

## POTENZIALARME RÄUME - ENTWICK- LUNGSSTRATEGIE GRAUBÜNDEN

Ein Projekt zur nachhaltigen Förderung von ent-  
legenen Talschaften

Projektskizze

Guido Cavelti, BHP – Brugger und Partner AG  
Dr. Birgit Kopainsky, Flury&Giuliani GmbH

Zürich, 29.6.2005  
Version 1.0

## 1 Ausgangslage

Die Neue Regionalpolitik des Bundes (NRP) stellt die Frage zum Umgang mit peripheren, schlecht erreichbaren Gebieten („potenzialarme Räume“). Zur Entwicklung und Förderung dieser Gebiete schlägt der Bund eine Vorgehensweise vor, welche in mehreren Schritten zwischen Bund und Kanton(en) erfolgt und im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen führen soll:

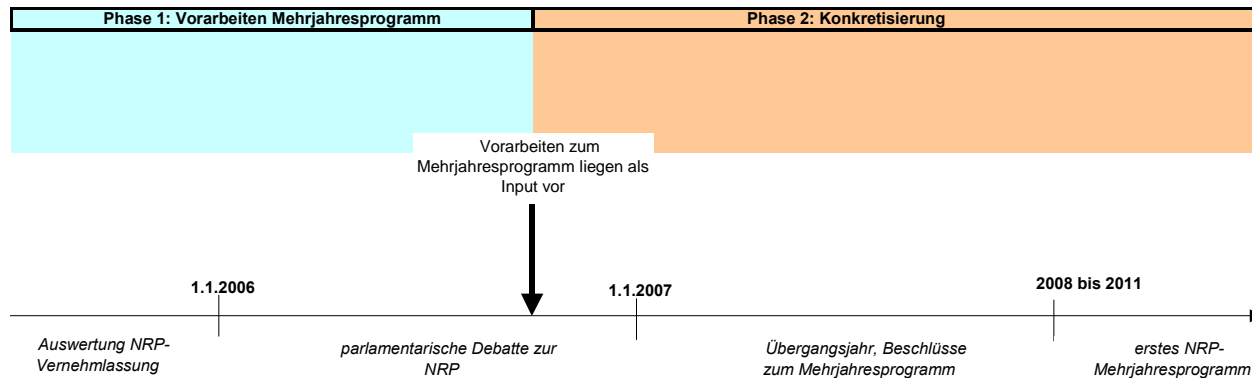
- Erste Selektion und Kategorisierung der selektionierten potenzialarmen Gebiete/Räume.
- Festlegungen einer kantonalen Strategie für die potenzialarmen Gebiete/Räume.
- Abschluss einer Vereinbarung zwischen Kanton und Bund zur Umsetzung der kantonalen Strategie.

Zahlreiche ungeklärte Begrifflichkeiten und Definitionen erschweren jedoch eine zielgerichtete Diskussion: Was ist zum Beispiel eine Region? Welche Raumtypen gibt es? Was heisst potenzialarm? Was bedeutet dezentrale Besiedlung?

Die NRP sieht gemäss Planung ein erstes Mehrjahresprogramm für die Jahre 2008-2011 vor. Der Kanton Graubünden, in Zusammenarbeit mit dem Kanton Uri, will bei der Diskussion um potenzialarme Räume eine führende Rolle übernehmen und eine mittelfristig gültige kantonale Strategie für potenzialarme Räume erarbeiten. Bis Mitte 2006 sollen Grundzüge und konzeptionelle Überlegungen vorhanden sein, damit ein Teil des ersten Mehrjahresprogramms für „potenzialarme Räume“ konkretisiert werden kann.

Die Projekt-Masterplanung sieht einen **Ablauf in zwei Phasen** vor, der sich an den parlamentarischen Fahrplan zur NRP anlehnt:

- Phase 1: Definitionen, Indikatoren, Ziele und erste Strategieideen als Input für das Mehrjahresprogramm 2008-2011 (Juni 2005 – Juni 2006).
- Phase 2: Konkretisierung der Ergebnisse aus Phase 1 im Sinne einer Entwicklungsstrategie mit Aktionsplanung/Handlungsanweisung, Instrumenten/Massnahmen sowie Klärung des Ressourceneinsatzes (August 2006 – Ende 2007).

**Abb. 1 Masterplanung Projekt**

Die vorliegende Projektskizze bezieht sich auf Phase 1 und beschreibt die notwendigen Schritte zur Vorbereitung eines Mehrjahresprogramms für die Entwicklung potenzialarmer Räume.

## 2 Zielsetzungen und Fragestellungen des Projekts

Mit dem Projekt sollen mehrere **Ziele** gleichzeitig erreicht werden

- Klärung der Begriffe; Grundlagen für die Diskussion rund um die „Ziele der dezentralen Besiedlung“ erarbeiten (Sparmassnahme 206).
- Erarbeitung einer kantonalen Strategie Graubünden/Uri unter Einbezug aller relevanten Sachpolitiken; Erarbeitung von Massnahmen für die Umsetzung auf Stufe Kanton und Region (Leitfaden/Aktivitätenplan).
- Grundlagen für einen effizienten Mitteleinsatz aller raumrelevanten Instrumente erarbeiten.
- Verbesserte sektoralpolitische Koordination (Art. 2, Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden).
- Einbezug des Nachbarkantons Uri (grenzüberschreitende Synergien mit Gotthard, Surselva).

**Ansprüche** an die Projektabwicklung:

- Das Projekt soll keine akademische Übung sein, sondern sehr konkrete und verständliche Resultate liefern (so viel Papier wie nötig, so wenig wie möglich).
- Pragmatisches Vorgehen (keine neuen Theorien und Studien); Projektgestaltung und -abwicklung mit Flexibilität.
- Ein offen gestalteter Prozess, der jedoch mit klaren Meilensteinen versehen ist.
- Beteiligte Stellen bei Bund und Kanton werden laufend an der Projektarbeit beteiligt; der Anspruch „Koordination von raumwirksamen Instrumenten“ soll im Sinne eines Programms gelebt werden können.

Folgende **Hauptfragestellungen** lassen sich für die erste Projektphase ableiten:

1. Was sind „potenzialarme Räume“ im Kontext der gesamträumlichen Entwicklung der Schweiz und wo liegen diese im Kanton Graubünden/Uri?
2. Welche verallgemeinerbaren Kriterien bzw. Indikatoren lassen sich zur Identifikation „potenzialarmer Räume“ ableiten?
3. Welche (Entwicklungs-) Potenziale bestehen in welchen Räumen?
4. Welche Ziele für „potenzialarme Räume“ können mit welchen Strategien und Massnahmen verfolgt werden?
5. Wie ist die Wirkung von Massnahmen zur Inwertsetzung verschiedener Arten von Potenzialen zu beurteilen? Welche Massnahmen eignen sich besonders zur Beeinflussung der Entwicklung in den verschiedenen potenzialarmen Räumen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird ein **iteratives Vorgehen** gewählt, welches zwischen empirischem Wissen und praktischer Erfahrung nach geeigneten Antworten sucht. Die einzelnen Schritte dieses iterativen Vorgehens werden im nächsten Kapitel beschrieben.

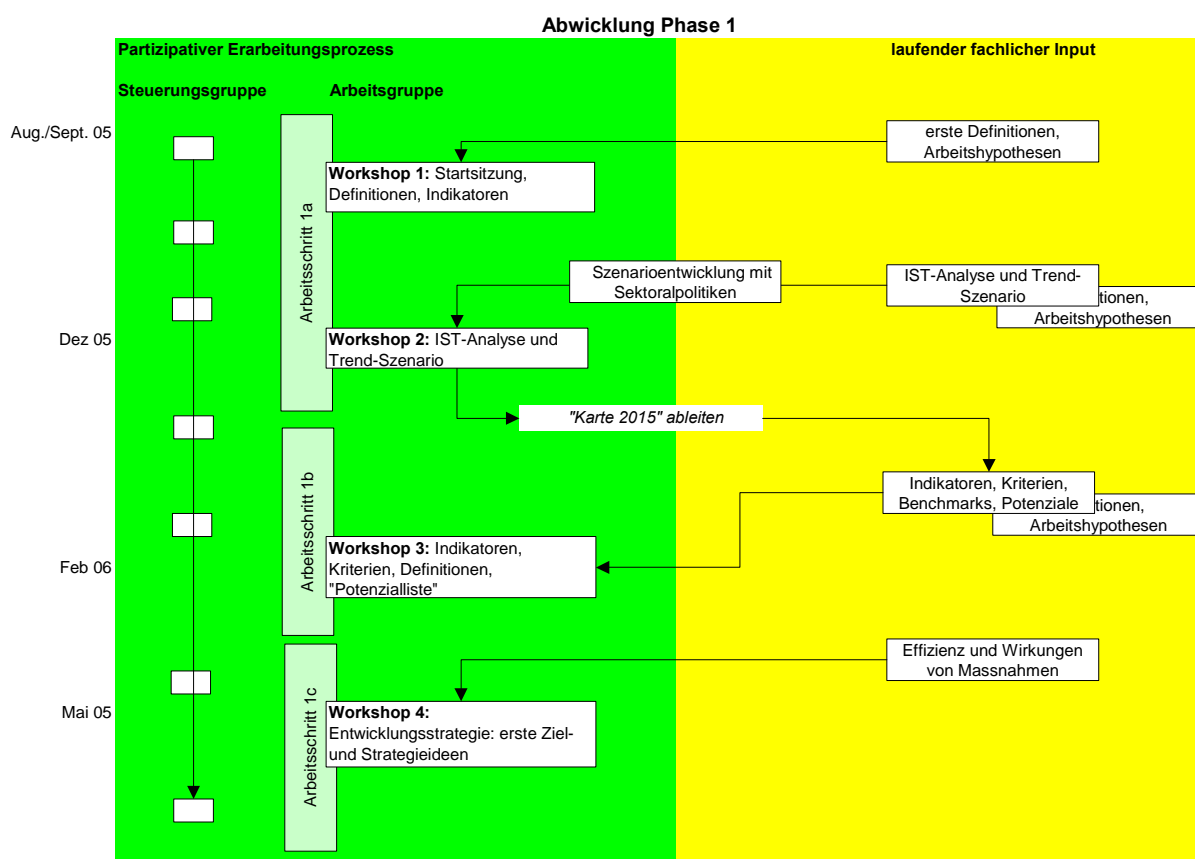
### 3 Methodisches Vorgehen/Arbeitsschritte/Timing

Die Projektziele und -ansprüche lassen sich durch einen Ansatz mit **zwei eng miteinander verflochtenen Projektschienen** gut erfüllen:

- Gestaltung und Begleitung des partizipativen Erarbeitungsprozesses unter Mitwirkung wichtiger Entscheidungsträger.
- Bereitstellung der inhaltlichen Grundlagen für den partizipativen Erarbeitungsprozess.

**Phase 1** kann demnach in Arbeitsschritten wie folgt abgewickelt werden.

**Abb. 2 Arbeitsschritte in Phase 1**



---

**Arbeitsschritt 1a: Ist-Analyse und Trend-Szenario (August 05 bis Dezember 05)**

- Erste Definitionen, Arbeitshypothesen:
  - Definitionsvorschläge aus bestehenden Studien: Ein wichtiges Ziel der Phase 1 ist die Klärung des Begriffs der potenzialarmen Räume. Als Grundlage für diese Diskussion werden in einem ersten Schritt bestehende Studien und Erfahrungen ausgewertet. Es wird aufgezeigt, mit welchen **Sichtweisen** Räume beschrieben und welche Aussagen aus einer solchen Beschreibung gewonnen werden können. Die Synthese dieser Aussagen gibt bereits erste Hinweise, welche Probleme diskutiert werden und in welchen Räumen sich Problemlagen konzentrieren (Überlappung verschiedener Sichtweisen).
  - Arbeitshypothesen: Auf der Grundlage bestehender Studien sind die wichtigsten Entwicklungsdeterminanten in den Teilräumen von Graubünden/Uri bekannt. Welche wie definierten Regionen funktionieren wie? **Funktional-räumliche Zusammenhänge?**
  - Vorgehen: Zusammenfassung und Interpretation bisheriger regionalwirtschaftlicher Analysen.
- Startsituation in der Arbeitsgruppe: Information über Projektablauf und Organisation, Diskussion von Arbeitshypothesen (Sichtweisen, Entwicklungsdeterminanten) und erster Definitionsvorschläge.
- Ist-Analyse und Grundlagen für Trend-Szenario:
  - Darstellung der bisherigen Entwicklung und der heutigen Situation in den Teilräumen der Kantone Graubünden und Uri.
  - Umfeldanalysen: Welche Umfeldentwicklungen (Region – Kanton – Schweiz – Europa/Welt) prägen die Teilräume wie; heute und in Zukunft? Welche Veränderungen in den wichtigsten Entwicklungsdeterminanten (ausser sektoralpolitische Entscheide, siehe unten Trend-Szenario) sind zu erwarten? Wie wirken sich diese räumlich aus?
  - Vorgehen: Auswertung statistischer und zusätzlicher bestehender Daten. Fortschreibung der bisherigen und der erwarteten Entwicklung in einem einfachen Simulationsmodell.
- Trend-Szenario:
  - Welche Teilräume sind durch welche sektoralpolitischen Entscheide wie betroffen? Welchen Beitrag liefern welche eidgenössischen und kantonalen

---

Sektoralpolitiken für eine dezentrale Besiedlung in den Kantonen Graubünden und Uri? Welche Entwicklung ist bei einer Fortschreibung der sektoralpolitischen Trends in Zukunft zu erwarten?

- Vorgehen: Bilateral mit Vertretern der relevanten Sektoralpolitiken werden einzelne Szenarien erarbeitet und dann übereinander gelegt und zu einer gesamtkantonalen Aussage verdichtet. Dies schliesst auch die Interpretation der Umfeldanalysen in der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe mit ein.
- Definitionen/Begrifflichkeiten: parallel zur Ist-Analyse und Szenario-Arbeit werden auf der Basis bestehender Literatur und Erfahrungen die Konkretisierung unklarer Begrifflichkeiten vorgenommen bzw. iterativ entwickelt.
- **Ergebnis des ersten Arbeitsschrittes:** eine Beschreibung derjenigen Gebiete oder Raumtypen („Karte 2015“), welche sich auf der Basis der Ist-Analyse und absehbaren Szenarien in Zukunft
  - aus eigener Kraft selbständig weiter entwickeln können,
  - nur mit hohem, regionalpolitisch motiviertem Mitteleinsatz von aussen halten lassen werden.

#### **Arbeitsschritt 1b: Kriterienfestlegung (Dezember 05 bis Februar 06)**

- Aus der „Karte 2015“ werden Indikatoren, Kriterien und Definitionen zur Identifikation potenzialarmer Räume abgeleitet. Diese werden mit bestehenden wissenschaftlichen Ergebnissen und/oder praktischen Erfahrungen verglichen und angereichert bzw. operationalisiert. Ebenfalls geht es darum, mögliche Entwicklungspotenziale und die Voraussetzungen zu deren Inwertsetzung zu umschreiben.
- Vorgehen: Für die Identifikation potenzialarmer Räume werden für die Indikatoren und Kriterien in einer dritten Sitzung der Arbeitsgruppe Benchmarks definiert. Anschliessend Kategorisierung potenzialarmer Räume mit statistischen Methoden.
- **Ergebnis des zweiten Arbeitsschrittes:**
  - Einfach handhabbare Indikatoren, Kriterien und Definitionen zur Identifikation potenzialarmer Räume liegen vor.
  - Eine Selektion und Kategorisierung potenzialarmer Räume in den Kantonen Graubünden und Uri liegt vor. Je nach Gewichtung der Indikatoren und Kriterien verändert sich die Auswahl der potenzialarmen Räume.

- Eine „Potenzialliste“, welche die erfolgversprechendsten Potenziale (z.B. Wasser, Steine, Holz, Landwirtschaft, Tourismus etc.) strukturiert darlegt, liegt vor.

### **Arbeitsschritt 1c: Ziele und strategische Stossrichtungen**

**(Februar 06 bis Mai 06)**

- Für die in Schritt 1b identifizierten potenzialarmen Räume werden denkbare Entwicklungsrichtungen erarbeitet.
- Die Zieldebatte schliesst dabei kantonale Ziele wie auch solche der regional/kommunalen Ebene mit ein. Sie wird offen geführt und ermöglicht auch die Prioritätenbildung.
- Für potenzialarme Räume werden erste strategische Stossrichtungen identifiziert. Diese basieren auf einer konsequenten Ausrichtung auf die Nutzung vorhandener Potenziale.
- Entscheidend für die Beurteilung der „richtigen“ Stossrichtungen und Massnahmen bilden Erkenntnisse zu Wirksamkeit und Effizienz. Dazu wird die bestehende Evaluationsliteratur ausgewertet und für Graubünden/Uri interpretiert.
- **Ergebnis des dritten Arbeitsschrittes:**
  - Erste Vorstellungen zu möglichen teilräumlichen Zielen und strategischen Stossrichtungen liegen als Zwischenergebnis vor.
  - Wirksamkeit und Effizienz von Massnahmen können auf Basis bestehender Erfahrungen gut abgeschätzt werden.

Der aktive Einbezug von Regions- und Gemeindevertretern in das Projekt ist für die Akzeptanz der Ergebnisse von grosser Bedeutung. Dieser ist gegen Ende der Phase 1, spätestens in der Phase 2 vorzunehmen, nachdem die inhaltlichen Vorarbeiten geleistet sind. Bereits während der Phase 1 ist jedoch für eine kontinuierliche **Kommunikation** zum Projekt und zu den Projektfortschritten gegenüber den Anspruchsgruppen/potenziell Betroffenen zu sorgen.

Die weiteren Schritte im Rahmen der **Phase 2** (Konkretisierung) sind zu einem späteren Zeitpunkt nach Massgabe der Erfahrungen aus Phase 1 festzulegen.

## 4 Projektorganisation

### Projektsteuerungsgruppe:

- Eine Projektsteuerungsgruppe steuert und koordiniert die Projektplanung und -umsetzung.
- Pragmatisches Vorgehen und Flexibilität bilden wichtige Anforderungen an die Prozessgestaltung. Die Steuerungsgruppe nimmt diesbezüglich eine wichtige Funktion ein und legt die Zwischenschritte, die zur Erfüllung der Meilensteine (Arbeitsschritte 1a bis 1 c) notwendig sind, fest. Sie entscheidet hierzu auf der Basis von Vorschlägen aus der Projektleitung.

### Projektleitung:

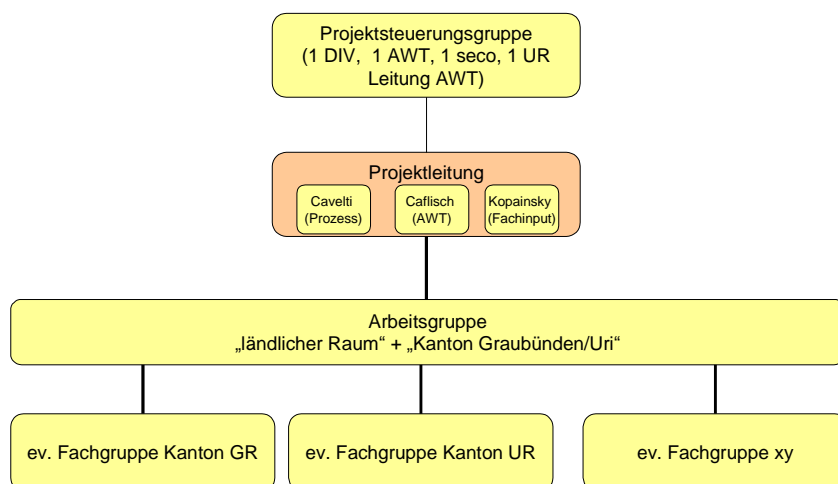
- Die operative Projektleitung besteht aus Michael Caflisch (AWT), Birgit Kopainsky (Flury&Giuliani GmbH) und Guido Cavelti (BHP – Brugger und Partner AG).
- Die Arbeits- und Verantwortlichkeitsaufteilung zwischen Flury&Giuliani GmbH / BHP – Brugger und Partner AG ist genau festgelegt:
  - Inhaltliche Grundlagen durch Flury&Giuliani GmbH/B. Kopainsky.
  - Gestaltung und Umsetzung des partizipativen Erarbeitungsprozesses durch BHP – Brugger und Partner AG/G. Cavelti.

### Arbeitsgruppe:

- Damit konkrete Umsetzungsstrategien und Massnahmen erarbeitet werden können, ist es unerlässlich, die relevanten Politikbereiche auf Ebene Kanton und Bund (Netzwerk ländlicher Raum) von Anfang an stark einzubeziehen (vgl. vorläufige Liste der Arbeitsgruppenmitglieder im Anhang). Die vorhandene praktische Erfahrung muss in das Projekt integriert werden. Damit können der Aufbau bzw. die Stärkung des Netzwerks und die interne Kommunikation bereits zu einem guten Teil sichergestellt werden. Dies erlaubt auch die Schaffung einer guten Grundlage für die anschliessende Umsetzung, insbesondere für gute sektoralpolitische Koordinationslösungen.
- Die Arbeitsgruppe diskutiert die ihnen unterbreiteten Inputs, reichert diese an und skizziert letztlich Stossrichtungen und Massnahmen, die entweder gemeinsam oder sektoriell einzuschlagen sind.

- In der Projektphase 1 (Arbeitsschritte 1a bis 1c) trifft sich die Arbeitsgruppe zu ca. 4 halb- bis ganztägigen Workshops. Denkbar ist, dass zur Bearbeitung spezifischer Fragestellungen Unterarbeitsgruppen gebildet werden. Zur Erarbeitung der Diskussionsgrundlagen müssen die Arbeitsgruppenmitglieder auch zwischen den Sitzungen eigene Ressourcen zur Verfügung stellen können.

**Abb. 3 Projektorganisation**



## Mitglieder der Arbeitsgruppe

### Netzwerk ländlicher Raum des Bundes

Toni Brauchle	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) <a href="mailto:toni.brauchle@are.admin.ch">toni.brauchle@are.admin.ch</a>
Annette Christeller Kappeler	Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) <a href="mailto:annette.christeller@seco.admin.ch">annette.christeller@seco.admin.ch</a>
Thomas Maier	Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) <a href="mailto:thomas.maier@blw.admin.ch">thomas.maier@blw.admin.ch</a>
Rolf Manser	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) <a href="mailto:rolf.manser@buwal.admin.ch">rolf.manser@buwal.admin.ch</a>
Andreas Stalder	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) <a href="mailto:andreas.stalder@buwal.admin.ch">andreas.stalder@buwal.admin.ch</a>
Ruedi Schiess	Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) <a href="mailto:rudolf.schiess@seco.admin.ch">rudolf.schiess@seco.admin.ch</a>
Ulrich von Blücher	Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) <a href="mailto:ulrich.vonbluecher@bwg.admin.ch">ulrich.vonbluecher@bwg.admin.ch</a>

### Kanton Graubünden

Eugen Arpagaus	Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) <a href="mailto:eugen.arpagaus@awt.gr.ch">eugen.arpagaus@awt.gr.ch</a>
Willi Berger	Finanz- und Militärdepartement (FMD) <a href="mailto:willi.berger@dsfm.gr.ch">willi.berger@dsfm.gr.ch</a>
Andrea Cabalzar	Amt für Natur und Umwelt (ANU) <a href="mailto:andrea.cabalzar@anu.gr.ch">andrea.cabalzar@anu.gr.ch</a>
Michael Caflisch	Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) <a href="mailto:michael.caflisch@awt.gr.ch">michael.caflisch@awt.gr.ch</a>
Aurelio Casanova	Amt für Landwirtschaft, Strukturverbesserungen und Vermessung (ALSV) <a href="mailto:aurelio.casanova@alsv.gr.ch">aurelio.casanova@alsv.gr.ch</a>
Heinz Dicht	Tiefbauamt (TBA) <a href="mailto:heinz.dicht@tba.gr.ch">heinz.dicht@tba.gr.ch</a>
Andrea Florin	Amt für Wald (AfW) <a href="mailto:andrea.florin@afw.gr.ch">andrea.florin@afw.gr.ch</a>
Curdin Foppa	Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof (LBBZ) <a href="mailto:curdin.foppa@plantahof.gr.ch">curdin.foppa@plantahof.gr.ch</a>
Michelangelo Giovannini	Amt für Energie (AfE) <a href="mailto:michelangelo.giovannini@afe.gr.ch">michelangelo.giovannini@afe.gr.ch</a>
Haimo Heisch	Gemeindeinspektorat (GI) <a href="mailto:haimo.heisch@gi.gr.ch">haimo.heisch@gi.gr.ch</a>
Urs Pfister	Amt für Raumplanung (ARP) <a href="mailto:urs.pfister@arp.gr.ch">urs.pfister@arp.gr.ch</a>
Beat Ryffel	Departement des Innern und der Volkswirtschaft (DIV) <a href="mailto:beat.ryffel@ddiv.gr.ch">beat.ryffel@ddiv.gr.ch</a>
Cla Semadeni	Amt für Raumplanung (ARP) <a href="mailto:cla.semadeni@arp.gr.ch">cla.semadeni@arp.gr.ch</a>
Paul Stopper	Fachstelle öffentlicher Verkehr (FÖV) <a href="mailto:paul.stopper@bvfd.gr.ch">paul.stopper@bvfd.gr.ch</a>