



Elisa Innerhofer, Harald Pechlaner (Hrsg.)

## **Schrumpfung und Rückbau**

Perspektiven der Regional- und  
Destinationsentwicklung

 oekom

Elisa Innerhofer, Harald Pechlaner (Hrsg.)  
**Schrumpfung und Rückbau**  
Perspektiven der Regional- und Destinationsentwicklung  
ISBN 978-3-96006-018-5  
248 Seiten, 14,8 x 21 cm, 24,95 Euro  
oekom verlag, München 2017  
©oekom verlag 2017  
[www.oekom.de](http://www.oekom.de)

# Momo und die Perspektivendiebe

---

Gianluca Giuliani, Birgit Kopainsky,  
Theresa Tribaldos

## 1 Ausgangslage

Menschen ziehen vermehrt in die Städte und die Agglomerationen um die Metropolregionen. Eine Analyse der UNO-Bevölkerungsdaten (United Nations, 2014) zeigt, dass die urban lebende Bevölkerung bis 2050 um rund zwei Drittel zunehmen wird. In Europa sowie in Nord- und Südamerika werden mehr als 80 Prozent der Bevölkerung in Metropolen, Großstädten oder größeren Agglomerationen leben; in Ozeanien mehr als 70 Prozent, in Asien weit mehr als 60 Prozent und in Afrika fast 60 Prozent. Die Bevölkerung der ländlichen Gegenden und der Bergregionen schrumpft oder stagniert im besten Fall.

Diesem relativen Verlust an Bedeutung versuchen die politischen Vertreter einzelner betroffener Gegenden mit dem Ruf nach Gegenmaßnahmen zu begegnen. Dies vor allem in Mitteleuropa und insbesondere im Alpengebiet.

In der Schweiz fand kurz nach dem Zweiten Weltkrieg eine bedeutende Abwanderungswelle aus den peripheren Regionen statt, als die Wirtschaft in den Wirtschaftszentren des Landes aufblühte und die aktive Bevölkerung ganzer Bergdörfer dem Sog der neu geschaffenen Arbeitsplätze folgte. Wenige Jahre nach Einsetzen dieser Entwicklung wurden erste Forderungen nach Gegensteuerung gestellt. In der Schweiz, mit ihrem ausgeprägten Föderalismus und ihrer geachteten Gemeindeautonomie, wurde die Politik bald aktiv und erließ erste Gesetzesbestimmungen zur Unterstützung des Infrastrukturbaus in den peripheren Regionen (Inves-

titionshilfegesetz, kurz IHG<sup>1</sup>). Diese Bestimmungen und weitere, später ergriffene Maßnahmen wurden 2004 umfassend evaluiert. Auf dieser Grundlage wurde ein neues Gesetz zur Regionalpolitik verabschiedet, welches 2008 in Kraft trat.

Nach mehr als einem halben Jahrhundert stellt sich die Frage, was diese Abwanderung für Konsequenzen hatte, ob der Ruf nach Gegenmaßnahmen tatsächlich zur Implementierung von wirkungsvollen Instrumenten geführt hat und ob heute das Problem weitgehend gelöst ist. Da die letzte Frage ganz klar mit einem Nein beantwortet werden muss, drängt sich die Frage nach der Eignung der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Abwanderung eingesetzt wurden, auf.

Noch kritischer zu beurteilen ist die Hypothese, dass gerade der festgefahrene Versuch, die Abwanderung aufzuhalten, den Menschen im Berggebiet und in den ländlichen, peripheren Regionen viele Perspektiven geraubt hat.

Wir versuchen, dieser schonungslosen Hypothese am Beispiel der Entwicklung in drei Schweizer Talschaften nachzugehen: im Valposchiavo, im Bergell und im Maggiatal. Die Entwicklung wird in drei Phasen unterteilt: die Zeit des (alten) Investitionshilfegesetzes (IHG), die movingAlps-Phase und die Phase der »wirtschaftlichen Neuausrichtung« (im Rahmen der »neuen Regionalpolitik«).

In der movingAlps-Phase haben die Autoren an zwei wissenschaftlichen Untersuchungen mitgearbeitet, welche zu folgenden Ergebnissen führten:

1. Die Umkehrung des Abwanderungstrends bräuchte ein gewaltiges Ausmaß an Gegenmaßnahmen (Kopainsky & Rieder, 2005).
2. Die geografische Lokalisation der Gebiete mit ausgeprägten Abwanderungsschwierigkeiten konnte erstmals auf Gemeindeebene definiert werden (Cavelti & Kopainsky, 2006).

---

1 Das Investitionshilfegesetz (IHG) war ein Schweizer Bundesgesetz zur Förderung von Infrastrukturaufgaben von finanzschwachen Gemeinden der Berggebiete. Es trat am 28. Juni 1974 in Kraft und wurde mit dem Inkrafttreten der Neuen Regionalpolitik (NRP) per 1. Januar 2008 aufgehoben.

Beide wissenschaftlichen Arbeiten wurden von den direkt Betroffenen nicht so ohne Weiteres wahrgenommen. Dieser Beitrag fasst die wesentlichen Schlussfolgerungen der beiden Untersuchungen zusammen und skizziert, welche politischen Konsequenzen sie hatten.

## 2 Die Untersuchungsregionen

### 2.1 Allgemeine Lage und Erreichbarkeit

Die drei Talschaften, die Gegenstand der Untersuchung sind, befinden sich alle am südlichen Alpenbogen der Schweiz. In allen drei Talschaften wird Italienisch gesprochen; das Valposchiavo und das Bergell sind die südlichsten Gebiete des Kantons Graubünden, das Vallemaggia befindet sich im oberen Teil des Kantons Tessin.

Das *Valposchiavo* verbindet als Nord-Süd-Tal das Engadin (St. Moritz) mit dem sich bereits in Italien befindenden Veltlin (Bormio und Sondrio). Auf knapp 25 Kilometer Luftdistanz schlängelt sich die Autostraße vom Berninapass auf 2.330 Meter über Meer über die Grenze in Campocologno bis ins nahe gelegene italienische Tirano im Veltlin auf etwa 450 Meter über Meer. Den gleichen Höhenunterschied überwindet die berühmte Berninabahn, die steilste Adhäsionsbahn Europas. Die Berninabahn wurde im Jahr 2008 in die Liste des UNESCO-Weltkulturerbes aufgenommen; seitdem befördert sie jährlich etwa eine Million Touristen über den Berninapass. Trotzdem hat das Valposchiavo Mühe, von diesem Standortfaktor wirtschaftlich zu profitieren. Die am nächsten gelegenen Agglomerationen in der Schweiz befinden sich im Engadin und sind in 45 Minuten mit dem Auto oder in knapp zwei Stunden mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. In etwa dieselbe Zeit benötigt man im Sommer, um die nächste offiziell als Stadt zu bezeichnende Agglomeration in Graubünden, Chur, zu erreichen. Im Winter kann die Fahrt deutlich länger dauern, denn zwischen dem Valposchiavo und Chur liegen zwei Alpenpässe, die über 2.300 Meter über Meer führen. Ähnlich lange braucht man nach Mailand. Die etwa 5.000 Einwohner des Tals leben in zwei Gemeinden: Poschiavo im oberen und Brusio im unteren Teil.

Das *Bergell* (italienisch: Val Bregaglia) bildet eine natürliche Fortsetzung des hochalpinen Ost-West-Tals Engadin: Nach Maloja, früher eine Allmende des Val Bregaglia und heute die höchstgelegene Tourismusortschaft des Engadins, folgt der Malojapass, welcher über 2.000 Meter über Meer führt; danach breitet sich das Tal für etwa 20 Kilometer auf Schweizer Seite aus und wird nach der Staatsgrenze in Castasegna zum »italienischen Val Bregaglia«. Im Bergell leben heute etwa 1.600 Personen in einer Gemeinde – Bregaglia – die 2010 aus der Fusion der damals noch fünf existierenden Gemeinden hervorgegangen ist. Im Bergell wuchs der weltberühmte Künstler Alberto Giacometti auf. Auch als Giacometti bereits Weltrenommee erlangt hatte und in Paris lebte, kehrte er immer wieder für längere Aufenthalte in »sein« Val Bregaglia zurück, wo er Inspiration schöpfte. Maloja beherbergte einen anderen berühmten Künstler: Giovanni Segantini. Giacometti, Segantini und andere Künstler wählten das Bergell, um dort längere Lebensabschnitte zu verbringen; daher ist das Tal auch als das »Tal der Künstler« bekannt. In Bezug auf Distanzen und Abgeschlossenheit steht das Val Bregaglia allerdings nicht besser da als das Val Poschiavo. Aus Vicosoprano, dem Hauptort des Tals, ist man zwar schneller im Engadin als aus Poschiavo, nach Chur oder Mailand braucht man aber etwa gleich lang.

Das *Vallemaggia* entwickelt sich vom Tessiner Städtchen Locarno am Lago Maggiore etwa 40 Kilometer in Richtung Norden bis Fusio auf 1.300 Meter über Meer. Von Fusio sind es in Luftdistanz etwa sieben Kilometer bis Airolo und von Airolo, am Südportal des Gotthardtunnels, ist man bei normalen Verkehrsverhältnissen in fünf Viertelstunden in Zürich. Nur zwischen Fusio und Airolo besteht keine direkte Verbindung, was die Reisezeit zwischen Fusio und Zürich auf etwa drei Stunden im Auto und mehr als fünf Stunden mit öffentlichen Verkehrsmitteln anwachsen lässt. Die Reise mit dem Postauto beschränkt sich auf wenige Verbindungen am Tag. Sowohl Fusio als auch Airolo befinden sich im oberen Teil – Valli Superiori – des Kantons Tessin. Dennoch sind die Zugangs- und Verbindungsmöglichkeiten, aber auch die zukünftigen Herausforderungen grundlegend andere. Das Vallemaggia zählt noch acht Gemeinden,

wobei sich vier Gemeinden im Val Rovana befinden, einem Seitental des Vallemaggia mit etwas mehr als 200 Einwohnern. Diese stark fragmentierte Situation ist nicht mehr funktionstüchtig und demnächst werden alle Gemeinden des Val Rovana mit der benachbarten Gemeinde Cevio fusionieren. Neben Cevio gibt es im oberen Vallemaggia noch eine zweite Gemeinde – Lavizzara – die ebenfalls aus einer Fusion hervorgegangen ist. Zusammen zählen beide Gemeinden etwa 2.000 Einwohner. Die übrigen zwei Gemeinden des Vallemaggia – Maggia und Avegno-Gordevio – zählen zusammen mehr als 5.000 Einwohner. Sie befinden sich aber in Pendeldistanz zu den Wirtschaftsstandorten des Sopraceneri (Nordteil des Kantons Tessin) und leiden weniger an den typischen Schwierigkeiten der peripheren Regionen.

## 2.2 Latente Strukturschwäche

Wirtschaftlich weisen alle drei Regionen große Ähnlichkeiten auf: Alle drei Talschaften blicken auf eine bäuerlich geprägte Vergangenheit zurück, konnten Anfang des letzten Jahrhunderts vom Aufschwung der Wasserkraftwirtschaft profitieren und setzen heute auf den Tourismus. Letzterer soll – mit wenigen Ausnahmen – ohne größere Infrastrukturen auskommen. Das untere Vallemaggia zählt relativ wenige Arbeitsplätze, bietet aber ausgezeichnete Wohnmöglichkeiten für Personen, die in den Arbeitszentren des Tessin beschäftigt sind. Handwerkerbetriebe und Baufirmen des Valposchiavo und des Bergells schöpfen ihr Standortpotenzial aus und nutzen ihre Nähe zum nachfragekräftigen Engadin und zum billigen Arbeitnehmerpotenzial im benachbarten Italien.

Die Talschaften weisen allerdings eine latente Strukturschwäche auf: Viele Arbeitsplätze sind in Branchen angesiedelt, die von einem starken Strukturwandel betroffen sind, wie die Landwirtschaft, der Tourismus sowie das Bau- und das baunahe Gewerbe. Arbeitsplätze in typischen Dienstleistungs- und Wachstumsbranchen der Zukunft, wie zum Beispiel in ingenieurtechnischen, gesundheitsaffinen, finanz- oder versicherungstechnischen Branchen, werden in den Untersuchungsgebieten kaum geschaffen. Obwohl auch in diesen Talschaften überproportional viele Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen wurden, sind sie oft allein

mit staatlichen Aktivitäten, wie beispielsweise der Kinder-, Kranken- oder Altenpflege, verbunden und generieren keine zusätzliche Wertschöpfung, die für eine gesunde Balance zwischen den in den Tälern generierten Geldressourcen aus dem Verkauf von »einheimischen« Produkten und Dienstleistungen und dem nötigen Zukauf von »auswärtigen« Produkten und Dienstleistungen eingesetzt werden könnte. Diese Balance wird nur dank eines staatlich geregelten Zustroms von Mitteln (Finanzausgleich, Subventionen, Sozialtransfers und Weiteres mehr) aufrechterhalten. Dies kann als akzeptabel definiert werden, genügt aber für eine nachhaltige Entwicklung der alpinen Talschaften nicht. Die Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen und die Alternativlosigkeit in diesem System beeinträchtigt die Zukunftsperspektiven der lokalen Bevölkerung. Wie wir aber aufzeigen werden, ist eine Umkehrung dieses Prozesses nicht ohne einen Anfangsimpuls möglich.

### **3 Wichtige Erkenntnisse in drei Etappen**

#### **3.1 Infrastrukturoffensive nach dem ersten Strukturwandelschock**

Mit dem starken wirtschaftlichen Aufschwung in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte der ganze Alpenbogen den vielleicht ersten negativen und rasanten Strukturwandel seiner Geschichte. Anders als in der Vergangenheit, in welcher der Strukturwandel in verschiedenster Art immer wieder aufgefangen werden konnte (Entwicklung der Wasserwirtschaft, Entwicklung des Tourismus und auch die Remisen der Ausgewanderten), bedeutete diesmal die Abwanderung von breiten Bevölkerungsschichten einen klaren Substanzverlust in den alpinen Talschaften, so auch in den hier untersuchten Gebieten.

Die Eidgenossenschaft reagierte auf diese Situation mit einer Infrastrukturoffensive. Die Erstellung von objektiv benötigter und tatsächlich fehlender Basisinfrastruktur wurde auf der Grundlage des Investitionshilfegesetzes (IHG, siehe oben) finanziell kräftig unterstützt. In unseren Regionen wurden einerseits Verkehrsverbindungen, Abwasseranlagen, Schulhäuser, Schwimmbäder und vieles mehr benötigt. Andererseits konnten im Zuge dieser Infrastrukturoffensive einige einheimische Wirt-

schaftsbranchen, wie zum Beispiel die Baubranche, expandieren und florieren. Nachdem diese Basisinfrastruktur aber erstellt war, musste sie auch unterhalten werden. Die dafür benötigten Ressourcen genügen aber nicht, um einer nächsten Strukturwandelwelle vorzubeugen.

In einigen Regionen der Schweiz, wenn auch nicht in den Untersuchungsgebieten, konnte man diese Entwicklung mit kräftigem Zweitwohnungsbau verzögern. Über die Nachhaltigkeit dieser Strategie bestanden allerdings immer Zweifel.

### **3.2 Das movingAlps-Experiment und die Debatte um die »potenzialarmen Räume«**

In den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts wurde den Dossierverantwortlichen in den Bundesämtern und in den kantonalen Ämtern immer klarer, dass es für eine gesunde Entwicklung in den alpinen Tälern eine Neuausrichtung der Regionalpolitik bedurfte. In diesem Kontext wurde um die Jahrtausendwende das auf Public-Private-Partnership (PPP) beruhende *movingAlps-Experiment* lanciert. Dies wurde von wissenschaftlichen Untersuchungen und von der Lancierung der Debatte um die »potenzialarmen Räume« begleitet.

Im Wesentlichen ging es beim movingAlps-Experiment um die Befähigung von einheimischen Entwicklungsspezialisten durch ausgeklügelte Weiterbildungsmodalitäten, bestehend aus Theorie, aus dem Einsatz der damals relativ neuen digitalen Kommunikationstechnologien und insbesondere bestehend aus der Praxis. In der Praxis ging es darum, lokale Projektträger bei ihren Realisierungsbestrebungen zu unterstützen und dabei die Projektträger ebenfalls für neue Ideen, Kompetenzen und Fähigkeiten zu sensibilisieren.

Im Valposchiavo wurde ein Vorprojekt des movingAlps, das »progetto Poschiavo« umgesetzt. Das Projekt wurde mit dem Aufkommen der digitalen Kommunikationstechnologien (Internet, E-Mail, Videokonferenzen) umgesetzt und insbesondere auf den Erwerb von Kompetenzen in diesem Bereich ausgerichtet. Dies führte dazu, dass das Valposchiavo gegen Ende der Neunzigerjahre kurzzeitig die Region mit der weltweit höchsten Internetanschlussrate war. Viele kleine Betriebe im Valposchiavo warben

mit einer Internetseite, bevor manche mittelgroßen bis großen Unternehmen überhaupt auf diese Kommunikationstechnologie setzten. Auch wenn die Kausalitäten schwer zu belegen sind, stellt dieses movingAlps-Vorprojekt wahrscheinlich den Ursprung von anderen Entwicklungen dar, worauf wir später noch eingehen werden.

Im Vallemaggia und im Bergell wurde das Projekt movingAlps konzeptionell so umgesetzt, dass in jeder Talschaft eine operative Gruppe gebildet wurde. Diese Gruppen bestanden aus einheimischen und auswärtigen Personen, die einerseits in einer gegen innen und gegen außen gerichteten interaktiven Weiterbildungsmodalität involviert waren. Andererseits arbeiteten die Gruppenmitglieder sehr engagiert an der Entwicklung, Projektierung und Umsetzung von eigenen und/oder von Dritten zugetragenen Projektideen. Stellvertretend für verschiedene Projekte, die damals zustande kamen, seien hier das Projekt *Artis* im Vallemaggia und das Projekt *centroPuntoBregaglia* im Bergell erwähnt.

Das Projekt *Artis* wurde von einer Gruppe engagierter Damen aus dem oberen Vallemaggia entwickelt. Ursprünglich ging es bei den Teilnehmerinnen grundsätzlich und lediglich um eine Weiterbildung in den neuen digitalen Kommunikationstechnologien. Als Übungsbeispiel nahmen sich die Damen dem Schicksal eines in der Krise steckenden Handwerkerzentrums an. Die Gruppe entwickelte eine neue Marketingstrategie, eröffnete einen attraktiven Verkaufsladen und erweiterte die Produktpalette mit lokalen Erzeugnissen aus dem Bereich der Gastronomie. Die Initiative feierte im Jahr 2016 das 10-jährige Bestehen, für die Zukunft sind aber neue Herausforderungen in Sicht. Das movingAlps-Experiment ist seit Jahren abgeschlossen und es stellt sich die Frage, ob die nächsten betriebswirtschaftlichen Hürden ohne den damals fruchtbaren »Diskurs« zwischen lokalen und externen Teilnehmenden gemeistert werden können.

Die Idee des *centroPuntoBregaglia* wurde, ähnlich wie das Projekt *Artis*, im Rahmen von Weiterbildungsinitiativen durch *movingAlps* im Bergell entwickelt. In einer Weiterbildungsgruppe trafen sich gleichgesinnte Betriebsleiter von kleinen Unternehmen des Bergells mit einer gemeinsamen Zielsetzung: Ihre Firmensitze sollten in geeignetere Infrastrukturen

umgesiedelt werden. Anstatt einzeln für sich wurde ein gemeinsames Projekt entwickelt, welches in die Errichtung eines Zentrums mit bester Infrastruktur für mehrere Firmen mündete: Das *centroPuntoBregaglia*. Das Centro gilt auch 15 Jahre nach seiner Erstellung immer noch als Ideenzentrum für das Bergell.

### **3.2.1 Die Tretmühle der wirtschaftlichen und der demografischen Entwicklung**

Im theoretischen Diskurs im Umfeld der movingAps-Initiative, aber unabhängig davon, wurde wissenschaftlich und konzeptionell untersucht, wie sich Beschäftigung und Bevölkerung in gefährdeten Gemeinden im Zuge wirtschaftlicher und politischer Veränderungen entwickeln und wie diese Entwicklung durch politische Maßnahmen und lokale Initiativen beeinflusst werden kann. Die sich selbst verstärkende Wirkung zwischen Bevölkerung, Produktion und Beschäftigung stellt einen dominanten Rückkopplungseffekt dar (Kopainsky & Rieder, 2005), der sich in Gemeinden positiv oder negativ entwickeln kann. In gefährdeten Gemeinden äußert sich dieser Effekt in einer Entwicklung des wirtschaftlichen Niedergangs, der nur mit großen Anstrengungen gestoppt oder in eine andere Richtung bewegt werden kann. Die effektivste Entwicklungsstrategie für gefährdete Gemeinden liegt in der Exportförderung (z. B. Buser, 2005). Erfolgreiche Exportförderung hängt aber von drei kritischen Faktoren ab.

1. Erstens muss bei Investitionen in Exportaktivitäten berücksichtigt werden, dass ein kontinuierliches Wachstum der Exporte effektiver ist als eine einmalige große Exportsteigerung.
2. Zweitens ist eine langfristige Sicht bei Investitionen zentral. Eine kurzfristig stabile Beschäftigungsentwicklung bedeutet nicht zwingend, dass die Beschäftigung auch über einen längeren Zeithorizont stabil bleibt. Es ist daher wichtig, Investitionen in Exportaktivitäten nicht zu früh abzubrechen.
3. Drittens kann ein Wachstum bei den Exporten auch aus lokal initiierten wirtschaftlichen Aktivitäten generiert werden. Positive und negative

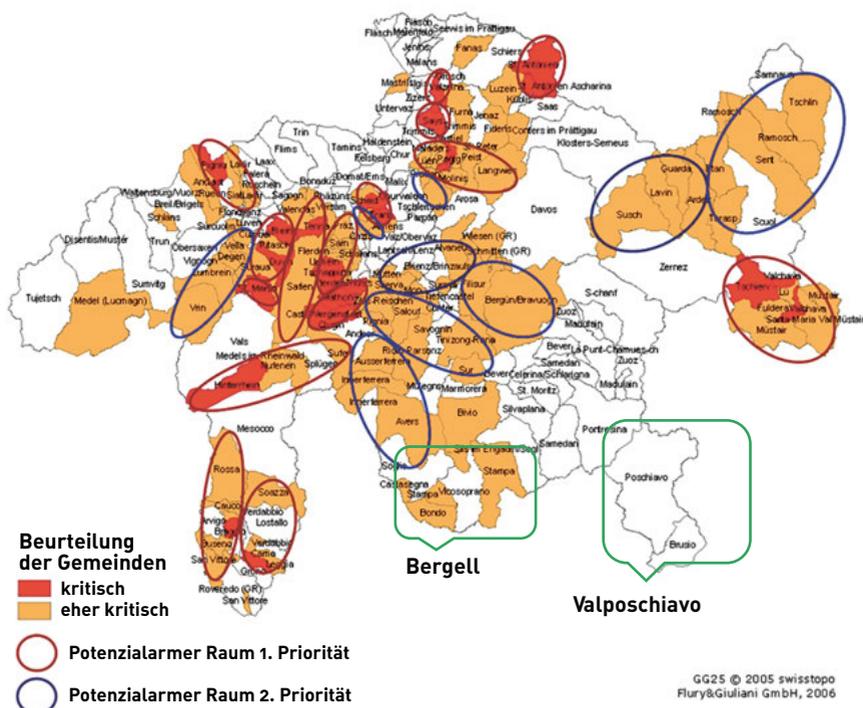
Rückkoppelungseffekte bestimmen die Entwicklung von Unternehmertum. Ein entscheidender Erfolgsfaktor von Entwicklungsstrategien beruht darin, dass positive Rückkoppelungseffekte die Entwicklungsanstrengungen unterstützen. Eine wichtige Ursache für das Scheitern einer solchen Strategie kann sein, dass nicht genügend in Unternehmertum sowie strategische und operative Führungsqualifikationen investiert wird.

### **3.2.2 *Wie weiter mit den »potenzialarmen Räumen«?***

Angesichts der offenkundig notwendigen Intensität, mit welcher die Projektfähigkeit in gewissen Regionen belebt und aufrechterhalten werden musste, und im Bewusstsein der Trägheit gewisser Entwicklungen entwickelte sich in wissenschaftlichen Kreisen die Idee, die Regionen nach Gefährdungs- bzw. Entwicklungspotenzial zu kategorisieren. Nicht zuletzt auch mit dem Ziel, eine Debatte zum Umgang mit den schwierigsten Kategorien zu lancieren. In diesem Zusammenhang lancierte beispielsweise der Kanton Graubünden im Jahr 2005 das Projekt »Potenzialarme Räume Graubünden. Handlungsmöglichkeiten und Strategien von Kanton und Bund« (vgl. auch Cavelti & Kopainsky, 2006; 2009). Das Projekt »potenzialarme Räume Graubünden« sollte die Grundlagen für eine kantonale Strategie für potenzialarme Räume liefern und zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen Kanton und Bund zur Strategieumsetzung führen.

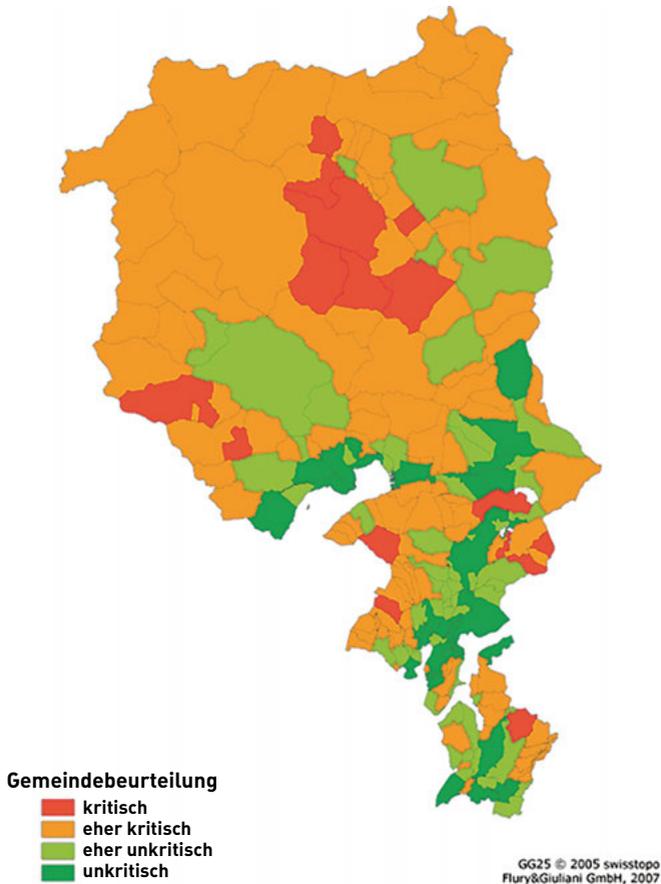
Potenzialarme Räume zeichnen sich dadurch aus, dass es in ihnen Gemeinden gibt, in denen sich mehrere Prozesse zu einer Abwärtsspirale kumulieren. Insbesondere sind dies eine rückläufige Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung, eine ungünstige Entwicklung der Altersstruktur, Abwanderung, Abbau der Grundversorgungsleistungen sowie ungünstige Finanzkennzahlen des Gemeinwesens. Mittel- und längerfristig ist dadurch die (Über-) Lebensfähigkeit dieser Gemeinden gefährdet bzw. ist mit einer weiteren Abwanderung bis hin zu einer weitgehenden Entsedelung zu rechnen.

Die potenzialarmen Räume wurden in einem mehrstufigen Verfahren identifiziert (Kopainsky et al., 2008). In einem ersten Schritt wurden alle Gemeinden in einem Kanton mittels statistischer Auswertungen in die



**Abbildung 1: Gefährdungsbeurteilung  
für die Gemeinden des Kantons Graubünden 2005**  
(Quelle: verschiedene statistische Quellen, siehe dazu Cavelti & Kopainsky, 2006)

vier Kategorien »kritisch«, »eher kritisch«, »eher nicht kritisch« sowie »nicht kritisch« eingeteilt. Dies erfolgte anhand von Indikatoren, welche die oben beschriebenen Prozesse, die zu einer Abwärtsspirale führen können, möglichst gut abbildeten und für die auch Daten vorhanden waren. Anschließend wurden die Ergebnisse gemeindeweise einerseits einer begleitenden Arbeitsgruppe zur kritischen Prüfung vorgelegt und andererseits im Rahmen von zehn Regionsgesprächen auf den Prüfstand gesetzt. Die Rückmeldungen und Einschätzungen aus der Arbeitsgruppe sowie aus den Regionsgesprächen bestätigten die statistische Beurteilung weitgehend; wo nötig wurden für einzelne Gemeinden noch Korrekturen



**Abbildung 2: Gefährdungsbeurteilung für die Gemeinden  
des Kantons Tessin 2007**  
(Quelle: verschiedene statistische Quellen, Buchli & Kopainsky, 2007)

durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurden dann gemeindeübergreifende, zusammenhängende potenzialarme Räume gebildet. Im Kanton Graubünden konnten so im Jahr 2005 beispielsweise 15 potenzialarme Räume erster Priorität identifiziert werden (siehe Abbildung 1).

Die Reaktionen aus der Bevölkerung der potenzialarmen Räume auf die Arbeiten zu potenzialarmen Räumen waren verständlicherweise gemischt.

Potenzialarmut wollten viele nicht auf sich sitzen lassen. Interessanterweise waren aber die Reaktionen auf die statistischen Auswertungen, zumindest in den Regionsgesprächen, eher gelassen. Dass in den betroffenen Gemeinden Bevölkerung, Beschäftigung, Wertschöpfung, Grundversorgung etc. rückläufig sind, wurde von allen bestätigt. Die Diagnose einer eher kritischen oder kritischen Überlebensfähigkeit konnten die betroffenen Gemeinden nur bestätigen. Die Interpretation der Potenzialarmut wurde hingegen nicht hingenommen.

Nach einer ähnlichen Vorgehensweise und insbesondere bei Verwendung ähnlicher Indikatoren sind 2007 für den Kanton Tessin ebenfalls die Gemeinden identifiziert worden, bei welchen sich mehrere negative Entwicklungsfaktoren akkumulieren. Das Resultat aus dieser Analyse ist in Abbildung 2 ersichtlich.

### **3.3 Der Versuch, «schwache» Regionen wirtschaftlich neu auszurichten**

#### ***3.3.1 Die neue Ausrichtung der Schweizer Regionalpolitik***

Mit dem sogenannten Gesetz zur »Neuen Regionalpolitik«<sup>2</sup> hat der Gesetzgeber in der Schweiz versucht, eine neue Grundlage für die Unterstützung einer wirtschaftlichen Neuausrichtung von wenig dynamisch wachsenden Regionen zu schaffen. Im Kern geht es bei diesem Gesetz nicht mehr darum, Infrastrukturlücken in schwachen oder peripheren Regionen zu schließen, sondern um die Unterstützung von endogen generierten, wertschöpfungsgenerierenden Initiativen. Im besten Falle sollen die unterstützten Projekte imstande sein, Produkte und Dienstleistungen aus einer Region, national oder sogar auch international erfolgreich auf dem Markt zu platzieren. Dies im Einklang mit den oben erwähnten Schlussfolgerungen aus den Studien um die movingAlps-Initiative. Im Bereich der Dienstleistungen wird dem Tourismus und allem, was mit dieser Branche zu tun hat, besondere Beachtung geschenkt. Die Gesetzesbestimmung

---

<sup>2</sup> Mit der Neuen Regionalpolitik (NRP), die am 1. Januar 2008 in der Schweiz inkraftgetreten ist, sollen das Berggebiet, der weitere ländliche Raum und die Grenzregionen in ihrer regionalwirtschaftlichen Entwicklung unterstützt werden.

sieht zudem den Aufbau einer nationalen Organisation vor, die der Wissensvermittlung im Bereich Regionalentwicklung dienen soll.

Aus einem theoretischen Standpunkt ist die Neuausrichtung der Bundespolitik klar zu begrüßen. Selbstverständlich stellen sich aber praktische Fragen bei ihrer Umsetzung. Für ihre Lösung bedarf es auch einer gewissen Zeit, weswegen hier nur ein grobes und partielles Zwischenfazit gemacht wird.

Im typisch Schweizer Föderalismusprinzip gibt der Bund den Kantonen eine große Freiheit in Bezug auf den Vollzug des Bundesgesetzes. Er verlangt lediglich, dass die Kantone mit ihm ihre Stoßrichtung in Form eines achtjährigen Rahmenprogramms vereinbaren. Die Kantone sind dann im Rahmen dieser Vereinbarung relativ frei in der Umsetzung ihres Programms, wobei alle eine vierjährige Planungsperiode vorsehen.

### **3.3.2 Die kantonalen Strategien**

Nach der ersten achtjährigen Testphase (2008 bis 2015) haben die Kantone genügend Erfahrung gesammelt, um in der Regionalpolitik eigene Akzente zu setzen. Der Bund gibt für die zweite Programmperiode (2016 bis 2023) lediglich die Fokussierung auf zwei Förderschwerpunkte vor: zum einen den Bereich Industrie und im speziellen die Förderung Regionaler Innovationssysteme (RIS), zum andern den Tourismus.

In der Praxis gestaltet sich der Vollzug der Gesetzesgrundlage in Graubünden und im Tessin, wo sich die Untersuchungsgebiete befinden, unterschiedlich. Dies geht einerseits auf unterschiedliche Ausgangslagen zurück, andererseits besteht aber auch eine unterschiedliche Umsetzungsstrategie. Der Kanton Graubünden bewahrt »eine gewisse Distanz« zu den Regionen, insbesondere auch zu den wirtschaftlich schwächeren Regionen. Trotz der großen Debatte zu den »potenzialarmen Räumen« wurde darauf nicht im Speziellen eingegangen. Die zweite achtjährige Programmperiode wurde in Graubünden auf der Grundlage einer extern in Auftrag gegebenen Bestandsaufnahme und -analyse konzipiert. In den Regionen stehen den Projektinitianten sowohl im Tessin wie auch in Graubünden professionelle Regionalentwickler zur Verfügung. Im Tessin ist der Etat der Regionalentwicklung allerdings reicher dotiert und die kan-

tonale Verwaltung ist mit und durch die Regionalentwickler präsenter in den Regionen. Insbesondere hat der Kanton Tessin auch ein spezielles Programm für die Gebiete konzipiert, die im Rahmen der Debatte um die »potenzialarmen Räume« als besonders unterstützungsbedürftig definiert wurden (»programma a sostegno del riposizionamento delle regioni periferiche«<sup>3</sup>).

### 3.3.3 Aufbruchsstimmung und Verzweiflung in den Regionen

Von besonderem Interesse ist allerdings die Analyse der Auswirkung der neuen Regionalpolitik in den Regionen. Gemeinsam war, dass die Untersuchungsgebiete eine gewisse Orientierungslosigkeit nach dem Wegfall des bewährten und bekannten Systems der Unterstützung durch das Investitionshilfegesetz aufwiesen. Insbesondere gestaltete und gestaltet sich das Umdenken bezüglich der förderungswürdigen Projekte sowohl für die Projektträgerschaft wie auch für die Förderungsinstitutionen schwierig, da nun nicht mehr öffentliche Infrastrukturen, sondern private Wertschöpfungsprojekte unterstützt werden sollen. Für Förderinstitutionen bedeutet die Unterstützung von »wertschöpfungsgenerierenden Initiativen« oft die Notwendigkeit, sich mit der Förderung von privatwirtschaftlich initiierten Projekten auseinanderzusetzen, was nicht trivial ist. Für die privaten Trägerschaften ist es oft ebenfalls schwierig, sich mit der Zielsetzung der öffentlichen Förderinstrumente abzufinden. Einige Fallbeispiele aus den Untersuchungsregionen liefern hierzu interessantes Reflexionsmaterial.

Im Bergell bezweckt die *Stiftung Centro Giacometti* seit ihrer Gründung im Jahre 2013 unter anderem die Realisierung und Führung des Centro Giacometti. Der erfolgversprechenden Initiative fehlt allerdings immer noch das nötige Kapital, um den entscheidenden Schritt der Realisierung eines dem Namen Giacometti gerechten Zentrums tätigen zu können. Für die öffentliche Hand scheint diese Initiative mit zu viel wirtschaftlichem Risiko behaftet zu sein, sodass sie sehr zögerlich mit einer tatkräftigen Unterstützung bleibt.

---

3 Siehe <http://www4.ti.ch/dfe/de/use/sostegno/politica-economica-regionale/>.

Genau umgekehrt ist es der Stiftung *Centro Internazionale per la Scultura* im Vallemaggia ergangen. Die Stiftung bezweckt die Errichtung und den Betrieb eines Zentrums zur Förderung des dreidimensionalen künstlerischen Gestaltens und damit Künstler, die in diesem Bereich tätig sind. Dank einer sehr wohlwollenden und großen Unterstützung seitens des Kantons Tessin kann dieses Zentrum realisiert werden.

Die Gründung und Errichtung des *Centro Tecnologico del Legno* im Valposchiavo 2015 gelang nur dank großzügiger Unterstützung der öffentlichen Hand (meistens im Rahmen der NRP). Das Holzkompetenzzentrum bietet Weiterbildungen für die Holzbranche an. Die Dienstleistung wird vor allem Schülern aus der benachbarten Lombardei angeboten.

Das Valposchiavo setzte außerdem auf ein anderes großes Projekt: Die Realisierung des Pumpkraftspeicherwerks «*Lagobianco*». Mit einer Leistung von etwa 1.000 Megawatt wäre es eine der größten Anlagen dieser Art im ganzen Alpenbogen geworden. In der Zwischenzeit haben die Schwierigkeiten auf dem Strommarkt den Projektinitianten einen Strich durch die Rechnung gemacht. In diesem Falle kommt eine Unterstützung im Rahmen der neuen Regionalpolitik nicht infrage, denn das Vorhaben sprengt die Möglichkeiten des Instruments bei Weitem.

Als »Rettungsanker« für das Valposchiavo bietet sich eine Initiative an, die ursprünglich als »Kompensationsmaßnahme« für die vom Großprojekt *Lagobianco* betroffene Landwirtschaft gedacht war: das Projekt *100% Valposchiavo*. Im Kern des Projektes geht es darum, die lokale landwirtschaftliche Produktion und die damit verbundenen touristischen Dienstleistungen besser in Wert zu setzen. Die lokalen Produzenten, Verarbeiter und Händler haben die zur Erfüllung der Zielsetzung noch bestehenden Lücken erkannt und mit der Unterstützung der Regione Valposchiavo die Initiative ergriffen. In diesem Fall wird die Initiative mit einem Projekt der Regionalen Entwicklung (PRE) nach Art. 93 1/c des Landwirtschaftsgesetzes unterstützt. Dieses Instrument ist mehr oder weniger mit den Förderinstrumenten der neuen Regionalpolitik abgestimmt.

Wie die Fallbeispiele zeigen, und viele andere auch zeigen würden, gestaltet sich die Lancierung, Projektierung und Realisierung einer lokalen Wertschöpfungsinitiative außerhalb der wirtschaftlich stark wach-

senden Zentren sehr selten «problemlos und linear». Vielmehr ist mit Schwierigkeiten und auch mit Rückschlägen zu rechnen, auf die Standfestigkeit und Beharrlichkeit seitens der Promotoren zu hoffen und auf professionelles Coaching zu setzen, eine Investitionsunterstützung wird zusätzlich benötigt. Sollte man also doch den Rückzug aus diesen Regionen planen?

## 4 Schlussfolgerungen

Den Rückzug planen? Keineswegs! Denn wenn etwas aus der erwähnten 20-jährigen Geschichte des Umgangs mit peripheren Regionen eindeutig wird, ist es die Unvorhersehbarkeit der möglichen Entwicklungen. Am Ende kommt es immer anders, als man denkt. Die wissenschaftliche Beurteilung bezüglich der Zukunftsgefährdung für ein normales Funktionieren einer Gemeinde hilft bei der Objektivierung eines tatsächlichen Zustandes; sie ist allerdings nicht imstande vorauszusagen, ob gerade in dieser Gegend eine für die Gemeinde oder sogar die ganze Region wertvolle Idee entstehen könnte. Auch in nicht gefährdeten Gemeinden oder Regionen kann es derbe Rückschläge geben, die am Zukunftsglauben rütteln.

Wahre Perspektivendiebe sind das ängstliche Erstarren im Angesicht negativer demografischer Entwicklungen, der Kampf um Arbeitsplätze in klar zukunftslosen Bereichen und das sture Festhalten an Altbewährtem. Vielleicht liegt das Potenzial gerade in einer tiefen oder sehr tiefen Populationsdichte und in neuen Dienstleistungs- und Organisationsformen, die einen echten Nutzen für Bewohner stiften, welche bewusst eine bestimmte Region zum Leben gewählt haben.

Um für die peripheren Regionen Perspektiven zu schaffen, sei es in einem nachhaltigen Wachsen, Schrumpfen oder Gleichbleiben, braucht es allerdings ein Mehrsäulenprogramm. Dieses sollte aufgrund der oben erwähnten Erfahrungen und auf der Grundlage der Resultate aus den wissenschaftlichen Untersuchungen mindestens folgende Elemente aufweisen:

1. Trotz aller Schwierigkeiten soll das Prinzip der Unterstützung von wertschöpfungsgenerierenden Initiativen in der hier thematisierten Berg- und Regionalpolitik im Zentrum stehen. Die gleiche Stoßrichtung haben auch Ideen bezüglich Bergtourismus, sanfter Tourismus und Innovationsförderung, welche kürzlich in einer Publikation von Avenir Suisse erwähnt wurden (Müller-Jentsch, 2017).
2. Wertschöpfungsgenerierende Initiativen brauchen einerseits ein Investitionsumfeld, das sie nicht vor unüberwindbare Hürden stellt. Hierfür scheint eine anfängliche Impulsanstrengung notwendig, denn eine zu lange Orientierung an das sogenannte »Lückenschließen im Infrastrukturbereich« hat bei den Investoren die Überzeugung wachsen lassen, dass es außer in ausgewählten Tourismusdestinationen und im Zweitwohnungsbau keine rentablen Investitionen in peripheren Bergregionen geben kann. Damit das Vertrauen zurückkommt, braucht es allerdings professionelles Coaching, Erfolgsgeschichten und die Bereitschaft seitens der Investoren, die Businesspläne mit für solche Gebiete spezifisch konzipierten Parametern zu beurteilen. Auch Avenir Suisse (Müller-Jentsch, 2017) erörtert ein Investitionsproblem: Es wird vorgeschlagen, auf sogenannte Ankerinvestoren, wie zum Beispiel Versicherungen oder Pensionskassen, oder auf die Besitzer von Zweitwohnungen zurückzugreifen.
3. Andererseits brauchen die wertschöpfungsgenerierenden Initiativen auch die hier zum Teil verpönten infrastrukturellen Voraussetzungen. In diesem Bereich ist allerdings ein anspruchsvoller Paradigmenwechsel notwendig: Periphere Regionen und das Berggebiet brauchen eine unkonventionelle Grundinfrastruktur (z. B. bezüglich Erreichbarkeit, Dienstleistungsnetz, Kommunikation). Zurzeit wird immer noch zu wenig Energie in die Konzeption einer unkonventionellen aber angepassten Grundinfrastruktur und zu viel Aufwand in die Forderung eines Gleichziehens mit den infrastrukturellen Voraussetzungen der Agglomerationen investiert.

4. Wir sind viertens davon überzeugt, dass die vorgängig erwähnten Elemente vorläufig nicht ohne eine lokal verankerte, starke und professionell unterstützte Steuerung umgesetzt werden können. Best practices und Anschauungsbeispiele gibt es viele (z. B. das hier erwähnte movingAlps-Experiment und das Tessiner Masterprogramm für die wirtschaftlich schwächeren Regionen); meistens kommt es aber auf die Menschen an, die sich diesen Aktivitäten widmen.

Mit einem solchen Mehssäulenprogramm sollten Erfolgsgeschichten möglich sein, dabei müssen aber auch mögliche Rückschläge und Misserfolge hingenommen werden können. Denn auch Misserfolge finden statt, wie überall in der Wirtschaftswelt. Schrumpfen soll zudem nicht sofort mit Misserfolg gleichgesetzt werden, denn auch Schrumpfen kann einen Nutzen für die Bewohner und die Konsumenten von Produkten und Dienstleistungen aus diesen Gebieten generieren. Das Mehssäulenprogramm soll eine gewisse Beständigkeit haben, denn die Forschungsergebnisse zeigen, dass die Wirtschaftssysteme und Bevölkerungsdynamiken träge sind. Im Kern beinhaltet so ein Mehssäulenprogramm auch eine Exit-Strategie der staatlichen Förderung, vorausgesetzt, dass positive Rückkoppelungseffekte in Gang gesetzt werden können. Positive Rückkoppelungseffekte können sowohl im nachhaltigen Wachsen, als auch im Schrumpfen oder Gleichbleiben auftreten.

### *Literatur*

- Buchli, S., & Kopainsky, B. (2007): Interner Bericht zur Gemeindetypisierung des Kantons Tessin, Flury & Giuliani GmbH.
- Buser, B. (2005): Regionale Wirtschaftskreisläufe und regionale Wachstumspolitik. Regionalpolitische Prioritäten für unterschiedliche Regionen im Schweizer Alpenraum auf der Basis regionaler Input-Output Tabellen. Aachen: Shaker-Verlag.
- Cavelti, G., & Kopainsky, B. (2006): Potenzialarme Räume Graubünden. Handlungsmöglichkeiten und Strategien von Kanton Graubünden und Bund. Zurich, Switzerland: BHP Brugger und Partner, Flury & Giuliani GmbH.
- Cavelti, G., & Kopainsky, B. (2009): Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen erarbeitet am Beispiel der Kantone Graubünden und Uri. Zurich, Switzerland: Flury & Giuliani GmbH, BHP Brugger und Partner.