

Landmanagement für die "unrentable" Schweiz

Autor(en): **Boesch, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement =
Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire =
Geomatca Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio**

Band (Jahr): **104 (2006)**

Heft 10

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-236357>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Landmanagement für die «unrentable» Schweiz

Die ländlichen Räume, speziell im Berggebiet, gelten – auf den ersten Blick – noch als eine heile Welt. Aber der Schein trügt, die öffentliche Diskussion nimmt sich in zunehmendem Masse der wachsenden Disparitäten an, sie nimmt die Abbauprozesse wahr, wenn auch durchaus kontrovers. Diese ernsthafte Diskussion ist eine notwendige Voraussetzung, um für die Zukunft der Peripherie tragfähige Lösungen zu entwickeln und politisch umzusetzen.

Les espaces ruraux, notamment en zone de montagne, sont encore considérés – à première vue – comme un monde idéal. Mais l'apparence est trompeuse et la discussion publique porte de plus en plus sur les disparités croissantes, elle observe des processus de dégradation, bien que d'une manière controversée. Cette discussion approfondie est un préalable nécessaire afin de développer pour l'avenir des périphéries des solutions judicieuses et de les appliquer sur le plan de la politique.

A prima vista, gli spazi rurali, specialmente nelle zone di montagna, sembrano rappresentare un mondo ancora intatto. Ma l'apparenza inganna, il dibattito pubblico è sempre più improntato sulle disparità crescenti e approfitta dei processi di contenimento, anche se controversi. Questo serio dibattito è un presupposto fondamentale per sviluppare e applicare politicamente le soluzioni sostenibili per il futuro delle periferie.

M. Boesch

Ländliche Räume – eine heile Welt?

Die Abbauprozesse – zum Beispiel Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverluste, Einkommenseinbussen in der Landwirt-

schaft, Konzentrationsprozesse im Tourismus auf die stärksten Destinationen, Rückzug der öffentlichen Dienstleistungen («Service public») aus der Fläche – sind nicht mehr zu übersehen und gefährden zunehmend die zum Teil bereits unterkritische Substanz. Dadurch steigen auch die Standortkosten in den dünn besiedelten Gebieten und der optimale Sied-

lungsbereich verschiebt sich Richtung Verdichtungsgebiete, in welchen man-nigfache Konzentrationskosten weiterhin externalisiert werden können (Abb. 1).

Demzufolge handelt es sich bei vielen peripheren Gebieten um «unrentable» Räume¹, welche von den Investoren (privaten und öffentlichen) zunehmend gemieden werden, wodurch sich der bereits erwähnte Substanzverlust verstärkt. Dabei gilt es, die Ursachen der Krise zu analysieren und das sozio-politische Umfeld realistisch einzuschätzen. Tatsache ist jedenfalls, dass der Widerstand in den Metropolen gegen die bisherige (regionale) «Umverteilung» wächst und rasch vom bloss populistischen Schlagwort zu einem ernsthaften politischen Faktor geworden ist. Die Metropolen werden als die entscheidenden Motoren der nationalen Zukunft betrachtet, die Peripherie hingegen als blosser Ballast². Dahinter steht ein letztlich staatspolitischer Paradigmenwechsel, welcher die unternehmerische Maxime «Die Stärken stärken, die Schwächen abstossen» auf die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Ebene transponiert. Es scheint sich ein Rückbau oder gar das Ende der bisherigen Solidaritätsgemeinschaft abzuzeichnen, die Ära der «Neuen Rücksichtslosigkeit» ist angebrochen, die «unrentable» Schweiz wird aufgegeben. Vor diesem Hintergrund muss die Diskussion über die ländliche Entwicklung geführt werden. Bloss-

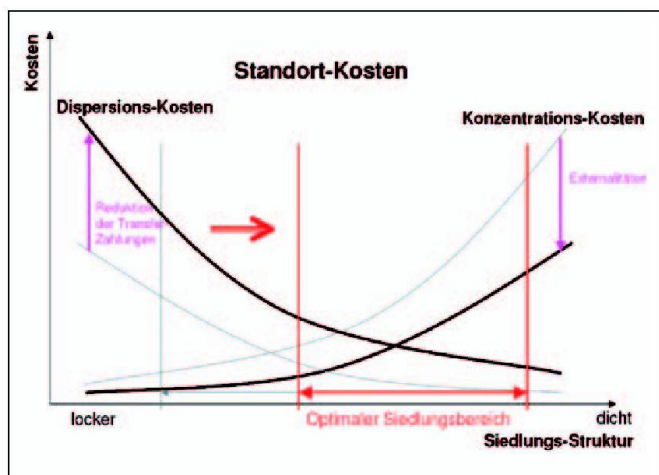


Abb. 1: Standortkosten als Funktion der Siedlungsstruktur (Quelle: eigene Darstellung nach Alonso/Richardson).

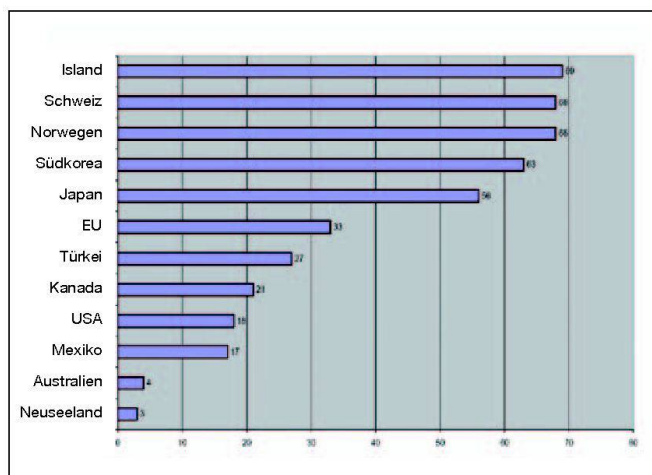


Abb. 2: Anteil Subventionen an landwirtschaftlichen Einkommen [%] (Quelle: OECD 2004).

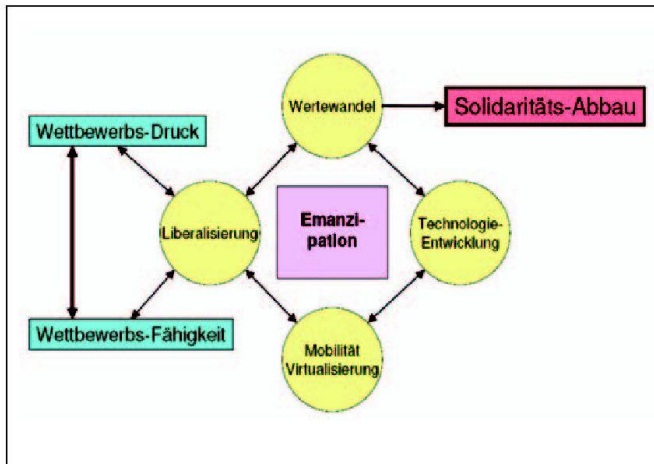


Abb. 3: Sozio-kulturelle Modernisierungsprozesse – rekursives System verschiedener Einflussfaktoren (Quelle: eigene Darstellung).

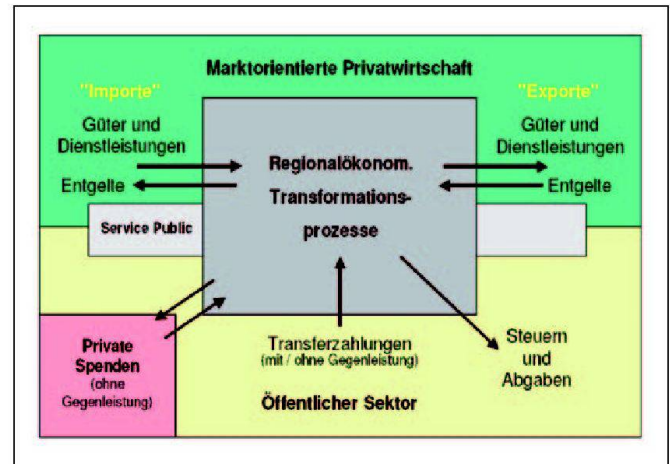


Abb. 4: Regionalökonomisches System (Quelle: eigene Darstellung).

se Anspruchshaltung und Autonomie-Utopien (eine paradoxe, aber dennoch verbreitete Konstellation) vermögen dagegen wenig auszurichten. Kaum zielführend ist besonders die diesbezügliche Rhetorik agrarpolitischer Exponenten, wenn doch mittlerweile hinlänglich bekannt ist, dass rund 70% der bäuerlichen Einkommen auf Transferzahlungen beruhen (vgl. Abb. 2). Vielmehr muss die Sinnhaftigkeit jeglicher Förderung ernsthaft diskutiert und glaubwürdig begründet werden, Leistungen im öffentlichen Interesse müssen klar aufgezeigt werden. Nur so kann eine neue Solidarität zwischen Metropolen und Peripherie aufgebaut werden, ein neuer «Gesellschaftsvertrag» vereinbart werden.

Transformationsprozesse

Der ländliche Raum steht unter zunehmendem Druck. Die Gründe dafür sind in erster Linie die Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen sowie die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse. Beide Faktoren hängen eng zu-

sammen, und es ist schwierig zu sagen, welches denn der eigentliche Antriebsmotor dieser zunehmenden Beschleunigung ist. Im Kern handelt es sich um ein rekursives System sozio-kultureller Emanzipationsprozesse, nämlich Wertewandel, Technologieentwicklung, Mobilität und Virtualisierung³ sowie ökonomische Liberalisierung (vgl. Abb. 3). Letztere führt (oft als «Globalisierung» thematisiert) über den Abbau mannigfacher Restriktionen zu steigendem Wettbewerbsdruck und der Notwendigkeit globaler Wettbewerbsfähigkeit; das heisst, auch bisher relativ kleine, nur partiell offene Wirtschaftsräume werden zunehmend der globalen Konkurrenz ausgesetzt. Was für Unternehmen und Haushalte als neue Chance dargestellt wird (ausreichende Mobilität stillschweigend vorausgesetzt), erweist sich für standortbenachteiligte Regionen zunehmend als Handicap, welches schwer auszugleichen ist: Der globale Wettbewerb generiert nicht nur Gewinner sondern auch Verlierer⁴. Diese ökonomische Transformation wird begleitet von einem Aspekt des allgemeinen sozio-kulturellen Wertewandels, der für periphere Regionen eine zusätzliche Herausforderung darstellt: ein Trend zum Solidaritäts-Abbau, der sich unter anderem als wachsender Steuerwiderstand und ruinöser fiskalischer Standortwettbewerb manifestiert. Die Bereitschaft, regionale Disparitäten und Belastungsdifferenzen

auszugleichen ist tendenziell abnehmend. Dieser «Regional-Darwinismus» ist nichts anderes als eine raumspezifische Ausprägung des neo-liberalen Paradigmas. Daran vermögen auch die regionalpolitischen Absichtserklärungen wenig zu ändern.

Aus der Sicht der Raumentwicklung führt dies schon seit einiger Zeit zu einer zunehmenden Segregation zwischen Zentrum (das heisst den Metropolangebietern) und Peripherie, auch mitten in Europa. Der Prozess betrifft alle Regionen, speziell aber die Berggebiete. In den letzten Jahren (bedingt durch die Globalisierung und die Liberalisierung) verändert sich die wirtschaftliche Situation im ländlichen Raum (speziell im Alpengebiet) zu-

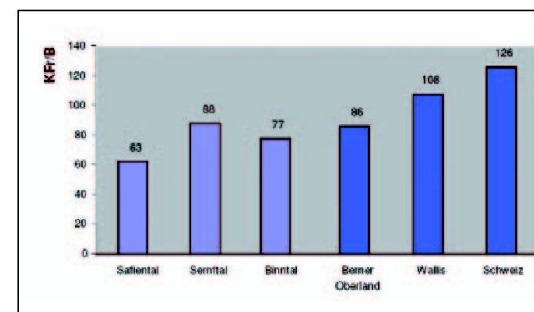


Abb. 5: Bruttowertschöpfung in den drei Testgebieten Safiental (GR), Serrntal (GL) und Binntal (VS) für 2001 [KFr/Beschäftigte] (Quelle: eigene Berechnungen nach Daten von Bfs & BAK).

Überarbeitete und erweiterte Fassung des Referates «Landmanagement für die «unrentable» Schweiz – Zur Logik der Investoren» anlässlich der IRL-Landmanagement-Tagung am 15. September 2005 an der ETH Zürich.

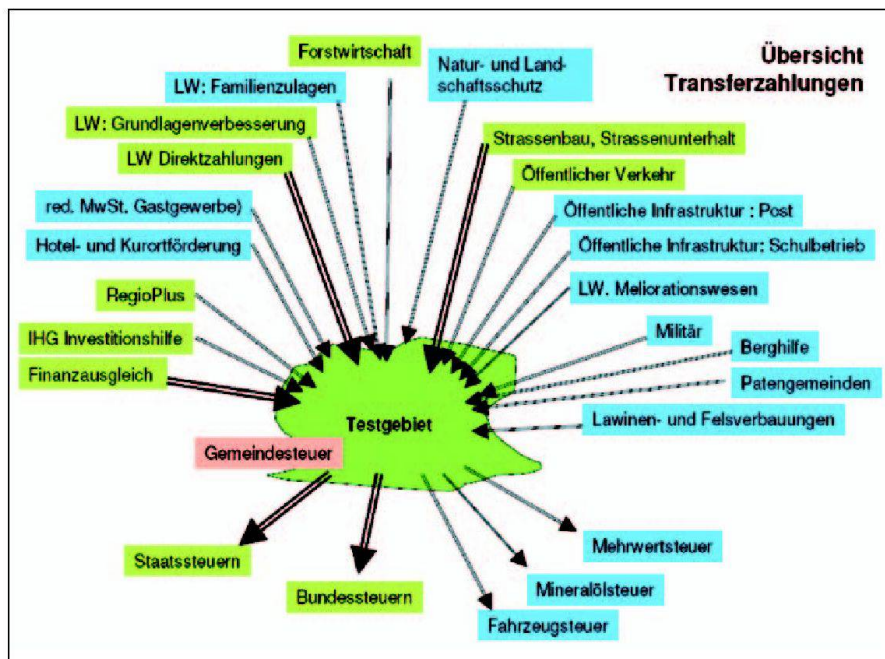


Abb. 6: Schema der wichtigsten Transferzahlungen (Quelle: eigene Darstellung).

nehmend, vor allem wegen der abnehmenden Ausgleichsbereitschaft der Verdichtungsgebiete. Sie beanspruchen mehr Ressourcen als früher für ihren eigenen Standortwettbewerb. So entstehen neue Beziehungen zwischen (alpinen) Randregionen und Kernregionen. Für die Produktionsprozesse und Geschäftsmodelle in Landwirtschaft und Tourismus ergibt sich daraus erheblicher Anpassungsbedarf. Gefordert sind erhöhte Innovation und unternehmerisches Handeln, in Kombination mit einer starken Dynamisierung der Investitionszyklen. Die traditionelle Ressource «Landschaft» verliert an Bedeutung und wird mehr und mehr durch technische Strukturen, Landschaftssimulationen, *fun events* und/oder neue Technologien ersetzt. Besitzer und «Anbieter» von realen Landschaften verlieren damit ihre wirtschaftliche Basis. Wertschätzung und Wertschöpfung klaffen dabei immer stärker auseinander. Die Wertschöpfung konzentriert sich stärker auf intensiv genutzte Gebiete mit geringeren natürlichen und kulturellen Werten, oder auf ausseralpine Regionen. Allerdings wird diese Situation sehr stark durch so genannte Marktverzerrungen bestimmt, so

dass es in der Regel schwierig bis unmöglich ist, allein mit unternehmerischen Leistungen dagegen anzugehen. Für ländliche Räume stellt sich deshalb die Frage, welchen wirtschaftlichen Nutzen sie von ihren Landschaftsressourcen langfristig gewinnen können, bzw. welche ökonomische Basis für das Berggebiet in Zukunft noch bestehen wird.

Regionalökonomische Situationsanalyse

Um die aktuelle Situation etwas präziser zu erfassen, wurde im Rahmen des NFP48-Projektes «FUNalpin»⁵ eine regionalökonomische Situationsanalyse in drei alpinen Testgebieten durchgeführt. Als Basis diente ein einfaches regionalökonomisches Inzidenzmodell (Abb. 4), welches vor allem die Erfassung der relevanten Finanzflüsse ermöglichen soll. Neben den Investitionen (hier nicht weiter thematisiert) untersuchte die Forschungsgruppe die regionale Wertschöpfung zu Marktpreisen sowie die Fiskal- und Transferleistungen.

Die Bruttowertschöpfung wurde nach

dem Standardansatz der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (branchenspezifische Produktions- und Vorleistungswerte, regionale Produktivitätskennziffern, Beschäftigungsstatistik) geschätzt⁶. Die Ergebnisse für die drei Testgebiete Safiental (GR), Sernftal (GL) und Binntal (VS) sind in Abbildung 5 zusammengefasst, zum Vergleich die Daten für das Berner Oberland und den Kanton Wallis. Die ausgewiesenen Werte⁷ liegen zwischen 50% und 70% des CH-Durchschnittes und belegen die Wertschöpfungslücke in den Testregionen, in Anbetracht der regionalen Wirtschaftsstruktur (Land- und Forstwirtschaft, Kleingewerbe, Grundversorgung, etwas Tourismus) keine Überraschung.

Die Erfassung der Transferleistungen war infolge der Unübersichtlichkeit aller möglichen Finanzströme (Abb. 6) sehr aufwändig. Die Resultate basieren auf der Analyse der quantitativ wichtigsten Ströme und können nur als Schätzwerte verstanden werden. Sie zeigen die Grössenordnung auf und vermitteln einen Eindruck davon, in welchem Ausmass einzelne Regionen davon abhängig sind. Alle drei Testgebiete sind Nettoabzuger⁸, am ausgeprägtesten das Safiental. Für die Höhe der Transferleistungen sind vor allem die landwirtschaftlichen Direktzahlungen massgebend; sie machen oft weit über 50% aller Transfers in eine Region aus. Gebiete mit einer hohen Agrarquote sind also gleich doppelt «betroffen»: durch tiefe Wertschöpfung (und damit verbunden tiefe Steuereinnahmen) und durch hohe Transferbezüge.

Mit diesen Daten ist exemplarisch aufgezeigt, dass tatsächlich Wertschätzung für naturnahe Landschaft (als emotionale Kategorie) und die darauf basierende (ökonomische) Wertschöpfung stark auseinanderdriften. Somit besteht ein erhebliches Risiko, dass aus ökonomischer Notwendigkeit Bewirtschaftung und Besiedlung solcher «unrentabler» Räume sukzessive aufgegeben werden. Dieser Polarisierung in marktfähige Zentrumsregionen und Entleerungsregionen soll argumentativ begegnet werden durch das Konzept von «Label-Regionen» (Abb. 8).

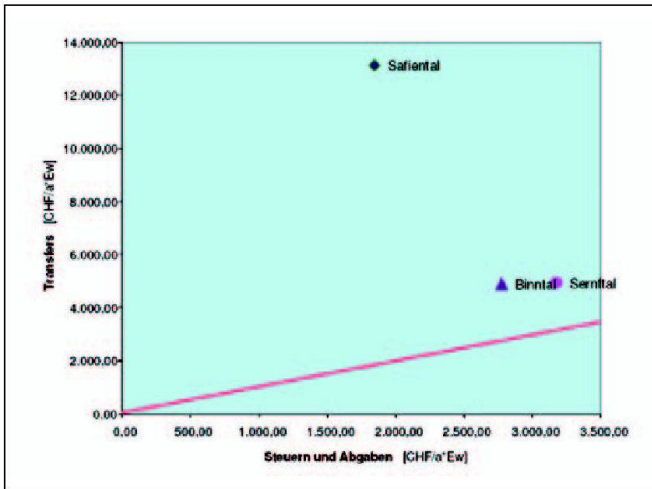


Abb. 7: Transferleistungen und Steuererträge in den drei Testgebieten Safiental (GR), Sernftal (GL) und Binntal (VS) für 2001 [CHF/Einwohner]. Die rote Linie markiert die «Gleichgewichtslinie» zwischen Nettobezüglern und Nettozahlern (Quelle: eigene Berechnungen nach Daten des Bfs).

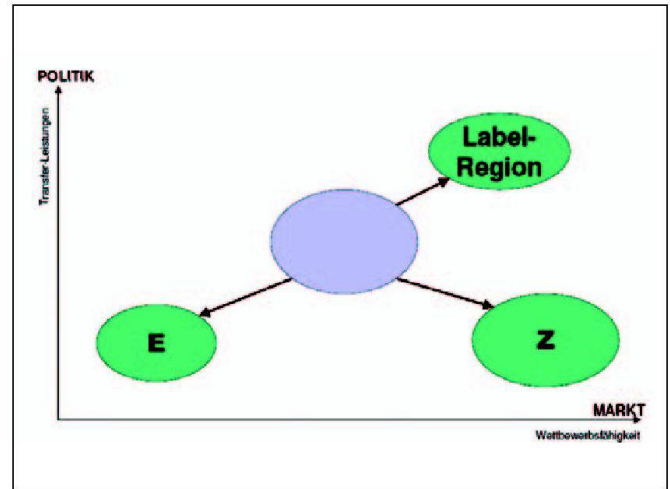


Abb. 8: Label-Regionen als Alternative zur Polarisierung zwischen Zentrumsregionen und Entleerungsregionen. Die Positionierung ergibt sich aus der Höhe der Transferleistungen und der Wettbewerbsfähigkeit am Markt (Quelle: eigene Darstellung).

Landmanagement als integrierte Regionalpolitik

Strategien für die Entwicklung der ländlichen Räume stehen neuerdings unter dem Begriff «Landmanagement». Dabei muss aber der Fokus von der betrieblich-unternehmerischen Betrachtung ausgeweitet werden auf die regionale Ebene. Es geht ja nicht nur um das *facility management* einzelner Betriebe oder die optimale Abwicklung einer traditionellen Melioration, sondern um das Management der öffentlichen Ressource Land/Landschaft/Raum als politische Aufgabe. Damit öffnet sich ein weites Spannungsfeld zwischen individuellen (privaten) und öffentlichen Interessen. Diese Aufgabe kann nur eine systematische integrierte Regionalpolitik bewältigen, welche die verschiedenen Interessen und Zielkonflikte koordiniert, ausgleicht und wo nötig entscheidet⁹. Währenddem das einzelne Unternehmen eine hohe Rendite der Investitionen anstrebt und dabei auch Externalitäten generiert, geht es aus der öffentlichen Perspektive gerade darum, solche zu vermeiden und eine langfristig nachhaltige Entwicklung anzustreben. Diese Aufgabe wird speziell erschwert durch die Marktverzerrungen, welche auf

übergeordneten Ebenen (global, national) generiert werden. Die Megatrends können (wie oben aufgezeigt) umschrieben werden mit den Stichworten «zunehmendes Zentrum-Peripherie-Gefälle» / «Rückzug der Politik aus der Fläche» / «Bedeutungsverlust traditioneller Ressourcen»¹⁰. Diesen ungünstigen Rahmenbedingungen kann weder auf regio-

naler noch gar auf betrieblicher Ebene direkt begegnet werden. Vielmehr braucht es eine neue Regionalpolitik, die den genannten Anforderungen nach integrierter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen genügt, gleichzeitig aber auch die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft verbessern kann. Um die bestehenden Marktverzerrungen auszuglei-

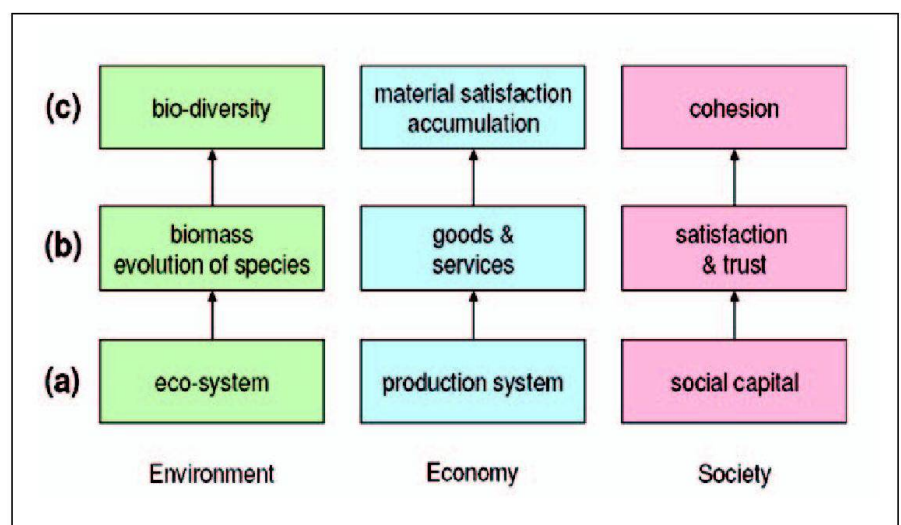


Abb. 9: Prozessmodell nachhaltiger Entwicklung als Basis von Zertifizierungsverfahren. Das Modell beruht auf dem Drei-Säulen-Prinzip der Nachhaltigkeit (Wirtschaft – Gesellschaft – Umwelt) und umfasst die Betrachtung der Kapitalstöcke (a), ihrer Leistungen (b) und deren Verwendung (c). (Quelle: eigene Darstellung).

chen, braucht es dazu unter anderem Transferzahlungen zugunsten des Berggebietes als Kompensation für allokativen Fehlentscheidungen in den Zentren. Diese finanziellen Mittel sind fokussiert einzusetzen (da sie ja immer knapper werden), und sie müssen auf klaren Leistungsaufträgen basieren.

In diesem Umfeld haben unrentable Räume und benachteiligte Regionen dann eine Entwicklungs-Chance, wenn die öffentlichen Transferzahlungen (Subventionen, Fördermittel usw.) gezielt dort eingesetzt werden, wo hohe ökologische Leistungen erbracht werden und eine klare Nachhaltigkeits-Strategie implementiert ist. Öffentliche Gelder sollen vermehrt zugunsten von öffentlichen Gütern wie Ressourcen- und Landschaftsqualität eingesetzt werden, auf deren Basis der Privatsektor labelgeschützte Qualitätsprodukte erzeugen kann. Um dies zu ermöglichen, bewerben sich solche Gebiete zur Zertifizierung als «Label-Region». Ein neuer «Gesellschafts-Vertrag» im Sinne eines Leistungsauftrages regelt die neuen Relationen zwischen Zentrum und Peripherie. Die ökologischen Leistungen sollen dabei durch ein geschütztes Label hervorgehoben werden, welches die Regionen auch für die Vermarktung ihrer Produkte einsetzen können, um damit ihre Marktstellung zu verbessern.

Das entsprechende Zertifizierungsverfahren muss sich auf ein gesetzlich geregeltes Indikatoren-System abstützen, welches die Nachhaltigkeitsstrategie abbilden kann. Dazu ist das bekannte Drei-Säulen-Prinzip (Wirtschaft – Gesellschaft – Umwelt) zu ergänzen durch ein Prozessmo-

dell, welches neben der Erhaltung der Kapitalstöcke auch die darauf beruhenden Leistungen (im Sinne von Erträgen oder Zinsen) und deren Verwendung mit einbezieht (vgl. Abb. 9). Darauf basierend können Indikatoren systematisch bestimmt werden, um die entsprechenden Kategorien zu erfassen. Im übrigen sollte ein öffentlich-rechtliches Zertifizierungsverfahren mit der angestrebten regionalpolitischen Wirkung durch eine unabhängige Zertifizierungsagentur vorgenommen werden, natürlich unter massgeblicher Beteiligung der regionalen Akteure.

Viele BewohnerInnen in peripheren ländlichen Räumen haben die Zeichen der Zeit klar erkannt, und manche unter ihnen beginnen zu resignieren. Mit der dargelegten Strategie «Label-Regionen», welche in eine integrierte Regionalpolitik eingebettet ist, bestehen gute Chancen, die Entwicklung konstruktiv gestalten zu können. Damit wird der Bevölkerung dieser Regionen eine existentielle Perspektive aufgezeigt.

Anmerkungen:

- ¹ Das Studio Basel nennt sie «Alpine Brache».
- ² Studio Basel ETH-Z (Hrsg.): Die Schweiz – ein städtebauliches Porträt. Birkhäuser: Basel 2006. Avenir Suisse (Hrsg.): Baustelle Föderalismus – Metropolitanregionen versus Kantone. Zürich 2005. Thierstein A. et al. (2006): Raumentwicklung im Verborgenen. Untersuchungen und Handlungsfelder für die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz.
- ³ Vgl. dazu Boesch/Mosberger (2003): Die «virtuelle Schweiz». Aspekte raumwirksamer Modernisierungsprozesse. In: Geographische Rundschau 55 (9) 49–52/ 2003.

mer Modernisierungsprozesse. In: Geographische Rundschau 55 (9) 49–52/ 2003.

- ⁴ Vgl. dazu P. Krugman (1994): Complex Landscapes in Economic Geography. In: American Economic Review 84 (2) 412–416/ 1994.
- ⁵ Vgl. dazu: www.fwr.unisg.ch/projekte/nfp48, wo die Arbeitsberichte und Publikationen zu finden sind.
- ⁶ Über Preis- und Einkommenseffekte ist ein Teil der Transferzahlungen in diesen Bruttowertschöpfungen enthalten.
- ⁷ Die verfügbaren Einkommen in den Testgebieten ergeben sich nicht nur aus der regionalen Wertschöpfung, vielmehr sind sie zu ergänzen um die Pendlereinkommen. Je nach Situation sind die hier ausgewiesenen Schätzwerte also noch mehr oder weniger stark nach oben zu korrigieren.
- ⁸ Vgl. Abb. 7. Die rote Linie in der Grafik markiert die «Gleichgewichtslinie», welche die Nettobezüger von den Nettozahlern scheidet.
- ⁹ Es ist zu prüfen, ob der bisherige oft wenig koordinierte Steuerungsantagonismus von Wirtschaftsförderung und Raumplanung nicht durch ein koordiniertes Regionalmanagement abgelöst werden sollte.
- ¹⁰ Vgl. dazu Abb. 8.

Der Autor ist Leiter der Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie und Raumordnungspolitik an der Universität St. Gallen. Von 2002 bis 2006 leitete er als Projektkoordinator eine Forschungsgruppe im NFP48; www.fwr.unisg.ch, www.nfp48.ch.

Prof. Dr. Martin Boesch
Universität St. Gallen
CH-9000 St. Gallen
martin.boesch@unisg.ch

Unterstützung bei Informatik-Vorhaben.

UMLINTERLISGMLXMLWFSSOAP



EISENHUT INFORMATIK AG

Kirchbergstrasse 107 • Postfach • CH-3401 Burgdorf • Tel 034 423 52 57 • <http://www.eisenhutinformatik.ch>