

STAATSSSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT

DEMOGRAFISCHER WANDEL UND REGIONALENTWICKLUNG ZUSAMMENFASSUNG

Zürich, 22. Dezember 2009

Thomas von Stokar, Christian Marti, Martin Peter

B-1933A ZUSAMMENFASSUNG DEMOGRAFIE UND REGIONALENTWICKLUNG.DOC



INFRAS

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

Ziel, Vorgehen

Die sich abzeichnenden demografischen Veränderungen zählen zu den wichtigen Herausforderungen für die Raum- und Regionalentwicklung in der Schweiz. Die Direktion Standortförderung des SECO beauftragte INFRAS, die zu erwartende Entwicklung aufzuzeigen und die Chancen und Risiken für die Raum- und Regionalentwicklung der Schweiz bis 2030 zu skizzieren. Es soll mit Blick auf die Botschaft Standortförderung 2012-2015 und das nächste Mehrjahresprogramm zur Regionalpolitik 2016-2023 überprüft werden, ob das aktuelle Instrumentarium der Regionalpolitik und der Standortförderung geeignet ist, den Herausforderungen zu begegnen und Chancen zu nutzen, und welche Ergänzungen allenfalls nötig sind. Die Studie beruht auf einer Analyse der einschlägigen Literatur und Datengrundlagen im In- und Ausland und auf Interviews mit Fachexperten und Vertretern aus den Kantonen und Regionen.

Demografische Entwicklung bis 2030

Bis 2030 wird die Bevölkerungszahl der Schweiz vermutlich weiter wachsen. Das Bundesamt für Statistik erwartet im Trendszenario von 2005 bis 2030 einen Anstieg der Bevölkerung um knapp 10% auf 8.2 Millionen Einwohner. Der Anteil der über 65-jährigen Bevölkerung wird steigen und 2030 je nach Region mit 20 bis 30% etwa dem heutigen Anteil in Ostdeutschland entsprechen. Die Altersstruktur der Schweiz wird sich auch zukünftig im europäischen Mittelfeld bewegen. Nach 2030 wird der Anteil der älteren Bevölkerung vermutlich wieder leicht sinken. Allgemein spielt für die Entwicklung der Bevölkerung die Höhe der Zuwanderung eine grössere Rolle als die Entwicklung der Geburtenrate.

In Randregionen ist die Zuwanderung aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen geringer als in den Zentren. Die vermehrte Zuwanderung von Hochqualifizierten, welche in den Zentren arbeiten, verstärkt diesen Trend. Für die Zukunft wird ein Rückgang der Zuwanderung erwartet, allerdings wurde die Zuwanderung in der Vergangenheit unterschätzt. Treibend für Wanderungen zwischen Schweizer Regionen und für die Zuwanderung aus dem Ausland ist vor allem das Angebot von Arbeitsplätzen. Wanderungen innerhalb von Regionen zwischen Zentren und ihrem Umfeld folgen eher dem Lebenszyklus.

Auswirkungen auf Raumtypen

Die erwartete demografische Entwicklung unterscheidet sich je nach Raumtyp. In den Zentren und ihrem Gürtel wird die Bevölkerung kaum altern, ausser in einkommensstarken Gemeinden. Die Bevölkerung und die Zahl der Arbeitsplätze werden vor allem im Gürtel der

Zentren weiter stark wachsen. Touristische Gemeinden sind von der Alterung ebenfalls unterdurchschnittlich betroffen. Periurbane ländliche Gemeinden werden etwa im nationalen Durchschnitt weiter wachsen, die Bevölkerung wird dort jedoch stärker altern als in den Zentren und ihrem Umfeld. Die Zahl der Arbeitsplätze dürfte eher sinken. Die Arbeitsplätze dürften sich stärker auf die Zentren konzentrieren als die Wohnbevölkerung. In Agrargebieten wird der demografische Wandel am stärksten sein. Die Bevölkerung und die Zahl der Arbeitsplätze dürften sinken, und es wird eine starke Alterung erwartet.

Chancen und Risiken für die Peripherie

Negative Auswirkungen des demografischen Wandels werden also vor allem im peripheren Raum erwartet. Falls in den Zentren Arbeitskräfte knapp werden, dürfte der Druck auf die Arbeitsmärkte der Peripherie weiter wachsen. Die zukünftige Finanzierung der Sozialversicherungen zwingt zur Steigerung der Produktivität. Dadurch können regional ausgleichende Sektoralpolitiken unter Druck kommen. Die kleinräumige Verzahnung von Räumen unterschiedlicher Funktionalität in der Schweiz ist in diesem Zusammenhang von Vorteil. Probleme können sich vor allem für sehr periphere Regionen ergeben.

Chancen, die sich durch den demografischen Wandel für den peripheren Raum ergeben, liegen im Tourismus, im Gesundheitswesen und allenfalls im Alterswohnen. Der Neue Finanzausgleich bietet den Kantonen die Möglichkeit, entsprechend ihren Bedürfnissen Prioritäten zu setzen. Auch auf subkantonaler Ebene könnte eine Neuorganisation der Finanzflüsse in diesem Sinn helfen, die Eigeninitiative und Zusammenarbeit in Regionen zu stärken und bewusst Prioritäten zu setzen, beispielsweise mit der Konzentration auf regionale Subzentren.

Folgerungen für die Regional- und Standortförderungs politik

Der demografische Wandel wird die peripheren Regionen ungleich stärker treffen als die Zentren und bestehende Disparitäten verstärken. Insgesamt bestärkt der demografische Wandel die Stossrichtungen der Standortförderungs- und Regionalpolitik. In Zukunft wird es für periphere Gebiete noch wichtiger, über wertschöpfungsstarke Arbeitsplätze zu verfügen. Für die Standortförderungs- und Regionalpolitik lassen sich einige Ansätze herauskristallisieren, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels besondere Bedeutung erlangen:

Gegensteuern

Die Kantone können Strukturen schaffen, um die Erwerbsbeteiligung und die Zuwanderung von Erwerbspersonen zu erhöhen. Wollen auch die peripheren Regionen den demografischen Wandel durch Zuwanderung abfedern, werden sie nicht darum herum kommen, eine aktivere Integrationspolitik zu betreiben und sich unter Umständen auch kulturell zu öffnen. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen (und Männern) kann durch ein attraktives, familienfreundliches Umfeld erhöht werden, das Beruf und Familie besser vereinbaren lässt. Betriebliche Alterspolitik kann mithelfen, das Potenzial älterer Arbeitnehmer zu nutzen. Hier kann auch die KMU-Politik als Teil der Standortförderung einen spezifischen Beitrag leisten.

Chancen frühzeitig prüfen und nutzen

Mit dem demografischen Wandel sind vor allem im Tourismus und Gesundheitswesen auch Chancen für periphere Regionen verbunden, sofern die Regionen dazu ausreichende Voraussetzungen mitbringen können. Mit Angeboten für die ältere Bevölkerung können auch periphere Gebiete Nischen besetzen. Sowohl die Regional- wie auch die Standortförderungs politik, namentlich Innotour, sind gefordert, Erfolg versprechende Innovationen für geeignete Standorte zu entwickeln. Für geeignete Regionen eröffnen sich im Gesundheitssektor auch „Exportchancen“ (national und international). Wie hoch die Potenziale sind, welche Orte dazu geeignet sind und wie sie am besten genutzt werden können, sollte in den nächsten Jahren genau geprüft werden. Dabei dürfte es sich auch lohnen, explizit die Zusammenarbeit mit den Zentren (z.B. Spitäler) zu suchen.

Kräfte bündeln und tragfähige Strukturen schaffen

Die Peripherie der Peripherie dürfte einem verstärkten Schrumpfungsprozess vor allem der erwerbsfähigen Bevölkerung ausgesetzt sein. Um die Besiedlung in der Fläche halten zu können, gewinnt die Schaffung von Zentralität in regionalen Subzentren weiter an Gewicht. Es scheint deshalb angebracht, die Standortförderung noch verstärkt zu bündeln und darauf auszurichten, regionale Subzentren sowie den funktionalen Bezug zwischen Subzentren und deren peripherer Umgebung zu stärken. In sehr peripheren, überalterten Orten ist ein „Kippeffekt“ denkbar. Wenn nur sehr wenige Personen im Erwerbsalter als Träger des Gemeindelebens zur Verfügung stehen, ist die Produktion elementarer öffentlicher Güter zunehmend erschwert, die restliche mobile Bevölkerung wandert ab. Eine Anpassung der Strukturen ist dringlich, auch weil sie für die wirtschaftliche Entwicklung elementare Rah-

menbedingungen darstellen und weil der Effizienzdruck weiter zunehmen wird. Die Regionalpolitik sollte noch verstärkt mithelfen, solche übergeordneten Strukturen zu schaffen.

Schrumpfungsstrategien entwickeln

Parallel zur Bündelung der Kräfte ist für sehr abgelegene Gebiete, in denen sich keine zukünftig tragfähigen Strukturen entwickeln, die „Schrumpfung“ als eine Entwicklungsmöglichkeit zu thematisieren, die nicht zum vorneherein negativ geprägt sein muss. Wichtig ist, dass die Region den Schrumpfungsprozess aktiv gestaltet, um Entwicklungen frühzeitig erkennen und mögliche wirtschaftliche und soziale Probleme abfedern zu können. Schrumpfsstrategien sollten sich unter anderem damit befassen, wie eine quantitative Schrumpfung erreicht werden kann, die mit möglichst wenig qualitativer Schrumpfung verbunden ist, und damit, wie der frei werdende Raum produktiv genutzt werden kann. Bevölkerungsmässige Schrumpfung kann auch neue wirtschaftliche Chancen bieten, etwa im Tourismus.

Optik nicht zu eng wählen und sektorübergreifende Zusammenhänge im Auge behalten

Auch wenn der regionalpolitische Fokus richtigerweise auf die Schaffung von exportorientierter wirtschaftlicher Wertschöpfung liegt, sollte im Auge behalten werden, dass die Regionalentwicklung durch eine Vielzahl verschiedener Sektoralpolitiken geprägt wird, welche den Rahmen vorgeben, in dem sich Potenziale entfalten können oder nicht. Bemerkenswert ist auch die Entwicklung des Wohnens. Einige Räume spezialisieren sich auf die Funktion als Wohnstandort. Der Wohnungsmarkt ist nicht Gegenstand der Regional- und Standortförderung, es wäre aber sinnvoll die regionalen Entwicklungsstrategien darauf abzustimmen.

Ansätze auf regionaler Ebene entwickeln und ausprobieren

Auch wenn sich Probleme in verschiedenen Regionen ähnlich präsentieren, können sich geeignete Lösungswege und Chancen zwischen Regionen unterscheiden. Der Ansatz, bei der Umsetzung der Regionalpolitik primär auf lokale Initiative zu setzen, scheint deshalb geeignet.

Im Ausland wurden Reaktionsmöglichkeiten auf den demografischen Wandel zum Teil in Modellregionen untersucht. Es wäre auch in der Schweiz denkbar, spezifisch auf die Bewältigung des demografischen Wandels zugeschnittene innovative Projekte in besonders betroffenen Regionen mit Mitteln der Regionalpolitik zu unterstützen. Für die Bezeichnung von Modellregionen wäre jedoch lokale Initiative eine Voraussetzung. Das SECO könnte entsprechende Anstösse für Modellvorhaben geben.