KANTON URI BHP Brugger und Partner AG Flury&Giuliani GmbH Agrar- und regionalwirtschaftliche Beratung

Strategien zum Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen (RuP) im Urner Berggebiet

Synthesebericht

KURZZUSAMMENFASSUNG II
1 EINLEITUNG 1
2 PROBLEMSTELLUNGEN UND POTENZIALE 2
2.1 Was sind Räume mit ungenutzten Potenzialen? 2
2.2 Wo befinden sich Räume mit ungenutzten Potenzialen? 3
2.2.1 Methodik des Vorgehens 3
2.2.2 Strukturbruch durch Tourismusresort Andermatt (TRA) 4
2.3 Spezifische Probleme und Potenziale 10
2.4 Probleme bei der Inwertsetzung von Potenzialen 14
2.5 Zwischenfazit 15
3 UMGANG MIT RÄUMEN MIT UNGENUTZTEN POTENZIALEN 17
3.1 Entwicklungsmuster 17
3.2 Bestimmung des realistischen Entwicklungsmusters 19
4 STRATEGIEOPTIONEN - ÜBERBLICK 21
4.1 Drei Grundhaltungen gegenüber Räumen mit ungenutzten Potenzialen 21
4.2 Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Strategieoptionen: Optimale Problemlösungsräume 22
4.3 Nachhaltigkeit als Grundprinzip 25
5 STRATEGIEOPTIONEN - SCHRUMPFUNGSPROZESSE 26
5.1 Reguläre Förderung gemäss NRP 26
5.2 Begleitung des Schrumpfprozesses 27
5.3 Entstehung von neuen Potenzialen 31
5.4 Fazit 32
6 STRATEGIEOPTIONEN - ERHOLUNGS-/ WACHSTUMSPROZESSE 33
6.1 Reguläre Förderung gemäss NRP 33
6.2 Innovationsorientierte Standortentwicklung 33
6.2.1 Enge Koordination bislang lose verbundener Kräfte 33
6.2.2 Integrale Entwicklung – Resort-Konzept für Räume mit ungenutzten Potenzialen 41
6.3 Schaffung neuer Potenziale? 43
6.4 Fazit 44
7 SCHLUSSFOLGERUNGEN 46
LITERATUR 49

Kurzzusammenfassung

Definition: "Räume mit ungenutzten Potenzialen" (RuP) beinhalten mehrere Gemeinden oder grössere Teilgebiete, in denen sich verschiedene Prozesse zu einer **Abwärtsspirale** kumulieren. Diese führt schlussendlich dazu, dass anhaltende Abwanderung und die Gefährdung der eigenständigen wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit erwartet werden müssen.

Entwicklungspolitisches Vakuum: Mit den beiden Projekten "Tourismusresort Andermatt" (TRA) und "Raumentwicklung unteres Reusstal" (REUR) sind zwei Vorhaben konkretisiert bzw. in Umsetzung, welche die Entwicklung der Wachstumspole in der Urner Reussebene mit dem Zentrum Altdorf und im Urserental mit dem Zentrum Andermatt langfristig prägen werden. Während für diese Räume kantonale Stossrichtungen definiert sind, fehlen diese für die "Zwischengemeinden" noch weitgehend. Mit anderen Worten besteht für Urner Gemeinden, die nicht direkt im Wirkungsbereich dieser beiden Projekte liegen, quasi ein "entwicklungspolitisches Vakuum". Der Bericht liefert demnach Antworten für die übrigen Gemeinden "zwischen" dem starken Zentrum im unteren Reusstal und der Tourismusregion Urserental (siehe Entwicklungsziel D. des Regierungsprogramms 2008-2012).

Auslegeordnung aus Vogelperspektive: Mit dem Bericht findet eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Thema "Räume mit ungenutzten Potenzialen" statt. Die Frage nach dem Umgang mit diesen Räumen wird aus einer kantonalen Vogelperspektive ausgelotet. Die Optik ist also diejenige des Kantons. Es handelt sich um eine Auslegeordnung, was (bereits heute) im Sinne von Strategie- und Massnahmenvorschlägen machbar wäre, wenn eine bestimmte Stossrichtung eingeschlagen wird. Der Bericht beinhaltet demnach kein Entwicklungskonzept für die angesprochenen Räume. In diesem Zusammenhang kann er auch dem Bedürfnis nach Benennung der konkreten Potenziale in bestimmten Räumen nicht nachkommen: diese können nicht aus einer Vogelperspektive "bestimmt" werden, sie müssen durch die Akteure vor Ort erkannt und genutzt werden. Dazu liefert der Bericht Ideen, Hinweise und Vorschläge.

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

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

Gegenüber Räumen mit ungenutzten Potenzialen sind strategisch gesprochen **drei Grundhaltungen** möglich:

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

Die Strategien für Räume mit ungenutzten Potenzialen dürfen sich nicht zu eng an den politisch-administrativen Grenzen der betroffenen Gebiete orientieren. Lösungen müssen in einem **grösseren räumlichen Kontext** gesucht werden, womit die zahlreichen funktionalen Verflechtungen berücksichtigt werden können. Dieser Raum soll als "Problemlösungsraum" bezeichnet werden. Er zeichnet sich aus durch eine enge Koordination der regionalen Akteure, durch abgestimmte und unter Umständen neu festgelegte Raumfunktionen, durch ein gemeinsames Entwicklungsziel sowie durch funktionsfähige Regionalmanagementorganisationen. Letztlich liegt in politischen Strukturreformen eine wesentliche Antwort betreffend den Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen.

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

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

- Die Förderung basiert auf den regulären Ansätzen gemäss der Neuen Regionalpolitik (NRP). Darüber hinaus werden keine besonderen Massnahmen ergriffen.
- Der ohnehin ablaufende Schrumpfprozess wird aktiv begleitet oder im Sinne eines integralen Teilrückzuges sogar gefördert.
- Längerfristig entstehen durch diese Prozesse neue Potenziale für nächste Generationen (Wildnisgebiete, Raumreserven).

Wird ein **Erholungs- oder Wachstumspfad** eingeschlagen, so steht eine **innovationsorientierte Standortentwicklung** im Vordergrund. Diese zielt stark auf neue Produkte und Dienstleistungen ab, die auf den ausserregionalen Exportmärkten abgesetzt werden müssen. Neu ist, dass sich diese Strategien stark auf regionale Ziele (eine eindeutige Positionierung) beziehen und ebenfalls festhalten, was nicht mehr gefördert werden soll.

Die Professionalisierung der regionalen Kräfte und eine Verbesserung der Inwertsetzungs-Kapazitäten stehen im Zentrum. Eine konsequente Steigerungsform stellt die integrale Entwicklung dar. Darunter wird die Anwendung des **Resort-Konzepts für Räume mit ungenutzten Potenzialen** verstanden. Eher kritisch wird die Einrichtung von **Sonderzonen** beurteilt, welche die explizite Schaffung neuer Potenziale beinhaltet.

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

1 Einleitung

Einordnung des Berichts: Ausschöpfung der eigenen Potenziale, Innovations- und Wertschöpfungsorientierung, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie Nachhaltigkeit bilden die wichtigsten Stossrichtungen der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP), welche am 1.1.2008 in Kraft getreten ist. Sie stellt unter anderem die Frage zum Umgang mit "peripheren, schlecht erreichbaren Gebieten". Bei der Entwicklung und Förderung dieser so genannt "potenzialarmen Räume"[1] im Rahmen der NRP soll den Kantonen eine wichtige Rolle zukommen.

Es ist davon auszugehen, dass die NRP in den Räumen mit ungenutzten Potenzialen zuwenig Impulse auszulösen vermag. Diese Räume verdienen deshalb ein besonderes Augenmerk. Der vorliegende Bericht soll die Grundlagen für die Formulierung von Strategien im Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen liefern – und damit der Beantwortung der Motion Stadler dienen.

Vorgehen: Für die Erstellung des Berichts wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt. In einer ersten Phase wurden Begriffe definiert und eine Methodik zur Identifikation von Räumen mit ungenutzten Potenzialen entwickelt. Das Endprodukt sind Karten, auf denen diese Räume festgehalten wurden. In Phase 2 stand die Frage nach dem Umgang mit solchen Räumen im Vordergrund. Deren Entwicklung ist durch eine Abwärtsspirale gekennzeichnet: Wie soll und kann gegenüber diesem Phänomen reagiert werden?

Projektziele: Folgende Ziele wurden verfolgt:

- Erarbeiten konkreter Strategie- und Massnahmenvorschläge für den Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen; sektoralpolitisch übergreifende Gesamtstrategien und Massnahmen sind skizziert.
- Klären der sektoralpolitischen Handlungsspielräume und -optionen; Festhalten der einschränkenden Bestimmungen.
- Wichtigste Erkenntnisse über Wirkungsmechanismen und Effekte möglicher Strategiepläne liegen vor; bedeutendste Hebelfaktoren für wirtschaftliche Entwicklung können erkannt werden.

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

[1] Im Folgenden wird anstelle des Begriffs "potentialarme Räume" neu der Begriff "Räume mit ungenutzten Potenzialen" verwendet.

2 Problemstellungen und Potenziale

2.1 Was sind Räume mit ungenutzten Potenzialen?

Die Frage nach der Begriffsbestimmung von Räumen mit ungenutzten Potenzialen wurde in verschiedenen Arbeitsschritten diskutiert. Aus diesem iterativen Prozess ist folgende Definition hervorgegangen:

Räume mit ungenutzten Potenzialen sind geographisch-topographisch abgrenzbare Räume, in denen es Gemeinden gibt, deren mittel- bis längerfristige (Über-) Lebensfähigkeit gefährdet ist. Räume mit ungenutzten Potenzialen zeichnen sich dadurch aus, dass sich mehrere Prozesse zu einer "Abwärtsspirale" kumulieren. Insbesondere sind dies:

- *eine negative Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung: Bisher tragende wirtschaftliche Entwicklungspfeiler wie Land- und Forstwirtschaft, Tourismus und öffentliche Arbeitsplätze fallen weg und konnten nicht durch Beschäftigungsmöglichkeiten und Wertschöpfung in gleichen oder anderen Bereichen kompensiert werden.*
- *eine ungünstige Entwicklung der Altersstruktur bzw. Abwanderung: Es fällt den Gemeinden schwer, die gestiegenen Ansprüche der Bevölkerung an das Lebensumfeld (moderne Arbeitsfelder; Bildungs-, Freizeit- und Kulturangebote) zu erfüllen.*
- *ein Abbau oder die Inexistenz der Grundversorgungsleistungen: Die Angebote an Schulen, Lebensmittelgeschäften, Restaurants, Banken oder medizinischer Versorgung sind in diesen Gemeinden tendenziell rückläufig oder fehlen schon heute.*
- *ungünstige Finanzkennzahlen: Die Gemeinden weisen pro Kopf ein vergleichsweise geringes Steueraufkommen auf und verfügen über eine geringe Finanzkraft (hohe Kosten für den Unterhalt der Basisinfrastruktur und die Wahrnehmung der Gemeindefunktionen).*

Mittel- bis längerfristig ist dadurch in diesen Gemeinden und Talschaften eine weitere Abwanderung bis hin zu einer weitgehenden Entsiedlung zu erwarten.

Potenziale bezeichnen Möglichkeiten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Regionen. Der tatsächliche Beitrag von Potenzialen zur Entwicklung hängt vom Grad ihrer Ausschöpfung bzw. Inwertsetzung ab. Die Definition von Räumen mit ungenutzten Potenzialen zeigt, dass sich in diesen Räumen negative Entwicklungen kumulieren. Dies bedeutet, dass Potenziale, welche in der Vergangenheit für Besiedlung und Wirtschaftsstruktur massgebend waren, heute und zukünftig keine Potenziale mehr darstellen. Entweder sind die Potenziale nicht mehr vorhanden oder es fehlt die Fähigkeit, sie in Wert zu setzen.

Die Untersuchungen deuten darauf hin, dass Potenziale grundsätzlich flächendeckend vorhanden sind. Je nach Region sind sie jedoch unterschiedlich gelagert und von unterschiedlichem Ausmass. Das zentrale Problem liegt aber im Bereich der Identifikation und Inwertsetzung. Die folgenden Kapitel werden diese Differenzierung eingehender beleuchten.

2.2 Wo befinden sich Räume mit ungenutzten Potenzialen?

2.2.1 Methodik des Vorgehens

Zur Lokalisierung der Räume mit ungenutzten Potenzialen wurde ein mehrstufiges Verfahren gewählt, welches eine Kombination aus statistischer Auswertung mit Fach- und Praxiswissen beinhaltet. Mit diesem Ansatz kann die Frage der Räume mit ungenutzten Potenzialen aus drei verschiedenen Blickwinkeln ausgeleuchtet werden (Triangulation), was einen guten Qualitätsgehalt der Ergebnisse ermöglicht:

- In einem ersten Schritt wurden die 20 Gemeinden mittels statistischen Auswertungen in die vier Kategorien "kritisch", "eher kritisch", "eher nicht kritisch" und "nicht kritisch" eingeteilt. Dies erfolgte anhand von Indikatoren, die nach folgenden Kriterien ausgewählt wurden: möglichst gute Abbildung der Definition aus Kapitel 2.1, Berücksichtigung bestehender Studien sowie Verfügbarkeit von Daten für jede Gemeinde des Kantons Uri.
- Die gemeindeweisen Ergebnisse sowie die Kategorienzuteilung wurden anschliessend der begleitenden Arbeitsgruppe zur kritischen Prüfung vorgelegt. Als Ergänzung zu den statistischen Bereichen wurde in einem weiteren Schritt in einer Umfrage bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe die Lebensqualität erfasst und in die Beurteilung der Gemeinden und Fraktionen einbezogen. Diese Beurteilung wurde im Rahmen von Regionsgesprächen (mit Vertretern der Regionsgemeinden) auf den Prüfstand gesetzt. Die Rückmeldungen und Einschätzungen aus der Arbeitsgruppe sowie aus den Regionsgesprächen bestätigten die statistische Beurteilung weitgehend; wo nötig wurden für einzelne Gemeinden und Fraktionen noch Korrekturen durchgeführt.
- Als Ausgangspunkt für die weiteren Arbeiten standen die kritischen und eher kritischen Fraktionen und Gemeinden im Vordergrund. Für diese Fraktionen und Gemeinden wurden in einem zweiten Schritt der räumliche Kontext mit einbezogen und gemeindeübergreifende, zusammenhängende Räume mit ungenutzten Potenzialen definiert.

Aufgrund dieses Vorgehens wurde im Jahr 2006 eine erste Gemeindebeurteilung vorgenommen. In der folgenden Tabelle sind die kritischen Gemeinde-Fraktionen im Kanton Uri im linken oberen Quadranten aufgelistet. Die Abbildung enthält links unten ebenfalls die als "eher kritisch" bezeichneten Gemeinden. Es handelt sich dabei um Gemeinden, welche zwar nicht kritisch sind, deren mittel- bis langfristige (Über-) Lebensfähigkeit aber dennoch nicht gesichert scheint. Diese Gemeinden verdienen ebenfalls ein besonderes Augenmerk.

Tabelle 1: Übersicht über die Beurteilung der Gemeinden und Fraktionen, Stand 2006

Kritische Gemeinden / Fraktionen ▪ Göschenen: Göscheneralp ▪ Wassen: Meiental ▪ Spiringen: Urnerboden	**Eher unkritische Gemeinden / Fraktionen** ▪ Andermatt ▪ Erstfeld ▪ Attinghausen ▪ Schattdorf: Haldi ▪ Seedorf ▪ Bürglen ▪ Sisikon ▪ Seelisberg
Eher kritische Gemeinden / Fraktionen ▪ Realp ▪ Hospental ▪ Göschenen: Göschenen Dorf ▪ Wassen ▪ Gurtnellen ▪ Silenen: Bristen, Amsteg, Silenen ▪ Spiringen ▪ Unterschächen ▪ Isenthal ▪ Bauen	**Unkritische Gemeinden / Fraktionen** ▪ Schattdorf ▪ Altdorf ▪ Flüelen

2.2.2 Strukturbruch durch Tourismusresort Andermatt (TRA)

In der 2006 vorgenommenen Beurteilung sind die möglichen Auswirkungen des Tourismusresorts Andermatt (TRA) auf die Situation von Urner Räumen mit ungenutzten Potenzialen noch nicht berücksichtigt. Mit der Realisierung des TRA ergeben sich jedoch neue Nachfragepotenziale für den ganzen Kanton Uri. Die Studie von Ecoplan (Ecoplan 2008) macht denn auch deutlich, dass infolge des TRA ein eigentlicher Strukturbruch für den Kanton Uri zu erwarten ist. Folgende Eckwerte dokumentieren eindrücklich das Ausmass dieses Strukturbruchs[2]:

Bevölkerung	Zu erwarten ist ein mittelfristiges Bevölkerungswachstum um rund 6'000 Personen. Dies entspricht einem Wachstum von circa 17 Prozent gemessen an der heutigen Wohnbevölkerung Uris.
Wohnungsbau	Es entsteht voraussichtlich ein Nettozusatzbedarf von rund 3’550 Wohnungen. Dies entspricht 30 Prozent des aktuellen Wohnungsbestands.
Umsatz	Erwartet wird ein Mehrumsatz im Vollbetrieb von jährlich 500 Mio. CHF. Dies entspricht einem Wachstum von 10 Prozent auf Basis aller heutigen Umsätze im Kanton.

[2] Neuere Berechnungen der Andermatt Alpine Destination Company (AADC), welche die aktuellsten Planungswerte reflektieren, gehen von eher weniger ausgeprägten Effekten aus.

Beschäftigte	Der voraussichtliche Beschäftigungseffekt im Vollbetrieb erreicht rund 4'900 Personen. Dies entspricht einem Beschäftigungswachstum von 38 Prozent gegenüber 2005.
Steuereinnahmen	Im Vollbetrieb ergeben sich Mehreinnahmen von jährlich rund 23 Mio. CHF. Dies entspricht gegenüber dem Stand von 2005 einem Wachstum von 16 Prozent.

Effekte: Auf der Grundlage dieser Eckwerte wird beurteilt, wie sich die Trendentwicklung "mit TRA" gegenüber der ursprünglichen Trendentwicklung "ohne TRA" verändert und welche Konsequenzen dies für die Räume mit ungenutzten Potenzialen hat. Die aus Bau und Betrieb des TRA resultierenden wirtschaftlichen Effekte lassen sich in Anlehnung an Ecoplan (Ecoplan 2008) folgendermassen kategorisieren.[3]

Steigerung der touristischen Wertschöpfung, sei es innerhalb des TRA oder ausserhalb, d.h. durch andere Leistungsträger des Urner Tourismus.

Steigerung der Wertschöpfung bei Zulieferern zur Urner Tourismusbranche (z.B. Baufirmen, Handwerker oder Nahrungsmittelproduzenten)

Steigerung der Nachfrage auf dem Immobilienmarkt, d.h. stark zunehmendes Interesse am Wohnstandort Uri durch die Beschäftigten des TRA oder durch neue Beschäftigte von im Umfeld des TRA expandierenden Unternehmen.

Nutzungsmöglichkeiten: Die Räume mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri haben die Möglichkeit, von diesen drei Kategorien möglicher Wachstumsimpulse direkt zu profitieren:

Die Möglichkeit, **im Bereich Tourismus** vom TRA zu profitieren, richtet sich nach den zwei grundsätzlichen Kriterien von Anziehungskraft und Distanz (vgl. Ecoplan 2008: 160). Um Touristen aus verhältnismässig grosser Distanz anzuziehen, wird eine starke überregionale Ausstrahlung der entsprechenden Destination vorausgesetzt. Umgekehrt haben unauffälligere bzw. weniger attraktive Reiseziele nur dann Chancen, Touristen anzuziehen, wenn dabei für die Touristen keine langen Reisewege anfallen. Für die Räume mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri – die insgesamt über eine vergleichbare Anziehungskraft für Touristen verfügen dürften – bedeutet dies, dass sie aufgrund der unterschiedlichen Distanz von Andermatt sehr unterschiedlich von zusätzlicher touristischer Wertschöpfung werden profitieren können. Die Gemeinden im Urserental sind natürlich die unmittelbaren Profiteure des TRA, gefolgt vom oberen Reusstal. Die Gemeinden im Schächental oder die Einzelgemeinden Bauen und Isenthal profitieren weniger, weil sie sich in intensiver Konkurrenz zu anderen (Tages-) Reisezielen befinden. Illustrieren lässt sich dies anhand der Reisezeit: Die Fahrt mit dem Auto von Andermatt ins Schächental dauert fast eine Stunde (rund 50 km). Im selben Umkreis finden sich ab Andermatt aber

[3] Der Übersichtlichkeit halber ausgeblendet werden dabei sog. "induzierte" Effekte, d.h. die zusätzlich Umsatz- und Beschäftigungswirkung, welche über den wachsenden Konsum von Personen ausgelöst wird, deren Einkommen infolge TRA steigen.

eine ganze Reihe von landschaftlich ebenfalls attraktiven Zielen (Oberalp/Sedrun, Gotthard/nördliches Tessin, Goms etc.). Hinzu kommt die Konkurrenz durch besonders attraktive Ziele in weiterer Distanz (Jungfraujoch, Zermatt oder Städte wie Zürich, Lugano oder Mailand), die ebenfalls im Rahmen eines Tagesausflugs erreichbar sind.

Wachstumsimpulse **im Bereich von Zulieferbranchen zum Tourismus** dürften sich in den Räumen mit ungenutzten Potenzialen insbesondere bei der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Nahrungsmittelproduktion ergeben. Erfolg versprechend scheint dabei etwa die gezielte Vermarktung von "Original Urner Lebensmitteln" im TRA. Gäste des TRA dürften tendenziell daran interessiert sein, Produkte zu konsumieren, die nicht nur qualitativ hochwertig sind, sondern auch aus ihrer Ferienregion stammen. Das Distanzargument (vgl. oben) spielt in diesem Zusammenhang eine etwas untergeordnete Rolle, da das Produktmarketing vermutlich nicht für jede Talschaft einzeln aufgezogen werden müsste, sondern z.B. ein einheitlicher "Uri-Brand" genügen sollte. Insofern ergeben sich bezüglich dieses Wachstumsimpulses auch Chancen für diejenigen Gemeinden des Kantons, die nicht in unmittelbarer Nähe zu Andermatt liegen. Bezüglich Nahrungsmittelproduktion betrifft dies speziell das Schächental oder die Gemeinde Isenthal. Die Produktion von Holz und daraus abgeleiteten Produkten (z.B. Pellets) bietet analoge Chancen.

Was die steigende **Nachfrage nach Wohnraum** anbelangt, so dürfte aus Distanzgründen neben dem Urserental v.a. das obere Reusstal von Wachstumsimpulsen profitieren können.[4] Intensive Bautätigkeit und starkes Bevölkerungswachstum können jedoch bei mangelnder Kanalisierung auch negative Auswirkungen zeitigen. Steigende Immobilien- und Mietpreise sowie die Integration einer grossen Zahl von noch nicht mit der Gemeinde und Region vertrauten Zuzügern können das soziale Gefüge von betroffenen Gemeinden belasten. Schlecht gesteuerte Bautätigkeit wiederum birgt das Risiko der Beeinträchtigung von Orts- und Landschaftsbildern.

Aktive Steuerung: Wie im Fall der steigenden Nachfrage nach Wohnraum gezeigt, werden sich Teile dieser Wachstumsimpulse auch ohne das aktive Zutun von Akteuren einstellen. Gelingt es aber einem Raum mit ungenutzten Potenzialen trotz dünner Akteurdecke, die sich mit dem TRA neu ergebenden Chancen gezielt anzugehen, so erhöht sich nicht nur die Wirkung dieser Impulse, sondern es können möglicherweise unerwünschte, weil unkanalisierte Entwicklungen vermieden werden.

Aktualisierung der Gemeindebeurteilung: Im Sinne eines Fazits der sich aus dem TRA ergebenden Wachstumsimpulse kann die Kategorisierung der Gemeinden (kritisch/nicht kritisch) aktualisiert werden. In folgender Tabelle ist die neue Beurteilung 2008 ersichtlich:

[4] Ebenfalls ist auch ein erhöhter Nachfragedruck auf das untere Reusstal zu erwarten.

Tabelle 2: Übersicht über die Beurteilung der Gemeinden und Fraktionen, Stand 2008

Kritische Gemeinden / Fraktionen ▪ Spiringen: Urnerboden	**Eher unkritische Gemeinden / Fraktionen** ▪ Realp ▪ Hospental ▪ Göschenen: Göschenen Dorf ▪ Wassen ▪ Gurtnellen ▪ Silenen: Bristen, Amsteg, Silenen ▪ Erstfeld ▪ Attinghausen ▪ Schattdorf: Haldi ▪ Seedorf ▪ Bürglen ▪ Sisikon ▪ Seelisberg
Eher kritische Gemeinden / Fraktionen ▪ Göschenen: Göscheneralp ▪ Wassen: Meiental ▪ Spiringen ▪ Unterschächen ▪ Isenthal ▪ Bauen	**Unkritische Gemeinden / Fraktionen** ▪ Andermatt ▪ Schattdorf ▪ Altdorf ▪ Flüelen

Die Gegenüberstellung der Beurteilungen 2006 und 2008 ist auf der Folgeseite ersichtlich:

Abbildung 1: Räume mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri ***(Beurteilung 2006)***

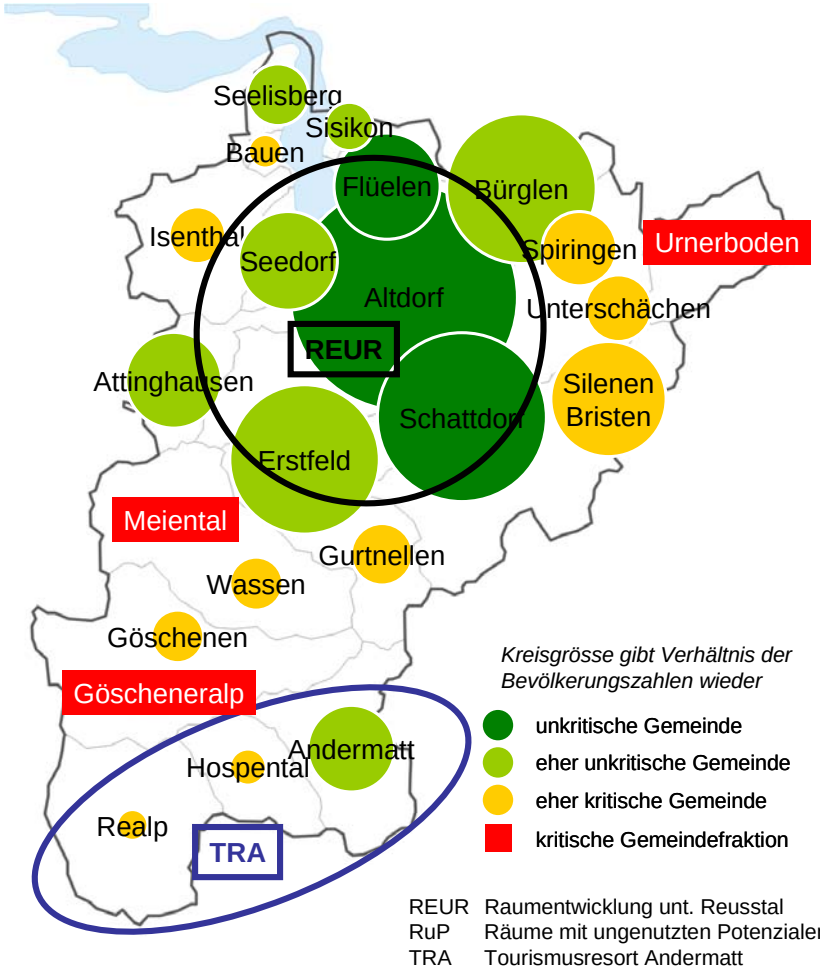
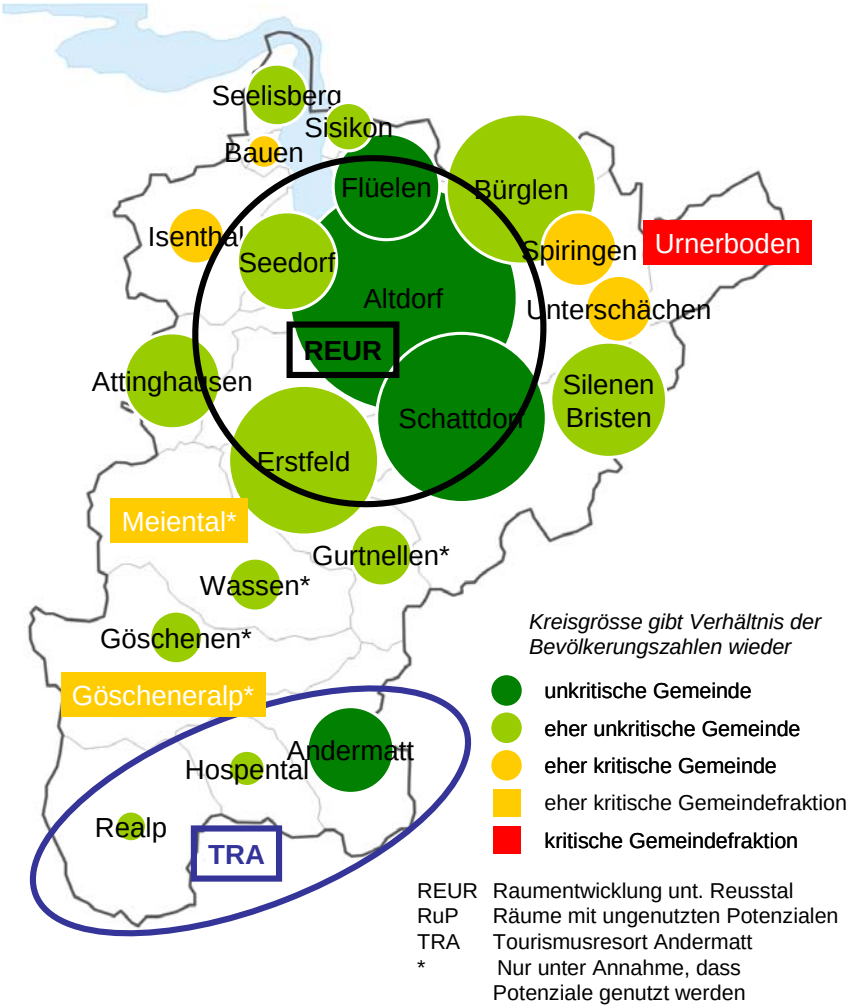


Abbildung 2: Räume mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri ***(Beurteilung 2008)***



Verglichen mit der Analyse aus dem Jahr 2006 (Abbildung 1) ergibt sich neu für viele Gemeinden bzw. Gemeindefraktionen eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Lagebeurteilung. Dies aus folgenden Überlegungen:

- **Andermatt** erfährt als Standortgemeinde des Tourismusresorts die direkteste Aufwertung seiner Zukunftschancen und verbessert sich vom Status "eher unkritisch" zu klar "unkritisch". Nur schon dank der unmittelbaren ökonomischen Effekte des TRA läuft Andermatt auf absehbare Zeit keine Gefahr, in eine "Abwärtsspirale" zu geraten.
- Die beiden anderen Gemeinden des Urserentals, **Hospental und Realp** können dank ihrer unmittelbaren Nähe zu Andermatt ebenfalls in dreifacher Hinsicht (Tourismus, Zulieferer, Wohnen) vom TRA profitieren. Statt als "eher kritisch" können sie neu als "eher unkritische" Gemeinden bezeichnet werden.
- Die Gemeinden des oberen Reusstals (**Göschenen, Wassen, Gurtnellen und Silenen**) dürften insbesondere über die Kanäle "Zulieferung" und "Wohnen" vom TRA profitieren. Gerade für Angestellte des TRA können diese Gemeinden in kurzer Pendeldistanz von Andermatt eine attraktive Wohnlage darstellen. Mit dem dadurch zu erwartenden Bevölkerungswachstum entziehen sich diese Gemeinden nachhaltig der Definition von Räumen mit ungenutzten Potenzialen; dies immer unter der Voraussetzung, dass die sich bietenden Chancen tatsächlich auch genutzt werden können.
- Die beiden bislang als "kritisch" eingestuften Gemeindefraktionen **Göscheneralp** (Göschenen) und **Meiental** (Wassen) dürfen neu als "eher kritische" Gebiete gelten. Beide Fraktionen haben dank ihrer Naturpotenziale und ihrer Nähe zu Andermatt intakte Chancen, sowohl im touristischen Bereich als auch via Zulieferung (Land- und Forstwirtschaft) vom TRA zu profitieren. Die bessere Einschätzung gilt auch hier unter der Voraussetzung, dass die sich bietenden Chancen genutzt werden.

Kaum relevante Veränderungen der Zukunftsaussichten sind für die **Gemeinden im Schächental** sowie für **Bauen und Isenthal** am Urnersee zu erwarten. Sie werden zwar via Tourismus und Land-/Forstwirtschaft ebenfalls in gewissem Umfang vom TRA profitieren können. Ob diese Impulse jedoch ausreichen, um die Gemeinden langfristig zu stabilisieren oder sogar wachsen zu lassen, ist höchst ungewiss. Ebenfalls eingeschränkt ist das Potenzial dieser Gemeinden im Bereich "Wohnen". Dies aufgrund der bereits recht grossen (Pendel-) Distanz zu Andermatt. Die Möglichkeit, von den Chancen des TRA zu profitieren, ist gerade für diese Gemeinden stark von gezielten Eigeninitiativen abhängig. So könnte etwa die Konzipierung spezieller Angebote für Tagestouristen oder die koordinierte Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im TRA diesen Gemeinden Wachstumsimpulse vermitteln, die ihnen im Falle von Untätigkeit entgehen.

2.3 Spezifische Probleme und Potenziale

Bisherige Branchenmotoren im Umbruch: In wirtschaftlicher Hinsicht widerspiegelt sich die eingeschränkte Lebensfähigkeit der Urner Räume mit ungenutzten Potenzialen zumeist in einer Abhängigkeit von wertschöpfungsschwachen Branchen wie Land- oder Forstwirtschaft, klassischem Kleingewerbe und Sommertourismus. Die Branchenmotoren der vergangenen Entwicklung befinden sich im Umbruch. In der Landwirtschaft ist ein Strukturwandel im Gang, der Ausdruck von Umwälzungen und im Sinne höherer Effizienz durchaus erwünscht ist. Gesamtschweizerisch ist jährlich das Verschwinden von 2½ Prozent der bestehenden Betriebe zu beobachten, wobei dieser Wert im Kanton Uri mit 1 Prozent unterdurchschnittlich ist. Sind auch wertschöpfungsstärkere Branchen in Räumen mit ungenutzten Potenzialen vertreten, so sind diese häufig nur schwach beschäftigungswirksam. Paradebeispiel hierfür ist die Energiewirtschaft, die eine sehr hohe Arbeitsproduktivität aufweist und damit zwar viel Wertschöpfung, aber wenig Arbeitsplätze in die entsprechenden Räume bringt. Gerade im Kanton Uri hat sich auch der markante Abbau von Bundesarbeitsplätzen bemerkbar gemacht.

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

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

Potenziale sind grundsätzlich vorhanden: Auch wenn sich die wirtschaftliche und soziale Ausgangslage schwierig gestaltet, sind die hier betrachteten Urner Räume nicht ohne gewisse Entwicklungschancen bzw. -potenziale. In vielen Fällen dürfte sogar eine für eine nachhaltige Sicherung der Siedlungsbedingungen ausreichende Potenzialausstattung vorhanden sein. Tabelle 3 liefert einen Überblick über entwicklungsrelevante Potenziale, die im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen und Abklärungen identifiziert werden konnten. Diese gestalten sich je nach räumlicher Lage und konkreter Ausgangslage unterschiedlich. Die nachfolgende Tabelle bietet Hinweise und ist nicht abschliessend. Es ist wichtig, hier festzuhalten, dass sich das Potenzial oftmals erst "im Auge des

Betrachters erschliesst". Ein gutes Beispiel hierzu liefert die Entstehungsgeschichte des TRA.

Tabelle 3: Strategie- und entwicklungsrelevante Potenziale (ungewichtet)

Potenziale				**Daraus ableitbare Strategien**
Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale	Naturressourcen[5]	Forstwirtschaft: Verfügbare Holzvorräte, natürlicher Zuwachs (v.a. in waldreichen, gut zugänglichen Gebieten)	In geeignet erschlossenen Gebieten	(kleine) wirtschaftliche Strukturen stärken
		Forstwirtschaft: Potenziell nutzbare Holzmenge (Intensivierungspotenzial)[6]	In geeignet erschlossenen Gebieten	
		Wasserkraft: Potenzial Ausbau der Wasserkraft im Zuge absehbarer Nachfragesteigerung und Versorgungslücke mit Elektrizität, Potenzial Wasserhoheit des Kantons[7]	V.a. Urserental und ob. Reusstal	
		Wasserkraft: Werke und Installationen als touristische Attraktion, "Bahnstrom aus Uri für die Schweiz"	V.a. Urserental und ob. Reusstal	
		Wasserkraft: Potenzial Energiehandel[8]		
		Windkraft: Potenzial Zusatzeinkommen Landwirtschaft und Erhöhung kommunaler Steuererträge[9]		

[5] Eine aktualisierte Darstellung der Potenziale im Bereich erneuerbarer Energien folgt mit dem "Schutz- und Nutzungskonzept erneuerbare Energien".

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

[7] Der Kanton Uri hat aufgrund seiner Gewässerhoheit nach Ablauf einer Wasserrechtskonzession bzw. bei deren Neuerteilung die Möglichkeit, die wirtschaftlichen Leistungen als Entgelt für die Wasserkraftnutzung, mithin seinen "Nutzen" aus der Konzession, zu optimieren (zum Beispiel Einlösung des gesetzlichen Beteiligungsrechtes an Kraftwerksgesellschaften, Energie zu Vorzugsbedingungen, finanzielle Beiträge, Projekte).

[8] Wie am Beispiel von Rätia Energie in Poschiavo ersichtlich, die dort Arbeitsplätze im Bereich des Energiehandels geschaffen hat

[9] Das Potenzial zur Erzeugung von Windenergie in Räumen mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri ist prinzipiell vorhanden – dies ergibt eine Gegenüberstellung der von Meteotest (2003) ermittelten möglichen Windenergieproduktionsstandorten und den hier betrachteten Räumen. Eine Abklärung seitens des Kantons über Standorte, an denen die Erstellung von Windanlagen aus landschaftsschützerischen Gründen *nicht* möglich

		Kies/Sand/Steine: Erweiterung/neue Werke Landwirtschaft: regionale Spezialitäten (Nischenproduktion), Selbstvermarktung, Agrotourismus. etc.		
	Naturraum	Intakte Natur, Klima, Wetter, Wasser, schöne Aussicht, keine/wenig Luft-/Lärmemissionen Grössere und zusammenhängende Flächen[10]		Sanften Tourismus fördern und Wohnstandorte entwickeln/vermarkten
	Kulturlandschaft	Landschaftsbilder, Kulturelle und historische Vermögenswerte (Geschichte, Architektur ...), sehr gute Erschliessung von Natur- und Kulturlandschaft mit Wander- und für den Langsamverkehr geeigneten Wegen.		Sanften Tourismus fördern
Gesellschaftspotenziale		Authentizität und Ursprünglichkeit Intakte Familien- und Gesellschaftsstrukturen ("heile Welt") Netzwerke von Ferienhausbesitzern, Touristen oder Ausgewanderten Wissen- und Erfahrung im Umgang mit Naturgefahren/Sicherung und Unterhalt von Verkehrswegen Offenheit gegenüber Neuem und Fremdem Bekanntheitsgrad / positives Image etc.	Generell, v.a. Reusstal	Sanften Tourismus fördern und Wohnstandorte entwickeln/vermarkten

sein wird, ist derzeit im Gang. Generell liegt die Herausforderung im Zusammenhang mit der Produktion von Windenergie weniger in der Konstruktion von Anlagen, als in der Generierung spürbarer Gewinne für den regionalen Wirtschaftskreislauf (Grundproblem: geringe Beschäftigungswirkung). Wertschöpfungsseitig könnte sich mit den im revidierten schweizerischen Energiegesetz vorgesehenen "kostendeckenden Einspeisevergütungen" für Strom aus erneuerbaren Quellen jedoch in naher Zukunft (2009) eine Verbesserung der Attraktivität von Windenergieanlagen ergeben. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die für Produktion und Vermarktung des Stromes verantwortlichen Firmen im Kanton Uri domiziliert sind.

[10] Vgl. REUR 2007

Infrastruktur- und Erreichbarkeitspotenziale	Lage in der Nähe von internationalen Verkehrsachsen/Transitrouten; Strasseninfrastrukturen und ÖV-Infrastruktur (v.a. Gotthard-Bergstrecke), Wander- und Rad- bzw. Mountainbikewege	Generell, v.a. Reusstal, Urserental	Wohnstandorte entwickeln und vermarkten
	Bestehende, wenig oder nicht mehr genutzte Infrastrukturen (zum Beispiel Schulhäuser, Militäranlagen)	Generell, v.a. Urserental	
	etc.		
Kooperationspotenziale	Synergiepotenziale, die infolge zu geringer Kooperation und Koordination bisher nicht genutzt wurden	Generell Gemeinden	
	Bekanntheitsgrad von z.B. "Gotthard", "Klausen" oder "Schächental" als zu wenig gemeinsam genutzte Potenziale		
	etc.		

Chancen für Positionierung: Die in der obigen Tabelle dargestellten generellen Entwicklungspotenziale bilden grundlegende Produktions- resp. Erfolgsfaktoren. Dies trifft im Besonderen für die Urner Räume mit ungenutzten Potenzialen zu, da diese allesamt nahe bei den Wachstumspolen in der Urner Reussebene mit dem Zentrum Altdorf und im Urserental mit dem Zentrum Andermatt liegen. Angesprochen sind in erster Linie die Potenziale für einen eher sanften Tourismus, d.h. natur- und kulturnahen Tourismus im ländlichen Raum ("sanften Tourismus fördern") und für die Land- und Forstwirtschaft ("kleine wirtschaftliche Strukturen stärken"). Sie können auch bedeutend für Wohnfunktionen sein ("Wohnstandorte entwickeln und vermarkten"). In ihrer Kombination bilden obgenannte Potenziale gute Chancen, um sich gerade gegenüber Ballungszentren abgrenzen und positionieren zu können. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese spezifischen Standortfaktoren auch für andere Dienstleistungen von Bedeutung sind (zum Beispiel Web-Design im Berggebiet). Im Bereich der Ressourcenpotenziale besteht punktuell die Möglichkeit zur Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Nutzung natürlicher Ressourcen im Bereich Kies/Sand/Steine ("kleine wirtschaftliche Strukturen stärken"). Im Energiebereich (Wasser) sind die Potenziale weniger arbeitsplatzrelevant als vielmehr interessant als Finanzquelle für den Kanton und Korporationen.[11]

[11] Darüber hinaus sind die Energiepotenziale relevant für die Gewährleistung der Versorgungsziele gemäss Energiekonzept.

2.4 Probleme bei der Inwertsetzung von Potenzialen

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

- Ideen zur Inwertsetzung der Potenziale sind vorhanden,
- Möglichkeiten zur Umsetzung und exportorientierten Vermarktung[12] der Ideen in Form von innovativen und marktfähigen Produkten und Dienstleistungen werden geschaffen.

Die durchgeführten Regionalgespräche haben dabei folgendes gezeigt: Kleinräumig ausgestaltete Entscheidungsstrukturen und häufig auf die Erhaltung des Status quo ausgerichtete Denkmuster (Mentalitäten) führen in Räumen mit ungenutzten Potenzialen oft dazu, dass die Chancen nicht genutzt werden können (siehe

Tabelle 4). Diese Räume weisen also nicht zwingend einen Mangel an wertschöpfungsrelevanten Entwicklungspotenzialen auf, sondern vielmehr einen Mangel an innovativen Ideen und an Kapazitäten (Zeit, Knowhow, Kooperationsfähigkeit) zu deren Umsetzung ("Inwertsetzungs-Kapazität").

Tabelle 4: Probleme bei der Inwertsetzung von Potenzialen

Entscheidungsstrukturen	**Mentalität und Akteurverhalten**
Zu viele und zu verzettelte Institutionen innerhalb der Regionen im Allgemeinen und in Räumen mit ungenutzten Potenzialen im Speziellen: • Gemeinden: Vielzahl an politischen Gemeinden, hoch gewichtete Gemeindeautonomie, mehrere Koordinations-Zwischenstufen (zum Beispiel Treffen der GemeindepräsidentInnen), zunehmende Überwälzung von Aufgaben an Gemeinden führt zu einer finanziellen und institutionellen Überforderung der Gemeinden • Vielzahl wenig koordinierter Verbände, zahlreiche Zweckverbände • Tourismus: unübersichtliche Strukturen	Geringe Anzahl "unternehmerischer Köpfe", d.h. innovativer, unternehmerisch orientierter Persönlichkeiten, die in der Lage sind, Potenziale zu erkennen, aufzugreifen und in marktfähige Produkte und Dienstleistungen umzusetzen.
Komplexität der Anforderungen und Bewilligungsverfahren für Investitionen verschiedener Art: • Lange Dauer mit ungewissem Ausgang (u.a. auf Grund von Beschwerden durch auswärtige Dritte) • Unkenntnis der komplexen Verfahrens-	Zukunftsgerichtete Aktivitäten müssen häufig im Nebenamt vorangetrieben werden, was zu Lasten des Hauptgeschäftes geht (zum Beispiel vermehrter Agrotourismus in der Landwirtschaft), wozu die Kapazitäten nicht ausreichen. Einzelkämpfertum, wenig ausgeprägter Kooperationswille (Gemeinden und Unternehmen miteinander bzw. untereinander), kaum Allianzen für Entwicklungsprojekte. Identifikation mit dem Tourismus im Sinne der touristischen Nutzung vorhandener Potenziale ist vielfach wenig ausgeprägt Aufgrund der Entwicklung tendenziell deprimierende Stimmung statt Aufbruchstimmung Anreize sind nicht genügend stark vorhanden, um sich aktiver um die Zukunft zu kümmern, zu kooperieren und Projekte voranzutreiben, Prob-

[12] Exporte von Produkten und Dienstleistungen über die Regionsgrenzen hinaus, welches "frisches Geld" in den regionalen Wirtschaftskreislauf bringt.

abläufe und dadurch Zeitverluste	leme sind häufig zu wenig präsent (Entwicklungsverlauf des Raumes wird als nicht Existenz bedrohend beurteilt) und werden daher kaum als dringend wahrgenommen. Unpassende Projektideen infolge fehlender Kenntnisse über Gesamtzusammenhänge

Quelle: Regionsgespräche in Phasen 1 und 2

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

2.5 Zwischenfazit

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

1. Die Ausstattung des Raumes mit wertschöpfungsrelevanten Potenzialen: Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass jeder Raum über Potenziale verfügt.

Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale sind im Kanton Uri unterschiedlich vorhanden. In unmittelbarer Nähe zu den Transitachsen sind die Qualitäten geringer einzustufen. Landwirtschafts- und Waldpolitik, Raumentwicklung sowie Landschaftsschutz tragen wesentlich zur Gestaltung, Pflege und Erhaltung der Kulturlandschafts- und Naturraumpotenziale bei. Damit diese Grundlagen für eine wirtschaftliche Nutzung durch den Menschen erhalten bleiben, müssen die in die Fläche wirkenden Massnahmen der Landwirtschaftspolitik, Forstpolitik und Raumentwicklung weitgehend weitergeführt werden können.

Die Bereiche *Gesellschaftspotenziale* sowie *Infrastruktur- und Erreichbarkeitspotenziale* dürften im Gegensatz zu den Kulturlandschafts- und Naturraumpotenzialen nicht überall gleich ausgeprägt sein, wenngleich z.B. die Gemeinden im Kanton Uri dank der Lage nahe der Gotthard-Transitachse allesamt relativ gut erreichbar sind. Gelegentlich sind Potenziale schlicht nicht vorhanden (zum Beispiel die enge Vernetzung der Region mit Personen ausserhalb der Region), durch die Abwanderung in Frage gestellt (zum Beispiel intakte Familien- und Gesellschaftsstrukturen), oder es wurde bisher nicht ausgeschöpft (zum Beispiel Offenheit gegenüber Neuem und Fremdem).

Von Bedeutung sind ferner die *Nachfragepotenziale im Zuge des TRA* sowie die längerfristigen Wirkungen, die aus REUR für den Kanton zu erwarten sind.

2. Akteure stehen im Zentrum: Die Akteurbasis, welche entwicklungsrelevante Potenziale in Umsätze und Einkommen umzusetzen vermag, ist in den betrachteten Urner Räumen tendenziell dünn. Aus Sicht des einzelnen Individuums wird der Entwicklungsverlauf eines

Raumes zudem häufig nicht als Existenz bedrohend wahrgenommen. Das Problembewusstsein ist zu wenig verbreitet, als dass Allianzen für Entwicklungsprojekte zustande kommen würden. Die Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen ist vielmehr mit einem grossen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Ohne aktive Unterstützung, Koordination und Begleitung von Akteuren mit innovativen Ideen dürften viele davon nicht weiter verfolgt werden. Einzigartigkeit mit guten Produkten und Dienstleistungen zu erreichen und zu kommunizieren stellt eine grosse Herausforderung dar; und der Wettbewerb mit anderen Regionen ist intensiv. Zentral hierfür sind unternehmerische Initiativen. Wie aus den verschiedenen Gesprächen mit regionalen Akteuren hervorging, bilden die eher spärlich vorhandenen Kapazitäten (Zeit, Knowhow, Erfahrung und zuweilen auch Kooperationsbereitschaft) hier praktisch den wichtigsten Engpassfaktor. Gerade was die Chancen des TRA anbelangt, sind aber spezifische Anstrengungen zu deren Nutzung notwendig.

3 Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen

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

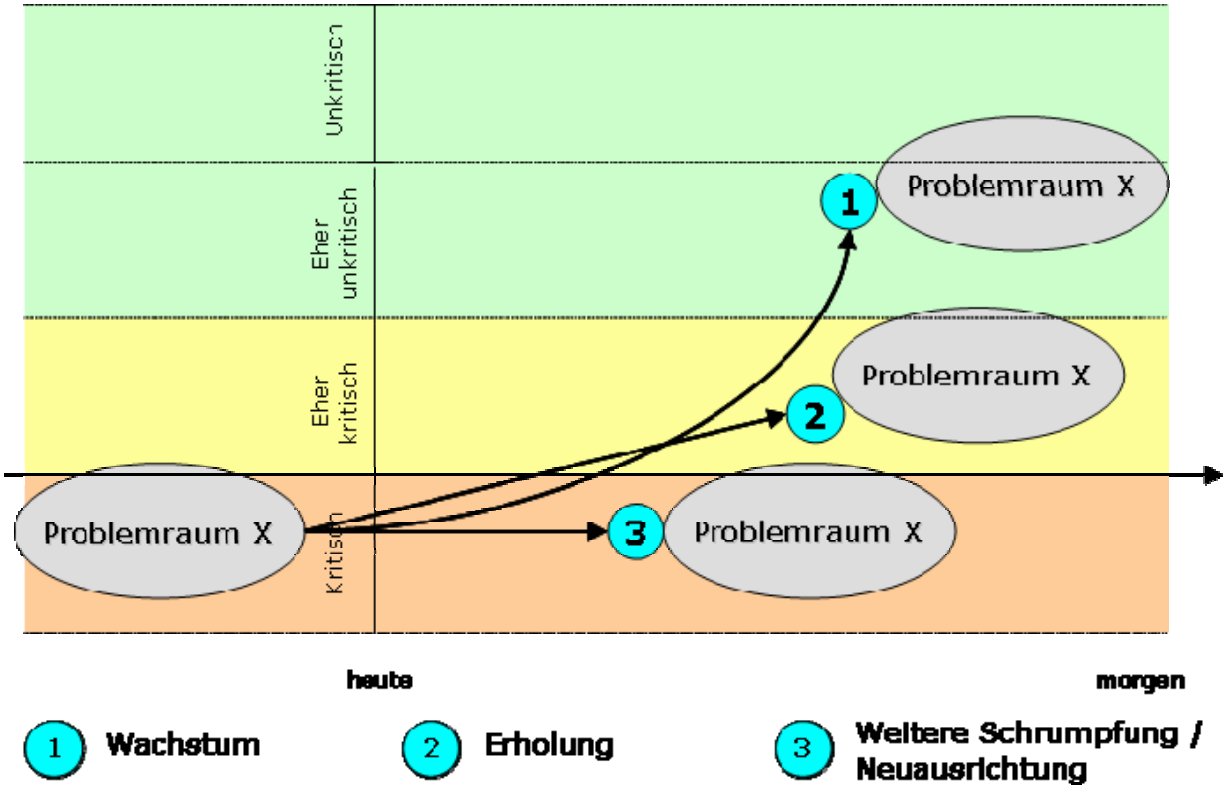
Dieses Kapitel zeigt auf, welche grundsätzlichen Entwicklungsmuster in Frage kommen (3.1), welche Faktoren bestimmend sind, welches das realistischste Entwicklungsziel für einen bestimmten Raum mit ungenutzten Potenzialen ist und wer den Entscheid über das konkrete Entwicklungsziel fällen soll (3.2).

3.1 Entwicklungsmuster

Drei Entwicklungsmuster: Die in der Phase I entwickelte Methodik teilt die Gemeinden in die Kategorien kritisch, eher kritisch, eher unkritisch und unkritisch ein. Für Räume mit ungenutzten Potenzialen, d.h. für (eher) kritische Gemeinden und ihr räumliches Umfeld, können drei grobe Entwicklungsmuster skizziert werden (vgl. Abbildung 3: Grundsätzliche Entwicklungsmuster für Räume mit ungenutzten Potenzialen

): "Wachstum", "Erholung" sowie "weitere Schrumpfung / Neuausrichtung". Daraus sind die Entwicklungsziele abzuleiten, die für einen bestimmten Raum das Leitmotiv für die weitere Entwicklung vorgeben.

Abbildung 3: Grundsätzliche Entwicklungsmuster für Räume mit ungenutzten Potenzialen



Die drei Entwicklungsmuster können wie folgt präzisiert werden:

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Bestimmung des realistischen Entwicklungsmusters

Personelle und zeitliche Kapazitäten: Für die Einschätzung, welches Entwicklungsmuster für die Räume mit ungenutzten Potenzialen realistisch ist, müssen diese in einem grösseren, funktionalen räumlichen Kontext betrachtet werden (siehe Kapitel 4.2). Der entscheidende Bestimmungsfaktor besteht allerdings darin, ob genügend regionale und lokale Kapazitäten vorhanden sind, um einen Trendstopp (Erholung) oder eine Trendumkehr (Wachstum) einleiten zu können (vgl. Kapitel 2.5). Ausreichende personelle und zeitliche Kapazitäten sind unabdingbar, wenn es darum geht:

- vorhandene Entwicklungspotenziale zu identifizieren und allenfalls neue zu schaffen,
- Inwertsetzungs-Ideen zu entwickeln und unternehmerisch umzusetzen,

- Kooperationen einzugehen,
- in Bevölkerung, Politik und Wirtschaft die Akzeptanz der Regionalentwicklung aufzubauen bzw. zu sichern.

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

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

Koordination der Entscheidung: Weder der Kanton noch die Gemeinden verfügen alleine für sich über ausreichende Kompetenzen und Legitimität, um richtungweisende Entscheide über Räume mit ungenutzten Potenzialen treffen und umsetzen zu können.[13] Am ehesten ist dies noch bei Gemeinden im Umgang mit Fraktionen der Fall. Gemäss dem Urner Baugesetz erfüllen Gemeinden und Kanton ihre Aufgaben im gegenseitigen Einvernehmen und stimmen ihre Grundlagen, Planungen und raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander und mit den Grundlagen, Konzepten und Sachplanungen des Bundes ab. Der Entscheid, ob den angesprochenen Räumen ein Erholungs- oder Wachstumspfad zugetraut wird oder eher das Entwicklungsmuster einer Schrumpfung in Betracht gezogen werden muss, ist demnach ein gemeinsamer Entscheid von Gemeinden und Kanton. Faktisch bedeutet dies eine Rollenteilung wie folgt:

Der Kanton ist die massgebliche Triebfeder. Er thematisiert die Frage der kritischen Räume mit den betroffenen Gemeinden und löst so die Auseinandersetzung aus. Mit seinem Instrumentarium (siehe Folgekapitel) bieten sich ihm verschiedene Möglichkeiten, um Entscheide hernach umzusetzen. In der Praxis wird der Kanton aus politischen Gründen aber nicht alleine entscheiden; er wird den Konsens mit den Gemeinden suchen müssen.

Die Gemeinden kennen ihr eigenes Territorium bestens und bringen ihr Wissen und ihre Erfahrung ein. Gemeinsam mit dem Kanton werden Antworten auf die Frage nach dem Umgang mit den kritischen Räumen gesucht.

Dem Bund kommt schliesslich ein Vetorecht zu, sofern Bundesziele (zum Beispiel der Biotopschutz, Naturgefahrenschutz oder die Sicherung von Verkehrsinfrastrukturen) durch Entscheide betroffen sind.

[13] Dies trifft auch für den Regionalentwicklungsverband Uri (REV Uri) zu, der sich als Vereinigung der Gemeinden für Regionalentwicklungsaufgaben einsetzt.

4 Strategieoptionen - Überblick

4.1 Drei Grundhaltungen gegenüber Räumen mit ungenutzten Potenzialen

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

- Regionsgespräche, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt geführt wurden,
- Sammlung und Auswertung von nationalen und internationalen Fallbeispielen,
- Auswertung internationaler Erfahrungen im Umgang mit schwachen Räumen.[14]

Vereinfacht lassen sich drei Grundeinstellungen im Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen festhalten:

"Gleichbehandlung": Diese Haltung bedeutet, dass keine speziellen Massnahmen für Räume mit ungenutzten Potenzialen definiert und ergriffen werden, d.h. aktiv werden keine Strategien für diese Räume entwickelt und umgesetzt.

"Koordinierte Entwicklung": Diese Grundeinstellung unterscheidet sich von der bisherigen Praxis durch eine starke Betonung der Koordination. Kompetente Akteure der Regionalentwicklung bündeln und fokussieren die bestehenden Anstrengungen zur Inwertsetzung regionaler Potenziale. Eine wichtige Rolle kommt dabei auch der Motivation und Unterstützung von weiteren Akteuren zu, die mit neuen, aber noch nicht umgesetzten Ideen einen Beitrag zur wirtschaftlichen Weiterentwicklung des Raumes leisten können.

"Nutzung neuer Potenziale": Im Gegensatz zu den beiden anderen Grundeinstellungen geht diese Haltung von einem grundsätzlich anderen Wirkungsansatz aus. Sie trachtet danach, die Rahmenbedingungen für die Regionalentwicklung markant zu verändern und dadurch neue Potenziale entstehen zu lassen, zu schaffen oder bestehende Potenziale besser in Wert zu setzen.

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

[14] Vgl. Kopainsky/Cavelti/Giuliani 2007, Umgang mit schwachen Räumen. Instrumente und Erfahrungen in den Mitgliedsländern der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, Arge Alp.

Abbildung 4: Entwicklungsstrategien für Räume mit ungenutzten Potenzialen

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

4.2 Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Strategieoptionen: Optimale Problemlösungsräume

Funktionale Verflechtungen über Räume mit ungenutzten Potenzialen hinaus: Die Strategien für Räume mit ungenutzten Potenzialen dürfen sich nicht zu eng an den Gemeindegrenzen orientieren. Lösungen müssen in einem grösseren räumlichen Kontext gesucht werden, womit die zahlreichen funktionalen Verflechtungen berücksichtigt werden können. Für den Kanton Uri bedeutet dies die Behandlung

- der Göscheneralp und des Meientals in Verbindung mit dem oberen Reusstal und mit Bezug auf das Projekt TRA,
- des Urnerbodens im Zusammenhang mit dem Schächental und dieses wiederum in Verbindung mit dem unteren Reusstal und mit Bezug auf das Projekt REUR.

Diese Räume sollen als "Problemlösungsräume" bezeichnet werden (vgl.

Abbildung 5). Im Übrigen gilt dies auch sinngemäss für die nördlichen Gemeinden Sisikon und Seelisberg: Strategien für diese Gemeinden sollen in einem grösserräumigen Zusammenhang umgesetzt werden. Die Regionalzentren Andermatt und Altdorf spielen dabei eine entscheidende Rolle. Die Räume mit ungenutzten Potenzialen sind über funktionale Beziehungen wie beispielsweise Pendlerbewegungen in die umliegende Region eingebunden. Lösungen haben sich im Interesse von Wirksamkeit und Effizienz an funktionalen Realitäten zu orientieren. Es ist in den meisten Fällen weder sinnvoll noch realistisch, einzelne kritische Gemeinden und Räume mit ungenutzten Potenzialen ausschliesslich über lokale, d.h. isolierte und nicht zumindest regional vernetzte wirtschaftliche Aktivitäten zu entwickeln (zu geringe Wertschöpfungsmöglichkeiten). Begründung:

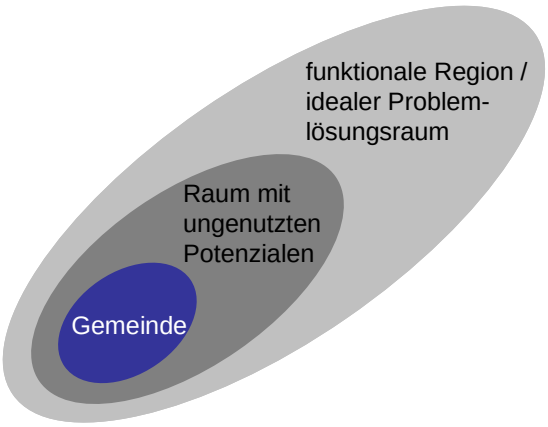
Einzelne Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden – gerade in Räumen mit ungenutzten Potenzialen – sind auf Grund ihrer Grösse häufig nicht in der Lage, Probleme selbst zu lösen. Nur das Handeln in grösseren Räumen verspricht einen optimalen Einsatz von Ressourcen, auch personeller Art.

Dem Problemlösungsraum kann es auch eher gelingen, in Bezug auf die nationalen und internationalen Märkte bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen wettbewerbsfähig zu sein und zu bleiben, sofern er seine Ressourcen konzentriert einsetzen kann. Es muss also in erster Linie darum gehen, die Region als Ganzes zu stärken und damit sicherzustellen, dass die wirtschaftliche Kraft erhöht wird. Im Kontext eines Problemlösungsraums lassen sich die Fragen zu Räumen mit ungenutzten Potenzialen effizienter und wirkungsvoller angehen.

Die hier betrachteten Gemeinden übernehmen im grösseren regionalen Kontext bzw. im Problemlösungsraum gewisse Funktionen (zum Beispiel Schwerpunkte in der Landwirtschaft, als Erholungsraum oder in den Bereichen sanfter Tourismus, Kleingewerbe und Wohnen). Um diese Funktion wahrnehmen zu können, müssen die Siedlungsvoraussetzungen im Problemlösungsraum erhalten bleiben (insb. Erschliessung, Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs u.ä.).

Selbst im Fall des Schrumpfungs- oder Neuausrichtungsmusters steht die Stärkung der Region als Ganzes im Vordergrund. Abwanderung wird in diesem Falle akzeptiert als notwendige Bedingung für eine starke Region, für einen starken Problemlösungsraum. Vor dem Hintergrund der Überlegung, dass nur eine starke Region langfristig in der Lage ist, genügend Beschäftigungsmöglichkeiten für ihre Bevölkerung anzubieten, kann es notwendig sein, gewisse Investitionen regional zu konzentrieren. Rückzug beinhaltet in der einen oder anderen Form immer den Entscheid, gewisse Investitionen nicht mehr zu tätigen. Somit können sowohl die Wirksamkeit der Investitionen erhöht als auch die Mitteleffizienz gesteigert werden.

Abbildung 5: Räumliche Betrachtungsebenen für die Formulierung und Umsetzung von Strategien für Räume mit ungenutzten Potenzialen



Quelle: eigene Darstellung

Koordination im Problemlösungsraum: Innerhalb der Problemlösungsräume ist ein koordiniertes Vorgehen sowohl bei der Umsetzung von Erholungs-, Wachstums- als auch von Schrumpfungsstrategien unabdingbar. Der Problemlösungsraum orientiert sich dazu an klaren territorialen Zielsetzungen, welche im Rahmen der kantonalen und kommunalen Planung demokratisch definiert werden und welche sich aus dem gewählten Entwicklungsmuster ableiten lassen. Eine starke Koordination soll also dafür sorgen, dass obgenannte Akteurgruppen in einem Problemlösungsraum sich auf ein territoriales Entwicklungsziel hin ausrichten. Ebenfalls gilt es, die bisherige Verteilung der Raumfunktionen auf dieses neue Ziel hin zu orientieren. Die bisherigen kleinräumigen Strukturen sind dazu nicht zweckdienlich; es bedarf einer effizienteren Form der regionalen Zusammenarbeit. Für den Kanton Uri bedeutet dies, dass sich Zuständigkeiten und Organisationen etablieren, welche sich um die Entwicklung in den skizzierten Problemlösungsräumen kümmern. Diese Funktion wird heute durch den REV Uri wahrgenommen, der hierzu bereits mit einem Leistungsauftrag des Kantons betraut ist. Ob der REV Uri diese Funktion auch in Zukunft übernehmen kann und will, ist zurzeit noch offen.

Bedeutung des innerkantonalen Finanzausgleichs: Einen wichtigen Rahmen der Umsetzung eines effizienteren Regionenmodells bildet der NFAUR. Seine Idee ist es, die Gemeinden ausreichend mit Mitteln zur Aufgabenerfüllung auszustatten. Spezifische Anreize für die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit bzw. auch für die Delegation von Gemeindeaufgaben innerhalb funktional zusammenhängender Problemlösungsräume enthält der NFAUR zwar nicht. Wohl ist bekannt, dass der Härteausgleich in acht Jahren wegfallen wird. Dies wird von den Gemeinden offensichtlich so nicht wahrgenommen. Zumindest sind heute kaum Bemühungen für eine gesteigerte gemeindeübergreifende Zusammenarbeit spürbar. Indem der NFAUR die Finanzverantwortung der Gemeinden stärkt, erhöht er voraussichtlich auch die Attraktivität der interkommunalen Zusammenarbeit. Grund dafür sind direkt den Gemeindekassen zukommende Kostenvorteile der gemeinsamen Aufgabenerfüllung. Der NFAUR bietet somit eine wichtige, aber nicht hinreichende Voraussetzung zur Entwicklung von Räumen mit ungenutzten Potenzialen.

4.3 Nachhaltigkeit als Grundprinzip

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

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

5 Strategieoptionen - Schrumpfungsprozesse

Unterschiedliche Strategieoptionen: Ohne Gegensteuer wird sich die Abwärtsspirale in Räumen mit ungenutzten Potenzialen weiter drehen. Für den Kanton fallen dann Entscheidungen an, wenn es um die Frage geht, wo in Zukunft noch welche Investitionen und Unterhaltsleistungen der öffentlichen Hand in welchem Ausmass getätigt werden sollen (zum Beispiel hinsichtlich Strassenbau bzw. -unterhalt und Lawinenverbauungen). Angesprochen sind hier vor allem die als "kritisch" bezeichnete Fraktion Urnerboden, bzw. das "eher kritische" Meiental und die Göscheneralp; letztere beiden insbesondere, wenn es dort nicht gelingt, einen Nutzen aus dem TRA zu ziehen. Der Kanton verfügt dabei über die stärksten Steuerungsinstrumente. Es stellt sich die Frage, wie und mit welchen Instrumenten Schrumpfprozesse gestaltet werden können. Der Kanton kann dabei drei grundsätzliche Haltungen einnehmen. Er kann sich auf den Standpunkt stellen, nichts Besonderes für Räume mit ungenutzten Potenzialen zu unternehmen (Kapitel 5.1), er kann ein Rückzugsziel definieren und den Weg dorthin unterschiedlich ausgestalten (Kapitel 5.2) oder er kann auf die lange Frist eine bewusste Neupositionierung vorsehen (Kapitel 5.3).

5.1 Reguläre Förderung gemäss NRP

	Gleich-behandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	**Reguläre Förderung**	Begleitung Schrumpf-prozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/ Wachsen	Reguläre Förderung	Innovations-orientierte Standort-entwicklung	Schaffung neuer Potenziale

Keine aktive Auseinandersetzung: Die Grundeinstellung "Gleichbehandlung" bedeutet, dass keine aktive Auseinandersetzung mit Schrumpfprozessen in Räumen mit ungenutzten Potenzialen stattfindet. Die entsprechende Strategieoption kennzeichnet sich dadurch, dass:

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

Keine Zukunftsperspektive: Dieser Ansatz verkörpert die aktuell gültige Antwort in der Schweiz zur Frage nach dem Umgang mit Räumen mit ungenutzten Potenzialen. Er ist

wenig ehrlich sowohl gegenüber der Bevölkerung eines betroffenen Raumes wie auch gegenüber der Bevölkerung des restlichen Kantons. Er ist nicht zukunftsgerichtet und infolge tendenziell unkontrollierten Handelns mit Kosten verbunden. Der Ansatz birgt keine Zukunftsperspektiven und wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht mehr weiter verfolgt.

5.2 Begleitung des Schrumpfprozesses

Kein "Sterben auf Raten": Ausgangspunkt für die Begleitung von Schrumpfprozessen bildet die Überzeugung, wonach ein "Sterben auf Raten" der angesprochenen Urner Räume keine wünschbare Option darstellt. Anschauungsbeispiele für aktive Schrumpfstrategien aus dem Alpenraum sind derzeit keine bekannt. Im urbanen Kontext ergeben sich aber Parallelen etwa zum massiven Bevölkerungsschwund, den viele ostdeutsche Städte seit der deutschen Wiedervereinigung aufweisen. Vormalige Industriestädte sind nun daran, sich aktiv mit diesem Schrumpfungsprozess – ausgelöst durch den Zusammenbruch des DDR-Wirtschaftssystems – auseinanderzusetzen. Das Beispiel der Brandenburgischen Stadt Schwedt[15] zeigt, dass der Rückbau von Wohnraum und gewissen öffentlichen Infrastrukturen zwar die vorherrschenden Probleme nicht an der Wurzel zu packen vermag, aber immerhin einen Beitrag zu einer besseren Lebensqualität leistet, da sich das noch vorhandene soziale Leben in der Stadt wieder besser konzentriert und keine eigentlichen Geisterquartiere mehr existieren.

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

- Die Begleitung von Schrumpfprozessen erfolgt im Kontext eines funktional zusammenhängenden Raumes (Problemlösungsraum, vgl. Kapitel 4.2) und basiert auf einem klar formulierten regionalen Entwicklungsziel.
- Der Kanton vertritt bei dieser Strategie eine aktive Haltung.
- Wichtige Basisinfrastrukturleistungen werden gesichert. Die Infrastruktur-Ausstattung des Raumes wird aber auf die demographische Entwicklung angepasst.

Es werden bewusst keine Investitionen des Kantons in die Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung in der heutigen Form mehr getätigt bzw. diese werden an die Dynamik des Bevölkerungsrückgangs angepasst. Je nach Bedeutung und Höhe der Investition soll entschieden werden, ob und inwieweit sie getätigt werden soll. So ist zum Beispiel zu entscheiden, ob für Strassenerschliessungen an bisherigen Ausbaustandards festgehalten werden muss, oder ob auch Minimalvarianten möglich sind.

[15] Vgl. DER SPIEGEL vom 10.09.2006.

Die frei werdenden Mittel werden für Übergangslösungen oder allenfalls für ein regional konzentriertes Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot eingesetzt.

Landwirtschaftspolitik bedeutend: Das notwendige Instrumentarium wird durch eine Vielzahl unterschiedlicher Politikbereiche bereitgestellt. Neben den Bereichen Schule, Strasse, öffentlicher Verkehr und Raumentwicklung steht insbesondere die Landwirtschaftspolitik als eigentliche Schlüsselpolitik zur weiteren Entwicklung der betreffenden Räume im Vordergrund. Da Räume mit ungenutzten Potenzialen in aller Regel wirtschaftlich stark vom ersten Sektor abhängig sind, entwickelt die Landwirtschaftspolitik dort auch eine besonders starke Wirkung. Von Bedeutung sind dabei insbesondere Strukturverbesserungsmassnahmen sowie ökologisch orientierte Direktzahlungen, bei welchen für den Kanton Handlungsspielraum besteht, um diese zur Erreichung territorialer Zielsetzungen anwenden zu können. In der Folge treten weitere Wirkungen ein. Durch die Schrumpfung verringert sich (oder entfällt) zum Beispiel das Schadenpotenzial als Kriterium für Beiträge an die Schutzwaldbewirtschaftung. Oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Waldstrassen verschlechtert sich, so dass auch diese nicht mehr unterstützt werden.

Die folgende Tabelle stellt eine beispielhafte, unvollständige Auswahl an Instrumenten aus verschiedenen Politikbereichen dar.

Tabelle 5: Beispielhafte Instrumente zur Begleitung des Schrumpfprozesses[16]

Sektoralpolitik / Anforderung	**Gegenwärtiges Instrumentarium**	**Denkbare zielgerichtete Anpassungen**
Verzicht auf die Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels	**Abbau der landwirtschaftlichen Strukturhilfe und Verzicht auf einzelbetriebliche, z.B. der Förderung von Meliorationen** gem. Abs. 4.3 Landwirtschaftliches Strukturleitbild: "Die Investitionshilfen sollen dort eingesetzt werden, wo längerfristig Existenz sichernde und entwicklungsfähige Strukturen von **wettbewerbsfähigen** bäuerlichen Familienbetrieben gefördert werden können".[17]	**In Räumen mit ungenutzten Potenzialen biologische Schutzmassnahmen über landwirtschaftliche Förderung stellen.**
Regionale Verkehrsplanung (ÖV, MIV)	**Sparsame Interpretation der Vorschriften bezüglich Strassenbaustandards.** Zum Beispiel Art. 6.1 Strassenbauverordnung Uri[18]:	**Kosteneinsparungen beim Bau von Gemeindestrassen durch Senkung gewisser Ausbauvorschriften** (zum Beispiel Vorgabe von 5,50 Me-

[16] Die in der Tabelle genannten Rechtsbestimmungen beziehen sich auf den Geltungszeitpunkt Oktober 2007. Allfällige Gesetzesrevisionen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der NFA, sind noch nicht berücksichtigt.

[17] Landwirtschaftliches Entwicklungsleitbild des Kantons Uri vom 04.09.2002, verankert in Art. 17 der Kantonalen Landwirtschaftsverordnung (KLWV) vom 24. Mai 2000 (Stand 01.01.2008). http://ur.lexspider.com/html/60-1111.htm - ftn1

[18] Vollziehungsverordnung zum Strassenbaugesetz des Kantons Uri vom 12.04.1972, Stand 01.01.2007.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
	"Strassenführung und Strassenausführung haben sich nach den Gegebenheiten in Bezug auf die **Wirtschaftlichkeit**, die angemessene Verteilung des abzutretenden Bodens, das Verkehrsvolumen und die Verkehrsart zu richten".	ter Strassenbreite für Gemeindestrassen gem. Art. 6.3 Strassenbauverordnung UR). **Vereinheitlichung der Gemeindebeiträge zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs**, zum Beispiel im Kanton Uri gem. Art. 2 Verkehrsverordnung. Derzeit besteht eine Bevorzugung der Gemeinden, die an Transportleistungen der Matterhorn-Gotthard-Bahn interessiert sind.
Regionale Zentralisierung der Volksschule	**Schülerpauschalen** gemäss NFAUR **Handhabe des Kantons zur Zusammenlegung von Schulen über Gemeindegrenzen hinweg**, gemäss strenger Interpretation von Art. 4, Abs. 2 Schulgesetz: "Erweist sich die selbstständige Führung einer Schule, Filialschule, Schulart, Schulstufe oder eine besondere Unterrichtsform zur Förderung von Kindern mit Schul- oder Lernschwierigkeiten sowie mit ausserordentlichen Begabungen als unzweckmässig, so hat die Gemeinde den Besuch durch Zusammenschluss mit einer andern Schule oder durch Vereinbarung sicherzustellen. **Der Regierungsrat kann Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichten**."[19]	**Volksschule wird kantonalisiert**
Stärkung der regionalen Zentren als regionale "Wirtschaftsmotoren"	**Strikte Interpretation von Art. 9 Wirtschaftsförderungsgesetz**[20] ("Unterstützt werden nur Vorhaben, die Erfolg versprechend und den Zielen dieses Gesetzes förderlich sind.") unter der Annah-	Ev. gezielte Änderung von Art. 9 Wirtschaftsverordnung im Sinne einer **Konzentration der Standortentwicklung auf regionale Zentren** und somit zulasten von Räumen mit ungenutzten Poten-

[19] Gesetz über Schule und Bildung ("Schulgesetz") des Kantons Uri vom 02.03.1997 (Stand 01.01.2008).

[20] Wirtschaftsförderungsgesetz des Kantons Uri vom 29.11.1998 (Stand 01.01.2007)..

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
	me, dass Massnahmen der Wirtschaftsförderung in Räumen mit ungenutzten Potenzialen i.d.R. kaum Erfolge bringen.	zialen (s. links).
Abbau von Anreizen zur dezentralen Besiedelung		**Förderung / Verfügung von Gemeindefusionen im Fall von nicht eigenständig überlebensfähigen Gemeinden**, nach dem Vorbild Graubündens (Art. 94 Gemeindegesetz GR.[21]) **Abschaffung des speziellen Lastenausgleichs für kleine Gemeinden (Abgeltung von "Kosten der Kleinheit")** gem. Art 17 FiLaG zur Erleichterung von Gemeindezusammenschlüssen.[22]

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

Interpretationsspielraum vs. Verletzung der Rechtsgleichheit: Im Einzelfall stellt sich die Frage, inwieweit die zielgerichtete Interpretation von Normen auf ein bestimmtes räumliches Entwicklungsziel hin zulässig ist oder inwiefern dies eine Verletzung der Rechtsgleichheit beinhaltet. Grundsätzlich gilt, dass eine "bewusste Ungleichbehandlung" gesetzlich vorgesehen sein muss, damit diese praktiziert werden kann.[23] Ob und inwiefern eine auf die Nutzung spezifischer Potenziale abgestimmte Interpretation bestehender Normen möglich und zulässig ist, wird sich erst an Hand des konkreten Anwendungsfalls beantworten lassen. Denkbare zielgerichtete Anpassungen des bestehenden Instrumen-

[21] Vom 28.04.1974, Stand 07.12.2005.

[22] Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden des Kantons Uri vom 25.11.2007.

[23] Festgelegt zum Beispiel im ehemaligen Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete oder durch die Bestimmungen zu den Produktionskatastern in der Landwirtschaft (Bergzonen I-IV, Hügelzone, Übergangszone, erweiterte Übergangszone, Ackerbauzone).

tariums erfordern in den meisten Fällen eine Gesetzesänderung, für den Bereich "Abbau von Anreizen zur dezentralen Besiedlung" sogar eine Verfassungsänderung. Die Umsetzung solcher Anpassung dürfte daher im besten Fall einen langfristigen Prozess darstellen.

Integraler Rückzug: Es stellt sich die Frage, inwiefern auch ein integraler Rückzug möglich ist. Dahinter stünde der Entscheid, einen Raum mit ungenutzten Potenzialen aktiv zu entsiedeln. Für eine Forcierung von Schrumpfprozessen konnten weder national noch international "best practices" gefunden werden. Strategiehinweise ergeben sich jedoch aus den geführten Regionsgesprächen, an welchen die möglichen Elemente einer Schrumpfstrategie identifiziert und die hauptsächlichen sektoralpolitischen Investitionsentscheide diskutiert wurden. Das Instrumentarium einer integral angelegten Rückzugsstrategie geht wesentlich über die beim "koordinierten" Rückzug vorgesehenen Instrumente (vgl. oben), hinaus. Denkbar ist eine Koppelung mit einem Anreizsystem des Kantons oder des Bundes. Zum Beispiel:

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

5.3 Entstehung von neuen Potenzialen

	Gleich-behandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpf-prozesses	**Entstehung neuer Potenziale**
Erholen/ Wachsen	Reguläre Förderung	Innovations-orientierte Standort-entwicklung	Schaffung neuer Potenziale

Wildnisgebiete als Ergebnis der Entwicklung: Langfristig werden sowohl der Verzicht auf eine spezifische Förderung von Räumen mit ungenutzten Potenzialen wie auch ein begleiteter Schrumpfprozess oder der integrale Rückzug zu einer völligen Neuausrichtung solcher Gebiete führen. Als Ergebnis der natürlichen Prozesse und gesellschaftlichen Entwicklungen entstehen nicht mehr besiedelte Wildnisgebiete. Damit werden Potenziale für spätere Generationen geschaffen, die einst darüber entscheiden können, ob sie den Raum als interessantes Wildnisgebiet, als Raumreserve oder als Potenzial für eine irgendwie gelagerte zukünftige wirtschaftliche Wertschöpfung nutzen wollen.

Raumreserven für nächste Generationen schaffen? Die Voraussetzungen im Kanton Uri sind insofern speziell, als dass im Zuge des TRA ein erhöhter Siedlungsdruck zu erwarten ist. Dieser könnte als Anlass genommen werden, um den davon kaum betroffenen Räumen besondere Sorge zu tragen. Mit anderen Worten könnte er Anstoss dafür sein, die Rolle von Räumen mit ungenutzten Potenzialen (Göscheneralp, Meiental, Urnerboden) für den Kanton Uri neu zu überdenken.

5.4 Fazit

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

6 Strategieoptionen - Erholungs-/ Wachstumsprozesse

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

6.1 Reguläre Förderung gemäss NRP

	Gleich-behandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpf-prozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/ Wachsen	**Reguläre Förderung**	Innovations-orientierte Standort-entwicklung	Schaffung neuer Potenziale

NRP-Umsetzungsprogramm als Förderinstrumentarium: Diese Strategieoption entspricht im Grundsatz derjenigen aus Kapitel 5.1. Im Unterschied dazu wird den regionalen Akteuren jedoch zugetraut, die künftige Entwicklung selber positiv beeinflussen zu können. Basis für die zu ergreifenden Fördermassnahmen bildet das NRP-Umsetzungsprogramm des Kantons Uri. Diese Strategieoption geht davon aus, dass die Anreize der NRP genügen und die regionale Akteurbasis alleine bzw. in Zusammenarbeit mit dem REV Uri ausreichend in der Lage ist, für die Erholung oder das Wachstum von Räumen mit ungenutzten Potenzialen wertschöpfungsrelevante Entwicklungsprojekte umzusetzen. Dies in erster Linie anknüpfend an die Entwicklungspole im unteren Reusstal mit dem Zentrum Altdorf und im Urserental mit dem Zentrum Andermatt.

Dynamik spürbar: Das Beispiel Graubünden hat gezeigt, dass bereits eine öffentliche Diskussion des Themas punktuell Dynamik entstehen lässt (Bsp. "Fürst von Alvaneu"). Spezifische Förderanstrengungen für Räume mit ungenutzten Potenzialen sind in dieser Strategieoption allerdings nicht vorgesehen. Und die Frage, ob die angesprochenen Gebiete (Urnerboden, Meiental, Göschener Alp) ihre Probleme ohne spezifische Anstrengungen alleine lösen können, muss nach den vorangehenden Ausführungen eher kritisch eingeschätzt werden. Diese Strategieoption wird deshalb hier nicht mehr weiter verfolgt.

6.2 Innovationsorientierte Standortentwicklung

6.2.1 Enge Koordination bislang lose verbundener Kräfte

	Gleich-behandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpf-prozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/ Wachsen	Reguläre Förderung	**Innovations-orientierte Standort-entwicklung**	Schaffung neuer Potenziale

Koordinierte Standortentwicklung: Im Rahmen einer ausgeprägten und breit verstandenen Innovationsstrategie soll die weitere Entwicklung von Räumen mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri koor-

diniert ablaufen. Innovationsfähigkeit ist dabei notwendig hinsichtlich

- der innerhalb des Gebietes koordinierten Gestaltung und Vermarktung von exportorientierten Produkten und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der industriellen/dienstleistungsorientierten Entwicklung im unteren Reusstal bzw. der touristischen Entwicklung im Urserental,
- der professionellen Ausgestaltung des regionalen Entwicklungsträgers (REV Uri),
- der Rahmenbedingungen, unter denen die Innovationsfähigkeit der Akteure gestärkt wird und wirtschaftliche Wertschöpfung stattfinden soll.

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

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

a) Innovationsstrategie zur Potenzialnutzung

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

1. **Landwirtschaft und Tourismus:** In den für die angesprochenen Gebieten zentralen Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft und Tourismus lassen sich, illustriert anhand von Fallbeispielen, eine Reihe von Projekttypen und Ideen festhalten (vgl. Tabelle 6). Die Tabelle beinhaltet bezüglich der erzielten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte sowohl grössere als auch kleinere Projekte. Ebenso sind Projekte aufgeführt, die in Räumen mit ungenutzten Potenzialen selber oder in den regionalen Zentren umgesetzt werden. Auch hier gilt die Überlegung, dass Ansätze grundsätzlich im Kontext eines grösseren Problemlösungsraums anzugehen sind. Dementsprechend enthält die folgende Auflistung auch Projekte, die zwar in potenzialstärkeren Räumen umgesetzt wurden, ihre Wirkung aber – ganz im Sinne der Neuen Regionalpolitik – zu einem Teil in (benachbarten) Räumen mit ungenutzten Potenzialen entfalten. Die Liste der Projekte ist nicht abschliessend und es darf auch nicht davon ausgegangen werden, dass die aufgeführten Projekte kopierbar und auf beliebige Räume anwendbar sind. Vielmehr gibt die Liste einen Überblick über mögliche und bereits praktizierte Projekte zur Produktentwicklung und -vermarktung.

Tabelle 6: Projektbeispiele innovative Potenzialnutzung

Projekttyp	Projektbeschreibung	Projektbeispiele
Projekte zur Angebots-entwicklung	Projekte zur Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen.	Wasserwelten Göschenen (www.wasserwelten.ch) Gottardo – der Wanderweg (Bahn-wanderweg) (www.gottardo-wanderweg.ch) Napfmilch (www.napfmilch.ch) Oil of Emmental (www.oil-of-emmental.ch) Bun Tschlin (www.bieraengiadinaisa.ch)
Wertschöpfungsorientierte Infrastrukturprojekte	Infrastrukturprojekte zur Erschliessung von Wert-schöpfungsketten wie zum Beispiel der Aus- und Aufbau von Verar-beitungskapazitäten oder von touristischen Infra-strukturen.	Bogn Engiadina Scuol (www.scuol.ch) Bad Vals (www.therme-vals.ch) "natürli" Zürcher Berggebiet (www.naturli.ch) Veloland Schweiz / SchweizMobil (www.veloland.ch)
Vermarktungsprojekte	Projekte zur Vermark-tung von Produkten und Dienstleistungen.	Urholz (www.urholz.ch) La Talina Lumnezia (www.lumnezia.ch) Appenzellerland Regionalmarketing (www.appenzeller-produkte.ch) Heididorf Maienfeld (www.heididorf.ch) Alpinavera (www.alpinavera.ch) Schlaf im Stroh! (www.abenteuer-stroh.ch) SchweizMobil (www.schweizmobil.ch)

Erfolgsfaktoren: Aus der vertieften Betrachtung von einzelnen Fallbeispielen lassen sich folgende Erfolgsfaktoren für Innovationsstrategien ableiten:

- Hohe Professionalität in Angebotsgestaltung und Vermarktung
  - Überzeugungsarbeit bei Produzenten, Verdeutlichung der Vorteile von Ko-operationen (zum Beispiel dank gemeinsamem Zugang zu grösseren Aufträ-gen und überproportional grösserer Aufmerksamkeit auf Märkten).
  - Koordination und Kommunikation des Angebotes an Gästebetten, Anlässen (Tourismus, Kultur) und Produkten (Landwirtschaft, lokales Handwerk und Gewerbe).

- Schaffung von Planungssicherheit für regionale Akteure (insb. Produzenten) durch klare Organisationsstrukturen und (Vertriebs-) Abläufe.

- Nähe zum Markt (etwa im Bereich landwirtschaftlicher Spezialitätenproduktion nicht zuletzt aus Sympathiegründen).
- Bekanntes Label (kritische Grösse spielt eine Rolle bezüglich der Bekanntheit), Alleinstellungsmerkmale.
- Fokussierter Einsatz der Fördermittel (zum Beispiel gezielter Mitteleinsatz zur Natur- und Kulturlandschaftspflege).
- Lancierung bzw. Forcierung verschiedener Angebote wie zum Beispiel des Agrotourismus setzt Verfüg- oder Realisierbarkeit gewisser öffentlicher und privater (touristischer) Infrastrukturen voraus.
- Hoher Grad an Kooperation und Vernetzung der verschiedenen Akteure.

Instrumentarium: Das Instrumentenset für diese Strategieoption baut auf denjenigen Instrumenten auf, die im NRP-Umsetzungsprogramm Uri bereits vorgesehen sind (Projektbeiträge à fonds perdu, Darlehen für Entwicklungsinfrastrukturen im Rahmen von Wertschöpfungsketten). Im Weiteren gilt es, das bereits vorhandene Instrumentarium in den verschiedenen Sachpolitiken konsequent auf Innovationsförderung in Räumen mit ungenutzten Potenzialen auszurichten. Die folgende Tabelle 7 geht darauf näher ein.

Tabelle 7: Instrumente innovative Potenzialnutzung [24]

Sektoralpolitik / Anforderung	**Gegenwärtiges Instrumentarium**	**Denkbare zielgerichtete Anpassungen**
Steigerung von Innovation und Wertschöpfung in der regionalen Landwirtschaft	**Förderungen gemäss Art. 93 1c des Schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes:** "Der Bund gewährt [...] Beiträge für [...] die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist (vgl. Pilotprojekt St. Martin VS) **Vergabe von Prämien für Wiesen, Wildheuflächen, Hecken u.ä.** gemäss Art. 6 Reglement zur Verordnung über Beiträge für den land-	In der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 des Bundes vorgesehene Unterstützungsmassnahmen zur **Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes in der Landwirtschaft** ("Ressourcenprogramme")

[24] Die in der Tabelle genannten Rechtsbestimmungen beziehen sich auf den Geltungszeitpunkt Oktober 2007. Allfällige Gesetzesrevisionen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der NFA, sind noch nicht berücksichtigt.

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
	wirtschaftlichen Naturschutz.[25] Beiträge an innovative Projekte und Produkte inkl. Absatzförderung (gem. Art. 1ff., 15, tlw. subsidiär zu Bundesbeiträgen) sowie an besonders umwelt- und tiergerechte Bewirtschaftungsmethoden (Art. 6, 7) Kantonales Landwirtschaftsreglement[26] (Daraus ergibt sich u.a. die Möglichkeit, Labels und Vertriebsorganisationen erleichtert zu etablieren, vgl. "natürli" Zürcher Berggebiet). **Investitionskredite und Betriebshilfen** gem. Kap.4 Kantonale Landwirtschaftsverordnung.[27] **Coaching- und Absatzmassnahmen BLW**	
Steigerung von Innovation und Wertschöpfung in der regionalen Forstwirtschaft	Der Kanton leistet nach Art. 37 Abs. 1 Bst. f. der kant. Waldverordnung vom 13.11.1996 **Förderbeiträge an** "Massnahmen, die die Wirtschaftlichkeit der Waldbewirtschaftung verbessern."[28]	**Vergabe von Förderpreisen**
Förderung von Exportleistungen aus Räumen mit ungenutzten Potenzialen	**Förderung von KMU's mit dem Ziel, Exporterlöse zu generieren**, zum Beispiel gemäss Wirtschaftsförderungsgesetz, s.o.	**Vergabe von Förderpreisen "für herausragende Leistungen zur Stärkung der Urner Wirtschaft"**
Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Infrastrukturen als Grundlage	**Innovative Angebotsgestaltung im öffentlichen Verkehr, zum Beispiel**	

[25] Reglement zur Verordnung über Beiträge für den landwirtschaftlichen Naturschutz des Kantons Uri (BLNR) vom 27.03.1995 (Stand 01.01.2007).

[26] Landwirtschaftsreglement des Kantons Uri (KLWR) vom 22.10.2002 (Stand 01.01.2007).

[27] Landwirtschaftsverordnung des Kantons Uri (KLWV) vom 24. Mai 2000 (Stand 01.01.2008).http://ur.lexspider.com/html/60-1111.htm - ftn1

[28] Waldverordnung des Kantons Uri vom 13.11.1996 (Stand 01.01.1998).

Sektoralpolitik / Anforderung	Gegenwärtiges Instrumentarium	Denkbare zielgerichtete Anpassungen
für wirtschaftliche Entwicklung	**durch Flexibilisierung der Angebote** (Vereinbarkeit mit Gesetzen über den öffentlichen Verkehr UR scheint gegeben).	
Klar definierte Zielsetzungen und Massnahmen, räumliche Koordination mit den Instrumenten der Raumentwicklung	**Kantonaler Richtplan** **Räumlich abgestimmte Nutzung von Potenzialen** (zum Beispiel natürliche Ressourcen, Energie, Tourismus) **Kantonale/ regionale Zentren sind richtplanerisch definiert.** Zielsetzungen und strategische Schwerpunkte sind im kantonalen Richtplan definiert	Weiterentwicklung und konsequente Umsetzung Verfeinerung innerhalb der Regionen mit Definition der subregionalen Zentren/lokale Stützpunkte
Schaffung von Naturparks	(in Entwicklung)	Gleichgewicht des Nutzens mit dem Schutz sicherstellen (Pärkeverordnung und Richtlinien)

2. **Energie und Klima:** Im Bereich Energie und Klima bietet sich für Räume mit ungenutzten Potenzialen die Chance, sich in zukunftsträchtigen Segmenten (Wasser-/Windenergie, CO_2-Senke, CO_2-Neutralität etc.) zu positionieren.[29] Zentrale Herausforderung einer energie- und klimabezogenen Innovationsstrategie ist dabei die Ummünzung von Erträgen in effektive Arbeitsplätze. Die Produktion von Energie aus Wasserkraft zeigt, dass damit wohl Einnahmen (Steuereinnahmen, Wasserzinsen für den Kanton), aber direkt nur in geringem Umfang Beschäftigungswirkungen verbunden sind.[30]

   Als Instrument steht die räumliche Sicherung und Koordination über die Instrumente der Raumentwicklung sowie ein längerfristig angelegtes Coaching im Vordergrund. Die Nutzung von erneuerbaren Ressourcen setzt oftmals schwierige Prozesse mit Anspruchsgruppen und vielschichtigen Interessen voraus. Im Rahmen einer neutralen Begleitung sollen Räume mit ungenutzten Potenzialen – sofern Energie für diese ein Potenzial darstellen - ein Unterstützungsangebot erhalten. Wichtige Coachingleistungen wären

[29] Präzisere Ausführungen werden sich auch im "Schutz- und Nutzungskonzept erneuerbare Energien" finden, das zurzeit in Ausarbeitung ist.

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

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

3. **Wohnfunktion:** In verschiedenen der im Kanton Uri betrachteten Räume birgt die Wohnfunktion ein gewisses Entwicklungspotenzial; zum Beispiel im Schächental oder im oberen Reusstal. Der Innovationsgrad von Wohnstrategien liegt dabei in der für einen Raum mit ungenutzten Potenzialen neuartigen konsequenten Ausrichtung. Eine solche beinhaltet:
   - die Sicherung der Verfügbarkeit von geeigneten Gebäuden, Umnutzungspotenzialen vorhandener Bauten oder allenfalls preisgünstigem Bauland,
   - die Koordination und Vermarktung (Wohnortmarketing) der verfügbaren Objekte und des Baulandes in der Region,
   - die Vermittlung von Werten und Emotionen im Rahmen des Wohnortmarketings,
   - die Initiative für eine optimale "Empfangsbereitschaft" der ansässigen Bevölkerung; Neuzuzüger sind willkommen und können in die Gesellschaft integriert werden,
   - die Koordination des regionalen Baugewerbes, das bei der Planung und Realisierung von Wohnvorhaben zur Verfügung steht,
   - sowie flankierende Angebote wie ausserfamiliäre Kinderbetreuung u.a.

Instrumentell bedeutet dies im Wesentlichen die Einsetzung einer professionellen Wohnangebotsgestaltung und -vermarktung. In der Regel verfügen die Gemeinden in Räumen mit ungenutzten Potenzialen über ein relativ grosses Angebot an Bauzonen.[31] Ausgerichtet auf eine spezifische Zielsetzung sind unter Umständen die raumplanerischen Instrumente im Rahmen von Zonenplänen und Richtplan zu ergänzen.

b) Stärkung der Voraussetzungen für die Umsetzung ("Inwertsetzungs-Kapazität")

Diese Strategieoption spricht die organisatorische und personelle Basis an, welche die innovationsorientierte Standortförderung initiieren und umsetzen muss. Mit Blick auf die Ausgangslage (vgl. Kapitel 2.4) stehen die folgenden zwei Stossrichtungen im Vordergrund:

1. Professionelles Regionalmanagement

Regionalmanager als Innovationsförderer: Ein aktives Regionalmanagement hat dafür zu sorgen, dass Potenziale und regional differenzierte Umsetzungsideen proaktiv

[31] Gemessen am infolge TRA erwarteten Wachstum erscheinen allerdings die heute bereits eingezonten Bauflächen im Kanton Uri als recht geringfügig.

aufgespürt und entwickelt werden. Das heisst: unternehmerische Akteure gezielt mit spezifischem Knowhow versorgen, sie mit Partnern zu vernetzen sowie sie beim Aufbau und der Umsetzung ihrer wirtschaftlichen Aktivität zu fördern und zu fordern. Ferner muss das Regionalmanagement dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen für die Innovationsförderung gegeben sind bzw. optimiert werden. Das Regionalmanagement wird damit selber zu einer Art Regionsunternehmer. Die Gemeinden dürften diesen Herausforderungen kaum gerecht werden.

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

2. Stärkung des Akteurpotenzials

Mit folgenden beispielhaft dargestellten Bestrebungen soll die Akteurbasis in Räumen mit ungenutzten Potenzialen verbreitert werden.

Tabelle 8: Instrumente zur Stärkung des Akteurpotenzials

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

	up-) Unternehmen eine zentrale Bedeutung zu.	

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

- Die effiziente Zusammenarbeit und gemeinsame Aufgabenerfüllung auf regionaler Ebene (Bsp. koordinierte Baugesetze unter mehreren Gemeinden, gemeinsames Bauamt).
- Indirekt von Bedeutung sind Anstrengungen zu Strukturbereinigungen (im Tourismus, Gemeindefusionen). Durch vereinfachte Strukturen werden personelle Ressourcen frei, die sich dann um die Regionalentwicklung kümmern können.
- Einführung der Thematik von Räumen mit ungenutzten Potenzialen in die Lehrpläne der Oberstufe. Damit soll die Bewusstseinsbildung bereits frühzeitig erfolgen und das unternehmerische Denken und Handeln gefördert werden.
- NFAUR bzw. FiLa bilden eine wichtige Basis, indem sie die Grundlagen dafür schaffen, dass sich die Gemeinden (auch im Verbund mit anderen Gemeinden) besser um die eigene Zukunft kümmern können. Verschiedentlich wurde auf den möglichen Nutzen der Schaffung von Regionalmanager-Lehrgängen, etwa in Zusammenarbeit mit Fachhochschulen hingewiesen. Auf diese Weise könnte ein unmittelbarer – wenn auch vermutlich erst längerfristig wirksamer – Beitrag an die Steigerung der Professionalität des Regionalmanagements geleistet werden.

6.2.2 Integrale Entwicklung – Resort-Konzept für Räume mit ungenutzten Potenzialen

Im Kanton Uri bereits in Umsetzung: Die konsequente Steigerungsform der koordinierten Entwicklung stellt eine integrale Entwicklung dar. Damit werden die Grundzüge des "Resort-Konzepts"[32] auf Räume mit ungenutzten Potenzialen angewendet. Mit dem TRA wird dies im Kanton Uri ansatzweise bereits realisiert. Zur Illustration, was dies für andere Räume bedeuten könnte, wird das Resort-Konzept in den folgenden Abschnitten kurz ausgeführt.

Anstoss durch Regionen oder Dritte: Der Anstoss zu einer integralen Entwicklung kann aus dem Raum selber erfolgen oder auch durch einen regionsexternen Dritten (vgl.

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

untenstehende Ausführungen). Elemente eines solchen regionalisierten Resort-Konzeptes sind:

- Die Entwicklung ist bestimmt durch eine eindeutige thematische Entwicklungsrichtung. Die Positionierung greift gesellschaftliche Megatrends auf und nutzt diese gezielt aus. Im Vordergrund stehen: Wandel zur Informations- und Wissensgesellschaft, demographische Entwicklung bzw. Überalterung, Sinnsuche oder Ausgleich.
- Der Raum zeichnet sich aus durch eine bestimmte Einzigartigkeit (zum Beispiel als Funpark oder Familienregion für Agglomerationsbewohner, als CO_2-neutrale Region, als Erholungsoase für Durchreisende, als autarke Region, als "Nostalgie-Dorf", als "i-Dorf" oder auch als Regionalpark mit klarer Ausrichtung).
- Räume mit ungenutzten Potenzialen entwickeln unter der bestimmten Positionierung einzigartige Produkte und Dienstleistungen mit Ausstrahlung in die Nachfragemärkte. Sämtliche Projekte und Aktivitäten sind auf die gewählte Positionierung ausgerichtet und stärken diese.[33]
- Die Koordination der Entwicklung ist durch eine starke Verfügungs- und Entscheidgewalt durch einen einzigen Akteur oder durch wenige Akteure sehr eng. Dies macht einen der wesentlichsten Unterschiede zur koordinierten Entwicklung aus.

Voraussetzung bildet eine konkrete und nachvollziehbare Zielvorstellung, was das wünschbare quantitative und qualitative Wachstum des Raumes anbelangt bzw. auch darüber, welche Projekte keinen Platz mehr haben. Eine weitere wichtige Erfolgsgrundlage bildet eine bereits weitgehende regionale Einigkeit über den anzustrebenden Entwicklungspfad. Als Mittel für die Mitwirkung, die Beschlussfassung und die behördenverbindliche Verankerung bietet sich die regionale Richtplanung an.

Fallbeispiele: Praktische Beispiele für integrales Standortmanagement im Sinne eines regionalen "Resorts" sind etwa das Konzept iDorf (www.idorf.de) oder das Hochzeitsdorf (www.hochzeitsdorf.at) in der Steiermark (A). Diese Fallbeispiele sind nicht als abschliessende Liste und realistische Unterfangen zu verstehen. Vielmehr sollen sie die Kernelemente einer integralen Entwicklungsstrategie aufzeigen. Sie richten sich alle an einer eindeutig wahrnehmbaren, übergeordneten Strategie aus. Die Umsetzung dürfte weit reichende sozioökonomische Umwälzungen und eine Veränderung des Erscheinungsbildes (Natur- und Kulturlandschaft, Dorfbild) des betroffenen Räumen mit ungenutzten Potenzialen nach sich ziehen; es kann nicht mehr von einer organischen Entwicklung gesprochen werden. Im Einzelfall gilt es zu prüfen, inwiefern die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung erfüllt werden können.

[33] Vorteil: die Zusammenarbeit läuft über Projekte. Die Zusammenlegung von Strukturen muss nicht erst abgewartet werden, sondern kann eine Folge davon sein.

Erfolgsfaktoren: Sofern die Entwicklung in erster Linie durch den Raum selbst – und nicht durch einen externen Grossinvestor - initiiert werden soll, sollten folgende Erfolgsfaktoren beachtet werden:[34]

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

Bewusste Ungleichbehandlung: Für die Unterstützung von Resort-Konzepten kommen im Wesentlichen die gleichen Instrumente in Frage, wie sie bereits in Tabelle 7 konkretisiert wurden. Bezüglich Rahmenbedingungen sind neben dem Ausreizen von gesetzlichen Interpretationsspielräumen unter Umständen Ausnahme- oder Konkretisierungsregelungen notwendig ("bewusste Ungleichbehandlung") um die Positionierung konsequent umsetzen zu können. Auch hier gilt, dass das Rechtsgleichheitsgebot letztlich den Interpretationsspielraum festlegt. Das TRA bildet ein Beispiel dafür, wie mit einer Ausnahmeregelung (Befreiung von Bewilligungspflicht gemäss Lex Koller durch den Bundesrat) die Potenzialnutzung bzw. ein positiver Investitionsentscheid herbeigeführt werden konnte.

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

6.3 Schaffung neuer Potenziale?

	Gleich-behandlung	Koordinierte Entwicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung Schrumpf-prozesses	Entstehung neuer Potenziale
Erholen/ Wachsen	Reguläre Förderung	Innovations-orientierte Standort-entwicklung	**Schaffung neuer Potenziale**

Neue Potenziale durch neue Rahmenbedingungen: Ziel dieser Hauptstrategie ist es, aktiv neue Standortvorteile zu schaffen, indem die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten verändert werden. Räume mit ungenutzten Potenzia-

[34] Vgl. die Erfahrungen, die auch innerhalb des Gebiets der Arge Alp gemacht wurden: Kopainsky/Cavelti/Giuliani 2007.

len gewinnen damit an Standortattraktivität; d.h. sie werden interessanter als Standort für die bestehenden Betriebe, aber vor allem für neue Betriebe, die von ausserhalb des Raumes zuziehen sollen. Im Wesentlichen ginge es mit dieser doch eher theoretischen Stossrichtung darum, räumlich differenzierte Lösungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen zuzulassen, welche geeignet sind, die Abwärtsspirale in Räumen mit ungenutzten Potenzialen zu durchbrechen und eine positive Entwicklung einzuleiten. Zum Beispiel durch

- eine innovative, ansiedlungsorientierte Steuerstrategie mittels Flat rate tax Räume (Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuer) oder die Unterstützung von kleinen Firmen (insb. neu zu gründenden) sowie natürlicher Personen durch entsprechende Steuerfreibeträge.
- erleichterte Investitionsvoraussetzungen durch weit reichende Sonderregelungen im Umweltschutzrecht, in der Waldgesetzgebung oder bezüglich des Verbandsbeschwerderechts im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung (Einschränkung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz NHG Art. 12, teilweise reichen kantonale Verbandbeschwerdemöglichkeiten weiter als das Bundesgesetz).

Für den Kanton Uri stellen diese Vorschläge keine praktikablen, wünschbaren Optionen dar. Es wird deshalb hier nicht weiter darauf eingegangen.

6.4 Fazit

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

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

- konsequente Innovationsorientierung des gesamten Instrumentensets (exportfähige Produkte kreieren bzw. produktbasierter Geldfluss von aussen in die Räume mit ungenutzten Potenzialen);
- Aufrechterhaltung eines regional abgestimmten und innovativ ausgestalteten minimalen Niveaus an Versorgung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen;
- regionale Funktionsteilung und Kooperation, damit Impulse aus dem regionalen Zentrum bis in die Räume mit ungenutzten Potenzialen hineinreichen können;
- Ermöglichung einer bewussten Ungleichbehandlung, d.h. Nutzung des Interpretationsspielraums von Bestimmungen zu Gunsten des regionalen Ziels;

- Bedeutung eines minimalen kulturellen Angebots, insbesondere um die Bedürfnisse von Zuzügern abzudecken.

7 Schlussfolgerungen

In den vorangehenden Kapiteln wird erläutert, dass mit den beiden Projekten TRA und REUR Wachstumspole in der Urner Reussebene mit dem Zentrum Altdorf und im Urserental mit dem Zentrum Andermatt entstehen, die mittel- und längerfristig auch zu Gunsten der Räume mit ungenutzten Potenzialen wirken werden. Diese Wirkungen werden sich aber nicht nur von alleine einstellen, sondern bedürfen zusätzlicher Anstrengungen. Gemeinden in den Räumen mit ungenutzten Potenzialen sind gefordert, sich um die Chancen zu kümmern und diese mit eigenen Initiativen zu ergreifen. Sie sind alleine jedoch kaum in der Lage, relevante Entwicklungsprojekte umzusetzen. Daran dürfte sich auch mit allfälligen Gemeindefusionen nicht viel ändern. Für die Formulierung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien in Räumen mit ungenutzten Potenzialen braucht es daher in erster Linie auch das private Engagement vor Ort.

Kein kantonales Sonderprogramm: Wie die Analyse ebenfalls zeigt, sind die Instrumente – und finanziellen Mittel – zur gezielten Entwicklung von Räumen mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri zu einem grossen Teil bereits vorhanden. Der Kanton hat die Massnahmen bereits heute zur Hand.[35] Es braucht folglich kein Sonderprogramm für Räume mit ungenutzten Potenzialen im Sinne zusätzlicher Finanzmittel oder Instrumente. Notwendig sind hingegen organisatorische Massnahmen, um

- die Realisierung von Projekten durch eine sektoralpolitische Koordination des kantonalen Instrumenteneinsatzes sicherzustellen,
- die Unterstützung der lokalen Akteure (Initiierung, Gestaltung, Prüfung und Umsetzung von Projekten) sicherzustellen.

Koordination als stärkstes Förderinstrument: Gemäss den Ausführungen in den vorangehenden Kapiteln liegt in der sektoralpolitischen Koordination eine der stärksten Förderungsmöglichkeiten für den Kanton, um Räume in eine gewünschte Entwicklung zu lenken. Mit dem Beispiel TRA hat der Kanton Uri seine Koordinationsfähigkeiten bereits auf eindrückliche Art und Weise demonstriert. Unter dem Begriff "sektoralpolitische Koordination" wird die Koordination von Entscheiden verschiedener Amtsstellen ("Prozesseigner") zugunsten einer kohärenten Strategie verstanden. Dabei geht es primär darum, die "Prozesseigner" verschiedener Instrumente auf eine gleiche Stossrichtung auszurichten. Wichtig ist, dass die verschiedenen "Prozesseigner" gleichgerichtet agieren und den Gestaltungs- und Handlungsspielraum koordiniert ausnützen. Inhaltlich und organisatorisch ist eine enge Abstimmung zwischen den Instrumenten der Wirtschafts-, Raumentwicklungs- und Finanzpolitik unerlässlich. Wichtig sind also:

- *Gleichgerichtete Interessen der Amtsstellen*: Die sektoralpolitische Koordination hat sich möglichst umfassend auf das spezifische Entwicklungsziel eines Raumes mit ungenutzten Potenzialen auszurichten.

[35] Beispielhaft erwähnt seien die Möglichkeiten gemäss Art. 91 1c des Schweizerischen Landwirtschaftsgesetzes oder dem NRP-Umsetzungsprogramm Kanton Uri.

- *Instrumente*: Als Instrumente sind zum Beispiel Bewilligungen, Geldflüsse, Projekt- und Plangenehmigungen oder Raumpläne zu nennen.
- *Bereitschaft, die Instrumente auf ein gemeinsames Ziel hin auch anzuwenden*: Eine nachhaltig funktionierende Koordination kann nicht befohlen werden. Wichtigster Erfolgsfaktor ist demnach eine gute Vertrauensbasis in einem Klima des gegenseitigen Geben und Nehmens. Um die Motivation der Beteiligten hoch zu halten, muss sie ausserdem möglichst einfach, ohne zu viel Formalismen und Aufwand ausgestaltet sein.
- *Koordinationsplattform*: Die Koordination findet in einem Gremium statt, in welchem die entscheidbefugten Personen zwingend vertreten sein müssen.

Koordination folgt der Steuerung: Der Koordination geht ein strategischer Grundsatzentscheid, wie mit bestimmten Räumen umgegangen werden soll, voraus. Dies bedeutet, dass auf kantonaler Ebene grundsätzlich entschieden werden muss, was an Förderung noch geleistet werden soll und was nicht (Steuerung). Dies kann von zweierlei Richtungen her angegangen werden:

"top down": Projekte von kantonaler Bedeutung (REUR, Gemeindefusionen, etc.) werden in ihrer Kombination betrachtet und beurteilt, was dies für Räume mit ungenutzten Potenzialen bedeutet. Daraus ergeben sich als Resultat konkretere Entwicklungsvorstellungen für einzelne Räume.

"bottom up": Projekte, welche "von unten" durch Projektverantwortliche (Gemeinden, Private) an den Kanton herangetragen werden, werden hinsichtlich ihrer Qualität beurteilt. Falls ein solches Vorhaben für gut befunden wird, werden die kantonalen Instrumente zu Gunsten dieses Projektes koordiniert eingesetzt.

Regionalmanagement: Die Kapazitäten für Projekte, die eine kritische Grösse übersteigen, sind lokal häufig kaum vorhanden. Eine Funktion im Sinne eines Regionalmanagements für Räume mit ungenutzten Potenzialen ist unabdingbar, wenn in diesen Räumen eine aktivere Steuerung und Förderung der Entwicklung verfolgt werden soll. Mit dem Regionalentwicklungsverband (REV) Uri besteht bereits eine Organisation, welche sich den Anliegen besonders der "Zwischenräume" bzw. eben den Räumen mit ungenutzten Potenzialen annimmt. Ein entsprechender Leistungsauftrag zwischen REV Uri und dem Kanton besteht. Es ist vertiefter zu prüfen, ob der REV Uri die Aufgabe eines Regionalmanagements für Räume mit ungenutzten Potenzialen inskünftig übernehmen kann und will.

Erfüllung der Entwicklungsziele gemäss Regierungsprogramm: Die obigen Ausführungen beziehen sich auf den speziellen Fall von Räumen mit ungenutzten Potenzialen im Kanton Uri. Vieles spricht dafür, auch die beiden Gemeinden Seelisberg und Sisikon partizipieren zu lassen (welche selber keine Räume mit ungenutzten Potenzialen darstellen). Aufgrund der besonderen geografischen und verkehrstechnischen Lage ergeben sich für diese allerdings andere Herausforderungen. Gerade für Seelisberg müssten Entwicklungsstrategien einen starken Aussenbezug in Richtung Nidwalden/Agglomeration Luzern beinhalten; etwas weniger trifft dies für Sisikon in Richtung Brunnen/Schwyz zu. Die mit diesem Bericht vorgeschlagenen organisatorischen Vorkehrungen sind jedoch sehr geeignet, um auch Entwicklungsstrategien in diesen Gemeinden zu fördern. Neben den kanto-

nalen Zielaussagen in den Legislaturzielen zum TRA und zum Projekt REUR können damit durch den Kanton auch für alle übrigen "Zwischengemeinden" Vorgehensstrategien formuliert werden. Letztlich werden damit auch diese Gemeinden in die Erfüllung des Regierungsprogramms (siehe Entwicklungsziel D) eingebunden.

Literatur

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden 2007: Neue Regionalpolitik im Kanton Graubünden. Umsetzungsprogramm Graubünden 2008 – 2011.

Bieger T., Scherer R., Schnell K.-D., Johnsen J. 2004. Nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum: Monitoring und Management. Bericht III Regionales Managementmodell. NFP 48 Landschaften und Lebensräume der Alpen.

Brösse U. 1995. Funktionen in Raumordnung und Landesplanung. In: Treuner Peter *et al.* (Hrsg.). Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover: 353-356.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2006. Räumliche Auswirkungen des Vereinatunnels – eine ex-post Analyse.

Cavelti G., Flury C. 2006. Potenzialarme Räume Uri.

Cavelti G., Kopainsky B. 2006. Potenzialarme Räume Graubünden.

Cavelti G., Kopainsky B. 2008. Potenzialarme Räume, Umgang mit ungenutzten Potenzialen – Bericht Phase 2. Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen Erarbeitet am Beispiel der Kantone Graubünden und Uri (Bericht Graubünden).

Eckey H.-F., Kosfeld R., Türck M. 2006. Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel, Nr. 81.

Ecoplan 2008. Zukunft Uri. Studie über die wirtschaftlichen Effekte des Tourismusresorts Andermatt. Urner Kantonalbank, Altdorf.

Giuliani G., Buchli S. 2006. Mit dem Weitwinkelobjektiv betrachtet: Veränderungen im System "Alpines Tal". Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie 02/06: 87-102.

IDHEAP 2004. Veränderung des institutionellen Ressourcenregimes der Landschaft. Working Paper 12/04. IDHEAP, Chavannes-près-Renens.

Kopainsky B., Cavelti G., Giuliani G. 2007. Umgang mit schwachen Räumen. Instrumente und Erfahrungen in den Mitgliedsländern der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer Arge Alp.

Leser H. (Hrsg.) 1997. Wörterbuch Allgemeine Geographie. Deutscher Taschenbuchverlag, München und Westermann Schulbuchverlag, Braunschweig. Vollkommen überarbeitete Neuausgabe.

Regierungsrat des Kantons Uri 2007. Botschaft zur Umsetzung der NFA im Kanton Uri (NFAUR). Urner Amtsblatt 2007: 1548-1615.

Regierungsrat des Kantons Uri 2008. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 22. Januar 2008 an den Landrat zu einer Gemeinde- und Gebietsreform im Kanton Uri. Online im Internet: http://www.ur.ch/dateimanager/botschaften/botschaft_file_ 527_8863.pdf

REUR (2007) Raumentwicklung unteres Reusstal Uri. Synthese und Aktionsprogramm. Altdorf: Justizdirektion des Kantons Uri.

Schweizerischer Bundesrat 2005, Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) vom 16. November 2005.

Schweizerischer Bundesrat 2007. Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung vom 28. Februar 2007.

Seco 2004. Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Schlussbericht.

Spoerri A. 2007. Zukunft Zürcher Berggebiet 2030 – Strategie für eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Diplomarbeit ETH Zürich.

Volkswirtschaftsdirektion Uri (2007): Neue Regionalpolitik im Kanton Uri. Umsetzungsprogramm Uri 2008 – 2011.