Akademien der Wissenschaften Schweiz
Académies suisses des sciences
Accademie svizzere delle scienze
Academias svizras da las scienzas
Swiss Academies of Arts and Sciences

# Entwicklung in ländlichen Räumen und Bergregionen ohne Wachstumsperspektiven

Bericht zum ICAS-Kolloquium vom 15. Januar 2016 in Bern

*Colette Peter, Dieter Rink, Stefan Forster, Maik Hömke, Margrit Kopp, Paul Messerli, Thomas Scheurer*

## Das Wichtigste in Kürze

*Erkenntnisse:*

Fehlende Wachstumsperspektiven sind direkt oder indirekt mit demographischem Wandel verknüpft (Abwanderung, Überalterung). Dieser widerspiegelt sowohl ökonomische wie auch soziale Veränderungen.

Im schweizerischen Berggebiet (wie auch in ländlichen Regionen Europas) nimmt die Zahl der Gemeinden mit rückläufigen Bevölkerungszahlen seit 10-15 Jahren merkbar zu. Diese Tatsache wird durch Gemeindefusionen zum Teil überdeckt.

Betroffen sind in erster Linie Angebote im Bereich der Nahversorgung, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheits- und Altersversorgung sowie der Schulen. Stark tangiert ist auch der Unterhalt der technischen Infrastrukturen. Je nach Region sind auch der Tourismus und der Unterhalt touristischer Anlagen betroffen.

"Schrumpfungsprozesse" sind stark kontextabhängig und dadurch spezifisch. Es gibt keine Pauschalrezepte, wie damit umzugehen ist.

"Schrumpfungsprozesse" sind negativ besetzt und daher vielerorts ein Tabuthema. Für die Schweiz fehlt dazu noch eine gut vermittelbare, von Politik und Betroffenen akzeptierte Wortwahl.

*Herausforderungen und Lösungsansätze:*

Die Bundesstrategie für den ländlichen Raum und die Berggebiete sollte durch "Umbau-Strategien" und entsprechend differenzierte Handlungsansätze ergänzt werden.

Schrumpfungsprozesse sind komplexer als Wachstumsprozesse und daher schwieriger zu steuern.

Lösungen müssen im sozialen Umfeld ansetzen und erfordern eine partizipierende Bevölkerung sowie ein umsichtige Prozessgestaltung, welche auch die soziokulturelle Dimension berücksichtigt.

"Schrumpfung" bedeutet langfristige Umstrukturierung und ist mit erheblichen Kosten verbunden. Diese Kosten können nicht allein von den betroffenen Gemeinden getragen werden.

"Schrumpfungsgebiete" können für Grossinvestoren attraktiv sein (z.B. Bau von touristischen Resorts). Solche Entwicklungspfade schaffen in der Regel aber auch einseitige Abhängigkeiten und Klumpenrisiken.

Die Agrarpolitik und die von dieser unterstützte landwirtschaftliche Bevölkerung spielt in ländlichen Gebieten und Bergregionen eine bedeutende Rolle. Die heutige, stark auf die Fläche ausgerichtete Agrarpolitik kann die Bewältigung von "Schrumpfungsprozessen" behindern. Es braucht eine Flexibilisierung, um Landwirtschaftsbetrieben mehr Entwicklungsoptionen zu eröffnen.

Die Forschung ist gefordert, dieses Thema mit Rücksicht auf die Betroffenen subtil anzugehen und eine geeignete Definition und Wortwahl für diese Art von Entwicklungsprozessen zu vorzuschlagen.

## Anlass der Tagung

Im Kreis der Interakademischen Kommission Alpenforschung ICAS diskutieren Forschende aus unterschiedlichen Disziplinen und Vertreter aus Bundesämtern regelmässig aktuelle Trends der Berggebietsentwicklung. Eine dieser Diskussionen kam zum Schluss, dass heute Schrumpfungsprozesse in Teilen des Berggebiets Realität sind, diese aber erst zögerlich thematisiert wenn nicht sogar tabuisiert werden, und zudem fehle es an entsprechend subtilen Herangehensweisen, um damit verbundene Fragen mit den Betroffenen aufzugreifen.

Geht es um die Zukunft von Berggebieten so orientieren sich Entwicklungskonzepte in der Regel an wirtschaftlichen Zielen (z.B. Einkommensgenerierung). Dies war auch in den kürzlich erschienenen Strategiepapieren des Bundes (Seco und ARE) und der Gebirgskantone der Fall. Doch für bestimmte Bergregionen beruhen solche Szenarien auf unrealistischen Annahmen. Hier zeichnen sich Entwicklungen ab, die sowohl die Forschung wie auch die Politik auffordern, sich vermehrt mit Stagnation oder gar Rückbau zu beschäftigen. Das Nachmittagskolloquium der ICAS vom 15. Januar 2016 griff dieses Thema auf, um einerseits den Beitrag der Forschung als Wegbereiterin für neue Erkenntnisse und Ideen auszuloten, und andererseits Handlungsansätze zu diskutieren, mit welchen die komplexen Herausforderungen, die mit Stagnation oder gar Schrumpfung verbunden sind, in Zukunft angegangen werden können.

Die von Prof. Colette Peter (Hochschule Luzern) konzipierte Tagung umfasste zwei Inputreferate zu Erfahrungen mit "Schrumpfung" in Ostdeutschland (Prof. Dieter Rink, Universität Leipzig) und im Kanton Graubünden (Stefan Forster, ZHAW Wergenstein GR), ein Podium mit den Referenten, Dr. Maik Hömke (Hochschule Luzern) und Margrit Kopp (Geschäftsführerin Regionalentwicklungsverband Nidwalden & Engelberg) sowie ein Fazit von Prof. Paul Messerli.

## Erkenntnisse aus bisherigen Entwicklungen

### *Entwicklung in Ostdeutschland*

Die deutsche Einheit zog in der ehemaligen DDR grosse demographische Veränderungen nach sich. Erste Erfahrungen mit "Entleerungsgebieten" wurden in Stadtquartieren gemacht, und erst später auch in ländlichen Gebieten. Die Ausgangslage war stets Bevölkerungsrückgang mit Abwanderung und sinkender Geburtenzahl, wie auch Betriebsaufgaben mit daraufhin leerstehenden Industrie- und Wohnbauten (schrumpfende Städte). Dabei zeigte sich, dass solche Prozesse in der Regel *räumlich konzentriert* ablaufen, d.h. nicht ganze Städte oder Gebiete sondern einzelne Quartiere oder Kommunen erfassten. Sowohl EU-weit wie auch in der Schweiz haben die Gebiete mit rückläufiger Bevölkerung in den letzten 10 Jahren zugenommen (Abbildung 1; Tabelle 1).

Die öffentliche mediale Diskussion tendiert dazu, solche "Schrumpfungsprozesse" zu dramatisieren. Die Liste der Dramaturgien ist lang und reicht vom Vormarsch des Wolfs bis zu Wohnungsmärkten voller Schrottimmobilien. Dabei geht es im Wesentlichen um *Kontroll- und Werteverluste* die es abzuwenden gilt. Dennoch: In Deutschland dauerte es

bis ins Jahr 2000, bis Schrumpfung in offiziellen Dokumenten (Bericht zum wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel) erwähnt und damit als Entwicklungsprozess politisch anerkannt wurde.

In ländlichen Gebieten hat Schrumpfung vor allem verminderte Angebote in der Nahversorgung (z.B. weniger Läden), im öffentlichen Verkehr (z.B. weniger Kurse), in der Gesundheitsversorgung und Altenpflege (z.B. Ärztemangel) sowie bei den Schulen (z.B. längere Schulwege) zur Folge. Kommunen sind zudem kaum noch in der Lage, die technischen Infrastrukturen (Leitungen etc.) zu unterhalten. Ins Gewicht fallen zudem Werteverluste von nicht genutzten Gebäuden oder Parzellen.

Um Schrumpfungsprozesse anzugehen, müssen diese als langfristig *nicht mehr umkehrbare Entwicklungen* akzeptiert werden. Nur so können sich die Betroffenen ernsthaft darauf einlassen. Schrumpfungsprozesse sind komplexer als Wachstums-prozesse und daher schwieriger zu steuern und erfordern langfristig angelegte Planungen. Kernaufgaben sind dabei der kontinuierliche Umbau der Entwicklungs-politik, die Finanzierung von langfristigen Investitionen und die zweckmässige Organisation öffentlicher Dienste. Derartige Umbauprozesse sind mit zusätzlichen Kosten verbunden und können nur begrenzt lokal gesteuert werden. Daher braucht es das Engagement von Bund und Bundesländern, mit Vorteil im Rahmen einer politisch festgelegten Staats- oder Landesaufgabe.

Schrumpfungsprozesse sind langsame, *schleichende Prozesse*, deren Signale von der Bevölkerung gerne übersehen und schon gar nicht prospektiv wahrgenommen werden. In solchen Situationen lässt sich durch Zwangsmassnahmen wenig erreichen, vielmehr sind Bürgerinitiativen oder partizipative Planungen nötig, welche auf die Selbstverantwortung der Betroffenen abzielen. Der Einstieg zu Lösungen geschieht am besten anhand von konkreten Problemen. Während solche Prozesse in Städten relativ gut erforscht sind, fehlen Untersuchungen in ländlichen Räumen.

Forschungsergebnisse sind besonders als Grundlage für eine gezielte Information und für die Planung gefragt: zur Versachlichung des Diskurses zur Schrumpfung und die Verstetigung eines entsprechenden Dialogs, für die Informationen zu den Begleiterscheinungen und Folgen von Schrumpfung, zur Entwicklung von (positiven) Visionen und Handlungskonzepten, oder zu Etablierung von geeigneten Governance-Strukturen sowie Partizipations- und Beteiligungsformen. All diese Forschungsfragen könnten in einem Forschungsprogram zum "Dorfumbau" zusammengefasst werden.

*Entwicklung im Kanton Graubünden*

Im Vergleich zu Ostdeutschland ist eine offene Diskussion zu "Schrumpfungsprozessen" in der Schweiz noch kaum möglich. So ist es bezeichnend, dass die 2014 publizierte Strategie des Bundes zu den ländlichen Räumen und Berggebieten auf wirtschaftliche Ziele (z.B. Einkommensgenerierung) in diesen Räumen abzielt und sich nicht explizit mit der Bewältigung von Stagnations- oder Schrumpfungsprozessen befasst. Dies gilt ebenso für die Alpenstrategie der Gebirgskantone wie auch für die

makroregionale Strategie für den Alpenraum. Dass aber zahlreiche Gemeinden im schweizerischen Alpenraum von Schrumpfungsprozessen betroffen sind zeigen acht Beispiele aus dem Kanton Graubünden. In der Schweiz führen vor allem regionale Konzentrationsprozesse zu lokaler Schrumpfung. Die Stärkung regionaler Zentren sind ein Pfeiler der aktuellen schweizerischen Regionalpolitik, und regionale Konzentrationsprozesse eine indirekte Folge davon.

Der Kanton Graubünden hat mit der Strategie zum Umgang mit potenzialarmen Räumen (2009) Pionierarbeit geleistet. Politisch hatte diese Strategie einen schweren Stand und führte zu Konfrontationen mit betroffenen Gebieten. Es ist bis heute kaum möglich, das Thema «Schrumpfung» (oder Begriffe wie Schrumpfungsdruck, Schrumpfungsstrategie) anzusprechen; vielerorts bleibt dies noch ein Tabuthema. Die Analyse potenzialarmer Räume gab aber auch wichtige Impulse zur Auseinandersetzung mit diesen Fragen. Dabei wurde auch klar, dass sich für betroffene Gemeinden vor allem die Frage stellt, ob (noch) genug engagierte Personen zum Handeln vorhanden sind (weniger müssen immer mehr machen). Die in einer Gemeinde oder Region verfügbaren Akteure erwiesen sich als ein Schlüsselfaktor im Umgang mit "Schrumpfungsprozessen".

Die präsentierten Fallbeispiele von Gemeinden mit "Schrumpfungstendenzen" aus Graubünden zeigen weiter, dass jedes Dorf seine eigene Ausprägung hat und sich über den ganzen Kanton ein sehr heterogenes Bild ergibt, das sich auch kleinräumig wiederfindet, etwa innerhalb von fusionierten Gemeinden mit zahlreichen kleinen Dörfern oder Weilern. Diese Unterschiede gehen auf die Ausgangslage, die gesellschaftlich-politischen Machtverhältnisse, aber vor allem auch auf die vorhandenen (oder kaum noch vorhandenen) Akteure zurück.

Zudem ist oft ein kleinräumiges Nebeneinander von Gebieten mit Schrumpfungstendenzen, Stagnation oder Wachstum zu beobachten. Dies zeigt, dass Raumordnungs- und Regionalpolitik offenbar eher zufällig wirksam sind.

Um das Thema Schrumpfung im Sinne einer "konstruktiven Schrumpfung" anzugehen braucht es zuerst ehrliche Analysen der vorhandenen gesellschaftlichen Entwicklungskräfte. Dabei können (wie auch in Deutschland) die Eigentumsverhältnisse eine zentrale Rolle spielen: je mehr Eigentümer desto schwieriger sind Rückbauprozesse. Die besten Projekte und sogar dazu vorhandene Finanzen sind wirkungslos, wenn sich nicht Akteure oder Bevölkerung dafür (gemeinsam) engagieren. So gesehen entscheidet schliesslich die soziokulturelle Konstellation, ob neue Ideen als Chancen erkannt und gemeinsame Ziele verfolgt werden können.

Die schweizerische Forschung hat diese Prozesse noch kaum aufgegriffen, und entsprechend gibt es wenig Grundlagen, welche in der Praxis verwendet werden können. Fragen stellen sich etwa hinsichtlich der Wahrnehmung von "Schrumpfungsprozessen", politischer Handlungsmöglichkeiten und Instrumente oder geeigneter Methoden zur Aktivierung der Bevölkerung.

**Folgerungen: Herausforderungen und zukünftige Lösungsansätze**

Die Thematik der fehlenden wirtschaftlichen Wachstumsperspektive wird heute in der Schweiz weitgehend ausgeklammert oder tabuisiert, und wenn nicht, dann verschwindet sie in der Regel nach kurzer Zeit von der politischen Agenda. Dabei handelt es sich um Fragen, die nur langfristig und nicht von den betroffenen Gemeinden oder Regionen allein gelöst werden können, also Teil der politischen Agenda vom Bund bis zu den Gemeinden sein müsste. Ein erster wesentlicher Schritt besteht darin, eine geeignete *Begrifflichkeit* in politischen Dokumenten zu verankern. Ein überzeugender Vorschlag für die Schweiz liegt noch nicht vor. Die Einführung von Begriffen wie "alpine Brache" oder "potenzialarme Räume" führte eher zu Abwehrreaktionen, ein Begriff wie demographischer Wandel ist hingegen zu unspezifisch. Da dies in Deutschland mit dem Begriff "Schrumpfung" gelang, könnte dies auch für die Schweiz ein Versuch wert sein. Dabei ist wesentlich, dass "Schrumpfung" (oder ein analoger Begriff) als Prozess klar umrissen werden muss und nicht mit Gegen- oder Vermeidungsstrategien, sondern mit Gestaltungsstrategien verknüpft wird.

Um "Schrumpfungsprozesse" anzugehen, müssen diese als langfristig *nicht mehr umkehrbare Entwicklungen* akzeptiert werden. Nur so können sich die Betroffenen konsequent auf eine Umgestaltung einlassen. Dies ist zum Beispiel bei Gemeinden der Fall, die aufgrund des Klimawandels und der sich ändernden touristischen Bedürfnisse und Ströme vor einem unumkehrbaren Wandel bis hin zu Schrumpfung stehen. Schrumpfungsprozesse sind komplexer als Wachstumsprozesse und daher schwieriger zu steuern und erfordern langfristig angelegte Planungen. Kernaufgaben sind dabei der kontinuierliche Umbau der Entwicklungspolitik, die Finanzierung von ~~n~~ötigen Investitionen und die zweckmässige Organisation öffentlicher Dienste. Der Prozessgestaltung und dem Einbezug der Betroffenen kommt dabei eine hohe Bedeutung zu. Derartige Umbauprozesse sind mit zusätzlichen Kosten verbunden und können nur begrenzt lokal gesteuert werden. Daher braucht es das Engagement von Bund und Kantonen (bzw. Bundesländern), mit Vorteil im Rahmen einer politisch festgelegten Staats- oder Landesaufgabe.

Schrumpfungsprozesse sind langsame, *schleichende Prozesse*, deren Signale von der Bevölkerung gerne übersehen und schon gar nicht prospektiv wahrgenommen werden. In solchen Situationen lässt sich durch Zwangsmassnahmen wenig erreichen, vielmehr sind lokale Initiativen und partizipative Planungen nötig, welche auf die Selbstverantwortung der Betroffenen abzielen. Der Einstieg zu Lösungen geschieht am besten anhand von konkreten Problemen. Während solche Prozesse in Städten relativ gut erforscht sind, fehlen Untersuchungen in ländlichen Räumen.

Wenn wirtschaftliche Wachstumsperspektiven fehlen, sind die betroffenen Gemeinden kaum in der Lage, dieser Tatsache eigenständig zu begegnen. In der Diskussion wurde eine Reihe von *übergeordneten Aufgaben* in folgenden Bereichen genannt:
– Dörfer brauchen informelle Strukturen (wie Vereine oder die Feuerwehr). Diese können nicht allein bottom-up erhalten werden, dazu braucht es staatliche Programme.
– Der Rückbau (z.B. von touristischen Infrastrukturen) oder der Umbau der allgemeinen

Infrastruktur ist zentral. Dieser passiert aber nicht von selbst und kann auch in der Regel nicht allein auf betrieblicher oder lokaler Ebene erfolgen. Hier braucht es (z.B. mit staatlichen Anreizen geförderte) regionale Ansätze und externe Sichtweisen (z.B. Beurteilung von touristischen Infrastrukturen an denen die Gemeinde beteiligt ist). Die Infrastrukturen müssen auf lange Frist neu geplant und räumlich verteilt werden. Dazu gibt es Beispiele: Im Goms wurden Rückbau- bzw. Anpassungsprozesse (Rückzonung, Abbau Liftanlagen) erfolgreich bewältigt.
– Für die Dezentralisierung der Arbeitsplätze besteht weiterhin Potenzial (auch wenn die Hoffnungen seit 30 Jahren nicht erfüllt werden). Hier braucht es neben unternehmerischer Initiative auch in "Schrumpfungsgebieten" staatliche Inputs (z.B. Schaffung von Tele-Arbeitsplatzzentren).
– Wenn durch die kommunale oder regionale Zentralisierung (z.B. in "Weilergemeinden", bei Gemeindefusionen oder durch Wachstumskonzentration in regionalen Zentren) "Schrumpfungsgebiete" entstehen können, müssen Bund und Kantone dafür sorgen, dass zu gegebener Zeit Rückbaumassnahmen getroffen werden können und dafür wenn nötig Geld zur Verfügung stellen.
– Sich entleerende "Schrumpfungsgebiete" können für Investoren von Interesse sein, wenn sie einfacher zu zentralen Ressourcen wie Land, Wasser oder Energie kommen (etwa dort, wo Gemeinden auf ~~Mäzene~~ Investoren warten). Grosse Investitionen kommen jedoch nur mit staatlicher Unterstützung oder staatlichen Garantien zustande (wie etwa im Fall von Andermatt). Hier gilt es darauf zu achten, dass nicht neue einseitige Abhängigkeiten und Klumpenrisiken geschaffen werden.
– "Schrumpfungsgebiete" brauchen für die Weiterexistenz in jedem Fall Transferzahlungen. In der Regel nimmt der Pendleranteil zu, daher ist eine gute Erschliessung auch in den Seitentälern wichtig.

Auf *politischer Ebene* könnten mehrere Instrumente mithelfen, "Schrumpfungsprozesse" chancen- und gestaltungsorientiert (und nicht verlustorientiert) anzugehen. Genannt wurden die Landwirtschaftspolitik, die Regionalpolitik und die Strategie des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete.
In der *Landwirtschaftspolitik* braucht es eine Flexibilisierung, welche es den Landwirten unter besonderen Voraussetzungen wie "Schrumpfung" ermöglicht, weitere Entwicklungsoptionen als allein die landwirtschaftliche Produktion wahrzunehmen. Weil die Landwirtschaft heute in vielen Berggebieten sehr präsent ist, werden sich abzeichnende Schrumpfungsprozesse und die zunehmende Abhängigkeit von der Landwirtschaftspolitik kaum wahrgenommen. So kann es sein, dass die dominante Landwirtschaft andere Lösungen zur Anpassung an neue Situationen erschwert.
Im «Wettbewerb der Ideen» der aktuellen *Neuen Regionalpolitik* fehlen offenbar situationsbezogen anpassungsfähige (auch nicht-ökonomische) Perspektiven, so dass tendenziell alle überall das Gleiche machen. Der beabsichtigte Wettbewerbsansatz greift in Gebieten ohne Wachstumsperspektiven zu kurz. Es hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen zuerst soziokulturelle Veränderungen nötig sind, um Schrumpfungsprozesse anzugehen. Soziale und kontextabhängige (individuelle) Innovationen sollten daher unter den Aufgaben der Regionalpolitik einen höheren Stellenwert erhalten.

Weiter braucht es *nationale oder politische Instrumente*, in welche gestaltungs-orientierte "Schrumpfungsstrategien " eingebettet werden können. In Deutschland sind "Schrumpfungs-strategien" Chefsache. Dazu bieten sich in der Schweiz etwa die Politik des Bundes für ländliche Räume und Berggebiete oder für Graubünden die "Agenda 2030 Graubünden" an. Über diese Instrumente sollten Bund und Kantone die Unterstützung von Lösungsansätzen in "Schrumpfungsprozessen" wahrnehmen.

Weiter ist zu beachten, dass die *Mehrheit der Schweizer Bevölkerung in urbanen Regionen* mit Begleiterscheinungen wie Verkehrsüberlastungen, verdichtetes Bauen oder "Dichte-stress" lebt. Aus der Optik dieser Mehrheit liegt ein Verständnis für die nahezu konträren Anliegen sich entleerender Bergregionen samt staatlicher Unter-stützung nicht auf der Hand. Ein "Schrumpfungsdebatte" darf diese Aussensicht nicht ausser Acht lassen, ja muss diese mit einbeziehen.

*Forschungsergebnisse* sind besonders als Grundlage für eine gezielte Information und für die Planung gefragt: zur Versachlichung des Diskurses zur Schrumpfung und die Verstetigung eines entsprechenden Dialogs, für die Informationen zu den Begleiter-scheinungen und Folgen von Schrumpfung, zur Entwicklung von (positiven) Visionen und Handlungskonzepten, oder zur Etablierung von geeigneten Governance-Strukturen sowie Partizipations- und Beteiligungsformen. All diese Forschungsfragen könnten in einem Forschungsprogram zum "Dorfumbau" zusammengefasst werden. Eine zentrale Forschungsfrage dazu wäre, wie aus dem "Schrumpfen" Erträge und soziokultureller Gewinn für die Verbleibenden erwirtschaftet werden können. 11. März 2016

Tabelle 1: Bevölkerungsverluste 1990 -2010 in Gemeinden über 5000 Einwohner in Europa und der Schweiz. (Quelle: Wiechmann 2015)

| Land | Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohner | Davon mit Einwohnerverlusten 1990-2010 | in % der Gemeinden mit Verlusten 1990-2010 | in% der Einwohner in Gemeinden mit Verlusten 1990-2010 |
|---|---|---|---|---|
| Deutschland | 2873 | 663 | 23 | 25 |
| Frankreich | 993 | 179 | 18 | 10 |
| Italien | 1965 | 234 | 12 | 25 |
| Niederlande | 441 | 24 | 5 | 4 |
| Österreich | 332 | 20 | 6 | 7 |
| Portugal | 251 | 41 | 16 | 12 |
| Spanien | 1238 | 143 | 12 | 9 |
| Polen | 569 | 184 | 32 | 36 |
| Ungarn | 274 | 141 | 51 | 66 |
| Türkei | 687 | 150 | 22 | 8 |
| Schweiz | 341 | 18 | 5 | 6 |
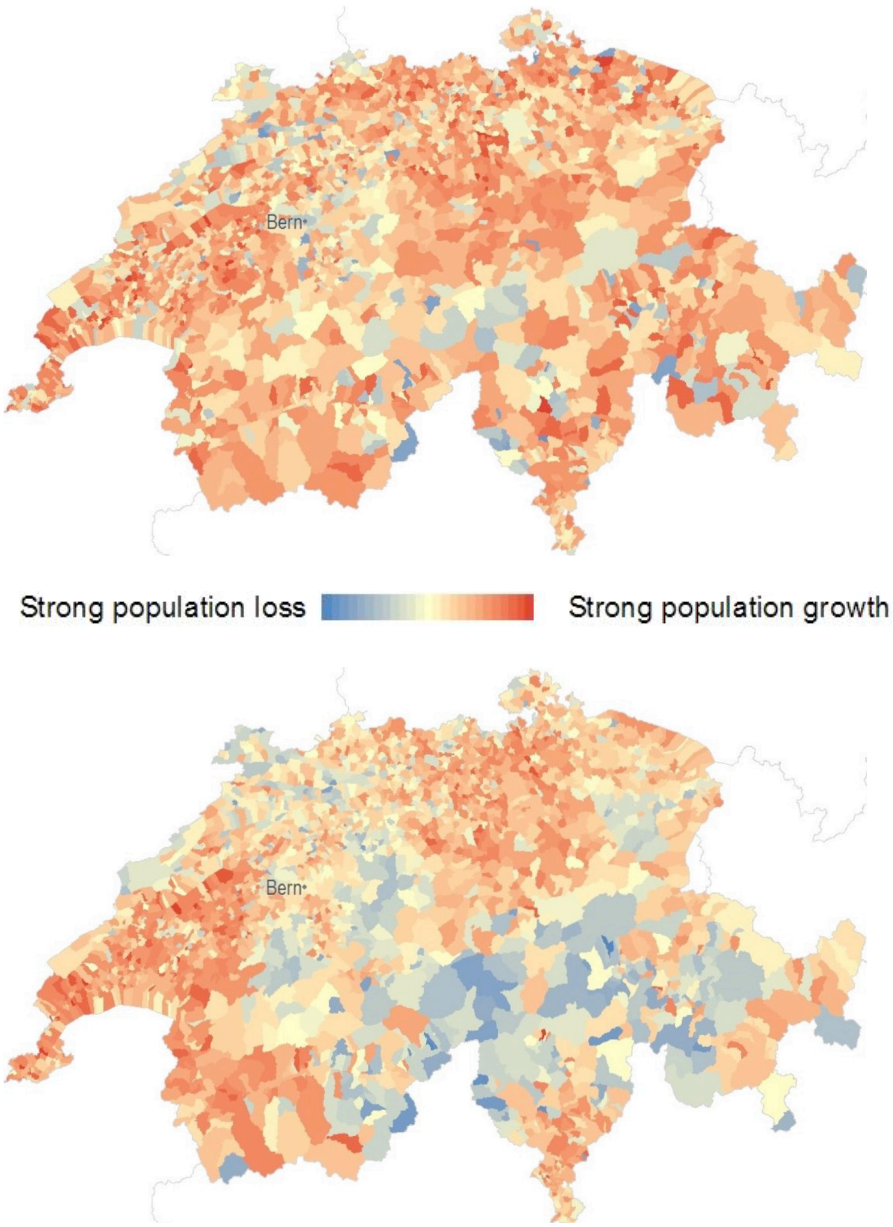
Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Schweizer Gemeinden 1990-2000 (oben) und 2000-2010 (unten). (Quelle: Rink 2016; Karte: Manuel Wolf; Daten: Bundesamt für Statistik; Raumeinheiten LAU1/LAU2; GIS-Daten: ESRI 2011)