

regioS 10/15

Erfahrungen in Regionen und Projekten:

Die peripheren Räume bleiben eine besondere Herausforderung

Mit dem Paradigmenwechsel vom Investitionshilfegesetz (IHG) zur Neuen Regionalpolitik (NRP) rückte die klassische Infrastrukturförderung bekanntlich in den Hintergrund. Der Fokus richtete sich auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, auf Unternehmertum, Wertschöpfung und Innovation. Der Bund ist sich bewusst, dass damit nicht alle Probleme der schlecht erreichbaren und peripheren Räume gelöst werden können. Das Bundesgesetz über Regionalpolitik sieht deshalb die Möglichkeit vor, für periphere Gebiete eigene, massgeschneiderte Strategien zu entwickeln. Diese Hausaufgabe haben die betroffenen Kantone mittlerweile angepackt. Überdies hat der Bund mit der Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete Anfang 2015 einen wichtigen Rahmen zur Unterstützung peripherer Räume geschaffen.

Pirmin Schilliger – Luzern

Die Problematik der peripheren Räume tauchte bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren auf, etwa in den Studien des Kulturgeographen Werner Bätzing über die Bergtäler in den französisch-italienischen West- und Südalpen. Schon damals lautete die Kernfrage: «Welche Zukunft den strukturschwachen, nichttouristischen Alpentälern?» Eine messerscharfe Fallstudie, die zugleich eine literarische Annäherung ist, legte 1996 Eberhard Neubronner über das italienische Val Vogna auf der Südseite des Monte-Rosa-Massivs vor. Die Vision dessen, was bei fortschreitender Entwicklung solchen Räumen droht, beschreibt er kurz und lakonisch: «Die Wildnis rückt vor, zuerst kommt der Ginster. Dunkler Wald macht sich breit. Irgendwann wird das Val Vogna wieder zum Schwarzen Tal.» Täler und Seitentäler, die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts allmählich entleeren, gibt es auch in der Schweiz. Manche Berggemeinde kann zwar über die Jahrzehnte, dank IHG, Finanzausgleich und weiteren Subventionen, zumindest ihre Infrastrukturen einigermaßen intakt halten, ohne aber damit den Schrumpfungsprozess wirklich bremsen zu können.

Das ETH Studio Basel warf im 2006 veröffentlichten Buch «Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait» provokativ die Frage auf, ob es nicht besser wäre, die Fördermittel zu stoppen und bestimmte Gebiete ihrem Schicksal zu überlassen. Der Begriff der «alpinen Brache», der schon bei Bätzing auftauchte, machte die Runde. Wenig später rückte mit dem Paradigmenwechsel vom IHG zur Neuen Regionalpolitik (NRP) die klassische Infrastrukturförderung durch den Bund in den Hintergrund. Der Bund ist sich bewusst, dass mit der Neuausrichtung nicht alle Probleme der peripheren Räume gelöst werden können. Nehmerkantone können für die Unterstützung von Basisinfrastruktur jedoch Mittel aus dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) nutzen. Das Bundesgesetz über Regionalpolitik sieht ausserdem die Möglichkeit vor, dass die Erarbeitung massgeschneiderter Strategien für periphere Gebiete mit Mitteln aus der NRP gefördert werden kann.

Potenziale gibt es überall

Der Kanton Graubünden nahm dieses Angebot als Erster wahr. Eine Studie im Auftrag des Amtes für Wirtschaft und Tourismus identifizierte und klassifizierte die potenzialarmen Gebiete nach einheitlichen Kriterien. In 15 Räumen mit 23 Gemeinden wurde das wirtschaftliche Überleben als «akut gefährdet» betrachtet, bei rund 70 weiteren Gemeinden wurde die Situation als «eher kritisch»

beurteilt. Zudem wurden Grundlagen erarbeitet, die 2009 in das Entwicklungskonzept «Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen» mündeten. Deren Veröffentlichung zeigte deutlich, wie heikel die Bezeichnung potenzialarmer Räume ist. Keine Gemeinde ist darüber erfreut, als potenzialarm eingestuft zu werden, zumal dies – wie allgemein befürchtet wurde – finanzielle Konsequenzen haben könnte. Die Studie förderte allerdings eine wichtige Erkenntnis zu Tage: Potenzialarme Räume im strengen Sinne gibt es nicht. Die am dünnsten besiedelten Gebiete mögen zwar arm an Humanressourcen sein, doch sie verfügen in Graubünden fast flächendeckend über reiche Natur- und Landschaftswerte. Zumindest gibt es überall Wald, Wasser, Wind, Luft, Berge usw. und damit Heidelbeeren, Wildheu, Holz und andere erneuerbare Ressourcen. Es mangelt jedoch an Akteuren, die willens und fähig wären, dieses Potenzial in Wert zu setzen und zu nutzen. Die Analyse in Graubünden zeigte weiter: Um die wirtschaftliche Abwärtsspirale in gefährdeten und kritischen Gebieten zu durchbrechen, bedarf es zusätzlicher regionalpolitischer Massnahmen – sozusagen eines Sonderprogramms NRP.

Zur Aktivierung der wertschöpfungsrelevanten Potenziale in den peripheren Räumen schlug das Entwicklungskonzept drei Szenarien vor: eine Trendumkehr – vom Niedergang zurück zum Wachstum –, einen Trendstopp – eine wirtschaftliche Stabilisierung – und ein geordneter Rückzug und damit eine allmähliche Aufgabe der Besiedlung. Mit letzterem stach die Bündner Regierung politisch in ein Wespennest. Es hagelte Vorstösse im Bündner Kantonsparlament, und entrüstete Parlamentarierinnen und Parlamentarier reklamierten, das Prinzip der Gleichbehandlung von Gemeinden werde verletzt. Die Bündner Regierung sprach sich daraufhin dafür aus, zusammen mit sämtlichen Gemeinden und Regionen weiterhin eine flächendeckende Besiedlung des Kantons anzustreben. Es zeigte sich allerdings, dass die Umsetzung nicht einfach ist, obwohl der Kanton im ersten NRP-Umsetzungsprogramm 2008–2011 bereits Mittel für allfällige Pilotprojekte in potenzialarmen Räumen reserviert hatte. Parallel zu den Arbeiten im Kanton Graubünden hat der Kanton Uri seine potenzialarmen Räume nach derselben Methode definiert.

Entwicklungsstrategie des Kantons Wallis

Der Grundlagenbericht war trotzdem nicht nutzlos. Vielmehr erbrachte der Kanton Graubünden damit eine Pionierleistung, die als Leitfaden für einen konstruktiven Umgang mit Schrumpfungsprozessen für die anderen Bergkantone wegweisend wurde. Die im September 2011 vom Walliser Staatsrat verabschiedete «Entwicklungsstrategie des Kantons Wallis für die Gemeinden mit spezifischen Problemstellungen des Berggebietes und des ländlichen Raums» etwa basiert auf einer wissenschaftlichen Studie der Universitäten Genf und Zürich, die nach sehr ähnlichen Kriterien 42 Berggemeinden mit grossen sozioökonomischen und demografischen Herausforderungen identifizierte. Für deren Entwicklung empfahl der Kanton, in Infrastrukturen und multifunktionale Dienstleistungen zu investieren und eine diversifizierte Wirtschaft anzustreben. Die betroffenen Gemeinden wurden aufgefordert, eine eigene Vision und einen Massnahmenplan zu entwickeln. «Diese ideellen und planerischen Vorarbeiten sind nun eine Grundvoraussetzung, um weitere Hilfen beim Kanton anfordern zu können», sagt Werner Zenhäusern, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Dienststelle für Raumentwicklung (DWE). Speziell fördert der Kanton darüber hinaus Basisinfrastrukturen und den privaten Wohnungsbau, was nicht Teil der nationalen NRP ist. Für den Bau, die Renovation oder den Kauf von Erstwohnungen gewährt der Kanton in den strukturschwächsten Gemeinden À-fonds-perdu-Beiträge in der Höhe von 6 Prozent der Investitionskosten, bei Renovationen in alten Dorfteilen gar von 10 Prozent. Der Kanton hat dazu im Jahr 2013 Subventionen in der Höhe von rund 470 000 Franken aus eigenen kantonalen Mitteln gesprochen. Die Wohnbauförderung bringt wohl in bestimmten Fällen eine gewisse finanzielle Entlastung. Das Ziel, die dezentrale Besiedlung des Kantons zu erhalten, lässt sich allein damit nicht sichern. «Viel wichtiger ist es, dass jede Gemeinde ihre besonderen Potenziale identifiziert und eine eigene Entwicklungsstrategie erarbeitet», so Zenhäusern. «Weitere Fördermassnahmen für strukturschwache Berggemeinden über andere politische Instrumente als die NRP und zusätzliche finanzielle Mittel wären zwar dringend notwendig. Aufgrund der finanziellen Situation sind diese aber zurzeit kaum mehrheitsfähig.»

Vorzeigebeispiele als Inspirationsquelle

Im Frühjahr 2014 hat der Kanton Tessin sein «Programma di sviluppo per le zone a basso potenziale» vorgelegt. Eingeflossen sind auch in diesem Fall viele Anstösse aus dem Bündner Grundlagendokument, etwa der Grundsatz, dass selbst die potenzielschwächsten Räume noch über

ein beträchtliches Entwicklungspotenzial verfügen. Eine vom Kanton Tessin in Auftrag gegebene Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung IRE der Università della Svizzera italiana (USI) identifizierte fünf potenzialarme Räume, nämlich das Centovalli, das Onsernonetal, das Verzascatal, das Bleniotal und das obere Maggiatal. Die Leventina wurde als wirtschaftlich besonders gefährdete Region eingestuft. Um in den peripheren Gebieten eigene Visionen zu entwickeln und die Eigeninitiative für die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln, empfiehlt der Kanton jene Vorzeigebispiele, die die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) in einer Studie ausführlich beschreibt, als Wissensbasis und Inspirationsquelle – so unter anderem die Beispiele Val Lumnezia (GR), Toggenburg (SG), Val d’Anniviers (VS), Pays-d’Enhaut (VD) und Val de Travers (NE). Gemeinsam ist diesen Regionen, dass sie nach einer längeren Phase des Niedergangs in den letzten zwei Jahrzehnten eine erfolgreiche wirtschaftliche Wiederbelebung erreichen konnten. Nach ähnlichem Muster sollen dazu die Akteure im Tessin im Rahmen der NRP für die eigene Region einen lokalen Masterplan für die wirtschaftliche Entwicklung ausarbeiten und im Laufe der nächsten fünfzehn Jahre umsetzen. Bis heute wurden drei Masterpläne und ein Pilotprojekt schon in Gang gesetzt. Mit ihnen will der Kanton den potenzialarmen Regionen ermöglichen, sich neu zu positionieren und konkrete Projekte für die mittel- und langfristige Entwicklung der Region zu verwirklichen.

Eine nationale Strategie

Mittlerweile stehen das Berggebiet und die ländlichen Räume auch beim Bund wieder stärker im Fokus. Grund dafür ist eine im Herbst 2011 eingereichte Motion. Der inzwischen zurückgetretene Bündner Ständerat Theo Maissen forderte den Bundesrat damit auf, eine nationale Strategie für die Berggebiete und ländlichen Räume zu entwickeln. Maissen argumentierte, die Berggebietspolitik der Schweiz habe seit Inkrafttreten der NRP im Jahre 2008 ihren integrativen Charakter weitgehend verloren. Als ersten Schritt zur Umsetzung der Motion erteilte das SECO einem Expertenteam unter Leitung von Heike Mayer, Professorin am Geographischen Institut der Universität Bern, ein Mandat zur Erarbeitung eines Grundlagenberichts für eine Politik des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume. Gleichzeitig nahm das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Arbeiten für eine umfassende Politik des ländlichen Raumes auf. Die beiden Vorarbeiten sind in einem zweiten Schritt vom Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und dem UVEK zur «Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete» (P-LRB) zusammengeführt worden, die der Bundesrat Anfang 2015 verabschiedet hat. Gleichzeitig veröffentlichte der Bundesrat die «Agglomerationspolitik des Bundes 2016+». Wie die P-LRB ist diese Teil einer kohärenten Raumentwicklung Schweiz. Die P-LRB ist eine wichtige Grundlage auch für die Weichenstellung der NRP 2016+, über die der National- und der Ständerat im Sommer beziehungsweise Herbst befinden werden. So soll zum Beispiel das im Grundlagenbericht skizzierte Pilotprogramm «Handlungsräume» im Rahmen der Ausrichtung 2 der NRP umgesetzt werden. Es zielt darauf, kantonsübergreifend funktionalräumlich ausgerichtete Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung von Grossregionen zu erarbeiten. Wegweisend ist dabei unter anderem das im Jahre 2012 verabschiedete Raumkonzept Schweiz. Im Sog der funktionalen Handlungsräume sollen sich auch die peripheren ländlichen Räume entwickeln, die annähernd 40 Prozent der Landesfläche umfassen, aber bloss auf einen Bevölkerungsanteil von 3 Prozent kommen.

Unterschiedliche Definitionen

Worin zeichnen sich periphere oder potenzialarme Räume aus? Handelt es sich um jene abgelegenen Regionen, die über eine Fahrstunde von kleinen und mittleren Zentren entfernt liegen, zu weit weg, als dass sich mit einem vernünftigen Aufwand noch täglich pendeln und von einem breiter gefächerten Arbeitsplatzangebot profitieren liesse? Betroffen wären somit obere Talschaften, Seitentäler mit schlechter Erreichbarkeit und obere Hanglagen, wie sie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) auf thematischen Karten eindrücklich darstellt.

Oder sind peripher und potenzialarm jene Gebiete, deren Bevölkerung seit Jahrzehnten unaufhaltsam schwindet? Es ist ein Ansatz, wie ihn etwa die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) und die Arge Alp verfolgen. In der 2008 veröffentlichten Vergleichsstudie der Arge Alp werden «potenzialarme Räume» definiert als «Gemeinden und Gemeindegruppen, die mit Entvölkerung konfrontiert sind».

Die Kantone Graubünden und Uri wiederum haben differenzierte Kriterien zur Identifizierung potenzialarmer Räume festgelegt. Berücksichtigt werden unter anderem Bevölkerungsrückgang, Überalterung, negative Finanzkennzahlen sowie der schleichende Abbau des Service public. Oder ist letztlich die funktionale Erreichbarkeit ausschlagend, die sich weitgehend mit der Erreichbarkeit deckt? Demzufolge ist peripher einfach alles, was nicht mehr an der Nabelschnur eines prosperierenden Zentrums hängt, das innerhalb einer Autostunde erreicht werden kann.

Quellen

- Entwicklungsstrategie des Kantons Wallis für die Gemeinden mit spezifischen Problemstellungen des Berggebietes und des ländlichen Raums (2011)
- Expertenbericht zur Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume (2014); www.seco.admin.ch
- Programma di sviluppo delle zone a basso potenziale (2014); www.ti.ch/zone-basso-potenziale
- Potenzialarme Räume – Umgang mit ungenutzten Potenzialen (2008); www.gr.ch
- Potenzialarme Räume: Analyse von Fallbeispielen. Studie der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (2013); www.sab.ch
- Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete; Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz (2015); www.seco.admin.ch, www.are.admin.ch