

Demographische und sozio-ökonomische Transformation im Alpenraum

Martin Boesch
Universität St. Gallen

Das simple Bild vom Alpenraum zwischen Verstädterung und Verödung (oder gar pauschal als Entvölkerungsgebiet) muss differenziert werden. Vier verschiedene Regionstypen können identifiziert werden; deren Charakteristiken und Zukunftschancen werden positiv beurteilt. Voraussetzung dazu ist allerdings eine überlegte Fokussierung beim Einsatz der knapper werdenden regionalpolitischen Mittel. Die Prioritätensetzung sollte dem Leitbild der Nachhaltigkeit folgen, um die gegebenen Chancen zu wahren. Partnerschaften zwischen Verdichtungs- und Peripherieräumen an Stelle von Autonomie-Rhetorik könnten das regionalpolitische Dilemma, die Dichotomie von Nutzung und Erhaltung, abschwächen.

1 Vorbemerkungen

Der Beitrag «Standort Alpen» steht an der Schnittstelle zwischen den vorausgehenden Referaten zu historischen und naturwissenschaftlichen Perspektiven sowie regionalpolitischen Forderungen einerseits und den nachfolgenden sektoral-ökonomischen Referaten andererseits. Angezeigt ist deshalb an dieser Schnittstelle eine regionalwissenschaftliche Kontextanalyse, welche den Zusammenhang herstellt zwischen gesamtwirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Entwicklung, differenziert nach Standorten bzw. Regionen.

Die öffentliche Wahrnehmung der Entwicklung im Alpenraum ist ja geprägt von einer Flut sich widersprechender Schlagworte geradezu mythischen Ausmasses:

Davos: die dynamischste Stadt der Schweiz

Alpen entvölkern sich

Alpen zwischen Verstädterung und Verödung

Alpen = benachteiligte Randregion Europas

Alpen – im Zentrum Europas

Alpen: der Idealstandort im virtuellen Zeitalter

Alpen – ein Sanierungsfall (bezüglich staatlicher Unterstützung)

Ob so vieler Clichés drängen sich einige nüchterne Überlegungen als Beitrag für differenzierte Diskussionen geradezu auf. Dabei wird sich zeigen, dass vor allem die meist nur implizite Nor-

mativität – die inhärente Bewertung von Fakten beziehungsweise die zugrunde liegenden Ziele – transparent gemacht werden muss.

2 Rahmenbedingungen

Aufbauend auf dem Grundmodell der Regulationstheorie, dem Verbund von Marktprozessen (im Bereich Produktion/Konsum/Akkumulation) und gesellschaftlich-politischen Koordinations- und Ausgleichsmechanismen, erkennen wir in den Investitionsentscheidungen und Produktionsprozessen die eigentlichen Motoren der (räumlichen) Entwicklung. Diese Prozesse sind allerdings eingebettet in die gesellschaftlich-kulturelle Evolution, insbesondere in bezug auf vorherrschende Werthaltungen und Zielsysteme (also die Sinngehalte einer bestimmten Phase) und die dazu bereitgestellten Instrumente (vor allem Rechtsordnung und Technologie). Die regionale Dynamik ist damit das Abbild der jeweiligen Inwertsetzung von Standorten wie auch der regionalpolitischen Impulse. Sowohl verstehende Interpretationen von Geschehenem (die ex post-Sicht) wie auch Gestaltungsvorschläge (die ex ante-Sicht) müssen auf dieser Plattform aufbauen, damit sie plausibel und realisierbar sind.

Am Beispiel der Wiederaufbaentscheide nach dem Lawinenwinter 1999 lässt sich das Zusammenspiel der drei verschiedenen «Steuerungsmechanismen» Natur/Ökonomie/Politik (BOESCH 1993) eindrücklich illustrieren: Sind es betriebswirtschaftliche Gründe, die zu-

sätzliche Investitionen rechtfertigen, oder sind es regionalpolitische Gründe, die zur Sicherung gefährdeter Standorte führen?

3 Demographische Entwicklung

Die demographische Entwicklung ist sowohl Abbildung wie auch Basis der regionalen Dynamik. Sie ist also Teil eines rekursiven Strukturationsprozesses (im Sinne von GIDDENS 1984). Durch die aktuelle Ökonomisierung unseres Wertesystems im Verbund mit der progressiven Globalisierung der Arbeitsteilung schwindet zwar die Bedeutung von Migrationsentscheidungen als Primärimpuls (der Wohnort folgt dem Arbeitsplatz, nicht umgekehrt). Gleichzeitig steigt aber die Reichweite von Arbeitsplatz-Wohnort-Relationen wie auch von Produktions-Absatzmarkt-Relationen. Damit wird die schlichte Gleichsetzung von Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Standortgunst immer problematischer; das Modell muss also um den Faktor «Pendlerdistanz» erweitert (gleichsam gelockert) werden.

Diese standorttheoretischen Differenzierungen ändern allerdings nichts an der grundsätzlichen Richtigkeit der wohlbekannten zentralen Aussagen, welche uns demographische Analysen liefern (vgl. BÄTZING 1999, mit weiteren Verweisen):

1. Die Bevölkerungszahl im Alpenraum (als Ganzes betrachtet) hat seit 1870 kontinuierlich zugenommen, seit 1980 sogar überdurchschnittlich stark. Von einer generellen Entvölkerung kann also keine Rede sein.
2. Bei einer inneren (regionalen) Differenzierung zeigt sich auf allen Massstabs-Ebenen, dass neben Bevölkerungszunahme auch Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen ist.

Die Bevölkerungsdynamik hat neben der quantitativen (formalen) Dimension allerdings auch vielfältige qualitative Aspekte, die bedeutend weni-

ger gut untersucht und dokumentiert sind. Dies ist erstaunlich, sind doch diese Veränderungen (zum Beispiel bezüglich Altersstruktur, Ausbildungsniveau, Erwerbsstruktur) mindestens so bedeutsam. Sie können generell als Entmischung, als vielschichtiger Separationsprozess umschrieben werden, der auch ausseralpine Austauschregionen umfasst und das demographische Potential (im Hinblick auf Modernisierungsprozesse) massgebend beeinflusst.

Die demographische Entmischung geht einher mit einer markanten Veränderung der Siedlungsstruktur: auch der Alpenraum wird von Urbanisationsprozessen geprägt. Darauf ist später zurückzukommen; zunächst soll hier nur angemerkt werden, dass damit natürlich nicht nur die «Verstädterung» (also der formale Aspekt) gemeint ist, sondern auch sozio-kulturelle und ökonomische Transformationsprozesse. Dieser Hinweis zeigt die Ambivalenz auf, mit der das Thema «Alpenstadt» verknüpft ist (BOESCH 1993; BÄTZING und PERLIK 1999).

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit soll schliesslich ein Hinweis auf den ökologischen Fussabdruck (WACKERNAGEL und REES 1996) der Alpenpopulation nicht fehlen: Unter Berücksichtigung der urbanen Lebensweise, der spezifischen touristischen Produktionsbedingungen und der hohen Mobilitätsbedürfnisse, welche aus den lockeren (periurbanen) Siedlungsstrukturen entstehen, und unter Berücksichtigung der knappen räumlichen Ressourcen wird ersichtlich, dass in den Alpenstadt-Regionen ähnlich hohe Belastungswerte (und damit Handlungsbedarf) resultieren wie in den ausseralpinen Verdichtungsräumen. Es wird zu prüfen sein, welche regionalpolitischen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind.

4 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Wie schon bei der Betrachtung der demographischen Entwicklung angemerkt, können wir auch in bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von einem Transformationsprozess ausgehen, der ähnlich verläuft wie in den ausseralpinen Räumen. Der Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft ist in vollem Gange, wobei hier der Tourismus die Funktion der Schlüsselbran-

che übernimmt. Standortlich bedingt ist zudem der sekundäre Sektor (mit Ausnahme der traditionellen Bergbauregionen in den Ostalpen) durch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geprägt. Der vergleichsweise noch hohe Anteil des primären Sektors mag zwar vordergründig als positiv bewertet werden: Er sorgt für hohe Präsenz im Erscheinungsbild und in der Lokalpolitik. Gleichzeitig ist er aber dessen Achillessehne: Darin kommt nämlich seine standörtlich bedingte relativ geringe Produktivität zum Ausdruck, was der Ansatzpunkt ist für starken Anpassungsdruck bei der Liberalisierung des Agrarsektors. Hier wird in naher Zukunft mit erheblicher Dynamik zu rechnen sein.

Besonders interessant unter dem Blickwinkel der Modernisierung ist die Situation im Tourismus. Die Zeit der gewerblichen Produktion geht auch hier rasch zu Ende, sowohl in der Hotellerie/Gastronomie wie auch im Beschäftigungsbereich (zum Beispiel Skilifte). Ähnlich wie früher in der Industrie folgt jetzt auch hier die Phase der hochkapitalisierten, gewinnorientierten Grossunternehmen und der rationalisierten Massenproduktion. Die Diskussion um regionale Verbünde im Sinne des Destinationsmanagements deutet aber auch im Tourismus auf eine nächste Phase hin: die flexible Produktion in wieder kleineren, spezialisierten Betrieben. Diese sind aber (aus der Sicht der Kundschaft wahrnehmbar) zu Dienstleistungsketten verknüpft (MUSSNER *et al.* 1999). Ungenügende Wettbewerbsfähigkeit könnte also durch Kooperation statt durch betriebliches Wachstum überwunden werden. Ein kurzer Blick auf die Bautätigkeit als zuverlässigem Indikator der wirtschaftlichen Prosperität zeigt übrigens eine hohe Übereinstimmung mit den Top-Destinationen des Tourismus. Zumindes für den Schweizer Alpenraum kann daraus der Schluss gezogen werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit dieser Regionen intakt ist, wenn auch insgesamt stagnierende Übernachtungszahlen auf gesättigte Märkte hinweisen.

Regionalwirtschaftliche Studien zeigen nun, dass die Multiplikatorwirkung der Leitbranche Tourismus auf alle übrigen Bereiche ausstrahlt; je nach Region sind 50–80% der regionalen Wertschöpfung auf die touristische Nachfrage zurückzuführen (ZEGG 1993). Die noch stärkere Ausschöpfung (oder Einbindung) regionaler

Ressourcen, beispielsweise die lokale Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, erhöht natürlich diesen Anteil noch. Eine derart starke Fokussierung auf eine einzelne Branche ist eher ungewöhnlich, und die damit zusammenhängenden Risiken werden seit längerem diskutiert. Alternativen sind freilich kaum in Sicht; allenfalls ist eine Diversifikation innerhalb der Tourismusbranche selbst eine valable Option. Ökonomische Nachhaltigkeit bedeutet ja Erhaltung der Wertschöpfungskraft an unsicheren Märkten, nicht kurzlebige Erfolge nach dem Prinzip der verbrannten Erde. Dieser Gesichtspunkt sollte in der tourismuspolitischen Diskussion wohl noch stärker als bisher berücksichtigt werden. Und zu diskutieren bleibt die Situation der strukturschwachen Regionen.

Mit Bezug auf die Nachhaltigkeitsdiskussion ist im übrigen anzumerken, dass auch die Tourismuswirtschaft auf der Transformation von Natur und der Kontrolle natürlicher Prozesse (Stichwort Schneekanonen) basiert. Es ist die regionalpolitische Schwäche des sogenannten «Sanften Tourismus», dass damit unter gegenwärtigen Rahmenbedingungen nur eine minimale Wertschöpfung verbunden ist und folglich das Dilemma von Nutzung und Erhaltung nicht aufgelöst werden kann. Regionalwirtschaftlich am interessantesten sind hingegen anspruchsvolle Feriengäste in den oberen Beherbergungskategorien und mit hohem Aktivitäts- bzw. Konsumbedarf. Dieses offensichtliche Auseinanderklaffen von ökologischen Anforderungen und ökonomistischer Rationalität ist auf massive externe Effekte zurückzuführen. Ohne griffige Internalisierungsansätze sind deshalb kaum Verbesserungen zu erwarten. Zu diskutieren wäre zum Beispiel eine stärkere Abgeltung der «Landschaftsproduktion», das heisst Transferleistungen vom Tourismus an die Landwirtschaft, direkt in der Region.

5 Regionstypen

Die bisher vorliegende regionale Typisierung (BÄTZING 1999) basiert auf demographischen Daten; ergänzende sozio-ökonomische Parameter werden die Resultate differenzieren (zum Beispiel in Bezug auf die unterschiedliche Ausprägung und Bedeutung des Touris-

mus), aber kaum massgebend verändern. Danach können vier Regionstypen unterschieden werden:

- Zentrumsregionen mit stark verstärktem Kern und periurbanem Agglomerationsraum. Neben Tourismus und übrigen Dienstleistungen ist oft auch Industrie und Gewerbe stark entwickelt. Insgesamt hohes Bevölkerungswachstum, vor allem in der Agglomeration. Hohe Wertschöpfung.
- Periurbane Regionen: Wegpendlergemeinden im Einzugsgebiet ausseralpiner Zentren, rasches Bevölkerungswachstum, aber ohne eigenständige wirtschaftliche Dynamik. Geringe Wertschöpfung.
- Traditionelle (ländliche) Regionen mit disperser Siedlungsstruktur, Landwirtschaft, Gewerbe und etwas Tourismus. Ausgeglichene Bevölkerungsbilanz. Mittlere Wertschöpfung.
- Entleerungsregionen mit starkem Bevölkerungsrückgang, hohem Anteil der Landwirtschaft. Geringe Wertschöpfung.

Diese vier Regionstypen sind relativ kleinräumig ineinander verzahnt; sie bilden gleichsam ein Mosaik auf der unteren Massstabebene. Grosse übergreifende homogene Einheiten wie die metropolitanen Verdichtungsgebiete im ausseralpinen Raum fehlen gänzlich. Dies kann als Defizit, aber auch als regionalpolitische Chance verstanden werden.

Transponieren wir nun die deskriptiven Resultate der Typisierung auf die explikative Ebene: Diese vier Regionstypen entsprechen unterschiedlichen Standorten im klassischen Zentrum-Peripherie-Modell (FRIEDMANN 1973) am Übergang von der Initial- zur Reife-Phase. Die Spillover-Effekte alpiner wie auch ausseralpiner Zentren sind dabei besonders aufschlussreich. Sie weisen auf räumliche Verflechtungen und damit auf die Bedeutung von Erreichbarkeit und kritischer Masse als entscheidende Standortparameter hin. Darüber hinaus ist aber auch die Wirkung der sozio-kulturellen Urbanisierungs- und Modernisierungsprozesse zu beachten (BOESCH 1993). Erst die Kombination der beiden Dimensionen vermag einen Entwicklungspfad auszulösen. Wir stossen damit erneut auf das regionalpolitische Dilemma zwischen Eigendynamik und Erhaltung.

6 Regionalpolitische Folgerungen

Es ist das Ziel der Regionalpolitik, Ungleichgewichte der regionalen Entwicklung auszugleichen, sei es durch Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen, sei es durch spezifische Einzelmassnahmen. Diese generelle Zielsetzung hat sich jedoch als nicht operativ herausgestellt, seitdem die früher übliche Gleichsetzung von Fortschritt und Wirtschaftswachstum durch das Gebot der Nachhaltigkeit abgelöst wird (THIERSTEIN und EGGER 1994).

Für den Bereich Wettbewerbsfähigkeit ist es zwar nützlich, sich auf das Modell von PORTER (1994) abzustützen. Es zeigt auf, wo die standörtlichen Defizite liegen könnten. Gerade für den Alpenraum greift dieser marktorientierte Ansatz aber zweifach zu kurz: Zum einen können hier Standortnachteile in der Regel nur durch Massnahmen der öffentlichen Hand ausgeglichen werden, und zum andern führt die Marktdynamik ja gerade wieder zu neuen Disparitäten. Es erscheint nicht zielführend, die Rolle des Staates ausschliesslich auf die Wirtschaftsförderung zu reduzieren und ihm die Regulation im ökologischen und sozialen Bereich zu verwehren bzw. ihm die dafür nötigen Mittel zu entziehen. Ein solches ordnungspolitisches Doppelspiel wäre zudem politisch wohl kaum realisierbar.

Für die Festsetzung der Ziele sollte nicht nur von der gegenwärtigen Struktur und allfälligen Defiziten, sondern auch von Szenarien der zukünftigen Entwicklung und den verfügbaren Ressourcen ausgegangen werden. Damit könnten Fehleinschätzungen und in ihrem Gefolge Ressourcenverschwendung und Frustration vermieden werden. Bezüglich der Szenarien künftiger Entwicklungslinien muss die neue Situation einer verstärkten Globalisierung in die Überlegungen einbezogen werden. Gunststandorte werden von einer Beschleunigung der Entwicklung betroffen, dort wird gelegentlich die Sättigungsphase im Sinne des Friedmann-Modells erreicht werden. Umgekehrt werden sich aber an weniger günstigen Standorten die bisherigen Spillover-Effekte verlangsamten oder gar stagnieren. Schliesslich kann auch damit gerechnet werden, dass nun unter veränderten Rahmenbedingungen einzelne ganz neue Gunststandorte auftauchen.

Ein zusätzlicher Einschnitt mit grossräumiger Wirkung wird durch die schon erwähnte Neuorientierung der Agrarpolitik generiert. Es ist kaum denkbar, dass weiterhin Transfermittel in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen werden. Dies gilt wohl nicht nur für die Landwirtschaft, sondern für den Alpenraum ganz allgemein, selbst wenn man berücksichtigt, dass nun auf der Ebene der EU eine Neuorientierung der Regionalpolitik einsetzt (EU 1998; WACHTER 1998).

Diese Neuorientierung bedeutet ja nicht einfach «Mehr Finanzen für die Alpenförderung», sondern sie zielt unter anderem gerade darauf hin, stärker regional zu differenzieren und den Ressourceneinsatz konzentriert vorzunehmen. Dies kann nur heissen, dass die bisherige flächendeckende Betrachtungsweise und die damit verbundene Anspruchshaltung (sozusagen das verfassungsmässige Recht auf gleiche Ausstattung an jedem beliebigen Ort; vgl. dazu die aktuelle Diskussion um die Ausgestaltung des «service public») überholt ist; dafür werden in Zukunft schlicht die Mittel fehlen. Weil aber durch die Konzentration der Mittel ihr Wirkungsgrad erhöht werden kann (etwa im Bereich der Mobilitätssysteme oder der Sicherung vor Naturrisiken), wird dies für den Alpenraum als Ganzes vorteilhaft sein (BOESCH 1998; BOESCH und SCHMID 1999).

Ein zweiter Aspekt der Neuorientierung wird die Verstärkung des Leistungselementes sein: Transfermittel werden immer mehr im Rahmen von Leistungsaufträgen zur Verfügung gestellt; nur so können sie noch legitimiert werden. In der Agrarpolitik hat sich dieser Ansatz schon sehr rasch zum Standard entwickelt. Zu diskutieren wäre aber etwa auch das Modell von Regionspartnerschaften (an Stelle der bisherigen Autonomie-Rhetorik) zwischen einzelnen Verdichtungsräumen und Peripherieräumen mit dem Ziel des Ausgleichs von ökonomischen und ökologischen Ressourcen. Damit könnte das erwähnte regionalpolitische Dilemma, die scharfe Dichotomie von Nutzung und Erhaltung, abgeschwächt werden.

Die Regionalpolitik bzw. ihr Mitteleinsatz wird also im Zeichen der Fokussierung stehen. Damit erhält auch die Regionsanalyse und -typisierung ihren operativen Sinn: Die Prioritätensetzung könnte damit nach rationalen Kriterien erfolgen. Dies ist eine Chan-

ce für die Regionalpolitik, aber auch eine Herausforderung für die Regionalwissenschaft: politik-relevante Informationen bereitzustellen.

7 Literatur

- BÄTZING, W., 1999: Die Alpen im Spannungsfeld der europäischen Raumordnungspolitik. Anmerkungen zum EU-REK-Entwurf auf dem Hintergrund des aktuellen Strukturwandels im Alpenraum. *Raumforschung und Raumordnung* 57, 1: 3–13.
- BÄTZING, W.; PERLIK, M. (Hrsg.) 1999: Die Zukunft der Alpenstädte in Europa. *Revue de Géographie Alpine* 87, 2.
- BOESCH, M., 1993: Alpenpolitik – Visionen und Wirklichkeit. In: JÜLG, F. (Hrsg.) *Tourismus im Hochgebirge: Die Region Grossglockner. Symposium Heiligenblut 1992. Wiener Geographische Schriften* 64.
- BOESCH, M., 1998: Nachhaltige Stärkung des ländlichen Raumes. In: *Geogr. Helv.* 53, 4: 144–149.
- BOESCH, M.; SCHMID, S., 1999: Die Mobilitätskosten der Desurbanisierung. In: WEBER, G. (Hrsg.) *Raummuster/Planerstoff – Festschrift für Fritz Kastner zum 85. Geburtstag*. Wien, IRUB.
- EU – Europäische Kommission, 1998: *EU-REK. Europäisches Raumentwicklungskonzept*. Brüssel.
- FRIEDMANN, J., 1973: *Urbanization, Planning, and National Development*. London, Sage.
- GIDDENS, A., 1984: *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt, Campus.
- MUSSNER, R. *et al.* (Hrsg.) 1999: *Destinationsmanagement*. Chur, Rüegger.
- PORTER, M.E., 1994: *The competitive advantage of nations*. London, Macmillan. 5/1994.
- THIERSTEIN, A.; EGGER, U.K., 1994: *Integrale Regionalpolitik – ein prozessorientiertes Konzept für die Schweiz*. SIA SR-Schriftenreihe 32. Chur, Rüegger.
- WACHTER, D., 1998: *Raumordnungspolitik der Europäischen Union. Bedeutung und Herausforderung für die Schweiz*. *Geogr. Helv.* 53, 3: 139–143.
- WACKERNAGEL, M.; REES, W., 1996: *Our Ecological Footprint. Reducing human impact on the Earth*. Gabriola Island, New Society Publishers.
- ZEGG, R. *et al.*, 1993: *Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in der Region Mittelbünden*. Chur.