existing economic ties established in the consortium *Passeier Wirtschaft* and extend the partnership to more businesses. Such theoretic concepts would need to be clearly defined in an official declaration of intent.

#### 4.2.3 Commercial land use management

This analysis was carried out under consideration of new framework conditions that are being introduced resulting from the installation of the Business Location Südtirol-Alto Adige (BLS).

Owing to their autonomous status in spatial planning, the pilot municipalities have the ability to steer the municipal structural development by developing the urban land use plan (*Bauleitplan*), the implementation (*Durchführungs-*) and land reclamation plans (*Wiedergewinnungsplan*), and the town and country plan (*Landschaftsplan*) (Autonome Provinz Bozen Südtirol, 1997). In theory, municipalities are thus enabled to direct land use for commercial purposes in the short-, medium-, and long-term. In practice, however, as confirmed by the interviewed mayors, municipalities tend to react to the immediate demand of businesses for the extension of an existing commercial/industrial zone or the development of a new one. Thus, they answer case by

---

<sup>7</sup> It is an innovation in the valley as for the first time enterprises (crafts, industry, manufacturing industry, services) as well as local stakeholders (agriculture, tourism, hospitality industry, trade) are represented in one organization. For further information see [www.passeier-wirtschaft.it](http://www.passeier-wirtschaft.it).

<sup>8</sup> The database can be consulted on <http://portal.bls.info>.

case in the short- to medium-term (5-10 years). Moreover, mayors confirmed that businesses had not been settled according to a specific local or regional economic strategy in the past. Even though ground remains a scarce resource, the majority of municipalities also still tends to develop new zones within the own municipal borders instead of falling back on vacancies in the neighboring municipality. Due to its steep hillside location, one municipality is for example particularly challenged with regard to developing a proper commercial zone (or additional residential areas). Here, it would be reasonable that an interested business attempted to search commercial property in one of the adjacent municipalities.

Each municipality disposes of a department of planning and building inspection with one to two officials in charge on average. Thus, companies have a contact person to assist them with the legal and administrative regulations for business settlement. In general, businesses in the district community have been (very) satisfied with the allocation of ground for business settlement or expansion, with the implementation of development works, with the duration of issuing building concessions, and with the issuing of the business operating license (Promberger, et al., 2008).

Additionally, the 2007 reform on commercial zones introduced altered allocation procedures with the aim to abbreviate proceedings, reduce administrative steps, and forego expropriation (Autonome Provinz Bozen Südtirol, 1997, Art. 44-51/ter). Having developed a commercial property database to include information on possibly all South Tyrolean commercial/industrial areas, the BLS offers a useful tool to municipalities to facilitate the search for appropriate available commercial property or estates for businesses interested in expanding or settling. However, as cooperation between the BLS and municipalities is voluntary, the latter need to be sensitized and encouraged to invest in human and financial resources to provide the database input. Moreover, there is currently no demand for property on the part of businesses, i.e. municipalities are reluctant to take foresighted actions. By offering all-round services both to businesses and municipalities, the BLS provides transparency of procedures on land management/acquisition and professional assistance. Its efficiency and future role regarding business settlement, though, depend to a great extent on the cooperation on the part of the municipalities.

On the provincial level, economic research institutions offer regular updates on South Tyrol's economic performance, the location's strengths, weaknesses, opportunities, and threats. Building on this knowledge, the Business Location Südtirol developed its strategy and tools to market South Tyrol as economic location. According to the mayors in the pilot area, the BLS' idea of dividing South Tyrol in several functional areas according to certain key branches can only be realized by including the municipalities and businesses in the process. Here, again, municipalities demand a bottom-up approach and the establishment of a basis of trust.

#### **4.3 A CLD-strategy for the Passeiertal**

Considering the described framework conditions for inter-municipal cooperation, commercial zones' development, and business settlement in the Passeiertal, a strategy for inter-municipal commercial location development in the South Tyrolean pilot area has to take into consideration the inter-municipal level (municipal administrations) and the provincial level (by means of the Business Location Südtirol-Alto Adige, BLS).

On account of the described situation in the pilot area, a possible future strategy for inter-municipal CLD for the pilot area Passeiertal should include elements related to

1. Location marketing,
2. Commercial site policy in the pilot area; and
3. Commercial site marketing within the framework of the BLS.

#### **4.3.1 Location marketing**

On the inter-municipal level, cooperation for CLD should concentrate on activities related to location marketing, given that currently commercial zones are filled and because there is no demand for additional development at the moment. The aim of location marketing is to promote the area based on its specific strengths and qualities. This approach comprises the development of a joint marketing strategy, the development of a location profile, and the establishment of a unique brand for the location. It is of high importance to maintain good contacts to the local businesses as well as to the resident population, in order to build a regional identity.

Corresponding to this approach, the consortium *Passeierer Wirtschaft*, which comprises businesses from half of the pilot municipalities, is quite pro-active. In a study, it has already elaborated the regional economic strengths and qualities and seeks actively to involve the relevant economic and municipal stakeholders to ensure transparency, exchange, and ease the promotion of the expected outputs. The question, in how far the consortium can be extended by members from other municipalities is recommended to form part of an inter-municipal/inter-business workshop.

#### **4.3.2 Commercial site policy**

Despite the satisfying situation in the commercial zones, aspects of a commercial site policy strategy should also form part of an inter-municipal approach to CLD in the Passeiertal in case new zones need to be developed. This includes jointly setting priorities concerning economic sectors to be settled, defining clusters, or setting criteria for the selection of development sites. On this basis, municipalities could commonly prepare new commercial sites.

#### **4.3.3 Commercial site marketing**

On the provincial level, the BLS-agency is primarily engaged in commercial site marketing. It takes on activities of external marketing and business settlement. This can include: a web-based database of the supply of commercial sites; presentation on trade fairs; printed materials and mailings to potential target groups; networking with local and regional enterprises to evaluate future demand for commercial development; professional business support; and steering business allocation to the most suitable sites. As provincial institution (in contrast to an inter-municipal initiative), the BLS is compelled to establish good working relations with the municipalities as it relies on their cooperation to obtain all needed information to eventually carry out its job.

## 5 Conclusions

Up to now, the topic of inter-municipal commercial areas in mountain areas has only marginally been dealt with. At the same time, however, inter-municipal commercial areas are of immense importance from an economic and socio-economic point of view. They can secure or even create regional vitality which in turn can have a stabilizing effect on the surrounding area. Particularly in decentralized mountain areas with certain framework conditions related to natural regional conditions, commercial areas offer for example alternative occupation opportunities for people employed in agriculture. They help to create a livable working and living environment. This positive interrelation is crucial for the preservation of rural areas.

In the project COMUNIS, the partners have examined eight pilot regions in the Alps to identify similarities in handling inter-municipal CLD in order to uncover common problems and challenges. The comparative study of results allowed to identify points of departure for developing guidelines for strategically approaching inter-municipal CLD adapted to the situation on site.

Exemplary of this study, challenges in the pilot area Pässeiertal were presented, which served as basis for guidelines of a regional CLD-strategy. Here, it became evident that due the already existing structures (Business Location Südtirol-Alto Adige, Konsortium Passeier Wirtschaft), regional development is recommended to emphasize marketing aspects in order to link more intensely and market more efficiently commercial locations – possibly within the framework of clusters or functional areas which can use the created synergies. In this way, a decisive step towards sustainable regional development planning in terms of the respective protocol of the Alpine Convention is taken.

## 6 Annexes

### 6.1 Further project information

#### 6.1.1 COMUNIS project partnership

*Lead partner:* University of Applied Sciences Western Switzerland Valais – Institute for Economics and Tourism (CH)

*ERDF-lead partner:* Chamber of Commerce and Industry of Lyon (F)

*Project partners:* Bosch & Partner GmbH (DE); Business Support Centre Ltd. Kranj (SI); Canton of Valais Economic Development Office (CH); City of Sonthofen (DE); European Academy – Institute for Regional Development and Location Management (IT); Italian Ministry for the Environment, Land, and Sea (IT); Local Development Agency Langhe Monferrato Roero (IT); Regional Development Vorarlberg (AT); Swiss Association for Services to Regions and Communes (CH).

#### 6.1.2 European Territorial Cooperation

COMUNIS was launched within the *Alpine Space Programme* of the *European Territorial Cooperation (ETC)*. ETC is one of the European Union's regional policy objectives. It aims at strengthening the competitiveness and attractiveness of Europe's regions. Here, EU-member states, Switzerland and Liechtenstein cooperate to balance differences within and between European regions and to foster economic and

social cohesion. The Alpine Space Programme particularly enhances this cooperation in the Alpine area. Although the projects deal with Alps-specific issues in the first place, their methodology, instruments and results can also serve as approach to problem-solving in other European regions.

The Alpine Space Programme is financed both by the European Union (through the European Regional Development Fund) and by the Partner States (EU-member states and non-member states) taking part in the activities.

## Bibliography

Autonome Provinz Bozen Südtirol (1997). Landesraumordnungsgesetz vom 11. August 1997, Nr. 13.

Autonome Provinz Bozen Südtirol (2010). Abteilung Handwerk, Industrie und Handel. Was kann gefördert werden? Retrieved, 06.08.2010, from the internet on: <http://www.provinz.bz.it/wirtschaft/gewerbegebiete/foerderung-gewerbegebiete-was.asp>

Landesinstitut für Statistik (2001). Arbeitsstättenzählung 2001. Autonome Provinz Bozen Südtirol, Bozen.

Landesinstitut für Statistik (2009). Gemeindedatenblatt. Autonome Provinz Bozen Südtirol.

Landesinstitut für Statistik (2010). Die Südtiroler Wirtschaft – Rapporto sull'economia dell'Alto Adige, 2009. Autonome Provinz Bozen Südtirol.

Promberger, K., Bernhart, J. & Gander, H. (2008). Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Südtirol. Spectrum Verlag.





# Brain Drain oder Brain Retention?

## Empirische Erhebung der Bedeutung regionaler und betrieblicher Merkmale für die Arbeitgeberwahl bei Fach- und Führungskräften

*Andrea Müller, Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*

*Nicoline Scheidegger, Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*

*Silvia Simon, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur*

*Theophil Wyssen, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur*

### 1 Einleitung

Die Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte ist sowohl von betrieblichem wie regional-politischem Interesse und kann insbesondere ländliche Regionen vor wirtschaftliche Probleme stellen, wenn es den Betrieben nicht in genügendem Ausmass gelingt, Arbeitskräfte zu rekrutieren und zu halten (BFS 2008). Die Problematik ist bisher aus dem Blickwinkel von volkswirtschaftlichen Migrationsstudien betrachtet worden, die Ursachen von Zu- und Abwanderungen insbesondere mittels regionaler Disparitäten erklären (Straubhaar 2000). Diese Studien erfassen den Arbeitsmarkt jedoch meist nur mittels makroökonomischer Daten wie etwa dem Lohnniveau oder der Arbeitslosenquote und fokussieren vielfach auf Hochschulabgänger. Oder aber die Problematik wurde durch die betriebswirtschaftliche Literatur beleuchtet, indem in detaillierten Studien zu Arbeitsplatzpräferenzen die entscheidungsrelevanten betrieblichen und an die Arbeitsstelle gebundenen Faktoren gewichtet wurden. Diese personal- und betriebswirtschaftlichen Studien (z.B. Bigoness 1988; Konrad et al. 2000; Warr 2008) sind häufig ausschliesslich quantitativ angelegt und erfassen zumeist einen engen Präferenzkatalog, der lediglich auf Merkmale der Arbeitsstelle gerichtet ist.

Die vorliegende Studie<sup>1</sup> integriert diese volks- und betriebswirtschaftlichen Ansätze. Sie ermittelt die für Fach- und Führungskräfte<sup>2</sup> im industriell-gewerblichen Sektor relevanten Faktoren bei der Wahl eines Arbeitgebers. Dabei werden für die Gewichtung der Präferenzurteile für Arbeitsplatzangebote sowohl betriebliche Arbeitsplatzmerkmale wie auch regionale Standortfaktoren berücksichtigt.

Hierzu wird in einem ersten Schritt anhand leitfadengestützter Interviews mit Fach- und Führungskräften, die sich aktuell im Arbeitsprozess befinden, ein Kategoriensystem entwickelt, das sowohl regionale als auch betriebliche Faktoren berücksichtigt. In einem zweiten Schritt werden die relative Wichtigkeit der einzelnen Merkmale mittels einer Conjoint-Analyse gewichtet und die Nutzenwerte regionaler und betrieblicher Aspekte für die Arbeitsplatzwahl ermittelt. Es zeigt sich, dass arbeitsplatzbezogene und betriebliche Faktoren bei der Arbeitsplatzwahl an erster Stelle stehen und

---

<sup>1</sup> Die Untersuchungen wurden im Rahmen des von der Förderagentur des Bundes KTI unterstützten Projektes „Regionale Attraktivität für Fach- und Führungskräfte in der Region Alpenrhein“ durchgeführt.

<sup>2</sup> Als Fachkräfte werden dabei all diejenigen Arbeitskräfte bezeichnet, die eine Tätigkeit ausüben, für die mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung nötig ist und die darüber hinaus über wenigstens drei Jahre Berufserfahrung verfügen. Sobald eine solche Fachkraft Personalverantwortung hat, wird sie als Führungskraft gesehen.

insbesondere tätigkeitsspezifische Aspekte sowie der Lohn entscheidungsrelevant sind. Als regionale Faktoren fließen insbesondere die Lage und Verkehrsanbindung wie auch das Image der Region in die Präferenzbildung mit ein. Die Kenntnis über die Wünsche von qualifizierten Arbeitskräften ist Voraussetzung dafür, bedürfnisgerechte Arbeitsbedingungen anzubieten und sich dadurch eine bessere Ausgangsposition im Wettbewerb um Talente zu verschaffen (Murphy 1986). Die Ergebnisse werden auf ihre Implikationen für die regionalpolitische Entwicklung hin diskutiert.

Im Folgenden wird zunächst in Kapitel 2 der Stand der Forschung dargestellt und der Untersuchungsgegenstand näher umschrieben. In Kapitel 3 werden die Datenlage und Methodik beschrieben und in Kapitel 4 die Untersuchungsergebnisse präsentiert. In Kapitel 5 findet eine Diskussion der zentralen Resultate statt. Abschliessend werden aus den Ergebnissen Implikationen für die Regionalpolitik abgeleitet.

## **2 Theoretischer Hintergrund und Fragestellung**

Antworten auf die Frage, welche regionalen und betrieblichen Faktoren für die Arbeitsplatzwahl entscheidend sind, geben sowohl volkswirtschaftliche Migrationsstudien wie auch betriebswirtschaftliche Arbeitsplatzpräferenzstudien.

Die volkswirtschaftlichen Migrationsstudien analysieren die Zu- und Abwanderungen und deren Ursachen, wobei vor allem die internationalen Wanderungsbewegungen im Fokus stehen. Sehr verbreitet zur Erklärung von Wanderungen ist das «Push-Pull-Paradigma» (Haug & Sauer 2006), welches davon ausgeht, dass Push-Faktoren (engl. „to push“, „drücken“) die Abwanderung in den Herkunftsregionen anregen, während Pull-Faktoren („to pull“, „ziehen“) in den Zielregionen die Zuwanderung positiv beeinflussen. Letztlich stellt das Push-Pull-Paradigma jedoch keinen eigenständigen theoretischen Ansatz dar, sondern muss durch theoretische Hypothesen ergänzt werden (Kröhnert 2010). Innerhalb der Theorieansätze kann zwischen mikro- und makrotheoretischen Ansätzen unterschieden werden. Makrotheoretische Ansätze beschreiben das Wanderungsverhalten auf aggregierter, gesamtwirtschaftlicher Ebene als Ergebnis regionaler Disparitäten (Zipf 1946, Stewart 1948, Lowry 1966, Piore 1979, Kalter 1997, Straubhaar 2000, Hollifield 2000, Lehart 2002). Als wichtige Strukturgrößen gelten Entfernungen zwischen Herkunfts- und Zielregion, Bevölkerungszahlen, Urbanisierungsgrad, Lohnniveau und Arbeitslosenquote. Zusätzliche Berücksichtigung findet die Zuwanderungspolitik im Aufnahmeland (Zolberg 1999). Zur Erklärung des Wanderungsverhaltens von hoch-qualifizierten Personen rücken multinationale Unternehmungen und mit ihnen interne Arbeitsmärkte in den Fokus (Straubhaar & Wolter 1997). Diese makrotheoretischen Ansätze wurden in den letzten Jahrzehnten zunehmend durch mikrotheoretische Modelle ergänzt, mit denen das Wanderungsverhalten individuell erklärt werden soll. Besondere Bedeutung erlangten dabei der Humankapitalansatz nach Sjaastad (1962) und die «Theorie der Migration» von Lee (1972), in der Push-Faktoren der Herkunftsregion und Pull-Faktoren im Zielgebiet in Form von strukturellen Faktoren wie etwa dem Lohnniveau oder dem öffentlichen Leistungsangebot gemeinsam mit intervenierenden Hindernissen (z.B. restriktive Einwanderungsgesetze) und persönlichen Faktoren (z.B. Bildungsstand oder Alter der Arbeitskräfte) zu einem Modell zusammengefasst werden (Whisler et al. 2008). Aufgrund des zunehmenden «War for Talents» rückte in den letzten Jahren vor allem die Zu- und Abwanderung von Hochqualifizierten (Florida 2000, 2002) unter dem Schlagwort «Brain Drain» in den Mittelpunkt des Interesses -

auch im Schweizer Kontext (BFS 2008, Rieder et al. 2005, Egger et al. 2003, Departement für Volkswirtschaft, Institutionen und Sicherheit 2004). In diesen Studien zeigt sich, dass Zentren, eine dynamische Wirtschaftsstruktur und gute Beschäftigungsmöglichkeiten eine grosse Anziehungskraft auf Hochqualifizierte ausüben. Auch die allgemeine Lebensqualität, die «Night-Life-Szene», Outdoor-Freizeitmöglichkeiten und Lifestyle-Aktivitäten spielen eine wichtige Rolle (Florida 2000). Sowohl die mikrotheoretischen als auch die makrotheoretischen Ansätze können Wanderungsprozesse in ihrer Komplexität immer nur unvollständig erklären (Haug & Sauer 2006). Zum einen fokussieren sie sich vielfach auf die internationale Mobilität oder die Gruppe von Hochschulabgängern. Zum anderen werden betriebliche Faktoren der Arbeitgeberwahl nur hoch aggregiert in Form der Wirtschaftsstruktur, des Lohnniveaus oder des Arbeitsmarktes einbezogen.

Diesen volkswirtschaftlichen Studien gegenüber stehen die betriebswirtschaftlich orientierten Untersuchungen zu den Präferenzstrukturen von Arbeitnehmenden, die ebenfalls bereits eine lange Tradition aufweisen. Zunächst wurden Merkmalspräferenzen aus kleineren Stichproben abgeleitet (Herzberg et al. 1959), um diese dann später an grossen Datensamples zu untersuchen (Jurgensen 1978) und nach Geschlechts-, Alters-, Bildungs- und Länderunterschieden zu analysieren (Lacy et al. 1983; Bigoness 1988; Konrad et al., 2000; Warr 2008). Diese Studien, die vor allem auf quantitativen Befragungen basieren, zeigen einerseits einheitliche Präferenzstrukturen zum Beispiel im Hinblick auf die hohe Bedeutung der Art der Tätigkeit, des Gehalts und der Teamatmosphäre. Andererseits differieren die einzelnen Gruppen hinsichtlich ihrer Präferenzurteile. So sind beispielsweise Karrieremöglichkeiten vor allem in jüngeren Jahren von herausragender Bedeutung, während sie für ältere Mitarbeitende kaum mehr eine Rolle spielen. Auch Unterschiede zwischen den Geschlechtern lassen sich feststellen, da zum Beispiel für Männer das Gehalt ebenso wie die Karrierechancen, die Entscheidungsfreiheit und der Verantwortungsgrad wichtiger sind, während Frauen mehr Wert legen auf die kollegiale Zusammenarbeit, die Arbeitszeiten und den Kontakt mit anderen (Warr 2008). Einen anderen Ansatz wählt Grund (2009), indem er die Beschäftigten nicht direkt nach ihren Präferenzen befragt, sondern statt dessen Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) in Bezug auf Arbeitsplatzwechsler auswertet und so von den getroffenen Entscheidungen auf die individuellen Präferenzen zurückschliesst. Auch hier zeigt sich die hohe Bedeutung des Gehaltes und der Tätigkeitsart für den vollzogenen Stellenwechsel. Regionale Faktoren werden in diesen betriebswirtschaftlichen Studien entweder gar nicht abgefragt oder nur mittels des stark aggregierten Kriteriums »Unternehmensstandort« erfasst. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Standort als Hauptgrund für die Ablehnung eines Stellenangebots genannt wird (Turban et al. 1993).

In Bezug auf die relevanten Faktoren für die Arbeitgeberwahl von Fach- und Führungskräften lassen die bestehenden volkswirtschaftlich orientierten Studien den Schluss zu, dass regionale Faktoren einen wichtigen Einfluss auf die Arbeitsortentscheidung von qualifizierten Arbeitskräften haben. Zum anderen zeigen betriebswirtschaftliche Studien, dass vor allem die Art der Tätigkeit, das Gehalt sowie das Arbeitsklima die Präferenzen wesentlich determinieren. Die vorliegende Untersuchung geht nun einen Schritt weiter und bezieht zur Ermittlung der Präferenzurteile gleichzeitig regionale und betriebliche Faktoren in die Analyse ein. Indem sie zur Ermittlung der Präferenzurteile auf die Conjoint-Analyse zurückgreift, ist es zudem möglich, an-

hand von konkreten Entscheidungssituationen die betrieblichen und regionalen Einflussfaktoren vergleichend zu gewichten. Da ländlich geprägte Regionen häufig als Standortnachteil gelten (Hug 2008), wurde die ländliche Region Alpenrhein (region-suisse 2010) als Untersuchungsgebiet gewählt. Es soll ermittelt werden:

- Welche Faktoren am stärksten zur Arbeitgeberentscheidung beitragen,
- welche Bedeutung den regionalen Faktoren bei der Präferenzbildung zukommt und
- ob in der ländlich geprägten Region Alpenrhein die Standortvor- oder Standortnachteile dominieren.

Aus den gewonnenen Erkenntnissen lassen sich Implikationen für die Ausrichtung der Regionalpolitik ableiten.

### 3 Daten und Methoden

Über die betriebliche und regionale Attraktivität aus Sicht von qualifizierten Mitarbeitenden liegen in der Schweiz kaum Forschungsergebnisse vor. Deshalb wurde in einem ersten Schritt ein qualitatives Vorgehen gewählt, um die vielfältigen Interessenlagen der Fach- und Führungskräfte herauszufiltern. Als Erhebungsverfahren wurde das problemzentrierte, halbstrukturierte Interview eingesetzt, das zur Exploration der Motive und Einstellungen der Befragten dient. Die Tonbandaufnahmen der Interviews wurden anhand der selektiven Protokollierungstechnik transkribiert. Als Auswertungstechnik wurde auf die qualitative Inhaltsanalyse zurückgegriffen. In der ersten Erhebungsphase wurden insgesamt 124 Fach- und Führungskräfte persönlich befragt, die sich in folgende Gruppen einteilen lassen:

- 57 Fach- und Führungskräfte aus Unternehmen der Region Alpenrhein.<sup>3</sup>
- 10 ehemalige Mitarbeitende aus Unternehmen der Region Alpenrhein.
- 57 Fach- und Führungskräfte aus der restlichen Schweiz und Deutschland.

Mit der qualitativen Befragung wurden zwei Ziele verfolgt. Zum einen dienten die Interviewantworten der Erstellung eines Kategoriensystems zu den entscheidungsrelevanten Arbeitsstellenmerkmalen, das als Grundlage für die quantitative Erhebung fungierte. Während das Grundmuster des Kategoriensystems a priori durch die Interviewleitfragen festgelegt ist, resultiert die Feinstruktur a posteriori aus den Äusserungen im Interview. Zum anderen konnten aus den Ergebnissen der Interviews auch erste Tendenzaussagen zur Gewichtung der Entscheidungsmerkmale und zur Bedeutung regionaler Faktoren abgeleitet sowie die Vor- und Nachteile der Region Alpenrhein aus Sicht der Fach- und Führungskräfte ermittelt werden.

Darauf aufbauend kam im zweiten Schritt ein quantitatives Verfahren zum Einsatz. Ziel dieser quantitativen Befragung war es, aus der Vielzahl der im Rahmen der qualitativen Erhebung ermittelten Entscheidungsmerkmale die ausschlaggebenden Präferenzen festzustellen und diese in einer statistisch aussagekräftigen Präferenzstruktur abzubilden. Als Erhebungsverfahren wurde die onlinebasierte Befragung gewählt,

---

<sup>3</sup> Die Region Alpenrhein umfasst in der vorliegenden Studie die Schweizer Kantone Sankt Gallen (vor allem St. Galler Rheintal), Graubünden (vor allem Bündner Rheintal) Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden sowie das Fürstentum Liechtenstein.

in deren Mittelpunkt eine Conjoint-Analyse (Gustafsson et al. 2003) stand. Um eine möglichst grosse Anzahl von Merkmalen und deren Ausprägungen einbeziehen zu können, wurde die Adaptive Conjoint-Analyse (Backhaus et al. 2008) gewählt. Auf Basis des umfangreichen Kategoriensystems der qualitativen Erhebungsphase wurden die zentralsten regionalen und betrieblichen Merkmale und deren Ausprägungen ausgewählt, die als Kriterien in die Adaptive Conjoint-Analyse (ACA) eingehen. Insgesamt flossen so 10 Merkmale mit 35 Ausprägungen in die ACA ein. Die so erhobenen Daten wurden anschliessend mit SPSS statistisch ausgewertet, wobei nach der Berechnung der individuellen Nutzenparameter die Nutzen der Teilgruppen zu Mittelwerten aggregiert und einem Mittelwertvergleich (ANOVA) unterzogen wurden. An der Onlinebefragung beteiligten sich insgesamt 353 Fach- und Führungskräfte, die sich in folgende Gruppen einteilen lassen:

- 127 Fach- und Führungskräfte aus Unternehmen der Region Alpenrhein.
- 226 Fach- und Führungskräfte ausserhalb der Region Alpenrhein, wovon 57 Personen aus der restlichen Schweiz, 107 aus Deutschland und 60 aus Österreich stammten.<sup>4</sup>

Bei der Durchführung der Adaptiven Conjoint-Analyse durchlaufen die Befragten fünf Phasen (siehe Abbildung 1).

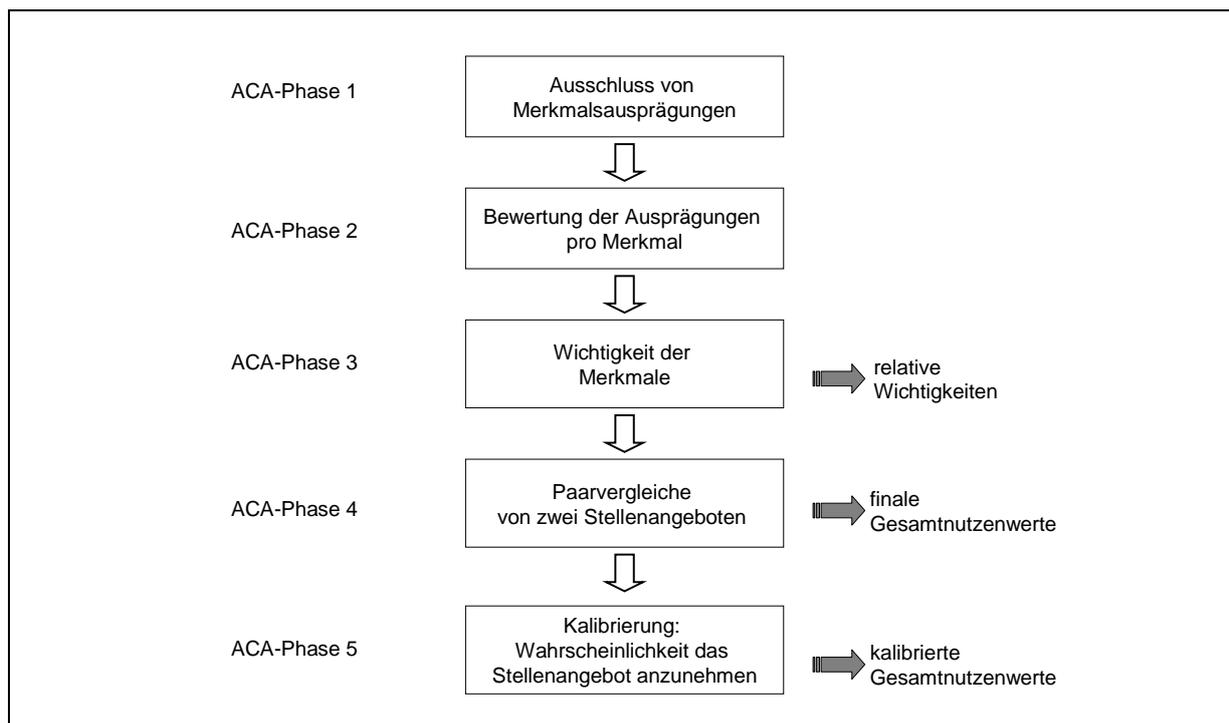


Abbildung 1: Ablauf der Adaptiven Conjoint-Analyse im Überblick

<sup>4</sup> Diese Fach- und Führungskräfte wurden über den Panel-Anbieter Toluna für die Online-Befragung rekrutiert.

## 4 Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Befragung

### 4.1 Entscheidungsrelevante Kriterien

Die leitfadengestützten Interviews mit den Fach- und Führungskräften zeigen, dass zahlreiche Faktoren – angefangen von der Entlohnung über das Image der Produkte bis hin zur regionalen Lebensqualität – die Arbeitgeberwahl beeinflussen und somit nicht ausschliesslich arbeitsplatzbezogene Merkmale eine Rolle spielen. Abbildung 2 stellt das Kategoriensystem mit den entscheidungsrelevanten Merkmalen einer Arbeitsstelle dar.

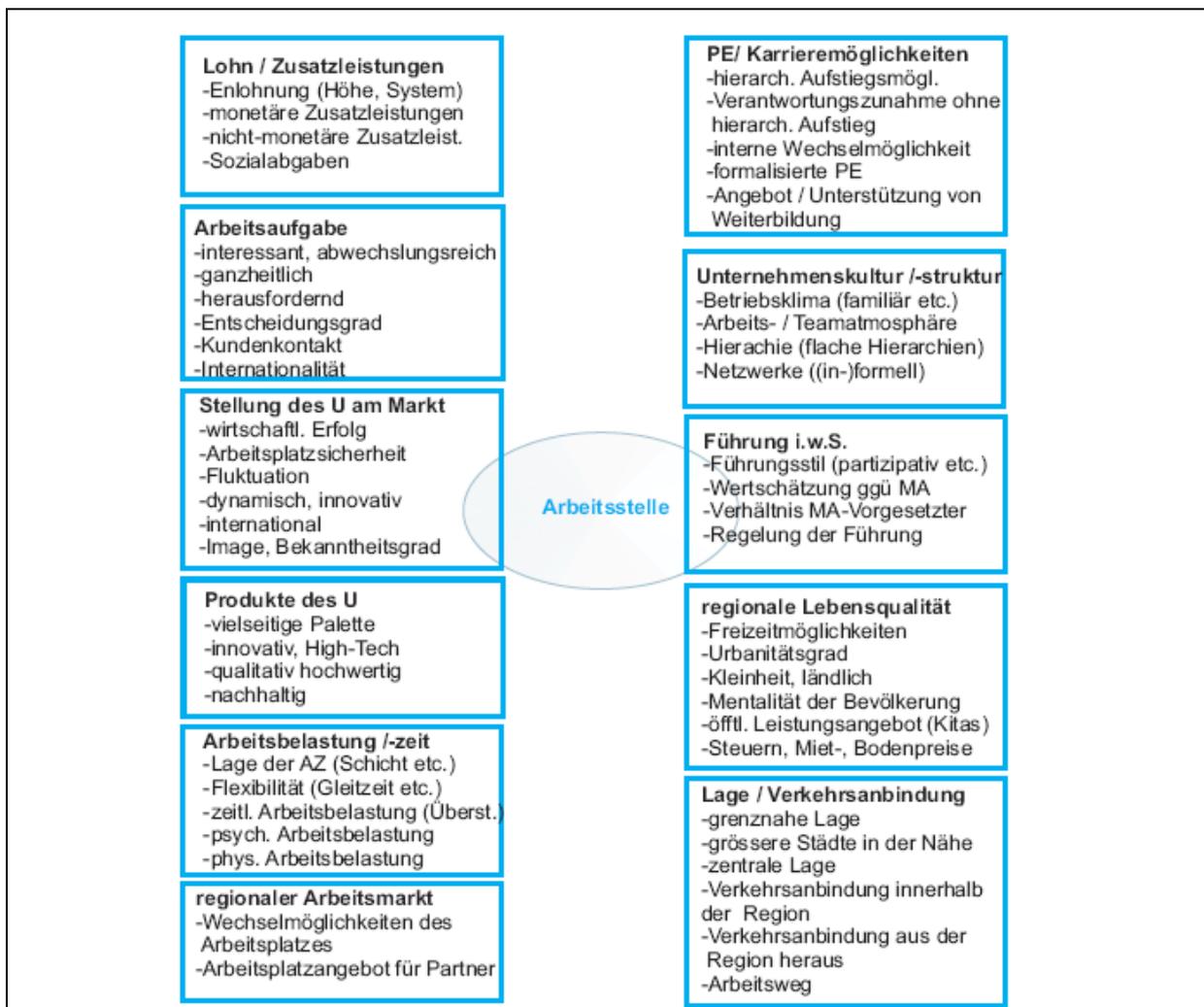


Abbildung 2: Kategoriensystem entscheidungsrelevanter Faktoren

Auch wenn bei der qualitativen Erhebung die Vielfalt der Entscheidungsdimensionen im Mittelpunkt steht, lassen sich aus den Interviews dennoch erste Tendenzaussagen zur Gewichtung der Kategorien für die Arbeitgeberwahl ableiten. Hier rangieren eine herausfordernde, vielseitige und ganzheitliche Arbeitsaufgabe und die damit verbundene Entscheidungsfreiheit, ein marktgerechtes Gehalt sowie die Unternehmenskultur und das Unternehmensimage als sicher, dynamisch und aufstrebend verbunden mit einem guten Markennamen der Produkte an vorderster Stelle. Diese generelle Einschätzung stimmt mit den genannten Hauptgründen für die Wahl des derzeitigen Arbeitgebers überein: „Ich kannte die Firma als wachsendes Unterneh-

men mit guter Zukunftsperspektive. Eine dynamische Firma mit einem sehr guten Team. (...) Das Fachgebiet war interessant sowie das Arbeitsklima gut“, so eine Führungskraft eines Betriebs mit rund 300 Beschäftigten.

Interessant ist zudem, dass sich die meisten Mitarbeitenden trotz grundsätzlicher Zufriedenheit mit ihrer derzeitigen Arbeitsstelle einen Unternehmenswechsel vorstellen können, sofern ihnen der neue Arbeitgeber ein besseres Angebot in Bezug auf den Arbeitsinhalt und das Aufgabengebiet sowie die Entwicklungsmöglichkeiten und das Gehalt unterbreitet. Dies deckt sich weitestgehend mit den Angaben der ehemaligen Mitarbeitenden, die das Unternehmen in der Region Alpenrhein hauptsächlich wegen fehlender interner Perspektiven und mangelhafter Entwicklungsmöglichkeiten verlassen haben: „Es war so, dass ich mich während meines Jobs auch weitergebildet habe im Bereich Betriebswirtschaft (...) Und ich muss schon sagen, dass ich im Grunde vorhatte, was draus zu machen und das ging in meinem Betrieb nicht“, so die Aussage einer Führungskraft, die ihren Betrieb verlassen hat. Dabei zeigt sich allerdings, dass die Arbeitskräfte Entwicklungsmöglichkeiten nicht nur mit einem hierarchischen Aufstieg assoziieren, sondern insbesondere in kleineren und mittleren Unternehmen horizontale Veränderungen im Blick haben. Solche werden beispielsweise durch einen Wechsel des Aufgabengebiets oder einem zunehmendem Verantwortungsgrad innerhalb derselben Stelle ermöglicht.

Eine klare Rangierung der entscheidungsrelevanten Merkmale konnte im zweiten Schritt mit der Adaptiven Conjoint-Analyse erreicht werden. Dort geben zunächst die relativen Wichtigkeiten Auskunft über die Reihenfolge der zehn einbezogenen Merkmale hinsichtlich ihres Beitrags zur Entscheidungsfindung. Wie in Abbildung 3 ersichtlich, stellt der Lohn inklusive Zusatzleistungen für alle Befragten eine sehr wichtige Entscheidungsgrundlage für eine Arbeitsstelle dar. Darüber hinaus ziehen die Arbeitskräfte insbesondere auch die Karrieremöglichkeit und Personalentwicklung im Unternehmen, die zeitliche und psychische Arbeitsbelastung sowie die Arbeitsaufgabe und die Lage und Verkehrsanbindung in ihre Entscheidungsfindung ein. Als weniger wichtig bei der Entscheidung für einen Arbeitsplatz werden das öffentliche Leistungsangebot sowie die Unternehmensposition am Markt gesehen.

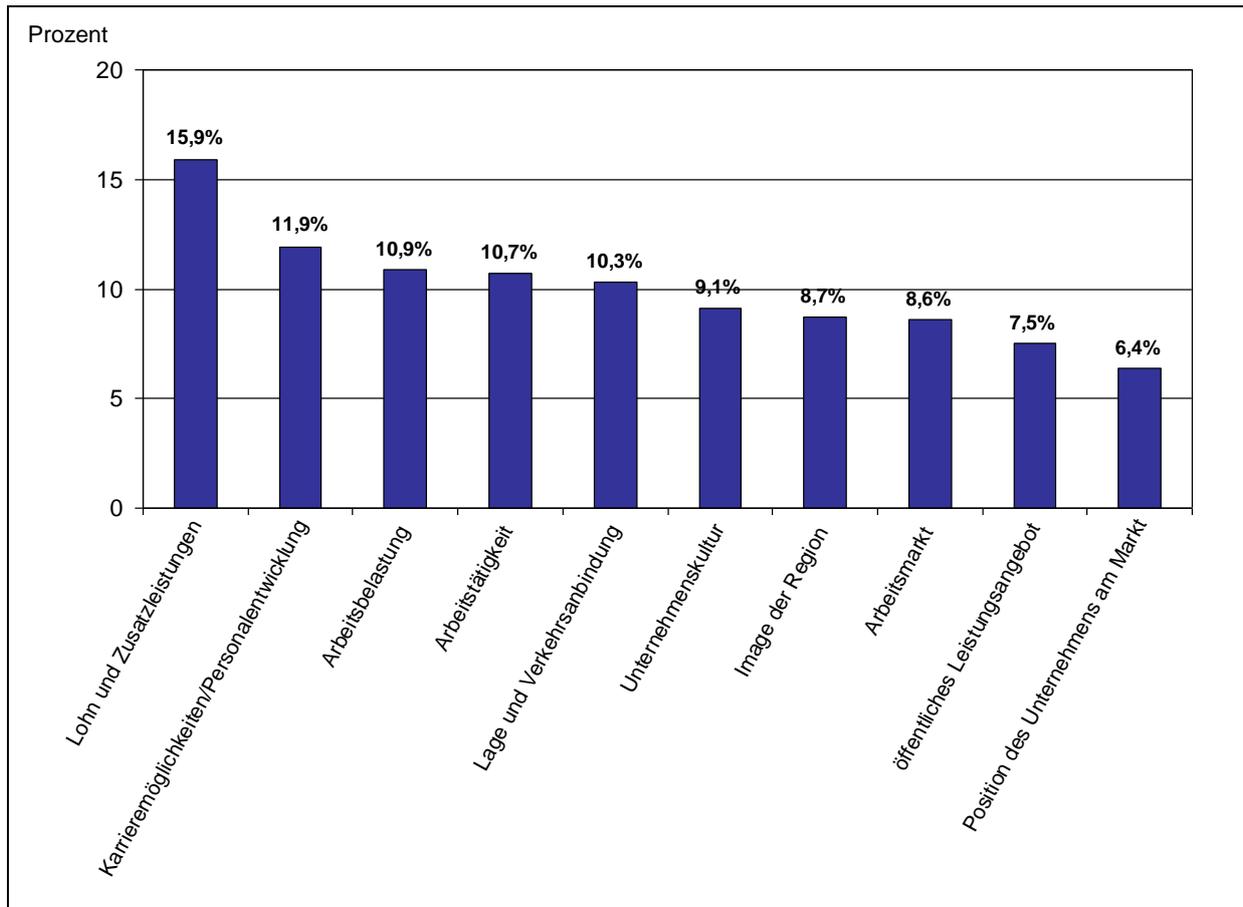


Abbildung 3: Relative Wichtigkeiten der Merkmale

Detailliertere Aussagen über die Präferenzstruktur liefern die kalibrierten Gesamtnutzenwerte, die alle 35 Merkmalsausprägungen in eine Rangfolge bringen. Diese Rangreihe ist so zu interpretieren, dass die erst genannten Ausprägungen den grössten Beitrag zum Präferenzurteil der Befragten leisten. Die „Top 10“ bilden folgende Merkmalsausprägungen:

1. Lohn und Zusatzleistungen überdurchschnittlich
2. interne Wechselmöglichkeiten in anderen Aufgabenbereich
3. gutes Verhältnis zu Vorgesetzten
4. gutes Image der Produkte
5. fachlich herausfordernde Arbeitsaufgabe
6. normale zeitliche Arbeitsbelastung
7. angenehmes Betriebsklima
8. direkte Kundenkontakte
9. breites Spektrum an Arbeitsaufgaben
10. wirtschaftlicher Erfolg des Unternehmens

## 4.2 Stellenwert der Region

Sowohl die qualitative wie auch die quantitative Untersuchung zeigen, dass die betrieblichen Kriterien bei der Arbeitgeberwahl dominieren: „Es geht natürlich vor allem um den Arbeitsplatz, doch die Gegend schadet sicher nicht. Leute, die direkt in den Bergen wohnen, das macht schon Eindruck. Doch der Grund, warum sich die meisten bei uns bewerben, ist die Stelle selbst“, so eine Führungskraft aus einem Betrieb in Appenzell-Ausserrhoden. Trotz dieser Dominanz der betrieblichen Aspekte sind die regionalen Faktoren bedeutsam.

In den persönlichen Interviews kristallisierte sich an mehreren Stellen heraus, dass der Unternehmensstandort die Arbeitgeberwahl beeinflusst. So geben fast alle Fach- und Führungskräfte in der Region Alpenrhein an, dass der Standort zur Entscheidung für ihren derzeitigen Betrieb beigetragen hatte. Die genannten Gründe sind vielfältig. Mitarbeitende, die entweder aus der Region Alpenrhein stammen bzw. schon länger hier leben, fühlen sich häufig mit der Region stark verbunden. Aber auch für Zuzügler stellt der Unternehmensstandort – und hier vor allem die schöne Landschaft mit den zahlreichen Outdoor-Freizeitmöglichkeiten - einen zusätzlichen Pull-Faktor dar: „Also auf alle Fälle positiv war, dass der Standort noch näher an den Bergen ist und man schneller in der Natur ist“, so eine aus Deutschland zugewanderte Führungskraft. Ähnlich verhält es sich bei der Frage nach der Wechselbereitschaft: etliche Befragte aus der Region Alpenrhein sind nur dann zu einem Arbeitgeberwechsel bereit, wenn dies keinen Wohnortwechsel nach sich zieht. Im Hinblick auf die regionale Verbundenheit unterscheiden sich die Befragten aus dem Alpenrhein nicht von den Interviewpartnern aus der restlichen Schweiz. Was nun die Befragten aus Deutschland betrifft, so spielt auch für sie der Unternehmensstandort eine Rolle bei der Arbeitgeberwahl. Wichtige Entscheidungskriterien sind dabei die Lebensqualität, der Freizeitwert, die Verkehrsanbindung und die soziale Infrastruktur. Allerdings ist bei dieser Stichprobe auch die Bereitschaft zum Wohnortwechsel tendenziell höher: Die Hälfte der Befragten kann sich vorstellen, in der Schweiz zu arbeiten und zu leben. Die Region Alpenrhein ist allerdings nur einem Drittel der Befragten bekannt.

Auch aus der quantitativen Erhebung lassen sich Aussagen zu der Bedeutung regionaler Faktoren ableiten. Als wichtig erweist sich hier das Merkmal »Lage und Verkehrsanbindung«, das mit einem Wert von 10.3 Prozent an fünfter Stelle unter den relativen Wichtigkeiten der zehn abgefragten Merkmale rangiert. Bei diesem Merkmal liefern insbesondere die Ausprägungen »grenznahe Lage« und »grössere Städte in der Nähe« einen Zusatznutzen, während den Verkehrsverbindungen verhältnismässig weniger Gewicht beigemessen wird.

Auch bei den kalibrierten Gesamtnutzenwerten rangieren diese beiden Merkmalsausprägungen mit den Rängen 14 und 19 unter den Top 20. Ebenfalls unter die Top 20 schafft es mit Rang 16 das arbeitsmarktbezogene Kriterium »Wechselmöglichkeiten des Arbeitsplatzes innerhalb der Region«, was auf die Bedeutung eines Arbeitsmarktclusters vor Ort aufmerksam macht. Das wird auch daran deutlich, dass die Bereitschaft zum berufsbedingten Wohnortwechsel eher niedrig bis mässig ausgeprägt ist (vgl. Abbildung 4). Auf einer Skala von 1 „niedrig“ bis 5 „hoch“ liegt der Mittelwert über alle Stichproben bei einem Wert von 2.8. Noch am ehesten würden die Befragten aus dem Alpenrhein einen Umzug in Kauf nehmen (2.9), während die Arbeitskräfte aus der restlichen Schweiz (2.5) und Österreich (2.4) kaum dazu bereit wären.

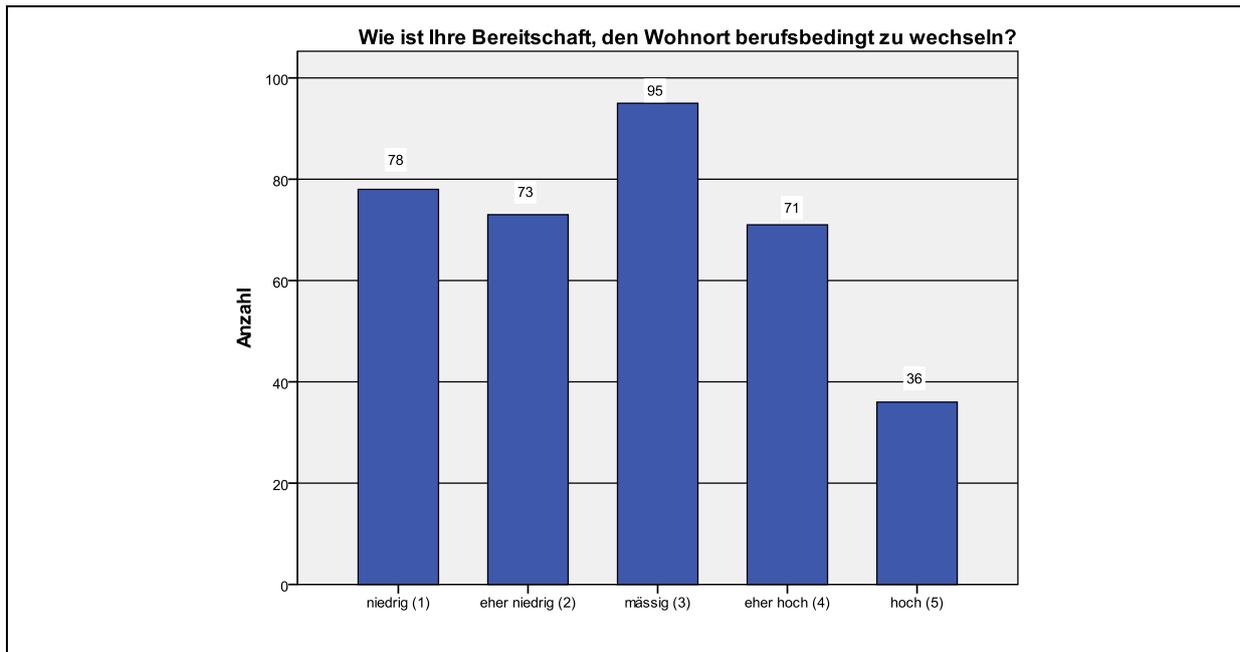


Abbildung 4: Bereitschaft zum berufsbedingten Wohnortwechsel

Zum anderen schätzen alle Befragten die regionale Verbundenheit mit ihrer aktuellen Wohn- und Arbeitsregion als eher hoch ein (vgl. Abbildung 5). Auf einer Skala von 1 „hoch“ bis 5 „niedrig“ liegt der Durchschnitt bei 3.9. Die stärkste Verbundenheit erreichen die Befragten aus der übrigen Schweiz mit einem Wert von 4.1.

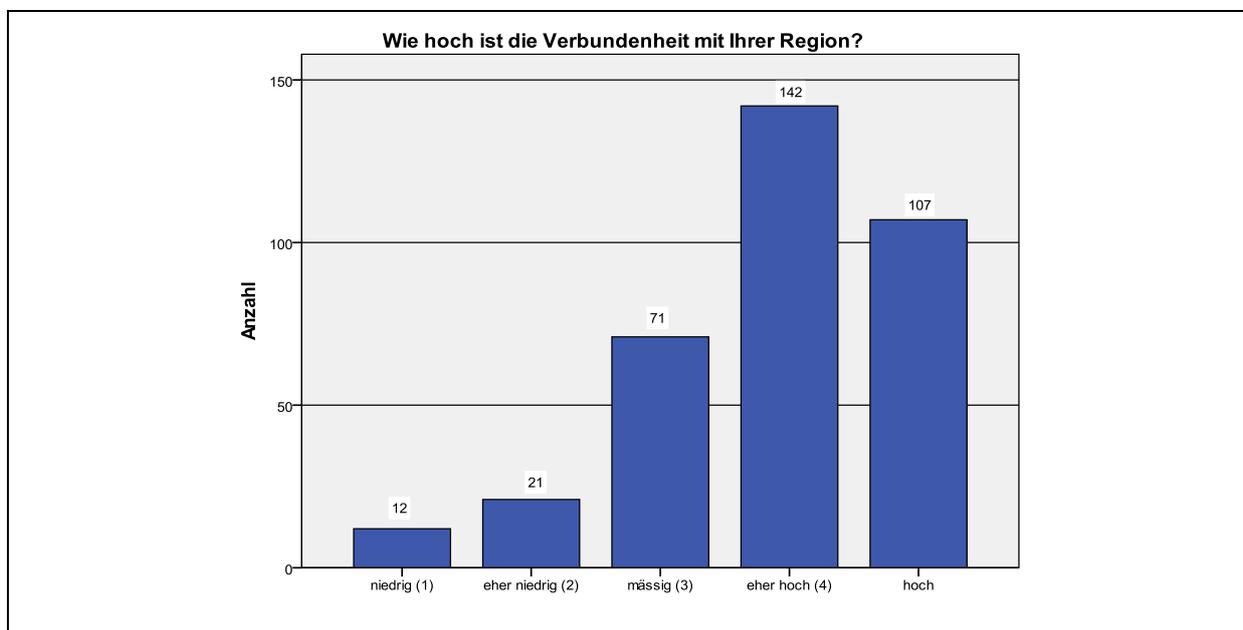


Abbildung 5: Regionale Verbundenheit

### 4.3 Vor- und Nachteile der Region Alpenrhein

Nicht-urbane Regionen werden für die Gewinnung von Fach- und Führungskräften als nachteilig erachtet (Hug 2008). Die qualitativen Interviews lassen Rückschlüsse zu, inwiefern dies für Arbeitnehmer der länglich geprägten Region Alpenrhein zutrifft.

Region Alpenrhein - Stärken	Region Alpenrhein - Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Landschaft, Natur</li> <li>- Hoher Outdoor-Freizeitwert (Skifahren, Wandern etc.)</li> <li>- Zentrale Lage in Europa / Vierländereck / grenznahe Lage</li> <li>- Geringe Lebenshaltungskosten (Lohnniveau im Verhältnis zu Steuer-, Sozialabgaben, Boden-, Mietpreise etc..)</li> <li>- Ländlich geprägt</li> <li>- Vielfältigkeit</li> <li>- hohe Lebensqualität</li> <li>- attraktives Wohnangebot</li> <li>- kurze Distanzen / kurzer Arbeitsweg</li> <li>- Verkehrsinfrastruktur (vor allem Individualverkehr)</li> <li>- Arbeitsmarkt im Verhältnis zu High-Tech-Unternehmen</li> <li>- Öffentliches Leistungsangebot (Kindertagesstätten, Schulen etc.)</li> <li>- Mentalität der Bevölkerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterentwickelte Grossstadtangebote (Shopping, Restaurants, Kultur etc.)</li> <li>- Verkehrsinfrastruktur (v.a. ÖV)</li> <li>- Periphere Lage (Randregion)</li> <li>- Eingeschränktes Arbeitsmarktcluster</li> <li>- Ländlich provinzieller Charakter</li> <li>- Lange Distanzen</li> <li>- Hohe Lebenshaltungskosten (Lohnniveau im Verhältnis zu Boden-, Mietpreise)</li> <li>- Mentalität der Bevölkerung</li> <li>- Image / fehlender Bekanntheitsgrad als Wirtschaftsstandort</li> <li>- Fehlende Aufenthaltsbewilligung für Liechtenstein</li> </ul>

Abbildung 6: Stärken und Schwächen der Region Alpenrhein

Die Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen in Abbildung 6 zeigt ein ausgewogenes Urteil. Als Vorteile wurden neben der schönen Landschaft besonders häufig die vielfältigen Outdoor-Freizeitmöglichkeiten und die zentrale Lage in Europa sowie die Grenznähe genannt: „Die Region hat aus meiner Sicht keine Nachteile und entspricht dem «Bilderbuch des Wohnens», wo man seine Work-Life-Balance voll ausleben kann“, so eine Führungskraft aus einem liechtensteinischen Betrieb. Ähnlich äussert sich eine Führungskraft aus einem Betrieb im Kanton St. Gallen: „Als Wohn- und Arbeitsort ist es sehr nahe an der Grenze gelegen, das ist sicher ein Vorteil. Dann sind die Nähe zu den Bergen wie auch zum See sehr attraktiv.“ Demgegenüber werden am häufigsten die fehlenden Grossstadtangebote thematisiert, wie etwa Einkaufsmöglichkeiten oder Kulturangebote, sowie die mangelhafte Verkehrsinfrastruktur – letzte insbesondere beim grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehr: „Es fehlt hier sicher eine Grossstadt. Die Entfernung zur nächsten wirklichen Grossstadt wird aber auch manchmal überschätzt. Schliesslich ist Zürich nur 1.5 Stunden weg, was ja gar nicht so weit ist. Wenn man eher städtisch ausgelegt ist, vermisst man vor allem kulturelle Entfaltungsmöglichkeiten. Und es wirkt hier schon alles sehr ländlich (...)“, so eine Fachkraft aus einem liechtensteinischen Unternehmen.

Die Einschätzung von Mitarbeitenden aus dem Alpenrhein unterscheidet sich dabei kaum vom Urteil der Befragten aus der restlichen Schweiz. Sie kennen alle die Region Alpenrhein und schätzen an ihr die vielen Freizeitmöglichkeiten sowie die schöne Landschaft. Als Hauptnachteile werden die ländliche Prägung und Abgeschiedenheit, der Dialekt und das geringe Kulturangebot genannt. Ein Umzug in diese Region kommt für die meisten Befragten nicht in Frage, wohingegen sie ein tägliches Pendeln zu einem Arbeitsplatz in der Region Alpenrhein nicht kategorisch ausschliessen.

Als regionale Pull-Faktoren, mit denen sich gezielt Fach- und Führungskräfte anwerben liessen, sehen die Befragten an erster Stelle den Arbeitsmarkt mit attraktiven Arbeitsplätzen und innovativen Unternehmungen, gefolgt vom Themenkomplex Natur und Outdoor-Freizeitmöglichkeiten.

## **5 Diskussion der Ergebnisse**

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die für die Arbeitgeberwahl relevanten Faktoren aus Sicht von Fach- und Führungskräften herauszuarbeiten. Aus dieser übergeordneten Zielsetzung wurden eingangs drei Detailfragen abgeleitet, auf die im Folgenden nochmals abschliessend eingegangen wird.

### **5.1 Hauptfaktoren für die Wahl eines Arbeitgebers**

Die Untersuchung zeigt, dass in erster Linie arbeitsplatzbezogene und betriebliche Faktoren die Arbeitgeberwahl beeinflussen. Die besonders hohe Bedeutung von tätigkeitsspezifischen Aspekten (z.B. ganzheitliche und abwechslungsreiche, fachlich herausfordernde Aufgabe) und den Entwicklungsmöglichkeiten kristallisiert sich sowohl bei der qualitativen als auch der quantitativen Erhebung heraus und deckt sich weitestgehend mit den Resultaten anderer Studien (Warr 2008, Grund 2009, Turban et al. 1993, Jurgensen 1978). Interessant in Bezug auf die Entwicklungsmöglichkeiten ist, dass die Mitarbeitenden nicht primär einen vertikalen Aufstieg fokussieren, sondern oftmals horizontale Veränderungen (z.B. Wechsel des Aufgabenbereichs, Verantwortungszunahme auf derselben Hierarchiestufe) im Blick haben, was der wirtschaftlichen Struktur der Schweiz mit ihrem hohen Anzahl an KMUs entgegenkommt. Fehlen dagegen interne Perspektiven, so führt dies zum Verlassen des Unternehmens. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit einer Untersuchung von PricewaterhouseCoopers (2008), bei der die präferierten Entwicklungspfade von Mitarbeitenden analysiert wurden.<sup>5</sup> Beinahe die Hälfte der Befragten wünscht sich eine Weiterentwicklung im eigenen Unternehmen, dabei die meisten durch einen Wechsel der Arbeitsfelder und -rollen. Demgegenüber möchte ein Drittel ihre Karriere dadurch vorantreiben, dass sie das Unternehmen wechseln.<sup>6</sup>

In der ACA sticht zudem die herausragende Bedeutung des Lohns inklusive Zusatzleistungen hervor, während das Gehalt bei den persönlichen Interviews eher als zweitrangig angesehen wurde. Dieser Unterschied lässt sich einerseits damit erklären, dass Befragte in persönlichen Interviews zu einem sozial erwünschten Antwortverhalten neigen und dementsprechend rein monetäre Kriterien weniger in den Vordergrund stellen. Andererseits kann das Lohnniveau auch als Grundbedingung angesehen werden, die zwingend erfüllt sein muss, damit eine Arbeitsstelle überhaupt in die engere Auswahl gelangt.

---

<sup>5</sup> Es wurden weltweit über 4'000 Beschäftigte befragt.

<sup>6</sup> Weitere 12 Prozent sind indifferent und wählen situationsbedingt denjenigen Pfad, der ihnen die schnellste Entwicklungsmöglichkeit bietet. Weitere 8 Prozent machen keine Angabe.

## 5.2 Bedeutung der regionalen Faktoren bei der Präferenzbildung

Die Untersuchung zeigt, dass regionale Faktoren, wenn auch nachgeordnet, ebenfalls die Arbeitsplatzwahl beeinflussen. Die untergeordnete Stellung der regionalen Faktoren kann sich daraus ergeben haben, dass sich die Befragten ausschliesslich auf die Stellenwahl konzentrierten und dabei den Arbeitsort als rein fiktiv betrachteten. Dass die regionalen Faktoren eher implizite als explizite Entscheidungskriterien sind, lassen auch die persönlichen Interviews vermuten. Die Befragten stellten bei den entscheidungsrelevanten Faktoren sehr differenziert auf betriebliche Faktoren ab und führen die Region zunächst nur als Standort per se auf. Weiter gilt es aber auch zu bedenken, dass insbesondere für Fach- und Führungskräfte vor Ort der Standort insofern relevant ist, als sie einen Arbeitsplatzwechsel ausschliesslich innerhalb der Region in Betracht ziehen.

Was nun die Gewichtung der regionalen Faktoren betrifft, erweisen sich vor allem die Lage und Verkehrsanbindung sowie der regionale Arbeitsmarkt als besonders wichtig. In den persönlichen Interviews wurden darüber hinaus weitere Standortfaktoren für die Arbeitsplatzentscheidung genannt. Das Spektrum reichte hier von weichen Standortfaktoren wie die offene Mentalität der Bevölkerung bis hin zu harten Standortfaktoren wie beispielsweise die Steuerbelastung natürlicher Personen. Besonderes Gewicht wird dabei aber vor allem der Landschaft und dem Freizeitwert zugeschrieben.

## 5.3 Bewertung der ländlichen Region Alpenrhein

Die Region Alpenrhein ist aus Sicht der Befragten durch zahlreiche Stärken und Schwächen gekennzeichnet, wobei aus Perspektive der in der Region ansässigen Fach- und Führungskräfte die Stärken tendenziell überwiegen und die Verbundenheit mit der Region eher hoch ist. Interessant ist insbesondere, dass auch die grenznahe Lage als zentraler Vorteil gewertet wird. Dies lässt den Schluss zu, dass die Befragten eine Region im Hinblick auf die für sie relevanten Lebensbereiche – Wohnen, Arbeiten und Freizeit – hinsichtlich ihrer Funktionserfüllung und unabhängig von Landesgrenzen bewerten.

Die These, dass ländliche Regionen per se bei der Gewinnung und Bindung von Fach- und Führungskräften benachteiligt sind, kann für das Untersuchungsgebiet Alpenrhein nicht bestätigt werden. Statt dessen zeigt sich in den differenzierten Bewertungen, dass typische ländliche Charakteristika wie etwa die intakte Natur oder die schöne Landschaft als Standortvorteile wahrgenommen werden. Selbst die periphere Lage der Region Alpenrhein wird von zahlreichen Fach- und Führungskräften nicht als Nachteil, sondern als Vorteil im Hinblick auf die Grenznähe zu Liechtenstein, Vorarlberg und Süddeutschland gewertet. Allerdings kommen die Vorteile nur unter der wichtigen Voraussetzung eines intakten Arbeitsmarktes mit attraktiven Arbeitsstellen zum Tragen, der ein wichtiger Pull-Faktor für die Gewinnung und Bindung von qualifizierten Beschäftigten darstellt.

## 6 Implikationen für die Regionalpolitik

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Untersuchungsergebnissen für die Regionalpolitik ableiten? Arbeitsplatzbezogene und betriebliche Faktoren sind die leitenden Entscheidungskriterien, wenn es um die Wahl einer Arbeitsstelle geht. Anders ausgedrückt, je innovativere und prosperierende Unternehmen eine Region beherbergt, die interessante Produkte herstellen und abwechslungsreiche sowie herausfordernde Arbeitsstellen anbieten, desto besser ist sie im »War for Talents« positioniert. Dies bedeutet, dass die Standortförderungs politik auch ein zentraler regionalpolitischer Bereich für die Gewinnung und Bindung von Fach- und Führungskräften ist, sofern sie schwerpunktmässig die Ansiedlung von leistungsstarken und dynamischen Unternehmen – kleine und mittelständische Betriebe ebenso wie Grossunternehmen – unterstützt und damit zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung und Innovationskraft beiträgt. Um allerdings überregional und sogar international auch als Wirtschafts- und Arbeitsmarktregion bekannt (oder anerkannt) zu werden, bedarf es zusätzlich eines professionellen Regionalmarketings, um einen komparativen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenzregionen zu erlangen.

„But jobs are not the whole story. People balance a host of considerations in making decisions on where to work and live“ (Florida 2000: 48). Aus diesem Grund ist es mit einer Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht getan, um ländliche Regionen für Fach- und Führungskräfte attraktiv zu machen. Statt dessen bedarf es einer umfassenden und nachhaltigen Raumentwicklung, welche die zentralen Lebensbereiche Arbeiten, Wohnen und Freizeit ihrer Bewohner umfasst. Aus der vorliegenden Untersuchung geht hervor, dass eine intakte Natur verbunden mit Outdoor-Freizeitangeboten als wichtiger Standortvorteil ländlicher Regionen wahrgenommen wird. Diese Stärken gilt es durch eine nachhaltige Umwelt- bzw. Landschaftspolitik sowie eine erlebnisorientierte Infrastrukturpolitik zu stärken. Darüber hinaus hat die Untersuchung auch gezeigt, dass die befragten Fach- und Führungskräfte ihren Aktionsradius im Spannungsfeld Arbeiten – Wohnen – Freizeit nicht an Landesgrenzen orientieren. Vor diesem Hintergrund darf auch die Regionalpolitik nicht an Staatsgrenzen halt machen, sondern muss gerade in grenznahen Regionen eine überregionale und damit internationale Vernetzung und Kooperation anstreben, um den Nachteil »periphere Lage« in den Vorteil »grenznahe Lage« zu transformieren.

### Literatur

Bigoness, W.J. (1988). Sex differences in job attribute preferences. In *Journal of Organizational Behavior* 9 (2), S. 139-147.

Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W. & Weiber, R. (2008). *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung* (12. Aufl.). Heidelberg.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2008). *KMU-Landschaft im Wandel. Analysen zur Betriebszählung 2005, durchgeführt durch das Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik (FEW-HSG)*. Neuchâtel.

Departement für Volkswirtschaft, Institutionen und Sicherheit (2004). *Wegziehen – Bleiben – Zurückkehren. Eine wissenschaftliche Studie der Arbeitsmarkt Betrachtung Wallis zur Abwanderung von Kompetenzen von Walliserinnen und Wallisern*. Sitten.

Egger, T., Stalder, U. & Wenger, A. (2003). *Brain Drain in der Schweiz. Die Berggebiete verlieren ihre hochqualifizierte Bevölkerung*. In *Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete*, Heft Nr. 176. Bern.

- Florida, R. (2000). *Competing in the Age of Talent: Quality of Place and the New Economy*. Working Paper. Pittsburgh.
- Florida, R. (2002). *The Rise of The Creative Class*. New York.
- Grund, C. (2009). Jobpräferenzen und Arbeitsplatzwechsel. *Zeitschrift für Personalforschung*, 23(1), S. 66-72.
- Gustafsson, A., Hermann, A. & Huber, F. (2003). *Conjoint Measurement. Methods and Applications* (3rd edition). Berlin, Heidelberg.
- Haug, S., & Sauer, L. (2006). Bestimmungsfaktoren internationaler Migration – ein Überblick über Theorien zur Erklärung von Wanderungen. In Informationszentrum Sozialwissenschaften (Hrsg.). *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst „Migration und ethnische Minderheiten“*, Band 1/2006. Bonn, S. 7-34.
- Herzberg, F., Mausner, B. & Synderman, B. (1959). *The Motivation to Work* (2. Aufl.). New York.
- Hug, M. (2008). *Fachkräftemangel im Mittelstand. Status quo, Ursachen und Strategien*. Haufe Studien Reihe. Freiburg.
- Jurgensen, C.E. (1978). Job preferences. What makes a job good or bad? In *Journal of Applied Psychology* 63 (3), S. 267-276.
- Kalter, F. (1997). *Wohnortwechsel in Deutschland*. Opladen.
- Konrad, A.M., Ritchie, E.J., Lieb, P. & Corrigan, E. (2000). Sex differences and similarities in job attribute preferences: A meta-analysis. In *Psychological Bulletin* 126, S. 593-641.
- Kröhnert, S. (2010). Migrationstheorien. In Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.). *Online-Handbuch Demografie*. Elektronische Ressource unter: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie.html> (Abruf vom 06. Juni 2010).
- Lacy, W.B., Bokemeier, J.L. & Shepard, J.M. (1983). Job attribute preferences and work commitment of men and women in the United States. In *Personnel Psychology* 36 (2), S. 315-329.
- Lebhart, G. (2002). *Internationale Migration: Hypothesen, Perspektiven und Theorien*. Diskussionspapier Nr. 19 der Humboldt-Universität zu Berlin.
- Lee, E. (1972). Eine Theorie der Wanderung. In Szell, György (Hrsg.). *Regionale Mobilität*, München, S. 115-129.
- Lowry, I.S. (1966). *Migration and Metropolitan Growth: Two Analytical Models*, San Francisco.
- Murphy, K.R. (1986). When your top choice turns you down: Effect of rejected job offers on the utility of selection tests. In *Psychological Bulletin*, 99, S. 128-133.
- Piore, M.J. (1979). *Birds of Passage. Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge.
- PricewaterhouseCoopers (2008). *Managing tomorrow's people. Millennials at work: Perspectives from a new generation*. International PricewaterhouseCoopers.
- regiosuisse (Hrsg.) (2010). *Die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz. Monitoringbericht 2009*. Bern.
- Rieder, S., Matti, D., Landis, F. & Peter, C. (2005). *Human Capital in European Peripheral Regions: Brain Drain and Brain-Gain*. Regionalbericht Zentralschweiz, Interreg III-Projektbericht. Luzern.
- Sjaastad, L.A. (1962). The costs and return of human migration, in: *Journal of Political Economy* 70 (5), S. 80-93.
- Stewart, J.Q. (1948). A Measure of the Influence of a Population at a Distance. In *Sociometry* 6, S. 63-71.
- Straubhaar, T. (2000). *Internationale Migration. Gehen oder Bleiben: Wieso gehen wenige und bleiben die meisten?* Diskussionspapier 111. Hamburg.

Straubhaar, T. & Wolter, A. (1997). Globalisation, International Labour Marktes and the Migration of the Highly Skilled. In *Intereconomics* 23 (4), S. 174-180.

Turban, D.B., Eyring, A.R. & Campion, J.E. (1993). Job attributes: Preferences compared with reasons given for accepting and rejecting job offers. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 66(1), S. 71-81.

Warr, P. (2008). Work values: Some demographic and cultural correlates. In *Journal of Occupational & Organizational Psychology*, S. 81, 751-775.

Whisler, R., Waldorf, B.S., Mulligan, G.F. & Plane, D. A. (2008). Quality of Life and the Migration of the College-Educated: A Life-Course Approach. In *Growth and Change* 39 (1), S. 58-94.

Zipf, G.K. (1946). The P1xP2/dHypothesis: On the Intercity Movement of Persons. In *American Sociological Review* 11, S. 677-686.

Zolberg, A.R. (1999). Matters of a State: Theorizing Immigration Policy. In Hirschman, C., Kasinitz, P., DeWind, J. (Hrsg.). *Handbook of International Migration: The American Experience*, New York, S. 71-93.

# Demografischer Wandel und Regionalentwicklung

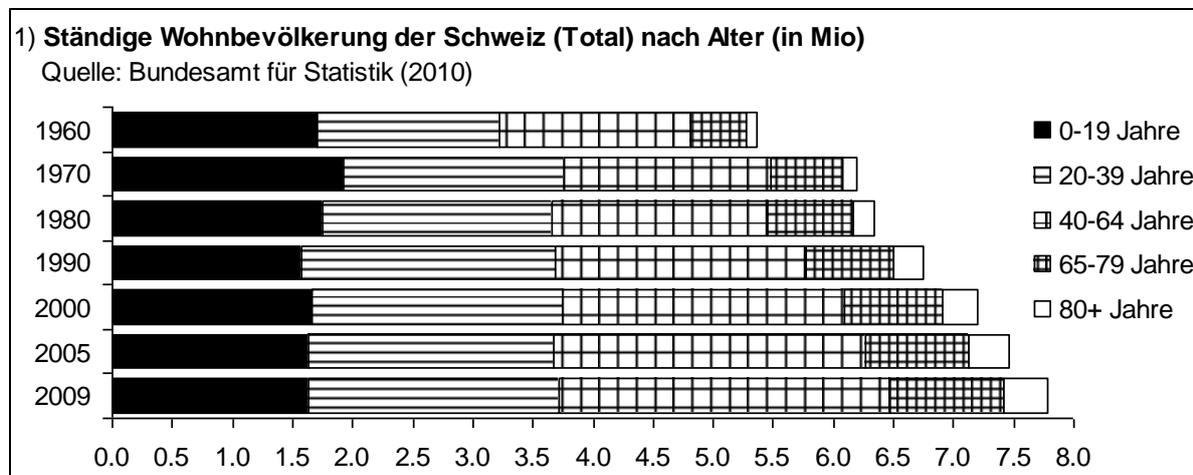
Daniel Matti, Interface Politikstudien Forschung Beratung

## 1 Einleitung

Schrumpft die Schweizer Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten? Diese Frage wurde in der Vergangenheit angesichts sinkender Geburtenraten oft gestellt. Ein erster Blick in die aktuellen Bevölkerungsstatistiken legt nahe, diese Frage mit nein zu beantworten. Die Schweizer Bevölkerung ist im vergangenen Jahrzehnt deutlich gewachsen: Per Jahresende 2009 betrug die ständige Wohnbevölkerung 7.79 Mio. Personen, 8.1% mehr als im Jahr 2000. Für die Zentralschweiz betrug das Wachstum in der gleichen Periode 8.4% (BFS, Superweb, vgl. Darstellung 1).

Bei der Betrachtung dieser quantitativen Zunahme besteht die Gefahr, zwei zentrale Komponenten der demografischen Entwicklung zu übersehen:

- Erstens beruht diese Zunahme demografisch betrachtet zu einem beträchtlichen Teil auf einem positiven internationalen Wanderungssaldo. Die Zahl der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung stieg in der Schweiz seit dem Jahr 2000 um über 20% auf heute 1.7 Mio. Personen.
- Und zweitens geht die Zunahme mit einer fortschreitenden Alterung in der Schweiz einher (vgl. Darstellung 1). Der Anteil der Personen ab 65 Jahren betrug 2000 noch 15.4%, Ende 2009 bereits 16.8%, und er wird weiter stark steigen.



Darstellung 1: Ständige Wohnbevölkerung der Schweiz (Total) nach Alter (in Mio.)

Damit rückt das Phänomen des demografischen Wandels vermehrt ins Zentrum der Öffentlichkeit und der Politik. Die Veränderungen betreffen verschiedenste aktuelle und künftige Handlungsfelder.<sup>1</sup> Ziel dieses Beitrags ist es demnach,

- eine Übersicht zu geben zum Stand und zur Entwicklung des demografischen Wandels in einer ausgewählten Region,
- zu reflektieren und konkretisieren, wie sich eine Region strategisch auf diese Herausforderungen vorbereiten kann,

<sup>1</sup> Siehe dazu auch: BFS (2010a); BFS (2009a); Schuler (2008:15ff).

- und ein transnationales Interreg-Projekt kurz vorzustellen, welches sich mit den Strategien zur Anpassung von Raumplanung und Regionalentwicklung an den demografischen Wandel im Alpenraum befasst.

Wir konkretisieren die genannten Ziele, in dem wir sie aus der Perspektive einer Region der Zentralschweiz beleuchten. Diese liegt im Fokus des Interreg-Projekts „DEMOCHANGE“.<sup>2</sup> Das Projekt will das Verständnis für den vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Einfluss des demografischen Wandels im Alpenraum verbessern und in zehn Modellregionen konkrete Strategien erarbeiten. Regionale Analysen und partizipativ aufgebaute Workshops in den Regionen dienen dazu, Anpassungsstrategien und Aktionspläne für andere Regionen im Alpenraum zu entwerfen. Die Übertragbarkeit und Anpassungsfähigkeit der entwickelten Strategien an regionale Besonderheiten wird besonders beachtet. Für die Verbreitung der erarbeiteten Strategien und Ergebnisse werden das transnationale Expertennetzwerk genutzt und zahlreiche regionale Workshops und internationale Konferenzen stattfinden.

Die folgenden Analysen sind im Rahmen von Demochange entstanden.

## **2 Demografischer Wandel in der Zentralschweiz**

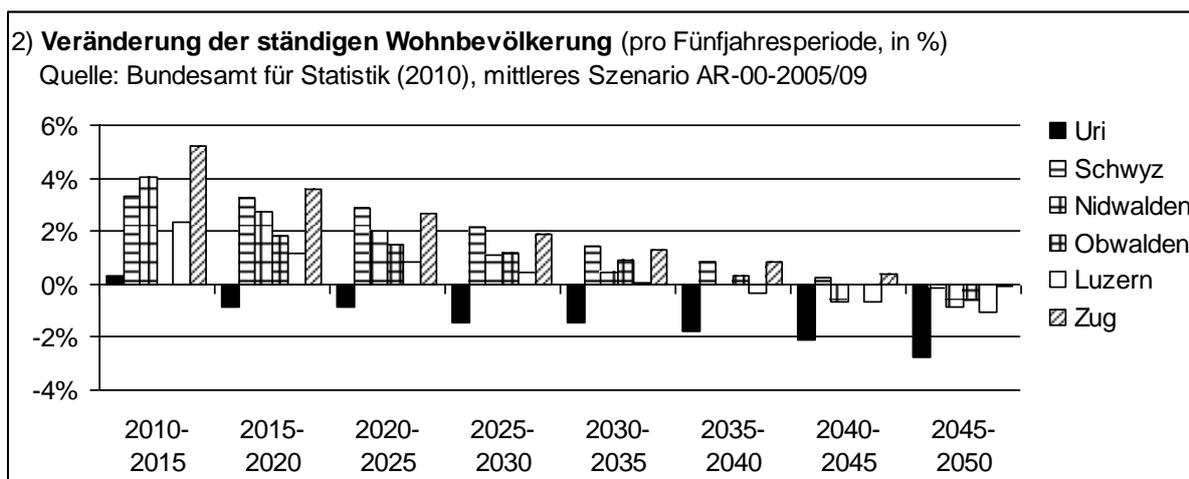
Die Zentralschweiz wird sich gemäss den demografischen Prognosen des Bundesamts für Statistik nicht homogen entwickeln. Ihre Eignung als Modellregion im Interreg-Projekt ist darum hoch, lassen sich doch so verschiedene Szenarien und Auswirkung beobachten.

### **2.1 Bevölkerungsentwicklung**

Die Zentralschweizer Wohnbevölkerung nimmt gemäss mittlerem Szenario des BFS zwischen 2010 und 2050 um rund 9% zu. Dabei werden die Kantone Zug (20%), Schwyz (16%) und Nidwalden (12%) stark, Obwalden (6%) und Luzern (5%) moderat wachsen, und Uri dürfte bis dahin Bevölkerung verlieren (-8%) (BFS, 2010b, vgl. Darstellung 2).

---

<sup>2</sup> Neben den Schweizer Projektpartnern Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern und der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit arbeiten elf Partner aus Deutschland, Österreich, Italien, Slowenien mit. Gefördert durch „Alpine Space Programm“ der Europäischen Kommission. Vgl. <http://www.demochange.org>.



Darstellung 2: Veränderung der ständigen Wohnbevölkerung (pro Fünfjahresperiode, in %)

Der grösste Teil des Wachstums erfolgt bis etwa 2035, danach stagniert die Bevölkerungszahl oder sie schrumpft. Auf Gemeindeebene werden die Unterschiede noch weniger homogen sein. Während attraktive Umlandgemeinden teilweise massive Bevölkerungsgewinne verzeichnen werden, können periphere (Klein-)Gemeinden bis 2050 beträchtliche Verluste der Wohnbevölkerung aufweisen. Die Bevölkerungsentwicklung verdeutlicht in Zukunft die Unterscheide in der Standortattraktivität der Zentralschweizer Kantone.

## 2.2 Altersstruktur

Die Altersstruktur in den Zentralschweizer Kantonen zeigt in den nächsten Jahrzehnten markante Entwicklungen. Die Anzahl Personen zwischen 65 und 79 Jahre wird in der Zentralschweiz bis 2040 um 72% steigen. Die Zahl der über 80 jährigen Personen verdoppelt sich gegenüber 2010 bis 2040 (+139%) und verdreifacht sich bis 2050 (+207%) (BFS, 2010c).

Demgegenüber steht eine um 12% sinkende Zahl jüngerer Personen unter 20 Jahre bis 2050. Relativ betrachtet stehen in der Zukunft also wesentlich mehr ältere Personen etwas weniger jüngeren Personen als heute gegenüber. Betrachtet man das Verhältnis von Jungen (0-19 Jahre) zur ältesten Gruppe (80 Jahre +), wird sich dieses von 5.2 (2010) auf 1.5 (2050) ändern. Der Altersquotient verdoppelt sich in jedem der sechs Zentralschweizer Kantone bis spätestens 2050, am stärksten zwischen 2020 und 2040.<sup>3</sup> Vom Phänomen der fortschreitenden Alterung ist die gesamte Zentralschweiz in beträchtlichem Ausmass betroffen.

## 2.3 Geburten, Sterbefälle, Wanderung

Die Gründe für die Veränderung der Altersstruktur sind bekannt. Die Geburtenziffer ist auf ein für die Bevölkerungsreproduktion zu tiefes Niveau gesunken (Schweiz 2008: 1.48), die Lebenserwartung bei Geburt wird nochmals leicht steigen und die Sterberate wird in den meisten Regionen die Geburtenrate übersteigen (BFS, Su-

<sup>3</sup> Altersquotient: Anzahl der 65-Jährigen und Älteren pro 100 20-64-Jährige.

perweb).<sup>4</sup> Angetrieben wird die Bevölkerungsentwicklung zahlenmässig vorwiegend durch einen positiven internationalen und/oder Binnen-Wanderungssaldo. Die Migration – und damit verbunden ein höherer Anteil ausländischer Wohnbevölkerung – wird in allen Regionen zu einem bedeutenden Faktor der Bevölkerungsentwicklung werden.

Mit den Wanderungen ist eine selektive Mobilität verbunden, besser bekannt unter dem Begriff Brain Drain. Regionen, Länder oder Arbeitgeber werben heute gezielt um hochqualifizierte Personen: „Dahinter steht die Überlegung, dass gut ausgebildete Personen ihr Wissen ausser in der Arbeitswelt auch in Bereichen wie Sport, Politik, Soziales oder Kultur einbringen. In diesem Zusammenhang wird auch von emotionaler Intelligenz oder von sozialem Kapital gesprochen“ (Rieder et al., 2009:51).<sup>5</sup>

## 2.4 Konsequenzen

Die Konsequenzen des demografischen Wandels in der Zentralschweiz werden regional vielfältig und unterschiedlich sein. Allen demografischen Phänomenen gemeinsam und typisch ist, dass sie bereits heute spürbar sind (Alterung, Geburtenziffer, Migration, partieller Arbeitskräftemangel), sich stetig verändern und eine hohe zeitliche Entwicklungspersistenz haben – vergleichbar einem Supertanker, welcher nach einem Steuerbefehl nur träge reagieren kann. Einige Bereiche wie die Migration peripheren Regionen oder die Nachfrageveränderung nach altersgerechtem Wohnraum sind heute in der Regionalpolitik noch kaum ein Thema. Die Phänomene des demografischen Wandels werden sich grösstenteils bis 2030/2035 beschleunigen, um sich dann voraussichtlich wieder zu verlangsamen. Der Altersquotient etwa verändert sich bis 2035 markant, dann beginnt er sich auf hohem Niveau einzupendeln.

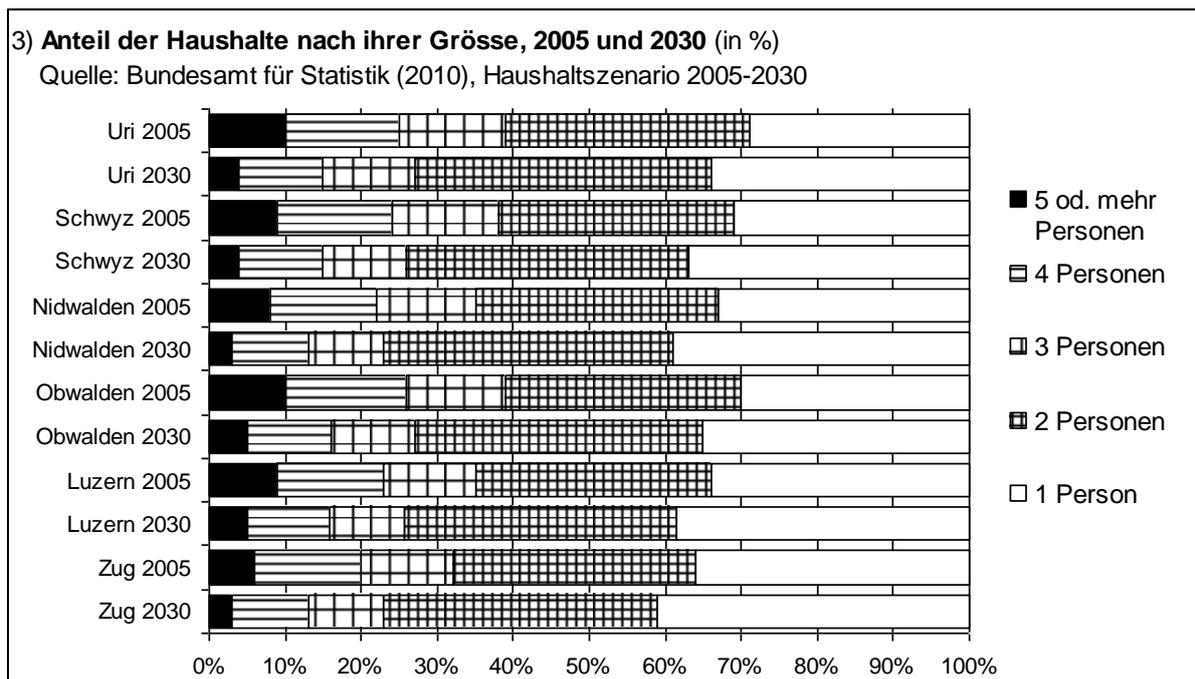
Deutlich wahrnehmbar wird der demografische Wandel in der Zentralschweiz durch die stark steigende Zahl der hochbetagten Bevölkerung und der Zugewanderten (v.a. aus dem EU-Raum).

Gleichzeitig werden in allen Zentralschweizer Kantonen die Haushaltgrössen abnehmen (vgl. Darstellung 3).

---

<sup>4</sup> In Nidwalden etwa dürfte ab 2025 der heutige Geburtenüberschuss von der erhöhten Sterberate aufgehoben und zunehmend stark negativ werden.

<sup>5</sup> Vgl. auch Interreg-III-B-Projekt „Human Capital in european peripheral regions. Brain-Drain Brain-Gain“: Coenen, (2007); sowie Frey, 2008.



Darstellung 3: Anteil der Haushalte nach ihrer Grösse, 2005 und 2030 (in %)

Die Zahl der Kleinsthaushalte mit einer oder zwei Personen wird bis 2030 stark steigen (z.B. im Kanton Luzern um 40%), während die Zahl der grösseren Haushalte mit vier oder mehr Personen in der Zeit deutlich abnimmt (-17%). Diese Entwicklung etwa hat Auswirkungen auf die Raumplanung, den Immobilienmarkt, den Verkehr, die Betagtenpflege usw. Weitere Konsequenzen wie beispielsweise auf die Sozialwerke, auf Integrationsanstrengungen oder auf die Alters- und Gesundheitspolitik usw. sind zu erwarten, sollen jedoch in diesem Beitrag nicht weiter verfolgt werden.<sup>6</sup>

Während die mit dem demografischen Wandel in den Regionen verbundene verstärkte Zuwanderung Integrationsbestrebungen verlangt, ist durch die fortschreitende Alterung eine umfassende Alterspolitik notwendig: Im Mittelpunkt stehen die Bereiche „Gesundheit und medizinische Versorgung, Wohnsituation und Mobilität, Arbeit und Übergang in den Ruhestand, wirtschaftliche Situation, Engagement und gesellschaftliche Partizipation“ (Bundesrat, 2007:i). In einem ersten Schwerpunkt sollen die oft noch vorhandenen Ressourcen und Leistungspotenziale der älteren Personen anerkannt und gefördert werden. In einer späteren Lebensphase geht es darum, auf die spezifischen Bedürfnisse der Senioren einzugehen und ihnen einen individuell gestaltbaren, würdigen letzten Lebensabschnitt zu ermöglichen (Bundesrat, 2007).

### 3 Demografischer Wandel: Bedeutung für die Regionalpolitik

Bedingt durch unterschiedliche Standortattraktivität wird der demografische Wandel periphere Regionen stärker treffen als Zentren oder suburbane Gebiete, welche für Zuzüger aus den Ballungsgebieten attraktiv sind. Die Folgen des demografischen Wandels können bestehende regionale Disparitäten gar verstärken. Dies wiederum

<sup>6</sup> Vgl. dazu u.a. Höpflinger, 2009; Groth, 2009; Weber, 2008:57.

fordert die Standortförderungs- und Regionalpolitik heraus (Von Stokar et al., 2009:8).

Im ländlichen Raum wird es wichtig sein, dass die für zentrale Funktionen kritische Masse an (Dienstleistungs-) Angeboten wie an Nachfragern oder Nutzern erhalten bleiben. Die kommunale, regionale oder gar interregionale Kooperation und die Vernetzung der Angebote werden an Bedeutung gewinnen (Wegelin, 2008:100f). In Einklang mit den Zielen der Neuen Regionalpolitik sind somit periphere Gebiete, zu denen der hier im Fokus stehende Alpenraum weitgehend zu zählen ist, aufgefordert, ihre Chancen und Profilierungsmöglichkeiten zu nutzen und wertschöpfungsstarke Initiativen oder Arbeitsplätze zu fördern. Gross/ Fagetti argumentieren zudem vehement dafür, ältere Personen als Chancen oder „Glücksfall“ anzusehen – verbunden mit zahlreichen Chancen für eine Region, etwa im Herstellen oder Anbieten altersgerechter Produkte oder Dienstleistungen (2008:89ff).

### **3.1 Zwei Grundstrategien: Anpassen und Gegensteuern**

Um auf den demografischen Wandel zu reagieren, sind grundsätzlich zwei Strategien denkbar:

*Anpassung:* Die Region passt sich dem demografischen Wandel an, in dem sie die Schrumpfung der Bevölkerungszahl und die fortschreitende Alterung akzeptiert und ihre Raumstruktur, Dienstleistungen und Infrastruktur darauf abstimmt.

*Gegensteuern:* Gemeinden versuchen aktiv Veränderungsprozesse zu antizipieren und Gegenstrategien zu entwickeln (zuwanderungs- und fertilitätsorientierte Politik) (Küpper, 2009:171).

Die erste Strategie der Anpassung ist in der Zentralschweiz noch kaum beobachtbar. Es dominiert die Strategie des Gegensteuerns. Die Gemeinden und Kantone wollen sich als Wohnstandort profilieren. In ihren Leitbildern finden sich die entsprechenden Hinweise. Eine weitverbreitete Strategie besteht darin, „junge Familien“ anzuziehen. Fraglich ist, ob solche Strategien aufgehen, wenn sie von allen oder den meisten Gemeinden verfolgt werden. Eine weitere Strategie des Gegensteuerns besteht im Ausbau des Wohnangebots. Dabei ist die Gefahr nicht auszuschliessen, dass eine wenig bedürfnisgerechte Vorgehensweise scheitert und die gesteckten Ziele nicht erreicht werden (etwa durch grosse Bautätigkeit, ohne die künftigen Bedürfnisse zu kennen).

Strategien bei der Migration bieten sich als zweite Möglichkeit an, auf den demografischen Wandel zu reagieren. Entscheidend wird sein, welche Ressourcen die Zuwanderer in eine Region bringen können, und wie diese in die Gesellschaft, Wirtschaft und Politik integriert werden können. Die Steuerung der Migration als Teil der Regionalpolitik ist aktuell noch wenig im Fokus der öffentlichen Politik.

An Hand der beiden Themen Landwirtschaft und Wohnen sollen nun in den folgenden Abschnitten die möglichen Auswirkungen des demografischen Wandels an je einem Beispiel konkretisiert werden und gezeigt werden, in welcher Art zukünftiger Handlungsbedarf bestehen könnte.

### 3.2 Demografischer Wandel in der Landwirtschaft in Nidwalden

In Nidwalden ist – erstens – eine Veränderung des landwirtschaftlichen Arbeitskräfteangebots zu erwarten: Weniger einheimische Junge als heute werden in der Landwirtschaft arbeiten. Sie werden zumindest teilweise durch zugewanderte Personen ersetzt werden müssen. Dies wird zu soziokulturellen Auswirkungen auf die heute noch weitgehend familiär geprägte Arbeits- und Lebensweise im ersten Sektor des Kantons führen. Zudem wird die verstärkte Migration den Kultur- und Wertewandel in der Landwirtschaft beeinflussen.

Zum Zweiten wird sich die Frage nach der Betriebsnachfolge stellen, da die Kinderzahl sinkend ist und sich die Generationenfolge verlängert. Unklar scheint, inwiefern sich dies auf die Entwicklung der Zahl und der Grösse der Betriebe auswirken wird.<sup>7</sup>

Drittens wird es „Sekundärfolgen“ durch einen allfälligen lokalen/regionalen Bevölkerungsrückgang oder durch eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur geben. Die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten und Leistungen wird sich verändern. Ältere Personen haben andere Bedürfnisse an die Landwirtschaft als eine junge Bevölkerungsschicht. Falls lokale Bevölkerungsrückgänge stattfinden, könnte dies auch zu fehlenden lokalen Absatzmöglichkeiten (etwa Direktvermarktung ab Hof) führen, was Anpassungen der Vertriebsstrukturen bedingen würde.

Insgesamt scheint es, dass die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung Nidwaldens durch zahlreiche Agrarreformen der vergangenen Jahrzehnte zu Flexibilität gezwungen worden ist. Der demografische Wandel könnte mithelfen, veraltete Strukturen aufzubrechen und Kooperationen aller Art, neue Vertriebsmodelle (beispielsweise Versandlösungen) und neue Angebote touristischer oder gesellschaftlicher Leistungen im weiteren Sinne zu fördern.<sup>8</sup>

Auf nationaler Ebene sind wenige Überlegungen zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landwirtschaft vorhanden, an denen sich lokale Strategien orientieren können. So ist die Frage bisher nicht beantwortet, ob und wie die Zielerreichung der traditionellen Landwirtschaftspolitik (Beitrag zu einer sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln, ökologisch nachhaltige Produktion in der Landwirtschaft, Pflege der Kulturlandschaft, Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes) durch den demografischen Wandel begünstigt oder gehemmt wird.<sup>9</sup>

### 3.3 Demografischer Wandel und Wohnen

Der demografische Wandel führt zu Veränderungen in der Nachfrage nach Wohnraum. Hohes Lebensalter führt zu verstärkter Fragilität (häufig ab etwa 80 Jahren), bedingt durch chronische Beschwerden und/oder funktionale Einschränkungen (Höpflinger 2009:27, nach Lalive d'Epinay/Spini, 2008). Hindernisfreie Wohnungen

---

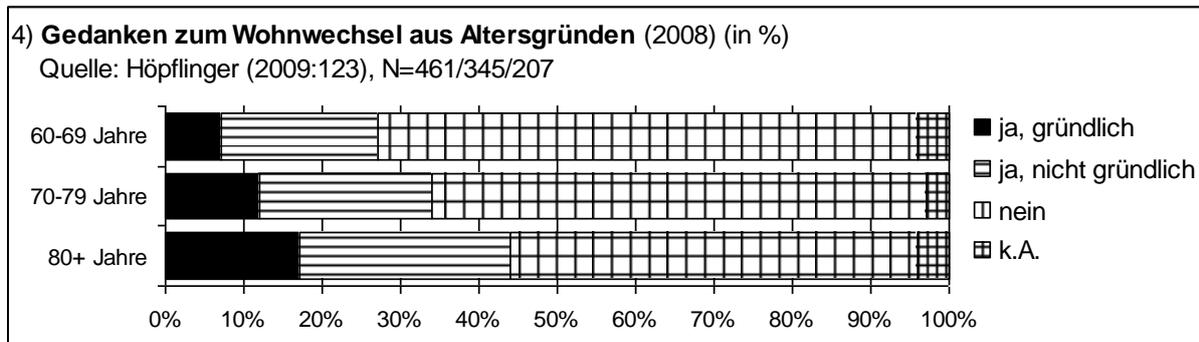
<sup>7</sup> Falls landwirtschaftliche Arbeitskräfte knapper werden und die noch höhere Mechanisierung erfordert, sind auch Auswirkungen auf das Landschaftsbild (Pflege der Kulturlandschaft, Vergandung) möglich, was wiederum die Standortattraktivität des Kantons beeinflussen dürfte.

<sup>8</sup> Fokusgruppengespräche im Rahmen des Interreg-Projekts weisen auf eine beachtliche Flexibilität der Nidwaldner Landwirte hin. Die langsamen Prozesse des demografischen Wandels dürften somit genug Zeit für Anpassungsstrategien lassen.

<sup>9</sup> Der demografische Wandel bleibt im Diskussionspapier des Bundesamts für Landwirtschaft „Land- und Ernährungswirtschaft 2025“ (BLW, 2010a) und im Agrarbericht 2010 (BLW, 2010b) unerwähnt.

steigern die Wohnzufriedenheit und die Selbständigkeit im Alter. In vielen Wohnungen werden Anpassungen für altersgerechtes Wohnen erforderlich.

Höpflinger (2009:123) legt dar, dass 52% der über 80 Jährigen sich noch nicht Gedanken zu einem Wohnwechsel aus Altersgründen gemacht haben (vgl. Darstellung 4). Auch wenn sie pflegebedürftig werden, möchten die meisten Menschen so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden wohnen (Gross/Fagetti, 2008:116).



Darstellung 4: Gedanken zum Wohnwechsel aus Altersgründen (2008) (in %)

Demografischer Wandel bedeutet damit regionalpolitisch für den Bereich Wohnen, dass die Gemeinden und Kantone mit einer veränderten Ausgangslage konfrontiert sind. Sie sind aufgefordert, sich Gedanken über das künftige Wohnangebot und wohnergänzende Dienst- und Pflegeleistungen zu machen. Die Anforderungen an die technische Ausgestaltung und Nachrüstung von Gebäuden (barrierefreies Planen und Bauen) verändern sich, und die Nachfrage nach wohnergänzenden Dienst- und Pflegeleistungsangeboten steigt. Es dürfte allerdings finanziell anspruchsvoll sein, ein entsprechendes Angebot aufzubauen. Nur ein Teil der Personen über 65 Jahre kann sich zudem eine solche Wohnung leisten. Die meisten betagten Personen bleiben so lange in ihren eigenen vier Wänden wohnen (meist bis etwa 85 Jahre), bis der äussere Druck einen Umzug erzwingt.

Es gibt heute schon zahlreiche Angebote von altersgerechten (barrierefreien) Wohnungen/Immobilien, wobei nicht alles bedarfsgerecht erstellt worden ist. Das Problem mit dem Bedarf nach altersgerechtem Wohnen ist somit schon lange erkannt. Die Gefahr könnte aber bestehen, dass Angebote am Markt vorbei entwickelt werden: Es müssen sowohl hoch- als auch tiefpreisige altersgerechte Wohnungen angeboten werden, damit der Bedarf der älteren Generation gedeckt wird.<sup>10</sup> Wesentlich ist das Bereitstellen von wohnergänzenden Dienstleistungsangeboten, allenfalls auch räumlich integriert.

Die öffentliche Hand tut sich schwer, den zukünftigen und durch den demografischen Wandel geprägten Anforderungen im Bereich Wohnen genügend Rechnung zu tragen. Dies obwohl zahlreiche Gemeinden (auch im Luzerner Seetal) den demografischen Wandel in ihren Leitbildern erwähnt haben. Für die Gemeinden verbleibt somit in diesem Bereich ein grosser Handlungsbedarf, welcher zum grösseren Teil in interkommunaler Kooperation angegangen werden sollte. Solche Strategien werden aber heute erschwert, beispielsweise durch die zukünftige Neuordnung der Pflegefinanzie-

<sup>10</sup> Vgl. auch Artikel in der Berner Zeitung vom 1.9.2010: „Alterswohnungen stehen oft leer“.

rung. Diese senkt den Anreiz, Wohnraum für ältere Menschen anzubieten aus Angst, später deren Pflegekosten mittragen zu müssen.<sup>11</sup>

Die Chancen, die sich für eine Gemeinde als Wohnstandort für ältere Personen geben, werden oft unterschätzt. Ältere Menschen helfen mit, das Steuersubstrat zu erhalten und die sozialen sowie gesellschaftlichen Ressourcen der Region zu stützen. Sie werden zunehmend zu einer bedeutenden Konsumentengruppe und damit auch Nachfragende regionaler Produkte und Dienstleistungen. Weitere Chancen ergeben sich aus der Notwendigkeit, vermehrt zentraler und verdichtet zu bauen oder zu sanieren. Damit kann bestehende Bausubstanz in Gemeinden aufgewertet und besser genutzt werden. Die regionalen Kooperationen in der Wohnangebotsplanung schliesslich unterstützen den ressourceneffizienten Mitteleinsatz der Gemeinden.

## 4 Schlussfolgerungen

Das DEMOCHANGE-Projekt hat erst eines der drei Jahre Laufzeit hinter sich. Trotzdem sollen an dieser Stelle erste Hinweise darauf gegeben werden, wie dem demografischen Wandel in regionalen Strategien Rechnung getragen werden könnte.

### 4.1 Problemwahrnehmung und partizipatives Handeln

Die ersten Erfahrungen im Rahmen des Interreg-Projekts haben verdeutlicht, dass der demografische Wandel in den Zentralschweizer Modellregionen zwar als Begriff bekannt und teilweise bereits in Leitbildern o.ä. integriert ist, jedoch kaum mit konkreten Inhalten verbunden werden kann. Für viele regionale Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist der demografische Zeithorizont zu lang, und die Auswirkungen sind zu diffus beziehungsweise sie treten zu langsam ein, als dass der demografische Wandel eine hohe Priorität in der Regionalentwicklung erhalten würde.

Für eine erfolgreiche Gestaltung von Strategien und Massnahmen ist demnach eine einheitliche Wahrnehmung des demografischen Wandels eine wichtige Voraussetzung, welche nicht selbstverständlich ist. Mit einem partizipativen Verfahren, welches auf zahlreichen Gesprächen, Gruppendiskussionen, regionalen Workshops und Konferenzen beruht, versucht das Interreg-Projekt dem Rechnung zu tragen. Ein Erfolgsfaktor ist es, regional verankerte Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in diesem Prozess integrieren und die möglichen Auswirkungen auf die einzelnen Politikbereiche wie Raumplanung oder Landwirtschaft beispielhaft konkretisieren zu können.

Die Entwicklung von Strategien kann grundsätzlich auf zwei Arten in die Region getragen werden: Entweder wird er in eine oder mehrere bestehende Strukturen (Organisationen) neu hineingetragen und dort neu berücksichtigt, oder eine neue Organisation (Arbeitsgruppe, Verwaltungsstelle) kümmert sich als Querschnittsaufgabe um dieses Thema. In den Zentralschweizer Interreg-Modellregionen werden beide Ansätze verfolgt: In Nidwalden wurde eine neue Steuergruppe mit Vertretenden der Behörden und weiteren Stakeholdern eingesetzt, und im Luzerner Seetal konnte der demografische Wandel in die bestehende Projektgruppe Zentrumsentwicklung Hochdorf integriert werden.

---

<sup>11</sup> Ab 2011; gemäss Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13.6.2008.

## 4.2 Kommunales Handeln, regionale Kooperation

Jede Gemeinde hat im schweizerischen System des Föderalismus eigene Handlungsmöglichkeiten und kann selbst Initiativen ergreifen und aktiv werden. Kommunales Handeln erfordert daher vermehrte Koordination bei überregionalen Aufgaben, wie sie etwa im Bereich Wohnen auf Grund des demografischen Wandels vermehrt auf die Gemeinden zukommen werden. Eine Stärke dieses Gemeindeföderalismus ist es, dass einzeln handelnde Gemeinden auch verschiedenartigste Lösungen entstehen lassen, worunter sich geplant – oder durch Versuch und Irrtum – auch weiter verwendbare „good practice“-Vorgehen befinden können.<sup>12</sup> Im Rahmen der regionalen Kooperation oder durch transnationale Projekte wie Interreg soll sichergestellt werden, dass diese Beispielvorhaben auch weiterverbreitet werden.

Der demografische Wandel wird, wie oben in aller Kürze dargestellt, Auswirkungen auf fast alle Politikbereiche haben. Er wird damit die Bedeutung eines sektorübergreifenden Querschnittsthemas einnehmen, dem sich wenige Akteure zukünftigen Planungen verschliessen sollten. Im Rahmen der Diskussionen im Interreg-Projekt tauchte deshalb die Idee einer regionalen „Fachstelle demografischer Wandel“ auf, welche als Anlaufstelle für Fragen zu sektoriellen Analysen oder Auswirkungen des demografischen Wandels eine prüfenswerte Möglichkeit darstellen könnte.

### Literatur

Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2010a). Land- und Ernährungswirtschaft 2025. Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik. Bern.

Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2010b). Agrarbericht 2010.

Bundesamt für Statistik BFS (2010a). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik BFS (2010b). Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton gemäss mittlerem Szenario AR-00-2005/09.

Bundesamt für Statistik BFS (2010c). Ständige Wohnbevölkerung am Jahresende nach Geschlecht und Alter nach dem Szenario AR-00-2005/09. Superweb. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik BFS (2009a). Demografisches Porträt der Schweiz. Ausgabe 2009. Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik BFS. Superweb.

URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/onlinedb/superweb.html>.

Bundesrat (2007). Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003. Bern.

Coenen, Frans H.J.M. (2007). Summary of the conclusions. Human capital in European peripheral regions; Brain drain and Brain gain. Interreg IIIB project, Universiteit Twente, CSTM Series Studies and Reports No. 335. Twente: Universiteit Twente.

Frey, R.L. (2008). Für eine Enttabuisierung der Abwanderung. Inputreferat. In: Delbiaggio, K. (Hrsg.). Demografischer Wandel und die Konsequenzen für die Raumentwicklung in der Schweiz. Luzern: IBR Hochschule Luzern – Wirtschaft, S. 61.

Gross, P. & Fagetti, K. (2008). Glücksfall Alter. Alte Menschen sind gefährlich, weil sie keine Angst vor der Zukunft haben. Freiburg im Breisgau.

<sup>12</sup> Vgl. zu „Föderalismus als Labor“: Linder, 2005.

- Groth, H. (2009). Die Schweiz und ihre Demografie. WDA Forum No. 2009/3. The WDA – HSG Discussion Paper Series on Demographic Issues. St. Gallen.
- Höpflinger, F. (2009): Age Report 2009. Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter. Zürich: Seismo Verlag.
- Küpper, P. (2009). Regionale Reaktionen auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen: Ergebnisse einer deutschlandweiten Befragung. In Raumforschung Raumordnung 2010. Hamburg: Springer-Verlag, S. 68, 169-180.
- Lalivie d'Epina C. & Spini D. (2008). Les années fragiles. La vie au-delà de quatre-vingt ans. Laval: Les Presses de l'Université Laval.
- Linder, W. (2005). Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt.
- Rieder, S., Peter, C., Matti, D. & Müller, E. (2009). Demografischer Wandel in ruralen Räumen. Das Beispiel des Brain-Drain Brain-Gain. Referat. In Egli, H. (Hrsg.). Tagungsband. Forschungsmarkt regionsuisse & Tagung Regionalentwicklung 2009. Forschen für die Neue Regionalentwicklung. Luzern: IBR Hochschule Luzern – Wirtschaft.
- Schuler M. (2008). Die regionale Differenzierung des Bevölkerungswachstums in der Schweiz. Inputreferat. In Delbiaggio, K. (Hrsg.). Demografischer Wandel und die Konsequenzen für die Raumentwicklung in der Schweiz. Luzern: IBR Hochschule Luzern – Wirtschaft.
- Von Stokar, T., Marti, C. & Marti, P. (2009). Demografischer Wandel und Regionalentwicklung. Schlussbericht. Zürich: Infrac. Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Weber, W. (2008). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Bern.
- Wegelin, F. (2008). Konsequenzen für die Raumentwicklung und Raumforschung. Inputreferat. In Delbiaggio, K. (Hrsg.). Demografischer Wandel und die Konsequenzen für die Raumentwicklung in der Schweiz. Luzern: IBR Hochschule Luzern – Wirtschaft.



# Event-Scorecard und strategisches Event-Management-System

*Christian Höchli, Rütter+Partner*

*Heinz Rütter, Rütter+Partner*

*Jürg Stettler, Institut für Tourismuswirtschaft, Hochschule Luzern – Wirtschaft*

## 1 Abstract

Für viele Destinationen sind Events in den letzten Jahren zu einem wichtigen Bestandteil des touristischen Angebots geworden (Müller, 2008). Immer mehr Städte und Tourismusregionen versuchen, Veranstaltungen gezielter zu fördern und sich strategisch als Event-Destinationen zu positionieren. Die Durchführung und vor allem die finanzielle Unterstützung von Grossveranstaltungen durch die öffentliche Hand sind jedoch oftmals umstritten. Einerseits weil der Nutzen einer Grossveranstaltung für die Gesellschaft schwer zu erkennen ist. Andererseits weil sie auch erhebliche Belastungen der lokalen Bevölkerung und der Umwelt mit sich bringen. Instrumente, die eine systematische Analyse der Wirkungen von Veranstaltungen ermöglichen, können dazu beitragen, die Konflikte zu entschärfen. Darüber hinaus würden solche Instrumente den touristischen Destinationen helfen, die Förderung von Veranstaltungen systematisch zu steuern und damit den Mix von Veranstaltungen gezielt zu beeinflussen.

Im Rahmen mehrerer Forschungsprojekte des Instituts für Tourismuswirtschaft (ITW) der Hochschule Luzern und der Firma Rütter+Partner wurden im Verlauf der letzten Jahre zwei solche Instrumente entwickelt – die Event-Scorecard (ESC) und das *Event-Management-System (EMS)*. Die Event-Scorecard (ESC) ermöglicht eine Erfassung regionalwirtschaftlicher Wirkungen von Grossveranstaltungen. Die ESC belässt es jedoch nicht nur bei der Analyse von wirtschaftlichen Wirkungen, sondern zeigt auch ökologische und soziale Effekte der Veranstaltung auf. Für das strategische Eventmanagement wurde auf der Basis der Event-Scorecard das Event-Management-System (EMS) entwickelt. Dieses ermöglicht indikatorenbasiert die Beurteilung von Veranstaltungen entlang der strategischen Ziele einer Destination. Die ESC wird bereits seit vielen Jahren bei mehr als einem Dutzend Kultur- und Sportveranstaltungen erfolgreich in der Praxis eingesetzt (z.B. Engadiner Skimarathon, Lauberhornrennen, Heidi Musical, UEFA EURO 2008, Eishockey WM 2009). Ferner wurden mit Hilfe der ESC auch die Wirkungen der UEFA EURO 2008 geschätzt. Das Event-Management-System wurde in Zusammenarbeit mit der Destination Engadin St. Moritz und mit Unterstützung des KTI entwickelt und wird nun auch in der Praxis angewandt. Das EMS, das modular aufgebaut ist, soll künftig auch in weiteren Destinationen eingesetzt werden.

Der vorliegende Artikel stellt die zwei Instrumente und deren Methodik anhand von zwei Fallbeispielen vor.

## 2 Einleitung

Pro Jahr werden in der Schweiz rund 230'000 Sportveranstaltungen und eine grosse Zahl weiterer kultureller Veranstaltungen durchgeführt (Stettler et al., 2008). Während viele dieser Anlässe sehr klein sind und vor allem ein lokales Publikum ansprechen, erreichen Grossanlässe auch ein Publikum, ausserhalb der Landesgrenzen. Veranstaltungen beziehungsweise „Events“ werden daher als wichtiges Element des modernen touristischen Angebots einer Destination gesehen (Müller, 2008) und dies nicht ohne Grund: Events ziehen Publikum an - sie sind deshalb wichtige Stützen der Gästefrequenzen für die lokale Gastronomie und Hotellerie und können mit einer geschickten Terminplanung dem Gastgewerbe zu einer ausgeglicheneren Auslastung und damit zu einer zusätzlichen Wertschöpfung verhelfen. Zudem profitieren auch andere Wirtschaftszweige der Region direkt von der Durchführung von Events (z.B. Detailhandel, Transportgewerbe etc.). Die Wirkungen gehen jedoch über den eigentlichen Event hinaus. Häufig verknüpfen Gäste den Besuch einer Veranstaltung mit weiteren Aktivitäten in der Region. Ein Teil der Event-Besucher, namentlich aus dem Ausland, kommt wegen der Veranstaltung zudem häufig zum ersten Mal in die Stadt bzw. die Region. Ein Teil dieser „Neukunden“ dürfte auch später wieder anreisen, sofern ihnen das Event und die Region gefallen hat. Zweitens verhilft die Medienpräsenz des Events der Destination zu einer Werbepattform und trägt auch zur Imagebildung bei. All diesen Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile gegenüber. Einerseits führen Grossveranstaltungen häufig zu Belastungen der Umwelt und der lokalen Bevölkerung (Kägi, 2004). Zudem sind viele Veranstaltungen auf die Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen. Insbesondere der letzte Punkt wird immer wieder kontrovers diskutiert.

Über die Betrachtung der Wirkungen einzelner Events hinaus geht der Entscheidungsprozess vieler grösserer Destinationen, die von einer Vielzahl von Veranstaltungen für Unterstützung angefragt werden. Mit dem steigenden Gewicht von Events im allgemeinen Destinationenmanagement fliessen auch mehr Mittel in die Förderung und die Finanzierungsentscheide erhalten mehr Aufmerksamkeit. Damit steigt auch das Bedürfnis, für die Entscheidungsprozesse eine objektive und transparente Grundlage zu schaffen. Zudem kann damit die Auswahl der unterstützten Events besser auf die strategischen Ziele des Destinationsmanagement ausgerichtet werden.

Instrumente, die eine seriöse Beurteilung der positiven und negativen Wirkungen von einzelnen Events ermöglichen, sind eine wichtige Hilfe zur Schaffung der notwendigen Grundlagen zur Diskussion von Bewilligungen und Unterstützung durch die öffentliche Hand (Bieger et al., 2005). Mit der *Event-Scorecard (ESC)*, die durch das Institut für Tourismuswissenschaften (ITW) der Hochschule Luzern und der Firma Rütter+Partner entwickelt wurde, besteht ein praxiserprobtes Instrument, welches die Methoden zur Beurteilung der *Wirkungen von einzelnen Events* bietet. Dies ist ein geeignetes Mittel für Organisatoren, welche die Wirkungen einer Veranstaltung analysieren möchten, sei dies zu PR Zwecken oder zur Legitimation von Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand.

Im Rahmen eines weiteren KTI-Projektes und in Zusammenarbeit mit Engadin St. Moritz Tourismus wurde für das strategische Eventmanagement in der Folge ein zweites Instrument, das *Event-Management-System (EMS)*, entwickelt. Dieses stützt sich in der Beurteilung der Events stark auf die Event-Scorecard ab, integriert jedoch

darüber hinaus strategische Überlegungen des Standortmanagements und ermöglicht eine *indikatorenbasierte Beurteilung und Steuerung des Gesamtportfolios von Veranstaltungen* in einer touristischen Destination. Dies ermöglicht es einer Destination, das Veranstaltungsportfolio besser auf die übergeordneten *Destinationsstrategien* abzustimmen und die Veranstaltungen gezielter auch zur Profilierung und Schärfung des Images zu nutzen. Beide Instrumente, die Event-Scorecard wie auch das Event-Management-System, konnten bereits in der Praxis erfolgreich eingesetzt werden.

Im Folgenden Beitrag werden die beiden Instrumente vorgestellt und anhand von Fallbeispielen illustriert.

### 3 Event-Scorecard

Um die vielfältigen Wirkungen von Grossveranstaltungen im Bereich der drei *Nachhaltigkeitsdimensionen* zu erfassen, sind sorgfältige eventbezogene Untersuchungen notwendig. Dafür wurde im Rahmen eines KTI-Forschungsprojektes und mit Unterstützung des BASPO und von Swiss Olympic wie bereits erwähnt die Event-Scorecard ([www.event-scorecard.ch](http://www.event-scorecard.ch)) mit einer *standardisierten Erfassungsmethodik, Auswertungsmodellen* und *Berichterstellung* entwickelt. Dabei können die Wirkungen von Veranstaltungen auch *ex ante* – d.h. bereits in der Planungsphase ermittelt werden. Bei *ex post-Analysen* werden empirische Untersuchungen (Befragung von Veranstalter, Event-Unternehmen, Besucher und allenfalls Helfer und Bevölkerung etc.) durchgeführt. Die empirischen Erhebungen können aber auch zur Vereinfachung der Analyse mit statistischen Erfahrungswerten kombiniert werden, womit der Aufwand und die Kosten minimiert werden. Zu erwähnen ist auch, dass mittels eines *Event-Faktors* sichergestellt wird, dass nur jener Teil der ökonomischen und ökologischen Effekte der Personen den einzelnen Veranstaltungen zugerechnet wird, welcher tatsächlich auf die Veranstaltung zurückzuführen ist. Dank der standardisierten Methodik können Wirkungen von Grossanlässen effizient und kostengünstig ermittelt werden.

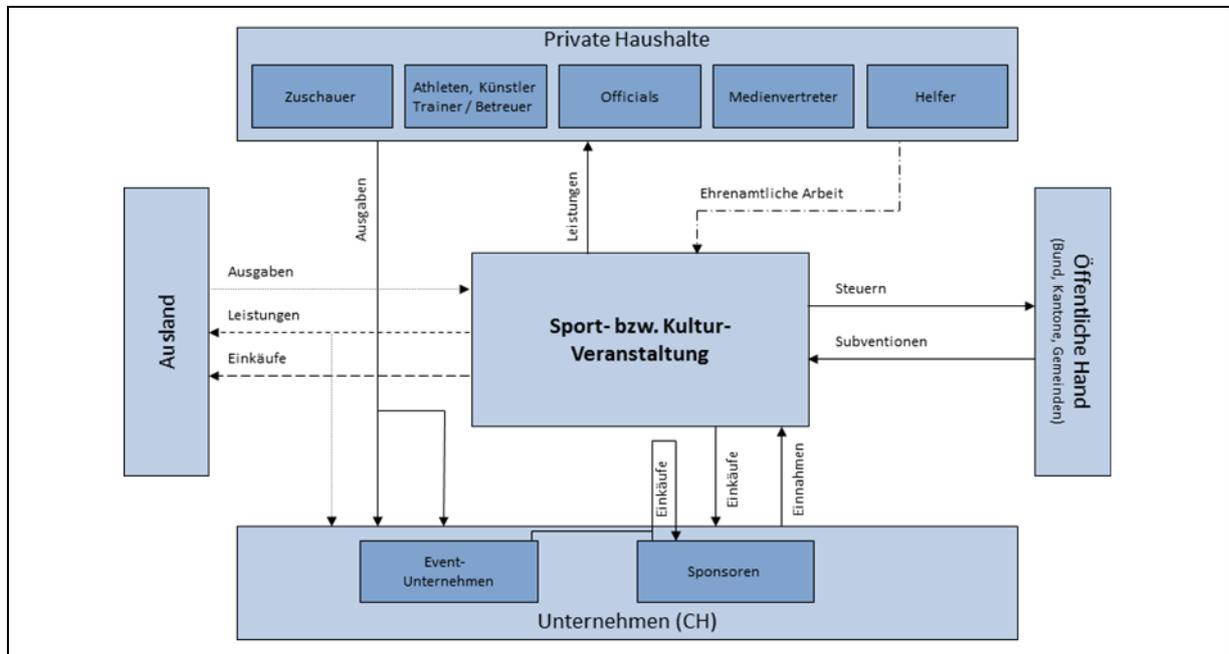
Das Instrument konnte über die letzten zehn Jahre bereits an zahlreichen Veranstaltungen angewandt werden (z.B. Internationale Lauberhornrennen, der Engadiner Ski-Marathon, die Ruder-WM und das Eidgenössische Schwing- und Älplerfest in Luzern sowie im Kulturbereich das Zentrum Paul Klee in Bern und das Heidi-Musical). Über die Jahre wurden in der Erhebungs- und Berechnungsmethodik mehrere Verbesserungen und Erweiterungen implementiert – beispielsweise ein Instrument für Online-Befragungen und der Einbezug der gesamten Vorleistungskette dank der Nutzung von Input-Output-Tabellen –, sodass nun ein praxiserprobtes und flexibel einsetzbares Instrumentarium zur Verfügung steht.

#### 3.1 Methodik

##### *Ökonomische Aspekte*

Die Ermittlung der ökonomischen Wirkungen von Veranstaltungen erfolgt im Rahmen eines *Gesamtsystems zur Erfassung der volkswirtschaftlichen Bedeutung*. Den Bezugsrahmen bildet ein *Wertschöpfungsnetzwerk*, das sich an der volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) der Schweiz orientiert. Basierend auf diesem Gesamtsystem werden die Veranstaltungen in Bezug auf die verschiedenen Sektoren der VGR

*private Haushalte* (z.B. private Ausgaben der Zuschauer), *Unternehmen* (z.B. Verpflegungsleistungen), *Staat* (z.B. Subventionen) und *Ausland* (z.B. Bezug von Gütern aus dem Ausland) untersucht (vgl. Abbildung 1)). Das Wertschöpfungsnetzwerk kann aber auch auf Kulturveranstaltungen angepasst werden (Heidi Musical, Freilichtmuseum Ballenberg u.a.)

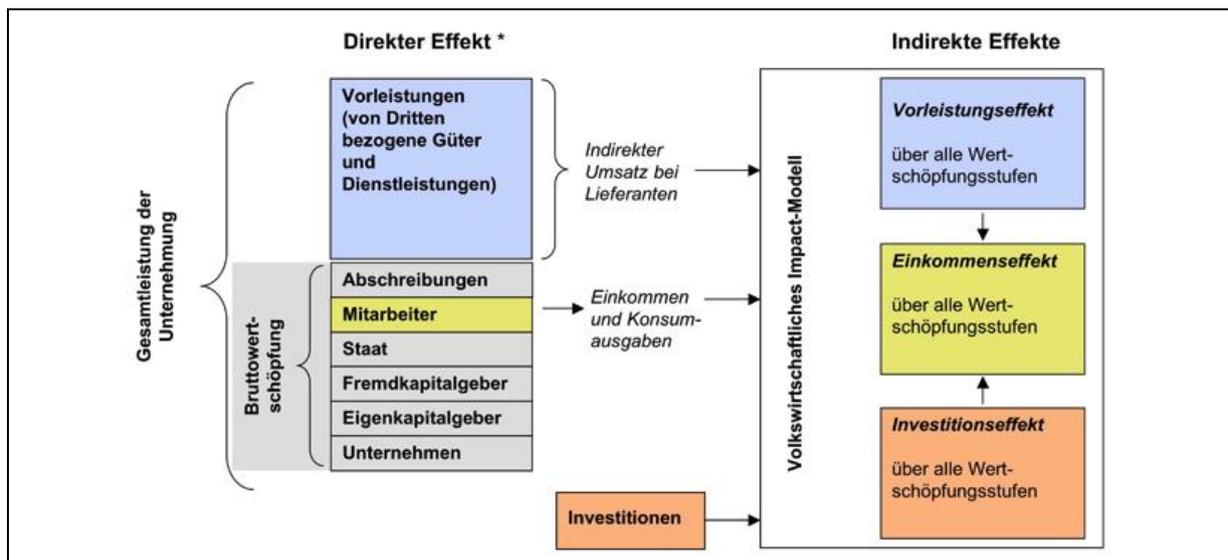


Quelle: Rütter+Partner

Abbildung 1: Die Veranstaltung im ökonomischen Gesamtmodell

Mit der Methodik können sowohl *direkte*, als auch *indirekte Wirkungen* erfasst werden. Im Zentrum der Analyse stehen dabei die *Umsätze*, die *Bruttowertschöpfung* sowie die daraus resultierende *Beschäftigungswirkung*. Es wird dabei zwischen Wirkungen auf die *Region* der Veranstaltung sowie auf die *gesamte Schweiz* (Wirkungen auf das Ausland werden nicht erfasst). Soweit möglich, werden die Effekte nach Wirtschaftszweigen differenziert ausgewiesen. Zudem werden *Steuereinnahmen* und *Subventionen* der öffentlichen Hand ermittelt und aufgezeigt.

Abbildung 2 zeigt schematisch die gesamten in einem *Impact-Modell* erfassten wirtschaftlichen Wirkungen. Zunächst werden die *direkten* Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkungen aufgrund der Angaben des Veranstalters, der auf dem Gelände tätigen Event-Unternehmen und den durch Befragung ermittelten Besucher Ausgaben berechnet.



Quelle: Rütter+Partner

Abbildung 2: Schematische Darstellung der erfassten ökonomischen Wirkungen

Die indirekten Wirkungen unterscheiden grundsätzlich drei Effekte. Erstens wird die Wirkung der *Vorleistungsnachfrage*, welche durch die Ausgaben der Akteure ausserhalb der Veranstaltung ausgelöst wird, einbezogen. Dabei wird jener Anteil ermittelt, der in der jeweiligen Region zu Umsätzen und Wertschöpfung führt. Zweitens wird der Einkommenseffekt als indirekter Effekt berücksichtigt. Er umfasst die Wirkungen der Konsumausgaben der direkt oder indirekt dank dem Event beschäftigten Personen. Schliesslich werden als dritter indirekter Effekt auch die Wirkungen allfälliger *Investitionen* erfasst, die unmittelbar für die Veranstaltung getätigt werden. Auch hier wird der in der Region anfallende Anteil ermittelt.

Die Wirkungen aller drei Effekte wird dann über die gesamte Wertschöpfungskette mittels eines von Rütter+Partner entwickelten Input-Output-basierten Impact-Modells gerechnet.

### Ökonomischen Gesamtwirkung und Event-Faktor

Die ökonomische Gesamtwirkung einer Veranstaltung kann schliesslich in *unterschiedlichen Perspektiven* ausgewiesen werden. In der Veranstalter- bzw. Event-Perspektive werden alle Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Veranstaltung getätigt werden, angerechnet.

Diese reine Event-Perspektive birgt allerdings die Problematik, dass die Veranstaltung für Besucher nicht zwingend der einzige Reisezweck sein muss. Um die Wirkungen nicht zu überschätzen wurde deshalb in einer restriktiveren Perspektive ein Gewichtungsfaktor, der sogenannte Event-Faktor, eingeführt, der die Wichtigkeit der Veranstaltung für die Entscheidung der Anreise bzw. für den Gesamtaufenthalt misst. Ausgaben, die ausserhalb der Veranstaltung getätigt werden, werden in den Berechnungen mit diesem Faktor gewichtet. Bei sehr grossen Veranstaltungen werden in dieser Perspektive zudem Crowding-out-Effekte berücksichtigt. Diese ergeben sich, wenn Gäste, die üblicherweise anreisen, wegen der Veranstaltung fernbleiben. Es hat sich beispielsweise bei der EURO 2008 gezeigt, dass dieser Effekt substantiell sein kann.

In einer dritten noch restriktiveren Perspektive werden lediglich Geldflüsse berücksichtigt, die von *ausserhalb der Region* herkommen. Dies entspricht national der Wirkung auf die Zahlungsbilanz.

### *Ökologische Wirkungen*

Der Ökologieteil stützt sich unter anderem auf die Arbeiten im Rahmen des NFP-48 Projekts „Nachhaltige Tourismusedwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management“ (Rütter et al., 2005) ab und umfasst eine indikatorengestützte Analyse der Umweltwirkungen des Events. Untersucht werden vor allem die durch die Veranstaltung ausgelöste Verkehrsleistung (Veranstalter und Besucher) und die drei Umweltbereiche Energie, Luft und Abfall. Zusätzlich zu einer quantitativen Analyse der insgesamt fünf Bereiche werden die vom Veranstalter realisierten Massnahmen zur Reduktion von Einwirkungen auf die Umwelt erfasst und beurteilt. Neu kann dank einer Zusammenarbeit mit MyClimate auch der durch die Veranstaltung ausgelöste CO<sub>2</sub>-Ausstoss ausgewiesen werden.

### *Soziale Wirkungen*

Im Bereich der sozialen Wirkungen beurteilen der Organisator, die Zuschauer und Helfer sowie allenfalls auch die Bevölkerung das Image der Veranstaltung. Neben Nutzenaspekten wie beispielsweise die identitätsbildende Funktion in der Region oder die Ermöglichung sozialer Kontakte werden auch soziale Schadensaspekte wie bspw. Dopingproblematik oder Gesundheitsgefährdung erhoben.

Abbildung 3 gibt eine *tabellarische Übersicht* über die in der Event-Scorecard *erhobenen Indikatoren*.

## **3.2 Erhebungsmethoden**

Die Analyse der ganzen Breite von Wirkungen von Veranstaltung bedingt ein differenziertes Vorgehen bei der Erhebung der benötigten Daten. Besonders die Erhebung der *Schlüsselgrössen* ist für die Aussagekraft der Analyse von zentraler Bedeutung. Hierzu gehören neben dem *Budget der Veranstalter* insbesondere die *Besucherfrequenzen*, die *Besucherstruktur*, der *Event-Faktor* und die *Tagesausgaben* der verschiedenen Akteursgruppen. Je nach Veranstaltung sind zusätzlich auch die Ausgaben von Sponsoren und Event-Unternehmungen wichtige Grössen im Gesamtsystem.

Während sich bei grösseren Veranstaltungen die empirische Ermittlung der Indikatoren mittels *Befragungen* aufdrängen, um repräsentative Aussagen zu ermöglichen, können diese für kleinere Veranstaltungen auch mit *geschätzten Werten* ergänzt werden, was den Erhebungsaufwand deutlich senkt.

Bei der Erhebung der benötigten Messgrössen zeigt sich auch die grösste Herausforderung bei der Analyse von Veranstaltungen. Insbesondere sind Veranstaltungen mit öffentlichem Zugang, oder die über *längere Zeitdauer* laufen und an *unterschiedlichen Standorten* durchgeführt werden, in der Analyse besonders komplex.

	quantitativ	monetär	qualitativ	Masseinheit
<b>Ökonomische Wirkungen</b>				
Einnahmen des Veranstalters	X	X		CHF
Ausgaben des Veranstalters	X	X		CHF
Induzierte Besucherfrequenzen	X			Anzahl Personenfrequenzen
Logiernächte	X			Anzahl Logiernächte
Ausgaben der Besucher in der Region	X	X		CHF
Wertschöpfung	X	X		CHF
Arbeitsplätze/Beschäftigung	X			Vollzeitäquivalente
Ausgaben der öffentlichen Hand	X	X		CHF
Zahlungsbilanz	X	X		CHF
<b>Ökologische Wirkungen<sup>1</sup></b>				
Verkehr: Modalsplit	X			Modalsplit
Verkehr: Verkehrsleistung (Personen-Km)	X			Total Pkm, Pkm/Person
Verkehr: Umweltwirkungen	X			Total NO <sub>x</sub> , NO <sub>x</sub> /Person Total CO <sub>2</sub> , CO <sub>2</sub> /Person
Energieverbrauch	X			Total MJ, MJ/Person
Abfallproduktion	X			Total kg, kg/Person
<b>Soziale Wirkungen</b>				
Beurteilung des sozialen Nutzens			X	Skala 1–5
Image der Veranstaltung			X	Skala 1–5
Erfüllung der Erwartung			X	Skala 1–5 (gar nicht erfüllt bis voll und ganz erfüllt)
Zufriedenheit der Helfer			X	Skala 1– 5 (sehr unzufrieden bis sehr zufrieden)
Medienpräsenz	X		X	Argus Erhebung in der À-la-carte-Version

Quelle: ITW

Abbildung 3: Übersicht über die in der ESC verwendeten Indikatoren

### 3.3 Fallbeispiele

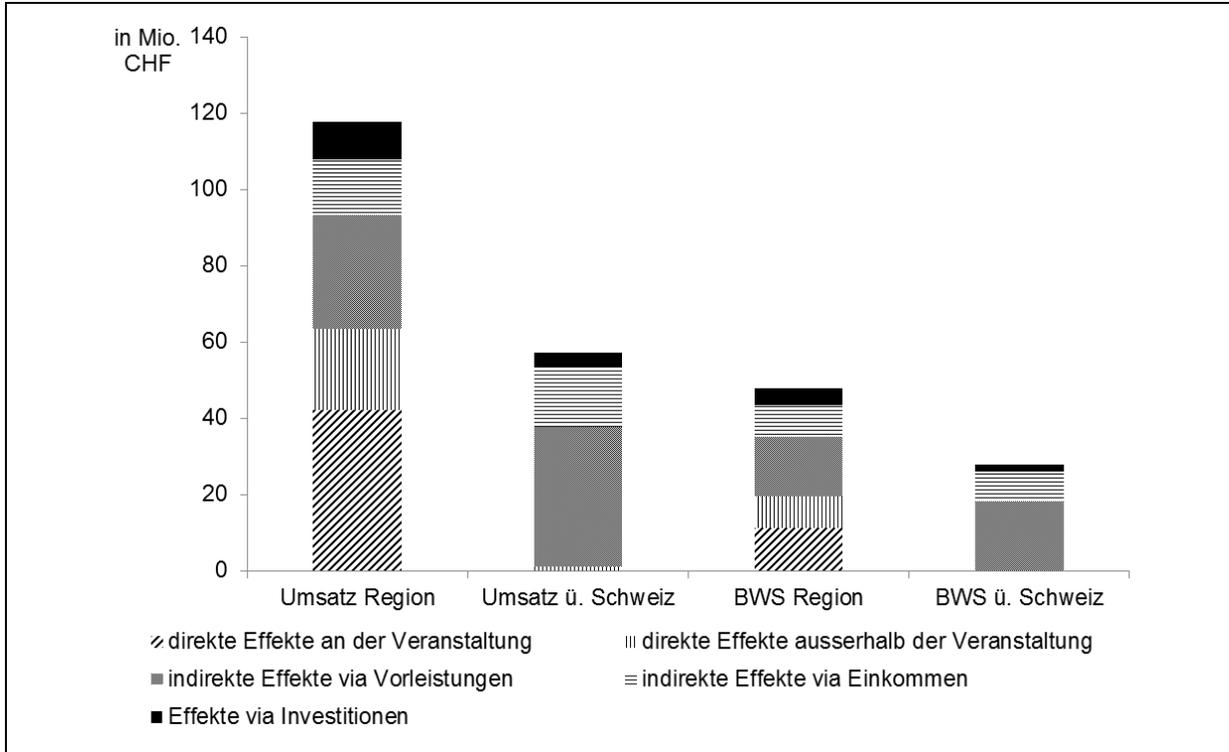
Im Folgenden werden als aktuelles Fallbeispiel die Resultate der *IIHF Eishockey WM 2009* anhand ausgewählter grafisch aufbereiteter Indikatoren vorgestellt. Ferner werden die wirtschaftlichen Wirkungen von vier Veranstaltungen unterschiedlicher Grösse miteinander verglichen.

#### *Fallbeispiel Eishockey WM 2009*

Die Eishockey WM 2009, welche 2009 in Bern und Zürich durchgeführt wurde, generierte in der Schweiz 175 Mio. CHF Umsatz und eine Bruttowertschöpfung von 76 Mio. CHF. Dabei zeigt sich, wie wichtig Events auch ausserhalb der eigentlichen

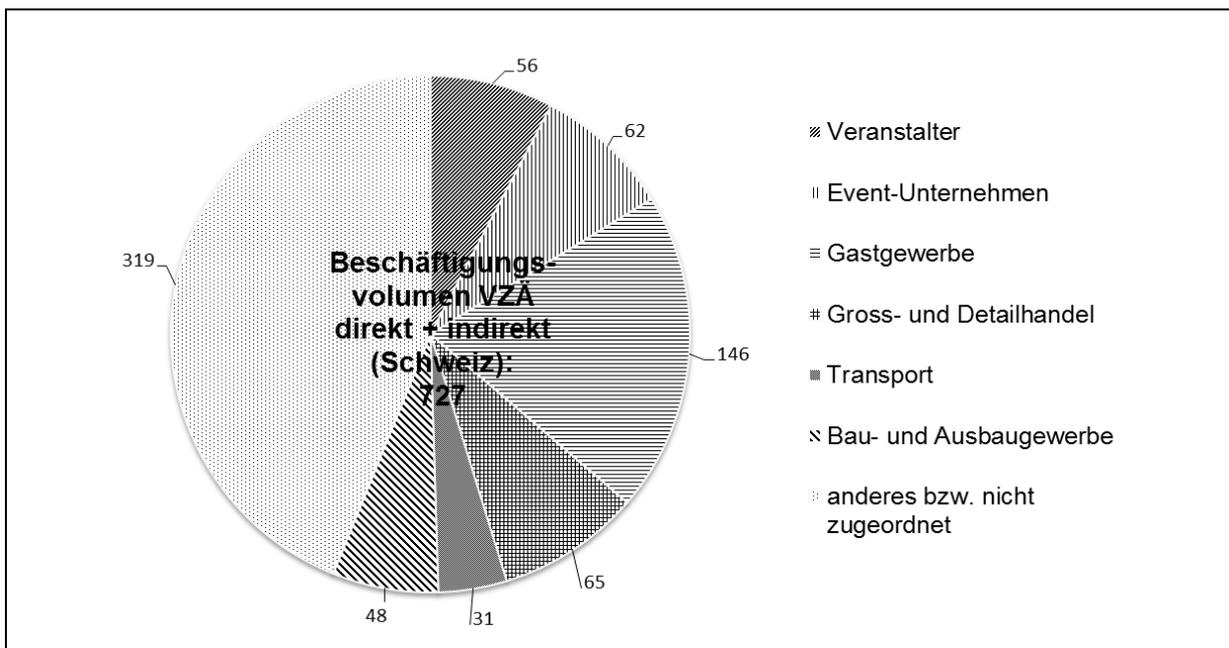
<sup>1</sup> Die Auflistung des Verkehrs als eigener Unterpunkt ist nicht vollkommen konsistent mit den anderen Unterpunkten, weil der durch die Veranstaltung generierte Verkehr alleine keine Wirkung darstellt, sondern hauptsächlich als Verursacher von ökologischen Problemen betrachtet werden sollte. Da die Wirkungen eines Anlasses in Bezug auf den Verkehr aber oft diskutiert werden und die Effekte des Verkehrs oft einfach zu erfassen sind, wurden diese in der Event-Scorecard entsprechend erfasst.

Veranstaltung sein können. Nahezu zwei Drittel Umsätze von knapp 120 Mio. CHF in der Region und beinahe 100% der Umsätze von knapp 60 Mio. CHF in der übrigen Schweiz entfielen auf Leistungsträger ausserhalb der Veranstaltung (Abbildung 4). Bei der Bruttowertschöpfung verstärkt sich dieser Umstand gar noch leicht.



Quelle: ITW / Rütter+Partner

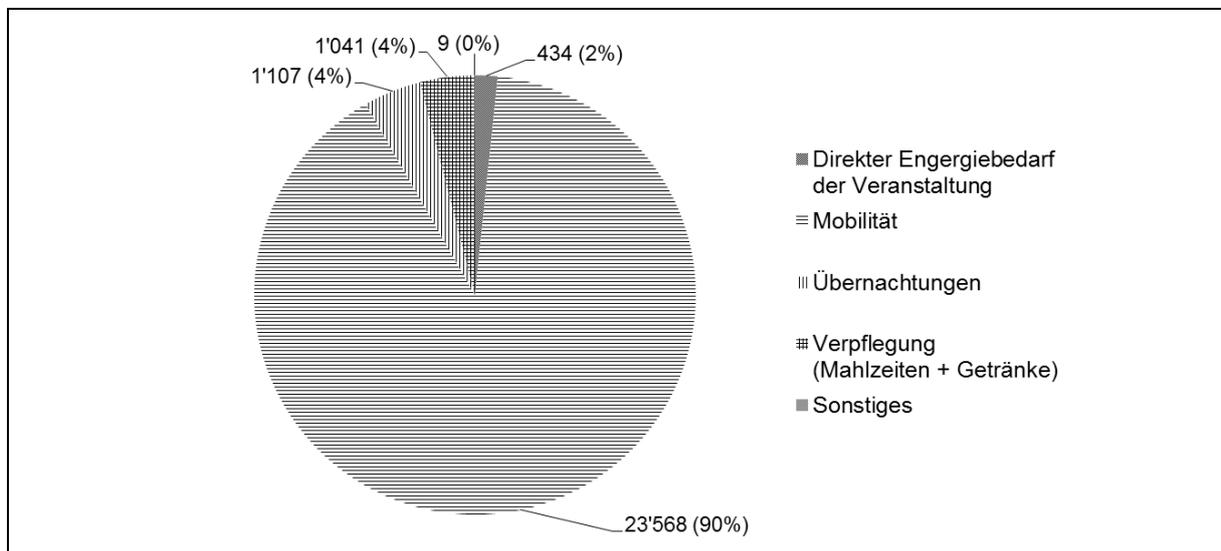
Abbildung 4: Vergleich Bruttowertschöpfung und Gesamtumsatz in der Region und der übrigen Schweiz



Quelle: ITW / Rütter+Partner

Abbildung 5: Beschäftigungsvolumen der Eishockey WM 2009

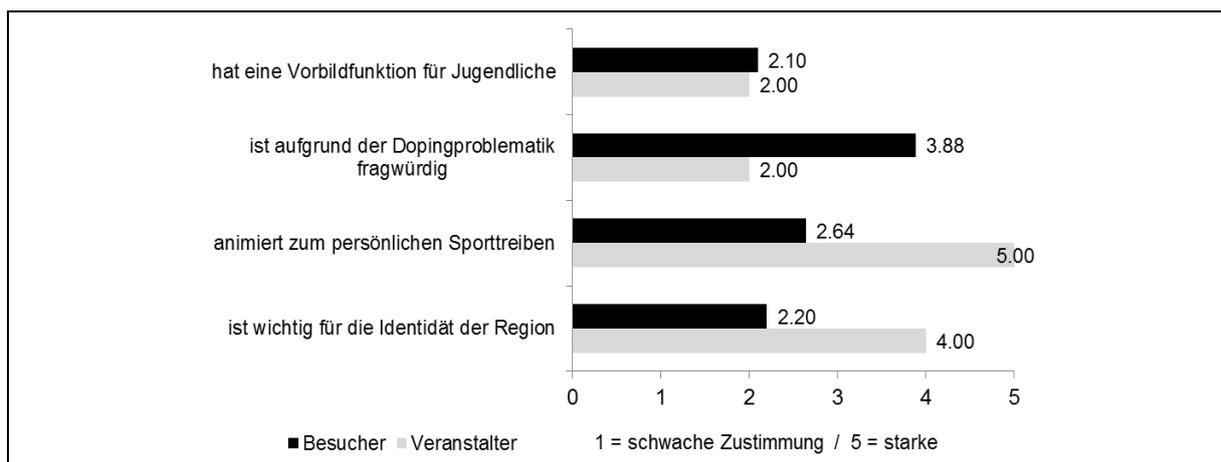
Das durch Eishockey WM ausgelöste Beschäftigungsvolumen (Abbildung 5) belief sich auf knapp 730 Vollzeitstellen (VZÄ). Dabei vielen die meisten Stellen nicht bei den Veranstaltern oder Event-Unternehmen an, sondern in einer breiten Palette angelagerter Branchen. Nicht überraschend profitierten vor allem touristische Branchen wie das Gastgewerbe und Transportunternehmen.



Quelle: ITW / Rütter+Partner

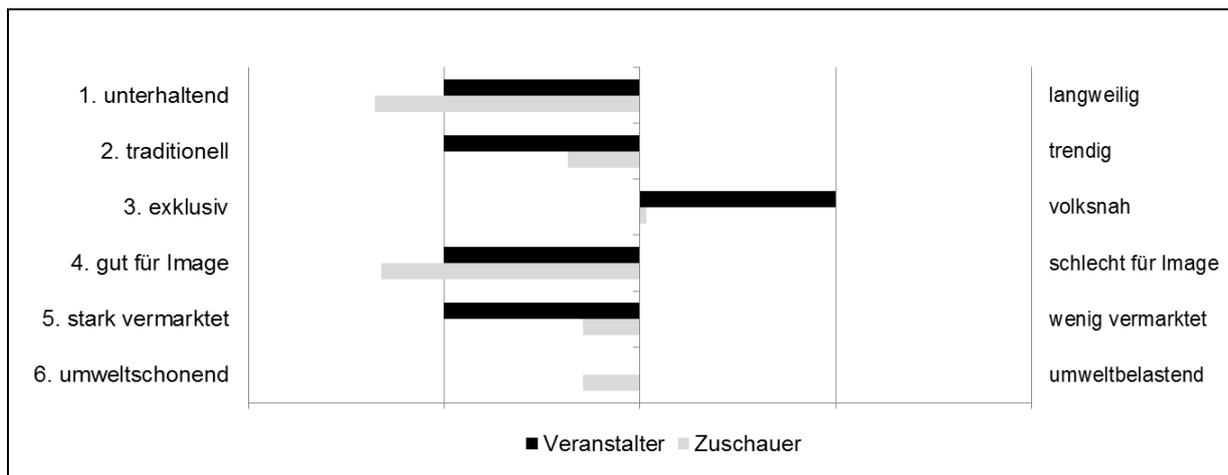
Abbildung 6: Gesamt-CO<sub>2</sub>-Ausstoss der Eishockey WM 2009 aufgeschlüsselt auf verschiedene Aktivitäten.

Für die Eishockey WM wurden zudem Umweltwirkungen und soziale Wirkungen untersucht. Erstmals konnte der Gesamtausstoss an CO<sub>2</sub> für eine Veranstaltung geschätzt werden. Augenfällig ist, dass die Mobilität den grössten Teil des Ausstosses auf sich vereinigt.



Quelle: ITW / Rütter+Partner

Abbildung 7: Bewertung der sozialen Wirkung der Eishockey WM 2009



Quelle: ITW / Rütter+Partner

Abbildung 8: Bewertung des Image der Eishockey WM 2009

Bei der Befragung zu den sozialen Wirkungen zeigen sich Diskrepanzen der Wahrnehmung zwischen Veranstaltern und Besuchern. Interessant ist diese Diskrepanz beispielsweise bei der Einschätzung des Doping-Problems und bei der Wirkung auf die Motivation für persönliche sportliche Aktivitäten. Auch die unterschiedliche Wahrnehmung der WM als identitätsstiftende Veranstaltung fällt auf.

#### Vergleich verschiedener Veranstaltungen

Der Vergleich der ökonomischen Wirkung unterschiedlicher Veranstaltungen zeigt die Bandbreite der wirtschaftlichen Wirkungen verschiedener Events insgesamt und in der Gastgeberregion (siehe Abbildung 9). Anteilsmässig bleibt bei grossen Veranstaltungen in den aufgeführten Fällen weniger Wertschöpfung in den Austragungsregionen. Bei der Beschäftigungswirkung profitiert die Austragungsregion jeweils vergleichsweise deutlich mehr. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Gastgewerbe tiefere Produktivitäten aufweist als andere, weniger ortgebundene Dienstleistungen.

## 4 Strategisches Event-Management

Nur sehr wenige Veranstaltungen erreichen eine Grösse, dass sie für sich eine bedeutende Wirkung auf die Gastgeberregion hat. Destinationsmanagements sehen sich viel mehr vor die Aufgabe gestellt, die Bedeutung für die Destination einer grossen Anzahl von Veranstaltungen zu beurteilen. Bisher fehlte ein entsprechendes Instrumentarium zur Bewertung und Steuerung einer Vielzahl unterschiedlicher Events in einer Destination. Die im Kapitel 3 beschriebene Event-Scorecard hat sich sehr gut bewährt, um die volkswirtschaftlichen Wirkungen von grösseren Veranstaltungen systematisch zu erfassen. Für die Evaluation von sehr vielen und kleineren Events ist die Event-Scorecard aber nicht geeignet, weil der Aufwand für die Evaluation unverhältnismässig hoch ist. Mit dem *strategischen Event-Managementsystem* wurde deshalb ein Instrumentarium entwickelt, das die Bewertung und Förderung einer Vielzahl von Events einer Destination ermöglicht.

		EURO 2008	IIHF 2009	ESAF Luzern 2004	Ski-Weltcup Adelboden 2009
Veranstaltungstyp		XXL International	XL International	L National	L International
Sportart		Fussball	Eishockey	Schwimmen	Skifahren
Dauer		23 Tage	17 Tage	3 Tage	3 Tage
Besucher	Frequenzen	6.8 Mio.	-	-	-
	Aufenthaltstage	-	302'000	-	-
	Personen	-	-	33'300	83'000
Eventinduzierte Logiernächte		1.1 Mio.	112'500	45'000	18'100
Umsatz total (direkt + indirekt) CH in Mio. CHF		1'726	175	42	13
Umsatz total (direkt + indirekt) Region in Mio. CHF		616	118	31	8
Regionaler Anteil an Gesamtumsatz in %		36%	67%	74%	62%
Wertschöpfung total (direkt + indirekt) CH in Mio. CHF		1'008	76	18	6
Wertschöpfung total (direkt + indirekt) Region in Mio. CHF		340	48	13	3
Regionaler Anteil an Gesamtwertschöpfung in %		34%	63%	72%	50%
Beschäftigung total (direkt + indirekt) CH in Mio. CHF		3'608	490 (VZÄ)	-	48 (VZÄ)
Beschäftigung total (direkt + indirekt) Region in Mio. CHF		3'422	370 (VZÄ)	120 (VZÄ)	28 (VZÄ)
Regionaler Anteil an Gesamtbeschäftigung in %		95%	76%		58%
Beitrag zur Zahlungsbilanz in Mio. CHF		688	-	-	-
Ausgaben der öffentlichen Hand in Mio. CHF		147	-	-	-

Quellen: Herzer et al., 2009/Rütter et al., 2010/Stettler et al., 2005b/Stettler et al., 2009

#### Abbildung 9: Vergleich unterschiedlicher mit der Event-Scorecard analysierter Veranstaltungen

*Bemerkung: Beim Vergleich der Kennzahlen gilt es zu berücksichtigen, dass die Erhebungs- und Berechnungsmethodik zwar bei allen vier Sportgrossveranstaltungen grundsätzlich identisch war. Unterschiede gab es in Bezug auf die Befragung der Besucher und die Hochrechnung der Frequenzen und Ausgaben sowie bei der Berechnung der indirekten Wirkungen. Beim ESAF wurden die indirekten Wirkungen noch mit einem zweistufigen Wertschöpfungsmodell berechnet. Bei den anderen drei Grossevents erfolgte die Berechnung mit einer Input-Output-Tabelle.*

### 4.1 Ausgangslage und Ziele

Basierend auf dem *touristischen Leitbild* formulieren Destinationen ihre *Strategie*. Ein auf das Leitbild, die Strategie und die angestrebte Positionierung abgestimmtes *Event-Portfolio* sollte Ziel eines Managements sein. Dabei kann die gezielte Unterstützung und *Verteilung der Beitragsgelder* ein wichtiges Instrument zur Strategie-

umsetzung und zur erfolgreichen Positionierung einer Destination darstellen. Mit einer entsprechenden *Steuerung* kann der Mix von Veranstaltungen gezielt beeinflusst werden. Die Unterstützung der Events erfolgt idealerweise unter Berücksichtigung der ökonomischen, sozialen und umweltrelevanten Wirkungen sowie den Bekanntheits- und Imagewirkungen.

Gemäss den *Zielen* des Forschungsprojekts sollte das Event-Managementsystem einfach und kostengünstig sein in der Anwendung. Die Bewertung und Förderung sollte objektiv, transparent und nachvollziehbar sein sowie die strategischen Grundlagen und Standortvoraussetzungen der Destination berücksichtigen. Weitere wesentliche Ziele eine effektive und strategiekonforme Verteilung der Mittel zur *gezielten Förderung der Events* sowie die Weiterentwicklung und Optimierung des Event-Mix (d.h. des Event-Portfolios) der Destination. Das Event-Managementsystem sollte damit einen Beitrag leisten zu einer klareren Positionierung und zur Steigerung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Destination.

## 4.2 Methodik

Die methodischen Grundlagen des strategischen Eventmanagementsystems bilden das abgeschlossene KTI-Projekt „Event-Scorecard“ (Hochschule Luzern – Wirtschaft, Rütter+Partner et al.) und das im Rahmen des Forschungsprojektes NFP 48 entwickelte Nachhaltigkeitsmonitoring (Rütter et al., 2005).

Die Methodik des strategischen Eventmanagementsystems orientiert sich stark an derjenigen der Event-Scorecard. Sie wurde allerdings soweit vereinfacht, dass eine grosse Anzahl von Veranstaltungen mit vernünftigem Aufwand erfasst und analysiert werden können. Die Event-Bewertung folgt dabei der Logik einer Nutzwertanalyse, bei welcher Events unterschiedlicher Grössenordnung und thematischer Ausrichtung anhand von Indikatoren objektiv bewertet und verglichen werden können. Grundsätzlich werden alle Events in einer Destination (d.h. Sport- und Kultur-Events, Sommer- und Winter-Events, grosse, mittlere und kleine Events) erfasst und berücksichtigt. Auch neue Events können in die Beurteilung einbezogen werden.

Das Gesamtsystem besteht aus zwei Hauptbestandteilen: Das Eventbewertungs- und Förderungstool und verschiedenen Datenerhebungsinstrumenten (vgl. Abbildung 10).

### *Eventbewertungs- und Förderungstool*

Das Eventbewertungs- und Förderungstool umfasst folgende Teilbereiche:

*Event-Strategie:* Aus der Destinationsstrategie und unter Berücksichtigung der Standortvoraussetzungen sowie der finanziellen Mittel wird die spezifische Event-Strategie abgeleitet. Sie definiert Ziele und Grundsätze der Eventförderung sowie die Erwartungen an zu unterstützende Events. Die Event-Strategie bildet die Grundlage für die Event-Bewertung und -Förderung.

*Berechnung und Bewertung:* Die Event-Bewertung besteht aus einem Zielsystem, Indikatoren, quantitativen und qualitativen Messgrössen sowie einem Bewertungsrastrer. Auf der Basis der Eventstrategie werden durch das Destinationenmanagement den Indikatorengruppen sowie den einzelnen Messgrössen nach deren strategischen Bedeutung eine Gewichtung gegeben. Das Indikatorensystem beinhaltet ökonomische, ökologische und soziale Messgrössen. Damit wird sichergestellt, dass das

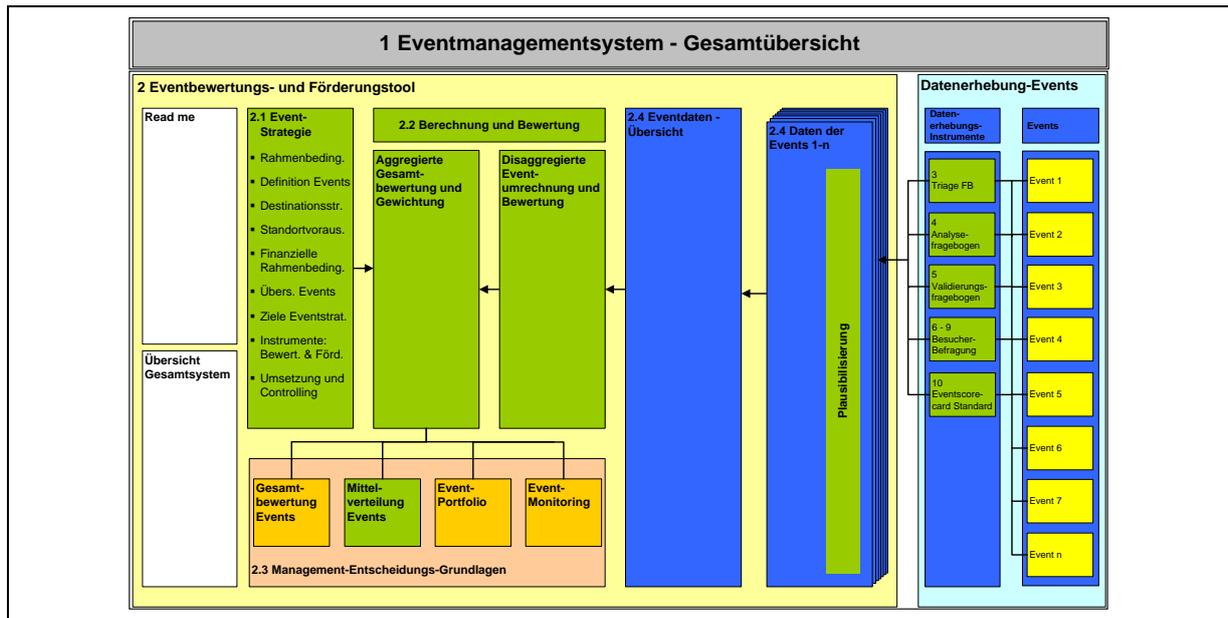
Eventmanagementsystem die relevanten Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt und ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Ansprüchen ermöglicht. Die Berechnung und Bewertung erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt erfolgt die Umrechnung und disaggregierte Bewertung der Angaben der Event-Organisatoren in ein Punktesystem von 1 bis 10 Punkten durch die Destinationsverantwortlichen. Im zweiten Schritt folgen dann eine aggregierte operative Gesamtbewertung der Indikatoren sowie eine strategische Gewichtung der definierten Bereiche.

*Management-Entscheidungsgrundlagen:* Basierend auf den erhobenen Daten und dem Bewertungsraster werden spezifische Entscheidungsgrundlagen erstellt. Diese umfassen vier Teile: (1) Eine Gesamtbewertung mit den wichtigsten Eckdaten, einem Vergleich und einer Rangierung der evaluierten Veranstaltungen. (2) Die Mittelverteilung durch die Destinationsverantwortlichen. (3) Verschiedene vergleichende Event-Portfolios, die eine gute Übersicht geben über den Mix der unterstützten Events. (4) Ein Event-Monitoring, das bei einem mehrjährigen Einsatz des Eventmanagementsystems die Entwicklung der Events und der Mittelverteilung zeigt.

*Eventdaten-Übersicht und Daten der Events 1-n:* In diesen zwei Teilbereichen werden die Angaben von allen Veranstaltern erfasst und daraus Gesamtübersicht erstellt, die einen guten Vergleich der verschiedenen Events ermöglicht. In diesem Teilbereich erfolgt auch eine Plausibilisierung und Validierung der Angaben der Veranstalter.

#### *Datenerhebungsinstrumente*

Für die Datenerhebung braucht es spezifische Erhebungsinstrumente, die abgestimmt sind auf das Eventbewertungs- und Förderungstool und seine Messgrößen und Indikatoren. Das Event-Managementsystem umfasst fünf verschiedene Datenerhebungsinstrumente: (1) Der *Triage-Fragebogen* dient der Vorselektion der Veranstaltungen. Alle Events, welche eine finanzielle Unterstützung beantragen möchten, müssen als ersten Schritt den Triagefragebogen ausfüllen. (2) Der *Analyse-Fragebogen* dient als Grundlage für die Bewertung der Veranstaltung im Event-Portfolio der Tourismusorganisation. Basierend auf diesen Angaben und den Beilagen sowie allfälligen weiteren Informationen wird die Mittelverteilung über die Veranstaltungen berechnet. (3) Der *Validierungsfragebogen* kann zusätzlich eingesetzt werden, falls die Informationen aus dem Analysefragebogen ergänzt oder mit dem Veranstalter zusammen geprüft werden sollen. (4) Die *Besucherbefragung* ermöglicht es, die Angaben des Veranstalters aus dem Analysefragebogen mit einer Vor-Ort-Befragung und/oder Onlinebefragung empirisch genauer zu prüfen bzw. zu validieren. (5) Mit der *Event-Scorecard* können grössere Events umfassend evaluiert werden, wie dies im Kapitel 3 genauer beschrieben worden ist.



Quelle: ITW / Rütter+Partner

Abbildung 10: Schematische Darstellung des Gesamtsystems der Event-Bewertung

### 4.3 Fallbeispiel St. Moritz

#### Ausgangslage

Die *Destination Engadin St. Moritz* gehört zu den bedeutendsten Tourismusdestinationen der Schweiz. Das Eventangebot der Destination Engadin St. Moritz umfasst neben einigen bekannten grossen Sport-, Kultur und Lifestyleevents wie beispielsweise dem FIS-Ski-Weltcuprennen der Damen, dem Engadin Skimarathon, dem Polo World Cup on Snow oder dem White Turf vor allem viele kleinere regionale und lokale Sport und Kulturveranstaltungen. Pro Jahr sind dies *mehrere hundert Events*. Nur ein kleiner Teil davon wird bisher von der Destination finanziell unterstützt.

Die neu gebildete Destination Engadin St. Moritz sah sich mit der Aufgabe konfrontiert, zu beurteilen, *welche Bedeutung die verschiedenen Events für die Destination* haben sowie ob und in welcher Höhe und *nach welchen Kriterien* die Events finanziell unterstützt werden sollen. Jedes Jahr werden Events von der Destination mit über einer Million Franken unterstützt. Ein weiteres Problem stellte die Entwicklung und Akquisition neuer Events dar. Für die Bewertung der Events und die Unterstützungsentscheide fehlten die notwendigen Grundlagen und Instrumente. Die Hochschule Luzern und Rütter+Partner erarbeiteten das *Event-Managementsystem EMS* am Fallbeispiel der Destination Engadin St. Moritz – wie erwähnt im Rahmen eines KTI-Projekts.

#### Vorgehen

Das Event-Managementsystem mit dem Event-Bewertungs- und Förderungstool sowie den verschiedenen Datenerhebungs- und Validierungsinstrumenten wurde am konkreten Beispiel der Destination Engadin St. Moritz entwickelt und auf die Anwendbarkeit und Praxistauglichkeit überprüft.

In der ersten Phase wurde das *Gesamtsystem* mit den verschiedenen Instrumenten entwickelt. In der zweiten Phase wurden die Instrumente getestet und auf ihre *Anwendbarkeit* und *Praxistauglichkeit* überprüft. Diese zwei Phasen sind bis heute abgeschlossen. In einer dritten Phase folgen nun noch die Überarbeitung des Gesamtsystems aufgrund der Erfahrungen der Destination Engadin St. Moritz sowie wenn immer möglich Vereinfachungen und Standardisierungen.

Für die Entwicklung des Gesamtsystems und der benötigten Methoden und Instrumente wurden zuerst die Rahmenbedingungen und die Events der Destination Engadin St. Moritz erfasst und analysiert. Gestützt auf diese Grundlagen wurde die Event-Strategie für Engadin St. Moritz Tourismus (ESTM) entwickelt. Anschliessend erfolgten die Entwicklung des Event-Bewertungs- und Förderungstools und der darauf abgestimmten Datenerhebungsinstrumente.

Das Bewertungs- und Fördertool und die Datenerhebungsinstrumente wurden im *Sommer 2009* und im *Winter 2009/10* am Beispiel von rund 20 verschiedenen bisher unterstützten Events angewendet und überprüft. Aufgrund dieser empirischen Erfahrungen wurde das Gesamtsystem laufend optimiert und weiterentwickelt. Mit Hilfe der erhobenen Daten konnten dann die Entscheidungsgrundlagen erarbeitet und das Berechnungstool für die Mittelverteilung entwickelt und getestet werden.

Die Entwicklung und Anwendung der verschiedenen Methoden und Instrumente erfolgte in enger Zusammenarbeit des Projektteams mit den Verantwortlichen der Destination Engadin St. Moritz. Das Projekt wurde von einem Steuerungsausschuss begleitet. Die *Event-Organisatoren* konnten ihre Anliegen und Interessen im Rahmen von Informations-Workshops einbringen. Die Entwicklung der Datenerhebungsinstrumente erfolgte zudem in enger Zusammenarbeit mit einigen ausgewählten Event-Organisatoren.

#### *Aktueller Stand und nächste Schritte*

Die entwickelten Unterlagen des Event-Managementsystems wurden den Destinationsverantwortlichen im Juli 2010 zusammen mit einer umfangreichen Beschreibung und Dokumentation übergeben. Bis im Herbst nutzt die ESTM das Tool und sammelt erste konkrete Erfahrungen. Aufgrund von diesen Erfahrungen wurden dann noch Anpassungen vorgenommen.

Es ist geplant, die Mittelverteilung ab dem Winter 2010/11 zum ersten Mal aufgrund des neuen Event-Bewertungs- und Förderungstools vorzunehmen. Den Event-Organisatoren wurden das Gesamtsystem und das weitere Vorgehen in Bezug auf die zukünftige Mittelverteilung im Rahmen einer weiteren Informationsveranstaltung Ende August 2010 vorgestellt.

Die Verantwortlichen der Destination Engadin St. Moritz verfügen nun über ein umfassendes Event-Managementsystem, das ihnen ermöglicht, die von der Destination unterstützten Events zu bewerten und basierend darauf die *Mittelverteilung nach objektiven, transparenten sowie nachvollziehbaren Kriterien* vorzunehmen und damit das Event-Portfolio der Destination kontinuierlich strategiekonform weiterzuentwickeln und zu optimieren.

Wegen der Vertraulichkeit der Daten können im Rahmen dieses Beitrags keine konkreten Beispiele der Bewertung der Events sowie der Mittelverteilung und des Event-Portfolios gezeigt werden.

Bis im Frühling 2011 folgt nun noch die Verallgemeinerung und Standardisierung des Event-Managementsystems aufgrund der Rückmeldungen und Erfahrungen der Destination Engadin St. Moritz. Unter anderem ist dabei geplant, für die Beschreibung und Illustration des Gesamtsystems aufgrund von Daten von fiktiven Events verschiedene Beispiele für die einzelnen Teile des Gesamtsystems zu entwickeln.

## 5 Schlussfolgerungen

### *Event-Scorecard (ESC)*

Das Instrumentarium der Event-Scorecard konnte bereits mehrfach bei unterschiedlichen Grossveranstaltungen angewendet werden und hat sich damit auch in der Praxis als geeignetes Mittel zur Wirkungsanalyse beweisen können. Insbesondere kann mit dem Instrumentarium die regional-ökonomische Wirkung einer Veranstaltung aufgezeigt werden. Die Analyse stützt sich dabei auf eine fundierte und transparente Methodik ab, die mit einer sauberen Abgrenzung der direkten und indirekten Wirkungen verlässliche Zahlen liefert.

Mit dem modularen methodischen Ansatz kann die Analyse flexibel auf die Wünsche und die Rahmenbedingungen der einzelnen Veranstaltung angepasst werden. Sie eignet sich deshalb sowohl für kleine wie auch für grosse Veranstaltungen. Grosse Herausforderungen bezüglich der Komplexität entstehen hingegen bei Veranstaltungen mit öffentlichem Zugang über längere Zeiträume erstrecken oder diese an mehreren Standorten stattfinden. Eine weitere grosse Herausforderung kann die Schätzung der Besucherfrequenzen sein. Bei Veranstaltungen mit freiem Zugang können hierzu jeweils nur Schätzungen vorgenommen werden, die mit grossem Aufwand verbunden sind.

### *Strategisches Event-Management-System (EMS)*

Das strategische Event-Management-System ist ein neues, einzigartiges und umfassendes Gesamtsystem und Instrumentarium zur systematischen, strategiebezogenen Bewertung und Förderung von Veranstaltungen. Zwar steht der Bewährungstest für das Managementsystem im Engadin noch aus, doch stimmt der Fortschritt der Arbeiten sehr zuversichtlich.

Das Instrumentarium weist mehrere Vorteile auf:

- Es basiert auf einem Ziel- und Indikatorensystem, welches sich an der Nachhaltigkeit orientiert. Damit wird gewährleistet, dass die Events auf die Förderung einer nachhaltigen regionalen Entwicklung ausgerichtet sind.
- Im Unterschied zum Instrumentarium der Event-Scorecard, mit dem die Wirkungen von einzelnen Grossveranstaltungen sehr umfassend und genau evaluiert werden können, ermöglicht das Event-Managementsystem eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Veranstaltungen – in Ihrer thematischen Ausrichtung und in ihrer Grösse – mit vergleichsweise sehr geringem Aufwand zu bewerten und miteinander zu vergleichen.
- Das wissenschaftlich fundierte Gesamtsystem ist ein objektives und kostengünstiges Instrumentarium zur Beurteilung der Förderwürdigkeit von Veranstaltungen, das die Transparenz der Mittelvergabe fördert und Goodwill schafft bei allen Veranstaltern.

- Das Gesamtsystem so entwickelt worden, dass es auch bei weiteren Destinationen eingeführt werden kann. Mit relativ geringem Aufwand kann das Instrumentarium und der Bewertungsraster auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse anderer Destinationen angepasst werden.
- Eine Destination kann selber entscheiden, wieviel Aufwand sie für die Evaluation und Bewertung der Events betreiben will. Der Aufwand kann minimiert werden, indem die Zahl der erfassten Indikatoren reduziert wird und wenn die Bewertung und Mittelverteilung lediglich aufgrund von den Daten des Analyse-Fragebogens erfolgt und auf zusätzliche Validierungen mit den weiteren Instrumenten verzichtet wird.
- Neben den Destinationen unterstützen auch viele Gemeinden und Kantone in unterschiedlichem Umfang Sport- und Kulturveranstaltungen. Das Event-Managementsystem eignet sich grundsätzlich auch für diese Institutionen.

### Literatur

Kägi, W. (2004). Sportveranstaltungen in der Schweiz im Spannungsfeld von Sport, Wirtschaft und Politik. In Scherrer, U., Zölch, F.A. (Hrsg.). Sportveranstaltungen – im Fokus von Recht und Wirtschaft. Zürich.

Müller, H. (2008). Freizeit und Tourismus, Berner Studien zu Freizeit und Tourismus. Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern S. 135ff.

Rütter, H., Rütter-Fischbacher, U., Umbach-Daniel, A. Bieger, Johnsen, J., Scherrer, R. & Schnell, K.-D. (2005). Nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management. Schlussbericht, Band I: Regionalentwicklung. Nationales Forschungsprogramm 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“.

Stettler, J., Stofer, C., Erni, C., Mehr, R. & Linder, P. (2008). Wirtschaftliche Bedeutung der Sportveranstaltungen in der Schweiz. Schlussbericht. Luzern.

Stettler, J. & Rütter, H. (2002). Volkswirtschaftliche Bedeutung von Sportgrossanlässen in der Schweiz. Schlussbericht. KTI-Projekt „Volkswirtschaftliche Bedeutung von Sportgrossanlässen in der Schweiz“, Luzern.

[www.event-scorecard.ch](http://www.event-scorecard.ch)



## Informations sur les auteurs

### **Siegfried Alberton**

Siegfried Alberton est économiste et directeur de l'institut de recherche économique (IRE) de l'Université de Lugano, ainsi que professeur à la SUPSI (University of Applied Sciences), où il est responsable scientifique du Master of science in Business Administration, avec pour branche principale la gestion de l'innovation. Ses recherches et son enseignement portent sur la dynamique économique (cycles commerciaux et changement structurel), le marché du travail, l'innovation, la technologie et le transfert de savoir, l'entrepreneuriat, le développement régional et la compétitivité.

### **Giuliano Guerra**

Giuliano Guerra est doctorant en économie à l'Université de Lugano. Depuis janvier 2007, il travaille comme assistant à l'Institut de recherche économique. Il a collaboré à des projets portant sur le développement régional et la croissance. Il est responsable de l'observation d'une série d'entreprises dans le but de réaliser le monitoring du cycle commercial régional. Ses recherches portent notamment sur l'entrepreneuriat et les disparités régionales, elles se sont particulièrement orientées récemment vers l'analyse des différences au niveau des caractéristiques de l'entrepreneuriat chez les migrants qui vivent en Suisse.

### **Helmut Hiess**

Helmut Hiess a étudié l'aménagement du territoire à l'Université Technique de Vienne. Il est directeur de la société Rosinak & Partner, à Vienne. Ses activités portent en particulier sur la planification et la recherche dans le domaine des transports, la planification régionale et la recherche territoriale. Il a élaboré sur mandat de la CIPRA – dans le cadre du projet cc.alps - les compacts relatifs aux thèmes "Aménagement du territoire et changement climatique" ainsi que "Transports et changement climatique".

### **Christian Höchli**

Christian Höchli a étudié la géographie et l'économie nationale aux universités de Zurich et de Grenoble (F). Alors qu'il était étudiant-assistant, il a notamment travaillé au sein de l'Institut pour le développement territorial et du paysage (IRL) à l'EPF de Zurich, à l'Institut für Schweizerisches Bankwesen (ISB) de l'Université de Zurich et chez Metron Raumentwicklung. Christian Höchli travaille depuis août 2009 comme collaborateur scientifique chez Rütter+Partner.

### **Sylvia Kruse**

Sylvia Kruse a étudié les sciences de l'environnement à l'Université de Lüneburg. Ses recherches portent principalement sur les interfaces entre la recherche environnementale socio-scientifique et l'aménagement territorial. Elle travaille depuis 2009 au sein du groupe Economie et développement régional de l'unité de recherche Sciences économiques et sociales et l'Institut fédéral pour la recherche sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), à Birmensdorf. Elle y effectue des recherches dans le cadre de projets nationaux et internationaux portant sur les dangers naturels et le changement climatique dans l'espace alpin.

**Daniel Matti**

Daniel Matti est géographe diplômé et travaille depuis 2002 chez Interface Etudes politiques Recherche Conseil, à Lucerne. En tant que chef de projet, il a principalement travaillé dans les domaines de la mobilité, de l'environnement et du développement régional. Il a achevé en cours d'emploi une formation post-diplôme sur l'évaluation. Il est au bénéfice d'un solide know-how dans le domaine de l'évaluation scientifique des projets portant sur la mobilité et peut se prévaloir de longues années d'expérience dans des projets Interreg transnationaux portant sur des thèmes comme Brain-Drain Brain-Gain ainsi que le changement démographique.

**Valentina Mini**

Valentina Mini est chercheuse post doc depuis octobre 2009 à l'Institut de recherche économique (IRE) de l'Université de Lugano (USI). Elle a fait un doctorat en économie à l'Université de Ferrara (Italie), après avoir fréquenté l'Université de Californie, à Los Angeles (Etats-Unis). Elle a obtenu un master dans le domaine des méthodes et des statistiques en recherche sociale (Université de Manchester, GB), un master en économie des organisations internationales et des administrations publiques (Université de Ferrara) ainsi qu'un bachelor en économie (Université de Ferrara). Elle a travaillé dans divers contextes internationaux, en collaborant entre autres avec les Nations-Unies (UNIDO) et l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE). Ses recherches portent notamment sur les méthodes et les implications politiques de la compétitivité économique régionale et locale.

**Andrea Müller**

Dr. Andrea Müller a étudié la psychologie à la TU de Dresde et est diplômée en psychologie sociale et économique de l'Université de Göttingen. Elle a travaillé plusieurs années en tant que research consultant dans la recherche sur les marchés, ainsi que comme collaboratrice scientifique aux universités de Göttingen et de Speyer. Depuis 2008, elle enseigne et fait de la recherche à la ZHAW, Winterthur, dans le domaine de la gestion du capital humain.

**Wolfgang Pfefferkorn**

Wolfgang Pfefferkorn a étudié l'aménagement du paysage à l'Universität für Bodenkultur de Vienne. Il est fondé de pouvoir chez Rosinak & Partner, à Vienne. Ses activités portent principalement sur le développement régional, l'évaluation, l'accompagnement de processus et la gestion des conflits lors de projets d'aménagement. Il collabore en outre avec CIPRA International, à Schaan/FL, où il dirige le projet sur le climat cc.alps (voir encadré à la page 39).

**Marco Pütz**

Marco Pütz dirige depuis 2006 le groupe Economie régionale et développement de l'unité de recherche Sciences économiques et sociales de l'Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), à Birmensdorf. Il a travaillé auparavant en tant que collaborateur scientifique au sein de l'Institut de géographie économique de la Ludwig-Maximilians-Universität de Munich (1999-2004) ainsi qu'à l'institut TAURUS de l'Université de Trier (1998-1999). Ses thèmes de recherche sont la gouvernance régionale, la gouvernance environnementale, l'adaptation au changement climatique, l'économie urbaine et régionale, le développement territorial durable.

**Heinz Rütter**

Dr. Heinz Rütter a étudié l'économie nationale à l'Université de Zurich où il a travaillé sur le thème de la „création de valeur ajoutée“. Depuis 1988, il dirige la société Rütter+Partner, recherche et conseil socioéconomiques, à Rüschlikon, et s'est spécialisé dans les analyses de création de valeur ajoutée, de branches, de régions et d'impacts des projets, notamment dans les domaines de l'énergie, du tourisme, de la culture et des sports.

**Nicoline Scheidegger**

Dr. Nicoline Scheidegger a étudié la sociologie à l'Université de Zurich et est diplômée en économie d'entreprise de la Faculté des sciences économiques. Depuis 2007, elle est chercheuse et enseignante à la ZHAW de Winterthour, dans le domaine de la gestion du capital humain, de l'analyse des réseaux sociaux et de l'organisation.

**Silvia Simon**

La professeure Silvia Simon enseigne depuis 2007 l'économie et collabore à l'institut de recherche pour la politique économique de la HTW de Coire. Elle mène principalement des recherches sur les questions d'économie régionale et de politique sociale.

**Jürg Stettler**

Le professeur Jürg Stettler a étudié les sciences économiques à l'Université de Berne, avec l'économie d'entreprise comme branche principale et l'économie nationale et le droit comme branches secondaires. Il a consacré sa thèse de doctorat au thème du sport et des transports ("Sport und Verkehr. Sportmotiviertes Verkehrsverhalten der Schweizer Bevölkerung. Umweltbelastungen und Lösungsmöglichkeiten."). Depuis 1999, il est directeur de l'Institut pour l'économie touristique ITW à la Haute école de Lucerne – section économie.

**Miriam L. Weiß**

Miriam L. Weiß est chercheuse depuis 2009 à l'Institute for Regional Development and Location Management à la European Academy de Bolzano/Italie. Elle a terminé ses études à l'Université de Maastricht/Pays-Bas. Dans le cadre de sa thèse de master, elle a travaillé avec Jeremy Rifkin à la Foundation on Economic Trends, à Washington, D.C. A l'European Academy, ses recherches se sont concentrées sur le développement socioéconomique des régions de montagne et les aspects de géographie économique avec focalisation sur la coopération intercommunale.

**Theophil Wyssen**

Theophil Wyssen, lic. rer. pol., professeur de gestion des ressources humaines et leadership, directeur des études d'approfondissement Leadership, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW, Coire.