

Entwicklungskonzept Oberes Emmental : Funktion und Rückhalt in der Region

Autor(en): **Vettiger-Gallusser, Barbara**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Volkskunde : Korrespondenzblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Volkskunde**

Band (Jahr): **72 (1982)**

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1004223>

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.

Entwicklungskonzept Oberes Emmental – Funktion und Rückhalt in der Region

Im Anschluß an verschiedene Veranstaltungen am Geographischen Institut und am Volkskundlichen Seminar in Zürich fiel der Entschluß, die Auswirkungen und die Verankerung regionaler Entwicklungskonzepte bei der betroffenen Bevölkerung zu untersuchen. Am Beispiel der Planungsregion «Oberes Emmental» wurde im Winter 1978/79 mittels Interviews, Dokumentenanalyse und Beobachtungen eine erste empirische Untersuchung (Pilotstudie) zu diesem Thema durchgeführt¹.

Da zu erwarten war, daß die Auswirkungen der regionalen Entwicklungsplanung recht verschieden und mehr oder weniger sichtbar ausfallen würden, mußten verschiedene Methoden angewendet werden. Zu den leicht eruierten Auswirkungen zählten die erstellten Bauten und die Bauvorhaben, die mittels Unterlagen von Gemeindebehörden und zuständigen Instanzen ermittelt werden konnten. Auskünfte über weitere, weniger offensichtliche Folgen und über den Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad der Regionalplanung wurden in halbstandardisierten Interviews mit Einheimischen erfaßt: ein ausführliches Frageschema, das neben Fragen zum Planungsprozedere und zur Realisierung auch verschiedenste sozio-kulturelle Bereiche abdeckte, erleichterte die Gesprächsführung mit den unterschiedlichen Informanten (z.B. Schlüsselpersonen wie Gemeindevertreter, Beamte, Industrielle..., einheimische Mitarbeiter in den regionalen Planungskommissionen verschiedener Berufsrichtungen, Politiker und zufällig ausgewählte Einwohner aus allen Gemeinden des oberen Emmentals). Beobachtungen in Gaststätten und an Gemeindeversammlungen ergänzten die Aussagen.

Die Strukturpolitik des Bundes

Die Zielsetzung der in den letzten Jahren vom Bund betriebenen Berggebietsförderung entsprechen einer aktiven Regionalstrukturpolitik, basierend auf der Einsicht in die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Bevölkerungszunahme und Wohlstandszuwachs: mit der konzentrierten finanziellen Unterstützung des Infrastrukturausbaus wird eine schwerpunktmäßige wirtschaftliche Erstarkung der Region angestrebt, die ihrerseits positive Auswirkungen auf die bevölkerungs- und wohlstandspolitische Lage haben soll.

Das regionale Entwicklungskonzept ist das Kernstück der Entwicklungs-

¹ GALLUSSER 1979.

politik für Berggebiete und entspricht in seiner Ausrichtung diesen allgemeinen Zielsetzungen. Die Entwicklungszielbündel für die förderungsbedürftigen und -würdigen Regionen wurden für die Teilbereiche Bevölkerungsstand, Wohlstand, Produktionsstruktur und Attraktivität (Wohnort-/Standortgunst) formuliert². Ebenso wurde mit der Forderung nach Regionalisierung und der Untergliederung in Subregionen und Zentren verschiedener Rangordnung den Grundsätzen der schwerpunktmäßigen Förderung innerhalb eines geschlossenen Systems zwecks Wirtschaftlichkeit und größtmöglichem Nutzen Rechnung getragen³.

Ein von Kanton und Bund genehmigtes Entwicklungskonzept ist eine notwendige Voraussetzung für Gemeinden und Private in Bergregionen, um bei Infrastrukturvorhaben in den Genuß von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen zu gelangen. Diese werden – nach voller Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten – aus dem Investitionshilfefonds zur Restfinanzierung von Infrastrukturprojekten auf Grund des Bundesgesetzes über Investitionshilfe (IHG)⁴ für Berggebiete zur Verfügung gestellt (max. 25 % der Restkosten). Es können jedoch nur förderungswürdige Projekte, die Bestandteil eines genehmigten Entwicklungskonzeptes sind, von dieser Finanzhilfe profitieren. Das regionale Entwicklungskonzept nimmt demzufolge eine zentrale Stellung in der Berggebietsförderung ein.

Auswirkungen des Entwicklungskonzeptes «Oberes Emmental»

Das Entwicklungskonzept hat für das obere Emmental bestimmte Vorteile gebracht. Die damit verbundene finanzielle Förderung des Bundes hilft, eine wichtige Bedürfnislücke im infrastrukturellen Bereich zu schließen. Die konkreten Auswirkungen des Entwicklungskonzeptes sind praktisch auf den Bausektor beschränkt. Mit der finanziellen Unterstützung konnten seit 1975 48 Bauprojekte ausgeführt werden, darunter aber nur ganz wenige größere. Mit Ausnahme der Errichtung der Gewerbeschule in Langnau gehören alle diese Bauprojekte zum infrastrukturellen Nachholbedürfnis, zum Zwangsbedarf der einzelnen Gemeinden. Es handelt sich dabei um Bachverbauungen, Gütersträßchen, Straßensanierungen, Kanalisation und Schulhausrenovierungen, die aber noch kaum wohlstands- und bevölkerungspolitische Auswirkungen zeigen werden: Sie bringen den Gemeinden statt mehr Steuereinnahmen höchstens Auflagen für Unterhaltskosten und eine gewisse Belastung infolge Tilgung der aufgenommenen Darlehen.

² Vgl. dazu Entwicklungskonzept oberes Emmental 1974, S. 3.

³ Die neun Gemeinden des Bezirksstatthalteramtes Signau und die Gemeinde Landiswil wurden in fünf Subregionen eingeteilt, wobei den Subregionszentren, dem Regionalzentrum und den landwirtschaftlichen Stützpunkten besondere Aufmerksamkeit bezüglich Förderungsmaßnahmen zukommen (Entwicklungskonzept S. 53 ff.).

⁴ Siehe Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974, in: Leitlinien für die Berggebietsförderung, herausgegeben von der Arbeitsgruppe Stocker, Bern 1973.

Erste Kontrollen über die finanzielle und demographische Entwicklung der ersten fünf Jahre sollten 1980 von den Gemeinden erhoben werden und als Grundlage für das nächste Detailprogramm (rollende Planung) dienen. Verschiedene Informanten sind der Ansicht, daß die Bevölkerungsentwicklung noch weiterhin rückläufig sei. Auf Grund der bis heute ausgeführten Projekte, die meist von den Gemeinden vorgeschlagen wurden, konnten noch wenig neue Entwicklungsimpulse erfolgreich in die Region gebracht werden, woraus geschlossen werden darf, daß die eigentliche Entwicklungsplanung erst einsetzen kann und wird, wenn der Zwangsbedarf aufgeholt werden konnte. Für eine erfolgreiche Förderung im oberen Emmental müßten aber nach Ansicht einiger einheimischer Behördemitglieder verschiedene heute gültige Massnahmen und Gesetze neu überdacht werden, da sie in ihrer jetzigen Form die Entwicklung hindern (kantonales Baugesetz, Gewässerschutzgesetz). Auch müßte im Bereich der flankierenden Maßnahmen in erster Linie eine regionale Steuerharmonisierung in Angriff genommen werden, denn die randlich gelegenen Berggemeinden fühlen sich in ihrer Entwicklung von den zur Region gehörenden Talgemeinden stark konkurrenziert.

Vergleicht man Menge und Art der positiven Auswirkungen mit dem Aufwand an Planungsarbeit und daraus entstandenen Kosten, so kann man die Frage stellen, ob sich die Erarbeitung eines solchen Entwicklungskonzeptes wirklich gelohnt hat. Dem Erfassen des Ist-Zustandes in einer Lage- und Potentialanalyse kann man sicher wenig entgegenhalten. Fest steht jedenfalls, daß im Untersuchungszeitpunkt die Bilanz der Auswirkungen der regionalen Entwicklungsförderung in der Region und in der Bevölkerung eher zuungunsten der Planung ausgefallen ist. Die Projekte, die bis 1979 ausgeführt wurden, waren alle schon vor oder während der Erstellung des Entwicklungskonzeptes mehr oder weniger ausführungsfähig. Ob die Zielformulierungen wirklich zu einer gesamtwirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Weiterentwicklung beitragen können und werden, muß sich in Zukunft erst noch weisen.

Sozio-kulturelle Aspekte im Entwicklungskonzept

Von der Anlage her ist die Entwicklungsplanung in ihrer heutigen Form eine Arbeit von Fachleuten, überwiegend Wirtschaftswissenschaftlern und Raumplanern. Mit spezialisiertem Fachwissen machen sich die Konzeptbearbeiter an die Grundlagenerfassung, die Lage- und Potentialanalyse, wobei in allen Belangen ökonomische und planerische Gesichtspunkte im Vordergrund bleiben. Schließlich sollte das Entwicklungskonzept die Region zu einer bestmöglichen, effizienten Nutzung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und räumlichen Potentiale führen.

Daß Entwicklungsgebiete auf diese Potentiale hin quantitativ und mit mathematisch-statistischen Verfahren auf ihre Entwicklungseignung untersucht werden, gehört bestimmt zu einer umfassenden, seriösen Förderungspolitik. Daß aber der historisch-kulturellen Entwicklung und

ihrem Einfluß auf die gegenwärtige sozio-kulturelle Situation in den Gebieten keinerlei oder nur minimal Rechnung getragen wird (vgl. den untenstehenden Elementarraster), ist meines Erachtens ein Mangel.

Elementarraster der regionalpolitischen Lageanalyse

- A. Gegebenheiten des Raumes
- B. Bevölkerungspolitische Lage
- Y. Wohlstandspolitische Lage
- P. Lage bezüglich Produktionsstruktur und Arbeitsmarkt
- S. Siedlung
- I. Lage bezüglich Infrastruktur, Verkehr, Wohnverhältnisse und Konsummöglichkeiten
- F. Lage bezüglich der Gemeindefinanzen
- G. Gesamtbeurteilung des regionalen Entwicklungspotentials

Die Berücksichtigung spezifischer sozio-kultureller Faktoren, gesellschaftspolitischer Strukturen der Bevölkerung und wichtiger traditioneller Entscheidungsmechanismen eines Gebietes, die eine wesentliche Funktion bei der Gebietsförderung erfüllen könnten, wurde meist in den Hintergrund gedrängt, sei es aus Gründen der unvollständigen Erfassung der dazu nötigen Grundlagen in der Lageanalyse (z.B. wegen Zeitdruck oder mangels detailliertem Aufnahmekatalog, wie er beispielsweise für die demographischen und finanziellen Untersuchungsbereiche mit genauesten Anhaltspunkten vorliegt⁵), sei es aus Gründen der Schwerpunktsetzung bei den Zielformulierungen als Folge eines zu wenig intensiven interdisziplinären Gedankenaustausches auch mit sozialwissenschaftlichen Komponenten – oder aber der Mangel liegt bei der Ausbildung der Sachbearbeiter der mit der Konzepterstellung betrauten Instanzen.

Aber selbst die Berücksichtigung solcher weiterer Aspekte (wie z.B. soziokulturelle, historische oder kulturlandschaftliche Faktoren in der Datenerhebung) muss nicht zwangsläufig den Effekt des Wegkommens von einer wissenschaftlich-theoretischen zu einer spezifischen, menschenbezogeneren Entwicklungsplanung erzielen. Vielmehr kommt es auf die konkrete Zusammenarbeit zwischen Sachbearbeitern, Experten und der betroffenen Bevölkerung an.

Rolle der Bevölkerung in der Entwicklungsplanung

Wie schon in den Grundlagen⁶ erwähnt, sollte ein Entwicklungskonzept in der Region verankert sein, um wirklich zum Tragen kommen zu können. Untersuchungen im Emmental haben aber gezeigt, daß das nach

⁵ Vgl. ABT, 1975.

⁶ Vgl. STOCKER, 1972, S. 486 ff.

theoretischem, fachwissenschaftlichem Muster erarbeitete Entwicklungskonzept «oberes Emmental» in der Bevölkerung praktisch keinen Widerhall gefunden hat. Nur ganz wenige, d.h. diejenigen, die entweder bei der Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes mitgearbeitet haben, während der Planungsphase den Behörden angehörten, Gemeindebeamte oder Direktbetroffene (Landbesitzer, Bauern in Schutzzonen) waren, haben von den Planungsvorgängen und den angestrebten Entwicklungszielen für die Gemeinden/Region eine Ahnung. Die schlechte Information der Bevölkerung, die anhand der Interviews festgestellt werden mußte, oder aber Bemerkungen von Behördemitgliedern («unsere Bauern und Bürger haben keine Ahnung») brachten klar zum Ausdruck, daß das regionale Entwicklungskonzept im oberen Emmental nicht im Bewußtsein der Bevölkerung verankert ist. Ob in Langnau oder in abgelegeneren Gebieten, die Antworten fielen sehr ähnlich aus: «Ja, man habe schon was von Planung gehört; was man damit erreichen wolle, wisse man eigentlich nicht»; oder: «Irgendeinmal sei doch darüber etwas in der Zeitung gestanden; aber was das eigentlich solle, sei unklar.» Oder ein Bauer: «Hat das was mit Hofsanierungen zu tun, dann habe er auch schon davon gehört.»

Die spärlich fließenden Informationen der Verantwortlichen – seien es Planer, Regionalvorstand oder Gemeindebehörden – haben nicht gerade zur Verbesserung des Wissensstandes und der Transparenz oder als Hilfe zur Meinungsbildung beigetragen.

Die Art der Wahl der Einheimischen in die regionalen Planungsgremien war ebenfalls nicht unbedingt darauf angelegt, die Transparenz der Entwicklungsplanungsbestrebungen für die Öffentlichkeit zu verbessern: die ganze 'Rekrutierungsübung' gelangte nie an die Öffentlichkeit – ein Grund mehr für Außenstehende, der ganzen Sache skeptisch gegenüberzustehen und das Gefühl zu haben, bei dieser Planungsangelegenheit habe man nichts mitzureden. Autoritätsgläubigkeit gegenüber Wissenschaftlern und Experten – «Die werden ja schon wissen, was es braucht oder was man machen kann» – und eine gewisse dumpfe Abhängigkeit⁷ gegenüber obrigkeitlichen Erlassen führen zur Einstellung, daß sie als Einzelne, als Einwohner der zu fördernden Region, keinen großen Einfluß auf den eigentlichen Planungsprozeß und dessen Zielsetzung und Umsetzung in die Wirklichkeit haben können.

Besonders deutlich wird, wie wenig durchschaubar der einheimischen Bevölkerung, ja sogar einigen Behördemitgliedern das ganze Planungsprozedere ist. Es herrschen Bedenken, sogar Angst in der Region vor, daß «diese Planung nun ewig weitergehen solle», daß weiterhin Geld in «diese unübersichtliche Sache» gesteckt werde, daß man mit dem wenigen Geld, das man in den Gemeinden zur Verfügung hat, noch «Pla-

⁷ Dazu folgende Aussagen: «Irgend etwas wird bei uns schon geplant; aber Planung, das ist doch nichts für uns, das machen die vom Staat.» Oder: «Planung, das machen die von oben, vom Staat miteinander aus; dazu haben wir ja nichts zu sagen.»

nungsbüros während der Rezessionszeit am Leben erhalten solle» – kurz, man fürchtet sich vor einer Eigendynamik, die das Planungsprozedere entwickeln könnte: «Heute ist das Kind noch klein, aber wehe, wenn es größer wird.»

In den Gesprächen mit den Einheimischen kam das Motiv der Antipathie gegen die Planer oder die Planung an sich immer wieder zum Vorschein, wobei aber nicht ganz klar wurde, ob es sich um eine subjektive Antipathie der Einheimischen gegen die Planer handelt, da sie als Auswärtige in die Gemeinden kamen und den Einheimischen ihre Ansichten und Zielvorstellungen aufgrund ihrer Position als Fachleute («Die müssen es ja wissen, wir haben keine Gegenargumente gefunden») aufoktroieren konnten. Es könnte aber auch sein, daß es sich um eine subjektive Antipathie gegenüber den Städtern, Unterländern im allgemeinen handelt, die mit ihrem im zersiedelten Mittelland entwickelten Umweltbewußtsein und Erholungsbedürfnis in die Berggebiete kommen und diese als Reservate oder als Landschaftsmuseum erhalten wollen. Das unterschwellige Gefühl, daß sie als Einwohner einer Bergregion vom Kuchen der Hochkonjunktur nichts erhalten haben, nun aber die Auswirkungen, d.h. die Einsicht der Verantwortlichen in die Folgen der zügellosen Entwicklung, in Form von Restriktionen bezüglich Bauart und -weise zu tragen hätten, ist bei den Informanten recht stark verbreitet. Meines Erachtens ist diese Antipathie oder Skepsis gegenüber den Planern oder der Planung besonders den folgenden Umständen zuzuschreiben:

Einerseits könnte diese ablehnende Haltung als Auswirkung einer mangelhaften Informationspolitik aufgefaßt werden, die es versäumt hat, leicht verständliche Informationen zur Orientierung der Bevölkerung zu verbreiten. Denn die Leute wissen weder über Zielsetzungen noch über Bauvorhaben oder ausgeführte Bauobjekte, die mit der Entwicklungsplanung in Zusammenhang stehen, Bescheid. Andererseits könnte man die Antipathie der Informanten als Auswirkungen der Subjekt-Objekt-Trennung (Planer, Experten – Beplante) während des Planungsprozesses auffassen, was meines Erachtens wahrscheinlicher ist. Die Einheimischen, die in Arbeitsgruppen oder Behörden saßen, machten die Erfahrung, daß ihre Meinungen meistens nur geringfügiges Gewicht hatten und daß die Fachleute sich ohne weiteres darüber hinwegsetzen konnten (z.B. Subregionszuteilung, Gemeindezusammenlegungen). Trotz Miteinbezug in die Planungsarbeiten kamen sie sich auf Grund der Aufmachung der Planung (Sprache, Terminologie, komplizierte Pläne) überfordert und infolge des Informationsrückstandes bei zu fällenden Entscheiden im Nachhinein übertölpelt vor. Die Verdichtung solcher Unterlegenheitsgefühle kann zu einem eigentlichen Feindbild in bezug auf die Planer resp. Unterländer führen.

Hier stellt sich meines Erachtens die Frage, inwiefern wir Unterländer, ob Wissenschaftler, Experten oder Politiker, das Recht haben, neben der Problematisierung gewisser traditioneller, selbstverständlicher Lebens- und Produktionsweisen auch gleich noch Lösungsvorschläge für eine

weitere Entwicklung in Regionen hineinzutragen, die sich von unseren Gebieten mit ihrer lärmigen und hektischen Betriebsamkeit zum Teil stark unterscheiden. Müßten wir nicht im Interesse der zu entwickelnden, sogenannt 'zurückgebliebenen' Regionen einen Weg finden, der, wenn schon Entwicklungsplanung, die betroffenen Leute selbst aktiviert und Bedürfnisse und Lösungsmöglichkeiten formulieren und in die Tat umsetzen läßt?

Es darf also nicht mehr nur darum gehen, daß einerseits soziale, kulturelle und außerökonomische Bereiche von den mit der Planung beauftragten Fachleuten als eigenständige Problemkreise erkannt und diese andererseits nur als bloße Folgeerscheinungen oder Randprobleme der wirtschaftlichen Entwicklung verstanden und deshalb bei der Ausarbeitung von Maßnahmen und Entwicklungszielen marginal berücksichtigt werden. Sondern es geht um die zentrale Frage, wie man dieses ganze Prozedere der Entwicklungsplanung, -förderung und -realisierung anpacken müßte, damit ein von den Einheimischen getragener Entwicklungsprozeß, der aus den regionalen Bedürfnissen formuliert und von den sozio-kulturellen und politischen Gegebenheiten geprägt wird, in Gang gesetzt werden könnte. In weiteren, in diese Richtung zielenden Untersuchungen in verschiedenen Regionen werden zurzeit diese Fragestellungen verfolgt und Lösungsvorschläge zur Integration von Entwicklungsplanungen und deren Implementation im regionalen Geschehen gesucht.

Literatur und ausgewählte Quellen

F. ABT, Vorschlag für die konzeptgerichtete Durchführung der Lageanalyse, in: Grundlagen zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung, Ergänzungen 1, hrsg. vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1975.

F. ABT, Entwicklungsplanung ohne Seele? Bern 1978.

J. BLUNSCHI et al., Entwicklungsplanung in ländlichen Gebieten, Beispiel Oberes Emmental, Manuskript 1973.

H. FLÜCKIGER, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970.

B. GALLUSSER, Regionale Entwicklungskonzepte und ihre Verankerung in der Bevölkerung, unveröffentlichte Diplomarbeit 1979.

Kantonalbank Bern (Hrsg.), Berggebietsförderung im Kanton Bern, in: Wirtschaftsbulletin 19, Bern 1976.

A. LEUENBERGER, Region Oberes Emmental. Ökonomische Grundlagen für Regionalpolitik und Regionalplanung, Bern 1972.

Arbeitsgruppe Stocker, Grundlage zu den Leitlinien für die Berggebietsförderung, hrsg. vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Bern 1972.

Arbeitsgruppe Stocker, Leitlinien für die Berggebietsförderung, Bern 1973.

Entwicklungskonzept Oberes Emmental 1974.

Entwicklungskonzept Oberes Emmental (Beiheft) 1975.