
Neue Regionalpolitik im Kanton Graubünden

Umsetzungsprogramm Graubünden 2020–2023

5. Dezember 2019

Von der Bündner Regierung genehmigt (Protokoll Nr. 22 vom 14. Januar 2020)

Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden

Ringstrasse 10

7000 Chur

Tel. 081 257 23 42

info@awt.gr.ch

www.awt.gr.ch

Zur leichten Lesbarkeit dieses Dokumentes steht bei personenbezogenen Begriffen die männliche Form auch stellvertretend für die weibliche Form.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG.....	6
1 EINLEITUNG	12
1.1 AUFTRAG UND ZWECK DES DOKUMENTS.....	12
1.2 GRUNDLAGEN BUNDESGESETZ UND MEHRJAHRESPROGRAMM 2016–2023.....	12
1.3 ÖRTLICHER WIRKUNGSBEREICH	13
1.4 VORGEHEN ZUR ERARBEITUNG DES UMSETZUNGSPROGRAMMS	14
2 ANALYSE DER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	16
2.1 EXPORTBASIS DER BÜNDNER WIRTSCHAFT	16
2.2 REGIONALE ARBEITSMÄRKTE UND DISPARITÄTEN	23
2.3 NATIONALES UMFELD	26
2.4 KANTONALES UMFELD: GRUNDLAGEN FÜR EINE WACHSTUMSORIENTIERTE POLITIK ZUR WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG.....	27
2.5 SWOT-ANALYSE	30
2.6 STRATEGIEANSÄTZE ZUR WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	32
3 PROGRAMMZIELE UND WIRKUNGSMODELLE.....	37
3.1 PROGRAMMZIELE	37
3.2 SCHWERPUNKTSETZUNG 2020–2023 UND BEGRÜNDUNG.....	40
3.3 NRP-PILOTMASSNAHMEN FÜR DIE BERGGEBIETE (BERGGEBIETSPROGRAMM)	41
3.4 REGIONALES INNOVATIONSSYSTEM RIS OST	41
3.5 REGIONALES INNOVATIONSSYSTEM TESSIN / GRAUBÜNDEN	43
4 STRATEGISCHE AUSRICHTUNG.....	45
4.1 KOHÄRENZ MIT KANTONALER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNGSSTRATEGIE	45
4.2 KOHÄRENZ MIT RICHTPLAN, FUNKTIONALEN RÄUMEN UND DER ROLLE DER REGIONALEN ZENTREN	47
4.3 KANTONSÜBERGREIFENDE ZUSAMMENARBEIT.....	49
4.4 KANTONALES ENGAGEMENT IN DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT	50
4.5 KOHÄRENZ MIT AKTUALISIERTEM KANTONALEM SEILBAHNKONZEPT	51
4.6 KANTONALES ENGAGEMENT ZUR STÄRKUNG DER REGIONALEN ZUSAMMENARBEIT	51
4.7 NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG DES UMSETZUNGSPROGRAMMS	52
5 KOSTEN-, FINANZIERUNGS- UND REALISIERUNGSPLAN	56
5.1 FINANZANGABEN PRO PROGRAMMZIEL UND INSTRUMENT.....	57
5.2 FINANZ- UND REALISIERUNGSPLAN 2020–2023	67
5.3 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN FÜR DEN KANTON GRAUBÜNDEN	68

5.4	VERHÄLTNIS «KANTONAL – INTERKANTONAL» IM PROGRAMMZIEL WERTSCHÖPFUNGSSYSTEM TOURISMUS	69
6	PROZESSE	70
6.1	ABSTIMMUNG MIT RELEVANTEN SEKTORALPOLITIKEN	70
6.2	ABSTIMMUNG MIT DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMEN- ARBEIT	72
6.3	ABSTIMMUNG MIT DER KANTONALEN FACHSTELLE NACHHALTIGKEIT.....	73
6.4	EINBEZUG REGIONALER AKTEURE UND ORGANISATIONEN	74
6.5	PROJEKTSELEKTION: PROZESS UND VERGABEKRITERIEN, NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG	75
6.6	CONTROLLING IM KANTON.....	77
7	ANTRAG NRP-FÖRDERBEITRAG 2020–2023.....	79
	QUELLENVERZEICHNIS	80
 ANHÄNGE:		
	- WIRKUNGSMODELL «WERTSCHÖPFUNGSSYSTEM TOURISMUS»	
	- WIRKUNGSMODELL «WERTSCHÖPFUNGSSYSTEM INDUSTRIE»	
	- WIRKUNGSMODELL «WERTSCHÖPFUNGSSYSTEM BILDUNG UND GESUNDHEIT»	
	- WIRKUNGSMODELL RIS OST	

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Amt für Raumentwicklung
AWT	Amt für Wirtschaft und Tourismus
BGR	Bundesgesetz über die Regionalpolitik
BIP	Bruttoinlandprodukt
CH	Schweiz
CHF	Schweizer Franken
F+E	Forschung und Entwicklung
GR	Graubünden
GWE	Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Graubünden
HTW Chur	Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ITEM-HSG	Institut für Technologiemanagement Universität St. Gallen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KRIP	Kantonaler Richtplan
MJP1	1. Mehrjahresprogramm des Bundes zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (2008–2015)
MJP2	2. Mehrjahresprogramm des Bundes zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (2016–2023)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRP	Neue Regionalpolitik des Bundes für die Kantone
PSG	Programm San Gottardo
PLA	Projektleitungsausschuss
RIS	Regionales Innovationssystem
RM	Regionalmanagement
rSES	Regionale Standortentwicklungsstrategie
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Rechtssammlung der Schweiz
SWOT	SWOT=Stärken (engl. Strengths), Schwächen (engl. Weaknesses), Chancen (engl. Opportunities), Gefahren (engl. Treats)
UHB	Ultrahochbreitband
UP GR 2016-2019	3. NRP-Umsetzungsprogramm des Kantons Graubünden (2016–2019)
UP GR 2020-2023	4. NRP-Umsetzungsprogramm des Kantons Graubünden (2020–2023)
WEB	Bericht Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden
WTT	Wissens- und Technologietransfer

Zusammenfassung

Der Bund beabsichtigt, im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft zu stärken und eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Mit dem Mehrjahresprogramm 2 (MJP2) beabsichtigt der Bund die Weiterführung der NRP für den Zeitraum 2016 bis 2023. Der Kanton Graubünden nutzt die Möglichkeit, hierzu sein viertes kantonales Umsetzungsprogramm mit der Massnahmenplanung 2020–2023 einzureichen.

Mit dem kantonalen Umsetzungsprogramm 2020–2023 (UP GR 2020–2023) legt die Bündner Regierung die strategischen Schwerpunkte des Mitteleinsatzes für die Regional- und Tourismusentwicklung fest. Der Kanton Graubünden richtet seine Bestrebungen zur Wirtschaftsentwicklung langfristig und über den gesamten Zeitraum des zweiten Mehrjahresprogrammes des Bundes aus (2016 bis 2023). Der Antrag UP GR 2020–2023 für die Mittel des Bundes umfasst die Zeitperiode 2020–2023 und zeigt auf, wie die beantragten Fördermittel nach den inhaltlichen und formalen Anforderungen des Bundes eingesetzt werden. Das UP GR 2020–2023 steht in Einklang mit dem kantonal geführten Prozess «Agenda 2030 Graubünden» und den daraus entstandenen regionalen Standortentwicklungsstrategien (rSES) zur Ermittlung der langfristigen regionalen Förderportfolios.

Primäres Ziel der NRP für die Kantone ist die Stärkung der Exportwirtschaft. Die drei zentralen Exportwertschöpfungssysteme der Bündner Wirtschaft, der Tourismus, die Exportindustrie und regionale Exportwertschöpfungssysteme (bspw. Bildung, Gesundheitswirtschaft, natürliche Ressourcen, land- und forstwirtschaftliche Produktverarbeitung) haben sich in den vergangenen Jahren unterschiedlich entwickelt.

In allen drei Wertschöpfungssystemen bestehen bei der Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung bedeutende regionale Unterschiede. Diese räumlichen Disparitäten ziehen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung nach sich. Eine stabile Wohnbevölkerung erfordert attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten. Unternehmerische Initiative und wettbewerbsfähige Unternehmen, im ländlichen Raum und Berggebieten insbesondere durch KMU, sind die Grundvoraussetzungen für funktionierende regionale Arbeitsmärkte für Fachkräfte. Die Regionen im Kanton Graubünden verfügen über unterschiedliche Voraussetzungen und Potenziale zur Schaffung und Weiterentwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten. In den vergangenen Jahren haben politische Entscheidungen zu veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen geführt. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen sowie Erfahrungen aus den bisherigen Umsetzungsprogrammen rücken folgenden **Handlungsbedarf** in den Fokus für das UP GR 2020–2023:

- *Chancen der Digitalisierung nutzen:* Vor dem Hintergrund der Botschaft zur Standortförderung des Bundes 2020–2023 und den kantonalen Aktivitäten soll ein Schwerpunkt auf die Chancen, die sich durch den digitalen Wandel ergeben, gelegt werden. Insbesondere im Zuge der Umsetzung eines parlamentarischen Auftrags zur Schaffung von Grundlagen für einen Verpflichtungskredit für einen «Digitalisierungsschub» in Graubünden können auch im Rahmen des vorliegenden UP GR 2020–2023 entsprechende Massnahmen in den Wertschöpfungssystemen initiiert werden.
- *Produktivität in wichtigen Branchen steigern:* Die Überwindung von unterdurchschnittlicher Produktivität und Wachstum ist ein vorrangiges Ziel, um Graubünden im nationalen Vergleich den Wohlstand zu sichern, und um regionale Disparitäten und letztlich den Bevölkerungsrückgang in peripheren Regionen zu bekämpfen.
- *Wettbewerbsfähigkeit in der Tourismuswirtschaft erhöhen:* Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Tourismuswirtschaft ist aufgrund ihrer hohen wirtschaftlichen Bedeutung insbesondere in peripheren Räumen für die kantonale Volkswirtschaft von entscheidender Bedeutung. Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 ist eine zentrale Massnahme, um den Herausforderungen begegnen zu können.
- *Wettbewerbsfähigkeit des exportorientierten Wertschöpfungssystems Industrie stärken:* Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Anteils der Exportindustrie an der gesamten Wirtschaft des Kantons. Damit kann weiterhin und möglichst vermehrt sichergestellt werden, dass exportorientierte, technologieintensive Industrie- und Gewerbebetriebe aufgrund ihres attraktiven Beschäftigungspotenzials, ihrer hohen Bruttowertschöpfung pro Arbeitsplatz und Saisonunabhängigkeit wesentlich zum Wirtschaftswachstum des Kantons und ausgewählter Regionen und zur Beschäftigungsstabilität als Voraussetzung für langfristige Besiedlung beitragen.
- *Innovation durch umfassenden Wissens- und Technologietransfer fördern:* Dem zunehmenden Wettbewerbsdruck können KMU hauptsächlich durch Stärkung ihrer Innovationskraft begegnen. Die Innovation selbst ist das Ergebnis unternehmerischen Handelns und somit Sache der Unternehmer. Der Kanton unterstützt diese mit innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitischen Massnahmen. In Zusammenarbeit mit anderen Ostschweizer Kantonen einerseits und mit dem Kanton Tessin andererseits bietet der Kanton den KMU das Regionales Innovationssystem RIS Ost bzw. Sistema regionale dell'innovazione SRI an, bei dem den KMU der Zugang zu Wissen und Technologie koordiniert und mit einem ganzheitlichen Innovationsverständnis erleichtert werden soll. Die überbetriebliche Zusammenarbeit wird durch Sensibilisierungs- und Vernetzungsmassnahmen gezielt unterstützt. Ergänzend dazu werden mit einem interkantonalen/internationalen Wirkungsbereich auch Technologietransferleis-

tungen gefördert, damit ein Beitrag an die erfolgreiche Umsetzung der technologischen und digitalen Transformation der KMU geleistet werden kann. Auf übergeordneter Ebene strebt der Kanton hinsichtlich allfälliger Anbindung an den nationalen Innovationspark und hinsichtlich Weiterentwicklung der Kooperation zwischen ETH/UZH und dem Forschungsplatz Davos die Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich an.

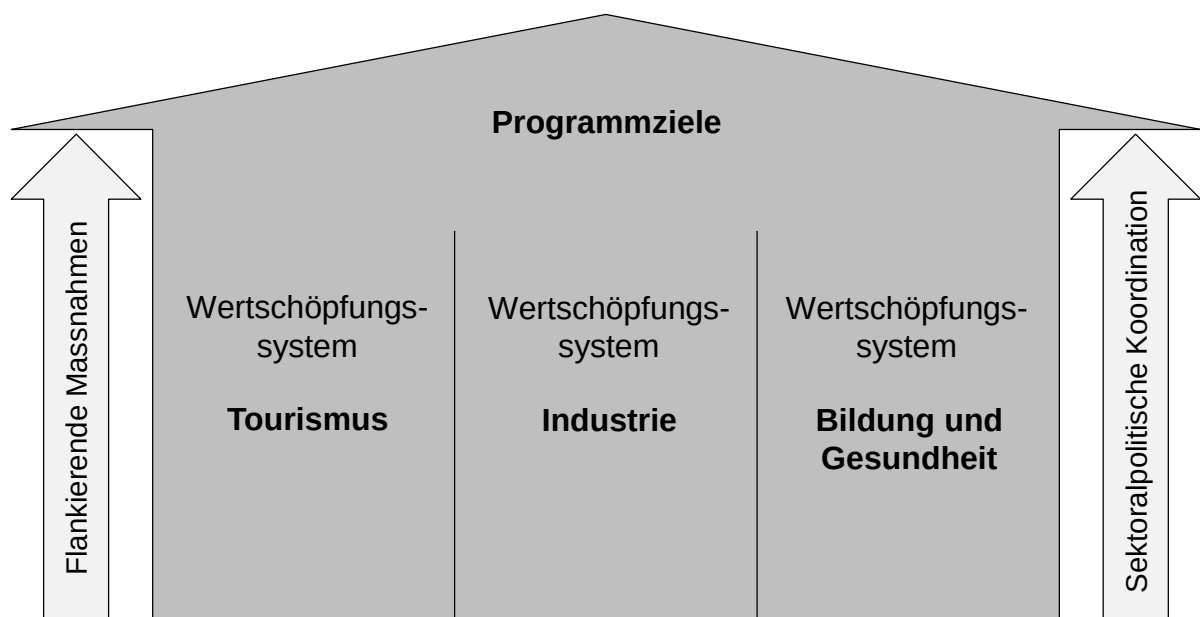
- *Ergänzungsfunktion weiterer Wertschöpfungssysteme ausschöpfen:* Ein gezielter Ausbau regionaler Wertschöpfungssysteme wie Bildung und Gesundheit ist für die Steigerung der regionalen Arbeitsproduktivität und die Attraktivität regionaler Arbeitsmärkte von grosser Bedeutung. Die grössten wirtschaftlichen Effekte erzielen in diesen Wertschöpfungssystemen die dazugehörigen Sektoralpolitiken. Wo dies nicht möglich ist (z.B. keine über die Grundversorgung hinausreichenden Zielsetzungen, Aufträge, Ressourcen), sind sie auf geeignete Weise mit Massnahmen der NRP zu ergänzen (z.B. Gesundheitstourismus).
- *Vernetzung mit ausserkantonalen Wirtschaftszentren nutzen:* Vermehrte Nutzung und Ausbau grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere zu Agglomerationen und Metropolräumen. Diese Faktoren nördlich und südlich der Alpen schaffen für den Kanton Graubünden besondere wirtschaftliche und kulturelle Möglichkeiten, aber auch verschärfte Wettbewerbssituationen.
- *Sektoralpolitische Koordination fördern:* Durch die verstärkte Koordination zwischen den Sektoralpolitiken und einer vermehrten Orientierung an wirtschaftlich wirksamen Massnahmen kann die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und des Kantons gestärkt werden.
- *Mittelkonzentration und Wirkungsorientierung in gemeinsamer Zusammenarbeit Gemeinde-Region-Kanton weiterführen:* Die Mittel der NRP und weiterer wirtschaftsrelevanter Förderinstrumente müssen langfristig noch stärker auf Projekte mit höchster Wirkung konzentriert werden. Diese Mittelkonzentration setzt eine thematische, räumliche und zeitliche Priorisierung der wirtschaftspolitischen Entwicklungsziele auf regionaler Ebene bei intensiver Zusammenarbeit mit Gemeinden und Kanton voraus.
- *Leistungsfähigkeit regionaler Akteure und Projektträger erhöhen:* Die Identifikation von Bedürfnissen und die Unterstützung von bestehenden und neuen Projektträgern mit entsprechenden Massnahmen (z.B. Coaching) sollen dazu beitragen, den Engpass an Akteuren für Projektrealisierungen in den oft kleinstrukturierten ländlichen Gebieten zu überwinden, die unternehmerische Initiative in den Regionen zu stärken und somit eine zielführende Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen.

- *Funktionierende regionale Arbeitsmärkte verbessern:* Mit der optimierten Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf den regionalen Arbeitsmärkten sind die Rahmenbedingungen der Wirtschaftsstandorte zu verbessern. Sie sind zentral für die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der regionalen Unternehmen. Gleichzeitig stützen Lohnzahlungen an regionale Arbeitskräfte die regionale Binnennachfrage.

Das UP GR 2020–2023 nimmt diese Herausforderungen mit folgenden zwei **strategischen Zielen** auf:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Schlüsselbranchen auf kantonaler Ebene (Tourismus, Industrie, Bildung und Gesundheit)
- Aktivierung regionaler und lokaler Akteure und zusätzliche Inwertsetzung spezifischer Potenziale in den Regionen

Diese Ziele werden über drei Förderschwerpunkte (Programmziele des UP GR 2020–2023) und mit flankierenden Massnahmen erreicht.



Schematischer Aufbau UP GR 2020–2023 (Quelle: AWT, 2019)

Die **Programmziele** bezwecken die Stärkung der **wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von drei zentralen, exportorientierten Wertschöpfungssystemen** auf regionaler, kantonaler und überkantonaler Ebene. Sie beinhalten die Wertschöpfungssysteme Tourismus, Industrie sowie Bildung und Gesundheit gemäss den regionalen Förderportfolios. Standort-spezifische Exportpotenziale dieser Wertschöpfungssysteme sollen gezielt für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung genutzt werden. Von besonderer Bedeutung sind

neben den innerkantonalen Massnahmen die interkantonale und die internationale, grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Darunter fallen die Regionalen Innovationssysteme RIS Ost und SIR (Tessin/Graubünden), das Programm San Gottardo und Interreg, welche grösstenteils in separaten Umsetzungsprogrammen und Programmvereinbarungen geregelt sind.

Die **Flankierenden Massnahmen** betreffen den «institutionellen Rahmen» zur Umsetzung der NRP (regionale Trägerschaften, Regionalmanagement) und die «sektoralpolitische Koordination» (vorwettbewerbliche Aktivitäten der öffentlichen Hand) Im Fokus steht dabei die Abstimmung mit regionalen und kantonalen Entwicklungsinteressen, z.B. mit der regionalen Standortentwicklungsstrategie.

Die Bündner Regierung beabsichtigt, mit äquivalenter Leistung durch den Bund, im Zeitraum 2020 bis 2023 folgende Mittel einzusetzen:

Programmziele		Beiträge à fonds perdu (in Mio. CHF)		Darlehen (in Mio. CHF)
		Bund	Kanton	(Bund, exkl. kantonale Äquivalenz)
A	Wertschöpfungssystem Tourismus (inkl. Programme / Projekte der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit)	6.70	6.70	11.0
B	Wertschöpfungssystem Industrie (inkl. Programme / Projekte der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit)	2.15	2.15	6.0
C	Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit	0.70	0.70	5.0
D	Regionale Entwicklungsträger (Regionalmanagement)	1.75	1.75	---
	TOTAL (ohne kantonale Äquivalenzleistungen für Bundesdarlehen)	11.30	11.30	22.0

Der Finanz- und Realisierungsplan für das UP GR 2020–2023 sieht vor, kantonal insgesamt 11.30 Millionen Franken für à fonds perdu-Beiträge und 5.0 Millionen Franken für Äquivalenzleistungen zu den Bundesdarlehen einzusetzen. Diese Mittel von insgesamt 16.30 Millionen Franken sind im kantonalen Budget 2020 und Finanzplan 2021 bis 2023 berücksichtigt.

Bei der Weiterentwicklung von Förderinstrumenten stellt sich der Bund die Frage, ob und wie sie gezielter auf die speziellen Gegebenheiten der Berggebiete und ihrer Teilräume ausgerichtet werden könnten. Das SECO präsentierte hierzu den Kantonen einen Konzeptentwurf für «NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete», die als Bestandteil der NRP zu verstehen sind, aber in einer separaten Programmgrundlage detailliert beschrieben werden

sollen. Der Kanton Graubünden hat sich bereit erklärt, sich aktiv an den Diskussionen zu inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Ausgestaltung des Berggebietsprogramms zu beteiligen. Die Handlungsfelder, Förderkriterien und -bedingungen sowie der definitive finanzielle Umfang werden von Bund und Kanton im Rahmen einer separaten Grundlage festgelegt. Dabei soll den Schnittstellen und der Abgrenzung zum vorliegenden UP GR 2020–2023 und zur bewährten Förderpraxis besondere Beachtung geschenkt werden.

Der Kanton Graubünden beantragt dem Bund folgende Mittel für das UP GR 2020–2023:

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| • Contributions à fonds perdu | 11.3 Millionen Franken |
| • Bundesdarlehen | 22.0 Millionen Franken |

Die Mittelvergabe für das UP GR 2020–2023 erfolgt nach den bewährten Prozessen der früheren Umsetzungsprogramme. Diese Prozesse sind mit den strategischen und operativen Planungen der raumrelevanten Sektoralpolitiken abgestimmt. Der Einbezug von regionalen Akteuren und Organisationen ist sichergestellt. Die Projekte werden im Controllingsystem CHMOS des Bundes mit regelmässiger Berichterstattung administriert und es finden periodische Wirkungsanalysen statt.

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Zweck des Dokuments

Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat alle Kantone eingeladen, im Rahmen der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) ihre Umsetzungsprogramme für die Periode 2020–2023 einzureichen.

Das vorliegende Dokument dient gegenüber dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als umfassende Begründung des in Kapitel 7 formulierten NRP-Förderantrags 2020–2023. Damit verbunden ist die Auslösung der im Rahmen der NRP vorgesehenen finanziellen Äquivalenzleistungen durch den Kanton Graubünden.

Der Kanton Graubünden reicht in Absprache mit dem Bund ein inhaltliches Umsetzungsprogramm (UP) für die Jahre 2020–2023 ein (UP GR 2020–2023). Die Massnahmen- und Finanzplanung bezieht sich auf die Vierjahresperiode 2020–2023. Das UP GR 2020–2023 ist die Grundlage für Bund und Kanton zur Vereinbarung der Unterstützungsleistungen in Form von à fonds perdu-Beiträgen und Darlehen für die Periode 2020–2023.

Das UP GR 2020–2023 verfolgt folgende Ziele:

- Die kantonalen Ziele zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung sind formuliert, mit Wirkungsmodellen hinterlegt und mit dem Bundesgesetz über Regionalpolitik und den strategischen Grundlagen des Kantons Graubünden (Wirtschaftsentwicklungsbericht, Regierungsprogramme) kompatibel.
- Die strategische Schwerpunktsetzung basiert auf einer SWOT-Analyse und den Erkenntnissen aus den regionalen Standortentwicklungsstrategien, unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Erkenntnisse der bisherigen Umsetzung.
- Synergien mit den raumwirksamen Politikbereichen und der Raumentwicklung sind soweit erkennbar dargestellt und die Schnittstellen geklärt.
- Ein Kosten-, Finanzierungs- und Realisierungsplan liegt für die Jahre 2020–2023 vor.

1.2 Grundlagen Bundesgesetz und Mehrjahresprogramm 2016–2023

Die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik des Bundes für die Kantone wird im Bundesgesetz über die Regionalpolitik (SR901.0) und der dazugehörigen Verordnung (SR901.21) geregelt. Die strategische Ausrichtung der Regionalpolitik und der dazugehörige Finanzrahmen werden in achtjährigen Mehrjahresprogrammen festgelegt.

Für 2016 bis 2023 wurde ein zweites Mehrjahresprogramm (MJP2) von den eidgenössischen Räten in der Herbstsession 2015 beschlossen. Das MJP2

- sieht die Stärkung der regionalen Exportbasis als prioritär an,
- setzt die Förderinhalte als unterstützungsberechtigte Aktivitäten innerhalb der NRP fest,
- benennt die Förderschwerpunkte als priorisierte Wertschöpfungssysteme zur Förderung durch die NRP und
- empfiehlt Selektionskriterien für Projektanträge zur Sicherstellung der durch die NRP beabsichtigten Wirkungen.

Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik (BGR) regelt u.a., dass

- aus Mitteln der NRP keine einzelbetriebliche Förderung im engen Sinn erfolgen darf,
- die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung einzuhalten sind.

Die nachhaltige Entwicklung muss gemäss Bundesrat in künftigen Umsetzungsprogrammen stärker gewichtet werden, insbesondere durch die Berücksichtigung der jeweiligen kantonalen Raumkonzepte. Das vorliegende UP GR 2020–2023 orientiert sich am kantonalen Raumkonzept und somit auch am Raumkonzept Schweiz (Handlungsraum Südostschweiz).

Die Kantone sollen die überkantonale Zusammenarbeit und die ziel- und wirkungsorientierte Steuerung auf allen Vollzugsebenen intensivieren. Als Mittel hierzu sieht der Bund die vermehrte Nutzung von Wirkungsmodellen vor.

1.3 Örtlicher Wirkungsbereich

Örtlicher Wirkungsbereich des UP GR 2020–2023 ist der gesamte Kanton Graubünden. Der Einsatz von finanziellen Mitteln und personellen Ressourcen orientiert sich primär an zweckmässigen, funktionalen Wirtschaftsräumen im Sinne der Regionalentwicklung gemäss NRP. Mit diesen im nationalen Vergleich demographisch und ökonomisch meist sehr überschaubaren Raumeinheiten kann einerseits den sozioökonomischen und geographischen Merkmalen des Kantons, andererseits auch einem effizienten und effektiven Kosten/Nutzen-Verhältnis (Bevölkerung, Wirtschaftskraft, Potenzial für Projekte mit regionalwirtschaftlicher Hebelwirkung) Rechnung getragen werden. Die strategie- und projektbezogene Umsetzung des Programms orientiert sich an den räumlichen Schwerpunkten des Raumkonzepts Graubünden vom 16. Dezember 2014 mit acht Handlungsräumen und an der seit 1. Januar 2016 definitiven Gebietseinteilung für den Kanton Graubünden gemäss Gebietsreform mit elf Regionen. In diesem Konzept werden kantonale und regionale Zentren als Impulsgeber identifiziert und die vorrangigen Handlungsräume für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgezeigt. Bei den Massnahmen der interkantonalen und

internationalen Zusammenarbeit sind Projektgebiete benachbarter Kantone und Länder einbezogen.

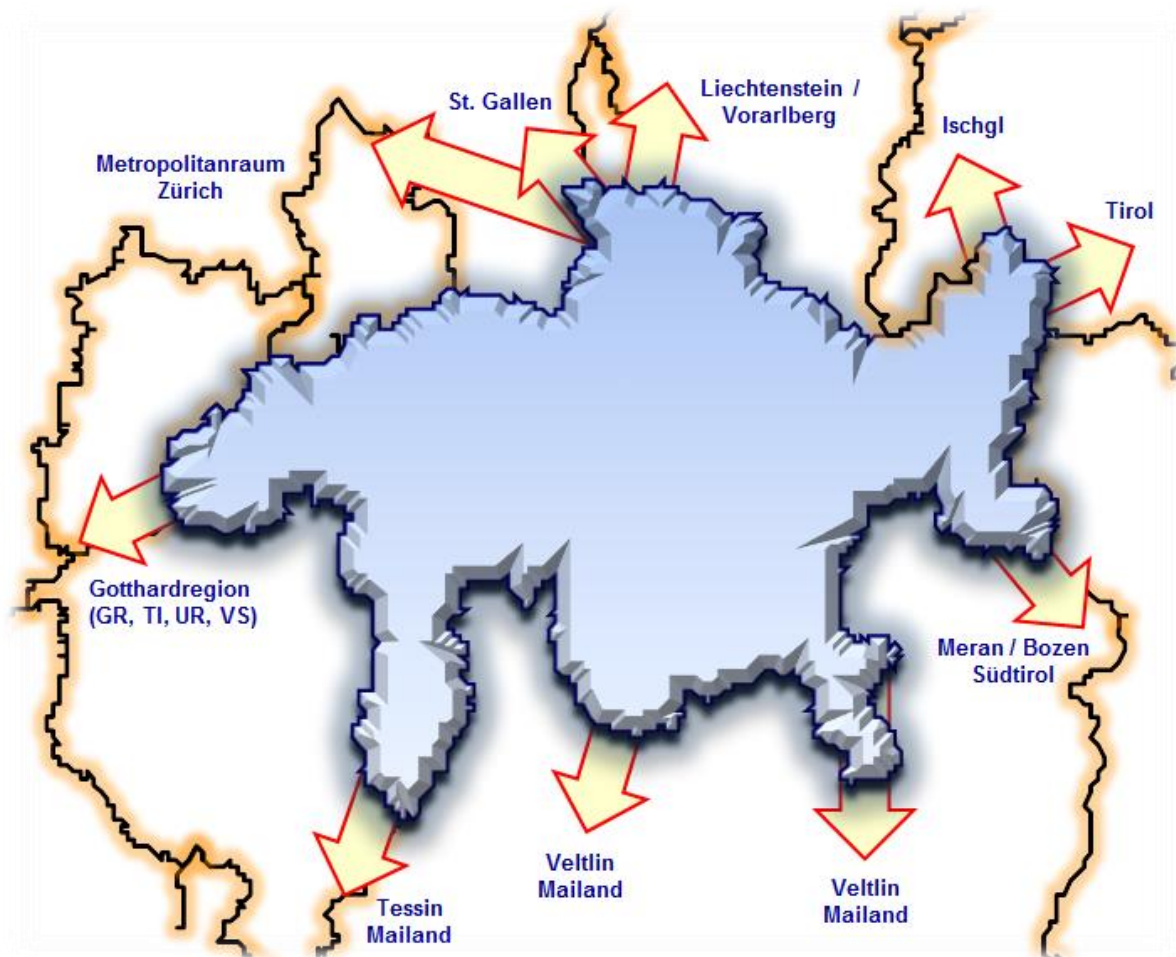


Abbildung 1: NRP-Wirkungsraum (Quelle: AWT, 2019)

1.4 Vorgehen zur Erarbeitung des Umsetzungsprogramms

Das UP GR 2020–2023 wurde durch das Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) erarbeitet. Als Grundlage der Analyse der Ausgangslage, der Formulierung der NRP-Strategie und dazugehörigen Massnahmen wurden folgende Dokumente berücksichtigt:

- Rechtsgrundlagen, Botschaft MJP2 vom 18. Februar 2015 und Beschluss vom 24. September 2015, Berichte, wissenschaftliche Grundlagen sowie Arbeitshilfen des Bundes zur Neuen Regionalpolitik (NRP) und weiterer relevanter Politikbereiche
- Regierungsprogramm des Kantons Graubünden 2017–2020
- Raumkonzept Graubünden vom 16. Dezember 2014
- Raumkonzept Schweiz vom Dezember 2012 (Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV)

- Kantonaler Richtplan Graubünden (KRIP)
- Werkzeugkasten Arbeitsplatzstandorte und dazugehöriger Regierungsbeschluss Nr. 681 vom 8. Juni 2014
- Bericht Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden vom 8. Juli 2014 (kurz: Wirtschaftsentwicklungsbericht, WEB)
- Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 vom Juni 2014
- Schlussbericht zum Prozess «Agenda 2030 Graubünden» vom 2. November 2015 mit den im Rahmen des Projekts erarbeiteten und auf Gemeindeebene zur Kenntnis genommenen regionalen Standortentwicklungsstrategien (rSES)
- NRP Umsetzungsprogramm Graubünden 2016–2019 vom 2. Februar 2016
- Konzept Regionalmanagement Graubünden 2016+ des Amts für Wirtschaft und Tourismus vom 30. Juni 2015
- Schlussberichte 2008–2011 und 2012–2015 über die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik im Kanton Graubünden
- Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates vom 26. Juni 2013
- Botschaft über die Standortförderung des Bundes 2020–2023 vom 20. Februar 2019
- Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete vom 18. Februar 2015
- Räumliche Strategie der alpin geprägten Räume in der Schweiz, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, August 2014
- Förderkonzept «Ultrahochbreitband Graubünden» vom 20. November 2018
- Grundlagen gemäss Erwähnung in den bisherigen Umsetzungsprogrammen

Für die Erarbeitung des UP hat das AWT zusammen mit den Regionalentwicklern die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der NRP ausgewertet (UP 2008–2011, 2012–2015 und 2016–2019). Unter Einbezug der Gemeinden, regionaler Akteure aus Wirtschaft und Politik sowie weiterer Organisationen wurden bereits für die Erarbeitung des UP GR 2016–2019 im Rahmen des Prozesses «Agenda 2030 Graubünden» Grundlagen und Voraussetzungen in Form von regionalen Standortentwicklungsstrategien (rSES) erarbeitet (siehe Kapitel 2.4.3). Dieser Prozess wurde eng mit dem kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) koordiniert und mit weiteren betroffenen Ämtern und den Regionen abgestimmt. Die Erkenntnisse und Schwerpunkte aus diesem Prozess und den früheren Umsetzungsprogrammen flossen direkt in die Erarbeitung des vorliegenden UP GR 2020–2023 ein.

2 Analyse der Wirtschaftsentwicklung

Die Rahmenbedingungen für die Wirtschafts- und Standortförderung im Kanton Graubünden haben sich seit Erarbeitung des UP GR 2016–2019 nur leicht verändert. Die Bündner Regierung hat im Regierungsprogramm 2017–2020 als ein vorrangiges Ziel die gezielte Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts formuliert. Die Förderschwerpunkte der NRP haben sich bewährt und der Kanton Graubünden kommt der Anforderung des Bundes im Rahmen der Botschaft zur Standortförderung vom 20. Februar 2019 nach. Dabei wird im UP GR 2020–2023 insbesondere den Themen Digitalisierung sowie den spezifischen Herausforderungen der Berggebiete eine erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet. Die Stossrichtungen, räumlichen Bestimmungen und Umsetzungsprozesse des MJP2 behalten ihre Relevanz auch für das UP GR 2020–2023. Besonders hervorzuheben sind dabei die Stärkung regionaler Zentren, die Vernetzung funktionaler Räume sowie die Aspekte der nachhaltigen Entwicklung.

In der folgenden Analyse werden die wesentlichen Entwicklungen der Bündner Wirtschaft sowie des politischen Umfelds zur Umsetzung der NRP auf nationaler und kantonaler Ebene aufgezeigt. Die Erkenntnisse aus diesen Entwicklungen bilden zusammen mit den Erkenntnissen aus der Umsetzung der NRP aus den vergangenen Programmperioden die Grundlage für eine SWOT-Analyse (s. Kapitel 2.5), welche die spezifischen Herausforderungen für die Umsetzung der NRP in der anstehenden Programmperiode 2020–2023 aufzeigt.

2.1 Exportbasis der Bündner Wirtschaft

Die Bündner Wirtschaft realisiert im schweizerischen Mittel ein unterdurchschnittliches Wertschöpfungswachstum. Das geringere Wachstum ist primär auf die Branchenstruktur zurückzuführen. Der Anteil wertschöpfungsschwacher und gleichzeitig arbeitsintensiver Branchen wie der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft oder des Gastgewerbes ist überdurchschnittlich. Kapital- und wertschöpfungsstarke Tätigkeiten wie in der Energiewirtschaft oder in der Hightech-Industrie gleichen mit ihrer kantonal überdurchschnittlichen Produktivität die Wachstumsschwäche gegenüber der übrigen Schweiz nur teilweise aus. Im Jahr 2016 wies der Kanton Graubünden ein Bruttoinlandprodukt pro Kopf in Höhe von 71 914 Franken aus. (Durchschnitt CH: 78 869 Franken; Quelle: BFS: BIP der Kantone).

Von der vergleichsweise wenig dynamischen Wirtschaftsentwicklung sind die Exportbasen als Treiber in der Bündner Wirtschaft unterschiedlich betroffen. Mit den für die NRP relevanten Exporten von Gütern und Dienstleistungen werden etwa 43 % der kantonalen Wirtschaftsleistung erwirtschaftet (Wirtschaftsforum Graubünden, 2017). Der kantonale, mehr-

heitlich gesättigte Binnenmarkt mit insgesamt geringem Wachstumspotenzial erzielt zwar einen höheren Anteil, besteht aber aus Bereichen, die oft indirekt von den Exportbasen abhängen, stark staatlich gefördert werden, oder dem öffentlichen Sektor angehören. Die Exportwertschöpfung lässt sich in Bezug auf die NRP auf drei Exportbasen verteilen.

Exportbasis Tourismus: Der Tourismus generiert 51 % der Exportwertschöpfung des Kantons und bezieht umfassend Vorleistungen im Kanton. Ein Rückgang in der touristischen Nachfrage schwächt unmittelbar die Binnennachfrage, indem Vorleistungen entfallen und aus touristischen Tätigkeiten im Kanton stammende Einkommen, die auch wieder im Kanton ausgegeben werden, zurückgehen. Je nach Zählweise gegen ein Viertel der Beschäftigung im Kanton Graubünden wird im Tourismus gezählt. Der Tourismus bildet daher im besonderen Masse eine Exportbasis, welche eine zentrale Bedeutung für künftiges Wachstum und Wohlstand im Kanton Graubünden einnimmt.

Exportbasis Exportindustrie: Gut ein Fünftel (22 %) der Exportwertschöpfung generiert die Exportindustrie. Dank ihrer hohen Wertschöpfung pro Arbeitsplatz stellen die Unternehmen in der Exportindustrie den überwiegenden Anteil des Steuersubstrats aus juristischen Personen für den Kanton. Als Arbeitgeber für qualifizierte und spezialisierte Fachkräfte trägt die Exportindustrie zudem wesentlich zur Diversifizierung des Bündner Arbeitsmarkts bei.

Weitere Exporttätigkeiten: Gut ein Viertel der Exportwertschöpfung der Bündner Wirtschaft wird durch weitere Exporttätigkeiten erwirtschaftet. Diese Exporttätigkeiten umfassen den Export von Energie und natürlichen Ressourcen sowie Dienstleistungen, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen.

Eine Langfristbetrachtung des Wertschöpfungswachstums der drei Exportbasen der Bündner Wirtschaft zeigt, dass die Exportindustrie seit 1990 die Bruttowertschöpfung verdoppelt hat und somit an Gewicht für die ganze kantonale Volkswirtschaft gewann (siehe Abbildung 2). Den Verlauf der Bruttowertschöpfung des Tourismus ist schwieriger zu eruieren, sie bleibt aber bei allen Betrachtungen dahinter zurück. Die Energiewirtschaft entwickelte sich etwa im Rahmen der Gesamtwirtschaft.

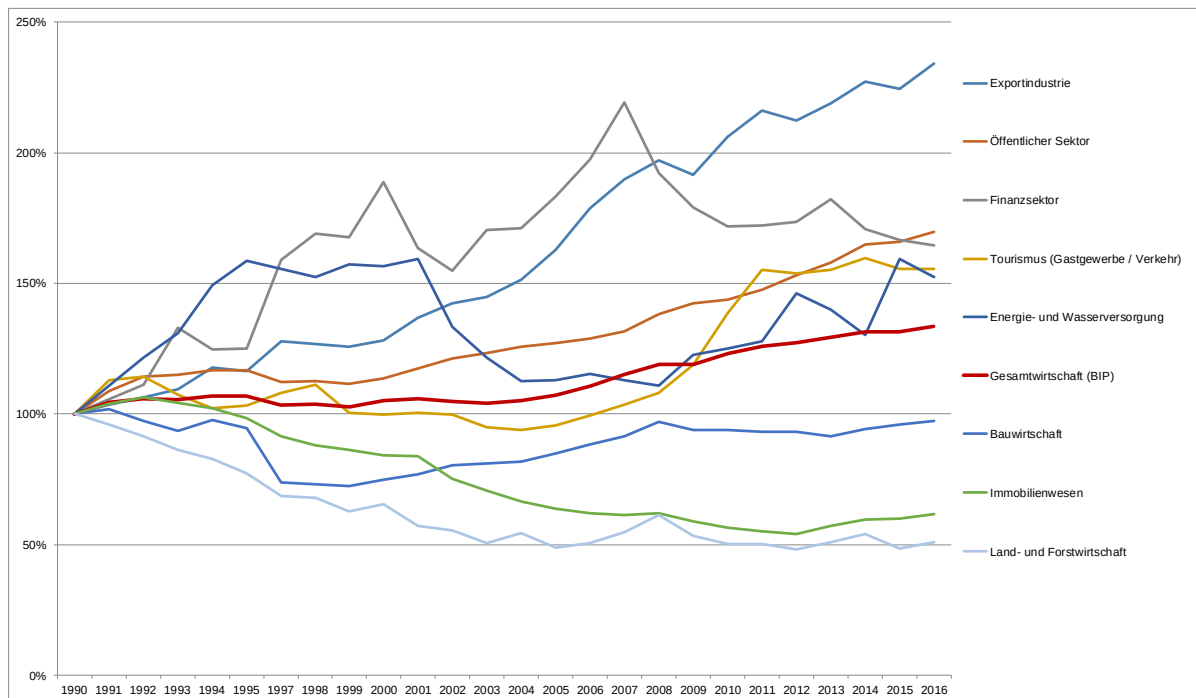


Abbildung 2: Indexierte Entwicklung (1990 = Index 100 %) 1990 bis 2015 der Bruttowertschöpfung ausgewählter Aktivitäten (Quelle: BAK Economics AG, 2018)

In den folgenden Kapiteln wird die Entwicklung der drei wesentlichen Exportbasen der Bündner Wirtschaft im Rückblick beschrieben. Den Beschreibungen folgt eine kurze Einschätzung der künftigen Herausforderungen der jeweiligen Exportbasen.

2.1.1 Exportbasis Tourismus

Nachdem die Frequenzen des Bündner Tourismus nach Aufhebung des Franken-Mindestkurses in den Jahren 2015 und 2016 nochmals deutlich zurückgingen, konnte in den letzten beiden Jahren wieder ein Positivtrend verzeichnet werden. Neben der Binnen-nachfrage, deren Bedeutung weiter ansteigt, sowie der anhaltenden Zunahme der Nächti-gungen aus den Fernmärkten, verzeichnete die Bündner Hotellerie zuletzt auch wieder leicht mehr Frequenzen aus den europäischen Nahmärkten. Vor allem diese für Graubün-den wichtige Nachfrage aus Deutschland, Italien und den BeNeLux-Staaten entwickelte sich in den Jahren zuvor teils sehr stark rückläufig, entsprechend bewegen sich die Ge-samtergebnisse im langjährigen Mittel trotzdem noch immer auf vergleichsweise tiefem Ni-veau.

Ein Blick auf die langfristige Entwicklung zeigt somit, dass der Tourismus als wichtigste Ex-portbasis des Kantons weiterhin vor grossen Herausforderungen steht. Die mangelnde Dy-namik schlägt sich nachteilig auf die Gesamtentwicklung des Kantons Graubünden nieder.

Der BAK-TopIndex als Mass, gebildet aus relativer Entwicklung der Hotelübernachtungen (Gewichtung 20 %), Auslastung der vorhandenen Kapazitäten (Gewichtung 50 %) und relativen Übernachtungspreisen in Hotels (Gewichtung 30 %), zeigt für die Bündner Destinationen im Zeitraum 2007 bis 2017 teilweise deutliche Einbrüche, in den letzten zwei, drei Jahren aber zumindest wieder eine Stabilisierung. Im Index liegen die Destinationen aktuell alle unter dem Wert von 3.5, was dem jährlichen Alpenmittelwert entspricht (siehe Abbildung 3 **Abbildung 3**). Damit ist der direkte Vergleich unter den konkurrierenden Destinationen möglich.

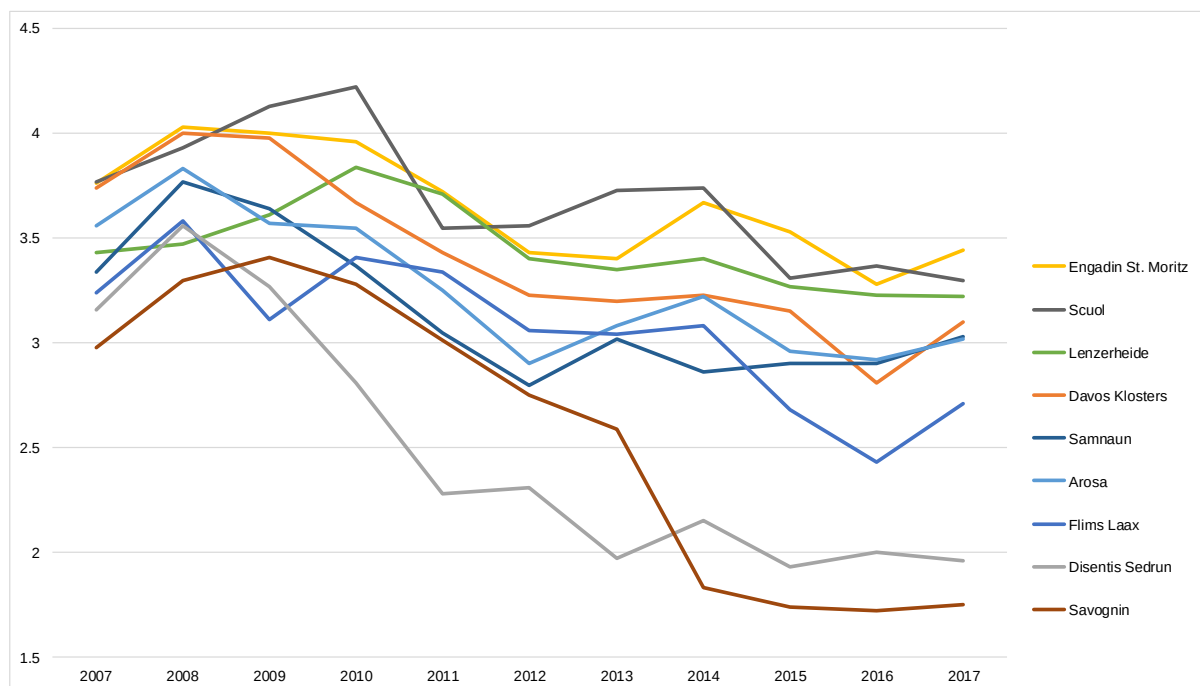


Abbildung 3: BAK TopIndex Tourismusjahre 2007 bis 2017, Alpenmittelwert 3,5 % (Quelle: BAK Economics AG, 2019)

Zwischen 2007 bis 2018 haben die Ankünfte im Mittel jährlich um 0,5 % zugenommen, die Hotelübernachtungen gleichzeitig aber um 1,5 % pro Jahr abgenommen (BFS, HESTA). Die somit stetig abnehmende Aufenthaltsdauer der Gäste hat auch Einfluss auf die Bettenauslastung; 2018 lag die Bruttoauslastung über den ganzen Kanton hinweg bei 30,7 %; dies entspricht zwar dem höchsten Wert seit 2011, liegt aber dennoch vier Prozentpunkte unter dem Wert von 2007. 2018 wurden in Graubünden 711 Hotelbetriebe mit gegen 45'900 Hotelbetten gezählt; während seit 2007 über 100 Hotelbetriebe verschwanden, ging die Bettenanzahl deutlich weniger stark zurück; die durchschnittliche Bettenzahl pro Betrieb ist von 57 auf 65 Einheiten gestiegen. Dies zeigt doch, dass ein ökonomisch gewünschter Strukturwandel hin zu weniger, dafür aber grösseren Betrieben stattfindet, die dann von Skaleneffekten profitieren sollten.

Die mangelnde Investitionsfähigkeit in vielen Beherbergungsbetrieben hemmt aber nach wie vor vielerorts die Anpassungen an sich wandelnde Gästebedürfnisse und damit die Hebung der Angebotsqualität. Die Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem angrenzenden Ausland ist gefährdet, zumal Graubünden bei den Vorleistungs- und Arbeitskosten gegenüber dem österreichischen, aber auch gegenüber dem Mittelwert des Alpenraums stark benachteiligt ist und so zu höheren Kosten produzieren muss (BAK Economics, 2018).

Die Mehrheit der Übernachtungen im Kanton Graubünden fällt in der Wintersaison an. Die Entwicklung der Ersteintritte (Skierdays) in den Schneesportgebieten entwickelt sich trotz dem grossen Einfluss von Wetterfaktoren tendenziell sehr ähnlich wie die Logiernächte. Im Zuge von Konzessionserneuerungen, Massnahmen gegen zunehmende Wetterunsicherheiten und Erweiterungsprojekten weisen die Schneesportgebiete weiterhin einen hohen Investitionsbedarf aus.

Die Sommersaison hat in den letzten Jahren insgesamt an Bedeutung dazugewonnen. Bei der Erarbeitung der regionalen Standortentwicklungsstrategien wurden jedoch erhebliche Defizite in der Entwicklung von attraktiven Sommerprodukten zu Tage gefördert. Einzelne touristische Angebote, Attraktionspunkte, Naturpärke u.ä. (Naturpark Ela, Naturpark Beverin, Naturpark Biosfera Val Müstair, Schweizerischer Nationalpark, UNESCO RhB-Strecke Albula Bernina sowie UNESCO Tektonikarena Sardona) sind insgesamt zu wenig mit wertschöpfender Infrastruktur verbunden. Manchenorts fehlt es an Investitionsmöglichkeiten mit genügend Renditepotenzial für moderne, regional bedeutsame Infrastrukturen des Sommertourismus wie Wellness- und Heilbäder und weitere Freizeitanlagen. Teilweise besteht noch eine institutionelle Kleinräumigkeit bei Vermarktungsorganisationen, was deren Leistungsfähigkeit und im Besonderen die internationale Vermarktung hemmt.

Die Entwicklungsperspektiven für die Exportbasis Tourismus sind von grosser Dynamik im internationalen und nationalen Umfeld geprägt. Zu denken ist hier etwa an die Digitalisierung oder den Klimawandel, aber auch an den Fachkräftemangel, welcher sich angesichts der Demographie im alpinen Raum noch akzentuiert. In der Bauwirtschaft – als sehr wichtige, dem Tourismus vorgelagerte Branche jedoch – sind die strukturellen Anpassungsprozesse auch sieben Jahre nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative noch nicht abgeschlossen. Die Folgen des Verdikts sind weiterhin spürbar.

Globale Entwicklungen wie das starke Bevölkerungswachstum in Asien und einzelnen Schwellenländern oder der Klimawandel bringen auch Chancen für den Bündner Tourismus mit sich. Für touristische Wachstumsmärkte sind insbesondere die Rhätische Bahn und die Tourismusorte Davos sowie St. Moritz interessant. Zudem führt der Klimawandel zu einer Attraktivitätssteigerung betreffend alpiner Sommerfrische. Im Alpenraum gibt es neben Graubünden kaum andere Regionen, die so viele hochgelegene, von den europäischen

Metropolen gut erreichbare, äusserst attraktive und für den Sommerfrische-Tourismus prädestinierte Tourismusorte aufweisen.

2.1.2 Exportbasis Industrie

Die Exportindustrie ist aufgrund ihrer hohen Wertschöpfung pro Arbeitsplatz eine Schlüsselbranche für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Graubünden. Im Hinblick auf die Beschäftigung ist die Exportindustrie bedeutsam, da sie Beschäftigungsmöglichkeiten für hochqualifizierte Arbeitskräfte ohne saisonale Schwankungen schafft und wesentlich zur Diversifizierung der Bündner Wirtschaft beiträgt.

Die Exportindustrie ist Impulsgeber für vor- und nachgelagerte Branchen. Vorgelagerte Branchen umfassen insbesondere High-Tech-Betriebe, welche entweder eigenständig spezialisierte Produkte und Dienstleistungen exportieren oder als Zulieferer für die grossen Industriebetriebe im Kanton und kantonsnahen Umland tätig sind. Der Exportindustrie nachgelagert sind wissensintensive Dienstleistungsbetriebe. Solche, in der Vermarktung oder Finanzierung, Aus- und Weiterbildung oder Beratung für die Exportindustrie tätige Betriebe sind Teil eines ganzheitlichen Wertschöpfungssystems. Dieses trägt einerseits zur Steigerung der exportorientierten Aktivitäten bei, andererseits wird die Nachfrage nach binnenorientierten Dienstleistungen gestützt. Dadurch werden Arbeitsplätze gesichert oder neu geschaffen. Aufgrund der topographischen Voraussetzungen des Kantons ist dieses Wertschöpfungssystem räumlich im Bündner Rheintal, im unteren Prättigau und der unteren Mesolcina konzentriert (siehe Tabelle 1 und Raumkonzept GR).

	Anzahl Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) in "wissensintensiven" Dienstleistungen	Standortquotient "wissensintensive" Dienstleistungen	Anzahl Beschäftigte (Vollzeitäquivalent e) in "High-Tech"- Branchen	Standortquotient der" High-Tech"-Branchen
Schweiz	1'611'317	1.0	308'172	1.0
<i>MS-Regionen Graubünden</i>				
Chur	15'702	1.0	2'655	0.9
Prättigau	1'255	0.6	767	1.8
Davos	2'111	0.8	9	0.0
Schanfigg	362	0.4	X	0.0
Mittelbünden	865	0.4	X	0.0
Viamala	1'940	1.0	21	0.1
Surselva	2'615	0.6	33	0.0
Engiadina Bassa	1'069	0.5	X	0.0
Oberengadin	3'713	0.6	219	0.2
Mesolcina	974	0.8	149	0.7

X: Keine Angaben aus Datenschutzgründen

Tabelle 1: Beschäftigte und regionale Standortquotienten für wissensintensive Dienstleistungen und High-Tech-Branchen (Quelle: BFS 2018; Indikatoren regionaler Disparitäten auf Grundlage STA-TENT 2015)

Strukturell verzeichnen das Bündner Rheintal (Industrie) sowie die Viamala (Gesundheitswesen) einen Anteil Arbeitsplätze im Bereich der «wissensintensiven Dienstleistungen», der zumindest im nationalen Mittel liegt. Der hohe Standortquotient des Prättigau im Bereich der High-Tech-Branchen, welche allgemein durch einen hohen Anteil an Personal und Ausgaben im Forschungs- und Entwicklungsbereich (F+E) definiert werden, ist Ausdruck der hohen Konzentration industrieller Tätigkeiten in dieser Region. Die nächsthöheren Quotienten werden in Graubünden im Bündner Rheintal sowie in der Mesolcina verzeichnet, diese liegen allerdings auch schon unter dem nationalen Mittel.

Insgesamt entwickelten sich die Exportindustrie und ihre vor- und nachgelagerten Branchen in den genannten räumlichen Schwerpunkten in den vergangenen Jahren positiv. 2018 konnten gar so viele Waren aus Graubünden exportiert werden, wie noch nie. Ob diese positive Entwicklung in Zukunft anhält, ist ungewiss. Zum einen ist das internationale und nationale Umfeld derzeit von grossen Unsicherheiten, wie etwa dem Brexit, dem Handelsstreit zwischen den USA und China oder den Verhandlungen über das Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU geprägt. Diese Unsicherheiten dürften sich eher wachstumshemmend auswirken. Zum anderen können die regionalen Voraussetzungen ein nachhaltiges Wachstum der exportorientierten Industrie bremsen, etwa wenn es nicht gelingt, geeignete Areale für Betriebserweiterungen bzw. -ansiedlungen bereitzustellen oder den Bedarf an qualifizierten Fachkräften regional zu decken.

2.1.3 Weitere Exporttätigkeiten

Die weiteren Exportaktivitäten der Bündner Volkswirtschaft kommen durch die Energiewirtschaft, die Verarbeitung natürlicher Ressourcen und exportorientierte Dienstleistungen – etwa in der Bildungs- oder Gesundheitswirtschaft – oder durch den Einkommenseffekt von ausserkantonalen Pendlern zustande. Der Anteil dieser Branchen an der gesamten Exportwertschöpfung beträgt insgesamt rund ein Drittel. Zudem sind die Märkte bei der Energieproduktion, der Verarbeitung natürlicher Ressourcen und bei landwirtschaftlichen Produkten stark reguliert und von nationalen Rahmenbedingungen abhängig (siehe Kapitel 2.3). Eine verlässliche Voraussage über die Entwicklung dieser Branchen auf gesamtkantonaler Ebene ist nicht möglich. Trotzdem kann festgehalten werden, dass insbesondere im Bereich Bildung und Gesundheit auch touristische Potenziale erkennbar sind, die gezielt genutzt werden sollen.

2.2 Regionale Arbeitsmärkte und Disparitäten

Der unternehmerischen Initiative und wettbewerbsfähigen Betrieben sowie nachhaltigen Beschäftigungsmöglichkeiten kommt für die regionalwirtschaftliche Entwicklung eine zentrale Rolle zu. Die Unternehmenslandschaft in Graubünden ist im nationalen Vergleich sehr kleinstrukturiert. Nur 15 der über 19'000 marktwirtschaftlich ausgerichteten Arbeitsstätten fallen nicht unter die KMU-Schwelle. Die KMU stellen 92,6 % der in diesem Bereich angebotenen Arbeitsplätze, was deutlich über dem nationalen Mittel liegt.

	Anzahl Betriebsstätten	Anteil	Anzahl VZÄ	Anteil
Mikro (bis 9)	17'591	91.4%	33'519	38.2%
Kleine (10-49)	1'421	7.4%	28'265	32.2%
Mittlere (50-249)	213	1.1%	19'544	22.2%
Grosse (250 und mehr)	15	0.1%	6'527	7.4%
Total	19'240	100%	87'855	100%

Tabelle 2: Anzahl Betriebe und Beschäftigte in marktwirtschaftlichen Unternehmen, nach Unternehmensgrössenklassen 2016 (Quelle: BFS 2018; STATENT 2016)

Im Zeitraum von 2011 bis 2016 hat das Beschäftigungsvolumen in Graubünden um 2,4 % zugenommen. Nur vier Kantone wiesen in diesem Betrachtungszeitraum ein geringeres Wachstum aus; in der Schweiz beträgt die Zunahme 5,1 %.

Die heterogene Raum- und Wirtschaftsstruktur des Kantons Graubünden hat zur Folge, dass die Teilräume des Kantons unterschiedlich stark von der unterdurchschnittlichen Dynamik betroffen sind. Die Regionen Imboden, Moesa und Landquart profitieren aufgrund von Gunstlagen auf den Talböden von einer stärker diversifizierten Wirtschaftsstruktur mit

Dienstleistungen und Exportindustrie. In der Region Bernina spielt vor allem die Energiewirtschaft eine bedeutende Rolle. Die Region Prättigau / Davos weist durch die industriellen Tätigkeiten insbesondere im vorderen Prättigau einerseits und den Tourismus-, Forschungs-, und Kongressstandort Davos andererseits eine vergleichsweise breit diversifizierte Struktur auf, was in der längeren Betrachtung zu einer überdurchschnittlichen Performance beiträgt. Stärker einseitig auf den Tourismus ausgerichtete sowie stark ländlich geprägte Regionen weisen ein deutlich geringeres Wirtschaftswachstum auf.

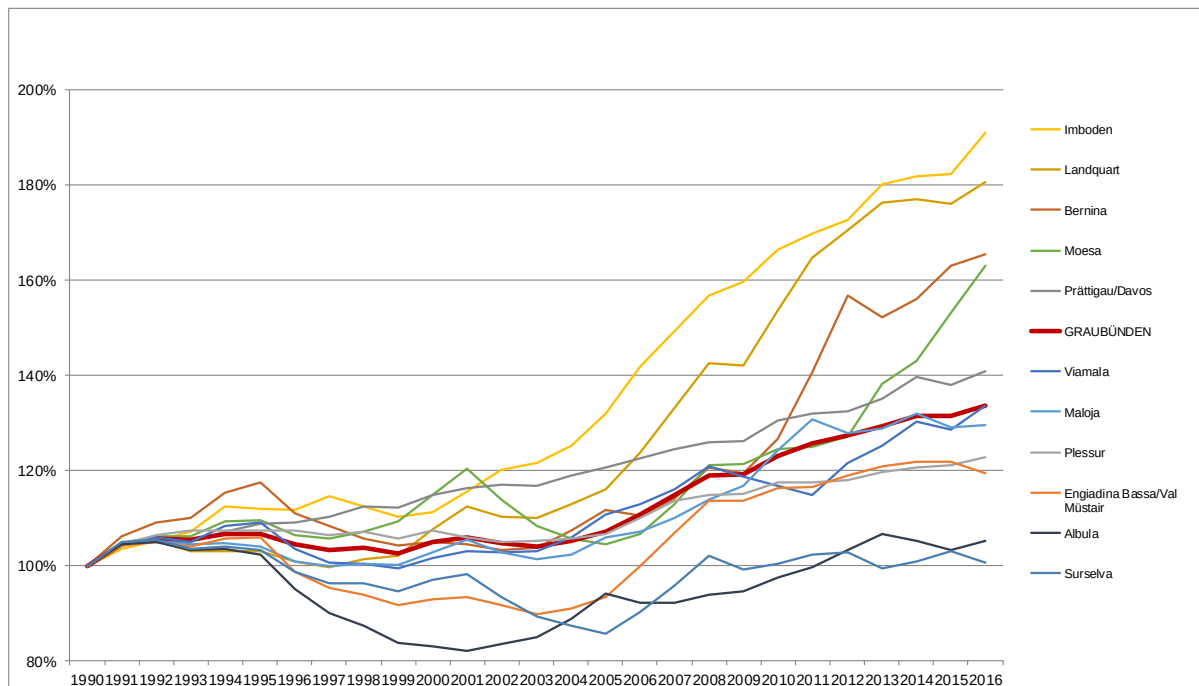


Abbildung 4: Indexierte Entwicklung (1990 = Index 100 %) 1990 bis 2015 der Bruttowertschöpfung in den Bündner Regionen (Quelle: BAK Economics AG, 2018)

Die Abbildung 4 zeigt, wie sich die ungleiche Beschäftigungsentwicklung in einem räumlich unterschiedlichen Wirtschaftswachstum der Bündner Regionen zwischen 1990 und 2015 niederschlägt.

Räumliche Disparitäten in der Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung ziehen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung nach sich. Eine stabile Wohnbevölkerung erfordert attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten. Unternehmerische Initiative und wettbewerbsfähige Unternehmen, im ländlichen Raum und Berggebiet insbesondere auch KMU, sind daher die Grundvoraussetzungen für funktionierende regionale Arbeitsmärkte, welche Beschäftigungsmöglichkeiten für Fachkräfte schaffen. Sinkt die Bevölkerung in einzelnen Teilräumen des Kantons weiter, hat dies negative Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft. Für die Unternehmen reduzieren sich sowohl das Arbeitskräftepotenzial wie auch die Binnennachfrage. Dies wird zusätzlich dadurch verschärft, dass bei ungleichgewichtiger Bevölkerungsstruktur die Geburten abnehmen und bevölkerungsstarke Jahrgänge in den

kommenden Jahren das Pensionsalter erreichen. Zudem wandern vermehrt qualifizierte Arbeitskräfte in die Agglomerationen und ins Mittelland ab (Brain Drain). Dies ist auch eine Folge der besonders kleinstrukturierten Wirtschaft.

Dank der internationalen Zuwanderung kann der Kanton insgesamt die Bevölkerungszahl halten, bzw. auch in den letzten Jahren noch ein leichtes Wachstum verzeichnen. Die regionalen Ungleichgewichte nehmen jedoch zu. Wie in den Perspektiven im Kantonalen Richtplan aufgezeigt, wird selbst beim günstigsten Szenario die Bevölkerung in einigen Regionen stagnieren oder gar abnehmen, die Konzentration auf die Zentren und Gebiete entlang der zentralen Achsen nimmt zu. Damit einhergehend gestaltet sich auch die demographische Situation in den peripheren Räumen bedeutend anspruchsvoller, die Überalterung ist vielerorts bereits weit fortgeschritten.

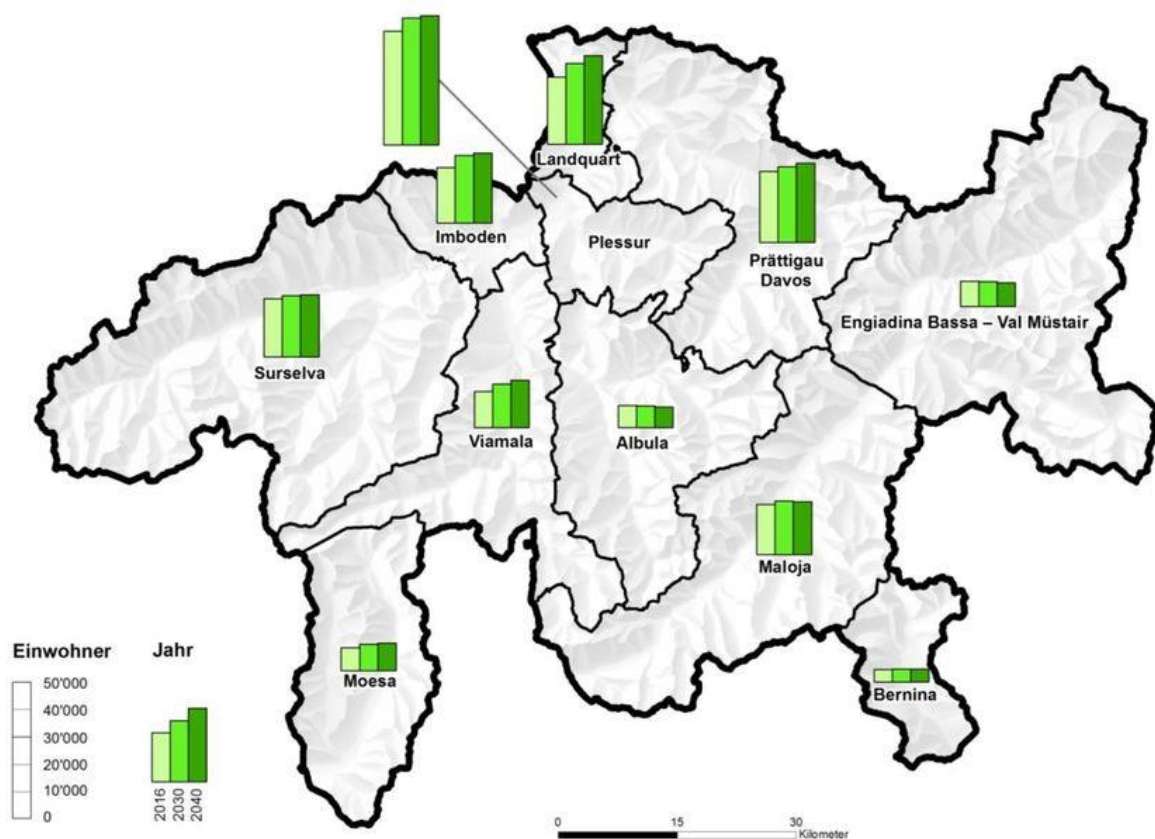


Abbildung 5: Bevölkerungsperspektive 2016–2040, oberes Szenario (Quelle: Kantonaler Richtplan Graubünden, 2018)

Der Kanton Graubünden ist auch in Zukunft herausgefordert, besondere wirtschaftspolitische Massnahmen zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in seinen Regionen zu ergreifen. Hierzu wurden die Erfahrungen der vergangenen Wirtschaftsentwicklungspolitik analysiert.

2.3 Nationales Umfeld

Das makroökonomische und politische Umfeld für die Bündner Wirtschaft gestaltet sich aktuell sehr stabil. Die Schweiz ist weiterhin eine der wettbewerbsfähigsten Nationen der Welt, bleibt aber gerade angesichts der sich global verschiebenden Kräfteverhältnisse und der tendenziell sinkenden Bedeutung ganz Westeuropas stark gefordert, ihre Position auch künftig zu halten. Die Exportwirtschaft hat sich in den letzten Jahren an den starken Franken gewöhnt und vielerorts die Strukturen angepasst. Obwohl sich die Prozesse teils einschneidend gestalteten und die Margen litten, sind die befürchteten grösseren Verwerfungen nach Aufhebung des Frankenmindestkurses vor gut vier Jahren grösstenteils ausgeblieben. Begünstigt wurde die solide Entwicklung der letzten Jahre durch die stark expandierende Weltwirtschaft, deren Dynamik aber wohl nicht auf diesem Niveau bleiben dürfte. Global gehen derzeit vor allem vom Handelsstreit zwischen den USA und weiteren Mächten Risiken für den Handel und die gesamte Konjunktur aus; in Europa steht neben den Diskussionen um den Brexit weiterhin die hohe Verschuldung im Fokus; je nachdem ob und wie rasch in den nächsten Jahren eine Normalisierung der Geldpolitik eintritt und die Zinsen ansteigen, könnte dies auch wieder zu einem verstärkten Druck auf den Schweizer Franken und Turbulenzen im Inland sorgen. In diesem Zusammenhang ist auch der in der Schweiz zuletzt sehr stark expandierende Immobiliensektor im Auge zu behalten, Sättigungstendenzen machen sich hier vielerorts bemerkbar.

Die Globalisierung der Wertschöpfungsketten, die auch in der Schweiz weiterhin zunehmende Urbanisierung sowie auch die Tertiärisierung des Arbeitsmarkts verstärken tendenziell die Disparitäten innerhalb des Landes. Verschiedene Aspekte der Digitalisierung können diese Tendenzen verschärfen, bieten aber andererseits auch Potenzial für den stärkeren Anschluss der ländlichen Räume an die grossen Zentren.

Politisch kommt der Regelung des zukünftigen Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union, dem wichtigsten Handelspartner, eine vorrangige Bedeutung für die gesamte Wirtschaft zu. Viele weitere anstehende Geschäfte auf Bundesebene wie etwa die zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes sind aus Sicht des Berggebiets von besonderem Interesse. Die teils latenten Unsicherheiten, beispielsweise auch bezüglich Umsetzung der Energiestrategie 2050, können Investitionen und Innovationen von gerade in Graubünden sehr wichtigen Wirtschaftszweigen wie eben Energie, Bauwirtschaft und Tourismus hemmen oder teils gar verhindern, und sich so negativ auf die gesamte Dynamik auswirken.

2.4 Kantonales Umfeld: Grundlagen für eine wachstumsorientierte Politik zur Wirtschaftsentwicklung

2.4.1 Kantonale Stossrichtungen zur Wirtschaftsentwicklung

Die Kantonsregierung befasst sich laufend mit der Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden. Dabei evaluiert sie die vergangenen Entwicklungen, um den aktuellen Handlungsbedarf und Stossrichtungen der künftigen Wirtschafts- und Standortentwicklungspolitik aufzuzeigen.

Die aktuell relevante Grundlage zur Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden stammt aus dem Jahr 2014 (WEB 2014). Analysiert wurden die Massnahmen zur Wirtschaftsentwicklung im engeren und umfassenderen Sinn. Wirtschaftsentwicklung im engeren Sinn bezieht sich auf Massnahmen im Rahmen des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes. Wirtschaftsentwicklung im umfassenden Sinn enthält auch die Massnahmen der Sektoralpolitiken (WEB 2014, S. 262). Der kantonale Bericht zur Wirtschaftsentwicklung macht folgenden Handlungsbedarf aus:

- *Staatliche Massnahmen der Wirtschafts- und Standortentwicklungspolitik haben sich auf Vorleistungen für die Privatwirtschaft zu konzentrieren:* Impulse für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung gehen von der Privatwirtschaft aus. Staatliche Massnahmen können und sollen für die Privatwirtschaft günstige Voraussetzungen schaffen.
- *Der Fokus der Standortentwicklungspolitik auf exportorientierten wirtschaftlichen Tätigkeiten ist beizubehalten.* Die Wettbewerbsfähigkeit der Schlüsselbranchen der Exportwirtschaft (Tourismus, Industrie) muss weiter im Fokus der Wirtschafts- und Standortentwicklungspolitik des Kantons stehen.
- *Die Priorisierung der eingesetzten Mittel ist weiter voranzutreiben:* Aufgrund der ungewissen Entwicklung des politischen Umfelds, insbesondere auf Bundesebene (Umsetzung Zweitwohnungsinitiative, Unternehmenssteuerreform III, Umsetzung Energiestrategie 2050, Umsetzung Masseneinwanderungsinitiative u.a.), hat der Erhalt der Investitionsfähigkeit für die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft hohe Priorität (siehe auch Kapitel 2.1.1). Staatliche Mittel zur Wirtschaftsentwicklung sind noch stärker für Projekte einzusetzen, welche die höchsten Wirkungen erzielen (Wirkungsorientierung). Dazu werden die Massnahmen zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung thematisch, räumlich und auf der Zeitachse priorisiert.
- *Der Mitteleinsatz der Sektoralpolitiken ist stärker auf wirtschaftspolitische Ziele abzustimmen:* Der grösste Mitteleinsatz des Kantons, insbesondere in peripheren Räumen, erfolgt nicht im Rahmen von Massnahmen der Wirtschaftsentwicklungspolitik, sondern durch die Sektoralpolitiken (z.B. Verkehr, Spitäler). Die Massnahmen der Sektoralpoliti-

ken sind noch stärker auf wirtschaftspolitische Ziele abzustimmen. Im Gegenzug ist die Wirtschaftsentwicklungspolitik von sektoralpolitischen Aufgaben zu entlasten.

2.4.2 Erkenntnisse aus der Umsetzung NRP 2008 bis 2019

Der Kanton Graubünden hat die Umsetzung der NRP stets als wesentlichen Teil seiner Wirtschafts- und Standortentwicklungspolitik verstanden. Aus den bisherigen kantonalen Umsetzungsprogrammen lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen:

- *Die Strategie- und Konsensfähigkeit der regionalen wirtschaftlichen Akteure müssen gestärkt werden:* Mit der Neuorientierung der Regionalpolitik kommt den regionalen Akteuren eine Schlüsselrolle zu. Massnahmen und Projekte sind von der Basis aus («bottom-up») zu entwickeln und umzusetzen. Bund und Kanton können im Rahmen der NRP Anreize schaffen und als «Ermöglicher» fungieren. Aufgrund der heterogenen Wirtschafts- und Raumstrukturen im Kanton Graubünden sind dafür jedoch regional initiierte und getragene Entwicklungsprojekte zwingend für eine nachhaltige regionale Entwicklung. Die Erarbeitung breit abgestützter strategischer Grundlagen ist dabei zentral für die erfolgreiche Umsetzung der NRP. Hierfür hat der Kanton Graubünden gemeinsam mit dem Bund den «Agenda 2030-Prozess» lanciert. Als Resultat entstanden regionale Standortentwicklungsstrategien (rSES), deren Verbindlichkeit in Form eines rollierenden Prozesses erhöht werden muss.
- *Notwendigkeit zur Fokussierung des Mitteleinsatzes:* Die im MJP2 vorgegebenen Förderschwerpunkte haben zur einer Schwergewichtsbildung der Mittelvergabe geführt. Aus Sicht des Kantons ist eine Konzentration auf strategische, grosse und langfristig angelegte Vorhaben nötig, um mit den limitierten Ressourcen von Bund, Kanton und Projektträgern eine möglichst grosse «Hebelwirkung» für die wirtschaftliche Entwicklung zu erzielen.
- *Die Möglichkeiten der NRP als Instrument zur Anschubfinanzierung müssen stärker betont werden:* Während etablierte, oft privatwirtschaftliche Trägerschaften über den Zugang zu entsprechenden Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten verfügen, scheitern Vorhaben von Jungunternehmen oder noch nicht vollständig geformten Trägerschaften oft im vorwettbewerblichen Bereich. Das Instrumentarium der Regionalpolitik ist dabei nicht auf die Betriebsfinanzierung von einzelbetrieblichen Initiativen, Geschäftsstellen oder ähnlichen Massnahmen ausgerichtet. Dennoch können gerade in einer ersten Phase wichtige Impulse durch die finanzielle Unterstützung und Vermittlung von Expertenwissen – beispielsweise durch Coaching-Angebote – ausgelöst werden. Damit können starke und breit abgestützte Trägerschaften gebildet oder Reifeprozesse

von Kooperationsprojekten beschleunigt werden, was letztlich den übergeordneten Zielen der NRP dienen kann.

- *Die Umsetzung der Förderphilosophie der NRP ist für alle Akteure fordernd:* Der starke Fokus der Regionalpolitik auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, den Exportbasisansatz und das wirtschaftliche Wachstum führte zu erhöhten Ansprüche zur Förderung von Projekten. Dies stellt Projektträger und kantonale Behörden vor erhöhte Herausforderungen. Das Verständnis für das NRP-Paradigma wird dadurch erschwert, dass gewisse ressourcenintensivere Sektoralpolitiken teilweise regionalpolitische Nebeneffekte geltend machen, hierbei aber von einer gegenüber der NRP abweichenden Umverteilungspolitik ausgehen. Mittelfristig wird die verfolgte Neuorientierung aber als richtig und zielführend anerkannt.
- *Sektoralpolitische Koordination als «Hebel» für die Regionalentwicklung:* Mittel aus der NRP-Projektförderung alleine stellen häufig einen zu kleinen Kraftansatz dar, um als «Hebel» zur nachhaltigen Förderung regionaler Entwicklung zu wirken. Substanzielle Beiträge zur Regionalentwicklung werden immer häufiger durch die Sektoralpolitiken (z.B. Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Energiepolitik) geleistet. Die Erfahrungen aus den bisherigen Umsetzungsperioden zeigen, dass die gezieltere Abstimmung zwischen NRP-Projekten und dem Mitteleinsatz der Sektoralpolitiken an Bedeutung gewinnt.
- *Längerfristige Perspektive für die Wirkungsmessung:* Die mit NRP-Mitteln unterstützten Projekte zielen auf die Unterstützung komplexer Prozesse in der vorwettbewerblichen Phase. Aufgrund der gemachten Erfahrungen in der Wirtschaftsentwicklungspolitik (siehe oben) setzt der Kanton Graubünden seine NRP-Mittel verstärkt zur Unterstützung solch komplexer Prozesse ein. Zur Erhöhung der Erfolgswahrscheinlichkeit sind solche Prozesse i.d.R. langfristig angelegt (Anzahl und Einbezug der relevanten Stakeholder). Die bisherige Umsetzung der NRP hat gezeigt, dass sich die Wirkung der Unterstützung langfristiger Prozesse in der vorwettbewerblichen Phase innerhalb vierjähriger Reporting-Perioden nicht verlässlich nachweisen lässt.

2.4.3 Regionale Standortentwicklungsstrategien

Die Auswertungen zur Umsetzung der NRP zeigen, dass auf regionaler Ebene Bereitschaft oder Kapazitäten zur Entwicklung von langfristigen, auf die Ziele der kantonalen Wirtschaftspolitik ausgerichteten regionalen Entwicklungsperspektiven ungenügend waren oder gar fehlten. Solche wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der Regionen stellen jedoch zunehmend kritische Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der NRP dar. Nur wenn auf regionaler Ebene klare und nachvollziehbare mittel- bis langfristige wirtschaftliche Ziele definiert sind, können Mittel der NRP und der Sektoralpolitiken priorisiert und gezielt zur Stärkung

der nachhaltigen regionalen Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt sowie die Standortentwicklung insgesamt regional besser verankert werden.

Über den Prozess «Agenda 2030 Graubünden» hat das AWT gemeinsam mit dem SECO, und unterstützt durch das Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden, die künftigen Regionen des Kantons in der Erarbeitung langfristiger wirtschaftlicher Entwicklungsziele unterstützt. Mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Politik wurde unter der Leitung des Regionalmanagements in sieben funktionalen Wirtschaftsräumen ein standardisierter Prozess zur Entwicklung von regionalen Standortentwicklungsstrategien (rSES) durchgeführt. Diese rSES zeigen die regionsspezifischen Chancen und Risiken für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung auf. Sie legen langfristige Entwicklungsziele dar und entwickeln darauf abgestimmte Förderportfolios. Diese Förderportfolios bilden eine wesentliche Grundlage für den geplanten Mitteleinsatz im UP GR 2020–2023.

Die Herleitung von regional breit abgestützten, potenzialorientierten rSES hat sich als zeit- und ressourcenintensiv erwiesen. Personelle und strukturelle Voraussetzungen haben sich in einzelnen Regionen als noch nicht ausreichend entwickelt erwiesen, um den angestrebten Prozess vollständig «bottom-up» auszulösen und umzusetzen. Dennoch zeigte sich im Verlauf der Umsetzung des UP GR 2016–2019, dass der lancierte Prozess das richtige Instrument darstellen kann, um seitens der regionalen Trägerschaften die Konsensfindung und die Strategiefähigkeit zu erhöhen, die Erwartungen und Verantwortlichkeiten für flankierende Massnahmen (insbesondere Regionalmanagement) zu definieren und dadurch längerfristig fundiertere und somit erfolgreichere Projekte auszulösen. Der Kanton Graubünden legt grossen Wert darauf, diesen lancierten Prozess weiterzuführen und die rSES kontinuierlich weiterzuentwickeln, also in erster Linie zu konkretisieren, validieren und verbindlicher auszugestalten. Hierzu sind im Rahmen des UP GR 2020–2023 fördernde Massnahmen vorgesehen. Darüber hinaus werden die rechtlichen Grundlagen und die Förderpraxis verstärkt darauf ausgerichtet, dass die für die regionale Wirtschaftsentwicklung relevanten Projekte nur dann gefördert werden, wenn eine entsprechende regionale Abstimmung und Priorisierung im Rahmen des «Agenda 2030-Prozesses» stattgefunden hat. Die Förderbedingungen des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes richten sich deshalb an diesen regionalstrategischen Grundlagen aus.

2.5 SWOT-Analyse

Die beobachtete wirtschaftliche Entwicklung des Kantons und die Erfahrungen im Rahmen der bisherigen Umsetzungsprogramme sind in der nachfolgenden SWOT-Analyse¹ zusam-

¹ SWOT=Stärken (engl. **S**trength), Schwächen (engl. **W**eakness), Chancen (engl. **O**pportunities), Gefahren (engl. **T**reath)

mengefasst. Ergänzend werden Erkenntnisse aus weiteren Grundlageberichten (Bericht Tobler 2013, WLB 2004) und aus den rSES aus dem Strategieprozess «Agenda 2030 Graubünden» mitberücksichtigt.

Die Elemente der SWOT-Analyse mit Relevanz für die Festlegung der strategischen Ausrichtung des UP GR 2020–2023 sind angekreuzt.

Stärken		Schwächen	
• Starke Tourismusmarke Graubünden	X	• Regionale Dynamik: Insgesamt rückläufige unternehmerische Initiative und Investitionskraft in Regionen	X
• International bekannte Destinationen (insb. Davos Klosters und Engadin St. Moritz)	X	• Hohe regionale Konjunkturrisiken durch Dominanz der Tourismuswirtschaft (Beschäftigung, Wertschöpfung)	X
• Ausgewählte international wettbewerbsfähige, warenproduzierende, exportorientierte Betriebe	X	• Strukturelle Schwäche der Tourismuswirtschaft bei veralteten Infrastrukturen mit Investitionsbedarf	X
• international anerkannte Forschungstätigkeit in Davos und im Churer Rheintal	(X)	• Komparative Kostennachteile Tourismuswirtschaft gegenüber angrenzendem Ausland	X
• Mittelfristig ausgeglichene Kantons- und Gemeindefinanzen und Investitionsfähigkeit	X	• Ungenügende Ertragskraft für Kapitalverzinsung und Investitionstätigkeit im Tourismus	X
• Natürliche Voraussetzungen zur Nutzung der Wasserkraft und anderer erneuerbarer Energien (Wind, Sonne, ggf. Biomasse)	(X)	• Überdurchschnittlicher Anteil an wertschöpfungsschwachen und arbeitsintensiven Branchen (Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Gastgewerbe)	X
• Bildungsstandorte mit spezifischem Portfolio (Alpine Mittelschulen, Fachhochschule und höhere Fachschulen)	(X)	• Tiefe Produktivität	X
• Schweizerischer Nationalpark	(X)	• Gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche	X
• Verkehrliche Erreichbarkeit inner- und ausserkantonale	X	• Geringer Anteil innovationsintensiver Branchen	X
• Kohärenz zwischen kantonalen Stossrichtungen zur Wirtschaftsentwicklung und NRP	X	• Institutionelle Kleinräumigkeit bei Vermarktungsorganisationen und weiteren öffentlichen Organisationen. Schwach ausgeprägte Kooperationsbemühungen	(X)
• «Agenda 2030»-Prozess als wichtiges Instrument zur regional abgestimmten Strategie- und Massnahmenentwicklung	X	• Regionale Entwicklungsträger z.T. mit schwach ausgeprägter Strategie- und Konsensfähigkeit trotz etablierter Prozesse («Agenda 2030»). Wenig Verbindlichkeit bei der regionalen Finanz- und Massnahmenplanung.	X
• Bestand an 50'000 Zweitwohnungen mit vielfach ausserkantonalem Kapitalzufluss	X	• Hohe Anforderungen an Methodenkompetenz der regionalen Trägerschaften zur Generierung und Umsetzung von grossen, nachhaltigen Projekten	X
• Intakte und einmalige Natur- und Kulturlandschaft	X	• Zeitdauer für politische Entscheidungsprozesse	(X)
• Exportorientierte Angebote/Potenziale im Gesundheitswesen	X	• Strukturelle Ineffizienzen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	X
		• Relevante Zeiträume für Wirkungsmessung inkohärent zu politischen Entscheidungszeiträumen	X

Chancen		Risiken	
• Angebote für touristische Wachstumsmärkte	X	• Wachsende Disparitäten zwischen Agglomeration und Peripherie (inner- und überkantonale)	X
• Nutzung zusätzlicher Potenziale zur Energieproduktion (vorab Wasser, ggf. weitere Energieträger)	(X)	• Komparative Kostennachteile und Preisdruck für exportorientierte Industrie und Tourismus	X
• Regionale spezifische Kompetenzen in Bildung, Gesundheit, Energie und natürliche Ressourcen	X	• Herausforderungen der nationalen und internationalen Vernetzung im Innovationsumfeld	(X)
• Positionierung als Alternativ- bzw. Komplementärstandort für Forschung und Entwicklung	(X)	• Rückgang von Steuern und Abgaben durch Umsetzung nationaler Gesetzesvorgaben (Zweitwohnungsgesetz, Unternehmenssteuerreform III, Anpassungen NFA, Umsetzung Energiestrategie 2050)	(X)
• Grenzregion und Mehrsprachigkeit	(X)	• Verlust von natürlichem, landschaftlichem und kulturellem Kapital aufgrund unkoordinierter Entwicklungsanstrengungen	X
• Internationale und –kantonale Vernetzung im Bereich WTT / Forschungs- und Innovationspolitik (Innovationsstrategie, RIS)	X	• Wirkung Sektoralpolitiken auf Regionalentwicklung bei abweichendem Paradigma	X
• Regionale Naturparks und Schweizerischer Nationalpark	X	• Anhaltender Investitionstau bei Beherbergungsbetrieben führt zur Aufgabe von Hotels und Leergebäuden in Dorfkernen	(X)
• Förderportfolio im Agenda 2030-Prozess regionsspezifisch ermittelt	X	• Lange politische Entscheidungsprozesse	X
• Neue Finanzierungsmodelle (Zweitwohnungssteuer; Hotelumnutzungen in Zweitwohnungen) zum Generieren von Investitionskapital für touristische Infrastruktur- und Entwicklung Beherbergungsbetriebe	(X)		

Mit X / (X) bezeichnete Elemente sind (teilweise) relevant für die strategische Ausrichtung des UP GR 2020–2023.

Tabelle 3: SWOT-Analyse Wirtschaftsentwicklung Kanton Graubünden (Quelle: AWT, 2019)

2.6 Strategieansätze zur Wirtschaftsentwicklung

Aus der Analyse der Wirtschaftsentwicklung und der strategischen Grundlagen auf der Ebene des Bundes, des Kantons und der Regionen lässt sich für das UP GR 2020–2023 Handlungsbedarf bei den folgenden Aspekten ableiten:

- *Chancen der Digitalisierung nutzen:* In der NRP-Umsetzungsperiode 2016–2019 konnten verschiedene Projekte mit engem Bezug zum digitalen Wandel in der Wirtschaft lanciert und unterstützt werden. Dieser Schwerpunkt soll im UP GR 2020–2023 vor dem Hintergrund der Botschaft zur Standortförderung des Bundes 2020–2023 und den kantonalen Aktivitäten verstärkt werden. Insbesondere im Zuge der Umsetzung eines parlamentarischen Auftrags zur Schaffung von Grundlagen für einen Verpflichtungskredit

für einen «Digitalisierungsschub» in Graubünden können auch im Rahmen des vorliegenden UP 2020–2023 entsprechende Schwerpunkte gesetzt werden.

Auch in der Tourismuswirtschaft gilt es die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Im Schlussbericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zur «Digitalisierung im Schweizer Tourismus: Chancen, Herausforderungen, Implikationen» (August 2018) ist treffend festgehalten, dass es bei der Digitalisierung nicht nur um Technologie geht, sondern vor allem darum, was damit in Zukunft (noch) besser gemacht werden kann. Die zentralen Handlungsfelder dabei sind; 1) Infrastrukturen, Kompetenzen und Fähigkeiten rund um die Digitalisierung im Tourismus zu entwickeln und nutzbar zu machen, 2) Innovationen bei touristischen Geschäftsprozessen und -modellen zu stärken, sowie 3) die Fähigkeit zu entwickeln, noch konsequenter gästeorientiert und damit betriebs- und unternehmensübergreifend zu denken und sich hierbei die Vorzüge der Digitalisierung nutzbar zu machen.

Die Digitalisierung umfasst somit unzählige Facetten. Im «Weissbuch für den Bündner Tourismus», welches der Tourismusrat Graubünden im November 2017 veröffentlicht hat, wird das Thema Digitalisierung im Tourismus unter dem Titel «Digital Road Map Graubünden» ebenfalls mit folgender Vision aufgeführt: «Graubünden nutzt die Vorteile der Digitalisierung entlang der ganzen Wertschöpfungskette. Das Kundenerlebnis ist entscheidend, wenn es um die Wahl des Angebots geht. Das Angebot muss kohärent, jeder Touch-Point einfach und reibungslos sein. Ohne Technologie und ohne Koordination in den Destinationen geht nichts mehr, individualisierte Angebote sind in der digitalen Welt Standard».

KMU sehen sich mit strukturellen Reformen konfrontiert, die einen integralen Einbezug des digitalen Wandels in die Geschäftsmodelle und die Wertschöpfungsketten bedingen. Der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit gilt in Anbetracht der Bedeutung der KMU als Leistungs- und Entwicklungsträger im Berggebiet eine besondere Aufmerksamkeit. Die Regionalen Innovationssysteme (RIS) können dabei als zentrale Innovationsplattformen wichtige Leistungen übernehmen. Dies erfordert gegebenenfalls eine Erweiterung des Horizonts über die eigenen Kantons- und Perimetergrenzen hinaus. Bündner KMU können mit wichtigen Partnern vernetzt werden, von zentralen Anlaufstellen («Point-of-Entry») oder von Coachingaktivitäten profitieren.

Die Erfolgsaussichten strategischer Überlegungen zum Umgang mit der Digitalisierung, konzeptioneller Massnahmen zum digitalen Wandel und der Umsetzung von konkreten Projekten und Initiativen hängen aber auch von der Leistungsfähigkeit der Netzinfrastrukturen ab. Der Kanton Graubünden hat zur Erschliessung der Regionen mit Ultra-hochbreitbandanschlüssen eine umfangreiche Förderkonzeption vorgenommen. Das

Instrumentarium der NRP kann eine wichtige Unterstützungsfunktion für die konzeptionellen Arbeiten und die regionale sowie interregionale Koordination übernehmen.

- *Produktivität in wichtigen Branchen steigern:* Die Überwindung von unterdurchschnittlicher Produktivität und Wachstum ist ein vorrangiges Ziel, um Graubünden im nationalen Vergleich den Wohlstand zu sichern, und um regionale Disparitäten und letztlich den Bevölkerungsrückgang in peripheren Regionen zu bekämpfen.
- *Wettbewerbsfähigkeit in der Tourismuswirtschaft erhöhen:* Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Tourismuswirtschaft ist aufgrund ihrer hohen wirtschaftlichen Bedeutung insbesondere in peripheren Räumen für die kantonale Volkswirtschaft von entscheidender Bedeutung. Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 ist eine zentrale Massnahme, um den Herausforderungen begegnen zu können.
- *Wettbewerbsfähigkeit des exportorientierten Wertschöpfungssystems Industrie stärken:* Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Anteils der Exportindustrie an der gesamten Wirtschaft des Kantons. Damit kann weiterhin und möglichst vermehrt sichergestellt werden, dass exportorientierte, technologieintensive Industrie- und Gewerbebetriebe aufgrund ihres attraktiven Beschäftigungspotenzials, ihrer hohen Bruttowertschöpfung pro Arbeitsplatz und Saisonunabhängigkeit wesentlich zum Wirtschaftswachstum des Kantons und ausgewählter Regionen und zur Beschäftigungsstabilität als Voraussetzung für nachhaltige Besiedlung beitragen.
- *Innovation durch umfassenden Wissens- und Technologietransfer fördern:* Dem zunehmenden Wettbewerbsdruck können KMU hauptsächlich durch Stärkung ihrer Innovationskraft begegnen. Die Innovation selbst ist das Ergebnis unternehmerischen Handelns und somit Sache der Unternehmer. Der Kanton unterstützt diese mit innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitischen Massnahmen. In Zusammenarbeit mit anderen Ostschweizer Kantonen einerseits und mit dem Kanton Tessin andererseits bietet der Kanton den KMU das Regionales Innovationssystem RIS Ost bzw. Sistema regionale dell'innovazione SRI an, bei dem den KMU der Zugang zu Wissen und Technologie koordiniert und mit einem ganzheitlichen Innovationsverständnis erleichtert werden soll. Die überbetriebliche Zusammenarbeit wird durch Sensibilisierungs- und Vernetzungsmassnahmen gezielt unterstützt. Ergänzend dazu werden mit einem interkantonalen/internationalen Wirkungsbereich auch Technologietransferleistungen gefördert, damit ein Beitrag an die erfolgreiche Umsetzung der technologischen und digitalen Transformation der KMU geleistet werden kann. Auf übergeordneter Ebene strebt der Kanton hinsichtlich allfälliger Anbindung an den nationalen Innovationspark und hinsichtlich Weiterentwicklung der Kooperation zwischen ETH/UZH und dem Forschungsplatz Davos die Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich an.

- *Ergänzungsfunktion weiterer Wertschöpfungssysteme ausschöpfen:* Ein gezielter Ausbau regionaler Wertschöpfungssysteme wie Bildung und Gesundheit ist für die Steigerung der regionalen Arbeitsproduktivität und die Attraktivität regionaler Arbeitsmärkte von grosser Bedeutung. Die grössten wirtschaftlichen Effekte erzielen in diesen Wertschöpfungssystemen die dazugehörigen Sektoralpolitiken. Wo dies nicht möglich ist (z.B. keine über die Grundversorgung hinausreichenden Zielsetzungen, Aufträge, Ressourcen), die Auslastung der Grundversorgungsinfrastrukturen durch exportorientierte Massnahmen gesteigert werden können und personelle, fachliche Ressourcen für die Koordination der Akteure notwendig sind, sind sie auf geeignete Weise mit Massnahmen der NRP zu ergänzen (z.B. Gesundheitstourismus).
- *Vernetzung mit ausserkantonalen Wirtschaftszentren nutzen:* Vermehrte Nutzung und Ausbau grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere zu Agglomerationen und Metropolräumen. Diese Faktoren nördlich und südlich der Alpen schaffen für den Kanton Graubünden besondere wirtschaftliche und kulturelle Möglichkeiten, aber auch verschärfte Wettbewerbssituationen.
- *Sektoralpolitische Koordination fördern:* Durch verstärkte Koordination zwischen den Sektoralpolitiken und einer vermehrten Orientierung an wirtschaftlich wirksamen Massnahmen kann die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und des Kantons gestärkt werden. Dabei ist es zentral, dass die relevanten Sektoralpolitiken und die zur Verfügung stehenden Förderinstrumente und -mittel wirkungsorientiert und in einem gesamtheitlichen Ansatz eingesetzt werden.
- *Mittelkonzentration und Wirkungsorientierung in gemeinsamer Zusammenarbeit Gemeinde-Region-Kanton weiterführen:* Die Mittel der NRP und weiterer wirtschaftsrelevanter Förderinstrumente müssen langfristig noch stärker auf Projekte mit höchster Wirkung konzentriert werden. Diese Mittelkonzentration setzt eine thematische, räumliche und zeitliche Priorisierung der wirtschaftspolitischen Entwicklungsziele auf regionaler Ebene bei intensiver Zusammenarbeit mit Gemeinden und Kanton voraus.
- *Leistungsfähigkeit regionaler Akteure und Projektträger erhöhen:* Die Identifikation von Bedürfnissen und die Unterstützung von bestehenden und neuen Projektträgern mit entsprechenden Massnahmen (z.B. Coaching) sollen dazu beitragen, den Engpass an Akteuren für Projektrealisierungen in den oft kleinstrukturierten ländlichen Gebieten zu überwinden, die unternehmerische Initiative in den Regionen zu stärken und somit eine zielführende Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen.
- *Funktionierende regionale Arbeitsmärkte verbessern:* Mit optimierter Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf den regionalen Arbeitsmärkten sind die Rahmenbedingun-

gen der Wirtschaftsstandorte zu verbessern. Sie sind zentral für die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der regionalen Unternehmen. Gleichzeitig stützen Einkommenszahlungen an regionale Arbeitskräfte die regionale Binnennachfrage.

Im UP GR 2020–2023 ist der aufgezeigte Handlungsbedarf für die Wirtschaftsentwicklung im Kanton und in den Regionen in die Programmkonzeption integriert, indem die Förderinhalte und Förderschwerpunkte gemäss NRP bereichsspezifisch in die Programmziele mit den entsprechenden Wertschöpfungssystemen und in die Flankierenden Massnahmen eingebaut sind.

3 Programmziele und Wirkungsmodelle

3.1 Programmziele

Mit dem UP GR 2020–2023 will der Kanton Graubünden seine Stossrichtungen zur Wirtschaftsentwicklung (siehe Kap. 2.4.1) unterstützen und einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum des Kantons und der Regionen sowie auch der Schweiz und zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung im Sinne des Raumkonzepts Graubünden leisten. Das UP GR 2020–2023 hat zwei strategische Ziele:

- **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Schlüsselbranchen auf kantonaler Ebene:**

Mit den Massnahmen des UP GR 2020–2023 wird die Wertschöpfung im Tourismus erhöht, und mit vorwettbewerblichen und überbetrieblichen Massnahmen werden die Produktivität und die Konkurrenzfähigkeit der exportorientierten Wertschöpfungssysteme Industrie und weiterer Branchen gesteigert.

- **Aktivierung von Akteuren und zusätzliche Inwertsetzung spezifischer Potenziale in den Regionen:**

Die Massnahmen des UP GR 2020–2023 führen durch die Befähigung und Unterstützung von regionalen Akteuren und mit der Aktivierung spezifischer Wachstumspotenziale aufgrund der regionalen Förderportfolios zu regionalen Mehrwerten.

Im Zentrum der Zielsetzungen steht der Kanton Graubünden. Sie beinhalten wo möglich und sinnvoll auch die kantonale und internationale grenzüberschreitende Koordination und Kooperation mit wirtschaftlich relevanten privaten und öffentlichen Akteuren.

Die strategischen Ziele werden mit der Konzentration auf drei thematische Förderschwerpunkte und flankierenden Massnahmen in den Bereichen «Institutioneller Rahmen» und «Koordination Sektoralpolitik» erreicht (siehe Abbildung 6).

Die ausgewählten Förderschwerpunkte, welche gleichzeitig den Programmzielen des UP GR 2020–2023 entsprechen, bezwecken die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Schlüsselbranchen auf kantonaler Ebene sowie spezifischer regionalwirtschaftlicher Potenziale mit Exportorientierung. Hierzu werden Massnahmen entwickelt, welche die **wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit insgesamt und die volkswirtschaftlich motorisch wirkenden Wertschöpfungssysteme** auf regionaler, kantonaler und überkantonaler Ebene stärken.

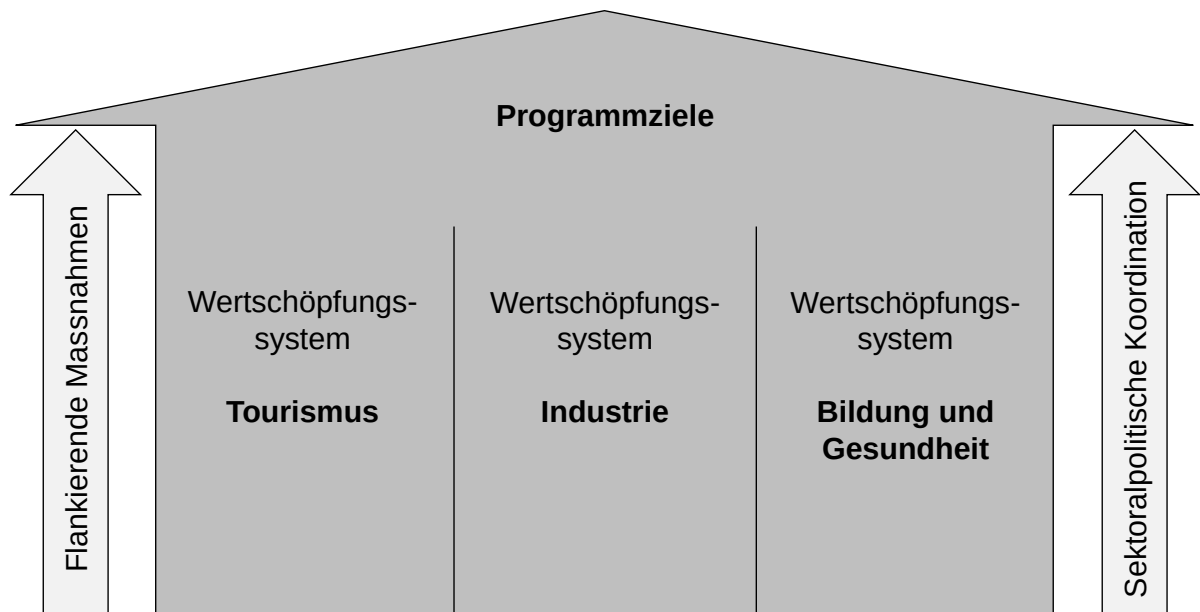


Abbildung 6: Schematischer Aufbau UP GR 2020–2023 (Quelle: AWT, 2019)

Die drei Programmziele sind:

- *Wertschöpfungssystem Tourismus*: Dient der systematischen Verbesserung der Qualität des touristischen Angebots und von wertschöpfenden Infrastrukturen sowie dem Abbau von komparativen Kostennachteilen der Tourismuswirtschaft.
- *Wertschöpfungssystem Industrie*: Zielt darauf ab, die Innovationsfähigkeit der exportorientierten Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe und die Qualifikation des Arbeitsmarktes am Standort Graubünden zu stärken. Angesprochen sind neben der «klassischen» Industrie auch die Agrar- und Nahrungsmittelwirtschaft, die Forst- und Energiewirtschaft, die Inwertsetzung weiterer natürlicher Ressourcen (Steine, Mineralien, Wasser etc.) sowie Dienstleistungen (z.B. Informations- und Kommunikationstechnologie, Kreativwirtschaft, Unternehmensdienstleistungen, weitere standortungebundene Branchen). Insgesamt sind Massnahmen zur Verbesserung des Wissens- und Technologietransfers WTT hin zu allen Grössenklassen von Unternehmen sowie zur Stärkung des Forschungs- und Entwicklungsstandorts Graubünden geplant.
- *Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit*: Der Kanton Graubünden wird standortspezifische Exportpotenziale der traditionsreichen Bildungs- und Gesundheitswirtschaft gezielt für die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung nutzen. Wo sinnvoll und zweckmässig, werden sie mit den sektoralpolitischen Strategien zur Grund-

versorgung in diesen Bereichen abgestimmt und zu deren Stärkung kombiniert. Die regionalen Schwerpunkte sind in den rSES festgelegt.

In allen drei Wertschöpfungssystemen beziehen sich die Massnahmen auf Programme und Projekte innerkantonalen, interkantonalen und international grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Einzugsgebiet, Wirkungsraum).

- Auf innerkantonomer Ebene wird insbesondere die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Zentren und deren Umland oder Regionen und zwischen den Regionen zur Stärkung der funktionalen Wirtschaftsräume angestrebt.
- Auf interkantonomer Ebene sind umfassende Massnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit vorgesehen, insbesondere auch zu Innovationsförderung und WTT über das Regionale Innovationssystem Ostschweiz (RIS Ost) oder zur Stärkung ländlicher Grenzräume (Region Surselva / San Gottardo, Region Moesa / Ticino).
- Die internationale Zusammenarbeit ist für den Grenzkanton Graubünden sowohl auf regionaler wie auch kantonomer Ebene ein wichtiges Element der wirtschaftlichen Entwicklungspolitik und zur Stärkung NRP-finanzierter Massnahmen. Das Engagement des Kantons bei verschiedenen Interreg-Programmen ist zum grössten Teil durch separate Programmvereinbarungen mit dem Bund geregelt.

Voraussetzungen für die Förderung von Vorhaben aller Art sind deren Beitrag an das Erreichen langfristiger regionaler Entwicklungsperspektiven, die Kohärenz mit entsprechenden Standortentwicklungsstrategien und die nachgewiesene sektoralpolitische Koordination.

Die **Flankierenden Massnahmen** dienen dazu, die Massnahmen zur Förderung der Wertschöpfungssysteme so zu begleiten, dass deren Erfolgswahrscheinlichkeit und Wirkung erhöht werden. Sie betreffen zwei Aspekte: einerseits die Stärkung des «institutionellen Rahmens» zur Umsetzung der NRP und weiterer Massnahmen zur Wirtschaftsentwicklung (regionale Trägerschaften, Regionalmanagement, Vernetzung von Politik und Wirtschaft), und andererseits die Verbesserung der Koordination vorwettbewerblicher Aktivitäten der öffentlichen Hand.

Mit der wachsenden Bedeutung von regional abgestützten, wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven ist die Stärkung regionaler und lokaler Akteure und Trägerschaften (Regionalmanagement) und deren Ausrichtung vom «Verwalter» zum «Gestalter» regionaler Entwicklungsprozesse notwendig.

Vorwettbewerbliche Aktivitäten umfassen insbesondere Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Sektoralpolitiken und deren Abstimmung mit den Stossrichtun-

gen übergeordneter kantonaler Wirtschafts- und Wachstumspolitik im Interesse der fundamental wichtigen Wirtschaftsentwicklung sowie zur Koordination regionaler und kantonaler Entwicklungsinteressen (siehe Kapitel 2.3.4).

Das Regionalmanagement wird im UP GR 2020–2023 als eigenständige Massnahme mit entsprechend vorgesehenen Ressourcen geführt, während die sektoralpolitische Koordination als Verwaltungsaufgabe und im Rahmen der Massnahmen unter den einzelnen Programmzielen wahrgenommen wird.

3.2 Schwerpunktsetzung 2020–2023 und Begründung

Das UP GR 2020–2023 mit seinen Förderschwerpunkten (= Programmzielen) bedient sich der möglichen Förderinhalte aus dem MJP2. Aus den Umsetzungserfahrungen im Rahmen der bisherigen Umsetzungsprogramme sowie den übergeordneten Zielen der kantonalen Stossrichtungen zur Wirtschaftsentwicklung (WEB 2014) werden Prioritäten abgeleitet, welche finanzielle Bedeutung den Förderinhalten in den jeweiligen Förderschwerpunkten zufällt (Tabelle 4).

		Förderschwerpunkte		
		Wertschöpfungssystem Tourismus	Wertschöpfungssystem Industrie	Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit
Förderinhalte	Wissenstransfer und Innovationsunterstützung für KMU fördern	+	++	+
	Qualifizierung der regionalen Arbeitskräfte und Akteure fördern	+	++	++
	Unternehmerische Vernetzung und Kooperationen voranbringen	++	+	+
	Wertschöpfungsketten verlängern und Lücken schliessen	++	+	++
	Wertschöpfungsorientierte Infrastrukturen und Angebote sichern und realisieren	++	++	+

Tabelle 4: Schwerpunktsetzung der Mittel nach Förderinhalten und Förderschwerpunkten im UP GR 2020–2023 (Quelle: AWT, 2019)

Der Schwerpunkt des Mitteleinsatzes im UP GR 2020–2023 liegt auf den Massnahmen zur Förderung der Wertschöpfungssysteme. Die flankierenden Massnahmen (Regionalmanagement, sektoralpolitische Koordination) werden als subsidiär aufgefasst. Die dem UP GR 2020–2023 hinterlegte Massnahmen- und Finanzplanung richtet sich an dieser Schwerpunktsetzung aus.

3.3 NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete (Berggebietsprogramm)

Gemäss Botschaft über die Standortförderung des Bundes 2020–2023 soll im Rahmen der NRP ein Fokus auf die spezifischen Herausforderungen des Berggebiets – darunter fallen insbesondere der schleichende demografische Wandel und die unterdurchschnittliche Wachstumsdynamik – eingegangen werden. In Umsetzung des von Nationalrat Heinz Brand eingereichten Postulats, in welchem die Auseinandersetzung mit Massnahmen zum Umgang mit der mittel- und langfristigen Entwicklung der Bergregionen gefordert wird, prüft der Bund derzeit unter Einbezug der Kantone die Schaffung von Grundlagen und die Lancierung eines spezifischen Programms zur Förderung zugunsten des Berggebiets. Der Kanton Graubünden ist bereit, sich aktiv an den Diskussionen zur inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Ausgestaltung des Berggebietsprogramms einzubringen und dabei besonderen Wert auf die Schnittstellen zum vorliegenden UP GR 2020–2023 zu legen.

3.4 Regionales Innovationssystem RIS Ost

Ausgangslage

Die Ostschweiz ist stark durch ihre Grenzlage geprägt. Die sehr heterogene Raumstruktur reicht von metropolitanen Gebieten über Agglomerations- als auch über periurbane Räume hin zu klassischen ländlichen und peripheren Gegenden.

Gesamthaft kann nicht von einem einheitlichen industriellen Funktionsraum Ostschweiz gesprochen werden. Im Vergleich zum Jurabogen und dem Grossraum Basel ist die Ostschweiz weniger durch Clusterstrukturen, Branchenschwerpunkten sowie Unternehmensnetzwerke geprägt. Gleichwohl existieren in der Ostschweiz wirtschaftliche Funktionsräume mit hohem Entwicklungspotenzial wie zum Beispiel das Alpenrheintal.

Damit die bestehenden Entwicklungspotenziale aus den vorhandenen Wissensträgern für die ansässigen Unternehmen grossräumig genutzt werden können, haben sich die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und der Verein Pro Zürcher Berggebiet auf Basis des gemeinsam erarbeiteten Konzepts RIS Ost vom 18. Dezember 2015 unter dem Namen «Einfache Gesellschaft zur Implementierung eines Regionalen Innovationssystem RIS Ost» am 2. Juni 2017 zu-

sammengeschlossen und nach erfolgter öffentlichen Ausschreibung mit Vertrag vom 23. August 2018 das Institut für Technologiemanagement Universität St. Gallen (ITEM-HSG) mit dem Aufbau und Betrieb der Geschäftsstelle RIS Ost mandatiert. Die Geschäftsstelle ist seit Herbst 2018 operativ tätig.

Das Hauptziel des RIS Ost ist die Stärkung der Innovationskraft der Ostschweizer KMU. Den KMU soll der Zugang zu Wissen und Technologie mit einem ganzheitlichen Innovationsverständnis erleichtert werden. Innovationsförderangebote sollen auf die Bedürfnisse der KMU besser abgestimmt, untereinander besser koordiniert und zielgruppengerecht kommuniziert werden. Die Innovationsdynamik in den Regionen wird dadurch nachhaltig gesteigert.

Das SECO kommt in seiner Beurteilung der Aufbauarbeiten RIS Ost zum Schluss, dass die in den Programmvereinbarungen 2016–2019 gestellten Bedingungen zur Finanzierung von Innovationsförderangeboten in den Ostschweizer Kantonen gesamthaft gesehen erfüllt sind und das Konzept in einzelnen Punkten an den neuen Anforderungen der RIS-Strategie 2020+ des Bundes angepasst werden muss.

RIS Ost-Umsetzungsstrategie 2020+

Das ITEM-HSG hat auf Basis des Konzept RIS Ost vom 18. Dezember 2015 und des RIS-Konzepts 2020+ des SECO vom 20. September 2018 die Strategie zur Umsetzung von RIS Ost 2020+ entwickelt. Die Umsetzung der Massnahmen orientiert sich an den vier Interventionsbereichen gemäss RIS-Konzept 2020+ des SECO. Die Gesellschaft RIS Ost verabschiedete im Januar 2019 die Umsetzungsstrategie 2020+ für RIS Ost einstimmig. Das Strategiepapier liegt dem Anhang bei. Es beschreibt in Kapitel 2 zunächst die allgemeine Vision für RIS Ost. Darauf aufbauend werden in Kapitel 3 die Ergebnisse der durchgeführten Status Quo Analyse dargelegt und die Handlungsbedürfnisse konkretisiert. Basierend auf den identifizierten Stärken und Schwachstellen wird in Kapitel 4 die RIS Ost Umsetzungsstrategie zur Adressierung dieser Probleme vorgestellt. Dies geschieht unter dem Aspekt der NRP.

Der Projektleitungsausschuss (PLA) der Gesellschaft RIS Ost nahm bei der Entwicklung der Umsetzungsstrategie eine begleitende Funktion wahr. Der PLA setzt sich zusammen aus Vertretern der kantonalen Ämter für Wirtschaft aus den vier Kantonen Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau. Der Vorsitz hat in den nächsten zwei Jahren der Kanton Schaffhausen. Aktuell ist der Kanton Thurgau als administrativer Leadkanton von RIS Ost bestimmt.

Die Kantone der Ostschweiz sind sich darin einig, dass bei den überbetrieblichen Vorhaben weiterhin im Sinn einer variablen Geometrie in kleinräumigen Perimetern zusammengear-

beitet werden kann. Die jeweiligen Funktionsräume sollen anhand von konkreten Problemstellungen in spezifischen Branchen und Technologiefeldern festgelegt werden.

Leadkanton

Überbetriebliche Vorhaben im Sinn des Interventionsbereich 4 des SECO RIS Konzept 2020+ bedürfen nach wie vor eines Leadkantons. Damit wird der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur der Ostschweiz Rechnung getragen. Kantone die hinsichtlich der wirtschaftlichen Relevanz des Projekthinhalts am meisten betroffen sind oder ein überdurchschnittliches Interesse bekunden, übernehmen die Leadfunktion. Die Partizipation eines Vorhabens an RIS Ost wird der Vorgabe des SECO folgend durch den Entscheid der Gesellschaft RIS Ost sichergestellt.

Aus verwaltungsrechtlichen Gründen sollten die NRP-Bundesmittel für Projekte direkt an den jeweiligen Leadkanton gehen. Der administrative Leadkanton soll jedoch die Zuteilung der NRP Bundesmittel zur Steuerung und Entwicklung (Interventionsbereich 1), welche vornehmlich den Betrieb der RIS Ost Geschäftsstelle sicherstellen, treuhänderisch entgegennehmen und zweckgebunden verwalten. Das Projekt-Reporting zuhanden des SECO erfolgt konsolidiert via der Geschäftsstelle RIS Ost.

Weitere interkantonale und kantonale Massnahmen zur Innovationsförderung im Wertschöpfungssystem Industrie

Die interkantonalen und kantonalen Massnahmen zur Stärkung der Innovationskraft im Rahmen des Wertschöpfungssystems Industrie haben für den Kanton Graubünden eine ausserordentliche strategische Bedeutung für seine weitere wirtschaftliche Entwicklung. Neben den von den Rahmenbedingungen und Potenzialen her vorherrschenden touristischen Handlungsfeldern spielt gerade die Industrie mit ihren anders gelagerten unternehmerischen, innovatorischen, arbeitsmarkt- und wertschöpfungsbezogenen Charakteristiken und Potenzialen eine tragende Rolle. Im Interesse eines möglichst diversifizierten NRP-Umsetzungsprogrammes stellt der Kanton in diesem Bereich wesentliche Mittel für die Innovationsförderung und den Technologietransfer bereit. In Ergänzung zu RIS Ost ist der Kanton darauf angewiesen, nebst weiteren interkantonalen Aktivitäten und Projekten mit den Ostschweizer Kantonen/FL und den Kantonen Zürich und Tessin einen nach wie vor starken Akzent auf kantonale Massnahmen und Vorhaben zu setzen.

3.5 Regionales Innovationssystem Tessin / Graubünden

Die Kantone Tessin und Graubünden haben eine enge Zusammenarbeit beim Aufbau eines Regionalen Innovationssystems (Sistema Regionale d'Innovazione, SIR) vereinbart. Als Leadkanton fungiert der Kanton Tessin.

Der Kanton Graubünden hat der NRP-Konformität und Wirkung von unterstützten Projekten einen hohen Wert beigemessen und deshalb die Projektanträge entsprechend selektioniert. Das UP GR 2020–2023 soll noch stärker auf die Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel ausgerichtet werden. Dem Einsatz finanzieller Mittel zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfungssystemen des UP GR 2020–2023 (Schwerpunkt des Mitteleinsatzes, siehe Kapitel 3.2) liegen konzeptionelle Wirkungsmodelle nach den Förderschwerpunkten (= Programmziele) zugrunde. Diese Wirkungsmodelle beschreiben die erwarteten Wirkungszusammenhänge zwischen den eingesetzten finanziellen Mitteln (Inputs) und den Zielen des Umsetzungsprogramms und der einzelnen Programmziele auf den Stufen Output, Outcome, Impact. Die Wirkungsmodelle (siehe IMP-HSG 2012: S. 2) sollen:

- eine effektive Durchführung von geplanten NRP-Projekten und des gesamten UP GR 2020–2023 ermöglichen (interne Steuerung)
- einen volkswirtschaftlichen Nutznachweis zur Transparenz über die regionalen Wirkungen der NRP-Aktivitäten im Kanton leisten (Kommunikation nach aussen)

Die Wirkungsmodelle für die drei Förderschwerpunkte «Wertschöpfungssystem Tourismus» (Beilage 1), «Wertschöpfungssystem Industrie» (Beilage 2) sowie «Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit» (Beilage 3) sind in der vom SECO geforderten Form erstellt worden. Sie finden ihre Entsprechung in der Massnahmentabelle im Kapitel 5 Kosten-, Finanzierungs- und Realisierungsplan und im Anhang 2a zur Programmvereinbarung.

Eine aussagekräftige Messung ist aufgrund der Art und Wirkungsentfaltung und der vielseitigen Kausalzusammenhänge bei Projekten der Wirtschaftsentwicklung anspruchsvoll und aufwändig. Der Kanton ist bestrebt, eine effiziente und sachdienliche Wirkungsmessung umzusetzen.

4 Strategische Ausrichtung

Das UP GR 2020–2023 wird auf die langfristigen Zielsetzungen zur kantonalen Wirtschaftsentwicklung (WEB 2014) und der Raumentwicklung (Raumkonzept Graubünden) abgestimmt. Im Folgenden wird dargelegt, inwiefern das UP GR 2020–2023 diese Vorgaben zur Stärkung des Wirtschafts- und Wohnstandorts Graubünden kohärent unterstützt.

4.1 Kohärenz mit kantonaler Wirtschaftsentwicklungsstrategie

Das UP GR 2020–2023 soll einen wesentlichen Beitrag an die Wachstumsziele der Bündner Regierung leisten. Die Bündner Regierung ist überzeugt, dass *«wirtschaftliches Wachstum [...] die Voraussetzung für eine positive Entwicklung des Kantons und im Kanton <bildet>. Dabei muss die Exportwirtschaft mit dem Tourismus einen wesentlichen Wachstumsbeitrag leisten»*. (Regierung des Kantons Graubünden, 2011, S. 1287). Der Kanton Graubünden hat aber keine offiziell festgeschriebene Wirtschaftsentwicklungsstrategie oder -politik.

Im «8. Bericht Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden» (WEB 2014) hat der Kanton den grössten Handlungsbedarf und diesbezüglichen Stossrichtungen aufgezeigt. Das UP GR 2020–2023 richtet sich an ihnen aus. Mit der vom Grossen Rat am 27. August 2015 beschlossenen Totalrevision des GWE wurden die Kohärenz der kantonalen Instrumente und die Ausrichtung auf die Stossrichtungen gemäss WEB 2014 erhöht.

Das UP GR 2020–2023 strebt eine optimale Abstimmung der Fördermöglichkeiten von Bund, Kanton und Gemeinden im Rahmen von drei Programmzielen an (siehe Kapitel 3.1). Diese Programmziele (Massnahmen zur Förderung von Wertschöpfungssystemen) und Flankierenden Massnahmen interagieren mit den Stossrichtungen der kantonalen Wirtschaftsentwicklung. Die Fokussierung auf exportorientierte Wertschöpfungssysteme ist kongruent mit den Zielen in den Stossrichtungen gemäss WEB. Diese Wertschöpfungssysteme bilden die Grundlage für langfristig wettbewerbsfähige Unternehmen und Arbeitsplätze als Grundvoraussetzung für einen attraktiven Wohnstandort. Innerhalb der einzelnen Programmziele und den Flankierenden Massnahmen ist die Kohärenz zwischen UP GR 2020–2023 und den kantonalen Zielsetzungen wie folgt gegeben:

- **Programmziel 1 Wertschöpfungssystem Tourismus**

Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 legt Schwerpunkte und Stossrichtungen der Tourismuspolitik fest (siehe auch WEB 2014, S. 287ff). Die im UP GR 2020–2023 vorgesehenen Massnahmen sind auf diese drei Stossrichtungen (Förderung Kooperationsmodelle der Leistungsträger, Investitionen in Erhalt und Erneuerung von wettbewerbsfähiger Beherbergungsinfrastruktur, nachfrageorientierte Produktentwick-

lung) der kantonalen Tourismuspolitik abgestimmt. Die Förderung der inner- und interkantonalen sowie der internationalen Zusammenarbeit im Tourismus ist gängige Praxis.

- **Programmziel 2 Wertschöpfungssystem Industrie**

Zur Verbesserung der betrieblichen Rahmenbedingungen sieht das UP GR 2020–2023 zwei Möglichkeiten vor: Mittels Verflechtung der Innovationsförderung von der kantonalen Bildungs- und Forschungspolitik soll der betriebliche Zugang ins Innovationssystem erleichtert werden (WEB 2014, S. 306). Gleichzeitig wird die Verfügbarkeit potenzieller Areale für exportorientierte Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe gefördert. Von dieser besseren Verfügbarkeit sollen sowohl ansässige Betriebe mit Wachstumspotenzial als auch mögliche Neuansiedlungen profitieren. Mehrere rSES sehen entsprechende regionale Initiativen vor. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit der Umsetzung des Kantonalen Richtplans Siedlung auf regionaler und lokaler Ebene. Die inner- und interkantonalen sowie der internationalen Zusammenarbeit wird im WEB 2014 zur Verstärkung von Massnahmen im Wertschöpfungssystem Industrie als zentral hervorgehoben. Bereits bestehende und geplante Aktivitäten werden in den Kapiteln 4.3 und 4.4 erläutert.

- **Programmziel 3 Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit**

Die vorgesehenen Massnahmen bezüglich der Bildungs- und Gesundheitsexporte inkl. der damit eng verbundenen Forschungsaktivitäten sind im Rahmen des WEB als eigene Stossrichtungen der kantonalen Standort- und Wirtschaftsentwicklungspolitik (WEB 2014) strategisch abgestützt. Die im UP GR 2020–2023 vorgesehenen Massnahmen unterstützen die beabsichtigte verstärkte Inwertsetzung regionaler Wertschöpfungspotenziale. Diese Potenziale sind meist stark von den Trägerschaften, der sektoralpolitischen Koordination und den jeweiligen Standorten abhängig. Deshalb soll die Identifikation und Priorisierung im Zuge regionaler Strategieprozesse fortgeführt werden.

- **Flankierende Massnahmen** (institutionelle und koordinative Massnahmen)

Die Bündner Regierung strebt über verschiedene Stossrichtungen (Standort- und Raumentwicklung, Bildung, Forschung, Verkehr, Energie, Steuern, Breitbandversorgung, Verfahrenskoordination, Rahmenverpflichtungskredit, Einführung Arbeitszonenmanagement) eine allgemeine Verbesserung von Rahmenbedingungen an (WEB 2014). Die Flankierenden Massnahmen im UP GR 2020–2023 unterstützen die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfungssystemen subsidiär und nehmen folgende Stossrichtungen zur kantonalen Wirtschaftsentwicklung auf:

- Beim Institutionellen Rahmen steht die Stärkung regionaler Entwicklungsträger und des Regionalmanagements im Vordergrund. Der WEB misst langfristig tragfähigen regionalen Entwicklungsperspektiven eine hohe Bedeutung bei. Die Stärkung der

Strategiefähigkeit auf regionaler Ebene, d.h. der Fähigkeit zur Entwicklung und Umsetzung von langfristig und überlokal ausgelegten, prioritären Wirtschaftsentwicklungsmassnahmen durch die Befähigung und Ressourcenausstattung von regionalen Trägerschaften, des Regionalmanagements und der Projektträger ist für die Regierung von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung der skizzierten Stossrichtungen des WEB 2014.

- Der WEB 2014 (S. 284) zeigt auf, dass durch die Sektoralpolitiken deutlich mehr öffentliche Mittel in ländliche Räume und Berggebiete fliessen als von der Wirtschaftsentwicklungspolitik im engeren Sinne investiert werden können. Die Koordination der Sektoralpolitiken auf kantonaler und regionaler Ebene ist daher von elementarer Bedeutung. Der Einsatz von NRP-Mitteln zur verbesserten Koordination sektoralpolitischer Massnahmen ist insbesondere an den Schnittstellen zwischen Tourismus-, Raumentwicklungs-, Standortentwicklungs- und Regionalpolitik vorgesehen. Die Massnahmen werden konsequent auf den vorwettbewerblichen Bereich beschränkt und sind auf kantonaler Ebene ausschliesslich projektorientiert. Der Einsatz von Mitteln aus dem UP GR 2020–2023 zur verbesserten Abstimmung regionaler, überregionaler und kantonaler und selbst grenzüberschreitender Entwicklungsprozesse wird fallweise ermöglicht.

4.2 Kohärenz mit Richtplan, funktionalen Räumen und der Rolle der regionalen Zentren

Die Zielsetzungen des UP GR 2020–2023 sind kohärent mit den Zielen der kantonalen Raumentwicklungspolitik und ihren Steuerungsinstrumenten (Kantonaler Richtplan). Das Raumkonzept Graubünden vom 16. Dezember 2014 setzt den räumlichen Rahmen für die Umsetzung der skizzierten Stossrichtungen der Wirtschaftsentwicklung im WEB 2014. Es galt als Grundlage und Richtschnur für die Richtplanüberarbeitung, die durch die Genehmigung durch den Bundesrat vom 10. April 2019 in einen rechtsverbindlichen Rahmen überführt wurde. Die vom Raumkonzept definierten Handlungsräume sind in Abb. 8 ersichtlich.

Wirksamkeit von Fördermitteln von Bund, Kanton und Projektträgern kann erhöht werden.

Wegen der spezifischen topografischen Bedingungen stehen im Kanton Graubünden ausgewählte Talschaften vor besonderen strukturellen Herausforderungen. Den wichtigsten Beitrag zum Erhalt der Besiedlung in diesen Talschaften leistet die Landwirtschaftspolitik. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) und den Kantonalen Richtplan Siedlung wurden Rahmenbedingungen geschaffen, die die Flexibilität bezüglich der Einzonung von Flächen deutlich erschweren.

Die geltenden Anforderungen der NRP und des GWE zur Projektunterstützung übersteigen somit zunehmend die Möglichkeiten und Potenziale dieser Regionen bzw. der wenigen Entwicklungsträger und Akteure. So steht beispielsweise zu wenig «flüssiges» Kapital zur Erbringung von Eigenmitteln zur Verfügung. Hingegen liegen derzeit etliche Ressourcen und Entwicklungspotenziale in Form von ungenutzten und unternutzten Liegenschaften brach (alte Wohnhäuser, Gewerbe- und Einstellhallen, Ställe in der Bauzone, Maiensässe, Alpen, Hütten mit vorbestandener Wohnnutzung). Griffige und einfach umsetzbare Lösungen für diese Herausforderungen sind derzeit nicht bekannt. Die privatwirtschaftliche Initiative mit Investoren, die bereit sind, finanzielle Mittel für tragfähige Projekte einzubringen, ist für diese Räume von zunehmend entscheidender Bedeutung.

4.3 Kantonsübergreifende Zusammenarbeit

In den Regierungsprogrammen bekräftigt der Kanton Graubünden jeweils, dass die aktive Gestaltung der Aussenbeziehungen von grösster Bedeutung ist. Im Sinne des Gebots des kooperativen Föderalismus sollen somit auf horizontaler Ebene (von Kanton zu Kanton) gemeinsame Projekte lanciert und Mehrwerte geschaffen werden. Abgesehen vom Churer Rheintal sind die Kantons- bzw. Landesgrenzen geprägt von hohen Gebirgskämmen und teilweise von nahe gelegenen, beschwerlichen Passübergängen mit jahreszeitlichen Einschränkungen. Die Räume beidseits dieser Grenzen sind oft dünn besiedelt und liegen im Berggebiet mit meist spärlichen Verkehrsverbindungen in grössere Zentren. Das Potenzial für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Exportindustrie ist daher ausser im Rheintal und im unteren Misox deutlich eingeschränkt. Im Bereich Tourismus gibt es in verschiedene Richtungen eine interkantonale Zusammenarbeit, die auch noch weiter intensiviert werden kann (z.B. Heidiland, Sardona oder San Gottardo).

Das UP GR 2020–2023 sieht unter allen drei Programmzielen Massnahmen zur Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit in Form von Programm- und Projektbeteiligungen vor. Laufende Aktivitäten werden weitergeführt und die Zusammenarbeit gemäss den Zielen des UP GR 2020–2023 ausgebaut. Die Stärkung der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit

ist kohärent mit den im WEB 2014 skizzierten Stossrichtungen. Der grösste Wirtschaftsraum des Kantons, die Agglomeration Churer Rheintal, ist gesellschaftlich und wirtschaftlich eng verflochten mit dem südlichen Teil des Nachbarkantons St. Gallen und eng verbunden mit dem Grossraum Zürich sowie dem Alpenrheintal mit dem Fürstentum Liechtenstein, Vorarlberg/Österreich und Süddeutschland. Die Zusammenarbeit mit den Ostschweizer Kantonen erfolgt mit den Regionalen Innovationssystemen und diversen touristischen Programmen und Projekten.

Einige Teilgebiete des Kantons stossen an ähnlich geprägte Randgebiete in anderen Kantonen. Der Kanton Graubünden ist daher massgeblich an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Programms San Gottardo in einem separaten Umsetzungsprogramm beteiligt. Die unmittelbare Nachbarschaft der Region Moesa mit der Agglomeration Bellinzona veranlasste ihn zudem, mit dem Kanton Tessin diverse Vereinbarungen zur Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen abzuschliessen.

4.4 Kantonales Engagement in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Der unter 4.3 erwähnte Bericht zu den Aussenbeziehungen betont auch die Bedeutung der international grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Mit zwei Dritteln der Kantonsgrenzen als Landesgrenzen und acht Talschaften im Berggebiet, die z.B. an urbane Räume im Ausland angrenzen, sind insbesondere auch für Südbünden gute Wirtschaftsbeziehungen ins benachbarte Ausland von besonderer Bedeutung. Wegen des hohen Anteils an Grenzgängern in Richtung Graubünden ist das grosse Interesse an solchen Beziehungen gegenseitig.

Im UP GR 2020–2023 soll die internationale Zusammenarbeit insbesondere mit den Nachbarländern Italien, Österreich, Deutschland und dem Fürstentum Liechtenstein weiter verstärkt werden. Sie fokussiert auf grenznahe Aktivitäten und bestehende Instrumente (vorab Interreg). Die Interreg A-Programme der Periode 2014–2020 «Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein» und «Italien–Schweiz» werden in separaten Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den beteiligten Kantonen geregelt. Das Programm Interreg B («Alpenraum») und das Programm Interreg E (Europe) werden als integrierende Bestandteile im Rahmen dieses UP umgesetzt.

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit wird in Handlungsräumen gefördert, in denen auf regionaler Ebene wirtschaftliche Mehrwerte aus der Zusammenarbeit gewonnen werden. Ein Beispiel dafür stellt die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Graubünden und der Provinz Sondrio dar: 2017 unterzeichneten die Regierungen der Region Lombardei und des Kantons Graubünden eine Absichtserklärung («Intesa») zur Stärkung der Zusammenarbeit,

u.a. werden dabei die Bereiche Wirtschaft und Tourismus explizit aufgeführt (Regierungsbeschluss vom 28. Februar 2017, Protokoll-Nr. 172). Der auf regionale Handlungsräume fokussierte Mitteleinsatz ist kohärent mit den Leitgedanken des Raumkonzepts Graubünden.

4.5 Kohärenz mit aktualisiertem kantonalem Seilbahnkonzept

Der Bericht «Strategie und Indikatorensystem für den Einsatz der IH-Mittel für Bergbahnen im Kanton Graubünden» (September 2003) gilt als Grundlage für die Beurteilung von NRP-Bundesdarlehen und von Gesuchen für kantonale Beiträge. Der Bericht enthält eine Einteilung der Unternehmungen in Alpha-, Beta- und Gamma-Typen sowie – gestützt auf die jeweilige Marktstellung und die Lebensphase der Unternehmung – Handlungsempfehlungen für die Unternehmensentwicklung. Die Förderpraxis der letzten Jahre hat sich insgesamt bewährt. Dies hat im Herbst 2015 eine externe Überprüfung des Grundlagenberichts aus dem Jahr 2003 gezeigt.

Im Nachgang zur Totalrevision des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes wurde die kantonale Richtlinie (Departementsverfügung) betreffend die «Gewährung von NRP-Darlehen sowie von kantonalen Beiträgen für den Bau von touristischen Transport- und Schneeanlagen» überprüft und nach Inkrafttreten des GWE (1. Januar 2016) aktualisiert. Derzeit gilt die Richtlinie vom Juli 2018, welche Details zur kantonalen Bergbahnförderung festhält.

Die Kohärenz zwischen dem vorliegenden UP GR 2020–2023 und der kantonalen Bergbahnförderung ist damit gewährleistet.

4.6 Kantonales Engagement zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit

Das UP GR 2020–2023 will als flankierende Massnahme Mittel zur Stärkung von regionalen Akteuren und des Regionalmanagements zusprechen. Diese NRP-Mittel dienen der Stärkung regionaler Strategiefähigkeit. Regionale Akteure werden in der Entwicklung und Umsetzung von langfristigen regionalen Standortentwicklungsstrategien befähigt und unterstützt. Mit der Entwicklung der rSES wurden erste Massnahmen erfolgreich durchgeführt. Diese rSES sollen mit periodischen Überprüfungen (alljährliches Controlling durch Gemeindepräsidentenkonferenzen und Evaluationen durch ein Gremium aus Vertretern von Gemeinden/Regionen/regionalen Akteuren/Kanton jeweils nach einigen Jahren) weiterentwickelt werden. Mittel aus dem UP GR 2020–2023 zur Stärkung von regionalen Akteuren und des Regionalmanagements stehen im Einklang mit den im WEB 2014 skizzierten strategischen Stossrichtungen. Im WEB 2014 wird sowohl in der Tourismuspolitik als auch in der Regionalentwicklung auf die Bedeutung überkommunalen und zwischen öffentlichen und privaten

Akteuren abgestimmten Entwicklungsvorstellungen hingewiesen. Diese sind Voraussetzung für wirkungsvolle kantonale Politiken zur Wirtschaftsentwicklung.

4.7 Nachhaltigkeitsbeurteilung des Umsetzungsprogramms

Nachhaltige Entwicklung bedeutet, die Bedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen ohne künftige Generationen in ihrer Bedürfnisbefriedigung einzuschränken. Nachhaltige Entwicklung strebt nach drei Verträglichkeiten: der gesellschaftlichen, der ökologischen und der wirtschaftlichen. Diese drei Dimensionen sind voneinander abhängig und können Zielkonflikte beinhalten. Je nach Ausgangslage und Entwicklungsperspektiven in einem Raum kann die Beurteilung der Situation bzgl. Nachhaltigkeit und des Spielraums oder des Handlungsbedarfs für Aktivitäten oder Massnahmen unterschiedlich ausfallen. Interne und externe Interessen an einem Raum können die Beurteilung zusätzlich beeinflussen.

Der Kanton Graubünden hat im Zusammenhang mit der Kandidatur Olympische Winterspiele Graubünden 2022 das «Konzept Nachhaltigkeit, Innovation, Vermächtnis» (NIV) und die NIV-Charta erarbeitet. Die dabei festgelegten Grundregeln werden für die laufende Weiterentwicklung zu einer kantonalen Nachhaltigkeitsstrategie verwendet. Die planungsrechtlichen Instrumente (Raumkonzept, Richtplanung) berücksichtigen die Aspekte der Nachhaltigkeit und stellen über die Planungs- und Genehmigungsprozesse die Einhaltung der entsprechenden Kriterien auch bei Projekten der wirtschaftlichen Entwicklung sicher.

Die Hauptzielsetzung der NRP ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Erhaltung einer dezentralen Besiedlung. Damit sind die ökonomische und die soziale Nachhaltigkeitsdimension direkt angesprochen. Im Verständnis des Kantons zum NRP-Umsetzungsprogramm soll eine Akzentsetzung auf diese Dimensionen erfolgen, ohne die ökologische Dimension zu vernachlässigen.

Die genannte Schwerpunktsetzung der NRP ist für den Kanton Graubünden von existenzieller Bedeutung. Mit dem nationalen Bekenntnis zur NRP und im Interesse einer ausgewogeneren Verteilung von Potenzialen, Lasten und Pflichten (Beitrag aller Kantone und Landesgebiete zu Wohlstand und Wirtschaftswachstum in der Schweiz) hat diese Schwerpunktsetzung auch für die Schweiz Gültigkeit und ist in der Koordination der Sektoralpolitiken zu berücksichtigen.

Eine klar dynamischere, wirtschaftliche und wachstumsorientierte gesellschaftlich-demographische Entwicklung spielt für eine nachhaltige Entwicklung im Kanton Graubünden und in seinen Regionen eine entscheidende Rolle. Deshalb wird dem wirtschaftlichen Aspekt ein vorrangiges Gewicht eingeräumt. Es erfolgt eine differenzierte Betrachtungsweise und Interessenabwägung, um eine NRP-zielkonforme Verhältnismässigkeit möglicher

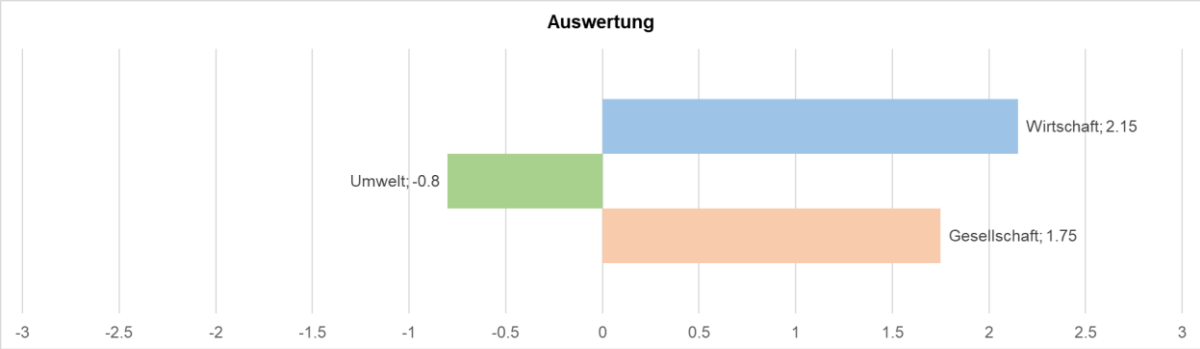
Einschränkungen durch Umweltanliegen bei konkreten Projekten im Interesse von ökonomischen und gesellschaftlichen Bedürfnissen zu wahren.

Auf kantonaler Ebene wird der Nachweis der Nachhaltigkeit des UP GR 2020–2023 durch die enge Abstimmung der Erarbeitung des UP mit der Erarbeitung des Raumkonzepts sichergestellt. Der Kanton Graubünden legt in Art. 80 seiner Verfassung das Bestreben um eine nachhaltige Entwicklung des Kantons als Aufgabe der Raumplanung fest. Mit dem Raumkonzept Graubünden vom 16. Dezember 2014 hat die Regierung einen aktuellen Orientierungsrahmen festgesetzt. Die von der Kantonsregierung am 20. März 2018 und vom Bundesrat am 10. April 2019 genehmigte Revision des Kantonalen Richtplans hat entsprechende Festsetzungen zur nachhaltigen Entwicklung aufgenommen. Das UP GR 2020–2023 sowie die rSES haben das Raumkonzept Graubünden als eine gegebene Prämisse angenommen und ihre Entwicklungsvorstellung darauf abgestimmt. Das kantonale Amt für Raumentwicklung hat den Prozess der Agenda 2030 in jeder Region eng begleitet.

Auf regionaler Ebene wurde im Zuge der regionalen Strategieprozesse über die Prioritätensetzung und die finanzielle, gesellschaftliche und ökologische Tragfähigkeit von Massnahmen diskutiert. Die Prioritätensetzung geht einher mit einer Festlegung von regional bedeutsamen Angeboten und Infrastrukturen für die Regionalentwicklung. Die künftige Umsetzung der NRP fokussiert auf die wirksamsten, mit regionalwirtschaftlichen Aspekten direkt in Verbindung stehenden Projekte mit finanzieller Tragfähigkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz. Im Zuge der Projektselektion fällt überdies der Nachhaltigkeitsbeurteilung eine besondere Bedeutung zu (siehe auch Kapitel 6.3).

Mit der engen Verbindung des UP GR 2020–2023 mit dem kantonalen Raumkonzept und der Richtplanung auf konzeptioneller und programmatischer Ebene sowie mit der Beurteilung der einzelnen Massnahmen und Projekte auf der Prüfungs- und Genehmigungs- und Vollzugsebene kann somit die Nachhaltigkeit des UP GR 2020–2023 in jeder Hinsicht gewährleistet werden.

In der folgenden Übersicht werden die geschätzten Auswirkungen der NRP-Umsetzung auf die einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit dargestellt. Mit der Einschätzung der NRP-Fachstelle des Kantons Graubünden wird eine summarische Aussage über die erwarteten Synergien und Zielkonflikte, die das UP GR 2020–2023 aufweist, ermöglicht. Allfällig erkannte Zielkonflikte auf Projektebene werden bei Bedarf unter Einbezug der betroffenen Dienststellen im Sinne der sektoralpolitischen Koordination behandelt, um entsprechende Massnahmen abzuleiten.



Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)		Ausprägung der Wirkung										Gewichtung	Unsicherheit der Bewertung				Bemerkungen
		-3	-2	-1	0	1	2	3	unbekannt	keine	kleine		mittlere	grosse			
Nr. Bezeichnung																	
Wirtschaft																	
W1	Einkommen und Beschäftigung													x		Die Schaffung zusätzlicher Wertschöpfung und die damit verbundene langfristige Sicherung von Einkommen und Beschäftigung bilden die Hauptziele der NRP-Umsetzung.	
W2	Produktivkapital													x		Durch die NRP-Umsetzung können die Qualifizierung, die Wettbewerbsfähigkeit und die Motivation des Humankapitals zum Verbleib oder Zuzug in die Regionen gestärkt werden.	
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft													x		Die Erhöhung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und die Stärkung der Innovationskraft sind zentrale Programmziele zur Entwicklung der wirtschaftlichen Existenzbasis.	
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit													x		Das Programm basiert auf unternehmerischer Aktivität und vertraut auf funktionierende Marktmechanismen. Falls diese nicht gewährleistet sind, können entsprechende Anreize gesetzt werden.	
W5	Wirtschaften der öffentlichen Hand													x		Die Investitionen belasten die Haushalte der öffentlichen Hand (Kanton, bei Bedarf Regionen, Gemeinden) in verhältnismässiger Weise.	
Umwelt																	
U1	Naturräume und Artenvielfalt													x		Insbesondere im touristischen Wertschöpfungssystem sollen die Naturräume und die Artenvielfalt erhalten und gegebenenfalls aktiv gefördert werden.	
U2	Erneuerbare Ressourcen														x	Vermehrte Wirtschaftstätigkeit führt implizit zu höherem Ressourcenverbrauch.	
U3	Nicht erneuerbare Ressourcen														x	Vermehrte Wirtschaftstätigkeit führt implizit zu höherem Ressourcenverbrauch.	
U4	Belastung der natürlichen Umwelt und des Menschen													x		Die Stärkung der Exportbasis kann zur Erhöhung des Verkehrsaufkommens und zusätzlichen Lärm- und Schadstoffemissionen führen.	
U5	Umweltkatastrophen und Unfallrisiko														x	Eine kausale Wirkung auf Umweltrisiken im positiven oder negativen Sinne ist nicht abschätzbar.	
Gesellschaft																	
G1	Gesundheit und Sicherheit													x		Durch Zukunftsperspektiven kann das grundsätzliche Wohlbefinden der Menschen erhöht werden. Eine stärkere Wirtschaftstätigkeit und Besiedelung erhöht das Sicherheitsempfinden.	
G2	Bildung, Entfaltung und Identität des Einzelnen													x		Das Programm leistet einen Beitrag zur Qualifizierung und Ausschöpfung des Humankapitals.	
G3	Kultur und gesellschaftliche Werte													x		Die angestrebte Vernetzung erhöht das die regionale Identität, die Zusammenarbeit über Sprach-, Gemeinde oder Kulturgrenzen hinweg und stärkt dadurch die gesellschaftlichen Werte.	
G4	Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Gleichberechtigung													x		Wirkungen durch das Programm sind in allenfalls indirekter Weise zu erwarten.	
G5	Solidarität														x	Die Wirtschafts- und Regionalentwicklung leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Lebensraums für künftige Generationen.	

5 Kosten-, Finanzierungs- und Realisierungsplan

Das UP GR 2020–2023 ist inhaltlich mit dem MJP2 des Bundes kompatibel.

Die grosse Mehrheit der Massnahmen in den folgenden Tabellen haben einen direkten Bezug zu den in den rSES erarbeiteten Massnahmen. Die in den rSES selektionierten und priorisierten Massnahmen werden im UP GR 2020–2023 aufgegriffen und beziehen sich auf den Erkenntnisstand im März 2015 (Verabschiedung der rSES durch die Gemeinden und Regionen zusammen mit dem AWT). Da die Entwicklung der rSES auf einem Prozess rollender Planung basiert, sind die in den rSES aufgeführten Projekte weder abschliessend noch ausschliesslich. Von den Entwicklungsträgern und dem Kanton als relevant beurteilte neue Projekte können jederzeit im Rahmen dieses UP GR 2020–2023 aufgenommen und unterstützt werden.

5.1 Finanzangaben pro Programmziel und Instrument

A) Wertschöpfungssystem Tourismus						
Massnahme	Art der Unterstützung	Voraussetzungen	Meilensteine	àfp Bund	àfp Kanton	Darlehen Bund
A11 Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 → verlängert um 2 Jahre bis 2023 Innovations- und Kooperationsprogramm für den Bündner Tourismus (gemäss separater Grundlage, Anhang 5).	Förderung von innovativen Projekten, die mit dem TP 2014–2023 übereinstimmen (à fonds perdu-Beiträge).	Bereitschaft von Unternehmen und Tourismusakteuren (DMO, ReTO, GRF, Leistungsträger), das notwendige Engagement bei der Umsetzung der Programminhalte einzubringen.	2020–2023: <u>pro Jahr drei Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	4.0	4.0	---
A12 Flächenmanagement Planerische Aufarbeitung und Verfügbarmachung von strategischen Arealen für touristische Grossprojekte (Neubau von Hotelanlagen oder Resorts, Bergbahn-Areale) an dafür geeigneten Standorten als Basis für eine professionelle Investorenakquisition.	Erarbeitung von Grundlagen: à fonds perdu-Beiträge	Mitwirkung von Gemeinden und regionalen Entwicklungsträgern	2020–2023: <u>insgesamt ein Projekt</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.15	0.15	---
A13 Beherbergungswirtschaft Verbesserung und Erneuerung von Beherbergungsinfrastruktur (in Ergänzung zur SGH) bei regionalwirtschaftlich bedeutsamen Projekten (Betriebe mit einer nationalen Trägerschaft wie Jugendherbergen, REKA-Dörfer, SAC-Hütten usw.) sowie Aktivitäten im Bereich der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (Coaching, Hospitality-Management, Kooperationen).	Begleitung, allenfalls Initiierung: Darlehen (Investitionen) oder à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen)	Initiative von Beherbergungsbetrieben. Abstimmung auf touristische Gesamtstrategie der Destination.	2020–2023: <u>pro Jahr ein Projekt</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.3	0.3	1.5

A14	Touristische Infrastruktur Bau von touristischen Infrastrukturen (in Abstimmung mit KASAK*/NASAK**) wie Attraktionspunkte, Schlittelbahnen, Erlebnisparks, Sport- und Wellnessanlagen usw. Die Investitionsprojekte müssen in eine regionale Positionierung eingebettet sein bzw. wesentlicher Teil einer Wertschöpfungskette sein. * KASAK: Kantonales Sportanlagenkonzept ** NASAK: Nationales Sportanlagenkonzept	Konzeption, Umsetzung, Begleitung: Darlehen (Investitionen) oder à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen und Umsetzung)	Initiative von Unternehmen und regionalen Entwicklungsträgern sowie Gemeinden. Abstimmung auf touristische Gesamtstrategie der Destination.	2020–2023: <u>pro Jahr ein Projekt</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.3	0.3	2.7
A15	Bergbahn-Infrastruktur Erneuerung von Transportanlagen sowie Bau von Schneeanlagen auf Basis der kantonalen Förderstrategie für Bergbahnunternehmungen, Kooperationen zwischen Bergbahnunternehmen.	Konzeption, Umsetzung, Begleitung: Darlehen (Investitionen) oder à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen, Kooperationen)	Initiative von Bergbahnunternehmen unter Berücksichtigung von raumplanerischen Grundlagen sowie Dialog mit Anspruchsgruppen.	2020–2023: <u>pro Jahr ein Projekt</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.15	0.15	6.8
A16	Angebotsgestaltung Lancierung von neuen Tourismusprodukten mit Ausstrahlungseffekten auf bestehende Destinationen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (mit Fokus auf die Förderung von alternativen, nicht auf Schnee angewiesenen touristischen Bergsportangeboten sowie Sommerprodukten: Bike, Trailrunning, Hike / Weitwanderangebote).	Konzeption, Umsetzung, Begleitung: à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen und Umsetzung)	Initiative von Unternehmen und regionalen Entwicklungsträgern sowie Gemeinden. Abstimmung auf touristische Gesamtstrategie der Destination.	2020–2023: <u>insgesamt vier Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.5	0.5	---
A17	Destinationsentwicklung Umsetzung von Projekten im Rahmen der Destinationsentwicklung (Destinationsbildung, Aufgabenteilung vor Ort, Markenführung sowie allgemeinen Reformbemühungen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Tourismusdestinationen).	Konzeption, Umsetzung, Begleitung: à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen und Umsetzung)	Initiative von Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) oder Regionalen Tourismusorganisationen (ReTO) basierend auf der jeweiligen Destinationsstrategie.	2020–2023: <u>insgesamt zwei Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.2	0.2	---

A18	Inwertsetzung von Natur und Kultur Planung und Umsetzung von Inwertsetzungsprojekten in Abstimmung mit der nationalen/kantonalen Pärkefördererung und der kantonalen Kulturförderung zur Stärkung von touristischen Wertschöpfungssystemen (Kulturtourismus).	Konzeption, Umsetzung, Begleitung: à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen und Umsetzung)	Initiative von Unternehmen und regionalen Entwicklungsträgern sowie Gemeinden. Abstimmung auf touristische Gesamtstrategie der Destination.	2020–2023: <u>insgesamt drei Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.5	0.5	---
A19	Nachhaltigkeit / Klimawandel / Qualität Lancierung von Tourismusprodukten mit Ausstrahlungskraft in Koordination mit den kantonalen Massnahmen im Bereich Nachhaltigkeit und Klimawandel zur Stärkung von touristischen Wertschöpfungssystemen.	Konzeption, Umsetzung, Begleitung: à fonds perdu-Beiträge (Grundlagen und Umsetzung)	Initiative von Unternehmen und regionalen Entwicklungsträgern sowie Gemeinden. Abstimmung auf touristische Gesamtstrategie der Destination.	2020–2023: <u>insgesamt zwei Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.2	0.2	---
= total A1X (kantonal)					6.3	6.3	11.0
A21	Interkantonale Projekte Umsetzung touristischer Projekte zu spezifischen Themen wie «Rhein», «UNESCO Welterbe», «Heidi» usw. → Leadkanton Graubünden oder andere Kantone	Erarbeitung von Grundlagen und Beiträge an die Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge	Kooperationsbereitschaft der involvierten Partner/Akteure basierend auf einer gemeinsamen Projektskizze.	2020–2023: <u>insgesamt zwei Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.3	0.3	---
A22	Programm San Gottardo (PSG) → Leadkanton Uri	Siehe separate Programmgrundlage	Siehe separate Programmgrundlage	Siehe separate Programmgrundlage	(separat)	(separat)	(separat)

A23	Interreg-Programme B und Europe, Periode V (2014–2020) und VI (2021–2027)	Beteiligung an Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge	Nutzen für Regionalentwicklung in Graubünden	Gemäss jeweiligem Projekt	(separat)	(separat)	(separat)
A24	Eigene grenzüberschreitende kantonale Aktivitäten mit Liechtenstein, Vorarlberg, Tirol, Südtirol, Veltlin, Lombardei ohne EU-Förderprogramme. Lead bzw. aktive Mitwirkung bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Standortattraktivitätserhöhung: Erschliessung, Bildung, Prüfung der Chancen der Grenzlage, neue Ideen entwickeln, grenzüberschreitende Unternehmer-Netzwerke	Potenzziale bestimmen, Grundlagenarbeiten, Konzeption und Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge	Kooperationsbereitschaft der Beteiligten, Frage des maximal generierbaren Nutzens	2020–2023: <u>insgesamt zwei Projekte</u> realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.1	0.1	---
= total A2X (interkantonal und international)					0.4	0.4	---
= TOTAL A Wertschöpfungssystem Tourismus					6.7	6.7	11.0

B) Wertschöpfungssystem Industrie							
Massnahme		Art der Unterstützung	Voraussetzungen	Meilensteine	àfp Bund	àfp Kanton	Darlehen Bund
B11	Innovation/Unternehmertum Umsetzung von kantonalen Massnahmen, welche sich u.a. aus RIS Ost ergeben oder in Ergänzung dazu erfolgen; Förderung vorwettbewerblicher Innovation und überbetrieblicher Zusammenarbeit durch Sensibilisierung und Vernetzung von (Jung)Unternehmen mit dem Ziel, Synergien zu nutzen und/oder überregionale Absatzmärkte zu erschliessen; Förderung innovativer Projekte von (Jung)Unternehmen mit dem Ziel, innosuisse-Projekte, Prozessinnovationen sowie Produkt- und Marktentwicklungen anzustossen	Erarbeitung von Grundlagen und Beiträge an die Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge Investitionen in Infrastruktur: Darlehen	Vorliegen Strategie zur Umsetzung RIS Ost 2020+	2020–2023: insgesamt drei Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.25	0.25	1.5
B12	Standortentwicklung (kantonal und regional) Evaluation und Entwicklung geeigneter Arbeitsplatzflächen von strategischer Bedeutung, Entwicklung von digitalen Arbeitsinstrumenten, Vorabklärungen von möglichen Standorten für grössere Ansiedlungen, Inwertsetzung von Industriebrachen, Vorleistungen in regional bedeutsamen Infrastrukturen und Gewerbepärke; Umsetzung von Projekten zur Stärkung von funktionalen Räumen und von regionalen Zentren.	Erarbeitung von Grundlagen und Beiträge an die Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge Investitionen in Erschliessungsarbeiten und in Infrastruktur: Darlehen	Enge Abstimmung mit dem Amt für Raumentwicklung und der Umsetzung des Kantonalen Richtplans Siedlung auf regionaler und lokaler Ebene sicherstellen	2020–2023: insgesamt drei Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.3	0.3	3.5

B13	Agrarwirtschaft und natürliche Ressourcen Nutzung des Potentials entlang der gesamten Wertschöpfungskette der Agrarwirtschaft sowie der Ressourcen Holz, Wasser und Steine; Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung von Strukturanpassungs- und Innovationsprozessen sowie zur Erweiterung der entsprechenden Wertschöpfungskette	Erarbeitung von Grundlagen und Beiträge an die Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge Investitionen in Infrastruktur: Darlehen	Initiative und Mitwirkung der in den entsprechenden Wirtschaftsbereichen involvierten Akteure und enge Abstimmung mit den entsprechenden kantonalen Sektoralpolitiken	2020–2023: insgesamt zwei Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.2	0.2	1.0
= total B1X (kantonal)					0.75	0.75	6.0
B21	Regionales Innovationssystem Ostschweiz – RIS Ost Stärkung der Innovationskraft von Ostschweizer KMU unter Anwendung eines ganzheitlichen Ansatzes (siehe Beilage 4, Teil 1). → Leadkanton Thurgau	À fonds perdu-Beiträge an die vier Interventionsbereiche gemäss RIS-Konzept 2020+ des SECO: «Steuerung und Entwicklung», «Point-of-Entry (PoE)», «Coaching» sowie «Überbetriebliche Plattformen»	Vorliegen Strategie zur Umsetzung von RIS Ost 2020+ Kooperationsbereitschaft aller involvierten Akteure RIS Ost (Kantone, PoE, Coaches, Wissensträger, Unternehmen, Weitere) Abstimmung mit den nationalen und kantonalen Entwicklungen/Strategien zur Innovationsförderung	Sicherstellung Umsetzung laufender interkantonalen Projekte. Insgesamt vier interkantonale Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	1.1	1.1	---
B22	Ergänzende, interkantonale Massnahmen zur Stärkung der Innovationskraft Ostschweiz/FL: Komplementär zu den Interventionsbereichen gemäss RIS Ost werden im Sinne von «Sonstigen Innovationsfördermassnahmen» spezialisierte Technologietransferleistungen an Unternehmen und Institutionen im Wirkungsbereich Ostschweiz und FL erbracht → Leadkanton Graubünden	Technologietransferleistungen (welche durch CSEM und/oder durch weitere Partner erbracht werden), Erarbeitung von Grundlagen und Umsetzung von Projekten: à fonds perdu-Beiträge	Einbindung der Technologietransferpartner ins Konzept RIS Ost, Sicherstellung einer koordinierten und ergänzenden Wirkung, Kooperationsbereitschaft der involvierten Stellen	Höhe Drittmittel aus generierten Technologietransferleistungen zu Gunsten Industrie; Erarbeitung von zwei Zusammenarbeitskonzepten (realisiert oder in Arbeit); vier interkantonale Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid)	0.2	0.2	---

	Zürich: Eruiierung von Möglichkeiten und Konzepten, in welcher Form sich Graubünden am Innovationspark Zürich/Dübendorf mitwirken kann (Assoziierung) → Leadkanton Graubünden Zürich: Vernetzung und Eruiierung von Zusammenarbeitsmöglichkeiten zwischen ETH/UZH und dem Forschungsplatz Davos → Leadkanton Graubünden Tessin: Koordination von Standortentwicklungsprojekten (Flächen/PSSV) im funktionalen Raum Bellinzona / Mesolcina → Leadkanton Graubünden; Zusammenarbeit beim Aufbau und Betrieb eines Regionalen Innovationssystems SIR → Leadkanton Tessin						
B23	Interreg-Programme B und Europe, Periode V (2014–2020) und VI (2021–2027)	Beteiligung an Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge	Nutzen für Regionalentwicklung in Graubünden	Gemäss jeweiligem Projekt	(separat)	(separat)	(separat)
B24	Eigene grenzüberschreitende kantonale Aktivitäten mit Liechtenstein, Vorarlberg, Tirol, Südtirol, Veltlin, Lombardei ohne EU-Förderprogramme. Lead bzw. aktive Mitwirkung bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Standortattraktivitätserhöhung: Erschliessung, Bildung, Prüfung der Chancen der Grenzlage, neue Ideen entwickeln, grenzüberschreitende Unternehmer-Netzwerke	Potenziale bestimmen, Grundlagenarbeiten, Konzeption und Umsetzung: à fonds perdu-Beiträge	Kooperationsbereitschaft der Beteiligten, Frage des maximal generierbaren Nutzens	2020: konkrete Kooperationsformen identifiziert 2021–2023: je ein Projekt pro Jahr konkret umgesetzt	0.1	0.1	---
= total B3X (interkantonal und international)					1.4	1.4	---
= TOTAL B Wertschöpfungssystem Industrie (inkl. RIS Ost)					2.15	2.15	6.0

C) Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit							
Massnahme		Art der Unterstützung	Voraussetzungen	Meilensteine	àfp Bund	àfp Kanton	Darlehen Bund
C11	Bildungswirtschaft (Bildungsexport: Schulen, Internate, Campus) Konzeption und Positionierung von Bildungsinstitutionen für die nationale und internationale Nachfrage, Stärkung bestehender und Anreize für neue Trägerschaften, Unternehmen; Entwicklung von Infrastrukturen	Konzepte, Businesspläne von exportorientierten Bildungsdienstleistern), Umsetzung; À fonds perdu-Beiträge (Konzeption, Grundlagen, Umsetzungskapazitäten, Anschub Marktbearbeitung) bzw. Darlehen (Investitionen)	Initiative und Mitwirkung von Akteuren der Bildungswirtschaft Bereitschaft zur Entwicklung von Exportprodukten, Kooperationen/Vernetzung, Vermarktung, Investitionen; Abstimmung mit AfB, AHB und kantonaler Bildungspolitik.	2020–2023: insgesamt zwei Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid).	0.2	0.2	2.0
C12	Gesundheitswirtschaft Konzeption, Entwicklung und Positionierung von exportorientierten, gesundheitstouristischen Kooperationen und Angeboten für die nationale und internationale Nachfrage Sektoralpolitische und überregionale Koordination bestehender und Lancierung neuer Initiativen Stärkung bestehender und Anreize für neue Trägerschaften, Unternehmen; Entwicklung von Infrastrukturen.	Konzepte und Businesspläne zur Entwicklung von Angeboten Grundlagenarbeiten im Sinne von Bedarfsabklärungen und Machbarkeitsstudien Koordination und Umsetzung von Aktivitäten von Projektträgerschaften À fonds perdu-Beiträge (Koordination Ressourcen für Strategieprozesse, Grundlagen, Konzeption, Umsetzungskapazitäten, Anschub Marktaufbau) bzw. Darlehen (Investitionen)	Initiative und Mitwirkung von Akteuren der Gesundheitswirtschaft, Bereitschaft zur Entwicklung von buchbaren Exportprodukten, Kooperationen/Vernetzung, Vermarktung, Investitionen; Abstimmung mit Gesundheitsamt und kantonaler Gesundheitspolitik inkl. Entsprechender Gremien.	2020–2023: insgesamt vier Projekte realisiert (Beschluss) oder in Planung (Vorentscheid).	0.5	0.5	3.0
= TOTAL C Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit					0.7	0.7	5.0

D) Regionalmanagement						
Massnahme	Art der Unterstützung	Voraussetzungen	Meilensteine	àfp Bund	àfp Kanton	Darlehen Bund
D11 Regionalmanagement Neuausrichtung bzw. Konsolidierung und Stärkung des Regionalmanagements (RM) zur Umsetzung der NRP und der weiteren Instrumente zur Wirtschaftsentwicklung von Bund und Kanton.	Konzeption, Koordination, konzeptionell-operative Begleitung/Führung, Ausbildung der Regionalentwickler À fonds perdu-Beiträge	Antragsstellung für Beiträge an das Regionalmanagement durch regionale Trägerschaften. Einbindung in bestehende Strukturen und etablierte Organisationsform (Führung) Unterstützung und Mitwirkung durch die Gemeinden, Regionen, Wirtschaftsverbände und kantonalen Dienststellen	Überprüfung der Strukturen und Inkraftsetzung neuer Konzeption ab 1.1.2021 vorgesehen	1.25	1.25	---
D12 Regionalorganisationen Stärkung der neuen regionalen Strukturen und Trägerschaften des RM zur Umsetzung der NRP und der weiteren Instrumente zur Wirtschaftsentwicklung von Bund und Kanton inkl. «Agenda 2030 GR» und regionale Standortentwicklungsstrategien.	Konzeption, Koordination, konzeptionell-operative Begleitung/Führung, Ausbildung À fonds perdu-Beiträge	Unterstützung und Mitwirkung durch die Gemeinden, Regionen, Wirtschaftsverbände und kantonalen Dienststellen	2020 Konzeption erstellt. 2020–2023: 2 Anlässe/Jahr zusammen mit den 11 Führungsorganen der Regionen und etabliertes Coaching und Controlling der Ansprechpersonen / Trägerschaften des Regionalmanagements	0.5	0.5	---
= total D1X (kantonal)				1.75	1.75	---

D31	Interreg-Programme V A (2014–2020) und VI (2021–2027) Leadkanton / Koordinationsstelle Tes- sin	Siehe separate Programmgrund- lagen	Siehe separate Pro- grammgrundlage	Siehe separate Pro- grammgrundlage	(separat)	(separat)	(separat)
D32	Interreg-Programme V A (2014–2020) und VI (2021–2027) Leadkanton / Koordinationsstelle St. Gallen	Siehe separate Programmgrund- lagen	Siehe separate Pro- grammgrundlage	Siehe separate Pro- grammgrundlage	(separat)	(separat)	(separat)
= total D3X (international)					(separat)	(separat)	(separat)
= TOTAL D Regionalmanagement					1.75	1.75	---
= GESAMTES PROGRAMM					11.30	11.30	22.0

5.2 Finanz- und Realisierungsplan 2020–2023

		Beiträge à fonds perdu in Mio. CHF		Darlehen in Mio. CHF (Bund, exkl. kantonale Äquivalenz)	
		Bund	Kanton		
A	TOTAL Wertschöpfungssystem Tourismus	6.70	6.70	11.0	
B	TOTAL Wertschöpfungssystem Industrie (inkl. RIS Ost)	2.15	2.15	6.0	
C	TOTAL Wertschöpfungssystem Bildung und Gesundheit	0.70	0.70	5.0	
D	TOTAL Regionalmanagement	1.75	1.75	---	
	TOTAL NRP-UP 2020–2023 Graubünden	11.30	11.30	22.0	

Unter Berücksichtigung der Schnittstellen mit dem NRP-UP GR 2020–2023 kann der Kanton Graubünden im Rahmen einer separaten Programmgrundlage die Umsetzung von **NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete** (Berggebietsprogramm) unterstützen. Die Handlungsfelder, Förderkriterien und -bedingungen sowie der definitive finanzielle Umfang werden von Bund und Kanton festgelegt.

5.3 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Graubünden

Aus dem Finanz- und Realisierungsplan des UP GR 2020–2023 für den Zeitraum 2020 bis 2023 ergeben sich für den Kanton Graubünden **Gesamtkosten von 16.3 Millionen Franken** für die Umsetzung, was durchschnittlichen **jährlichen Kosten von rund 2.0 Millionen Franken** (bezogen auf die für den kantonalen Finanzplan relevante achtjährige Auszahlungsperiode 2020–2028) entspricht. Dieser Gesamtbetrag verteilt sich wie folgt auf die verschiedenen Rubriken:

- À fonds perdu-Beiträge für kantonale Projekte: **9.5 Millionen Franken** (laufende Rechnung sowie Investitionsrechnung)
- À fonds perdu-Beiträge für Projekte der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit (ohne Interreg, das in separaten Programmvereinbarungen geregelt ist) **1.8 Millionen Franken** (laufende Rechnung)
- À fonds perdu-Beiträge als kantonale Äquivalenzleistungen für Bundesdarlehen: **rund 5 Millionen Franken** (Investitionsrechnung)
- À fonds perdu-Beiträge für das interkantonale NRP-Umsetzungsprogramm Programm San Gottardo 2020: Siehe separates Umsetzungsprogramm

Diese Mittel sind im kantonalen Budget 2020 und Finanzplan 2021–2023 berücksichtigt.

Dem Kanton Graubünden wurden mit dem Konzeptentwurf zum Berggebietsprogramm vom 25. Oktober 2019 zusätzliche à fonds perdu-Mittel für die Jahre 2020–2023 angekündigt. Dies unter der Bedingung, dass sich der Kanton Graubünden in äquivalenter Weise beteiligt. Die Handlungsfelder, Förderkriterien und -bedingungen sowie der definitive finanzielle Umfang werden von Bund und Kanton festgelegt. Die Mittel konnten im kantonalen Budget und im Finanzplan noch nicht berücksichtigt werden.

NRP-Initiativen, Programme und Projekte sind gemäss BG über die Regionalpolitik als gemeinschaftliche Vorhaben, getragen von Projektträgern, Institutionen, Gemeinden, Regionen, Kantonen und Bund auszulegen. Je nach Umsetzungsstufe (z.B. Strategien, Konzeptionen, Programme) und Konkretisierungsgrad (z.B. Konzepte/Studien, Anschubfinanzierung von Projekten, Entwicklungsinfrastrukturprojekte) übernehmen Bund und Kanton die Finanzierung vollständig oder als Ergänzung (Restfinanzierung) zu Eigenleistungen und Eigenmitteln anderer Akteure.

Die Planung des UP GR 2020–2023 erfordert aus Gründen des Controllings und finanztechnischer Anforderungen die Unterteilung der Mittel auf Ebene von Massnahmen und Jahren. Die Erfahrungen mit der Generierung von Projekten (lassen sich nur selten über einen Zeitraum von vier Jahren vorhersehen) und deren Umsetzung (Planung von der Idee bis zur Umsetzungsreife, Bewilligungsverfahren, Bauphasen, Abrechnungen) zeigen, dass die Kosten-, Finanzierungs- und Realisierungsplanung ohne eine Flexibilisierung bei der

Umlagerung von Mitteln nicht auskommt. Diese vom Kanton Graubünden mit dem SECO anlässlich des Jahresgesprächs 2013 vom 13. Mai 2014 vereinbarte Flexibilisierung der Mittelverfügbarkeit wird bei Bedarf auch im UP GR 2020–2023 Anwendung finden.

5.4 Verhältnis «Kantonal – Interkantonal» im Programmziel Wertschöpfungssystem Tourismus

Der Kanton Graubünden hat in den Jahren 2006 bis 2013 eine umfassende Strukturreform der Tourismusorganisationen umgesetzt («Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus»). Daraus sind einige national und international leistungsfähige Destinationen hervorgegangen (Engadin St. Moritz, Engadin Samnaun Val Müstair, Davos Klosters, Flims Laax, Arosa – Lenzerheide). Angesichts der spezifischen geografischen Lage des Kantons Graubünden (Landesgrenze zu Italien, Österreich und Liechtenstein sowie beschränkte Ansatzpunkte für touristische Kooperationen im Raum Moesa – Bellinzona, Surselva – Andermatt/San Gottardo, Bündner Herrschaft – Heidiland) lässt sich der verhältnismässig grosse Anteil an Fördermitteln im Bereich «Kantonal» begründen.

Alle NRP-Darlehen sind territorial betrachtet für Projekte in Graubünden vorgesehen. Der überwiegende Teil der à fonds perdu-Mittel ebenfalls, da es bereits einer grossen Herausforderung entspricht, Kooperationsprojekte und überregionale Entwicklungsprojekte in Graubünden zu bewerkstelligen. Zudem bringen interkantonale NRP-Projekte nur für die wenigsten Tourismusakteure einen direkten Mehrwert. Mit dem Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 hat der Kanton Graubünden ein eigenes Innovations- und Kooperationsprogramm geschaffen, das nicht nur den Zielen der NRP entspricht, sondern auch den Fokus gezielt auf das «Denken und Handeln in grösseren Räumen» legt.

Der Kanton Graubünden hat im UP 2016–2019 die Bestrebungen des Bundes zu grossräumigeren Betrachtungsweisen in der Umsetzung der NRP mitgetragen, indem das AWT bei interkantonalen NRP-Projekten («Sardona» mit den Kantonen Glarus und St. Gallen, «World Heritage Experience Switzerland» mit mehreren Kantonen aus der ganzen Schweiz) die Rolle des Lead-Kantons übernommen hat.

6 Prozesse

Im folgenden Kapitel wird dargelegt, mit welchen Prozessen der Kanton Graubünden die Programmziele des UP GR 2020–2023 erreichen will. Hierfür werden die bestehenden und geplanten Instrumente und Prozesse zur Abstimmung von NRP-finanzierten wirtschaftsentwicklungspolitischen Massnahmen durch andere Sektoralpolitiken, sowie die geplanten Prozesse zur Umsetzung von flankierenden Massnahmen dargelegt. Abschliessend werden die Grundzüge des Vollzugscontrollings des UP GR 2020–2023 dargelegt.

6.1 Abstimmung mit relevanten Sektoralpolitiken

Eine optimale sektoralpolitische Abstimmung ist ein kritischer Erfolgsfaktor für die Umsetzung der NRP auf allen Stufen (Bund, Kanton, Regionen/Gemeinden). Im Kanton Graubünden ist die übergeordnete Abstimmung der wirtschaftsentwicklungspolitischen Massnahmen mit den Sektoralpolitiken von besonderer Bedeutung, da die Sektoralpolitiken oft über deutlich mehr öffentliche Mittel verfügen und in die Regionen tragen als wirtschaftsentwicklungsbezogene Politikprogramme im engeren Sinn (WEB 2014, S. 282ff). Zudem führen die mit rechtlichen Bestimmungen von oft konkreter festgesetzten Sektoralpolitiken in spezifischen Fällen zu empfindlicheren Einschränkungen bei der Wirtschaftsentwicklung als in Gebieten ausserhalb des ländlichen Raumes und des Berggebietes (z.B. Interessenkonflikte Nutzen und Schutz).

Exkurs: Pärkepolitik und NRP

In Bezug auf die Regional- und Tourismusentwicklung spielen Regionale Naturparks (Parc Ela, Parc Beverin, Biosfera Val Müstair, Projekt Parco Calanca, Projekt Internationaler Naturpark Rätikon), die UNESCO-Welterbestätte Tektonikarena Sardona sowie das UNESCO-Biosphärenreservat Engiadina Val Müstair eine wichtige Rolle. Die Grundfinanzierung (Pärkemanagement und Massnahmen aus den jeweiligen Programmvereinbarungen) wird über die Spezialgesetzgebung von Bund (Bundesamt für Umwelt BAFU) und Kanton (Amt für Natur und Umwelt ANU) sichergestellt. Mittel aus der NRP werden nicht für die Grundfinanzierung eingesetzt, können aber für Projekte gemäss UP GR 2020–2023 verwendet werden, wenn diese die Förderkriterien zur NRP erfüllen. Das Parkmanagement kann, wie andere Organisationen, Unternehmen oder Gemeinden auch, Anträge im Rahmen der NRP stellen.

Gemäss WEB 2014 strebt die Bündner Regierung eine Stärkung der sektoralpolitischen Koordination auf strategischer, operativer und Projektebene an. Diese verstärkte Koordination dient der Erhöhung von Effizienz und Effektivität staatlicher Massnahmen, insbesondere auch zur Wirtschaftsentwicklung. Zur Abstimmung von sektoralpolitischen Massnahmen

mit strategischen Zielen der Wirtschaftsentwicklung stehen folgende Massnahmen und Prozesse im Vordergrund:

- Management von Landreserven und Arealen für die Ansiedlung von Industrie-, Tourismus- und Dienstleistungsbetrieben durch Förderung einer regional abgestimmten, aktiven Bodenpolitik der Gemeinden.
- Verbesserung der Vermarktungsfähigkeit und der Wertschöpfungsketten des Tourismus sowie der Agrar-, Ernährungs- und Forstwirtschaft. Zwischen den sektoralpolitisch orientierten Förderinstrumenten mit wesentlichen Schnittstellen (z.B. Projekte zur Regionalen Entwicklung PRE) sind, sofern möglich, Synergien zu nutzen.
- Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Weiterentwicklung der Energiewirtschaft unter besonderer Berücksichtigung von regionalen Wertschöpfungspotenzialen.
- Förderung des Arbeitsmarktangebots von qualifizierten Fachkräften (insbesondere MINT-Fachkräfte) durch die Stärkung und nachfrageorientierte Ausrichtung des kantonalen Aus- und Weiterbildungsangebots sowie Förderung der Forschungsinstitute.
- Verstärkter Einbezug der Zielsetzungen der NRP in die kantonale Raumordnungspolitik sowie in geplante Richtplanrevisionen und nachfolgende Planungsverfahren auf allen Ebenen. Im Vordergrund stehen insbesondere ein kantonales Arbeitszonenmanagement und vergleichbare regionale Ansätze. Auch das Instrumentarium der Landwirtschaftlichen Planung ist insbesondere bei grösseren Infrastrukturprojekten aktiv zu berücksichtigen.
- Steuer- und bildungspolitische Anpassung zur Förderung von national und international wettbewerbsfähigen Wohn-, Zweitwohn- und Alterswohnstandorten.

Die komplexeste Herausforderung der sektoralpolitischen Abstimmung von Massnahmen des UP GR 2020–2023 besteht in der Koordination der Raumentwicklungspolitik und den Zielsetzungen zur Wirtschaftsentwicklung auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene. Für die Verbesserung der Abstimmung dieser Politikbereiche sieht der Kanton Graubünden drei Koordinationsebenen vor (siehe Abbildung 9):

- *Strategische Ebene:* Die strategischen Ziele der Grundlagendokumente für Raum- und Wirtschaftsentwicklung werden aufeinander abgestimmt. Diese Abstimmung erfolgt während des Erarbeitungsprozesses der jeweiligen Dokumente.
- *Operative Ebene:* Im Rahmen der Richtplanung und deren Instrumente werden räumliche Entwicklungsziele behördenverbindlich festgelegt. Mit der Entwicklung der rSES wird angestrebt, dass für die Wirtschaftsentwicklung operative, auf die Ziele der Raum-

entwicklung abgestimmte Entwicklungsvorstellungen auf regionaler Ebene entwickelt werden.

- *Projektebene:* Die Abstimmung zwischen Raum- und Wirtschaftsentwicklung wird grundeigentümer- bzw. marktteilnehmerverbindlich vorgenommen. Der Abstimmungsaufwand auf dieser Ebene ist geringer, je besser die Voraussetzungen zur Koordination auf den übergeordneten Ebenen sind.

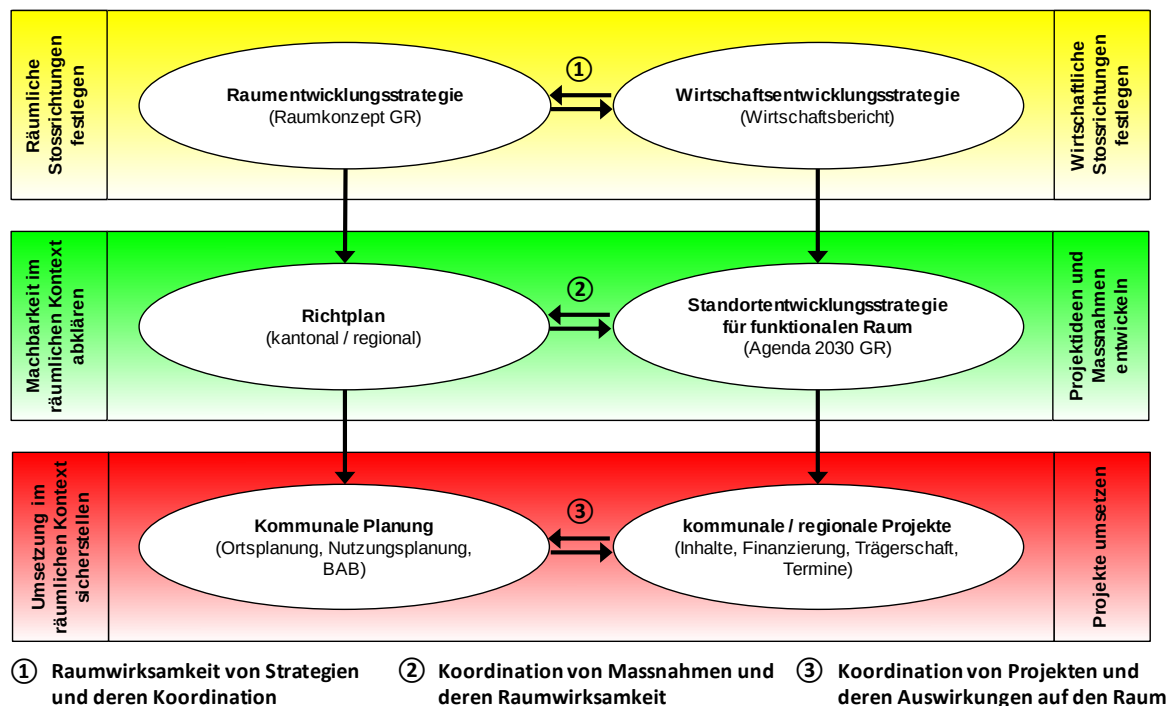


Abbildung 9: 3-Ebenen-Schema der Abstimmung zwischen Raum- und Wirtschaftsentwicklung Kanton Graubünden (Quelle: AWT, 2014)

Mit der engen Abstimmung zwischen der Raum- und der Wirtschaftsentwicklung wird die Koordination aller übrigen raumwirksamen Sektoralpolitiken gleichsam verbessert. Die Zielsetzungen dieser Sektoralpolitiken müssen in die Raumentwicklungspolitik einbezogen werden. Die Leitlinien für Zielsystemhierarchien und zur materiellen Abwägung bei Zielkonflikten liegen durch die Koordinationsprozesse zwischen Wirtschafts- und Raumentwicklungsprozess vor und sind koordinative Elemente auf allen drei Ebenen.

6.2 Abstimmung mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Die NRP-finanzierten Massnahmen zur Stärkung der kantonal und international grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden im UP GR 2020–2023 mit bestehenden Instrumenten und Prozesse fortgeführt.

Die Umsetzung der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit erfolgt mittels nationaler und interkantonaler Instrumente. Auf nationaler Ebene wird insbesondere die Zusammenarbeit mit Innosuisse zur Unterstützung von Massnahmen im Förderschwerpunkt «Wertschöpfungssystem Industrie» verstärkt. Auf interkantonomer Ebene wird nebst Kooperationen mit diversen Kantonen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen wie Tourismus und Industrie die Zusammenarbeit in folgenden Gremien fortgeführt und bedarfsgerecht intensiviert:

- *Kantonsübergreifendes NRP-Umsetzungsprogramm San Gottardo (PSG)*: Die Aktivitäten des Kantons Graubünden für das PSG werden intensiviert, insbesondere auf operativer Ebene.
- *RIS-Ost*: Der Kanton Graubünden beteiligt sich aktiv an bestehenden kantonsübergreifenden Initiativen zur Umsetzung des Regionalen Innovationssystems RIS-Ost und engagiert sich stark für ergänzende Innovationsfördermassnahmen wie Technologietransferleistungen mit interkantonalem Wirkungsbereich.
- *Nationaler Innovationspark / Switzerland Innovation*: Die bestehenden Bestrebungen des Kantons Graubünden, Möglichkeiten zu klären und Konzepte zu entwickeln, in welcher Form Graubünden am nationalen Innovationspark mitwirken kann, werden fortgesetzt.
- *Forschungsplatz Davos*: Der Kanton Graubünden engagiert sich im Rahmen der Innovationsstrategie für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen ETH/UZH und dem Forschungsplatz Davos hinsichtlich Aufbau von Zentren mit internationaler Strahlkraft und damit verbunden mit einer Ausweitung der Forschungs- und Bildungsangebote.
- Bedarfsweise wird geprüft, ob andere Instrumente der interkantonalen Zusammenarbeit wirtschaftliche Chancen eröffnen und einen Beitrag zur Zielerreichung des UP GR 2020–2023 leisten.

Die internationale grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist für die Bildung von Netzwerken und die Wettbewerbsfähigkeit von Grenzregionen von zentraler Bedeutung. Der Kanton Graubünden wird verstärkt an Initiativen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaft partizipieren. In erster Linie soll diese Zusammenarbeit mit bereits bestehenden und bewährten Instrumenten der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit, namentlich den INTERREG-Programmen vorangetrieben werden.

6.3 Abstimmung mit der kantonalen Fachstelle Nachhaltigkeit

Vorbemerkung: Der Kanton Graubünden kennt keine kantonale Fachstelle Nachhaltigkeit. Das Amt für Raumentwicklung Graubünden ist als Ansprechstelle für Nachhaltigkeit dementsprechend mit dieser Aufgabe betraut.

Der Kanton Graubünden strebt mit dem UP GR 2020–2023 einen relevanten Beitrag an die nachhaltige Entwicklung an. Hierzu richtet er sein Umsetzungsprogramm an den kantonalen Steuerungsinstrumenten für eine nachhaltige Entwicklung aus (siehe Kapitel 4.7).

Auf Projektebene wird mittels Selektionskriterien die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit gewährleistet. Die Projektselektion wird hierfür kohärent zu den kantonalen Steuerungsinstrumenten und unter Vermeidung von Doppelspurigkeiten zu bestehenden Bestimmungen und Instrumenten operationalisiert. Entscheidende Bedeutung wird der Konformität mit den entsprechenden Gesetzesbestimmungen und Vollzugsrichtlinien in den Planungs- und Bewilligungsverfahren beigemessen.

6.4 Einbezug regionaler Akteure und Organisationen

Der vielfach kleinstrukturierte Kanton Graubünden bringt mit gezielten Reformen den Einbezug und die Stärkung regionaler Akteure und Organisationen erfolgreich voran. Mit der laufenden Strukturreform (Gemeindefusionen; 1974: 220 Gemeinden, 2019: 106 Gemeinden) wird die kommunale Handlungsfähigkeit langfristig optimiert. Die auf 2016 in Kraft getretene Gebietsreform hat die regionale Zwischenebene neu strukturiert (39 Kreise, 14 Regionalverbände und 11 Bezirke neu zusammengefasst in 11 Regionen). Bei der Reorganisation der Tourismusstrukturen wurden aus 92 Tourismusorganisationen (Verkehrsvereine) 15 Tourismusdestinationen (Destinationen und Regionale Tourismusorganisationen) gebildet. Weitere Entwicklungsträger in den Regionen sind Unternehmensgruppen, Verbände, Organisationen und projektspezifisch gebildete, private und öffentliche Projektträger oder Akteure.

Der Einbezug dieser Akteure erfolgt über eine direkte Beteiligung an den Planungs- und Vollzugsprozessen, etwa des Raumkonzeptes Graubünden, der rSES (siehe Kapitel 2.4.3) oder an den Förderprogrammen von Bund und Kantonen zur Regional- und Tourismusentwicklung. Diese Instrumente haben auch die Funktion des Wissenstransfers in Fragen regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Durch Eigeninitiative und konkrete Projekte können sich die Akteure aktiv in die NRP und weitere Programme mit Fördermassnahmen einbringen.

Der Kanton weist insbesondere auch in wirtschaftlicher Hinsicht unterschiedliche Teilräume auf. Daher haben die Kantonsverfassung im Artikel 84 die aktive Wirtschaftsförderung bzw. die wirtschaftliche Entwicklung als eigenständige Aufgaben festgesetzt, die sowohl auf kantonomer wie auch kommunaler Stufe wahrzunehmen sind. Die Gemeinden können diese Aufgaben an die Region auslagern.

Für Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsentwicklung ist eine regionale Verankerung mit spezialisierten Akteuren (d.h. Regionalmanagement, Regionalentwickler) grundsätzlich sinnvoll und wichtig. Die regionale Ebene wurde daher bei der Umsetzung der NRP seit 2008 mit personellen Ressourcen und finanziellen Mitteln für ein NRP-spezifisches Regio-

nalmanagement (RM) in den Entwicklungsprozess einbezogen. Seither wurden die Strukturen, das Aufgabenverständnis und der Einsatz der Regionalentwicklungsstellen stets unter engem Einbezug der Regionen angepasst, zuletzt mit der Erarbeitung des Konzepts «Regionalmanagement Graubünden 2016+», welches die Grundlage für die aktuellen Strukturen darstellt. Insbesondere die Entwicklung der rSES hat dann auch gezeigt, dass sich die personellen und strukturellen Voraussetzungen noch nicht überall als ausreichend entwickelt erwiesen, einen wirkungsvollen Ansatz umzusetzen. Das Regionalmanagement wird von der zuständigen kantonalen Fachstelle regelmässig evaluiert. Mit Blick auf die nächste NRP-Umsetzungsperiode wurden deshalb die Stärken und Schwächen des bestehenden Modells unter Einbezug von Vertretern der Regionen und der Politik sehr intensiv und kritisch überprüft. Diese detaillierte Erhebung zeigte auch auf, dass zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität des Regionalmanagements die Organisationsstrukturen nicht als losgelöster, einzelner Faktor betrachtet und allenfalls optimiert werden können. Das Regionalmanagement spielt sich vielmehr in einem komplexen und langfristig ausgerichteten System zwischen regionalen Akteuren, derer Strategie- und Konsensfähigkeit und den individuellen Kompetenzen der Regionalentwickler ab. Basierend auf den Erfahrungen der ersten beiden NRP-Umsetzungsperioden und den Erkenntnissen aus der Evaluation und in Abwägung der verschiedenen Interessen soll das Regionalmanagement ein wesentlicher Bestandteil des NRP-Umsetzungsprogrammes in Graubünden bleiben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die aktuelle Überprüfung zu einer Neuausrichtung und deshalb auch zu angepassten Strukturen des Regionalmanagements führt.

Die Organisation bzw. die Konzeption des RM kann aufgrund der in Bearbeitung stehenden Überprüfung der RM-Strukturen und der möglichen unterschiedlichen Ansätze noch nicht ausreichend verbindlich festgelegt werden. Sie hängt dabei insbesondere auch von der Verfügbarkeit der Mittel von Kanton und Bund und von der Nachfrage der Gemeinden und Regionen nach diesen flankierenden Massnahmen im Sinne einer Dienstleistung für die Gemeinden ab.

6.5 Projektselektion: Prozess und Vergabekriterien, Nachhaltigkeitsbeurteilung

Das AWT und die regionalen Akteure sind die wesentlichen Treiber zur Umsetzung des UP GR 2020–2023. Aus einer kantonalen Optik ist zu unterscheiden zwischen:

- Top-Down-Projekten, die das AWT in Eigenregie initiiert und mit regionalen Akteuren oder einzelnen Projektträgern umsetzt (Vorhaben mit Signalwirkung und Projekte von kantonaler Bedeutung).
- Bottom-Up-Projekten, die von regionalen Akteuren oder einzelnen Projektträgern identifiziert, formuliert und nach Genehmigung der Projektanträge umgesetzt werden. Diese Projekte werden durch das AWT beurteilt und begleitet.

Der Kanton entscheidet über Projekte, die der Konkretisierung und Realisierung des UP GR 2020–2023 dienen. Regionale Akteure und das Regionalmanagement oder andere relevante Akteure (Tourismusorganisationen, Gewerbeverbände, Unternehmenszusammenschlüsse, Parkmanagement etc.) stellen Anträge an das AWT. Aus der engen Abstimmung zwischen AWT, den Regionen und dem Regionalmanagement oder anderen Akteuren gehen im Idealfall gemeinsam identifizierte Projekte hervor.

Im UP GR 2020–2023 werden geeignete Massnahmen zur Erreichung der Programmziele festgehalten. Die konkreten Projektinhalte sind im Einzelfall auszuarbeiten und zu beurteilen. Dabei sind die Zuständigkeiten und Kompetenzregelungen und Planungshoheiten auf allen Stufen (Projektträger, Gemeinden, Regionen, Kanton usw.) zu berücksichtigen.

Für die Beurteilung von Projekten durch das AWT sollen die Kriterien aus Tabelle 5 gelten, wobei zwischen Infrastruktur- und Strukturförderprojekten unterschieden wird.

Je besser diese Kriterien (kumulativ) erfüllt sind bzw. je höher die realistisch zu erwartende Wirkung ist, desto eher und umfangreicher wird ein Projekt unterstützt. Hierdurch soll bei Mittelknappheit sichergestellt werden, dass tendenziell wenige grössere Projekte mit insgesamt höherer Wirkung unterstützt werden als viele kleinere Projekte mit eher geringer Wirkung.

Nebst der Übereinstimmung mit den Grundsätzen der nachhaltigen Raumentwicklung sind die Schnittstellen zur Schaffung allfällig erforderlicher Bewilligungsvoraussetzungen für die Umsetzung des Projektes aufzuzeigen und mit den beteiligten Stellen abzustimmen.

Projekthalte und Wirkung	
1.	Das Projekt entspricht der Strategie und den Prioritäten des Umsetzungsprogramms.
2.	Das Projekt passt sich in eine funktional stimmig abgegrenzte Region gut ein und entspricht der strategischen Positionierung der Region bzw. stärkt diese.
3.	* Das Projekt ist in ein Wertschöpfungssystem integriert und verleiht vor- oder nachgelagerten Unternehmen und anderen Akteuren Dynamik.
4.	Das Projekt bezweckt die Stärkung von Innovation, unternehmerischem Denken und Handeln sowie der Wertschöpfung in exportorientierten Wertschöpfungssystemen.
5.	Das Projekt ist nachhaltig, d.h. es verspricht wirtschaftlichen Nutzen (inkl. während der Betriebszeit) unter Berücksichtigung der ökologischen und sozialen Aspekte und im Sinne der Zielsetzungen der NRP.
6.	* Das Projekt trägt zur Verbreitung einer positiven Atmosphäre und zu einer Mentalität bei, welche das Erkennen von Chancen und das Eingehen unternehmerischer Risiken erleichtert.
7.	* Das Projekt trägt dazu bei, dass notwendige strukturelle Reformen ausgelöst werden.
8.	* Das Projekt trägt zur Stärkung eines regionalen Zentrums bei.
9.	* Das Projekt beinhaltet die Kooperation unter verschiedenen Regionen sowie zwischen Regionen und Agglomerationen.
Umsetzung	
10.	Das Projekt kann nach einer Anfangsunterstützung durch Bund und Kanton weitestgehend durch regionale Mittel finanziert werden.
11.	* Das Projekt verfügt im jeweiligen Kontext über eine kritische Grösse, welche eine bedeutende regionalwirtschaftliche Wirkung als realistisch erscheinen lässt.
12.	Das Projekt wird durch die regionale Wirtschaft bzw. durch Unternehmen mitgetragen.
13.	* Das Projekt verfügt über die notwendigen personellen Ressourcen mit entsprechenden inhaltlichen und methodischen Kompetenzen und finanziellen Mitteln.
14.	Das Projekt ist mit den planungsrechtlichen Vorgaben vereinbar oder eine entsprechende Revision der Planungsinstrumente ist voraussichtlich möglich,

* müssen nicht kumulativ erfüllt sein

Tabelle 5: Selektionskriterien auf Projektebene (Quelle: AWT, 2019)

6.6 Controlling im Kanton

Der Kanton Graubünden führt für die NPR ein Controlling, welches den effizienten und effektiven Mitteleinsatz sicherstellen soll. Bereits eingeführte und bewährte Controllinginstrumente werden weiterverwendet.

Auf Programmebene wird ein stärker «Output-orientiertes» Controlling angestrebt. Die hierfür benötigten Datengrundlagen bzw. Auswertungen werden unter Verwendung der Wirkungsmodelle gemeinsam mit dem SECO festgelegt.

Auf Projektebene ermöglichen spezifische Grundlagen (Richtlinien für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen, interne Checklisten und Entscheidungsgrundlagen) eine effiziente Gesuchprüfung. Förderfälle können in dem vom SECO den Kantonen vorgegebenen Controllingsystem CHMOS sowie in einer eigenen Datenbank (kantonsinternes Controlling) erfasst werden. Auswertungen über Projekte, finanzielle Verpflichtungen sowie vereinbarte Auflagen werden zu jedem Zeitpunkt sichergestellt. Alle Förderfälle werden in einer zentralen Ablage systematisch erfasst.

Umsetzungsstände, feststellbare Wirkungen und wichtige Erkenntnisse werden in den Jahresberichten und in den laufenden Projektdossier festgehalten. Eine summarische Beurteilung aller Projekte ist vorgesehen. Ein einfaches Klassensystem (z.B. Erwartungen erfüllt / nicht erfüllt oder Benotung 1 – 6) zeigt den Umsetzungsstand und Erfüllungsgrad auf. Ex-post-Betrachtungen auf Projektebene werden nicht vorgenommen.

Die jährliche Berichterstattung an den Bund (gemäss BGR Art. 16) besteht aus den folgenden Elementen:

- Jährlicher, summarischer Bericht von maximal zehn Seiten, welcher sowohl für kantonsinterne Zwecke dient als auch gegenüber dem Bund den Umsetzungsstand der einzelnen Projekte aufzeigt.
- Jährliche Zusammenstellung aller durch den Kanton verwalteten Projekte, welche Basis für die Abrechnung zwischen Bund und Kanton (Verordnung über die Regionalpolitik; Controllingsystem CHMOS) bilden.
- Jährliches Gespräch mit den Verantwortlichen des Bundes zur gegenseitigen Information und gemeinsamen Festlegung des Umsetzungsstandes auf Basis der Programmvereinbarung UP GR 2020–2023.

Dem Bund wird jederzeit Einsichtsrecht in alle Projektdossiers und die internen Controlling-Instrumente gewährt. Die Zusammenarbeit mit dem Bund soll von Transparenz und gegenseitigem Vertrauen geprägt sein.

Das UP GR 2020–2023 setzt eine hohe Flexibilität in der Umsetzung voraus. Sofern Anpassungen notwendig sind bzw. Interpretationsspielräume geklärt werden müssen, geschieht dies frühestmöglich und in partnerschaftlichem Verhältnis mit dem SECO. Offene Punkte oder entstandene Probleme werden spätestens am jährlichen Gespräch mit dem SECO geklärt.

7 Antrag NRP-Förderbeitrag 2020–2023

Dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO werden für die Massnahmen des UP GR 2020–2023 im Zeitraum 2020 bis 2023 (4 Jahre) zusammenfassend folgende Mittel beantragt:

⇒ **CHF 11.3 Millionen Franken** in Form von **à fonds perdu-Beiträgen**

davon kantonal 9.5 Millionen Franken

davon interkantonal 1.8 Millionen Franken
und international

⇒ **22.0 Millionen Franken** in Form von **Darlehen**

Ergänzende Erläuterungen:

Die à fonds perdu-Beiträge des Kantons und des Bundes für das interkantonale NRP-Umsetzungsprogramm San Gottardo 2020–2023 werden in einem separaten Umsetzungsprogramm für die Periode ausgewiesen.

Unter Berücksichtigung der Schnittstellen mit dem UP GR 2020–2023 können der Bund und der Kanton Graubünden im Rahmen einer separaten Programmgrundlage die Umsetzung von **NRP-Pilotmassnahmen für die Berggebiete** (Berggebietsprogramm) unterstützen. Die à fonds perdu-Beiträge werden im Rahmen einer separaten Grundlage und Vereinbarung geregelt.

Die Beiträge für Interreg A-Programme Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein sowie Italien-Schweiz, werden im Rahmen separater Vereinbarungen geregelt.

Quellenverzeichnis

Amt für Raumentwicklung Graubünden (2008): Nachhaltigkeitsbeurteilung für Projekte der Richtplanung und der Neuen Regionalpolitik. Handbuch zur Durchführung einer Nachhaltigkeitsbeurteilung. Chur.

Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) (2012): Schlussbericht über die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik 2008–2011 im Kanton Graubünden. AWT: Chur.

BAK Basel Economics (2010): Wertschöpfung im Kanton Graubünden. Entwicklung von Regionen und Branchen 1990 bis 2013. Basel.

Bundesamt für Raumentwicklung (2015): www.are.admin.ch, Zugriff vom 23.02.2015

Bundesamt für Raumentwicklung (2012): Wirtschaftsförderung und Nachhaltige Entwicklung in den Kantonen. Bestandsaufnahme und Empfehlungen. Bern

Cartwright, J. und Kronthaler, F. (2008): Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens (= HTW Chur 2008). Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW, Chur.

Georg Tobler, Büro für Stadt- und Agglomerationsentwicklung (2013): Herausforderungen des Kantons Graubünden Trends und ihre Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung (= Bericht Tobler 2013). Amt für Raumentwicklung Graubünden, Chur.

Regierung des Kantons Graubünden (2003): Bericht Aussenbeziehungen des Kantons Graubünden, Botschaft an den Grossen Rat vom 2. September 2003.

Regierung des Kantons Graubünden (2014): Bericht Wirtschaftsentwicklung im Kanton Graubünden (kurz Wirtschaftsentwicklungsbericht = WEB 2014). Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5/2014–2015, S. 259-338, Chur.

Regierung des Kantons Graubünden (2011): Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2013 – 2016. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 11/2011–2012, S. 1255-1355, Chur.

Scherer, R. und Zumbusch, K. (2012): Wirkungsmonitoring für die NRP-Umsetzung im Kanton Graubünden (= IDT-HSG 2012). IDT-HSG, St. Gallen.

Schweizerischer Bundesrat (2015): Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik. Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie. WBF: Bern.

Wirtschaftsforum Graubünden (2004): Wirtschaftsleitbild Graubünden 2010. Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, Chur (= WLB 2004).