



"Dezentrale Besiedlung" – Raumplanerische Leitvorstellung oder politisches Wunschbild?



David Frey

Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich

April 2008

Leitung:

Prof. Dr. Hans Elsasser Geographisches Institut der Universität Zürich Abteilung Wirtschaftsgeographie

Betreuung:

PD Dr. Irmi Seidl

Eidg. Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf Forschungseinheit Wirtschafts- und Sozialwissenschaften



Vorwort

Die vorliegende Diplomarbeit entstand im Rahmen des Forschungsprojekts "Dezentrale Besiedlung: Erfolgs- oder Auslaufmodell", welches von der Gruppe "Regionalentwicklung und -ökonomie" der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL in Birmensdorf durchgeführt wurde. Dieses Forschungsprojekt untersuchte anhand einer Fallstudie der Region Surselva im Kanton Graubünden die konkreten ökonomischen, politischen, infrastrukturellen und ökologischen Herausforderungen im peripheren ländlichen Raum der Schweiz, die sich durch die Infragestellung der dezentralen Besiedlung ergeben. Als Grundlage dafür geht die vorliegende Diplomarbeit dem politischen Konstrukt der dezentralen Besiedlung auf den Grund und untersucht die verschiedenen Verständnisse dieses Begriffs.

Verschiedene Personen haben zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ihnen allen gebührt mein herzlicher Dank! Besonders bedanken möchte ich mich bei folgenden Personen:

- Allen voran bei meiner Betreuerin PD Dr. Irmi Seidl. Von Ihrem grossen wissenschaftlichen Erfahrungsschatz und Ihrer konstruktiven Kritik konnte ich sehr viel lernen.
- Bei Prof. Dr. Hans Elsasser für die Leitung dieser Arbeit und das mir entgegengebrachte Vertrauen.
- Bei Daniel Baumgartner für die wertvollen Tipps und anregenden Gespräche.
- Bei allen Interviewpartnerinnen und -partnern für die interessanten Interviews und dafür, dass sie sich bereitwillig für mich Zeit genommen haben.
- Und nicht zuletzt bei allen Mitgliedern der Gruppe "Regionalentwicklung und -ökonomie" sowie der Forschungseinheit "Wirtschafts- und Sozialwissenschaften" der WSL für die angenehme und stets hilfsbereite Atmosphäre und Zusammenarbeit im Team.

Birmensdorf, den 15. April 2008

David Frey

Kontakt: David Frey Rebmattli 1, 6340 Baar davidfrey@bluewin.ch

Zusammenfassung

Der Erhalt einer dezentralen Besiedlung ist eine politische Leitvorstellung, welche explizit in der Agrar- und Regionalpolitik des Bundes verankert ist (Art. 104 BV, Art. 1 BG über Regionalpolitik, s. Anhang). Doch aufgrund anhaltender Abwanderung aus gewissen ländlichen, peripheren Gebieten ist die dezentrale Besiedlung heute manchenorts in Frage gestellt. Zudem scheint die bisherige, buchstäblich weit reichende Solidarität zwischen Stadt und Land zu bröckeln. So wurde in den letzten Jahren die bisherige Umverteilungspolitik zugunsten des Berggebietes von liberaler Seite teilweise scharf kritisiert, was zu einer öffentlichen Debatte über die Rentabilität der "Randregionen" führte. Von ländlich-bäuerlicher Seite wurde und wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf den Verfassungsauftrag der dezentralen Besiedlung verwiesen (s. oben). Eine allgemeingültige Konkretisierung des Begriffs der dezentralen Besiedlung existiert jedoch nicht. Die Verständnisse davon basieren stattdessen zwangsläufig auf Interpretationen, die von ungleichen Lebenswelten, Werten und Partikularinteressen geprägt sind.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit die politische Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung, wobei folgende Fragen im Zentrum stehen:

- 1. Welches sind aktuelle Verständnisse der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung und welches sind wesentliche Argumente für oder gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung?
- 2. Wo liegen die Ursprünge der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung, wie entwickelte sie sich und welcher Stellenwert kam ihr im Verlaufe der Zeit zu?
- 3. Welche Bedeutung kommt der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung in relevanten Politikfeldern heute zu?

Damit trägt die Arbeit dazu bei, die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung zu klären und die verschiedenen Positionen in der politisch heiklen Diskussion über den Erhalt der dezentralen Besiedlung zu identifizieren und dadurch besser einordnen zu können. Zur Beantwortung der ersten Frage wurden zehn Experteninterviews durchgeführt. Frage 2 und 3 wurden anhand einer Analyse historischer Literatur und amtlicher Dokumente beantwortet.

Wie in Kapitel 4 aufgezeigt wird, spielt die Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft in der schweizerischen Landes- und Raumplanung auf Bundesebene seit den 1930er Jahren eine wesentliche oder sogar dominante Rolle. Der Begriff der dezentralen Besiedlung wurde aber in den untersuchten Dokumenten nie verwendet. Erstmals Erwähnung fand der Begriff der dezentralen Besiedlung im vom Bundesamt für Landwirtschaft erstellten 5. Landwirtschaftsbericht von 1976. Seither etablierte sich in der Agrarpolitik der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung als gemeinwirtschaftliche Aufgabe, die 1996 im neuen Verfassungsartikel der Landwirtschaft (Art. 104 BV, s. Anhang) verankert wurde. Die Agrarpolitik zielte dabei seit jeher auf eine flächendeckende Aufrechterhaltung der Besiedlung. Die Nichtverwendung des Begriffs in

der Raumentwicklungspolitik des Bundes lässt darauf schliessen, dass der Erhalt einer dezentralen Besiedlung im Sinne der Agrarpolitik für das ARE nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche seit anfangs 2008 in Kraft ist, aber auch durch die Neue Regionalpolitik (NRP) wurden die Kantone gestärkt und erhielten generell mehr Handlungsspielraum. Die NRP zieht sich aus so genannten potenzialarmen Räumen, bei denen es sich in der Regel um periphere, schlecht erreichbare Gebiete handelt, zurück. Die Unterstützung fokussiert sich stattdessen auf Projekte, die im Sinne einer dezentralen Konzentration vorwiegend in regionalen Zentren Wirkung zeigen sollen. In der NRP ist damit das Verständnis von dezentraler Besiedlung grossräumiger als in der Agrarpolitik. Diese orientiert sich u. a. aufgrund der engen Verknüpfung mit den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft nach wie vor an einem flächendeckenden Erhalt der dezentralen Besiedlung. Im Rahmen der derzeitigen Reform des landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems soll die Zielformulierung für die dezentrale Besiedlung neu den Kantonen überlassen werden. Unabhängig dessen liegt die Verantwortung für die Entwicklung der dezentralen Besiedlung gesamthaft betrachtet heute eindeutig bei den Kantonen. Die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung verliert damit auf bundespolitischer Ebene an Bedeutung und wird zu einer überwiegend kantonalen Angelegenheit. Dies vor dem Hintergrund, dass der Begriff der dezentralen Besiedlung nach wie vor mehrheitlich relativ kleinräumig interpretiert wird (s. unten), was u. a. auf die agrarpolitische Prägung dieses Begriffes zurückzuführen ist (s. oben).

Aus den durchgeführten Experteninterviews geht weiter hervor, dass der Begriff der dezentralen Besiedlung je nach Betroffenheit und politischem Interesse sehr unterschiedlich interpretiert wird. Für eine Mehrheit der Expertinnen und Experten wäre die dezentrale Besiedlung auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne Dörfer entsiedeln, sich gleichzeitig aber nicht einzelne (Seiten-) Täler in der Grössenordnung eines Safien- oder Calancatals entvölkern würden. Aus den verschiedenen Positionen lassen sich vereinfacht ein traditionelles, ein reformorientiertes sowie ein liberales Verständnis von dezentraler Besiedlung ableiten.

Inhalt

Zu	samn	nenfass	ung	ii		
1.	Einle	eitung		1		
2.	Leitbildbegriff, Fragestellung und Methodik					
	2.1	_	eitbildbegriff in der räumlichen Entwicklung	. 3		
	2.2		tellung			
	2.3	Zielset	zung	. 5		
	2.4	Aufbau	1	. 5		
	2.5	Method	dik	. 6		
		2.5.1	Literaturanalyse (Kapitel 3 und 4)	. 6		
		2.5.2	Analyse relevanter Politikbereiche (Kapitel 5)			
		2.5.3	Leitfadengestützte Experteninterviews (Kapitel 6)	. 7		
		2.5.4	Kognitive Karten (Kapitel 6.3)			
3.	Aktu	elle Dis	kussionsbeiträge aus Wissenschaft und Politik zum Thema			
			Besiedlung	13		
	3.1	Situatio	onsbericht 2002 des Schweizerischen Bauernverbands	13		
	3.2		von Rieder, Buchli und Kopainsky über den Beitrag der Landwirtschaft zur			
			ralen Besiedlung			
	3.3		von Schuler, Perlik und Pasche über den ländlichen Raum der Schweiz			
	3.4		oauliches Porträt des ETH Studio Basel			
	3.5		üre der SAB über die dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgun	0		
	3.6	Fazit .		24		
4.	Anal	yse der	Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung von 1933 bis heute	27		
	4.1	Konze	ptionen einer dezentralen Schweiz in der Landes- und Raumplanung	28		
		4.1.1	Armin Meili: Allgemeines über Landesplanung. 1933; Landesplanung in der Schweiz. 1941	29		
		4.1.2	Rolf Meyer: Heutige Aufgaben der Landesplanung. 1963	31		
		4.1.3	Siedlungsleitbild der Eidgenössischen Wohnbaukommission von 1963	34		
		4.1.4	Raumplanerisches Leitbild der Schweiz CK-73 von 1973	35		
		4.1.5	Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und			
			Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987)	39		
		4.1.6	Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996	42		
		4.1.7	Raumentwicklungsbericht 2005	47		
		4.1.8	Fazit	54		
	4.2	"Dezer	ntrale Besiedlung" in der Agrarpolitik ab 1976	59		
		4.2.1	Fünfter Landwirtschaftsbericht von 1976	59		
		4.2.2	Sechster Landwirtschaftsbericht von 1984	60		
		4.2.3	Siebter Landwirtschaftsbericht von 1992	60		
		4.2.4	Botschaft von 1996 zur Agrarpolitik 2002	61		
		4.2.5	Botschaft von 2002 zur Agrarpolitik 2007	62		
		4.2.6	Botschaft von 2006 zur Agrarpolitik 2011	62		
		4.2.7	Fazit			

5. Politiken mit Bezug zur dezentralen Besiedlung auf Bundesebene und im Kanton Graubünden						
	5.1	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und				
			` ,			
	5.2		0 1	litik (NRP)		
	5.3	Dezent		dlung in der Agrarpolitik		
		5.3.1		zur dezentralen Besiedlung als Teil einer multifunktionalen tschaft		
		5.3.2	Instrum	ente und Massnahmen zur Förderung der dezentralen Besiedlun		
		5.3.3	Weiterer	ntwicklung des Direktzahlungssystems		
	5.4	Grund	versorgunş	g in der Infrastruktur (Service public)		
	5.5	Potenz	ialarme Rä	ume Graubünden		
		5.5.1	Hintergr	ründe zum Projekt Potenzialarme Räume Graubünden		
		5.5.2	Definition	on und Lokalisierung von potenzialarmen Räumen		
		5.5.3	Umgang	mit potenzialarmen Räumen		
		5.5.4	Synthese	2		
	5.6	Fazit .				
6.			se von de	ezentraler Besiedlung – Ergebnisse aus den Experteninte		
	view		1.1			
	6.1	Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner				
	6.2	00				
	6.3					
	6.4 Argumente für und gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung6.4.1 Warum soll die dezentrale Besiedlung aufrechterhalten werden?					
				E .		
		6.4.2		soll die dezentrale Besiedlung aufgegeben werden?		
		6.4.3	_	h der Pro- und Kontra-Argumente		
		6.4.4	C	von Argumentationstypen		
		6.4.5	Vergleic	h und Auswertung vorgegebener Argumente		
	6.5	Verstär		n dezentraler Besiedlung		
		6.5.1		ng der Verständnisse von dezentraler Besiedlung – Vorgehen		
		6.5.2		ung und Diskussion der Verständnisse von dezentraler Besiedlu		
		6.5.3		nnen- und Expertenmeinungen bezüglich des Erhalts der ng		
		6.5.4		nde Aspekte der Verständnisse von dezentraler Besiedlung in de ang		
			6.5.4.1	Aussagen des Vertreters des Bundesamts für Landwirtschaft.		
			6.5.4.2	Aussagen der Vertreterin der Abteilung Regional- und Raum- ordnungspolitik des SECO		
			6.5.4.3	Aussagen des Vertreters des Amts für Wirtschaft und Tourisr des Kantons Graubünden		
	6.6	Fazit .				
7.	Schl	usssynf	these und	I -fazit		
	orot	rverzeic	hnio			

Verzeichnis der Abbildungen

2-1	Dimensionen der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung	11
3-1	Gefährdung der dezentralen Besiedlung	14
3-2	Gefährdete Gemeinden der Schweiz nach Gefährdungsstärke	17
3-3	Urbane Potenziale der Schweiz	22
4-1	Konzept der weit-dezentralisierten Grossstadt	30
4-2	Leitbild der Gesamtbesiedlung und mutmassliche Verteilung der Wohnbevölkerung ohr Massnahmen	
4-3	Spektrum der Leitbildvarianten des ORL-Instituts	36
4-4	Leitbild CK-73	38
4-5	Vernetztes Städtesystem Schweiz	
4-6	Raumtypen der Schweiz	49
4-7	Raumkonzept Schweiz	52
4-8	Raumkonzeptionen von 1940 bis heute und die jeweiligen Hauptargumente für die Dezentralisation	56
5-1	Politiken und Instrumente des Bundes, welche die dezentrale Besiedlung beeinflussen .	
5-2	Ziele und Instrumente der NFA	
5-3	Zusammenhänge Ziel/Strategien und mittelbare Effekte der Neuen Regionalpolitik	
5-4	Ausrichtungen der Neuen Regionalpolitik	
5-5	Potenzialarme Räume im Kanton Graubünden	
6-1	Dimensionen der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung	84
6-2	Kognitive Karten von acht Interviewpartnerinnen und -partnern auf die Frage, wo die "dezentrale Besiedlung" in der Schweiz gefährdet ist	
6-3	Kognitive Karten von sechs Interviewpartnerinnen und -partnern auf die Frage, wo die "dezentrale Besiedlung" in Graubünden gefährdet ist	
6-4	Ergebnisse zu den Aussagen 2-6	
6-5		107
Та	bellen	
2-1	Zur Auswahl der Expertinnen und Experten berücksichtigte Institutionen mit Angabe der Anzahl Personen	10
3-1	Einteilung der Gemeinden in der Bergregion hinsichtlich der Gefährdung nach der Veränderung der Bevölkerung und der Schülerzahl zwischen 1990 und 2000	14
3-2	Kriterien und Schwellenwerte für die Gefährdung einer Gemeinde	16
4-1	Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz und räumliche Wirkung	48
5-1	Globalbilanzen für die Kantone mit und ohne Härteausgleich, geordnet nach Globalbilanz mit Härteausgleich.	66
5-2	Entwicklungsstrategien für potenzialarme Räume	79
6-1	Interviewte Personen und deren institutionelle Einbindung	
6-2	Wichtigkeit der Kriterien zur Beurteilung der Gefährdung der dezentralen Besiedlung .	89
6-3	Genannte Argumente für die dezentrale Besiedlung	96

6-4	Genannte Argumente gegen die dezentrale Besiedlung						
6-5	Argumente zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung						
6-6	Argumente zur Aufgabe der dezentralen Besiedlung						
6-7							
	interviewten Expertinnen und Experten						
6-8	Verständnistypen von dezentraler Besiedlung räumlich konkretisiert						
Ve	rwendete Abkürzungen						
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung						
AWT	Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden						
BFS	Bundesamt für Statistik						
BG	Bundesgesetz						
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft						
Bst.	Buchstabe						
BRP	Bundesamt für Raumplanung, ab 2000 ARE						
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999						
EBG	Eisenbahngesetz						
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement						
FMG	Fernmeldegesetz						
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen						
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen						
NFP	Nationales Forschungsprogramm des Schweizerischen Nationalfonds (SNF)						
NRP	Neue Regionalpolitik des Bundes						
ORL	(Institut für) Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich						
PD	Privatdozentin						
PG	Postgesetz vom 30. April 1997						
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979						
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete						
SBV	Schweizerischer Bauernverband						

SECO

Staatssekretariat für Wirtschaft

1. Einleitung

Die Schweiz ist traditionell ein dezentral besiedeltes Land. Weite Teile des Berggebietes sind auch heute noch besiedelt und werden als land- bzw. forstwirtschaftliche Flächen genutzt. Vor dem Hintergrund des (land-)wirtschaftlichen Strukturwandels und der Globalisierung zog sich der Mensch in den vergangenen 50 Jahren allerdings aus einzelnen extrem peripheren Siedlungen zurück. Heute sind gewisse Gemeinden im peripheren ländlichen Raum in ihrer Überlebensfähigkeit mittel- bis langfristig gefährdet (vgl. ARE 2005a: 29).

Die Politik reagierte auf den demografischen und wirtschaftlichen Substanzverlust in Teilen des Berggebiets mit verschiedenen regionalpolitischen Instrumenten und Massnahmen. So ist der Erhalt einer dezentralen Siedlungsstruktur ein raumordnungspolitisches Ziel (vgl. ARE 2005a: 62), welches explizit seit 1979 im Raumplanungsgesetz und seit Mitte der 1990er Jahre in der agrarund regionalpolitischen Gesetzgebung verankert ist¹. Gemäss dem Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung hat der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft u. a. einen "wesentlichen Beitrag leistet zur dezentralen Besiedlung des Landes" (Art. 104 BV, s. Anhang).

Ausgelöst durch verschiedene Publikationen (u. a. Eisinger/Schneider 2003, Schneider 2004, Blöchliger 2005, Diener et al. 2006) kam es vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage des Bundes und der Neuausrichtung raumrelevanter Politiken vor ca. drei Jahren zu einer teilweise sehr emotional geführten öffentlichen Debatte über die Rentabilität der "Randregionen". Vertreter liberaler Positionen forderten einen Rückzug der öffentlichen Hand aus extrem peripheren Gebieten. Gegen solche Ansinnen wehrten sich Interessenvertreter der ländlichen, agrarisch geprägten Schweiz vehement und beriefen sich dabei mitunter auf den (landwirtschaftlichen) Verfassungsauftrag der "dezentralen Besiedlung" (s. oben), ohne sich allerdings auf eine allgemeingültige Definition abstützen zu können. Dieses Fehlen einer Definition begünstigt die Entwicklung einer Vielzahl unterschiedlicher Verständnisse von dezentraler Besiedlung, die zwangsläufig auf Interpretationen beruhen, die von ungleichen Lebenswelten, Werten und Partikularinteressen geprägt sind.

Heute deutet vieles darauf hin, dass sich vor dem Hintergrund der demografischen, ökonomischen und klimatischen Veränderungen die derzeitige dezentrale Besiedlung nicht flächendeckend aufrechterhalten lässt (vgl. Messerli 2007, Wegelin 2008). Von wissenschaftlicher Seite mehren sich daher in jüngster Zeit die Stimmen, die ein Durchbrechen der bisherigen Tabus und eine offene Diskussion über die Chancen und Gefahren einer Entsiedlung einzelner peripherer Gebiete fordern (vgl. Simmen et al. 2006, Frey 2008). Voraussetzung für eine solche Diskussion ist jedoch, dass die Verständnisse zentraler Begriffe geklärt sind. Der Begriff der dezentralen Besiedlung ist aufgrund der häufigen Verwendung in dieser Diskussion zweifelsohne zentral.

1

.

¹ Art. 1 RPG, Art. 104 BV sowie Art. 1 BG über Regionalpolitik, s. Anhang.

Aufgrund dieser Situation besteht Klärungs- und Präzisierungsbedarf hinsichtlich des Begriffs der dezentralen Besiedlung. Dieser steht im Zentrum der vorliegenden Arbeit, deren Hauptziel das Identifizieren der Verständnisse von dezentraler Besiedlung bei Expertinnen und Experten ist. Dazu wird in einem historischen Teil zunächst aufgezeigt, welchen Stellenwert sowohl die dezentrale Besiedlung als auch der Begriff selbst in der Geschichte der schweizerischen Raumplanung hatten und wo dessen Ursprünge liegen. Weiter werden die Verwendung, Bedeutung und Interpretation des Begriffs der dezentralen Besiedlung in zentralen Bundespolitiken (v. a. Agrarund Regionalpolitik) geklärt und die Auswirkungen der Weiterentwicklung dieser Politiken auf die dezentrale Besiedlung abgeschätzt. Insgesamt leistet die Arbeit einen Beitrag dazu, die verschiedenen Positionen in der Diskussion um die dezentrale Besiedlung zu klären und sie dadurch besser einordnen und verstehen zu können. Auf einer solchen Grundlage kann die Debatte versachlicht und zum Ausgangspunkt konstruktiver Problemlösungen werden.

2. Leitbildbegriff, Fragestellung und Methodik

Im folgenden Kapitel wird zuerst untersucht, inwiefern der Begriff der dezentralen Besiedlung als Leitbild der räumlichen Entwicklung aufzufassen ist (Kap. 2.1). Anschliessend werden die der Arbeit zugrunde liegenden Fragestellungen, die Zielsetzung sowie das methodische Vorgehen erläutert.

2.1 Der Leitbildbegriff in der räumlichen Entwicklung²

Ein Leitbild in der räumlichen Entwicklung ist eine anschauliche, übergeordnete Zielvorstellung von einem Raum, die von der Mehrheit der angesprochenen Menschen und Institutionen mitgetragen werden und so die räumliche Entwicklung lenken soll (Dehne 2005: 608). Gemäss Dehne (2005: 609f) lassen sich u. a. folgende Merkmale von Leitbildern bestimmen:

- "Leitbilder sind übergeordnete und übergreifende Zielkonzepte. Sie formulieren einen wünschenswerten realistischen Zustand eines Raumes, indem sie verschiedene Interessen und Teilziele zu einem abgewogenen und konsensfähigen Bild zusammenfassen" (ebd.: 609).
- In der Planung sind Leitbilder darauf ausgerichtet, die räumliche Entwicklung zu leiten und zu lenken. Sie benötigen eine Einbindung in ein Zielsystem und eine Operationalisierung durch konkrete Massnahmenprogramme, um trotz ihres hohen Abstraktionsgrades und Reduktionsgrades die Steuerungsfunktion entfalten zu können.
- Leitbilder sind idealtypisch in dem Sinne, dass der formulierte wünschenswerte Zustand gleichsam der Idealzustand eines Raumes ist. Sie müssen im Sinn von konkreten Utopien ausreichend Spielraum zur Realisierung lassen. Aus einer gelungenen Mischung von Utopie und Realismus schöpft ein Leitbild seine Steuerungskraft.
- "Leitbilder sollen vom Gruppenkonsens getragen werden. Sie können letztlich nur dann die ihnen zugedachte Wirkung erzielen, wenn sie von der Gruppe, an die sie gerichtet sind, verstanden und akzeptiert werden" (ebd.: 610).
- Leitbilder sind anschaulich, denn ihre Aufgabe ist es, komplexe Sachverhalte und Zielsysteme gegenständlich und verständlich zu machen. "Dazu müssen sie so formuliert sein und kommuniziert werden, dass ihre Botschaft über mögliche Interessengegensätze und Verständigungsschwierigkeiten hinweg ihre Adressaten emotional erreicht und deren Denken mittelfristig beeinflusst" (ebd.).

In diesem letzten Punkt unterscheidet sich der Leitbildbegriff vom Zielbegriff. Um ihre Steuerungs- und Leitfunktion zu erfüllen, müssen Leitbilder mehr sein als nüchterne, sachliche Ziele. "Sie müssen anschaulich und einprägsam sein und Emotionen wecken. Gerade darin liegt aber auch ihre Schwäche. Sie müssen letztlich ein breites Dach für viele bieten und damit Spielraum für Interpretation und Auslegung lassen" (ebd.). Leitbilder unterscheiden sich von anderen informellen Instrumenten wie Konzepten, Plänen und Programmen dadurch, dass sie keinen

3

² Die Ausführungen in diesem Kapitel beruhen weitgehend auf den Ausführungen von Dehne (2005: 608-614).

direkten Umsetzungsbezug haben. "Sie dienen 'lediglich' der Orientierung und der Kommunikation der allgemeinen Zielrichtung. Erst durch die nachfolgende Ausdifferenzierung und Operationalisierung werden sie an Instrumenten und Massnahmen angebunden" (Dehne 2005: 610). Die Hauptfunktion von Leitbildern ist die Lenkungs- bzw. Steuerungsfunktion mit den drei Säulen Orientierung, Koordinierung und Aktivierung.

Kritik an Leitbildern

Gerade Leitbilder der räumlichen Entwicklung wurden in der Vergangenheit gemäss Dehne (2005: 611) häufig und vehement kritisiert. Erstens werden sie von den Kritikern als Leerformeln bezeichnet, die sich einer klaren und objektiv nachvollziehbaren Interpretation sowie einer logischen Operationalisierung entziehen. "Obwohl eine wissenschaftliche Absicherung fehle, werden sie als gesellschaftliches und politisches Steuerungsinstrument eingesetzt. Durch ihren leerformelhaften Charakter lassen sie Spielraum für nahezu jede Auslegung und Uminterpretation" (ebd.). Gerade die Offenheit und Flexibilität sind jedoch wichtige Funktionskriterien von Leitbildern als Kommunikations-, Koordinations- und Integrationsinstrumente (Ostermann 1973, zit. in: Dehne 2005: 611). Zweitens fehle es an einer klaren Legitimation, über ein Leitbild zu befinden und es durchzusetzen. Gemäss Hartfield und Hillmann (1982, zit. in: Dehne 2005: 612) charakterisieren die Unwissenschaftlichkeit in Verbindung mit dem gesellschaftlichen Steuerungsanspruch das Leitbild als ein elitäres und autoritäres Instrument zur "massenweisen geistigen Manipulation". Adorno (1967, zit. in: Dehne 2005: 612) unterstellte dem Leitbildbegriff sogar einen "leisen militärischen Klang". Drittens wird vor allem Planungsleitbildern die Fixierung auf einen Endpunkt vorgeworfen. Die dadurch bedingte mangelnde Flexibilität entspräche nicht dem offenen Charakter raumbezogener Planungs- und Entscheidungsprozesse. Gesellschaftlich akzeptierte Leitbilder zeichnen sich gerade durch den gelungenen Spagat von Orientierung und Offenheit aus.

Fazit

Die Ausführungen zum Begriff des Leitbilds in der räumlichen Entwicklung beschreiben das politische Konstrukt der dezentralen Besiedlung sehr zutreffend (vgl. Kap. 1). Insbesondere auch die Kritik an Leitbildern lassen Parallelen zum Konstrukt der dezentralen Besiedlung erkennen. Der Begriff des Leitbilds erscheint jedoch diesbezüglich zu formell und zu konkret. In der vorliegenden Arbeit wird daher der Begriff der Leitwistellung verwendet. Dieser dürfte das politische Konstrukt der dezentralen Besiedlung am besten beschreiben.

2.2 Fragestellungen

Vor dem Hintergrund der geschilderten Problematik von Leitbildern und der Infragestellung der flächendeckenden Aufrechterhaltung der heutigen Besiedlung besteht Klärungsbedarf hinsichtlich der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung. Es kann jedoch nicht darum gehen, den Begriff der dezentralen Besiedlung allgemeingültig zu definieren, da dieser im Sinne einer Leitvorstellung einen gewissen Spielraum für Interpretationen geradezu bieten muss. In der vorliegenden Arbeit werden stattdessen die unterschiedlichen Verständnisse von dezentraler Besiedlung bei ausgewählten Expertinnen und Experten identifiziert und miteinander verglichen.

Um den Begriff der dezentralen Besiedlung in einen grösseren historischen Kontext einzuordnen, wird zudem den Ursprüngen und der Entwicklung dieser politischen Leitvorstellung in der schweizerischen Raumplanung und der Agrarpolitik auf den Grund gegangen.

Die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung wird ihrer Steuerungsfunktion erst durch die Einbindung in ein Zielsystem und eine Operationalisierung durch konkrete Massnahmenprogramme gerecht (vgl. Dehne 2005: 610). Daher bedarf es ebenso einer Analyse der entsprechenden politischen Instrumente und Massnahmen.

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen somit folgende drei Fragen:

- 1. Welches sind aktuelle Verständnisse der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung und welches sind wesentliche Argumente für oder gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung?
- 2. Wo liegen die Ursprünge der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung, wie entwickelte sie sich und welcher Stellenwert kam ihr im Verlaufe der Zeit zu?
- 3. Welche Bedeutung kommt der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung in relevanten Politikfeldern heute zu?

2.3 Zielsetzung

Mit der Beantwortung dieser Fragen sollen vor dem Hintergrund der Gefährdung der Besiedlung in einzelnen peripheren Räumen der Schweiz die verschiedenen Positionen in der Diskussion um den Erhalt der dezentralen Besiedlung geklärt werden, um diese Positionen besser verstehen und einordnen zu können. Damit soll eine Grundlage geschaffen werden für eine sachliche und räumlich differenzierte Diskussion über die politisch brisante Thematik des Erhalts der dezentralen Besiedlung. Insgesamt will die vorliegende Arbeit zur Klärung der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung beitragen.

2.4 Aufbau

In Kapitel 3 wird zuerst ein Überblick über aktuelle Diskussionsbeiträge zur Thematik der dezentralen Besiedlung gegeben, um aus diesen die jeweiligen Verständnisse von dezentraler Besiedlung abzuleiten. Darauf folgt in Kapitel 4 der historische Teil der Arbeit, in welchem nationale Raumkonzepte der schweizerischen Landes- und Raumplanung sowie ausgewählte

Dokumente des Bundesamts für Landwirtschaft hinsichtlich der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung untersucht werden (Frage 2, s. Kap. 2.2). Danach werden in *Kapitel 5* Bundespolitiken, die hinsichtlich der dezentralen Besiedlung von grosser Bedeutung sind, untersucht und aufgezeigt, welche Bedeutung die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung darin hat (Frage 3). *Kapitel 6* beinhaltet den empirischen Teil der Arbeit, in welchem die in zehn Experteninterviews erfassten Verständnisse von dezentraler Besiedlung und die genannten Argumente ausgewertet werden (Frage 1). Schliesslich werden in *Kapitel 7* die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und ein Schlussfazit gezogen.

2.5 Methodik

Die in dieser Arbeit interessierenden Fragestellungen sind wissenschaftlich weitgehend unerschlossen. In der vorliegenden Arbeit wird daher in erster Linie explorativ vorgegangen. Im Folgenden werden die in den verschiedenen Kapiteln der Arbeit verwendeten Methoden dargestellt.

2.5.1 Literaturanalyse (Kapitel 3 und 4)

In Kapitel 3 werden mittels einer Literaturanalyse aktuelle Diskussionsbeiträge zur Thematik der dezentralen Besiedlung untersucht, um daraus die jeweiligen Verständnisse von dezentraler Besiedlung abzuleiten.

Die Methode der Literaturanalyse wird ebenso in Kapitel 4 verwendet zur Untersuchung der Ursprünge und der Entwicklung der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung in der schweizerischen Landes- und Raumplanung sowie der Agrarpolitik. Dazu werden ausgewählte nationale Raumkonzepte seit Beginn der schweizerischen Landesplanung in den 1930er Jahren untersucht (Kap. 4.1). Aus der jüngeren Vergangenheit werden der Raumplanungsbericht 1987, die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 sowie der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) analysiert. Da der Begriff der dezentralen Besiedlung zuerst in der Agrarpolitik Verwendung fand, wird anhand ausgewählter Dokumente des Bundesamts für Landwirtschaft die Entwicklung des Begriffs der dezentralen Besiedlung in der Agrarpolitik nachgezeichnet (Kap. 4.2). Dabei handelt es sich um drei Landwirtschaftsberichte und ab 1996 um die Botschaften zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik.

2.5.2 Analyse relevanter Politikbereiche (Kapitel 5)

Um die politische Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung zu konkretisieren und deren Bedeutung in relevanten Politikbereichen zu erfassen (Frage 3, s. Kap. 2.2), werden in Kapitel 5 amtli-

che Dokumente (hauptsächlich Botschaften) der entsprechenden bundesstaatlichen Politikfelder analysiert. Der Fokus richtet sich dabei insbesondere auf aktuelle Veränderungen in den Politiken, weshalb ebenfalls Erkenntnisse aus den Experteninterviews einfliessen (s. Kap. 2.5.3).

Die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung ist nicht nur auf bundespolitischer Ebene von Bedeutung. So sind in der föderalistisch organisierten Schweiz die Kantone gemäss der Bundesverfassung souverän (Art. 3 BV, s. Anhang). Dementsprechend liegt die Hauptverantwortung vieler siedlungsrelevanter Politikbereiche wie beispielsweise der Raumplanung bei den Kantonen. Für die dezentrale Besiedlung von besonderer Bedeutung ist das im Rahmen der Neuen Regionalpolitik von den Kantonen Graubünden und Uri durchgeführte Projekt "Potenzialarme Räume". In Kapitel 5.5 wird dieses Projekt genauer untersucht, um die Fragen, die sich bezüglich der dezentralen Besiedlung auf kantonaler Ebene stellen, zu beleuchten. Der Fokus liegt dabei auf dem Kanton Graubünden, weil dieser auf diesem Gebiet gleichsam eine Pionierrolle innehat. Insgesamt fokussiert sich aber die vorliegende Arbeit auf die bundesstaatliche Ebene. Die Frage, welche Bedeutung die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung auf kantonaler Ebene hat, kann nur gestreift werden.

2.5.3 Leitfadengestützte Experteninterviews (Kapitel 6)

Um die Verständnisse der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung zu identifizieren (Frage 1, s. Kap. 2.2), wurden leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Gemäss Bogner und Menz (2002b: 33) ist die methodische Reflexion zu Experteninterviews noch ziemlich jung, was sich u. a. darin zeigt, dass diese Interviewform in Methodenlehrbüchern bis anhin kaum Erwähnung findet. Längst überholt ist allerdings die naive Annahme des Experten als eines Lieferanten objektiver Informationen (Bogner/Menz 2002a: 16). Experteninterviews sind daher nicht einfach "Informationsgespräche", in denen auf eine methodisch mehr oder weniger beliebige Weise Wissen und Meinungen erhoben werden (ebd.). Da die Begriffe Experte und Experteninterview in den Sozialwissenschaften sehr unterschiedlich verwendet werden, sollen sie im Folgenden für die vorliegende Arbeit geklärt werden.

Der Expertenbegriff

Allgemein versteht man unter einem Experten jemanden, der aufgrund langjähriger Erfahrung über bereichsspezifisches Wissen verfügt (Mieg/Näf 2005: 7). Bogner und Menz (2002b: 39) unterscheiden zwischen dem voluntaristischen, konstruktivistischen und wissenssoziologischen Expertenbegriff³. In der vorliegenden Arbeit wird die konstruktivistische Definition des Expertenbegriffs verwendet, weil dieser sich für das Untersuchungsfeld am besten eignet. Der

_

³ Der voluntaristische Expertenbegriff geht davon aus, dass prinzipiell alle Menschen Experten sind, und zwar Experten ihres eigenen Lebens (Bogner/Menz 2002b: 40). Der wissenssoziologische Expertenbegriff definiert sich über die spezifische Struktur des Expertenwissens. Der Experte verfügt über sicheres, eindeutiges Wissen, das ihm jederzeit kommunikativ und reflexiv verfügbar ist. Dieses Sonderwissen umfasst komplex integrierte Wissensbestände und bezieht sich konstitutiv auf die Ausübung eines Berufs (Bogner/Menz 2002b: 41f).

konstruktivistische Expertenbegriff lässt sich in einen methodisch-relationalen und einen sozialrepräsentationalen Ansatz unterscheiden. Beide Ansätze stehen jedoch in einem unauflöslichen Verweisungszusammenhang zueinander (Bogner/Menz 2002b: 41). "Ersterer reflektiert die Tatsache, dass bis zu einem gewissen Grad jeder Experte auch das "Konstrukt' eines Forscherinteresses ist, insofern man innerhalb einer Untersuchung davon ausgeht, der ausgewählte Experte habe relevantes Wissen über einen bestimmten Sachverhalt" (ebd.: 40). Ob jemand als Experte angesprochen wird, ist also in erster Linie abhängig vom jeweiligen Forschungsinteresse. Experte ist ein relationaler Status. Dieser wird in gewisser Weise vom Forscher verliehen, begrenzt auf eine spezifische Fragestellung (Meuser/Nagel 2002: 73). Bei der Auswahl wird in der Regel jedoch auf jene Leute zurückgegriffen, die z. B. in entsprechenden Verbänden und Organisationen arbeiten, sich in der Literatur zum entsprechenden Thema einen Namen gemacht haben oder mit prestigeträchtigen Positionen und Titeln dekoriert sind, weil damit eine gewisse Gewähr verbunden ist, dass es diese Experten sind, die wirklich einen forschungsrelevanten Wissensbestand aufweisen (Bogner/Menz 2002b: 41). Hier besteht ein enger Bezug zum sozialrepräsentationalen Ansatz. Diesem zufolge ist Experte, wer gesellschaftlich zum Experten gemacht wird, d. h., in der sozialen Realität als Experte angesehen wird. Zusammenfassend definiert sich im konstruktivistischen Expertenverständnis der gesuchte Experte sowohl über das spezifische Forschungsinteresse als auch über die soziale Repräsentativität des Experten (ebd.: 41). Die Auswahl bezieht sich auf eine im jeweiligen Feld vorab erfolgte und institutionellorganisatorisch zumeist abgesicherte Zuschreibung (Meuser/Nagel 1997: 486).

In der Praxis bleibt damit der Konstruktivismus auf die Spezifizierung und Lokalisierung von forschungspraktisch relevanten Wissensbeständen verwiesen (Bogner/Menz 2002b: 41). Diese relevanten Wissensbestände werden weiter unten dargelegt.

Der Begriff des Experteninterviews

Nicht nur den Expertenbegriff gilt es zu klären, sondern auch den Begriff des Experteninterviews. Bogner und Menz (2002b: 37f) unterscheiden zwischen drei Hauptformen von Experteninterviews: dem "explorativen", dem "systematisierenden" und dem "theoriegenerierenden" Experteninterview⁴. Die in dieser Arbeit verwendete Form des Experteninterviews entspricht am ehesten dem systematisierenden Experteninterview. Im Vordergrund des systematisierenden Experteninterview steht das aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen. "Der Experte klärt auf über "objektive" Tatbestände, erläutert seine Sicht der Dinge zu einem bestimmten Themenausschnitt usw. (…) Schliesslich steht beim systematisierenden Experteninterview … die thematische Vergleichbarkeit der Daten im Vordergrund" (ebd.).

-

⁴ Explorative Experteninterviews dienen zur Herstellung einer ersten Orientierung in einem thematisch neuen oder unübersichtlichen Feld (Bogner/Menz 2002b: 37). Das theoriegenerierende Experteninterview zielt, wie der Name schon sagt auf die Formulierung einer "formalen" Theorie (ebd.: 38f).

Auswahl der Expertinnen und Experten

In der vorliegenden Arbeit sollen u. a. die aktuellen Verständnisse der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung erhoben bzw. rekonstruiert werden (Frage 1, s. Kap. 2.2). Da die dezentrale Besiedlung eine politische Leitvorstellung ist und in verschiedenen Bundespolitiken, namentlich der Agrar- und Regionalpolitik, aber auch der Raumplanung ein Thema ist ⁵, interessieren insbesondere auch die Verständnisse, welche diesen Politiken zugrunde liegen. Expertinnen und Experten sind daher u. a. in den für die genannten Politiken zuständigen Bundesämtern zu suchen.

Um auch die Sicht eines kantonalen Vertreters auf die dezentrale Besiedlung zu identifizieren, wurde aus dem Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden der Co-Leiter des Projekts "Potenzialarme Räume" interviewt (s. Kap. 2.5.2). Dieses Projekt befasst sich auf ganz konkrete Art und Weise mit der Thematik der dezentralen Besiedlung.

Weitere Expertinnen und Experten für die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung finden sich in den eidgenössischen Räten, da sich diese mit entsprechenden Politgeschäften (z. B. Agrar- und Regionalpolitik) auseinandersetzen müssen. Es ist dabei zu beachten, dass der Expertenstatus von Politikerinnen und Politikern sehr oft mit einem starken Engagement für die dezentrale Besiedlung verbunden ist. So halten Brugger und Frey (1985: 59f) in Bezug auf die Regionalpolitik fest, dass je weiter entfernt die vermuteten Auswirkungen eintreten und je marginaler die Auswirkungen hinsichtlich der eigenen Interessen sind, desto schwächer in der Regel die Wahrnehmung des Regionalproblems sein dürfte. Es ist daher nicht zu vermeiden, dass die interviewten Politikerinnen und Politiker bis zu einem gewissen Grade der bäuerlich-ländlichen Schweiz nahe stehen⁶. Dies ist insofern problematisch, als dass es im Zusammenhang mit der dezentralen Besiedlung vor allem auch um politische Interessenwahrnehmung geht. Umgekehrt ist aber dadurch gewährleistet, dass die Politikerinnen und Politiker die Probleme und Herausforderungen im ländlichen Raum aus eigener Erfahrung sehr gut kennen. Die möglicherweise einseitigen Positionierungen müssen bei der Auswertung der Verständnisse auf alle Fälle berücksichtigt werden.

Der politische Charakter der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung bringt es weiter mit sich, dass Expertinnen und Experten auch in Interessenverbänden und Vereinen, allgemeiner gesagt in Nichtregierungsorganisationen, zu finden sind, welche sich mit Themen befassen, die einen Bezug zur dezentralen Besiedlung haben, und sich zu entsprechenden Politgeschäften (s. Abb. 5-1) z. B. im Rahmen einer Vernehmlassung äussern. Ausgewählt wurden die Stiftung Landschaftsschutz und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB. Die SAB veröffent-

⁵ Dies zeigt sich u. a. darin, dass der Begriff der dezentralen Besiedlung explizit nur in den Gesetzestexten der Agrar- und Regionalpolitik verankert ist. Im Raumplanungsgesetz ist die Rede von einer "angemessene[n] Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft" (Art. 1 RPG, s. Anhang).

⁶ Als der ländlich-bäuerlichen Schweiz nahe stehend werden Personen bezeichnet, die in Organisationen tätig sind, welche sich für die Interessen der Landwirtschaft und/oder des ländlichen Raumes einsetzen.

lichte 2006 ein Sonderheft zur Thematik der dezentralen Besiedlung⁷. Die obigen Überlegungen zu den Positionierungen von Politikerinnen und Politikern gelten somit auch für die Expertinnen und Experten aus Nichtregierungsorganisationen. Die Auswahl erfolgte hier vorwiegend nach Kriterien des sozial-repräsentationalen Ansatzes.

Weitere Expertinnen und Experten finden sich ausserdem in der Wissenschaft. Es handelt sich hierbei um Personen, die über langjährige Erfahrung zu Themen im Zusammenhang mit der dezentralen Besiedlung verfügen. Aus dem Bereich der Wissenschaft wurde ein Experte interviewt.

Zusammengefasst wurden aus folgenden Institutionen Expertinnen und Experten ausgewählt:

1.	Verwaltung	4 Personen
	Bundesverwaltung	(je 1 Person)
	- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)	
	 Staatssekretariat f ür Wirtschaft (SECO), Ressort Regional- und Raumordnungspolitik 	
	- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)	
	Verwaltung des Kantons Graubünden	
	- Amt für Wirtschaft und Tourismus	
2.	Bundesparlament	3 Personen
	Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus ländlichen Kantonen	
3.	Nichtregierungsorganisationen	2 Personen
	• Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)	
	Stiftung Landschaftsschutz	
4.	Wissenschaft	1 Person
	 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit langjähriger (Forschungs-) Erfahrung im Bereich Regionalprobleme im ländlichen Raum der Schweiz 	

Tab. 2-1: Zur Auswahl der Expertinnen und Experten berücksichtigte Institutionen mit Angabe der Anzahl Personen.

Insgesamt wurden zehn Interviews durchgeführt. Die Namen der Expertinnen und Experten und deren institutionelle Einbindung sind in Kapitel 6.1 sowie im Anhang aufgelistet. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, aus dem Kreis potentieller Expertinnen und Experten ein möglichst grosses Spektrum an unterschiedlichen Sichtweisen und Argumentationen bezüglich der Thematik der dezentralen Besiedlung einzubeziehen. Die Positionierungen der in Frage kommenden Interviewpartnerinnen und -partner wurden durch die Analyse entsprechender Literatur identifiziert.

⁷ Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB (Hrsg.) (2006): Dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgung. Bern.

Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Experteninterviews

Die ausgewählten Expertinnen und Experten wurden postalisch angeschrieben und anschliessend telefonisch kontaktiert. Es erklärten sich alle Angefragten bereit für ein Interview. Um vergleichbare Interviews durchzuführen, wurde ein Leitfaden erarbeitet (s. Anhang), der auf theoretischen Vorüberlegungen zur Konkretisierung des Begriffs der dezentralen Besiedlung basierte (s. Abb. 2-1). In den Interviews wurden nicht nur offene Fragen gestellt, sondern auch geschlossene Fragen den Expertinnen und Experten vorgelegt. Diese Materialien sind im Anhang zusammengestellt.

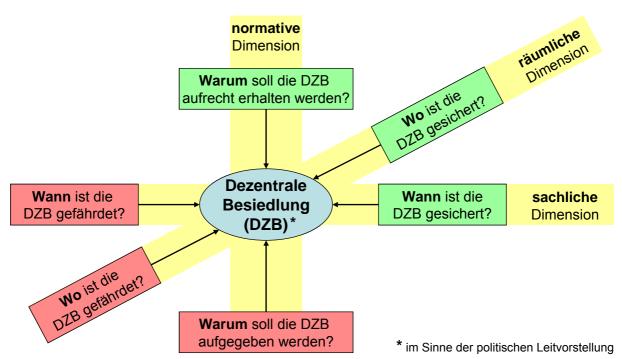


Abb. 2-1: Dimensionen der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung. Um den Begriff möglichst gut eingrenzen zu können, sollte jeweils von beiden Seiten gefragt werden (angedeutet mit Pfeilen) (Quelle: eigene Darstellung).

Abgesehen von den Politikerinnen und Politikern, welche in Gaststätten interviewt wurden, fanden die Interviews in den Büros oder Sitzungszimmern der Expertinnen und Experten statt. Die Interviews dauerten zwischen 75 und 120 Minuten. Sie wurden aufgezeichnet und anschliessend in Schriftsprache transkribiert. Bei Passagen, die zu weit vom Thema wegführten, wurden leichte Kürzungen vorgenommen. Insgesamt entstanden so 108 Seiten an Textmaterial.

Die nachfolgend dargelegte Auswertung der Experteninterviews erfolgte hauptsächlich nach Meuser und Nagel (2002: 80-88). Um die grosse Menge an Textmaterial zu strukturieren und zu verdichten, wurden die transkribierten Passagen zuerst mit Überschriften versehen, welche den Kerninhalt der einzelnen Passagen wiedergeben sollten. Thematisch ähnliche Passagen wurden anschliessend zusammengestellt. Für diese zusammengestellten Passagen wurden wiederum Hauptüberschriften formuliert, die den Inhalt sämtlicher subsumierter Passagen abdecken sollten. Dieses Vorgehen wurde für jedes der zehn Interviews wiederholt. Dann wurden interview-

übergreifend thematisch vergleichbare Textpassagen aus den zehn Interviews zusammengestellt und die Hauptüberschriften vereinheitlicht. Dabei dienten die drei Dimensionen in Abbildung 2-1 als Grundgerüst für die thematische Strukturierung.

2.5.4 Kognitive Karten (Kapitel 6.3)

Um die Verständnisse der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung zu konkretisieren, wurde in den Experteninterviews u. a. mit kognitiven Karten (mental maps) gearbeitet. Kognitive Karten geben die *subjektive Wahrnehmung* eines bestimmten Raumausschnittes wieder (Meusburger et al. 2002: 370). Die Expertinnen und Experten wurden gebeten, auf ihnen vorgelegten Karten diejenigen Gebiete einzuzeichnen, in welchen aus ihrer Sicht die dezentrale Besiedlung gefährdet ist. Um die unterschiedlichen Massstabsebenen zu berücksichtigen, wurden eine Karte der Schweiz und eine Karte von Graubünden vorbereitet. Neben der Konkretisierung der Begriffsverständnisse erlaubten die kognitiven Karten in den Interviews jeweils auch Rückschlüsse auf die Frage, unter welchen Bedingungen die dezentrale Besiedlung gefährdet ist. Für die Auswertung wurden die einzelnen kognitiven Karten eingescannt und die eingezeichneten Gebiete digital erfasst. Die Polygone der einzelnen Expertinnen und Experten wurden schliesslich übereinandergelegt und mit einer transparenten Flächenfüllung versehen. Häufig eingezeichnete Gebiete erscheinen dadurch dunkler und sind somit einfach zu erkennen (s. Abb. 6-2, 6-3 sowie Anhang).

3. Aktuelle Diskussionsbeiträge aus Wissenschaft und Politik zum Thema dezentrale Besiedlung

Im folgenden Kapitel werden aktuelle Publikationen zum Thema dezentrale Besiedlung beleuchtet. Die ausgewählten Beiträge setzen sich entweder explizit mit der Thematik der dezentralen Besiedlung auseinander oder befassen sich indirekt intensiv mit der Besiedlung im ländlichen Raum. Es handelt sich nicht nur um wissenschaftliche Studien, sondern auch um Beiträge von politisch involvierten Gruppierungen. Damit soll ein Überblick über die aktuelle Literatur und den aktuellen Forschungsstand zum Thema dezentrale Besiedlung gewonnen werden. Wo dies möglich ist, werden die den Arbeiten zugrunde liegenden Verständnisse von dezentraler Besiedlung herausgearbeitet.

Zu Beginn wird in Kapitel 3.1 und 3.2 auf zwei Studien eingegangen, welche die dezentrale Besiedlung aus Sicht der Landwirtschaft untersuchen. Daran anschliessend folgen drei Publikationen, die das Thema der dezentralen Besiedlung aus gesamtwirtschaftlicher respektive ganzheitlicher Sicht beleuchten. Die gewählte Reihenfolge ist gleichzeitig chronologisch beginnend mit der ältesten Publikation aus dem Jahre 2002.

3.1 Situationsbericht 2002 des Schweizerischen Bauernverbands

In seinem Situationsbericht 2002 ging der schweizerische Bauernverband anlässlich des internationalen Jahrs der Berge speziell auf die Situation der Berglandwirtschaft ein. Es wurde versucht zu überprüfen, ob die Landwirtschaft ihren in der Bundesverfassung festgelegten Beitrag zur dezentralen Besiedlung erfüllt oder nicht. Dazu wurden alle Schweizer Gemeinden bezüglich des Attributs "dezentrale Besiedlung" in die vier Klassen nicht gefährdet, leicht gefährdet, gefährdet und stark gefährdet eingeteilt. Als Kriterien für die Gefährdung dienten die Veränderung der Wohnbevölkerung und der Schülerzahlen zwischen 1990 und 2000 (s. Tab. 3-1). Die Klasseneinteilung wurde aber nicht weiter erläutert, geschweige denn begründet, weshalb die Resultate mit Vorsicht zu geniessen sind. In Abb. 3-1 ist ersichtlich, dass sich gefährdete Gebiete vorwiegend in abgelegenen Alpentälern befinden wie z. B. in den Gemeinden rund um den Sustenpass, im Glarner Hinterland, im Einzugsgebiet des Maggiatals und in Teilen des Bündnerlandes. In der Bergregion⁸ wurden rund 31 % der Gemeinden als stark gefährdet eingestuft, währenddem in der Hügel- und Talregion deren 14 % respektive 11 % als stark gefährdet erachtet werden. (Schweizerischer Bauernverband 2002: 44f)

13

.

⁸ Die Regionseinteilung basiert auf dem landwirtschaftlichen Produktionskataster. Die Bergregion beinhaltet die Bergzonen II bis IV, die Hügelregion die Hügelzone und die Bergzone I. Die Zuteilung der Gemeinden erfolgt nach dem grössten Zonenanteil (BLW 2007: A15).

	veranderung der bevolkerung						
	<= -10%	>-10% <= -5%	>-5% <= 0	9% >0%			
2000 wieder Schüler	0,00	0,28	0,1	1,1	Summe in %		
>0%	1,96	3,64	8,4	32,6	46,0		
>-5% <= 0%	0,70	1,12	2,38	3,8	10,3		
>-10% <= -5%	0,56	0,42	0,98	1,54	12,4		
<= -10%	2,94	2,80	2,80	7,41	31,2		
1991 keine Schüler	0,42	0,84	0,56	2,24	100 = 715 Gemeinder		
91 und 2000 keine Schüler	3,22	1,82	1,68	13,71			
	<u> </u>		, , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	13,71			
	>0% >-5% <= 0% >-10% <= -5% <= -10% 1991 keine Schüler	2000 wieder Schüler >0% 1,96 >-5% <= 0% 0,70 >-10% <= -5% <= -10% 2,94 1991 keine Schüler 91 und 2000 keine Schüler 3,22	2000 wieder Schüler 0,00 0,28 >0% 1,96 3,64 >-5% <= 0%	<= -10%	2000 wieder Schüler 0,00 0,28 0,1 1,1 >0% 1,96 3,64 8,4 32,6 >-5% <= 0% 0,70 1,12 2,38 3,8 >-10% <= -5% 0,56 0,42 0,98 1,54 <= -10% 2,94 2,80 2,80 7,41 1991 keine Schüler 0,42 0,84 0,56 2,24 91 und 2000 keine Schüler 3,22 1,82 1,68 13,71		

Tab. 3-1: Einteilung der Gemeinden in der Bergregion hinsichtlich der Gefährdung nach der Veränderung der Bevölkerung und der Schülerzahl zwischen 1990 und 2000 (Quelle: Schweizerischer Bauernverband 2002: 60).

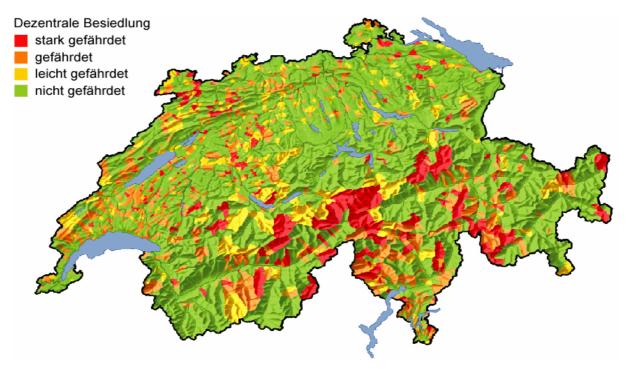


Abb. 3-1: Gefährdung der dezentralen Besiedlung (Quelle: Schweizerischer Bauernverband 2002: 46, Datengrundlage: BFS; Berechnung: SBV; Basiskarte: swisstopo).

Der Schweizerische Bauernverband (2002: 50) kommt zum Schluss, dass der Verfassungsauftrag der dezentralen Besiedlung schwierig umzusetzen sei. Mittel- und langfristig könne eine dezentrale Besiedlung der Schweiz mit dem gegenwärtigen Instrumentarium nicht gewährleistet werden. Die Landwirtschaft könne zudem nicht alleine die dezentrale Besiedlung gewährleisten. Notwendig sei eine umfassende Förderung der Gesamtwirtschaft in den Randregionen unter gleichzeitiger Anbindung der Regionen an die Zentren. Gemäss des Schweizerischen Bauernverbandes (2002: 50) stelle sich angesichts des grossen finanziellen Aufwandes einer hohen Zielerreichung bezüglich der dezentralen Besiedlung grundsätzlich die Frage, wie viel dezentrale Besiedlung sich die Schweiz leisten wolle und könne. Denn die Umsetzung der dezentralen Besiedlung und der

damit verbundenen Bindung vieler finanzieller Mittel bedeute aufgrund der beschränkten finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand stets auch, dass der gewünschte Zielerreichungsgrad anderer staatspolitischer Ziele nicht erreicht werden kann. Überdies sei zu diskutieren, ob der Verfassungsauftrag der dezentralen Besiedlung überhaupt realisierbar sei, weshalb eine vertiefte politische Diskussion nötig sei. (Schweizerischer Bauernverband 2002: 50)

Der Schweizerische Bauernverband versteht demnach unter dem Begriff der dezentralen Besiedlung die Besiedlung in ihrer heutigen (mehr oder weniger flächendeckenden) Ausdehnung. Gleichzeitig wird angetönt, dass die Erhaltung dieser Besiedlung angesichts des grossen finanziellen Aufwandes u. U. nicht überall sinnvoll sei!

3.2 Studie von Rieder, Buchli und Kopainsky über den Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung

Zwei Jahre nach den überraschenden Schlussfolgerungen des Schweizerischen Bauernverbandes zur dezentralen Besiedlung wurde dieses Thema mit der Studie von Rieder, Buchli und Kopainsky erstmals wissenschaftlich fundiert untersucht. Die Studie hat ihren Ursprung in einem Postulat von Nationalrätin Fässler⁹, die den Bundesrat aufforderte, einen Bericht über die Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zur Unterstützung der Landwirtschaft bei der Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben (vgl. Art. 104 BV, s. Anhang) zu verfassen, wobei dem Aspekt der dezentralen Besiedlung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Rieder, Buchli und Kopainsky (2004: 19) definieren dezentrale Besiedlung als "Wohn- und Arbeitsstätten, die in ländlichen Regionen anzutreffen sind [und] in beachtlicher Distanz von grösseren, nicht dezentralen Siedlungen" liegen. Kulturgeographisch sei der Begriff der Siedlung primär mit dem ganzjährigen Wohnsitz von Menschen verbunden (ebd.). Im französischen Sprachgebrauch stehe mit dem Begriff "occupation décentralisée" hingegen eher die (landwirtschaftliche) Nutzung der Fläche im Vordergrund. Damit trage im Französischen auch die Nutzung des Sömmerungsgebiets zur "occupation décentralisée" bei (ebd.: 19f). In der Studie wurde aber die deutsche Interpretation des Begriffs verwendet, womit das Sömmerungsgebiet aus der Analyse ausgeschlossen wurde.

Als Untersuchungsebene wurde die Gemeinde gewählt. Kleinere Gebietseinheiten wie Weiler oder Fraktionen von Gemeinden konnten aufgrund fehlender Daten nicht betrachtet werden (ebd.: 41). Unter dem Verfassungsauftrag des wesentlichen Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung (vgl. Art. 104 BV, s. Anhang) wurde in der Untersuchung Folgendes verstanden: "Die lokale Landwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung, wenn in einer Gemeinde ohne die heutige Existenz der Landwirtschaft eine Gefährdung eintritt oder

_

⁹ Postulat von Nationalrätin Fässler 01.3183: Dezentrale Besiedelung als Aufgabe der Zukunft.

verstärkt wird" (Rieder/Buchli/Kopainsky 2004: 41). Damit musste geklärt werden, wann eine Gemeinde gefährdet ist und welche Rolle die Landwirtschaft bei der Gefährdung spielt. Für die vorliegende Arbeit interessiert insbesondere die erste Frage, weshalb diese im Folgenden näher erläutert wird. Zur Herleitung der Gefährdung wurden folgende drei Indikatoren gewählt:

- die Entwicklung der arbeitsfähigen Wohnbevölkerung (20-65jährigen) von 1970 bis 2000 (V1_00/70). Sie zeigt die Entwicklung einer Gemeinde als Lebensstandort für die arbeitsfähige Bevölkerung auf (ebd.).
- 2. die Entwicklung der arbeitsfähigen Wohnbevölkerung von 1990 bis 2000 (V1_00/90). Die kombinierte Betrachtung der lang- und kurzfristigen Veränderungsrate (V1_00/70 und V1_00/90) zeigt den Verlauf der Abnahme, der neben einer effektiven (langfristigen) Abnahme der Wohnbevölkerung für die Gefährdung von grosser Bedeutung ist. Damit können beispielsweise stabilisierende Trends in der jüngeren Entwicklung festgestellt werden. (ebd.: 42f)
- 3. die Entwicklung der 20-39jährigen arbeitsfähigen Bevölkerung von 1990 bis 2000 (V2_00/90). Sie beschreibt die Fähigkeit einer Gemeinde, als Standort für die jüngere arbeitsfähige Bevölkerung zwischen 1990 und 2000 attraktiv zu sein (ebd.: 44).

Aus V1_00/90 und V2_00/90 wurde der Mittelwert errechnet (B1_00/90). Für die Berechnung der Gefährdung einer Gemeinde ergaben sich somit die beiden Variabeln V1_00/70 und B1_00/90. Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Jahr 2000 wurden unabhängig der Entwicklung als nicht gefährdet betrachtet und aus der Berechnung ausgeklammert. Um die Einteilung gefährdet/nicht gefährdet zu machen, wurden für unterschiedliche Gemeindegrössen andere Kurvenverläufe als Schwellenwerte festgelegt, da ähnliche Kurvenverläufe in unterschiedlich grossen Gemeinden verschiedene Bedeutung bezüglich der Gefährdung haben (je grösser eine Gemeinde, desto grösser die Reserven, um eine Gefährdung aufzufangen) (s. Tab. 3-2). Grundsätzlich kann gemäss der Autorin und den Autoren eine Gefährdung einer Gemeinde einerseits dann eintreten, wenn sie seit 1970 geschrumpft ist und sich gleichzeitig kurzfristig nicht erholen konnte (Kriterium 1). Andererseits kann eine Gemeinde als gefährdet eingestuft werden, wenn sie langfristig (seit 1970) gering wächst oder gering schrumpft, gleichzeitig aber kurzfristig (seit 1990) relativ stark schrumpft (Kriterium 2) (s. Tab. 3-2). (ebd.: 44f)

Bevölkerung im Jahr	Kriter	ium 1	Kriterium 2	
2000	V1_00/70	B1_00/90	V1_00/70	B1_00/90
<300	<0.95	<1.3	<1.2	<0.9
>299 und <500	<0.9	<1.1	<1.1	<0.9
>499 und <1000	<0.8	<1.1	<1.1	<0.8

Tab. 3-2: Kriterien und Schwellenwerte für die Gefährdung einer Gemeinde (Quelle: Rieder/Buchli/ Kopainsky 2004: 46).

Werden die Kriterien gemäss Tabelle 3-2 für die Berechnung der Gefährdung der Gemeinden verwendet, so waren in der Schweiz im Jahr 2000 231 der 1577 Gemeinden mit weniger als 1000

Einwohnern gefährdet (15 %). In diesen 231 Gemeinden lebten rund 2.6 % der Schweizer Bevölkerung. Die Wahl der Schwellenwerte wurde mit einer Sensitivitätsanalyse überprüft. (Rieder/Buchli/Kopainsky 2004: 46-49)

Alle gefährdeten Gemeinden wurden schliesslich nach der Stärke der Gefährdung eingestuft, indem das Produkt der beiden Variabeln V1_00/70 und B1_00/90 als Wert für die Gefährdung aufgefasst wurde, womit die langfristige Entwicklung (V1_00/70) und der Kurvenverlauf (B1_00/90) gleichgewichtet zur Stärke der Gefährdung beitragen. Je kleiner dieser Wert, desto stärker ist die Gefährdung. Der Wertebereich wurde in vier Klassen eingeteilt: sehr stark, stark, mittel und leicht gefährdet (s. Abb. 3-2). (ebd.: 49)

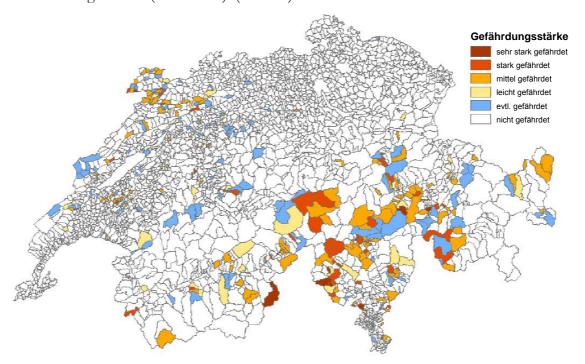


Abb. 3-2: Gefährdete Gemeinden der Schweiz nach Gefährdungsstärke (Quelle: Rieder/Buchli/ Kopainsky 2004: 50).

Abb. 3-2 zeigt, dass vorwiegend Gemeinden in den Bergkantonen sowie im Jura als gefährdet eingestuft werden. Die hellblau eingefärbten Gemeinden sind jene 112 Gemeinden, welche bei einer Erhöhung der Schwellenwerte auf 1 in die Gefährdung hineinrutschen würden. Die Kantone Glarus, Jura, Graubünden, Tessin und Wallis (in dieser Reihenfolge) weisen die höchsten Anteile von gefährdeten Gemeinden auf. (ebd.: 51)

Hauptergebnis der Studie war, dass die Stützung der Landwirtschaft bezüglich des Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung **zuwenig wirksam** (Hervorhebung im Original) ist (ebd. 86). Die Landwirtschaft leiste nur in relativ wenigen Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung (ebd.: 135). Über die Ansätze von Rieder, Buchli und Kopainsky (2004: 86) ergibt sich, dass jährlich etwa 700 Mio. CHF oder rund 85 % der Kosten im Sinne von Art. 104 Abs. 1 Bst. c der Bundesverfassung als nicht berechtigt bezeichnet werden können. Die Schweiz leiste sich demnach eine klein strukturierte Landwirtschaft, deren verfassungsmässige

Berechtigung, der wesentliche Beitrag zur dezentralen Besiedlung, nur teilweise gegeben sei (Rieder/Buchli/Kopainsky 2004: 135f).

Ein Vergleich dieser Studie mit derjenigen des Schweizerischen Bauernverbandes (s. Kap. 3.1) zeigt, dass in beiden Arbeiten die Gemeinde als Untersuchungsebene herangezogen wurde. Hingegen wurden zur Bestimmung der gefährdeten Gemeinden unterschiedliche Kriterien und Zeiträume gewählt. Ein Vergleich der Karten der gefährdeten Gemeinden (Abb. 3-1 und 3-2) bringt denn auch teilweise frappante Unterschiede zum Vorschein. Trotz dieser Differenzen kommen beide Studien im Wesentlichen zum gleichen Schluss, nämlich dass das gegenwärtige agrarpolitische Instrumentarium bezüglich des Beitrags zur dezentralen Besiedlung relativ wenig bewirkt.

Rieder, Buchli und Kopainsky orientieren sich beim Verständnis des Begriffs der dezentralen Besiedlung ähnlich wie der Schweizerische Bauernverband sehr stark am Status quo der Siedlungsausdehnung. Dies zeigt sich u. a. darin, dass Weiler und Fraktionen von Gemeinden bei vorhandenen Daten ebenfalls berücksichtigt worden wären (ebd.: 41).

3.3 Studie von Schuler, Perlik und Pasche über den ländlichen Raum der Schweiz

Die im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) erstellte Studie über den ländlichen Raum hatte zum Ziel, eine Standortbestimmung der Regionalentwicklung in der Schweiz vorzunehmen und dabei insbesondere zu klären, in welcher Weise heute von einem "ländlichen Raum" gesprochen werden kann, welches die Funktion der betreffenden Gebiete innerhalb der Schweiz ist und in welche Richtung die Entwicklung dieser Gebiete seit 1985 läuft (Schuler/Perlik/Pasche 2004: 5). Bezüglich der Thematik der dezentralen Besiedlung sind insbesondere die Erkenntnisse im Syntheseteil der Arbeit von Interesse. Auf diese wird im Folgenden näher eingegangen.

Aufgrund der empirischen Ergebnisse der Studie stellen die Autorin und die Autoren fest, dass das raumkonzeptionelle Ziel der dezentralen Besiedlung nicht mit der tatsächlichen Entwicklung übereinstimmt (ebd.: 106). Für die Weiterentwicklung der Politik zugunsten der ruralen Gebiete würden sich deshalb grundsätzlich zwei Möglichkeiten ergeben: eine Änderung der Ziele oder eine Beibehaltung der Ziele im Verbund mit einer Änderung der Mittel zu ihrer Durchsetzung (ebd.).

Eine Änderung der Ziele würde gemäss Schuler, Perlik und Pasche (2004: 108) bedeuten, dass die periphersten Gebiete aufgegeben würden, währenddem in anderen Gebieten die stärksten Potenziale gefördert würden, um eine Mindestdichte zu erhalten. Die Autorin und die Autoren

sprechen sich aufgrund folgender Überlegungen jedoch für die Beibehaltung flächendeckender Strategien aus:

- Die Vorschläge zur Entwicklung der ruralen Gebiete umfassen eine grosse Bandbreite unterschiedlicher Spezialisierungen auf die Konsumwünsche der Bevölkerungsmehrheit vor allem im Bereich von Freizeit und Wohnen¹⁰. Den Vorschlägen gemeinsam sei, dass sie in wertschöpfungsschwachen Branchen wie Tourismus oder Rohstoffproduktion durch Grössenvorteile Wettbewerbsfähigkeit erzielen sollen und positive Externalitäten gesucht werden: entweder im Verhältnis zur Natur über intensivere Nutzung der ruralen Gebiete oder über die Steigerung der Arbeitsteilung in den grossen Agglomerationen. Im konkreten Fall würden beide Strategien zur Erzielung der Wettbewerbsfähigkeit auf Kosten des Flächenverbrauchs und zu Lasten derjenigen Bevölkerungsschichten gehen, die eine solche Entwicklung nicht mittragen können oder wollen, weshalb der Nachhaltigkeitsanspruch schwer einzulösen sei. Zudem sei eine solche Ausrichtung wenig fehlerfreundlich, da sie eine Etappierung oder spätere Änderung weitgehend ausschliesse, weil ein Rückbau praktisch unumgänglich sei und die finanziellen Ressourcen für Alternativnutzungen verbraucht seien. (Schuler/Perlik/Pasche 2004: 107f)
- Kurzfristig erscheine eine grossräumige Arbeitsteilung vielversprechend, sowohl unter dem Gesichtspunkt ökonomischer wie ökologischer Effizienz (Forderung nach Freizeit- und Erholungslandschaften und attraktiver Flora und Fauna, inkl. Wolf und Bär). Langfristig könnten sich die Probleme jedoch verstärken, weil bestimmte Faktoren, die die Attraktivität und die Potentiale des Landes ausmachen (z. B. die Diversität der Kulturlandschaft), wegfallen würden. (ebd.: 108)
- Ein akzeptierter Verzicht auf höhere Wertschöpfung in Randgebieten würde gemäss Schuler, Perlik und Pasche (2004: 108f) bedeuten, dass die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz von Randregionen beständig neu und in verschärfter Form gestellt würde. Dabei verstärke sich die Abhängigkeit von den nationalen Wachstumsmotoren. Mit dem einseitigen Wachstum der Metropolräume könne auch eine Zunahme der Agglomerationsnachteile verbunden sein (auch wenn dies für die Schweiz zurzeit noch nicht gravierend sei) (ebd.).
- Dort, wo ökologisch problematische Handlungsweisen in periphere Regionen verlagert werden (Abfall, Lärm, Verkehrsbelastung etc.), ohne sofort mit den Folgen konfrontiert zu werden, bestehe die Gefahr von Raubbau und suboptimalen Standards (ebd.).

Aus all diesen Gründen glauben die Autorin und die Autoren, dass die Investitionen in das Überleben der "extremen Peripherie", auf die weniger als 2% der Schweizer Bevölkerung entfällt, weiterhin im Interesse des Landes stehen müssten (ebd.: 105). Dies sei aber nur möglich, wenn eigene regionale Produktionssysteme weiterentwickelt werden können (ebd.: 109). Dazu sei es notwendig, ausserregionales Wissen in die Region zu holen (v. a. als Grundlage für eigene Entscheidungen), was u. a. eine Stärkung bestehender urbaner Kerne in ländlichen Gebieten zur Steigerung der Attraktivität für höher qualifizierte Rückkehrer und Zuzüger notwendig mache.

 $^{^{\}rm 10}$ Für eine Diskussion dieser Vorschläge siehe Schuler/Perlik/Pasche (2004): 107f.

Zudem würden die empirischen Ergebnisse der Studie, gestützt durch theoretische Überlegungen, die steiler werdenden funktionalen Zentrenhierarchien zeigen, die im Wachstum der Metropolräume zum Ausdruck komme (Schuler/Perlik/Pasche 2004: 109). So gebe es parallel zu den Globalisierungsphänomenen die Tendenzen zu grossregionaler Profilbildung und Selbständigkeit. Es bedürfe daher starker Städte als Zentren von Wissen und Identität und einer Perspektive, welche die Interessen von Stadt und Umland in gemeinsamer Sicht bündeln würde. Ein Festhalten an den Zielen dezentraler Konzentration und einer Stabilisierung der ruralen Gebiete bedinge somit gemeinsamer Strategien von Städten und Umland, womit die Dichotomie Stadt-Land auf der unteren Hierarchieebene aufgebrochen werde (ebd.: 109f).

Die Autorin und die Autoren skizzieren aus diesen Erkenntnissen eine "Politik zugunsten der nicht-metropolitanen Gebiete" (ebd.: 111). Die ruralen Gebiete seien nicht nur in einer abstrakten Form von der Wertschöpfung in den Metropolregionen abhängig, sondern würden auch in einer konkreten Alltagsbeziehung zu den Klein- und Mittelzentren stehen. Daraus ergebe sich, dass rurale Regionen auf funktionierende Zentren angewiesen seien. Unter diesen Umständen erscheine es sinnvoll, eine Stabilisierung der ruralen Gebiete über die Anbindung an die Kleinund eventuell Mittelagglomerationen sowie deren Stärkung zu versuchen. Gleichzeitig empfehlen die Autorin und die Autoren eine Abkehr von einer sektoralen Sichtweise (ebd.: 110)

Bezüglich der politischen Einflussmöglichkeiten kommen die Autorin und die Autoren zu folgendem Schluss (ebd.: 112):

- Der historische und aktuelle soziokulturelle Wert bestehender regionaler Strukturen müsse belegt werden können. Ohne Orientierung am gesellschaftlichen Nutzen würden sich Leitbilder zur Sicherung regionaler Kohäsion nicht durchsetzen lassen.
- Konkrete Politiken würden auf den Erwartungen und Bedürfnissen von Bevölkerungsmehrheiten, die heute in den Agglomerationen leben, basieren. Das beeinflusse die dominierenden Leitbilder auch in der Regionalentwicklung. Gleichzeitig sei die Partizipation der direkt betroffenen Bevölkerung nicht nur ein formales Anliegen, sondern grundlegend für eine erfolgreiche Umsetzung getroffener Entscheidungen. (ebd.)
- "Regionalpolitiken des ländlichen Raumes müssen deshalb überzeugend den Nutzen besiedelter ruraler Gebiete als Potentiale für künftige, geänderte Standortanforderungen und als Rückfallebene darlegen können" (ebd.). Das bedeute gleichzeitig, dass diese Gebiete die Mindestvoraussetzungen erhalten sollten, um eigene innovative Standards entwickeln zu können, indem die urbanen Zentren dieser Gebiete, die Klein- und Mittelagglomerationen, genügend Entwicklungsmöglichkeiten haben. Das bedeute das Zulassen einer wirklichen Urbanisierung (nicht: Periurbanisierung) auch des ländlichen Raumes und die Herstellung einer gemeinsamen Perspektive von ruralen Gebieten und Kleinagglomerationen. (ebd.)

Bezüglich der Thematik der dezentralen Besiedlung lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Autorin und die Autoren überzeugt sind, dass die Investitionen in das Überleben der "extre-

men Peripherie" im Interesse des Landes stehen müssten. Gleichzeitig kommen sie aber zum Schluss, dass eine Stabilisierung des ländlichen Raumes nur über die Stärkung der Klein- und Mittelagglomerationen möglich ist¹¹. Schuler, Perlik und Pasche bestätigen damit die Schlussfolgerung des Schweizerischen Bauernverbandes (2002: 50), dass eine umfassende Förderung der Gesamtwirtschaft in den Randregionen unter gleichzeitiger Anbindung der Regionen an die Zentren notwendig sei.

3.4 Städtebauliches Porträt des ETH Studio Basel

Im Herbst 2005 veröffentlichten Roger Diener, Jacques Herzog, Marcel Meili und Pierre de Meuron, Architekturprofessoren des ETH Studio Basels, ergänzt durch den Geographen und Soziologen Christian Schmid, ein städtebauliches Porträt der Schweiz. Die Autoren entwickelten darin eine "Typologie der urbanen Schweiz" (Diener et al. 2006: 193). Ausgangspunkt war die Hypothese, dass alle Gebiete der Schweiz als urban zu begreifen sind, weil sie alle in der einen oder anderen Form vom Urbanisierungsprozess erfasst und grundlegend transformiert worden seien. Im Sinne von Idealtypen identifizierten die Autoren fünf verschiedene Urbanisierungstypen: Metropolitanregionen, Städtenetze, Stille Zonen, Alpine Resorts und Alpine Brachen. Zu beachten ist, dass diese Typologie auf einer qualitativen Analyse und nicht auf statistischen Berechnungen basiert. Das städtebauliche Porträt der Schweiz sei als phänomenologische Annäherung zu verstehen, als eine essayistische Kombination von Analyse und Entwurf. So sei das präsentierte Bild der urbanen Schweiz an gewissen Stellen präzise, an anderen aber ungenau und teilweise auch spekulativ. (ebd.)

Das städtebauliche Porträt stiess in der Öffentlichkeit auf grosse Resonanz. Insbesondere der bewusst provokativ gewählte Begriff der alpinen Brache war und ist Gegenstand kontrovers geführter Diskussionen. Alpine Brachen wurden von den Autoren als "Zonen des Niedergangs und der langsamen Auszehrung" (ebd.: 216) beschrieben, deren gemeinsames Merkmal eine anhaltende Abwanderung ist. Abbildung 3-3 zeigt, dass diese Räume vor allem im "geographischen und mythologischen Zentrum der Schweiz, rund um den Gotthard" (ebd.: 218), zu finden sind. Dieses grosse zusammenhängende Gebiet nennen die Autoren die "Zentralbrache". Zwei wesentliche Charakteristika der Alpinen Brachen in der Schweiz seien somit ihre fehlende touristische Attraktivität und ihre grosse Distanz zu grösseren urbanen Zentren. (ebd.: 216-218)

_

 $^{^{11}}$ Die Neue Regionalpolitik folgt im Grundsatz diesem Ansatz (s. Kap. 5.2).

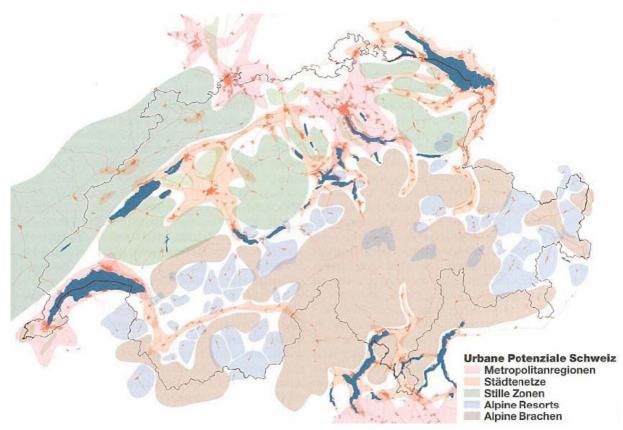


Abb. 3-3: Urbane Potenziale der Schweiz (Quelle: Diener et al. 2006: 219).

Aus Sicht der dezentralen Besiedlung ist interessant, dass bezüglich der Problematik der alpinen Brachen nach Ansicht der Autoren ein eigentlicher Paradigmenwechsel in Politik und Gesellschaft erkennbar sei. Die Berggebietsförderung in der Schweiz, die seit den 1970er Jahren vergleichsweise grosszügig gewesen sei, hätte den Niedergang der Alpinen Brachen bloss verlangsamen, aber nicht verhindern können (Diener et al. 2006: 220). Mit der zunehmenden Deregulierung und dem verstärkten Druck zu Kostenwahrheit und Rentabilisierung würden die Alpinen Brachen zusätzlich unter Druck kommen. Die Preisgabe einer flächendeckenden Landwirtschafts- und Infrastrukturpolitik spiegle ein neues nationales Raumverständnis wieder: "die allmähliche Abkehr von der Doktrin einer relativen "räumlichen Gerechtigkeit" (ebd.). Insofern seien die Alpinen Brachen die einzigen Gebiete der Schweiz, für die das gegenwärtige Urbanisierungsmodell keine Perspektive vorsehe¹². (ebd.)

Die Existenz der alpinen Brache wurde durch die Wissenschaft inzwischen weitgehend entkräftet. So zeigen beispielsweise die Forschungsergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms 48 "Landschaften und Lebensräume der Alpen" ein vielschichtigeres Bild (Leitungsgruppe des NFP 48 2007: 76): Der Schweizer Alpenraum sei sehr heterogen zusammengesetzt und es würden unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen. Zum Teil seien die Potenziale tatsächlich begrenzt. In vielen Fällen aber seien sie noch nicht ausgeschöpft und liessen sich gezielt erschliessen. Von alpiner Brache könne deshalb nicht pauschal und grossräumig gesprochen werden.

_

¹² Inwiefern dieser Paradigmenwechsel in der Politik bezüglich der Problematik der alpinen Brachen tatsächlich zutrifft, wird in Kapitel 5 aufgezeigt.

Zudem seien die Pflege und die Erhaltung vieler aus urbaner Sicht geschätzter alpiner Landschaften und der Artenvielfalt abhängig davon, dass die entsprechenden Regionen besiedelt bleiben und weiter bewirtschaftet werden. Die Option "vollständiger Rückzug" sei nur für wenige Gebiete sinnvoll. (Leitungsgruppe des NFP 48 2007: 76)

3.5 Broschüre der SAB über die dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgung

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), welche gemäss ihrer Statuten (Art. 2) die Verbesserung der Existenzbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten der Bevölkerung im Berggebiet bezweckt, publizierte im Juli 2006 eine Broschüre zum Thema "Dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgung" (SAB 2006). Die SAB ist damit eine zentrale Akteurin in der Debatte um die dezentrale Besiedlung.

"Dezentrale Besiedlung" steht nach Ansicht der SAB für eine "ausgewogene räumliche Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft" (SAB 2006: 8) und orientiere sich aus Sicht einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung an folgenden Zielen (ebd.):

- wirtschaftliche Prosperität und gesamtgesellschaftlicher Wohlstand,
- Erhaltung des soziokulturellen Erbes und der Vielfalt des Landes,
- lebendiger Föderalismus sowie innere Kohäsion und Stabilität des Landes,
- haushälterischer Umgang mit knappen Ressourcen (Energie, Boden, Landschaft), Erhaltung der Biodiversität, Verminderung von Lärm und Schadstoffemissionen,
- qualitativ hochstehende und effiziente Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft.

Mit Blick auf diese Ziele wurden als Kerninhalt der Broschüre zehn Argumente für die dezentrale Besiedlung angeführt. Genannt wurden etwa die Vermeidung zusätzlicher Ballungskosten in den grossen Zentren, die Erhaltung attraktiver Kulturlandschaften für Bevölkerung und Tourismus, den Schutz der Biodiversität oder der Erhalt des kulturellen Erbes und der Kohäsion des Landes. (ebd.: 8f)

Die SAB versteht die dezentrale Besiedlung als dynamisches Gleichgewicht zwischen Konzentration und Dezentralisierung. Dezentrale Besiedlung dürfe nicht "statisch oder rückwärtsorientiert verstanden werden" (ebd.: 9). Vielmehr gehe es darum, immer wieder ein optimales Gleichgewicht zwischen Konzentration und Dezentralisierung zu finden. Gleichwohl fordert die SAB u. a. eine "flächendeckende und qualitativ hochstehende Grundversorgung" (ebd.: 10). Berg- und Landregionen dürften diesbezüglich gegenüber den grossen Zentren nicht benachteiligt werden.

In der Publikation wird auch das Thema des Rückbaus angesprochen. Gemäss der SAB soll ein Rückbau im Sinne einer ultima ratio nur dann erfolgen, wenn er unvermeidbar ist. Dabei sei eine behutsame Begleitung seitens der Politik nötig. Keinesfalls dürfe eine Entvölkerung "von oben" durch den Bund oder einen Kanton verordnet werden. In diesem für die SAB "sehr schmerzhaften Prozess" (ebd.: 11) müsse den Anliegen der ansässigen Bevölkerung genügend Beachtung geschenkt werden. Die dezentrale Besiedlung der Schweiz ist nach Ansicht der SAB "kein Auslaufmodell, sondern beinhaltet zahlreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen" (ebd.). (ebd.: 10f)

Obwohl die SAB die dezentrale Besiedlung als dynamisches Konzept versteht, welches immer wieder an die Erfordernisse der Zeit angepasst werden müsse (ebd.: 9), richtet sich ihr Verständnis sehr stark nach der heutigen Ausdehnung der Besiedlung. Dies kommt beispielsweise in der Forderung nach einer Verbesserung der flächendeckenden Grundversorgung zum Ausdruck. Ein Rückbau solle nur stattfinden, wenn er unvermeidbar ist. Wann, respektive unter welchen Bedingungen nach Ansicht der SAB ein Rückbau unvermeidbar ist, wird aber offen gelassen. Des Weiteren bleibt unklar, was unter der Aussage, eine Entvölkerung dürfe keineswegs "von oben" durch den Bund oder einen Kanton verordnet werden, zu verstehen ist. Wäre beispielsweise ein Investitionsstopp der öffentlichen Hand in Gebieten, in denen die Besiedlung gefährdet ist, auch eine "von oben verordnete" Entvölkerung? Es scheint letztlich eine Frage des politischen Willens und der Abwägung unterschiedlicher lokaler und regionaler Interessen zu sein, ob ein Rückbau als unvermeidbar angesehen wird oder nicht. Diesbezüglich dürfte die Studie zum Umgang mit potenzialarmen Räumen in Graubünden weitere Erkenntnisse bringen (s. Kap. 5.5).

3.6 Fazit

Allgemein fällt auf, dass sich die untersuchten Publikationen nicht aufeinander beziehen, geschweige denn aufeinander aufbauen. Forschung zum Thema dezentrale Besiedlung war bisher weitgehend unkoordiniert und inkohärent. Insbesondere besteht ein Graben zwischen agrarwirtschaftlichen und im weitesten Sinne regionalwirtschaftlichen Studien.

Es kann festgehalten werden, dass der Schweizerische Bauernverband und die SAB ein Verständnis von dezentraler Besiedlung haben, welches sich sehr stark nach der heutigen Siedlungsausdehnung richtet. Ein solches Verständnis liegt auch der agrarwirtschaftlichen Studie von Rieder, Buchli und Kopainsky zugrunde. Es kann vermutet werden, dass im Kontext der Landwirtschaft sich das Verständnis von dezentraler Besiedlung generell sehr stark an der heutigen Ausdehnung der Besiedlung orientiert.

Schuler, Perlik und Pasche sprechen in ihrer Studie nicht von dezentraler Besiedlung, sondern von "dezentraler Konzentration", meinen damit aber implizit die heutige (flächendeckende) Besiedlung (s. Schuler/Perlik/Pasche 2004: 107). Der Begriff dezentrale Besiedlung wäre demnach als Synonym für dezentrale Konzentration aufzufassen.

Schuler, Perlik und Pasche (2004: 105) glauben, dass die Investitionen in das Überleben der "extremen Peripherie" weiterhin im Interesse des Landes stehen müssten. Demgegenüber spricht ausgerechnet der Schweizerische Bauernverband (2002: 50) den hohen finanziellen Aufwand einer hohen Zielerreichung bezüglich der dezentralen Besiedlung an und stellt die grundsätzliche Frage, wie viel dezentrale Besiedlung sich die Schweiz leisten will und kann.

Beide Studien mit einem landwirtschaftlichen Fokus (Kap. 3.1, 3.2) kommen zum Schluss, dass das agrarpolitische Instrumentarium bezüglich des Ziels der dezentralen Besiedlung zuwenig wirksam ist. Es erstaunt daher nicht, dass zurzeit das Direktzahlungssystem der Agrarpolitik u. a. hinsichtlich des Ziels der dezentralen Besiedlung überarbeitet wird (s. Kap. 5.3). Unabhängig davon scheint allgemein anerkannt zu sein, dass die Landwirtschaft alleine die dezentrale Besiedlung nicht aufrechterhalten kann. Schuler, Perlik und Pasche (2004: 110), aber auch der Schweizerische Bauernverband (2002: 50) empfehlen eine Abkehr von der sektoralen Sicht und ein Aufbrechen der Dichotomie Stadt-Land. Grundsätzlich stellt sich somit die Frage, ob Art. 104 Abs. 1 Bst. c der Bundesverfassung (s. Anhang), wonach der Bund dafür zu sorgen habe, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet, in dieser Form noch opportun ist und ob der Begriff der dezentralen Besiedlung in der Agrarpolitik noch am richtigen Ort ist.

4. Analyse der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung von 1933 bis heute

Nur wer die Vergangenheit kennt, hat eine Zukunft.
Wilhelm von Humboldt

Die heutigen Diskussionen um den Erhalt einer dezentralen Besiedlung können ohne die Vergegenwärtigung der historischen Dimension nicht richtig eingeordnet werden. Das vorliegende Kapitel untersucht deshalb die Ursprünge und die Entwicklung der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung. Dazu werden in Kapitel 4.1 nationale Raumkonzeptionen, welche bis in die 1930er Jahre zurückreichen, vertieft untersucht. Damit soll u. a. die Bedeutung der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung in der Landes- und Raumplanung auf Bundesebene geklärt werden¹³. Durch die Analyse der Raumkonzeptionen entsteht gleichsam ein Abriss der Geschichte der schweizerischen Raumplanung.

Heute ist der Begriff der dezentralen Besiedlung auf Bundesebene in der agrar- und regionalpolitischen Gesetzgebung verankert. Wie Literaturrecherchen gezeigt haben, tauchte der Begriff in der Agrarpolitik erstmals im 5. Landwirtschaftsbericht von 1976 auf. In der Regionalpolitik wurde er dagegen erst Mitte der 1990er Jahre geläufig. Deshalb wird im zweiten Teil des Kapitels die Entwicklung der Agrarpolitik des Bundes hinsichtlich der Thematik der dezentralen Besiedlung unter die Lupe genommen (Kap. 4.2). Dazu werden die Landwirtschaftsberichte sowie die Botschaften zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik des Bundesamts für Landwirtschaft analysiert.

Insgesamt versucht das Kapitel die historische Entwicklung der nationalen Dezentralisationsbemühungen nachzuzeichnen, um den Begriff der dezentralen Besiedlung in einen grösseren Kontext einordnen zu können.

Für die Literaturanalyse waren folgende Leitfragen bestimmend:

- Welches implizite bzw. explizite Verständnis von dezentraler Besiedlung lässt sich aus den jeweiligen Raumkonzeptionen einerseits und den Dokumenten des Bundesamts für Landwirtschaft andererseits herauslesen?
- Welche Argumente wurden für die Dezentralisation im Allgemeinen und für die Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung im Speziellen angeführt?

_

¹³ Im Bundesgesetz über die Raumplanung ist lediglich festgeschrieben, dass Bund, Kantone und Gemeinden "auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft" hinwirken (Art. 1 RPG, s. Anhang).

4.1 Konzeptionen einer dezentralen Schweiz in der Landes- und Raumplanung

Als Grundlage für die Auswahl der nachfolgend untersuchten Literatur dienten folgende Werke:

- Roth, Ueli et al. (1980): Chronik der Schweizerischen Landesplanung. Beilage zur DISP Nr. 56. Zürich
- Lendi, Martin; Elsasser, Hans (1991): Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung. 16-26.
- Diener, Roger et al. (2006): Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Bd. 1. 186-192.

Die Zeit vor 1980 ist geprägt durch die Leistung von Einzelpersonen. Für die Zeit ab 1980 werden der Raumplanungsbericht 1987, die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 sowie der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) eingehend analysiert.

Da die untersuchten Raumkonzepte und Leitbilder – abgesehen von den Berichten des ARE – keine Rückschlüsse auf die aktuelle Raumsituation zulassen, wird in separaten Kästen die demographische Entwicklung hinsichtlich der räumlichen Bevölkerungsverteilung seit dem Ersten Weltkrieg dargestellt. Dies soll auf die tatsächliche Entwicklung der Siedlungsstruktur hinweisen¹⁴. Um den Rahmen zu vervollständigen werden jeweils wichtige Entwicklungen auf dem Gebiet der Raumplanung kurz angesprochen.

Bevölkerungsentwicklung und Raumplanungssituation von 1914 bis 1941

Bevölkerungsentwicklung

Die Zeit der beiden Weltkriege war gekennzeichnet durch ein geringes Gesamtbevölkerungswachstum und eine geringe Wandermobilität. Grossregional waren die Entwicklungsverläufe trotzdem sehr ungleich: insbesondere der Jura (Krise der Uhrenindustrie) und die Ostschweiz (endgültiger Zusammenbruch der Stickereiindustrie) wurden wirtschaftlich und demographisch hart getroffen. Die Entvölkerung der südalpinen Täler schritt weiter voran, und in weiten Gebieten des Freiburger und Waadtländer Mittellandes ging die ländliche Bevölkerung deutlich zurück. Neben den Städten – abgesehen von St. Gallen und La Chaux-de-Fonds – und ihren suburbanen Vororten konnten viele ländliche Gegenden zum Teil markante Bevölkerungsgewinne ausweisen, so die Zentralschweiz, das Wallis und auch Graubünden. Das ländliche Mittelland erschien somit dreigeteilt: Bevölkerungsgewinne im zentralen Bereich sowie Verluste im westlichen und östlichen Teil. In wirtschaftlicher Hinsicht waren die 1930er Jahre eine Periode grosser Schwierigkeiten. (Schuler/Dessemontet et al. 2006: 82)

¹⁴ Für eine kompakte Darstellung der historischen Siedlungsentwicklung für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg siehe:

[•] Flückiger, Hans; Muggli, Christoph (1985): Siedlungsstruktur: Voraussetzung und Ergebnis regionaler Entwicklung. Bern. 42-50, 100.

Odermatt, André; Wachter, Daniel (2004): Schweiz – eine moderne Geographie. Zürich. 195-210.

Wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Bereich der Raumplanung auf Bundesebene

Die starke wirtschaftliche Betroffenheit einzelner Regionen führte in den 1920er Jahren zu den ersten Massnahmen sektoraler Unterstützung für die Hotellerie und die (Berg-)Landwirtschaft. In den 1930er Jahren setzte erstmals eine intensive Debatte über die Notwendigkeit der "Landesplanung" ein. Nach Blanc (1996: 3) handelte es sich dabei im Grunde genommen um eine kulturpolitische Bewegung mit vorwiegend ästhetischen Absichten. Die Pioniere der Landesplanung interessierten sich vor allem für grundlegende Ziele. Konkrete Probleme der Umsetzung ihrer Ideen wurden noch wenig diskutiert (ebd.). Mit dem sich abzeichnenden Zweiten Weltkrieg wurde die Sicherung der Selbstversorgung zu einem wichtigen Aspekt der Landesplanung ("Plan Wahlen") (Lendi 1996: 24). In den 1930er und 1940er Jahren waren Land, Bauerntum und Ruralität ideologisch überhöht (Schuler/Perlik/Pasche 2004: 32).

4.1.1 Armin Meili: Allgemeines über Landesplanung. 1933; Landesplanung in der Schweiz. 1941

Ausgangspunkt der planerischen Diskussion um ein siedlungspolitisches Leitbild in der Schweiz sind zwei Schriften von Armin Meili aus dem Jahre 1933 (Allgemeines über Landesplanung) und 1941 (Landesplanung in der Schweiz). Meili war Architekt, Direktor der Landesausstellung von 1939, FDP Nationalrat und erster Präsident der 1943 gegründeten Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (Hildebrand 2006: 2). Er gilt als Pionier der schweizerischen Landesplanung. Er entwarf 1933 erstmals einen gesamtschweizerischen Plan, der als Grundlage für die Landesplanung dienen sollte. Ein vergleichbarer Plan wurde erst wieder 1963 – also dreissig Jahre später – von Rolf Meyer erarbeitet (s. Kapitel 4.1.2).

Meili skizzierte das Konzept einer ", "weit-dezentralisierten Grossstadt', ... die sich in ihrer ganzen Auflockerung von St. Gallen bis nach Genf hinzieht" (Meili 1941: 15). Seine Sorge galt vor allem dem ungebremsten Wachstum der Städte, das er mit aller Vehemenz verhindern wollte: "Es wird dabei vor allem der Grossstadt den Kampf anzusagen sein. Die Erfahrungen in Deutschland und England haben gezeigt, dass die konzentrierte ungesunde Ansammlung von Häusersiedelungen vermieden werden muss und kann" (ebd.: 15). Planloser Städtebau führe zu einer Verteuerung der Lebenskosten, übermässigem Verkehr und Lärm, schlechter Luft aufgrund fehlender Grünflächen und sozialen Problemen wie Proletariatsbildung (ebd.: 4). Meili forderte statt dem "formlose[n] Ausweiten eines Fettflecks" (ebd.: 10) die Anlage von strahlenförmig aufgebauten Satellitenorten, die durch Grünflächen von der Stadt getrennt bleiben. Oder anders ausgedrückt: "Der klumpenförmigen Stadt ist die dezentralisierte lineare Siedelung vorzuziehen" (Meili 1933: 7). Den Nachteil der vergrösserten Distanzen in der "weit-dezentralisierten Grossstadt" liesse sich durch den Ausbau des Verkehrsnetzes wettmachen. Und nicht zuletzt könnten eine enge Verbundenheit der Bewohner mit dem Boden und eine teilweise Selbstversorgung gesichert werden (Meili 1941: 15). Meili leugnete die wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung grosser Städte für das Exportland Schweiz nicht. "Die Ueberwindung [sic!] des Kleinlichen,

Provinzlerischen ist nur durch die Stadt möglich" (Meili 1941: 15). Dies aber sollte die "weitdezentralisierte Grossstadt" leisten, die zu einer weitgehenden Verschmelzung von Stadt und Land führen würde (Meili 1933: 12). Die Vorteile von Stadt und Land liessen sich so miteinander verbinden, ohne dass deren Nachteile zum Tragen gekommen wären. Die Anlage einer "weitdezentralisierten Grossstadt" sei jedoch nur auf Grund einer "grossangelegten Landesplanung" möglich (Meili 1941: 16), wobei der föderalistische Grundriss der Schweiz nicht gefährdet wäre (Meili 1933: 3f).

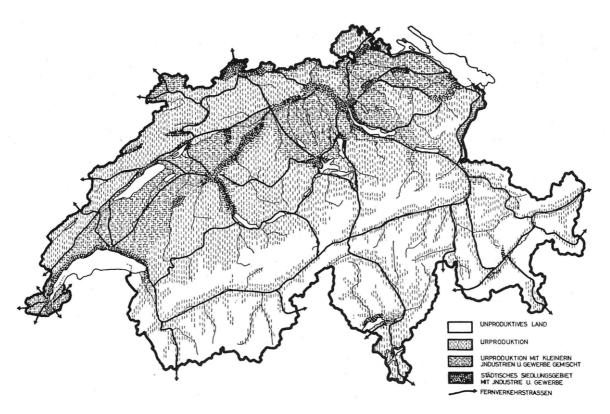


Abb. 4-1: Konzept der weit-dezentralisierten Grossstadt (Quelle: Roth et al. 1980: 5).

Ausgangspunkt zu Meilis landesplanerischen Überlegungen war somit seine Ablehnung gegenüber der Grossstadt, die um jeden Preis verhindert werden sollte. Dies war nur durch eine dezentrale und zugleich lineare Besiedlung möglich. Dabei forderte Meili gleichzeitig eine gross- und kleinräumige Dezentralisation: Die "weit-dezentralisierte Grossstadt" einerseits, die Aufwertung von Vorortsgemeinden zu Satellitenstädten andererseits. Räumlich beschränkten sich seine Forderungen auf das Mittelland. Zur räumlichen Entwicklung der Berggebiete machte Meili trotz der schon in den 1920er Jahren teilweise weit fortgeschrittenen Entvölkerung einzelner Bergtäler keine Aussagen. Gemäss Koch (1999: 27) "sang" Meili, wie manch anderer Planer in jener Zeit, ein eigentliches Loblied der Kleinheit, Kleinteiligkeit, Land(wirt)schaftsverbundenheit und Überschaubarkeit der Schweizer Stadt. Die beiden Schriften stehen somit stellvertretend für viele weitere planerische Arbeiten der Nachkriegszeit, die auf eine Vermeidung übermässiger Verstädterung und der damit einhergehenden Probleme zielten.

Bevölkerungsentwicklung und Raumplanungssituation von 1941 bis 1970

Bevölkerungsentwicklung

Die Nachkriegszeit war geprägt durch eine drei Jahrzehnte dauernde Hochkonjunkturphase, die mit einem anhaltenden Boom in der Bauwirtschaft und einem massiven Bevölkerungswachstum einherging. Dieser Zuwachs verlief räumlich sehr einseitig mit starkem bis exzessivem Wachstum in allen Städten und besonders auch in den vorstädtischen Gebieten, in den Industrieregionen und in traditionellen wie auch in neuen Tourismusgebieten. Im Gegensatz dazu erlitten verschiedene periphere Regionen Bevölkerungsverluste. Dazu gehörten ländliche Gebiete in der Waadt und im Kanton Freiburg sowie Teile des Jura (Ajoie, Freiberge, Neuenburger Jura) und der voralpinen Regionen Emmental, Entlebuch, Toggenburg und Appenzell. Am stärksten betroffen waren aber die Täler Graubündens ausserhalb der grossen Tourismuszentren (Surselva, Hinterrhein- und Albulagebiet, Unterengadin) sowie hochgelegene Gemeinden im Sopraceneri und in den Walliser Seitentälern, besonders im Goms. Auch das industrielle Glarnerland erfuhr einen kräftigen Bevölkerungsverlust. Im Unterschied zu den Zwischenkriegsjahren, wo Entwicklungsdisparitäten nach Landesteilen sichtbar wurden (Jura und Ostschweiz versus zentrales Mittelland), waren die Nachkriegsjahrzehnte durch ein grossräumiges Zentren-Peripherie-Gefälle (Berggebiete versus Mittelland) gekennzeichnet. (Schuler/Dessemontet et al. 2006: 82)

Wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Bereich der Raumplanung auf Bundesebene

Mit der einsetzenden Hochkonjunktur nach dem 2. Weltkrieg liess das öffentliche Interesse an siedlungspolitischen Fragen merklich nach, also genau dann, als der grosse Aufschwung der Bautätigkeit einsetzte (Blanc 1996: 3). Erst in den frühen 1960er Jahren, als unerwünschte Folgeerscheinungen des rasanten Wachstums unübersehbar wurden, setzte wiederum ein öffentlicher Planungsdiskurs ein, der in eine Phase der "Planungseuphorie und des Glaubens in die Planbarkeit der Entwicklung" (ebd.: 8) mündete (ebd.: 7f).

- 1943: Gründung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung.
- 1960: Bundesgesetz über die Nationalstrassen, welches zum Bau der ersten Autobahnen in den 1960er Jahren führt.
- 1965: Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues, mit dem der Bund Beiträge an die Kosten der Orts- und Regionalplanungen gewährt, sofern diese der "zweckmässigen Besiedlung" (Roth 1980: 13) des Landes entsprechen.
- 1969: Ergänzung der Bundesverfassung durch Artikel 22ter und 22quater (Bodenrechtsartikel), mit denen die Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung verankert wird und der Bund zum Erlass von Grundsätzen für eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung verpflichtet wird. (ebd.: 15)

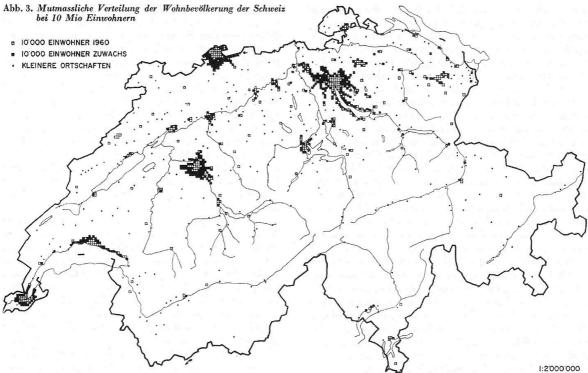
4.1.2 Rolf Meyer: Heutige Aufgaben der Landesplanung. 1963

Rolf Meyer – Architekt, Raum- und Regionalplaner aus Meilen – beschrieb 1963 die Aufgaben der schweizerischen Landesplanung. Dazu gehörten nach seiner Ansicht insbesondere die Schaffung von Landwirtschaftszonen und eines gesamtschweizerischen Industriezonenrichtplanes sowie – als umfassendste Aufgabe – die Erarbeitung eines "gesamtschweizerischen Besiedlungs-

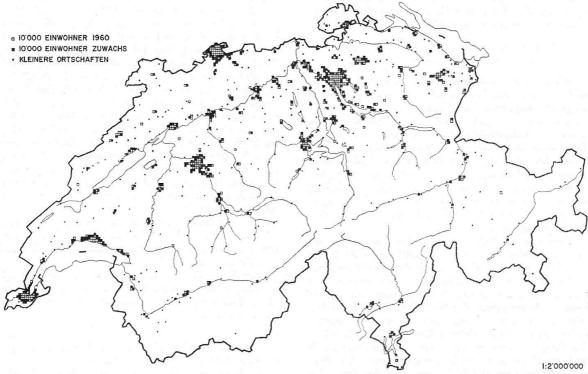
richtplans" (Meyer 1963: 6). Als "Leitbild der Gesamtbesiedlung" (ebd.) übernahm Meyer die Idee von Gasser (1962), der in einer Artikelserie der Neuen Zürcher Zeitung über "Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsformen" empfohlen hatte, die Konzeption der "Konzentrierten Dezentralisation", die schon dem Zürcher Industriezonenrichtplan zugrunde gelegen habe und auch von der Zürcher Expertenkommission für Regionalplanungsfragen befürwortet worden sei, auf den gesamtschweizerischen Raum anzuwenden (s. Abb. 4-2). "Diese ... ziel[te] darauf hin, die Ballungsräume der Grosstädte zu entlasten, und zwar durch eine bewusste Siedlungspolitik, welche einen erheblichen Teil der Bevölkerungszunahme nach kleineren Regionalzentren und Regionen umlenkt" (Meyer 1963: 8). Dahinter stand der Wille, "der stetigen Verstärkung des Uebergewichts [sic!] einzelner Grosstadtregionen [sic!] – besonders Zürichs – entgegenzutreten und [stattdessen] auf eine ausgeglichenere, dem föderativen Aufbau besser entsprechende Besiedlung des Landes hinzuwirken" (ebd.). Denn die gegenwärtige Art der Besiedlung gefährde einen der wichtigsten Grundpfeiler der schweizerischen Demokratie, nämlich den föderativen Staatsaufbau (ebd.: 2). Meyer dachte dabei insbesondere an den Bedeutungsverlust der Gemeinde: Die zunehmende Zahl von Pendlern führe dazu, dass "das Gefühl staatsbürgerlicher Mitverantwortung" (Expertenkommission für Regionalplanungsfragen des Kantons Zürich 1960, zit. in: Meyer 1963: 2) und "das innerliche Bewusstsein echter Zugehörigkeit" (ebd.) zur Wohngemeinde schwinden. Dadurch würden Gemeindeversammlung und Urnengang als Mittel demokratischer Willensbildung zur "Farce" (ebd.), und die Gemeindeautonomie zur "Fiktion" (ebd.). Als Massnahmen zur Lenkung der Besiedlung nannte Meyer in Anlehnung an Kneschaurek (1962) eine aktive Wirtschaftspolitik und gezielte Standortpolitik der öffentlichen Dienste, insbesondere von Bildung und Kultur, sowie einen besseren Ausgleich auf sozialpolitischem Gebiet, den er als Voraussetzung für jede Dezentralisation sah (Meyer 1963: 8).

Hauptgrund für Meyers Konzeption der "konzentrierten Dezentralisation" war somit die drohende Gefährdung des föderativen Staatsaufbaus durch den Bedeutungsverlust der Gemeinde und das sich verstärkende Übergewicht einzelner Grossstadtregionen. Die Konzeption der "konzentrierten Dezentralisation" sollte zur leitenden Planungsmaxime der folgenden Jahrzehnte werden. So beinhaltete das "Leitbild CK-73" aus dem Jahre 1973 als zentralen Grundsatz die "dezentralisierte Konzentration" (s. Kap. 4.1.4), der im Grunde genommen genau das Gleiche meint¹⁵. Selbst in den Grundzügen der Raumordnung Schweiz von 1996 (s. Kap. 4.1.6) kommt im "vernetzten Städtesystem" die "konzentrierte Dezentralisation" noch zum Ausdruck.

¹⁵ Semantisch liegt die Differenz zwischen "konzentrierter Dezentralisation" und "dezentralisierter Konzentration" einzig in einer unterschiedlichen Gewichtung: bei Erstgenanntem steht die Dezentralisation im Vordergrund, die konzentriert zu erfolgen habe, bei Letztgenanntem die Konzentration, die insgesamt dezentral sein sollte.



Variante A: bei fortschreitender Konzentration, d. h. bei Verzicht auf jegliche Massnahmen gegen das weitere Anschwellen der Grossagglomerationen.



Variante B: bei konzentrierter Dezentralisation, d.h. bei bewusster Förderung mittelstädtischer Regionen durch Industrieansiedlung und durch Ausbau der zentralen Dienste (Bildungs, Sozialwesen, Kultur usw.), was aber eine gewisse Bevölkerungsdichte verlangt. Darum Besiedlung nicht streuen, sondern um Regionalzentren gruppieren («konzentriert» dezentralisieren)!

Abb. 4-2: Leitbild der Gesamtbesiedlung (unten) und mutmassliche Verteilung der Wohnbevölkerung ohne Massnahmen (oben) (Quelle: Meyer 1963).

4.1.3 Siedlungsleitbild der Eidgenössischen Wohnbaukommission von 1963

Die eidgenössische Wohnbaukommission ¹⁶ erhielt 1963 vom Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements den Auftrag, zuhanden des Bundesrates Vorschläge zur Normalisierung des Wohnungsmarktes auszuarbeiten (Eidgenössische Wohnbaukommission 1963: 5). Die anhaltende Prosperität der Wirtschaft und die starke Bevölkerungszunahme führten zu einem allgemeinen Nachfrageüberschuss nach Wohnungen und steigenden Mietpreisen. Vor dem Hintergrund der Konzentrationstendenz der Bevölkerung in Grossstädten war insbesondere in Agglomerationszentren die Situation prekär (ebd.: 34). Um auf dem Wohnungsmarkt mittelbis langfristig ein regionales Gleichgewicht herzustellen, entwickelte die Wohnbaukommission in ihrem Bericht "Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik" ein "Leitbild der Orts-, Regionalund Landesplanung" mit der Bezeichnung "Dezentralisation mit Schwerpunkten" (ebd.: 55). Ähnlich wie bei Meili und Meyer (vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.1.2) bestand auch dieses Leitbild im Wesentlichen darin, das Wachstum der Grossstädte zu beschränken und stattdessen auf Regionalzentren oder – wo nötig – auf neuzubildende Städte abzulenken.

Die bewusste Förderung einzelner Regionen und ihrer Zentren würde dem Land einen wirtschaftlich klaren Aufbau verleihen, der auch den natürlichen, kulturellen und politischen Gegebenheiten Rechnung trägt (ebd.). "Um die Aufblähung der Grossstädte zu verhindern" (ebd.), müsse die Attraktivität des Wohnens in nichtgrossstädtischen Agglomerationen gesteigert werden. Regionalzentren sollten gemäss der Wohnbaukommission so ausgebaut und eingerichtet werden, "dass sie die Vorteile der Grossstadt weitgehend zu bieten vermögen, ohne die Nachteile der Grossstadt stark hervortreten zu lassen" (ebd.). Wo bestehende Orte sich nicht in idealer Weise zum Ausbau eigneten, sah die Wohnbaukommission den Aufbau neuer Städte als Regionalzentren vor. Dahinter steckte die Idee, die bestehenden Dörfer und Städte auf einen bestimmten optimalen Endausbau anzulegen und die Ansiedlung eines Bevölkerungszuwachses über die Gesamtkapazität hinaus in neuzubildende Ortschaften zu verlagern (ebd.).

Ausgangspunkt der Wohnbaukommission für dieses Leitbildes war die beobachtete Verstädterung mit ihrer "extremen Bodenteuerung, ihrer drückenden Verkehrsmisere und ihren beginnenden Versorgungsschwierigkeiten" (ebd.: 53). Durch die "Dezentralisation mit Schwerpunkten" sollte sich mittels boden-, finanz-, verkehrs- sowie siedlungspolitischen Massnahmen ein regionales Gleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt einstellen (ebd.: 56f). Die eidgenössische Wohnbaukommission erinnert in ihrer Argumentation sehr stark an Meili, welcher ebenfalls versuchte, die Vorteile von Stadt und Land in seiner "weit-dezentralisierten Grossstadt" zu vereinen (s. Kap. 4.1.1). Ähnlich wie die Wohnbaukommission war auch Meili der Auffassung, dass es für jede Stadt ein "räumliches Optimum" (Meili 1933: 2) gebe.

[.]

¹⁶ Der Eidgenössischen Wohnbaukommission gehören vom Bundesrat gewählte Mitglieder aus Kreisen der Kantone, der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Mieter- und Vermieterschaft an. Die Kommission berät den Bundesrat in Fragen des Wohnungswesens. (Hauri 2003)

Bevölkerungsentwicklung und Raumplanungssituation von 1970 bis 1980

Bevölkerungsentwicklung

Die Phase der Nachkriegshochkonjunktur endete 1973/74 und mündete in eine dreijährige Rezession, die zum ersten Mal seit über 60 Jahren zu einem landesweiten Bevölkerungsrückgang führte, wobei der ländliche Raum im Vergleich zu den Agglomerationen weniger stark betroffen war (Schuler/Dessemontet et al. 2006: 86). Die 1970er Jahre waren eine Periode der Neo-Ruralisierung, der Promotion regionalen Bewusstseins, der Schaffung und Vermarktung regionaler Produkte. Extreme Periphergemeinden erlebten erstmals wieder Zuwanderung urbaner Bevölkerung (Schuler/Perlik/Pasche 2004: 34).

Wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Bereich der Raumplanung auf Bundesebene

Nach Verwerfung des ersten Raumplanungsgesetzes im Jahre 1976 brach eine leitbildlose Zeit an und die Planung des Bundes verlegte sich auf die Bodennutzungsproblematik.

- 1972: Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, der den Bund zur Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete ermächtigt.
- 1974: Einführung der expliziten Regionalpolitik¹⁷ mit dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), welches die Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet bezweckt.
- 1976: Ablehnung des oft als "Gesetz des Jahrhunderts" bezeichneten Raumplanungsgesetzes durch Volk und Stände.
- 1979: Verabschiedung des zweiten Raumplanungsgesetzes durch die eidgenössischen Räte, welches 1980 in Kraft tritt.

4.1.4 Raumplanerisches Leitbild der Schweiz CK-73 von 1973

Vor dem Hintergrund des rasanten Wirtschaftswachstums in den 1960er Jahren und der zunehmenden Eingriffe des Bundes in die Hoheit der Kantone und Gemeinden (Nationalstrassenbau, SBB, PTT, Beiträge für Land- und Forstwirtschaft etc.) wurden Forderungen nach einer Gesamtschau der räumlichen Entwicklung laut. Basierend auf dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues von 1965 wurden als Grundlage für den Entscheid über die anzustrebende räumliche Entwicklungsrichtung am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut) der ETH Zürich von 1967-1971 landesplanerische Leitbilder erarbeitet (Rotach 1971). Die Leitbildstudien stellten zehn Möglichkeiten für die künftige Raumordnung der Schweiz zur Diskussion: eine Trendentwicklung und neun Alternativkonzepte. Die Alternativkonzepte entstanden aus einer Kombination von insgesamt 13 Teilkonzepten über

_

¹⁷ Die Regionalpolitik umfasst alle Bestrebungen zum Abbau unerwünschter Disparitäten und zur Förderung einer zweckmässigen Entwicklung der Teilräume eines Landes (Odermatt/Wachter 2004: 157). Es kann zwischen einer impliziten und expliziten Regionalpolitik unterschieden werden. Unter impliziter Regionalpolitik werden alle sach- und sektoralpolitischen Massnahmen zugunsten benachteiligter Regionen verstanden. In der Schweiz spielen diesbezüglich insbesondere die Landwirtschafts- und Verkehrspolitik, sowie der Finanzausgleich eine wichtige Rolle. Die ersten regionalpolitischen Massnahmen liegen in der Agrarpolitik, die schon seit den 1920er Jahren die erschwerten landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen im Berggebiet berücksichtigt. Die explizite Regionalpolitik hat demgegenüber einen gesamtwirtschaftlichen Fokus.

raumrelevante Faktoren (z. B. Siedlung, Verkehr, Energiewirtschaft, Wald) und waren in sich widerspruchsfreie Gesamtkonzepte. Die verschiedenen Siedlungsstrukturen bildeten dabei das Grundgerippe (ORL-Institut 1973: 14). Sie zeigen die untersuchte Bandbreite für die Bevölkerungsverteilung, die von der extremen Konzentration bis zur extremen Dezentralisierung reichten (s. Abb. 4-3). Um den politischen Entscheid über die erwünschte Entwicklungsrichtung zu vereinfachen, wurden zu allen zehn Entwicklungsmöglichkeiten die jeweiligen Vor- und Nachteile dargelegt. Die Trendentwicklung beschrieb eine verstärkte Konzentration der Bevölkerung auf die grossen Agglomerationen des Mittellandes, was zu schwerwiegenden staatspolitischen, sozialen und insbesondere ökologischen Problemen geführt hätte (Rotach 1973: 14).

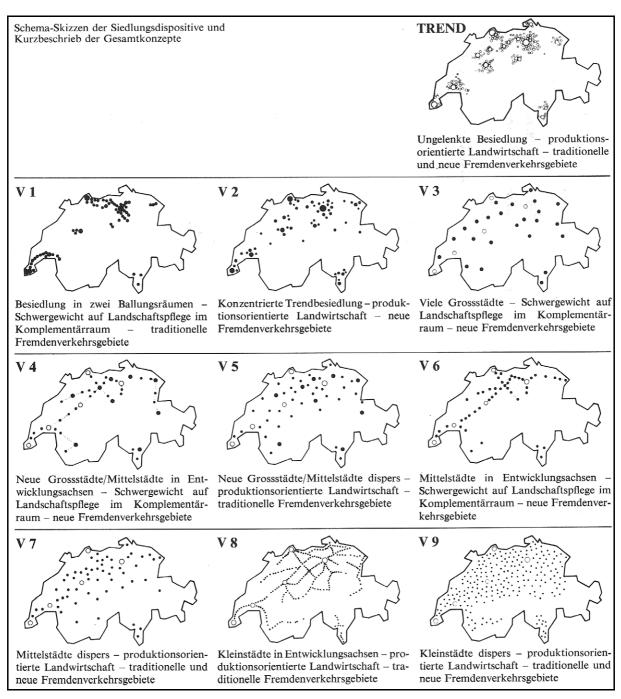


Abb. 4-3: Spektrum der Leitbildvarianten des ORL-Instituts (Quelle: ORL-Institut 1973: 15).

Basierend auf dem Bodenrechtsartikel der Bundesverfassung¹⁸ und dem Entwurf des Raumplanungsgesetzes entschied sich 1973 eine per Bundesratsbeschluss eingesetzte Chefbeamtenkonferenz für eine Kombination verschiedener Varianten des ORL-Instituts (Rotach 1973: 14). Das so genannte "Leitbild CK-73¹⁹" war somit eine erste Konkretisierung der Vorstellungen des Bundes über die geordnete Besiedlung des Landes und diente als Arbeits- und Diskussionsgrundlage zwischen Bund, Kantonen und der gesamten Bevölkerung (ebd.: 1f).

Die wichtigsten Ziele des CK-73 waren durch die Politik vorgegeben. So hiess es in den Richtlinien der Regierungspolitik von 1971-1975 (32, zit. in: Rotach, 1973: 16):

"Wir sind gewillt, zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln einen sinnvollen Ausgleich anzustreben, auf eine Angleichung des Wohlstandes in den verschiedenen Regionen hinzuwirken und im Sinne dieses Ausgleichs die Besiedlungspolitik zu beeinflussen. Wir beabsichtigen, insbesondere die von der Abwanderung erfassten oder bedrohten Regionen mit gezielten Massnahmen zu fördern und zu stärken (Hervorhebung des Autors)."

Ebenso gingen mehrere parlamentarische Vorstösse der Erarbeitung des CK-73 voraus, aus denen sich insgesamt "der Wunsch nach einer Dezentralisation der Besiedlung auf nationaler Ebene, jedoch nach einer Konzentration auf regionaler Ebene" herauslesen liess. Zentraler Grundsatz des CK-73 war die "dezentralisierte Konzentration' (oder 'konzentrierte Dezentralisation')" (ebd.: 17), die zur bestimmenden Planungsmaxime der folgenden Jahrzehnte wurde (Wegelin 1996: 41).

Das Leitbild setzte sich intensiv mit der zukünftigen Siedlungsstruktur der Schweiz auseinander, die aus Haupt-, Mittel- und Kleinzentren aufgebaut war (s. Abb. 4-4) und somit gemäss Rotach (1999: 32) stark von Christallers Theorie der zentralen Orte²⁰ geprägt war²¹. Gemäss dem Leitbild wollte man die Bevölkerungsverteilung so beeinflussen, dass "eine ausgewogene Entwicklung aller Landesteile erreicht wird" (Rotach 1973: 21). Die bestehenden Gross-Agglomerationen sollten im Vergleich zum Trend wesentlich schwächer anwachsen. Das Wachstum sollte vielmehr auf Gebiete abgelenkt werden, die nach Trend nur schwach oder überhaupt nicht wachsen würden. Im Berggebiet wollte das Leitbild die Bevölkerung mindestens konstant halten, also den nach Trend zu erwartenden Bevölkerungsverlust verhindern (ebd.: 27). In Übereinstimmung mit dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzept für das Berggebiet aus dem Jahre 1971 sollten

¹⁸ Art. 22quater Abs. 1 BV (1969-1999): Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

¹⁹ CK steht für Chefbeamtenkonferenz.

Vgl. Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.

²¹ Die Theorie der zentralen Orte besagt, dass gewisse Städte Güter erzeugen und Dienstleistungen anbieten, die über den Eigenbedarf ihrer Einwohner hinausgehen, wodurch sie zu zentralen Orten innerhalb ihres Einzugsbereiches werden.

Kleinzentren, ausgestattet mit möglichst vielen zentralen Diensten, für die besonders abgelegenen Gebiete leicht zugängliche, regionale Schwerpunkte bilden (Rotach 1973: 30f).

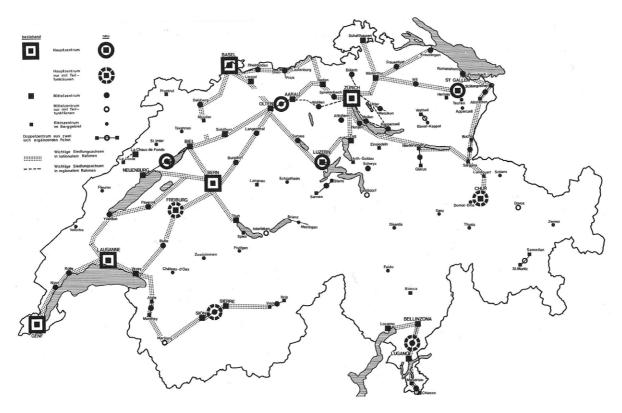


Abb. 4-4: Leitbild CK-73 (Quelle: Roth 1980: 18) (s. Anhang für grössere Abbildung).

Da 1976 das erste Raumplanungsgesetz vom Volk knapp verworfen wurde, wurde das CK-73 formell nie in Kraft gesetzt. Trotzdem vermochte es gemäss Wegelin (1996: 41) eine beachtliche Wirkung zu entfalten, indem es die Ziele und Grundsätze des zweiten Raumplanungsgesetzes von 1980 vorspurte und viele kantonale und private Pläne (z.B. Filialnetze) beeinflusste. Das Leitbild mit seinem Grundsatz der dezentralisierten Konzentration war gekennzeichnet durch eine im Vergleich zu nachfolgenden Raumkonzeptionen sehr konkrete Vorstellung über die angestrebte Siedlungsstruktur der Schweiz (vgl. Abb. 4-5, 4-7). Die Bemühungen für eine umfassende Planung des nationalen Territoriums erreichten damit gemäss Diener et al. (2006: 188) den Höhepunkt.

Bevölkerungsentwicklung und Raumplanungssituation von 1980 bis 1995

Bevölkerungsentwicklung

Bei einem relativ schwachen gesamtschweizerischen Bevölkerungswachstum (abgesehen von der Periode 1989 bis 1993) war diese Zeitspanne geprägt durch eine räumlich ziemlich ausgeglichene Entwicklung mit Höchstwerten in den periurbanen Regionen und leichten Verlusten in der industriellen Peripherie. Der ländliche Raum verzeichnete gegenüber den Agglomerationen ein viel höheres prozentuales Bevölkerungswachstum. (Schuler/Dessemontet et al. 2006: 93)

Wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Bereich der Raumplanung auf Bundesebene

In der Mitte der 1980er Jahre löste sich die Raumplanung auf Bundesebene aus der engen Optik der Bodennutzungsplanung und begann, sich gegenüber der Regionalwirtschaftspolitik, dem Umweltschutz und vor allem auch gegenüber den sich ändernden Zielsetzungen der Landwirtschaftspolitik und dem Landschaftsschutz zu öffnen (Lendi 1996: 25).

1980: Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes und Gründung des Bundesamts für Raumplanung (ab 2000 Bundesamt für Raumentwicklung).

Im Folgenden werden die Berichte des Bundesamts für Raumentwicklung ARE (bis 2000 Bundesamt für Raumplanung) im Hinblick auf die Vorstellungen einer dezentralen Besiedlung analysiert. Die Berichte bestehen grob schematisiert aus einem Analyseteil, der die aktuellen räumlichen Trends beleuchtet, und einem konzeptionellen Teil, der die angestrebte Raumentwicklung skizziert. Hier soll jeweils nicht nur letztgenannter zur Sprache kommen, da ohne Kenntnis der jeweiligen Raumsituation die Strategien nicht richtig eingeordnet werden können.

4.1.5 Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987)

Der Raumplanungsbericht von 1987 war der erste seiner Art des 1980 neu gegründeten Bundesamts für Raumplanung. Er lieferte eine umfassende Gesamtschau über die räumlichen Probleme und die raumplanerischen Aufgaben aus Sicht des Bundes vor dem Hintergrund des 1980 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetzes.

Analyse der Raumsituation

Als eines der grössten Probleme auf dem Weg zu einer geordneten Besiedlung wurde die "Erhaltung des dezentralisierten Siedlungsgefüges" genannt (Schweizerischer Bundesrat 1987: 95). Die wirtschaftlichen Entwicklungskräfte stünden dem raumordnungspolitischen Ziel, allen Landesteilen gleichwertige Chancen für das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben zu verschaffen, oft entgegen (ebd.: 40). Dies führe zu einer Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit

in einzelnen Räumen und dadurch zu regionalen Disparitäten (Schweizerischer Bundesrat 1987: 40). Das Berggebiet und wirtschaftlich bedrohte Gebiete hätten mit dem Problem der Abwanderung von jungen, gut ausgebildeten Berufstätigen in die Ballungsräume des Mittellandes zu kämpfen (ebd.: 47). Allerdings sei die in den sechziger Jahren befürchtete Zweiteilung der Schweiz zwischen den grossen Agglomerationen und dem Rest der Schweiz nicht eingetroffen (ebd.: 96).

Massnahmen und Leitsätze für die zukünftige Entwicklung

Nach den Autorinnen und Autoren des Berichts ging es somit darum, die noch gute Ausgangslage der grossräumigen Besiedlung nicht preiszugeben und einseitigen Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken. Die einzelnen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes und der Kantone seien deshalb noch mehr als bisher in einem siedlungspolitischen Gesamtzusammenhang zu sehen. Zur "Erhaltung der Dezentralisation und Eigenständigkeit der Landesteile" (ebd.: 96) wurde auch auf die "ausgleichende Kraft des Föderalismus" (ebd.) gesetzt. In den Randgebieten sollte die Attraktivität und Innovationskraft nicht nur gewahrt, sondern gestärkt werden. Wie diese Stärkung hätte erreicht werden sollen, wurde im Bericht allerdings nicht weiter ausgeführt. Vielmehr wurde darauf hingewiesen, dass raumordnungspolitische Massnahmen die mehrheitlich konzentrationsfördernden Trends der Wirtschaft nicht zu brechen vermögen. (ebd.)

In dreizehn Leitsätzen wurde im dritten Teil des Berichtes aufgezeigt, nach welchen Grundsätzen die Raumplanung in den kommenden Jahren handeln sollte. Leitsatz 6 lautete: "Eine dezentralisierte, zukunftstaugliche Siedlungs- und Zentrenstruktur des Landes ist zu erhalten" (ebd.: 114). Eine angemessene Dezentralisierung von Bevölkerung und Wirtschaft auf Landesebene sei ein staatspolitisch vorrangiges Ziel, so die Begründung. "Eine anhaltende Konzentration auf wenige Zentren und Räume widerspricht auf die Dauer unserer föderalistischen Staatsordnung" (ebd.: 114f). Raumplanung müsse die Bestrebungen unterstützen, die auf eine "angemessene Dezentralisation hinwirken und störende Ungleichheiten abbauen" (ebd.: 115). Die landesweite Dezentralisation müsse aber auf regionaler und örtlicher Ebene konzentriert erfolgen und dürfe nicht zu einer dispersen Siedlungsstruktur führen (ebd.). Damit wurde das Konzept der dezentralisierten Konzentration des CK-73 (s. Kap. 4.1.4) wieder aufgenommen.

Die kommenden Aufgaben der Raumplanung wurden zu guter Letzt in fünf Schwerpunkten zusammengefasst. Schwerpunkt vier besagte: "Raumplanung muss helfen … die Städte als Grundmuster für die dezentralisierte Konzentration funktionsfähig zu erhalten oder wieder funktionsfähig zu machen" (ebd.: 125).

Folgerungen für das Verständnis von dezentraler Besiedlung

Die Ausführungen zur angestrebten Besiedlung stützten sich im Wesentlichen auf das 1980 in Kraft gesetzte Raumplanungsgesetz, wobei insbesondere auf Art. 1 Abs. 2 Bst. c und Art. 3 Abs. 4 Bst. a (s. Anhang) Bezug genommen wurde. So war die Rede von einer "angemessenen Dezentralisation", vom Abbau störender Ungleichheiten und vom Erhalt der Eigenständigkeit

der Landesteile. Begründet wurden diese Ziele ausschliesslich mit staatspolitischen Aspekten. Was allerdings unter einer "angemessenen Dezentralisation" oder eigenständigen Landesteilen zu verstehen war, wurde nicht weiter konkretisiert. Die angestrebte Ausgestaltung der dezentralen Siedlungsstruktur blieb (vorerst) weitestgehend undefiniert und damit kaum fassbar.

Bevölkerungsentwicklung und Raumplanungssituation von 1995 bis heute

Bevölkerungsentwicklung

Ab 1995 setzte eine Konzentration des demographischen Wachstums auf die Zentrengebiete ein (Schuler/Perlik/Pasche 2004: 35). Gleichzeitig entwickelte sich der ländliche Raum gesamthaft betrachtet gegenüber den Agglomerationen unterdurchschnittlich. Somit ergibt sich gegenüber der Zeit von 1980 bis 1995 eine eigentliche Umkehr zugunsten der städtischen Regionen (Schuler/Dessemontet et al. 2006: 93). In jüngster Zeit konzentriert sich das Wachstum hauptsächlich auf die beiden grossen Metropolräume Zürich (inklusive Basel) und Genf-Lausanne, was zu einer tendenziellen Polarisierung im schweizerischen Städtesystem führt. Demgegenüber verzeichnen insbesondere Gemeinden im weiteren Gotthardgebiet (Goms, Haslital, Kanton Uri, Surselva, Bleniotal, Leventina) Bevölkerungsverluste. Davon betroffen sind aber auch das Napfgebiet, das Glarner Hinterland, das Toggenburg sowie Gebiete in Mittelbünden (Schuler/Dessemontet et al. 2006: 86).

Wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Bereich der Raumplanung auf Bundesebene

Die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft in den neunziger Jahren führte zu einer stärkeren Berücksichtigung wirtschaftlich relevanter Themen in der Raumplanung. Zugleich zeichnete sich angesichts der bescheidenen Wirkung bisheriger Konzeptionen ein Paradigmenwechsel in der Planung ab: ein Abschied von Gesamtbildern und grossen Würfen und eine verstärkte Orientierung hin zu pragmatischen, teilweise auch offen neoliberalen Politiken (Diener et al. 2006: 190).

- 1996: Die dezentrale Besiedlung wird im Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung verankert (Art. 104).
- ab 1996: Neuorientierung der Regionalpolitik, die auf die Stärkung der regionalen Wertschöpfung, Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit abzielt.
- 2001: Einführung der Agglomerationspolitik des Bundes mit dem Hauptziel der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen. Der Bund unterstützt seither innovative Projekte der Zusammenarbeit, regt die Erarbeitung sogenannter Agglomerationsprogramme an und verstärkt sein finanzielles Engagement im Agglomerationsverkehr.

4.1.6 Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996

Im 1996 erschienenen Bericht stellte der Bund anhand der "Strategien der Raumordnung Schweiz" die Grundzüge der erwünschten räumlichen Entwicklung dar. Diese richten sich in erster Linie an den Bund, indem sie bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben als massgebende Grundlage und verbindliche Leitlinie für eine kohärente Raumordnungspolitik dienen. Für die Kantone, die eigentlichen Träger der Raumplanung, haben die Grundzüge hingegen keinen verbindlichen Charakter (BRP 1996: 11). In den Grundzügen von 1996 wurde erstmals Bezug auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung genommen.

Analyse der Raumsituation

Wie schon im Raumplanungsbericht von 1987 wurde auch in diesem Bericht "eine starke Tendenz zur Konzentration der betrieblichen Entscheidungszentren und der qualifizierten Dienstleistungsbetriebe auf wenige grosse Verdichtungsräume" (ebd.: 18) festgestellt. Das historisch gewachsene polyzentrische Städtegefüge sei dadurch gefährdet. In agrarischen und ländlichindustriellen Regionen sowie in Teilen der Berggebiete würden sich die wirtschaftlichen Aussichten zudem ungünstig präsentieren (ebd.). Trotzdem verfüge die Schweiz immer noch über ein relativ ausgewogenes Netz von grossen, mittleren und kleinen Städten mit unterschiedlichen, sich gegenseitig ergänzenden Funktionen (ebd.: 23). "Damit besteh[e] eine gute Ausgangslage zur Erhaltung und Stärkung unseres dezentralisierten Städtesystems als Rückgrat einer international wettbewerbsfähigen Schweiz, an deren Wohlstand gleichwohl alle Landesteile teilhaben können" (ebd.).

Für den Alpenraum wurde festgestellt, dass die Entwicklung je nach Gebiet sehr unterschiedlich verlaufe: "Rückzug aus abgelegenen Talschaften, Ausdehnung von Brachflächen und Wald einerseits, flächige Zersiedlung der besser erschlossenen Gebiete, Übernutzung touristischer Gebiete sowie Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung auf den gut geeigneten Böden andererseits kennzeichnen die Pole der Entwicklung" (ebd.: 25). Die Wanderungsbewegungen seien zum Teil von folgenschweren Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung in den Entleerungsgebieten begleitet (ebd.). Im Tourismus wurde für die nähere Zukunft eine Konzentration auf die renommierten Fremdenverkehrsorte vermutet (ebd.: 26).

In Bezug auf die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten warnten die Autorinnen und Autoren des Berichts, dass wenn dem räumlich-wirtschaftlichen Strukturwandel taten- und konzeptlos zugesehen werde, die politische Stabilität der multikulturellen, föderalistischen Schweiz gefährdet sei (ebd.: 34).

Raumordnungsstrategien

Die "Strategien der Raumordnung Schweiz" bilden ein in sich abgestimmtes Bündel von Leitsätzen im Hinblick auf eine geordnete räumliche Weiterentwicklung des Landes gemäss den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes (BRP 1996: 36).

Kernelement der Raumordnungsstrategien war das Konzept des vernetzten Städtesystems Schweiz (s. Abb. 4-5), welches "die wegleitende Idee zur geordneten, raumsparenden und ... staatspolitisch verträglichen Weiterentwicklung des Lebensund Wirtschaftsraumes Schweiz" (ebd.: 38) sei. Mit Vernetzung war nicht nur die Verknüpfung durch Verkehrswege und Telekommunikation gemeint, sondern auch die partnerschaftliche Zusammenarbeit innerhalb von funktionalen Raumeinheiten (ebd.: 38). Die Vernetzung von Städten untereinander und mit dem ländlichen Raum sollte helfen, Ungleichgewichte und Konfliktpotentiale zwischen Landesteilen, zwischen Stadt und Land, Zentrum und Peripherie abzubauen und zu mildern. Dadurch sollte nicht zuletzt der nationale Zusammenhalt gefestigt werden (ebd.: 39). Mittlere und kleine Städte sollten durch die Vernetzung mit den grossen Zentren des Mittellandes Entwicklungsimpulse aufnehmen und eigenständig umsetzen können, währenddem in peripher gelegenen ländlichen Gebieten Regionalzentren durch die Vernetzung erhalten und gestärkt werden sollten (ebd.: 42). Die Entwicklung der peripheren ländlichen Räume sei eng mit der Wettbewerbsfähigkeit der Zentren verbunden (ebd.: 39). Ziel der Raumordnungspolitik war die Erhaltung und Weiterentwicklung des ländlichen Raumes als Lebens- und Wirtschaftsraum (ebd.: 38). Das Konzept des vernetzten Städtesystems war somit die "föderalistische Antwort der Schweiz auf die Herausforderungen im verschärften Standortwettbewerb zwischen den bedeutenden Stadtregionen Europas" (ebd.: 43). Mit dem dezentralisierten und vernetzten, an die internationalen Verkehrswege bestmöglich angebundenen Wirtschaftsstandort Schweiz könne sich die Schweiz als Ganzes in der internationalen Konkurrenz der Standorte besser behaupten als mit der Konzentration auf ein einziges grosses Zentrum (ebd.: 44).

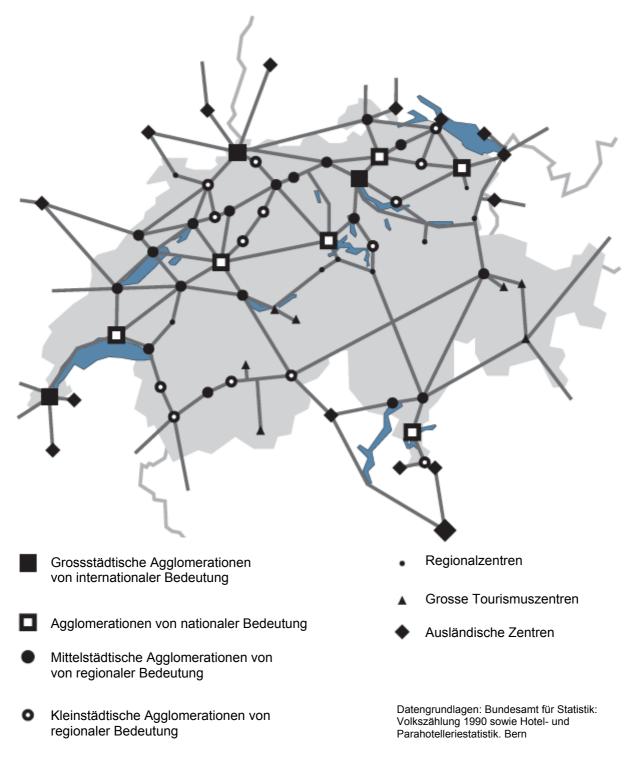


Abb. 4-5: Vernetztes Städtesystem Schweiz (Quelle: BRP 1996: 43).

Nachfolgend werden die Strategien für den Alpenraum kurz beschrieben, da diese am ehesten Aufschluss über das zugrunde liegende Verständnis der dezentralen Besiedlung geben können. Um die Existenzbedingungen in abgelegenen Bergdörfern zu verbessern, wurde von den Autorinnen und Autoren des Berichts die Bündelung von zentralen Einrichtungen der Versorgung und der öffentlichen Dienstleistungen in Kleinzentren vorgeschlagen. Diesbezüglich betonte man die Bedeutung der verkehrsmässigen Erschliessung: Die Sicherung der Grundversorgung des öffentlichen Verkehrs im dispers besiedelten Gebiet und die Anbindung der

Kleinzentren an das überregionale öffentliche Verkehrsnetz seien wichtige Voraussetzungen zur Erhaltung und Stärkung der ländlichen Besiedlung. In Bergdörfern ohne touristisches Entwicklungspotenzial sollte die Gunst als Wohnstandort durch eine gute verkehrsmässige Anbindung und durch die Erhaltung der Grundversorgung öffentlicher Dienste verbessert werden. Wichtigste Voraussetzung zur Erhaltung der Besiedlung und der Kulturlandschaft im Alpenraum sei die Sicherung der Existenzfähigkeit der Berglandwirtschaft. (BRP 1996: 54)

Das vernetzte Städtesystem und die Stärkung der Eigenständigkeit des ländlichen Raumes wurden als zwei von insgesamt sechs Schlüsselelementen der raumordnungspolitischen Gesamtstrategie bezeichnet. Diese gehe aus vom Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen und Entwicklungschancen von Stadt und Land und von allen Landesteilen und beruhe auf den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung. (ebd.: 61f)

Aktionsfelder der Raumordnungspolitik des Bundes

Im letzten Kapitel des Berichtes wurde aufgezeigt, wo und wie der Bund die oben angesprochenen Raumordnungsstrategien umsetzen wollte. Wiederum kommen nur die aus Sicht der dezentralen Besiedlung relevanten Aspekte zur Sprache.

Um das Städtesystem Schweiz zu festigen, sollten die Lücken in der Erschliessung der Landesteile geschlossen werden. Dazu gehörten die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes sowie die schrittweise Verwirklichung des Konzeptes BAHN/BUS 2000. Damit sollte die Standortgunst der Schweiz insgesamt gestärkt werden. (ebd.: 68)

Als wichtigste Massnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes wurden die Neuausrichtung der Regionalpolitik (s. Kap. 5.2) sowie die Reform des Finanzausgleichs (NFA, s. Kap. 5.1) genannt. Diese sollten gleichzeitig mit einer besseren Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen einhergehen. Die Regionalpolitik des Bundes sollte aus Effizienzüberlegungen vermehrt auf Grossregionen ausgerichtet werden. Hauptansatzpunkt war die Koordination der Sektoralpolitiken mit dem Ziel der Erhaltung von gleichwertigen Lebensbedingungen in den einzelnen Landesteilen der Schweiz. Die kleinregionale Regionalpolitik sollte dagegen von den Kantonen mit mehr Eigenverantwortung vollzogen werden, ohne dass sich der Bund aus der finanziellen Mitverantwortung verabschieden würde. Auch der neue Finanzausgleich sollte die Selbstverantwortung der Kantone und Regionen durch den flexibleren Einsatz der Finanzmittel aus dem Finanzausgleich erhöhen. Im ländlichen Raum seien eine auf die konzentrierte Dezentralisation ausgerichtete Infrastruktur sowie leistungsfähige öffentliche Dienste von zentraler Bedeutung, um gleichwertige Lebensbedingungen in den einzelnen Landesteilen und die politische und soziokulturelle Eigenständigkeit und Vielfalt zu erhalten. Die Finanzmittel dazu sollten u. a. aus dem Finanzausgleich stammen. (ebd.: 69f)

Als weitere wichtige Massnahme wurde die bessere Erschliessung der Mittel- und Kleinzentren des ländlichen Raumes und des Berggebietes erachtet. Die Einbindung dieser Zentren in das Städtesystem sei eine wesentliche Voraussetzung der dezentralisierten, konzentrierten Besiedlung. "Sie ermöglicht Gleichwertigkeit im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in den einzelnen Landesteilen und ist von grosser Bedeutung für den nationalen Zusammenhalt" (BRP 1996: 70). Die Erschliessung der Regionalzentren sollte mit dem Konzept BAHN/BUS 2000 verbessert werden. Für die Erhaltung der dezentralen Siedlungsstruktur und die Gunst der peripher gelegenen Regionen als Arbeitsplatzstandorte wurde überdies die Qualität des Regionalverkehrs als zentral erachtet. Deshalb halte der Bund an der Unterstützung des öffentlichen Regionalverkehrs trotz knapper Finanzmittel fest. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Regionalzentren zu erhalten und auszubauen, würde der Bund mit seinen regionalpolitischen Instrumenten zudem Einrichtungen für die Aus- und Weiterbildung fördern. (ebd.: 70f)

Nicht vergessen ging die Berglandwirtschaft, die zur Sicherung der natürlichen Stabilität des Alpenraumes und zur Erhaltung der touristischen Attraktivität des Berggebietes durch die landschaftspflegerischen Leistungen der Bergbauern als äusserst wichtig erachtet wurde. Der Bund verbessere deshalb im Rahmen seiner Landwirtschafts- und Regionalpolitik die Existenzbedingungen der Berglandwirtschaft. (ebd.: 72)

Folgerungen für das Verständnis von dezentraler Besiedlung

Was heisst das nun aus Sicht der dezentralen Besiedlung? Was für ein Verständnis von dezentraler Besiedlung lässt sich aus diesen Raumordnungsstrategien herauslesen?

Dem Bund ging es offenbar vor allem um die Erhaltung und Stärkung des historisch gewachsenen dezentralisierten Städtesystems. Ebenso sollte der Alpenraum durch die Ausrichtung der Entwicklung auf Mittel- und Kleinzentren als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten und gestärkt werden. Ziel der dezentralisierten Konzentration, die nach wie vor als oberste Maxime galt, war der Erhalt gleichwertiger Lebensbedingungen in den einzelnen Landesteilen sowie der politischen und soziokulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt. Dies sei für den nationalen Zusammenhalt und die politische Stabilität der Schweiz von enormer Bedeutung. Für die Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung wurden somit insbesondere staatspolitische und gerechtigkeitsorientierte Gründe angeführt.

Obwohl die Abwanderung aus abgelegenen Talschaften als räumliches Problem explizit erwähnt wurde, war von möglichen Rückzugsstrategien nicht die Rede. Stattdessen kann man die im Bericht skizzierten Strategien für den ländlichen Raum und insbesondere für den Alpenraum als eigentliche Vorwärtstrategie interpretieren. Man darf vermuten, dass die Autorinnen und Autoren des Berichtes zum politisch heiklen Thema der Entleerung peripherer ländlicher Gebiete nicht weiter Stellung beziehen wollten und die Problematik in den Strategien weitgehend ignorierten. Man könnte daraus folgern, dass der Bund implizit nach wie vor vom Leitbild einer

flächendeckenden Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung ausging. Wie die dezentrale Besiedlung kleinräumig ausgestaltet sein sollte, konnte und kann aufgrund der föderalen Staatsordnung allerdings nicht der Bund beantworten. Diese kleinräumige Ausgestaltung einer dezentralen Besiedlung lag und liegt in der Kompetenz der Kantone. Dies umso mehr als mit der neuen Regionalpolitik (NRP) und insbesondere der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) die Eigenverantwortung der Kantone diesbezüglich erhöht werde, wie im Bericht vorausschauend ausgeführt wurde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das vernetzte Städtesystem, das sich nach dem Konzept der dezentralisierten Konzentration richtet, erstmals eine verbindliche Konkretisierung der dezentralen Siedlungsstruktur aus Sicht des Bundes ist, nachdem in den 1970er Jahren das "Leitbild CK-73" nicht in Kraft gesetzt wurde (s. Kap. 4.1.4). Es bleibt allerdings – verständlicherweise – auf einer grossräumigen und thematisch eher ungenauen Ebene.

4.1.7 Raumentwicklungsbericht 2005

Mit dem 2005 veröffentlichten Raumentwicklungsbericht lieferte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eine aktualisierte Gesamtsicht über die raumrelevanten Probleme und Herausforderungen in der Schweiz. Der Bericht sollte die notwendigen Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen für eine politische Debatte über die Zukunft des Landes bereitstellen. Ziel war, die Überarbeitung der "Grundzüge der Raumordnung Schweiz" von 1996 vorzubereiten (ARE 2005a: 5f). Im Bericht wurde erstmals konkretisiert, was aus Sicht des ARE eine "nachhaltige Raumentwicklung" ist. Der Bericht im Allgemeinen und das vorgeschlagene Raumkonzept im Speziellen zeichnen sich durch eine pragmatische Herangehensweise an die heutigen Probleme der Raumentwicklung aus.

Haupttrends in der Raumentwicklung

Als bedeutendste Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte wurde die Verstädterung genannt. Das klassische Bild einer Besiedlung mit klarer Abgrenzung zwischen Stadt und Land gehöre mehr und mehr der Vergangenheit an. Die überwiegende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung pflege heute einen urbanen Lebensstil, sei dies bei der Gestaltung des Alltags, der beruflichen Tätigkeit oder in der Freizeit (ebd.: 7f). So lebten im Jahr 2005 drei Viertel aller Schweizerinnen und Schweizer in den Agglomerationen, in denen sich zunehmend auch die wirtschaftliche Tätigkeit konzentriert (82 % der Arbeitsplätze). Die städtischen Gebiete seien dadurch zum Motor der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung geworden (ebd.: 11).

Ein massgeblicher Faktor für die starke Verstädterung in der Schweiz sei – neben der zunehmenden Möglichkeiten der Mobilität – die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft gewesen (Tertiarisierung). Der immer stärker werdende Dienstleistungssektor konzentriere sich vermehrt auf die grossen urbanen Zentren (ebd.: 12f). Diese Entwicklungen würden das Ziel eines

ausgewogenen Städtenetzes, wie es die "Grundzüge der Raumordnung Schweiz" von 1996 postulierten, in Frage stellen. Kleinere und mittlere Agglomerationen, die nicht zu einem der drei Metropolitanräume Bassin Lémanique, Basel und Zürich gehören würden und denen es nicht gelänge, sich zu einem ausreichend grossen Verbund zusammenzuschliessen, würden der Entwicklung immer weniger zu folgen vermögen, weil ihr Wirtschafts- und Bevölkerungspotenzial dazu nicht ausreiche (ARE 2005a: 15).

Im ländlichen Raum, der ausgehend von der Agglomerationsdefinition des Bundesamts für Statistik als Restgrösse neben den Agglomerationen und Einzelstädten definiert wird, verlief die Entwicklung seit 1970 räumlich und zeitlich sehr unterschiedlich. Im Zeitraum 1974-1998 nahm die Bevölkerungszahl stärker zu als in den städtischen Gebieten. Ab 1998 kehrte sich diese Entwicklung um. Die Bevölkerung in den Agglomerationen wuchs rascher als im ländlichen Raum. Ob diese Trendwende Bestand habe, werde sich erst noch zeigen. Absolute Bevölkerungsverluste verzeichneten in den letzten 30 Jahren vor allem Gemeinden im zentralen Alpenraum, im Jura und zum Teil in den Voralpen. Die Entwicklung der Arbeitsplätze verlief ähnlich: Von 1985 bis 1995 gewannen die ländlichen Regionen gegenüber dem städtischen Raum an Bedeutung. Danach änderte sich der Verlauf der Entwicklung. Der Aufschwung nach 1998 beschränkte sich vorwiegend auf die städtischen Gemeindetypen. Der Vergleich der Entwicklungen in den Zeitspannen 1985-1991 und 1998-2001 zeigt somit ein grundlegend gewandeltes Muster (s. Tab. 4-1). Die ruralen Gebiete seien dabei nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht geschwächt worden. Einerseits würden wertschöpfungs- und innovationsstarke Branchen zentrale Standorte bevorzugen, andererseits würden in den ländlichen Gebieten diejenigen Branchen relativ stabil bleiben, deren Bedeutung insgesamt sinkt (Landwirtschaft, Binnenindustrie) oder die einem starken Spardruck unterliegen (soziale Dienstleistungen). (ebd.: 23-26)

	Entwicklung der Arbeitsplätze	Wirkung im Raum	
1985–1991	Zunahme	Dezentralisierend	
1991–1995	Rückgang	Dezentralisierend	
1995–1998	Rückgang	Zentralisierend	
1998–2001	Zunahme	Zentralisierend	

Tab. 4-1: Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz und räumliche Wirkung (Quelle: Schuler/Perlik/ Pasche 2004, zit. in: ARE, 2005a: 26).

Insgesamt sei der ländliche Raum als eigenständiger, gleichzeitig jedoch als ein zum städtischen Gebiet komplementärer Raum zu verstehen. Die ländlichen Regionen seien in vielerlei Hinsicht mit den Agglomerationen verflochten und würden zahlreiche wichtige Funktionen für die gesamte Schweiz erfüllen, beispielsweise bezüglich Erholung, Freizeit und Tourismus. Überdies sei der ländliche Raum für den ökologischen Ausgleich und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen von zentraler Bedeutung. Diese Funktionen seien wirtschaftlich zwar wenig lukrativ, für die nachhaltige Entwicklung des Landes jedoch unentbehrlich. Deshalb würden der

ländliche und der urbane Raum erst im Zusammenspiel und in der Partnerschaft Stadt-Land ihre spezifischen Werte voll auszuschöpfen vermögen. (ARE 2005a: 22f)

Das ARE erarbeitete für den ländlichen Raum eine Typologie, die zwischen dem periurbanen ländlichen Raum, alpinen Tourismuszentren und dem peripheren ländlichen Raum unterscheidet (s. Abb. 4-6). Aus Sicht der dezentralen Besiedlung ist primär der periphere ländliche Raum von Interesse, weil dort in einzelnen Gemeinden die Aufrechterhaltung der Besiedlung in Frage gestellt scheint. Die wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft dieses Raumes, welcher ausserhalb des direkten Einzugsgebietes der Agglomerationen und ausserhalb des Mittellandes liegt, würden in der Erhaltung und der optimalen Organisation der regionalen Infrastrukturen liegen. Für bevölkerungsarme periphere Gemeinden fernab der Agglomerationen zeichneten die Autorinnen und Autoren des Berichts ein eher düsteres Bild. Diese würden oft nur über Arbeitsplätze mit bescheidener Wertschöpfung verfügen. Insbesondere bei Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern und bereits lang anhaltendem Bevölkerungsrückgang stelle sich die Frage der langfristigen Überlebensfähigkeit. Als zentrale Herausforderung wurden die Sicherung einer minimalen Bevölkerungszahl, vor allem in den Kernsiedlungen, sowie einer genügenden Anzahl Beschäftigungsmöglichkeiten erachtet. Weitere Probleme böten die minimale Grundversorgung samt Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und die Funktionsfähigkeit der Gemeinwesen, aber auch das zunehmende Brachland und die Waldzunahme, der Verlust an Kulturland sowie die Vorsorge gegenüber Naturgefahren. (ebd.: 29)

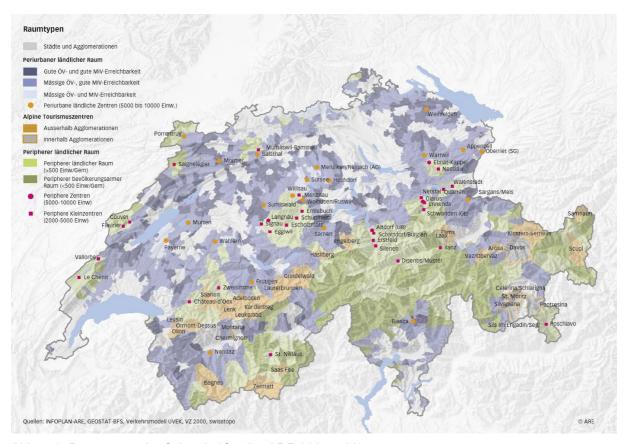


Abb. 4-6: Raumtypen der Schweiz (Quelle: ARE 2005a: 28).

Nachhaltige Raumentwicklung

Die wichtigsten aktuellen Trends der Raumentwicklung wurden anschliessend nach dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung beurteilt. Um dies tun zu können, musste zuerst definiert werden, was nachhaltige Entwicklung ist und was dieser sehr allgemeine Begriff in Bezug auf den Raum und die Raumentwicklung bedeutet. Dazu wurden insgesamt neun Hauptkriterien erarbeitet, Indikatoren bestimmt und die erwünschte nachhaltige Entwicklungsrichtung angegeben. Bezüglich der dezentralen Besiedlung ist insbesondere folgendes Hauptkriterium relevant: Eine nachhaltige Raumentwicklung sei gewährleistet, wenn die Entwicklung der ländlichen und peripheren Regionen in erster Linie auf regionale Zentren ausgerichtet ist (ARE 2005a: 59). Dazu wurde weiter ausgeführt:

"Die Schweiz ist traditionell ein dezentralisiertes Land. Es entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung, dass dies auch so bleibt – aus Gründen des nationalen Zusammenhalts, der Achtung der Minderheiten, der Wahrung kultureller und gesellschaftlicher Werte sowie der Landschaftspflege. Allerdings muss sich die dezentralisierte Entwicklung von Siedlungen und Arbeitsplätzen in erster Linie auf das vernetzte System der Städte und der ländlichen Zentren stützen können. Deren Entwicklung kommt deshalb eine besonders grosse Bedeutung zu. Eine parallel verlaufende Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen – im Sinne einer funktionalen Durchmischung – entspräche den Nachhaltigkeitsgrundsätzen am besten, da sie die soziale Integration fördert und den Mobilitätsbedarf verringert.

Dies bedeutet nicht, dass sich die Gebiete ausserhalb des Städtenetzes in ein "Naturreservat" verwandeln sollen. Dort können sich verschiedene, mit dem jeweiligen Ort traditionell verbundene Aktivitäten entwickeln: bestimmte Wohnformen, Kunsthandwerk, Landwirtschaft, sanfter Tourismus usw." (ebd.: 62).

Als Indikator für die Entwicklung der ländlichen Gebiete wurden die Entwicklungsrate der Bevölkerung und der Beschäftigung bestimmt. Diese sollen "gleich hoch oder (an bestimmten Orten) geringer als der Landesdurchschnitt" (ebd.: 63) sein, um in Richtung der erwünschten nachhaltigen Entwicklung zu weisen. Bei Klein- und Mittelzentren wird dagegen eine überdurchschnittliche Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung angestrebt. Was das konkret heissen soll, insbesondere in Bezug auf die bevölkerungsarmen peripheren ländlichen Räume, kann leider nicht schlüssig beantwortet werden. Beinhaltet unterdurchschnittliche Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung an bestimmten Orten des ländlichen Raumes auch Abwanderung oder gar Aufgabe einzelner peripherer Gebiete? Darüber lässt sich im Moment leider nur spekulieren²².

Die Autorinnen und Autoren kamen zum Schluss, dass die Raumentwicklung der Schweiz aufgrund der vorgeschlagenen Kriterien in den letzten Jahrzehnten nicht nachhaltig gewesen ist. Aus Sicht der dezentralen Besiedlung sind die beiden folgenden Punkte relevant:

• "In Teilen des ländlichen Raumes nimmt die wirtschaftliche Substanz ab. Damit verringert sich dort auch die Fähigkeit, eine autonome Entwicklung zu verfolgen" (ebd.: 66).

50

²² Thomas Egger, Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), meinte dazu, dass der Bericht vor der derzeitigen Entwicklung zu kapitulieren scheint und betrachtete diese Zielsetzung als "inakzeptabel" (Egger 2005: 27).

 "Bevölkerung und Arbeitsplätze konzentrieren sich übermässig stark in den schweizerischen Metropolen. Das "Städtesystem Schweiz" droht das Gleichgewicht zu verlieren" (ARE 2005a: 66).

Raumkonzept Schweiz

Um die negativen Auswirkungen der zukünftigen Raumentwicklung zu verhindern, schlug das ARE das "Raumkonzept Schweiz"²³ vor (s. Abb. 4-7). Die aktuellen Haupttrends der räumlichen Entwicklung würden zu einer Metropolisierung des Landes führen und somit den grossen Städten einen zu deutlichen Vorteil gegenüber den übrigen Landesteilen verschaffen. Gleichzeitig würde sich die Zersiedelung fortsetzen (ebd.: 87).

Das vom ARE vorgeschlagene Raumkonzept hat eine dynamische und solidarische Schweiz zum Ziel – "eine Schweiz, die auf die Weitsicht ihrer Bürger und die Vitalität ihrer Wirtschaftsmotoren baut und gleichzeitig für eine gleichmässige Verteilung des Wohlstands auf alle Landesteile sorgt" (ebd.). Das Konzept geht aus von einer polyzentrischen Schweiz, die mehrere Netze von Orten unterschiedlicher Grösse umfasst, zwischen denen offene Landschafts- und Naturräume liegen. Den Verkehrsverbindungen innerhalb dieser Netze wird eine hohe Bedeutung beigemessen. Das Autobahnsystem im Landesinneren müsse deshalb fertig gestellt und der Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn verbessert werden. Für Städte, die keinem Metropolitanraum angehören, sei die Entwicklung von strategischen Städtenetzen von zentraler Bedeutung. Denn in einer globalisierten Welt sei ein Alleingang von einzelnen Agglomerationen und Städten immer weniger möglich. Im ländlichen Raum sollen die zahlreichen ländlichen Zentren in ihrer Funktion als Stützpunkte gestärkt werden. Gemäss dem Raumkonzept vereint somit das System der grossen, mittleren und kleinen Zentren den Hauptanteil der Entwicklung auf sich. (ebd.: 88)

Schliesslich gingen die Autorinnen und Autoren des Berichts auf die Zukunft des Alpenraums ein. Für bestimmte Gebiete des peripheren ländlichen Raums bestehe die Gefahr eines Rückgangs der Bevölkerungszahl und der Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese Trends würden jedoch keineswegs das Ausmass einer vollständigen Entvölkerung der ruralen Gebiete erreichen. Grund dafür sei die Kleinräumigkeit der Schweiz und die vergleichsweise gute allgemeine Erreichbarkeit. Einzelne Regionen würden allerdings bereits seit langer Zeit eine Abnahme der Bevölkerungszahl verzeichnen. Durch die Stärkung der touristischen und ländlichen Zentren würden aber deren Entwicklungschancen erhöht. Die Autorinnen und Autoren glauben, dass eine nachhaltige Entwicklung der Bergregionen sichergestellt werden könne. "Der Trend zum Beschäftigungsund Bevölkerungsrückgang lässt sich wohl kaum vollständig verhindern. Es wird aber möglich sein, ihn weitgehend zu bremsen und dadurch die schädlichsten Auswirkungen zu vermeiden" (ebd.: 101), wobei diese Entwicklung von verschiedenen Massnahmen wie beispielsweise

_

²³ Das "Raumkonzept Schweiz" ist nicht abschliessend. Es ist vorgesehen, dass bis Ende 2008 Bund, Kantone, Städte und Gemeinden ein gemeinsames Raumkonzept Schweiz erarbeiten werden.

der Aufrechterhaltung des Service public oder der Fortsetzung einer aktiven Regionalpolitik abhänge (s. Kap. 5.2 und 5.4). (ARE 2005a: 101f)

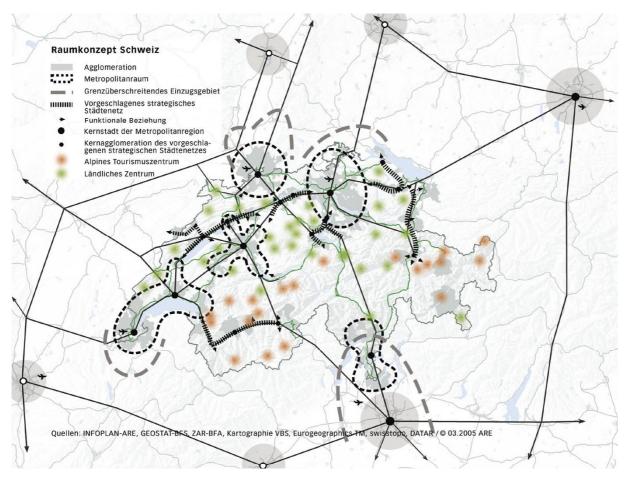


Abb. 4-7: Raumkonzept Schweiz (Quelle: ARE 2005a: 88).

Folgerungen für das Verständnis von dezentraler Besiedlung

Welches Verständnis von dezentraler Besiedlung liegt diesem Bericht nun zugrunde? Hat es sich im Vergleich zu den "Grundzügen der Raumordnung" von 1996 verändert? Und wie soll die zukünftige (dezentrale) Besiedlung der Schweiz nach Ansicht des ARE aussehen?

In der Analyse der aktuellen Haupttrends der Raumentwicklung wurde festgestellt, dass sich Bevölkerung und Arbeitsplätze übermässig stark in den Metropolen konzentrieren. Das Ziel eines ausgewogenen Städtenetzes aus den Grundzügen von 1996 sei dadurch in Frage gestellt. Gleichzeitig wurde jedoch die grosse wirtschaftliche Bedeutung der Metropolen für die gesamte Schweiz anerkannt. Diese seien zu stärken und nicht etwa zu schwächen (ebd.: 60). In der föderalen Schweiz würde das ARE allerdings nach wie vor eine räumlich ausgewogene dezentrale Entwicklung bevorzugen. So wird beispielsweise auf die Gefahr hingewiesen, dass das "Städtesystems Schweiz" das Gleichgewicht zu verlieren drohe (ebd.: 66). Und für Städte, die keinem Metropolitanraum angehören, wird der Zusammenschluss in strategischen Städtenetzen vorgeschlagen, um sich auch in Zukunft behaupten zu können. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und dem internationalen Standortwettbewerb akzeptiert das ARE aber, dass eine

Stärkung der Metropolen und damit inhärent eine noch stärkere Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen unausweichlich ist. Dazu passt, dass die besondere Bedeutung von Tourismuszentren für den ländlichen Raum betont wurde (ARE 2005a: 60). Odermatt und Wachter sprechen diesbezüglich sehr treffend von der "Ambivalenz, dass die Schweiz auf die wenigen Grosszentren als Wirtschafts- und Innovationsmotoren immer mehr angewiesen ist und dass deren wachsender Einfluss im Innern aber die traditionelle Dezentralität des Städtesystems und die helvetische Kleinräumigkeit untergräbt" (Odermatt/Wachter 2004: 207f).

Angesprochen wurde auch die schwierige Situation in bevölkerungsarmen und von Abwanderung betroffenen peripheren Gemeinden, in denen sich die Frage der langfristigen Überlebensfähigkeit stelle. Die Schweiz solle nach wie vor ein dezentralisiertes Land bleiben, denn dies entspreche den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung – aus Gründen des nationalen Zusammenhalts, der Achtung der Minderheiten, der Wahrung kultureller und gesellschaftlicher Werte sowie der Landschaftspflege. Die dezentralisierte Entwicklung von Siedlungen und Arbeitsplätzen müsse sich jedoch mehr denn je auf regionale Zentren ausrichten. Dies bedeute jedoch nicht, dass sich die Gebiete ausserhalb des Städtenetzes in ein "Naturreservat" verwandeln sollen (ARE 2005a: 62). Auch in diesem Bericht kommen damit mögliche Rückzugsstrategien nicht zur Sprache. Die Frage der langfristigen Überlebensfähigkeit von einzelnen, peripheren Gemeinden wird nur gestreift. Das ARE bezieht somit nach wie vor nicht klar Stellung zu diesem politisch heiklen Thema. Im Bericht wird lediglich aufgezeigt, dass diese Entwicklung von verschiedenen sektoralen Massnahmen wie der Aufrechterhaltung des Service public, der Verkehrspolitik oder der Fortsetzung einer aktiven Regionalpolitik abhängt (ebd.: 102). Dennoch liegt es somit primär an den betroffenen Kantonen und Regionen, sich Gedanken über die Zukunft ihrer peripheren Räume zu machen, was gemäss dem in der Schweiz gültigen Subsidiaritätsprinzip und dem ausgeprägten Föderalismus durchaus opportun sein kann. Es wäre indes hilfreich, wenn diesbezüglich die Zuständigkeiten klar formuliert und geregelt wären. Auf einen weiteren wichtigen Punkt weist Frey (2005: 36) in einer Stellungnahme zum Raumentwicklungsbericht hin: die Frage, inwieweit dezentrale Besiedlungsstrukturen unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Entwicklung wünschbar sind, müsse noch geklärt werden. Diesbezüglich argumentierte das ARE mit Aspekten der gesellschaftlichen Solidarität und der ökologischen Verantwortung wie der Achtung der Minderheiten, der Wahrung gesellschaftlicher und kultureller Werte und der Landschaftspflege. Hauptargument blieb jedoch die Pflege des nationalen Zusammenhalts, die nach der "Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002" des Bundesrates eine Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung in der Schweiz sei (Schweizerischer Bundesrat 2002: 28). Hingegen wurde im Vergleich zu den "Grundzügen der Raumordnung Schweiz" von 1996 und dem Raumplanungsbericht von 1987 die staatspolitische Bedeutung der Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung nicht mehr explizit erwähnt.

Zusammenfassend sollen also möglichst alle Regionen der Schweiz gefördert werden, die ländlich-alpinen genauso wie die metropolitanen Räume. Die Aufrechterhaltung einer flächendecken-

den Besiedlung ist politisch nach wie vor erwünscht; letztlich stellt sich aber die Frage, wie viel diese Aufrechterhaltung kosten darf und wie viel Gewicht ihr beigemessen wird. Denn die finanziellen Mittel dürften für eine Befriedigung sämtlicher regionalen Bedürfnisse nicht vorhanden sein. Die stärkere Berücksichtigung der Agglomerationen in der Bundespolitik seit 2001 ist ein Indiz unter mehreren dafür, dass sich die Gewichtung auf nationaler Ebene eher zugunsten der urbanen Räume verschiebt²⁴.

4.1.8 Fazit

Seit Beginn der Diskussion um die Landesplanung in den 1930er Jahren bis heute ist in sämtlichen Raumkonzeptionen die Dezentralisation der Besiedlung ein wesentliches, teilweise sogar das bestimmende Thema. Die Bestrebungen zu einer dezentralisierten und räumlich ausgeglichenen Siedlungsentwicklung ziehen sich wie ein roter Faden durch die Raumkonzepte – angefangen 1933 bei Meili bis hin zum Raumentwicklungsbericht 2005.

Wo liegen die Gründe für diese historisch persistenten Dezentralisationsbemühungen? Ein wichtiger Punkt ist wahrscheinlich der seit jeher hohe Stellenwert des "Ländlichen" in der Schweiz (vgl. Schuler/Perlik/Pasche 2004: 39). Von entscheidender Bedeutung dürfte jedoch der schweizerische Föderalismus sein. Gemäss Linder (2005: 141) ist im Vergleich zum amerikanischen Föderalismus, welcher stark von der Idee der Konkurrenz der einzelnen Staaten ausgeht, die Tradition des schweizerischen Föderalismus vom Gedanken der Solidarität zwischen den Kantonen und Landesteilen geprägt. Der schweizerische Föderalismus zielt auf Ausgleich zwischen starken und schwachen, reichen und armen Regionen und soll Bedingungen schaffen, die Bürgerinnen und Bürgern in ihrer engeren Heimat eine reale Existenzmöglichkeit sichern (ebd.: 141f). Linder (2005: 169) spricht diesbezüglich von einer "Politik des regionalen Ausgleichs", die beispielsweise in der "dezentrale[n] Standortförderung als Nebenziel allgemeiner Infrastrukturplanung" (ebd.: 170) oder im grosszügig ausgebauten Finanzausgleich zum Ausdruck kommt²⁵. Gemäss Schuler, Perlik und Pasche (2004: 39) sei es nicht vermessen zu behaupten, räumlichen Ungerechtigkeiten würde in der Schweiz eine höhere Aufmerksamkeit zuteil als sozialen. Nationale Raumkonzepte müssen diese Besonderheiten des schweizerischen Föderalismus berücksichtigen, wollen sie nicht von Anfang an zum Scheitern verurteilt sein. So folgen gemäss Diener et al. (2006: 190) sämtliche Konzeptionen dem "typisch helvetischen Bündnissystem": "Alle sollen etwas erhalten, und jedes Zentrum ist grundsätzlich gleich zu behandeln" (ebd.). Die Schweiz sei als nationale Einheit konzipiert worden, in der die Interessen-

²⁴ Vgl. Salomon Cavin, Joëlle (2005): La ville, mal-aimée. EPFL Lausanne. Salomon (2003, zit. in: Schuler/Perlik/Pasche 2004: 31) bewertet die anti-urbane Haltung der Schweizer Politik (und zum Teil auch der Wissenschaft oder der Raumplanung) als zeitlich relativ konstant, stellt aber für das letzte Jahrzehnt einen Wandel zugunsten einer eher pro-urbanen Orientierung fest.

²⁵ Die Politik des regionalen Ausgleichs basiert gemäss Linder (2005: 173f) einerseits auf dem politisch-kulturellen Wert der Solidarität, andererseits aber auch auf der Dauerkoalition ländlicher Kleinkantone, die ähnliche Interessen vertreten und von der Überrepräsentation im Ständerat begünstigt sind.

gegensätze zwischen den Landesteilen, zwischen zentralen und peripheren Regionen, zwischen Stadt und Land miteinander versöhnt werden sollten (Diener et al. 2006: 187).

Diese Ausführungen sollen aber nicht darüber hinweg täuschen, dass es im Verlaufe der Zeit hinsichtlich der Dezentralisationsbestrebungen markante Verschiebungen bezüglich der räumlichen Skala und des räumlichen Fokus sowie der zugrunde liegenden Motivation und Begründung gab:

- *Meili* legte seinen Fokus auf das Mittelland. Die "weit-dezentralisierte Grossstadt" in Verbindung mit der Aufwertung von Vororten zu Satellitenstädten richtete sich gegen das ungebremste Wachstum der Grossstädte mit ihren grossen Verkehrs- und Umweltbelastungen und ihren sozialen Problemen.
- 1963 führte *Meyer* den im Prinzip noch heute gültigen Grundsatz der "konzentrierten Dezentralisation" ein, mit dem Ziel einer ausgeglicheneren, dem föderativen Staatsaufbau besser entsprechenden Besiedlung. Auch Meyer wandte sich gegen die stetige Verstärkung des Übergewichts einzelner Grossstadtregionen. Dahinter stand aber im Gegensatz zu Meili die Sorge um die Gefährdung des föderativen Staatsaufbaus insbesondere der Gemeindeebene als wichtigen Grundpfeiler der schweizerischen Demokratie.
- Das *Leitbild der eidgenössischen Wohnbaukommission*, das die Herstellung eines regionalen Gleichgewichts auf dem Wohnungsmarkt bezweckte, sollte ähnlich wie bei Meilis Konzeption die Vorteile von Stadt und Land durch die "Dezentralisation mit Schwerpunkten" vereinen.
- Erst mit dem *Leitbild CK-73*, das vom Grundsatz der "dezentralisierten Konzentration" geprägt war, wurde auch das Berggebiet explizit in die Dezentralisationsbemühungen miteinbezogen. Das Leitbild entstand in einer Zeit, als auf Bundesebene intensiv über die Notwendigkeit regionalpolitischer Massnahmen zugunsten der Bergregionen diskutiert wurde. Die Bevölkerungsverteilung sollte so beeinflusst werden, dass "eine ausgewogene Entwicklung aller Landesteile" (Rotach 1973: 21) erreicht wird. Im Berggebiet wollte das Leitbild den erwarteten Bevölkerungsverlust verhindern und die Bevölkerungszahl mindestens konstant halten.
- Im *Raumplanungsbericht 1987*, dem ersten Bericht dieser Art des 1980 gegründeten Bundesamts für Raumplanung, wurde wiederum eine "konzentrierte Dezentralisation" angestrebt. Die landesweite Dezentralisation müsse auf regionaler und örtlicher Ebene konzentriert erfolgen (Schweizerischer Bundesrat 1987: 115). Für die "angemessene Dezentralisation von Bevölkerung und Wirtschaft" (ebd.: 114) wurden ähnlich wie bei Meyer in erster Linie staatspolitische Argumente angeführt: Eine Konzentration auf wenige Zentren und Räume widerspräche auf die Dauer der föderalistischen Staatsordnung (ebd.: 115). Diesbezüglich dürfte im Gegensatz zu Meyers Konzeption jedoch primär die Ebene der Kantone im Vordergrund gestanden haben.
- In den *Grundzügen der Raumordnung Schweiz von 1996* wurde mit dem vernetzten Städtesystem Schweiz die angestrebte dezentrale Siedlungsstruktur räumlich konkretisiert. Im ländlichen

Raum sollten mit einer "konzentrierten Dezentralisation" (Bundesamt für Raumplanung 1996: 70) die Regionalzentren besser ins Städtesystem Schweiz eingebunden werden. Dies wurde neu mit dem Erhalt der soziokulturellen Vielfalt und gleichwertiger Lebensbedingungen in den einzelnen Landesteilen begründet. Zudem wurde erstmals auf die grosse Bedeutung einer "dezentralisierten, konzentrierten Besiedlung" (ebd.) für den nationalen Zusammenhalt hingewiesen. Und erstmals wurde auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung Bezug genommen.

- Im *Raumentwicklungsbericht 2005* soll sich nun die Entwicklung in ländlichen und peripheren Regionen mehr denn je auf die regionalen Zentren konzentrieren. Die Aufrechterhaltung einer dezentralen Siedlungsstruktur wird mit der Pflege des nationalen Zusammenhalts, der Achtung der Minderheiten, der Wahrung kultureller und gesellschaftlicher Werte sowie der Landschaftspflege begründet. Zudem wird in einem Werkstattbericht der Kerngruppe des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum²⁶ (ARE 2005a: 19f) darauf hingewiesen, dass eine ungezügelte weitere räumliche Polarisierung, insbesondere im Verbund mit schwachem Wirtschaftswachstum und sozialen Verteilkämpfen, längerfristig grundlegende staatspolitische Fragen aufwerfen könnte. Demnach dürften auch staatspolitische Gründe für die Aufrechterhaltung einer dezentralen Siedlungsstruktur nach wie vor ihre Gültigkeit haben (s. Abb. 4-8).

Für die vorliegende Arbeit von Interesse ist die Feststellung, dass in allen untersuchten Dokumenten nie der Begriff der dezentralen Besiedlung verwendet wurde – auch nicht in den neueren Berichten des ARE. Seit 1963 wird eine "konzentrierte Dezentralisation" bzw. eine "dezentralisierte Konzentration" angestrebt, allerdings mit gewissen Anpassungen auf räumlicher Ebene (s. oben). Im ländlichen Raum bedeutet dies gemäss den untersuchten Berichten des ARE insbesondere eine Konzentration der Entwicklung auf die regionalen Klein- und Mittelzentren. Es stellt sich die Frage, ob das ARE bewusst den Begriff der dezentralen Besiedlung vermeidet, weil dieser bereits durch die Agrar- und Regionalpolitik mit einem kleinräumigeren Verständnis "vorbelastet" scheint. So ist zu vermuten, dass dezentrale Besiedlung generell insbesondere auch die Besiedlung im extrem peripheren, ländlichen Raum meint. Zur Problematik der Besiedlungsgefährdung in solchen Räumen äussert sich das ARE in konzeptioneller Hinsicht bis heute nicht. Dies zeigt einerseits, dass sich das ARE aus diesem - politisch heiklen - Thema heraushalten will und es den Kantonen überlässt, ihre (dezentrale) Siedlungsstruktur zu konkretisieren. Andererseits weist dies aber auch darauf hin, dass für das ARE in erster Linie eine grossräumige Dezentralisation, welche die verschiedenen Landesteile und allenfalls die Kantone berücksichtigt und sich im ländlichen Raum auf die regionalen Zentren abstützt, wichtig ist. Demgegenüber dürfte eine Dezentralisation auf kleinräumiger Ebene (Dörfer, Gemeinden) für das ARE von untergeordneter Bedeutung sein. Dahingehend dürfte auch die in Art. 1 des Raumplanungsgesetzes festgeschriebene "angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft" (s. Anhang) aus Sicht des Bundes zu verstehen sein.

²⁶ Im "Bundesnetzwerk Ländlicher Raum" sind seit Ende 2002 die Bundesämter ARE, BLW, seco und BAFU zusammengeschlossen, um auf eine kohärente Politik für den ländlichen Raum hinzuwirken.

	Raumkonzeptionen		Hauptargumente für Dezentralisation			
1940	Weit-dezentralisiert	e Grossstadt (Meili)	Umwelt- und Sozialprob Konzentration der Bevö			
1950 1960						
1970	1) Konzentrierte Dezentralisation (Meyer)	2) Dezentralisation mit Schwerpunkten (Eidg. Wohnbau- komission)	Konzentration gefährdet föderativen Staatsaufbau (Gemein- deautonomie)	zu regiona	cht auf	
1980	Dezentralisierte Konzentration (CK-73)		Insgesamt geringere Raum- und Umweltbelastung, Verringerung sozialer Probleme		Staats- politische Gründe	
1990	Angemessene Deze Bevölkerung und W (Raumplanungsberich	irtschaft				
2000	Vernetztes Städtesy (Grundzüge der Raur		Verringerung von Ballungskosten	Pflege des nationalen Zusammen- halts		
	Polyzentrische Schu (Raumentwicklungsb		Wahrung kultureller und gesellschaftlicher Werte			

Abb. 4-8: Raumkonzeptionen von 1940 bis heute und die jeweiligen Hauptargumente für die Dezentralisation (Quelle: eigene Darstellung).

Trotz dieser Dezentralisationsbestrebungen auf grossräumiger Ebene konzentriert sich seit Mitte der 1990er Jahre das wirtschaftliche und demographische Wachstum auf die beiden Metropolräume Zürich (inklusive Basel) und Genf-Lausanne. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und dem verschärften internationalen Standortwettbewerb dürften die Agglomerationen und metropolitanen Gebiete wirtschaftlich, demographisch, aber auch institutionell weiter an Bedeutung gewinnen. Dieser Bedeutungsgewinn zeigt sich auch in den Konzeptionen des Bundes. Im Raumentwicklungsbericht 2005 rückt die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen und Metropolen vermehrt in den Vordergrund. Die Bestrebungen für eine Dezentralisation von Bevölkerung und Wirtschaft auf grossräumiger Ebene sind zwar nach wie vor vorhanden. So beinhaltet das vorgeschlagene Raumkonzept Schweiz beispielsweise die Aufwertung von Bern und dem Tessin zu Metropolen und die Entwicklung von strategischen Städtenetzen für Städte, die keinem Metropolitanraum angehören. Insgesamt sind aber diese Dezentralisationsbestrebungen bei weitem nicht mehr so dominant wie in früheren Konzeptio-

nen. Odermatt und Wachter (2004: 207f) sprechen diesbezüglich von der Ambivalenz, dass die Schweiz auf die wenigen Grosszentren als Wirtschafts- und Innovationsmotoren immer mehr angewiesen ist und dass deren wachsender Einfluss im Innern aber die traditionelle Dezentralität des Städtesystems und die helvetische Kleinräumigkeit untergräbt.

Das vorliegende Kapitel hat gezeigt, dass Bestrebungen zur Dezentralisation der Besiedlung seit jeher ein zentrales Element der Raumkonzeptionen waren. In jüngster Zeit spielen diese jedoch nicht mehr eine so dominante Rolle wie in früheren Konzeptionen. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und dem verschärften Standortwettbewerb sowie der gesellschaftlichen Veränderungen erhalten die Probleme der Städte und der metropolitanen Räume in der Raumordnungspolitik des Bundes mehr Beachtung. Diesbezüglich bleibt allerdings abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die derzeitige Überarbeitung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz führt.

4.2 "Dezentrale Besiedlung" in der Agrarpolitik ab 1976

Der Begriff der dezentralen Besiedlung ist heute in der Agrar- und Regionalpolitik des Bundes verankert. Literaturrecherchen haben gezeigt, dass der Begriff zuerst in der Agrarpolitik verwendet wurde. Die 'dezentrale Besiedlung', genauer die 'dezentralisierte Besiedlung', war erstmals im fünften Landwirtschaftsbericht von 1976 ein Thema. In der Regionalpolitik taucht der Begriff dagegen erst in der Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik von 1996 auf (Schweizerischer Bundesrat 1996b: Ziff. 131.1). Deshalb wird nachfolgend die Agrarpolitik des Bundes hinsichtlich der Thematik der dezentralen Besiedlung vertieft untersucht. Grundlage bilden die sieben Berichte über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (kurz Landwirtschaftsberichte), welche von 1956 bis 1992 erstellt wurden, sowie die Botschaften zu den Agrarpolitiken 2002, 2007 und 2011 des Bundesamts für Landwirtschaft.

Der fünfte Landwirtschaftsbericht von 1976, in welchem der Begriff "dezentralisierte Besiedlung" erstmals Verwendung fand, bildet somit den Ausgangspunkt der nachfolgenden Analyse²⁷. Im siebten Landwirtschaftsbericht von 1992 wurde dann der heute noch gültige Begriff "dezentrale Besiedlung" gewählt. Inhaltlich besteht zwischen den beiden Begriffen kein Unterschied.

4.2.1 Fünfter Landwirtschaftsbericht von 1976

Im fünften Landwirtschaftsbericht von 1976 wurde erstmals im Zusammenhang mit dem Oberziel der Landschaftspflege²⁸ "das Ziel der Erhaltung organisch gewachsener Siedlungsstrukturen" (Schweizerischer Bundesrat 1976: 420) erwähnt. Die Landwirtschaft habe dazu einen wichtigen Beitrag zu leisten. Es gelte insbesondere, die Funktionsfähigkeit der Dörfer zu erhalten, was nur möglich sei, wenn "eine bestimmte Mindestbevölkerung dort ansässig ist" (ebd.: 427f). Insbesondere wollte man "auch in den ländlichen Gebieten eine bestimmte Mindestbevölkerung erhalten" (ebd.: 428). Dies auch deshalb, weil die bäuerliche Lebensweise und Lebensart Werte enthalte, welche die Gesellschaft bereichere und weil die Bauernfamilien den Charakter ganzer Dörfer und Talschaften prägen würden (ebd.). Diesbezüglich wurde auf das "Leitbild der dezentralisierten Besiedlung" (ebd.) hingewiesen. Welches Leitbild hiermit gemeint war, kann leider nicht abschliessend beantwortet werden. An anderer Stelle im Bericht war die Rede vom "Leitbild der dezentralisierten Besiedlung und eines regional ausgeglichenen Wachstums" (ebd.: 459), dem u. a. die Absicht zugrunde liege, eine weitere Verdichtung der Ballungsräume zu vermeiden sowie die Lebensverhältnisse im Allgemeinen zu verbessern. Ein gesundes Verhältnis zwischen Stadt- und Landbevölkerung habe in der Schweiz seit jeher ein anerkanntes staatspolitisches Ziel gebildet (ebd.: 459). Diese Ausführungen lassen vermuten, dass sich die Autorinnen

²⁸ Zu den Hauptaufgaben der Landwirtschaft gehörten neben der Landschaftspflege die "Nahrungsmittelversorgung in Normalzeiten" und die "Vorsorge für Zeiten gestörter Zufuhren" (Schweizerischer Bundesrat 1976: 418).

²⁷ Die Verknüpfung der Agrarpolitik mit einer Siedlungspolitik reicht jedoch weiter zurück. Bereits in den 1920er Jahren wurde der Abwanderung aus der Berglandwirtschaft mit der Agrarpolitik begegnet (Messerli 1996:

und Autoren des Berichts aller Wahrscheinlichkeit nach auf das "Leitbild CK-73" aus dem Jahre 1973 (s. Kap. 4.1.4) bezogen, auch wenn der Begriff "dezentralisierte Besiedlung" darin nicht verwendet wurde. Auch in den Dokumenten der anfangs der 1970er Jahren eingeführten Regionalpolitik lässt sich dieser Begriff nicht finden. In der Botschaft zum weitaus bedeutendsten regionalpolitischen Instrument, dem Investitionshilfegesetz von 1974, ist lediglich die Rede von der "Gewährleistung einer angemessenen Besiedlung der verschiedenen Landesteile, insbesondere der Bergregionen" (Schweizerischer Bundesrat 1973: 1602).

Im Landwirtschaftsbericht von 1976 wurde auch auf den Konflikt "zwischen dem ökonomischen Ziel der bestmöglichen Rationalisierung und den ausserökonomischen Zielen der Landschaftspflege, des Umweltschutzes sowie der Erhaltung einer wünschbaren Besiedlungsstruktur und wertvoller bäuerlicher Lebensformen" (Schweizerischer Bundesrat 1976: 424) hingewiesen. Dieser Zielkonflikt besteht bis heute. Es bleibt eine Daueraufgabe der Agrarpolitik, zwischen den sich widersprechenden Zielen abzuwägen und diese entsprechend der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Situation zu gewichten.

4.2.2 Sechster Landwirtschaftsbericht von 1984

Im sechsten Landwirtschaftsbericht von 1984 wurde das Ziel der dezentralisierten Besiedlung konkretisiert, blieb jedoch inhaltlich weitgehend unverändert. Die Erhaltung der dezentralisierten Besiedlung erhielt zugleich einen grösseren Stellenwert, indem das bisherige Zielsystem ergänzt wurde durch das Oberziel der "Erhaltung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft und [des] Beitrag[s] zur dezentralisierten Besiedlung unseres Landes" (Schweizerischer Bundesrat 1984: 714). Zugleich wurde das bisherige Ziel der Landschaftspflege erweitert zum "Schutz und [der] Pflege von Landschaft und Umwelt" (ebd.: 715).

4.2.3 Siebter Landwirtschaftsbericht von 1992

Vor dem Hintergrund der veränderten Weltwirtschaftslage nach dem Ende des Kalten Krieges um 1990 und verstärkten aussenpolitischen Druck auf die Agrarsubventionen wurde im siebten Landwirtschaftsbericht von 1992 innerhalb des Zielsystems der Agrarpolitik eine deutliche Gewichtsverschiebung vollzogen. Die Pflege der Kulturlandschaft und die Vermeidung von Umweltbelastungen erhielten gegenüber der Nahrungsmittelproduktion und der Versorgungssicherheit ein grösseres Gewicht als bisher (Schweizerischer Bundesrat 1992: 464f). Als vierte Aufgabe blieb der "Beitrag zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes und zur dezentralen Besiedlung" (ebd.: 465).

Diesbezüglich wurde erstmals auf die Abnahme des Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung aufmerksam gemacht – ein Thema, welches bis in die Botschaft zur aktuellen Agrarpolitik 2011 immer wieder zur Sprache kommt. Die Rationalisierung der Produktion im Berggebiet würde zu einem gewissen Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft führen, weshalb der Beitrag zur Besiedlung tendenziell abnehme. Der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen ausserhalb der Landwirtschaft sei deshalb die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. (Schweizerischer Bundesrat 1992: 513)

Des Weiteren wurde das Thema der flächendeckenden Nutzung kurz angesprochen. Diese sei nicht absolut zu verstehen. Grenzstandorte würden bis zu einem gewissen Grad nach wie vor dem Wald überlassen werden können. (ebd.: 478)

4.2.4 Botschaft von 1996 zur Agrarpolitik 2002

Mit der Agrarpolitik 2002 von 1996 wurde die durch den siebten Landwirtschaftsbericht von 1992 eingeleitete Reform der Agrarpolitik weitergeführt²⁹. Basierend auf dem neuen Verfassungsartikel der Landwirtschaft (Art. 104, s. Anhang), der kurz darauf von Volk und Ständen mit grosser Mehrheit angenommen wurde, sollte eine eigentliche Ökologisierung der Landwirtschaft eingeleitet werden. Im Zusammenhang mit der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Artenschutz) gewann die flächendeckende Bewirtschaftung an Bedeutung (Schweizerischer Bundesrat 1996: 81).

In den neuen Verfassungsartikel von 1996 fand auch der Begriff der dezentralen Besiedlung Eingang (Art. 104, s. Anhang). So wird der Bund verpflichtet u. a. dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Der Artikel beschreibt die agrarpolitischen Ziele, welche auch heute noch gültig sind und damit auch die Vorgaben für die aktuelle Agrarpolitik bilden. Vor dem Hintergrund des abnehmenden Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung, der bereits im siebten Landwirtschaftsbericht von 1992 angesprochen wurde (s. oben), kann diese explizite Verankerung der dezentralen Besiedlung in der Bundesverfassung dahingehend interpretiert werden, dass die Stützung des peripheren ländlichen Raumes auf breite Zustimmung stiess. Nachforschungen in den amtlichen Bulletins der Bundesversammlung zeigen, dass diese Formulierung im Parlament allerdings nicht ganz unbestritten war. Der Ständerat hatte ursprünglich den Begriff "ausgewogene Besiedelung' vorgesehen, übernahm dann aber den Vorschlag des Nationalrates (Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung 1995: 1217).

_

²⁹ Einen guten Überblick zur bisherigen Reform der Agrarpolitik ab 1992 gibt Schweizerischer Bundesrat (2006): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011). Bern. 6352-6355.

4.2.5 Botschaft von 2002 zur Agrarpolitik 2007

In der Botschaft zur Agrarpolitik 2007 von 2002 wurde im Zusammenhang mit dem Auftrag der dezentralen Besiedlung und der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes Massnahmen mit einem regionalpolitischen Ansatz in den Vordergrund gerückt. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass die Landwirtschaft in den ländlichen Gebieten nach wie vor die Rolle eines Schlüsselsektors einnehme. (Schweizerischer Bundesrat 2002: 4762-4765)

Es wurde darauf hingewiesen, dass die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auch in Zukunft dazu führen werde, dass weniger Arbeitskräfte direkt mit der Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen beschäftigt sein werden. Dies müsse aber nicht heissen, dass der Beitrag des Landwirtschaftssektors zur Prosperität der ländlichen Räume im gleichen Ausmass abnehme. Die Landwirtschaft im ländlichen Raum müsse ihre Potentiale und die bereits existierenden Instrumente (regionale Absatzförderung, Kennzeichnung von Landwirtschaftsprodukten, Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten bei den Investitionshilfen) vermehrt ausnutzen (ebd.: 4760).

4.2.6 Botschaft von 2006 zur Agrarpolitik 2011

In der Botschaft zur aktuellen Agrarpolitik 2011 von 2006 wird erwähnt, dass der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung in erster Linie dort von Bedeutung sei, wo die anderen Wirtschaftssektoren schwach vertreten seien. Erstens würden die in der Landwirtschaft tätigen Personen selber zur Besiedlung beitragen. Zweitens ergäbe sich über die Verflechtung mit der übrigen Wirtschaft ein Besiedlungseffekt. In allen Regionen erfülle die Landwirtschaft für die Besiedlung eine Basisfunktion, indem sie durch die Bewirtschaftung zur Attraktivität der Landschaft beitrage. (Schweizerischer Bundesrat 2006b: 6358)

Die weiteren Ausführungen zur dezentralen Besiedlung beschränken sich hauptsächlich auf eine Erläuterung der Studie von Rieder, Buchli und Kopainsky (2004) (s. Kap. 3.2). Das Hauptergebnis der Studie, nämlich dass die heutige Agrarpolitik bezüglich der dezentralen Besiedlung nicht genügend wirksam ist, wurde in der Botschaft nicht erwähnt. Stattdessen wurde darauf hingewiesen, dass die ETH-Studie ausschliesslich den direkten Besiedlungseffekt berücksichtige. Die indirekten Effekte, welche die Landwirtschaft über die wirtschaftliche Verflechtung mit den vorund nachgelagerten Stufen, den privaten Konsum sowie das Offenhalten und die Pflege der Kulturlandschaft auf die Besiedlung habe, klammere die Studie aus. Es könne angenommen werden, dass die Landwirtschaft aufgrund dieser indirekten Wirkung noch in weiteren Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur Besiedlung leiste. Als Fazit wurde festgehalten, dass der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung aufgrund des technischen Fortschritts und der Strukturentwicklung abnehme. Nach wie vor leiste die Landwirtschaft aber v. a. im weiteren Gotthardgebiet, in Graubünden und im Jura einen entscheidenden Beitrag zur Besiedlung. Das Offenhalten der Kulturlandschaft als Bestandteil der Attraktivität der Lebensräume sei jedoch

weiterhin von grundlegender Bedeutung für die Besiedlung aller Regionen. Damit wurde explizit die Aufgabe der Erhaltung der dezentralen Besiedlung mit jener der Pflege der Kulturlandschaft verkoppelt. (Schweizerischer Bundesrat 2006b: 6365f)

4.2.7 Fazit

Im Vergleich der untersuchten Berichte fällt auf, dass die dezentrale (bzw. dezentralisierte) Besiedlung von 1976 bis 1992 (fünfter bis siebter Landwirtschaftsbericht) in der Agrarpolitik an Bedeutung gewann. Seither nimmt aufgrund der Rationalisierung im Agrarbereich der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung generell ab. Seit 1996 ist der Bund jedoch verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet (Art. 104 BV, s. Anhang). Gleichzeitig taucht der Begriff der dezentralen Besiedlung auch in der Regionalpolitik des Bundes auf (Art. 1 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) und Bundesgesetz über Regionalpolitik, s. Anhang)³⁰. Seit 2002 legt das Bundesamt für Landwirtschaft im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes vermehrtes Gewicht auf regionalpolitische beziehungsweise gesamtwirtschaftliche Instrumente und Massnahmen. All dies zeigt, dass die Erhaltung einer dezentralen Besiedlung vermehrt als Querschnittsaufgabe zwischen Regional- und Agrarpolitik betrachtet wird.

In den neueren Botschaften scheint das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschat vor dem Hintergrund weiterer Marktliberalisierungen auf strategischer Ebene an Bedeutung zu gewinnen. Eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft wäre allerdings mit einem beschleunigten Rückgang der Arbeitsplätze im ersten Sektor verbunden und steht daher in gewisser Weise in Konflikt zum Ziel des landwirtschaftlichen Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Gemäss Burkhard (2004: 87), der die Wirkung der Agrarsubventionen zugunsten der beiden agrarpolitischen Ziele der Wettbewerbsfähigkeit und der dezentralen Besiedlung analysierte, setzen die Agrarsubventionen des Bundes schwergewichtig Anreize in Übereinstimmung mit dem Politikziel der dezentralen Besiedlung und weniger in Richtung des Politikziels der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft³¹. Dies zeigt, dass faktisch der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung auch heute noch einen grossen Stellenwert in der Agrarpolitik haben dürfte. Dies vermutlich auch deshalb, weil das Ziel der dezentralen Besiedlung mit denjenigen der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Biodiversität) und der Pflege der Kulturlandschaft (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV, s. Anhang) eng verknüpft ist.

Was für ein Verständnis von dezentraler Besiedlung lässt sich nun aus den untersuchten Dokumenten des Bundesamts für Landwirtschaft herauslesen? Aus den analysierten Auszügen des fünften und sechsten Landwirtschaftsberichts geht ein sehr kleinräumiges Verständnis von

-

³⁰ Zuvor dürfte der Begriff während rund 20 Jahren ausschliesslich in der Agrarpolitik verwendet worden sein.

³¹ Einschränkend ist zu beachten, dass die Studie auf Daten des Jahres 2001 basiert und daher nicht die aktuellen agrarpolitischen Verhältnisse wiedergibt.

dezentraler Besiedlung hervor im Sinne davon, dass auch in der Peripherie der Peripherie die Besiedlung erhalten werden soll. So sprach man beispielsweise im fünften Landwirtschaftsbericht von der "Sicherung einer minimalen Besiedlungsdichte in ländlichen Regionen und Dörfern" (Schweizerischer Bundesrat 1976: 435) oder im darauf folgenden Bericht davon, "in den Randgebieten eine Mindestbesiedlung [zu] erhalten" (Schweizerischer Bundesrat 1984: 694). Ab dem siebten Landwirtschaftsbericht von 1992 ist in den untersuchten Dokumenten zunehmend nur noch von "der dezentralen Besiedlung" die Rede. In den drei Botschaften zur Agrarpolitik 2002, 2007 und 2011 finden sich keine alternativen Umschreibungen mehr. Der Begriff der dezentralen Besiedlung wird damit inhaltlich immer weniger fassbar. Am oben dargelegten Verständnis scheint sich jedoch auch in den neueren Berichten nichts geändert zu haben. Ein Rückzug aus einzelnen Räumen ist nach wie vor tabu.

5. Politiken mit Bezug zur dezentralen Besiedlung auf Bundesebene und im Kanton Graubünden

Leitbilder benötigen eine Einbindung in ein Zielsystem und eine Operationalisierung durch konkrete Massnahmenprogramme, um trotz ihres hohen Abstraktions- und Reduktionsgrades ihre Steuerungsfunktion entfalten zu können (vgl. Dehne 2005: 610). Genauso ist es bei der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung. Sie wird erst durch die Verknüpfung mit politischen Instrumenten und Massnahmen wirksam. Im folgenden Kapitel werden deshalb die für die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung relevanten Politikbereiche untersucht. Dadurch gewinnt das unscharfe Bild der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung an Konturen. Wo dies möglich ist, wird das den Politiken zugrunde liegende Verständnis von dezentraler Besiedlung abgeleitet.



Abb. 5-1: Politiken und Instrumente des Bundes, welche die dezentrale Besiedlung beeinflussen (Quelle: SAB 2006: 3).

Abb. 5-1 zeigt die vielfältigen politischen Instrumente und Massnahmen, mit denen der Bund die dezentrale Besiedlung beeinflusst. Es ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, all diese Instrumente zu untersuchen. Stattdessen sollen nur diejenigen Bundespolitiken analysiert werden, welche für die dezentrale Besiedlung besonders relevant sind (vgl. dazu auch SAB 2006: 4-8). In Kapitel 5.1 werden daher zuerst mögliche Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die dezentrale Besiedlung abgeschätzt. Anschliessend werden die Regional- und Agrarpolitik (Kap. 5.2 und 5.3) sowie die Grundversorgungspolitik des Bundes (Kap. 5.4) analysiert, wobei sich der Fokus jeweils auf aktuelle Änderungen in diesen Politikbereichen richtet. Schliesslich wird in Kapitel 5.5 das Projekt "Potenzialarme Räume" des Kantons Graubünden untersucht. Dieses Projekt setzt sich

insbesondere mit der Frage des Umgangs mit so genannten potenzialarmen Räumen auseinander und behandelt dabei auch die Frage des Rückzugs.

5.1 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche auf den 1. Januar 2008 umgesetzt wurde, wird gemeinhin als grösste Föderalismusreform seit der Gründung des Bundesstaates vor 160 Jahren bezeichnet. Das alte System wies zahlreiche Mängel auf: Es war unübersichtlich, aufwändig und ineffizient, enthielt zahlreiche Fehlanreize und erreichte zudem die gewünschte Wirkung nicht (EFD/KdK 2007: 11)³². Mit der NFA werden zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede und die Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung von Bund und Kantonen (ebd.: 7). Dazu wurde der Finanzausgleich komplett reformiert und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu organisiert. Der neue Finanzausgleich besteht aus einem Ressourcen- und Lastenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich soll sichergestellt werden, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über genügend frei verfügbare finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Mit dem Lastenausgleich werden unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten ausgeglichen. Dazu stehen die Instrumente des geographisch-topographischen und des soziodemografischen Lastenausgleichs zur Verfügung. Die Neuorganisation der Aufgaben umfasst die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen, neue Zusammenarbeitsformen bei so genannten Verbundaufgaben sowie die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit (s. Abb. 5-2).

Mit der NFA wird der Föderalismus erneuert. Die Kantone erhalten aus dem Finanzausgleich mehr zweckfreie finanzielle Mittel. Zugleich übernehmen sie mehr Aufgaben in alleiniger Verantwortung. Bei Verbundaufgaben übernimmt grundsätzlich der Bund die strategische Führung, währenddem die Kantone die operative Verantwortung tragen. Die Finanzierung der Verbundaufgaben erfolgt neu prinzipiell mit Pauschal- und Globalbeiträgen auf der Basis von Programmvereinbarungen. Die unzähligen Einzelsubventionen fielen damit weg. Neu richtet sich die Höhe der Beiträge nach gemeinsam vereinbarten Leistungszielen und nicht mehr nach dem Aufwand. Damit wurden die bisherigen falschen Finanzierungsanreize beseitigt. An ihre Stelle traten Anreize für eine effiziente Leistungserstellung (Schweizerischer Bundesrat 2001: 2299). Insgesamt vergrössern sich damit die Handlungsspielräume der Kantone. Sie können ihre eigenen Prioritäten in grösserem Umfang selber setzen (EFD/KdK 2007: 7).

 $^{^{\}rm 32}$ Einzelheiten zu den Mängeln des alten Systems finden sich z. B. in EFD/KdK 2007: 11.

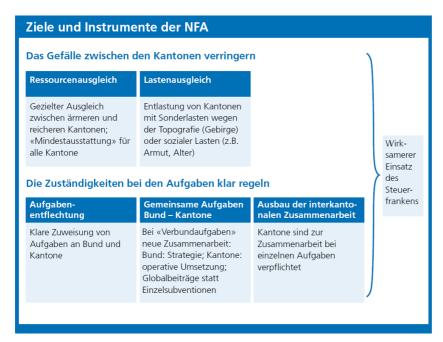


Abb. 5-2: Ziele und Instrumente der NFA (Quelle: EFD/KdK 2007: 8).

Die Netto-Wirkung des Übergangs vom bisherigen System zur NFA auf die einzelnen Kantone wird in Tabelle 5-1 anhand der NFA-Globalbilanz dargestellt. Sie zeigt die geschätzte Gesamtwirkung der NFA im Durchschnitt der Jahre 2004/2005 unter der Annahme, dass diese im Jahr 2004/2005 eingeführt worden wäre³³. Dabei wird zwischen der Gesamtwirkung vor und nach dem Härteausgleich unterschieden. Der Härteausgleich ist befristet und hat zum Ziel, ressourcenschwache Kantone, die durch den Systemwechsel netto belastet werden, in einer Übergangsphase zusätzlich zu unterstützen³⁴ (Schweizerischer Bundesrat 2006a: 695).

Aus Tabelle 5-1 ist ersichtlich, dass absolut gesehen der Kanton St. Gallen sowohl mit, als auch ohne Härteausgleich am meisten von der NFA profitiert. Am anderen Ende der Liste findet sich der Kanton Zürich, der am meisten belastet wird. Pro Kopf der Wohnbevölkerung profitiert der Kanton Uri vor den Kantonen Appenzell Innerrhoden, St. Gallen und Solothurn am meisten (www.nfa.ch; Zugriff: 5.1.2008). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit interessiert insbesondere die Frage, welche finanziellen Auswirkungen die NFA auf diejenigen Kantone hat, in denen der Erhalt der dezentralen Besiedlung in Frage gestellt ist. Gemäss Rieder, Buchli und Kopainsky (2004: 51) weisen die Kantone Glarus, Jura, Graubünden, Uri, Tessin und Wallis (in dieser Reihenfolge) die höchsten Anteile von gefährdeten Gemeinden auf (Wertebereich zwischen 27.6 und 14.4 Prozent). Diese Kantone sind in Tabelle 5-1 orange eingefärbt. Während die Kantone Tessin und Glarus durch die NFA sowohl mit, als auch ohne Härteausgleich schlechter gestellt werden (rot eingefärbt), werden die Kantone Graubünden, Uri und Wallis netto entlastet (grün eingefärbt). Der Kanton Jura profitiert nur dank des Härteausgleichs und wird mittel- bis

-

³³ Aus technischen Gründen konnte die Globalbilanz nicht für das Jahr 2008, sondern nur für den Durchschnitt der Jahre 2004/05 berechnet werden. Neuere Zahlen existieren nicht.

³⁴ Der Härteausgleich bleibt bis 2016 unverändert. Danach reduziert sich der Betrag um jährlich 5 Prozent des Anfangsbetrags. Somit werden im Rahmen des Härteausgleichs während maximal 28 Jahren Beiträge ausbezahlt.

langfristig schlechter gestellt. Die Annahme, dass all diejenigen Kantone, in welchen der Erhalt der dezentralen Besiedlung in Frage gestellt ist, durch die NFA besser gestellt werden, muss also klar verworfen werden. Insbesondere im Kanton Uri, aber auch in den Kantonen Wallis und Graubünden verbessern sich die finanziellen Verhältnisse mit der NFA. Ob und wie viele zweckfreie Mittel in diesen Kantonen zu Ausgleichszwecken und damit zugunsten der dezentralen Besiedlung verwendet werden, entscheidet sich in den politischen Institutionen der einzelnen Kantone und kann daher nicht abschliessend beantwortet werden. Ungünstiger präsentiert sich die Situation in den Kantonen Tessin, Glarus und Jura. Während der Kanton Tessin vor allem kurzfristig stark belastet wird, werden aus heutiger Sicht die Finanzhaushalte der Kantone Glarus und Jura mittel- bis langfristig belastet, was sich u. a. zulasten des Erhalts der dezentralen Besiedlung auswirken könnte. Einschränkend gilt es zu beachten, dass die erwarteten Effizienzgewinne durch die neuen Formen der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit in der Globalbilanz nicht berücksichtigt sind. Zudem werden sich in Zukunft die wirtschaftlichen und fiskalischen Verhältnisse der Kantone immer wieder ändern, was sich direkt auf die Höhe der Beiträge aus dem Ressourcenausgleich³⁵ auswirkt.

	Globalbilanz 2004/2005	
Kanton	ohne HA	mit HA
ZH	100'560	124'846
ZG	96'589	98'541
GE	86'998	95'119
SZ	48'040	50'583
BL	8'394	13'508
TI	5'439	11'546
BS	-770	3'058
VD	55'307	2'430
NW	791	1'525
GL	7'503	42
SH	4'255	-985
OW	5'859	-2'932
NE	102'077	-3'570

	Globalbilanz 2004/2005	
Kanton	ohne HA	mit HA
Al	-6'398	-6'107
JU	11'837	-6'207
GR	-13'705	-9'954
AR	-16'206	-15'144
FR	114'820	-17'668
LU	-7'221	-23'833
UR	-24'600	-23'911
VS	-52'412	-46'981
TG	-64'953	-60'429
BE	-40'410	-73'153
SO	-88'483	-83'657
AG	-146'594	-135'840
SG	-179'785	-170'865

in 1'000 CHF; (+) Belastung; (-) Entlastung; HA = Härteausgleich

Tab. 5-1: Globalbilanzen für die Kantone mit und ohne Härteausgleich, geordnet nach Globalbilanz mit Härteausgleich (Quelle: www.nfa.ch; eigene Darstellung).

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ergab sich eine wichtige Veränderung in der Abgeltung des öffentlichen Regionalverkehrs. Der Beitrag des Bundes verringerte sich von durchschnittlich 67 Prozent auf 50 Prozent der ungedeckten Kosten (Schweizerischer Bundesrat 2005b: 6179). Zudem wird der Kantonsbeitrag nicht mehr nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft, sondern nur noch nach den strukturellen Voraussetzungen (Bevölkerungsdichte, Privatbahnlänge) (ebd.). Dies hat beispielsweise zur Folge, dass sich der Beitrag des Kantons Wallis an den öffentlichen Regionalverkehr für die Jahre 2008-2011 von 12 auf 35

-

³⁵ Der Ressourcenausgleich basiert auf dem Ressourcenindex respektive dem Ressourcenpotential, das die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons erfasst. Für weitere Informationen siehe Schweizerischer Bundesrat 2001: Ziff. 5.5.1.

Prozent erhöht, währenddem derjenige des Kantons Graubünden nur von 11 auf 20 Prozent zunimmt (Schweizerischer Bundesrat 1995 und 2007b). Der Kanton Wallis hat damit bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 eine jährliche Mehrbelastung von 27 Mio. CHF zu übernehmen (Steuerungsausschuss NFA - Wallis 2007: 54), wohingegen der Zusatzaufwand für den Kanton Graubünden nur bei rund 14 Mio. CHF liegt (Bündner Regierung 2007: 1957). Die Kantone müssen für das Jahr 2008 gemäss Botschaft vom Dezember 2006 Mehrbelastungen von insgesamt gut 280 Mio. CHF übernehmen. Es bleibt den Kantonen überlassen, ob sie ihre zweckfreien Mittel für den Ausgleich dieser Mehrbelastungen aufwenden oder ob sie andere Prioritäten setzen. Sowohl der Kanton Graubünden als auch der Kanton Wallis beabsichtigen zumindest zum heutigen Zeitpunkt, das bisherige Regionalverkehrsangebot mindestens zu erhalten (Steuerungsausschuss NFA - Wallis 2007: 53f; Bündner Regierung 2007: 2017).

Die Auswirkungen der NFA auf die dezentrale Besiedlung insgesamt können zum heutigen Zeitpunkt nur erahnt werden. Die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei Verbundaufgaben, durch welche die bisherigen Fehlanreize beseitigt wurden, sowie die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, dürften dazu führen, dass Investitionen durch die Kantone in den entsprechenden Bereichen vermehrt nach ökonomischen Gesichtspunkten erfolgen. Dies könnte sich zuungunsten des Erhalts der dezentralen Besiedlung auswirken. In dieser Hinsicht ebenfalls von Bedeutung sind vermutlich die veränderten finanziellen Verhältnisse der Kantone aufgrund des Übergangs vom bisherigen System zur NFA. Wie sich die NFA innerkantonal auswirkt, hängt jedoch von deren Umsetzung durch jeden einzelnen Kanton ab.

Abgestimmt mit der Einführung der NFA wurde die Regionalpolitik des Bundes reformiert. Neu werden nur noch mit der NFA Distributionsziele verfolgt³⁶, währendem die Neue Regionalpolitik sich verstärkt auf ihre ursprünglichen Allokationsziele ausrichtet und damit ihre beabsichtigten Wirkungen voll entfalten soll (Schweizerischer Bundesrat 2001: 2532f).

5.2 Neue Regionalpolitik (NRP)

Am 1. Januar 2008 trat auch die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes in Kraft. Sie löste die bisherigen regionalpolitischen Instrumente ³⁷, welche im Laufe der Zeit an Wirksamkeit eingebüsst hatten (vgl. Expertenkommission NRP 2003), durch ein einziges Gesetz ab. Eine Neukonzeption der Regionalpolitik wurde auch nötig, weil neu die NFA und die Grundversorgungspolitik des Bundes die interregionalen Ausgleichs- und Versorgungsaufgaben übernehmen (s. dazu auch Kap. 5.1). Die grundsätzlichen Zielsetzungen der NRP werden in Artikel 1 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik formuliert:

_

³⁶ Das Distributionsziel der NFA wird u. a. über das Instrument des geographisch-topographischen Lastenausgleichs erreicht, welches über den Indikator der Bevölkerungsdichte auch die Lasten der Weite berücksichtigt.
³⁷ Erste Generation der regionalpolitischen Instrumente: HKG, IHG, BGB, BWE; zweite Generation: Regio Plus, InnoTour, INTERREG (s. Odermatt/Wachter 2004: 162-167).

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen stärken und deren Wertschöpfung erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen.

Die in Artikel 1 beschriebenen Ziele und Strategien und deren Wirkungszusammenhänge sind in Abb. 5-3 schematisch dargestellt. Diesbezüglich wurde betont, dass die übergeordneten und teilweise auch gesellschaftspolitisch begründeten Ziele der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, der Erhaltung einer dezentralen Besiedlung sowie dem Abbau von regionalen Disparitäten die Regionalpolitik nicht alleine verwirklichen könne (Schweizerischer Bundesrat 2005a: 26). In Artikel 1 heisst es daher nur, dass die Regionalpolitik mit ihren Massnahmen einen Beitrag zu deren Erreichung leisten will (ebd.: 47). Interessanterweise wird nicht mehr wie noch im Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) von 1997 (s. Anhang) von der dezentralen Besiedlung gesprochen, sondern nur noch von einer dezentralen Besiedlung. Dies deutet auf ein Begriffsverständnis hin, welches offen ist für verschiedene Entwicklungen der dezentralen Besiedlung (s. dazu auch Kap. 6.5.4.2).

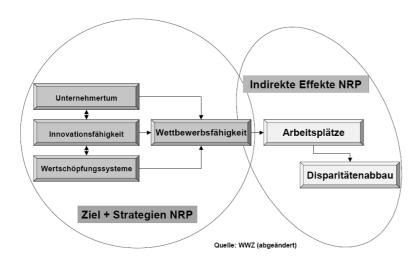


Abb. 5-3: Zusammenhänge Ziel/Strategien und mittelbare Effekte der Neuen Regionalpolitik (Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2005a: 30).

Die Ziele der Neuen Regionalpolitik sollen über drei strategische Ausrichtungen erreicht werden (s. Abb. 5-4). Im Vordergrund steht die Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten zur Stärkung der Innovationskraft, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen (ebd.: 28). Diese sollen dazu eigene Initiativen leisten. Mittels Anreizpolitik und Anschubfinanzierungen sollen Projekte unterstützt werden, welche nach einer gewissen Anlaufzeit eigenwirtschaftlich funktionieren (Grundsatz 1 der NRP, ebd.: 26). Die Neue Regionalpolitik arbeitet somit vermehrt bottom-up-orientiert. Neu sind die Kantone die zentralen Akteure und haben eine Scharnierfunktion zwischen den regionalen Akteuren und der Bundesebene inne (Grundsatz 4 der NRP). Sie beteiligen sich zum einen an der Programmgestaltung auf Bundesebene, zum andern tragen sie

die Hauptverantwortung für die Umsetzung der NRP in ihren Gebieten (Schweizerischer Bundesrat 2005a: 27).

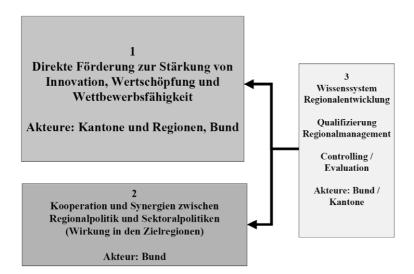


Abb. 5-4: Ausrichtungen der Neuen Regionalpolitik (Quelle: Schweizerischer Bundesrat 2005a: 28).

Räumlich fokussiert sich die Neue Regionalpolitik auf das Berggebiet, den weiteren ländlichen Raum sowie die Grenzregionen (ebd.: 26). Die Finanzierung erfolgt über einen Fonds für Regionalentwicklung, aus dem im jährlichen Durchschnitt maximal 40 Mio. CHF für Finanzhilfen à fonds perdu und 50 Mio. CHF für rückzahlbare Darlehen entnommen werden können (Schweizerischer Bundesrat 2007a: 44).

Im Vergleich zur bisherigen Regionalpolitik legt die Neue Regionalpolitik den Schwerpunkt eindeutig auf einen wirtschaftlichen Wachstumsansatz (vgl. Scherer 2007: 134). Dies kommt beispielsweise bei der Vorgabe zum Ausdruck, die Wirkung des Mitteleinsatzes auf jene Räume zu konzentrieren, die das grösste Potenzial zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Gemäss Botschaft vom November 2005 handelt es sich dabei in aller Regel um die regionalen Zentren oder Subzentren, da hier am ehesten das erforderliche Potenzial an wettbewerbsrelevanten Standortfaktoren vorhanden ist (dezentrale Konzentration) (Schweizerischer Bundesrat 2005a: 37). Die regionalen Zentren werden als "Entwicklungsmotoren" (ebd.: 26) für den ländlichen Raum angesehen (Grundsatz 2 der NRP). Gleichzeitig sollen durch die Ermöglichung partnerschaftlicher Kooperationen auch die umliegenden Gebiete Wachstumsimpulse aus den Zentren aufnehmen können (Schweizerischer Bundesrat 2007a: 18).

Hinsichtlich der Thematik der dezentralen Besiedlung relevant ist die veränderte konzeptionelle Ausrichtung in sogenannten potenzialarmen Räumen. Es handelt sich dabei in der Regel um periphere, schlecht erreichbare Gebiete (z. B. entlegene Bergtäler), die häufig gekennzeichnet sind durch eine negative Entwicklungsspirale (rückläufige Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung, ungünstige Altersstruktur, Abwanderung, Abbau der Grundversorgungsleistungen, ungünstige Entwicklung der Gemeindefinanzen, etc.) (ebd.: 36). Der Erhalt der (dezentralen)

Besiedlung ist daher besonders in diesen Gebieten mittel- bis längerfristig in Frage gestellt. Als Folge der generellen Orientierung der Neuen Regionalpolitik am Wachstumsparadigma und an der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen dürften gemäss Botschaft vom Februar 2007 die NRP-Instrumente in solchen Gebieten "kaum mehr greifen" (Schweizerischer Bundesrat 2007a: 36), da diese Räume nicht über die kritische Masse verfügen, um dauerhafte Impulse auszulösen. Neu sind in erster Linie die Kantone für diese potenzialarmen Räume zuständig. Es liegt an ihnen, eigene Ziele und Strategien für diese Gebiete zu erarbeiten. Sie müssen sich z. B. überlegen, ob und in welchem Ausmass sie diesbezüglich zweckfreie Mittel aus dem interkantonalen Finanzausgleich einsetzen wollen (s. Kap. 5.1). Im Rahmen eines NRP-Pilotprojekts setzt sich der Kanton Graubünden zusammen mit dem Kanton Uri derzeit intensiv mit der Thematik potenzialarmer Räume auseinander (s. Kap. 5.5). Im Rahmen des ersten Mehrjahresprogramms 2008-2015 möchte der Bund die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse auf weitere davon betroffene Kantone übertragen (ebd.: 36f). Die Kantone haben aber in jedem Fall die Hauptverantwortung für die Umsetzung zu übernehmen. Die regionalpolitischen Instrumente werden in diesen Räumen nur dann eingesetzt, wenn davon Beiträge zum regionalen Wachstum zu erwarten sind (ebd.). Ob und wie stark potenzialarme Räume durch die Regionalpolitik in Zukunft unterstützt werden, hängt damit primär von den lokalen und regionalen respektive kantonalen Akteuren ab. Es bleibt insbesondere abzuwarten, wie gut die kantonalen Umsetzungsprogramme die Vorgaben der Neuen Regionalpolitik insgesamt erfüllen. Die Qualität dieser bisher beantragten Programme ist gemäss Annette Christeller (Interview vom 14.09.2007) des Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des SECO von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich.

5.3 Dezentrale Besiedlung in der Agrarpolitik

Die Agrarpolitik spielt bezüglich des Erhalts der dezentralen Besiedlung eine sehr wichtige Rolle, da Gebiete, in denen die Besiedlung gefährdet ist, in aller Regel wirtschaftlich stark vom ersten Sektor abhängig sind. Gemäss Rieder, Buchli und Kopainsky (2004: 23) macht die Agrarpolitik im Vergleich zu anderen Bundespolitiken den weitaus grössten Anteil der finanziellen Förderung hinsichtlich der dezentralen Besiedlung aus.

5.3.1 Beitrag zur dezentralen Besiedlung als Teil einer multifunktionalen Landwirtschaft

Der Begriff der dezentralen Besiedlung ist im Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung verankert (Art. 104 BV). Absatz 1 umschreibt die grundsätzliche Zielsetzung der Agrarpolitik und die von der Gesellschaft erwarteten multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft³⁸.

³⁸ Eine von der Universität St. Gallen im Jahr 2006 durchgeführte Umfrage zeigt, dass die in Art. 104 Abs. 1 der Bundesverfassung formulierten multifunktionalen Leistungen die Erwartungen der Schweizer Bevölkerung nach

Art. 104 Landwirtschaft

- ¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:
- a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.

Diese multifunktionalen Leistungen, die den Charakter öffentlicher Güter haben, werden von der Landwirtschaft gleichzeitig mit der Produktion von Nahrungsmitteln erbracht (Koppelproduktion). Zudem bestehen zwischen den drei in Art. 104 Abs. 1 BV genannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen komplexe Zusammenhänge (Riesen 2007: 523). Der Beitrag zur dezentralen Besiedlung ist insbesondere mit dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der Pflege der Kulturlandschaft (vgl. Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV) verflochten (SAB 2006: 4).

Aufgrund ihrer Standortgebundenheit trägt die Landwirtschaft zur Besiedlung aller Regionen bei. Ihr Beitrag besteht erstens darin, dass die in der Landwirtschaft tätigen Personen selber zur Besiedlung beitragen. Zweitens ergibt sich über die Verflechtung mit der übrigen Wirtschaft (z. B. Bauwirtschaft, Holzwirtschaft) ein Besiedlungseffekt (Schweizerischer Bundesrat 2006b: 6358). Der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung hat jedoch infolge des (land-) wirtschaftlichen Strukturwandels kontinuierlich abgenommen. Heute leistet die Landwirtschaft gemäss Rieder, Buchli und Kopainsky (2004, s. Kap. 3.2) nur (noch) in relativ wenigen Gemeinden der Schweiz einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Gemäss Simmen et al. (2006: 178) ist im Alpenraum mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft zu rechnen, da auf Grund des fortschreitenden Strukturwandels die Grenzbetriebe (d. h. solche, die unter den gegebenen Umständen gerade noch rentabel sind) die Bewirtschaftung aufgeben werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der zukünftigen Bedeutung des Ziels der dezentralen Besiedlung in der Agrarpolitik.

5.3.2 Instrumente und Massnahmen zur Förderung der dezentralen Besiedlung

Die Leistung der dezentralen Besiedlung wird heute hauptsächlich über die allgemeinen Direktzahlungen abgegolten (Rieder/Buchli/Kopainsky 2004: 28). Zu diesen zählen die Flächenbeiträge und die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere. In den Hügel- und Bergzonen erhalten die Landwirtschaftsbetriebe zusätzlich Hangbeiträge und Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen. Zudem versucht man mit Massnahmen der Strukturverbesserung die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum zu

verbessern³⁹. Im Jahr 2006 wurden – bezogen auf die ganze Schweiz – gut 2.5 Mia. CHF an Direktzahlungen und rund 200 Mio. CHF im Bereich der Grundlagenverbesserung aufgewendet (BLW 2007: 20). Rein aufgrund dieser eindrücklichen Zahlen zeigt sich die im Vergleich zu anderen Politiken (z. B. Regionalpolitik) grosse Bedeutung der Agrarpolitik für den Erhalt der dezentralen Besiedlung – trotz landwirtschaftlichem Strukturwandel⁴⁰.

Seit Anfang 2007 können neu Projekte zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist, mit Beiträgen unterstützt werden (Art. 93 Abs. 1 Bst. c LwG, s. Anhang). Die Förderung der Wertschöpfung in der Landwirtschaft steht dabei im Zentrum. Die Projekte sollen auch die branchenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und den übrigen Sektoren in den Regionen (namentlich Gewerbe, Tourismus, Holz- und Forstwirtschaft) sowie die regionalen Produktkreisläufe fördern (Wildisen 2006: 2). Weiter können Beiträge für eine fachliche Begleitung (Coaching) im Rahmen einer Vorabklärung gesprochen werden.

5.3.3 Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems

Mit den allgemeinen Direktzahlungen werden sämtliche in Art. 104 Abs. 1 BV formulierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgegolten. Dies widerspricht der Tinbergen-Regel, welche besagt, dass die Politik üblicherweise dann effizienter ist, wenn für die Erreichung eines jeden Ziels ein separates Instrument zur Verfügung steht. Umgekehrt formuliert: Eine Kopplung mehrerer Ziele durch ein Instrument führt zu Ineffizienzen (Mann 2005: 10). Vor diesem Hintergrund wird im Bundesamt für Landwirtschaft zurzeit das Direktzahlungssystem überarbeitet. Vorausgegangen war eine Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats aus dem Jahre 2006, die einen "möglichst zielgenauen Einsatz der Mittel im Hinblick auf die zu erzielende Wirkung (z. B. Produktivität, Ökologie, Tierwohl, dezentrale Besiedlung, Einkommenssicherung)" fordert (06.3635 Motion, Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems). Von grosser Bedeutung ist diesbezüglich die Frage, wie die multifunktionalen Leistungen am effizientesten erbracht werden können. Ist die Koppelproduktion der Landwirtschaft kostengünstiger als eine separate Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen? Flury et al. (2007) untersuchten den landwirtschaftlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung anhand der regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft in vier Bergregionen der Schweiz. Sie kommen zum Schluss, dass der über die Flächennutzung hinausgehende Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung respektive zur ländlichen Entwicklung grundsätzlich von der Produktion entkoppelt werden kann. Die Stützung dieser Beschäftigung sei in vielen Regionen nicht effizient, da die Kosten in der Landwirtschaft diejenigen für die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten übersteigen. Eine Ausnahme bilden gemäss Flury et al. (2007: 565)

_

³⁹ Für eine ausführliche Darstellung der agrarpolitischen Massnahmen zugunsten der dezentralen Besiedlung bezogen auf das Jahr 2002 siehe Rieder, Buchli und Kopainsky (2004: 23-31).

⁴⁰ Der Regionalpolitik stehen demgegenüber jährlich lediglich 90 Mio. CHF zur Verfügung.

agrarisch geprägte Regionen, in denen es kaum möglich sei, Arbeitsplätze ausserhalb der Landwirtschaft zu schaffen. Da jedoch ein Rückzug aus solchen Gebieten immer wieder thematisiert werde (vgl. Simmen et al. 2006), könne aus einem Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung und einem Brachfall von landwirtschaftlichen Flächen im Berggebiet nicht per se auf ein Marktversagen geschlossen werden. Nur dies würde den Einsatz von öffentlichen Mitteln rechtfertigen. Damit stellt sich erneut die Frage, wie dezentral die (dezentrale) Besiedlung erhalten werden soll oder - ökonomisch gesprochen - nach welcher (dezentralen) Besiedlung eine Nachfrage besteht. Grundsätzlich ist eine Stützung der Landwirtschaft nur dann effizient, wenn u. a. eine Nachfrage nach den multifunktionalen Leistungen besteht. Gemäss Flury und Huber (2007: 573) variiert diese Nachfrage jedoch regional. Wie aus dem für die vorliegende Arbeit geführten Interview mit Christoph Böbner, Vizedirektor des BLW, vom 20.09.2007 hervorging, gehen die Überlegungen im BLW daher in Richtung Regionalisierung einzelner agrarpolitischer Instrumente, allenfalls auch bezüglich des Beitrags der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung. Der Bund würde ein bestimmtes Grundniveau der Besiedlung sicherstellen, währenddem die Kantone auf regionaler Ebene die dezentrale Besiedlung konkretisieren müssten. Ein Teil der Verantwortung würde somit an die Kantone delegiert. Die Zielformulierung für die dezentrale Besiedlung würde damit weitestgehend den Kantonen überlassen. Die definitiven Resultate der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems werden allerdings erst bis spätestens Ende 2009 in Form eines Berichts vorliegen. Bis zur Umsetzung dürften weitere zwei Jahre vergehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Erhalt der dezentralen Besiedlung in der Agrarpolitik nach wie vor einen hohen Stellenwert geniesst. Mit neuen Instrumenten und der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems wird versucht, den Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung (und zur ländlichen Entwicklung) zu verbessern und damit den Verfassungsauftrag möglichst gut und effizient zu erfüllen. Erkenntnisse aus der Wissenschaft legen den Schluss nahe, dass die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems hinsichtlich des Ziels der dezentralen Besiedlung zu einer Regionalisierung der Agrarpolitik führen wird. Damit hätten – vorbehaltlich der definitiven Ergebnisse – die Kantone auch in der Agrarpolitik mehr Verantwortung hinsichtlich der (dezentralen) Besiedlung zu übernehmen und würden diesbezüglich über einen gewissen Spielraum verfügen.

5.4 Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)

Der Bundesrat veröffentlichte im Jahr 2004 einen Bericht über die "Grundversorgung in der Infrastruktur" (Schweizerischer Bundesrat 2004). In diesem Bericht, der auf eine im Jahr 2000 von beiden Räten verabschiedete Motion (00.3215) zurückgeht, definiert der Bundesrat den flächendeckenden Service public und präsentiert eine Gesamtschau der heutigen Situation und der zukünftigen Herausforderungen in der Grundversorgung. "Gemäss Definition des Bundesrates umfasst der Service public eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern

und -dienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen" (Schweizerischer Bundesrat 2004: 10). Zu beachten ist, dass der Bund nur in den Bereichen Post, Telekommunikation, elektronische Medien (Radio und Fernsehen) sowie öffentlicher Verkehr (s. Kap. 5.1) federführend ist⁴¹. Für die anderen Politikfelder wie z. B. Bildung und Gesundheit sind die Kantone und Gemeinden zuständig.

Die zukünftige Entwicklung des Service public bewegt sich im Spannungsfeld zwischen einer flächendeckenden und zugleich qualitativ hochstehenden Grundversorgung und einer für die Kundschaft und den Staat möglichst kostengünstigen Leistungserbringung. Politisch umstritten ist insbesondere die Frage, wie viel Wettbewerb in den einzelnen Sektoren der Grundversorgung sinnvoll und nötig ist. Vertreter ländlicher Regionen befürchten, dass mehr Wettbewerb negative Auswirkungen auf die Versorgung in den Randregionen hätte, so z. B. bei den Dienstleistungen der Post. Gerade die Grundversorgung mit Dienstleistungen der Post ist aber gesetzlich umfassend geregelt. So ist die Post gemäss Art. 2 PG (s. Anhang) verpflichtet, landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben und sicherzustellen, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind.

Wie aus der Definition des Bundesrats hervorgeht, handelt es sich beim Service public um eine politisch zu definierende Grösse. Damit entscheidet in erster Linie das Parlament über die zukünftige Ausgestaltung der Grundversorgung. Aufgrund der Übervertretung der ländlichen Regionen im Ständerat stehen die Chancen gut, dass der Service public auch in dünn besiedelten Gebieten in guter Qualität aufrechterhalten bleibt.

5.5 Potenzialarme Räume Graubünden

5.5.1 Hintergründe zum Projekt Potenzialarme Räume Graubünden

Der Kanton Graubünden setzt sich zusammen mit dem Kanton Uri im Rahmen eines Pilotprojekts zur Neuen Regionalpolitik mit der Thematik der sogenannten potenzialarmen Räume auseinander (s. dazu auch Kap. 5.2). Auslöser für das Interesse des Kantons Graubünden an diesem Projekt dürfte das umfassende Sparprogramm Graubündens aus dem Jahre 2003 gewesen sein. Massnahme 206 lautete: "Ziel der dezentralen Besiedlung neu definieren. Auf Grund einer Analyse der finanziellen Konsequenzen (Beiträge und Auswirkungen) der derzeitigen Besiedlung sollen Sparmassnahmen entwickelt und das Ziel der dezentralen Besiedlung relativiert werden" (Regierung des Kantons Graubünden 2003: 141). Überdies stellt das aktuelle Wirtschaftsleitbild des Kantons Graubünden die Frage, wie viel die dezentrale Besiedlung kosten darf

_

⁴¹ Siehe dazu Art. 92 BV, Art. 93 BV, Art. 1 PG, Art. 2 PG, Art. 1 FMG sowie Art. 51 EBG im Anhang.

(Wirtschaftsforum Graubünden/AWT 2004: 9). "Stossrichtung 3" will öffentliche Investitionen nach volkswirtschaftlichem Nutzen priorisieren (ebd.: 41).

Im Zentrum des Projekts stehen folgende drei Fragestellungen (Cavelti/Kopainsky 2006: 2):

- 1. Was sind "potenzialarme Räume"?
- 2. Wo sind "potenzialarme Räume"?
- 3. Wie ist mit "potenzialarmen Räumen" umzugehen?

Die Frage nach dem Umgang mit potenzialarmen Räumen kann als eigentlichen Kerninhalt des Projekts bezeichnet werden.

5.5.2 Definition und Lokalisierung von potenzialarmen Räumen

Potenzialarme Räume werden folgendermassen definiert (Frage 1): "Potenzialarme Räume sind geographisch-topographisch abgrenzbare Räume, in denen es Gemeinden gibt, deren mittelbis längerfristige (Über-)Lebensfähigkeit gefährdet ist. [Sie] zeichnen sich dadurch aus, dass sich mehrere Prozesse zu einer "Abwärtsspirale" kumulieren" (ebd.: 4). Insbesondere sind dies:

- eine negative Beschäftigungs- und Wertschöpfungsentwicklung,
- eine ungünstige Entwicklung der Altersstruktur bzw. Abwanderung,
- ein Abbau der Grundversorgungsleistungen sowie
- ungünstige Finanzkennzahlen.

Weil dadurch mittel- bis langfristig "eine weitere Abwanderung bis hin zu einer weitgehenden Entsiedelung zu erwarten" (ebd.) ist, ist mit diesem Projekt direkt und konkret auch die Thematik der dezentralen Besiedlung einbezogen.

Zur Lokalisierung der potenzialarmen Räume (Frage 2) wurde in einem mehrstufigen Verfahren die Auswertung statistischer Daten mit Expertenwissen kombiniert⁴². Abb. 5-5 zeigt die Beurteilung der Gemeinden und die daraus abgeleiteten potenzialarmen Räume 1. und 2. Priorität.

5.5.3 Umgang mit potenzialarmen Räumen

Zur Frage des Umgangs mit potenzialarmen Räumen (Frage 3) zeigen Cavelti und Kopainsky (2007: 9) in methodischer Hinsicht auf, welche grundsätzlichen Entwicklungsmuster für potenzialarme Räume in Frage kommen, welche Faktoren bestimmen, welches das realistische Entwicklungsziel für einen bestimmten potenzialarmen Raum ist und wer den Entscheid über das konkrete Entwicklungsziel für einen potenzialarmen Raum fällt.

⁴² Weiterführende Informationen zur Methode der Lokalisierung potenzialarmer Räume finden sich in Cavelti/Kopainsky (2006): 6-11.

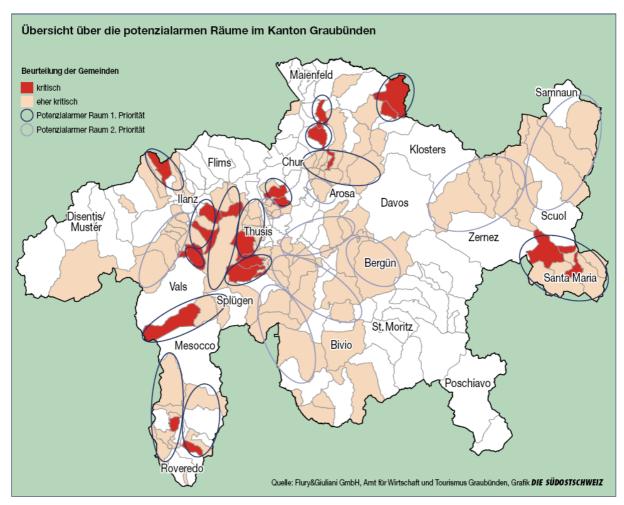


Abb. 5-5: Potenzialarme Räume im Kanton Graubünden (Quelle: Bärtsch 2006: 8).

Bezüglich der Entwicklungsmuster für potenzialarme Räume wird zwischen "spürbarem Wachstum", "nachhaltiger Erholung" und "weiterer Schrumpfung oder Neuausrichtung" unterschieden (Cavelti/Kopainsky 2007: 9-11). Im Gegensatz zu den ersten beiden Entwicklungsmustern soll im letztgenannten die drehende Abwärtsspirale nicht mehr gestoppt werden (ebd.: 11).

Der entscheidende Faktor zur Bestimmung des Entwicklungsmusters ist gemäss Cavelti und Kopainsky (2007: 11) die Frage, ob genügend regionale und lokale Kapazitäten vorhanden sind, um einen Trendstopp oder eine Trendumkehr einleiten zu können. Die Akteurbasis, die entwicklungsrelevante Potenziale in Umsätze und Einkommen umzusetzen vermag, stehe im Zentrum (ebd.: 8). Würden potenzialarme Räume über ein ausreichendes Akteurpotenzial verfügen, so erscheine ein Erholungs- oder Wachstumsmuster als realistisch. Sei dies nicht der Fall, so dürfte lediglich ein Schrumpfungs- bzw. Neuausrichtungsmuster verbleiben (ebd.: 12). Die Beantwortung der Frage des realistischen Entwicklungsmusters könne daher nur über Erfahrungswerte, die massgeblich von der (Selbst-)Einschätzung der Region mitbestimmt werden, vorgenommen werden (ebd.).

Wer ist nun zum Entscheid über die zukünftige Entwicklung eines potenzialarmen Raums befugt und fähig? Cavelti und Kopainsky (2007: 15) kommen zum Schluss, dass der Entscheid, ob einem

potenzialarmen Raum ein Erholungs- oder Wachstumspfad zugetraut wird oder eher das Entwicklungsmuster einer Schrumpfung in Betracht gezogen werden muss, ein gemeinsamer Entscheid von Region (in der die Gemeinden vertreten sind), Kanton und Bund sein muss. Der Kanton sei dabei die massgebliche Triebfeder, da er über die wesentlichen Instrumente verfügt, um die Entwicklungsrichtung beeinflussen zu können (Cavelti/Kopainsky 2007: 12f)⁴³. Gleichzeitig hat der Kanton hinsichtlich Bundespolitiken – auch aufgrund der NFA (s. Kap. 5.1) – einen relativ grossen Spielraum. Region und Gemeinden seien wichtige Mitbestimmungspartner, während dem Bund ein Vetorecht zukomme, sofern Bundesziele betroffen sind (ebd.: 15).

Aus der Kombination der Entwicklungsmuster (s. oben) mit drei möglichen Grundhaltungen gegenüber potenzialarmen Räumen leiten Cavelti und Kopainsky (2007: 16f) sechs Strategieoptionen bezüglich des Umgangs mit potenzialarmen Räumen ab (s. Tab. 5-2).

	Grundhaltungen		
	Gleichbehandlung ⁴⁴	Koordinierte Ent- wicklung	Nutzung neuer Potenziale
Schrumpfen	Reguläre Förderung	Begleitung des	Entstehung neuer
Inwertsetzungs-	gemäss NRP	Schrumpfprozesses	Potenziale
Kapazitäten			
fehlen			
Erholen/Wachsen	Reguläre Förderung	Innovationsorientierte	Schaffung neuer
Inwertsetzungs-	gemäss NRP	Standortentwicklung	Potenziale
Kapazitäten			
vorhanden			
	Orientierung an neuen Potenzialen und Instrumenten,		
	Orientierung an bestehenden politische Innovation		
	Potenzialen, Instrumenten und politischer Praxis		KİS

Tab. 5-2: Entwicklungsstrategien für potenzialarme Räume (Quelle: Cavelti/Kopainsky 2007: 17, vereinfacht).

Bezüglich der Strategieoptionen zum Entwicklungsmuster Schrumpfen kommt der Bericht zum Schluss, dass eine aktive Rückzugsstrategie (Entstehung neuer Potenziale, s. Tab. 5-2) in erster Linie aus politischen Gründen wenig realistisch erscheint (ebd.: 36). Somit bleibt die Wahl zwischen einer vorwiegend passiven Haltung (Reguläre Förderung gemäss NRP, s. Tab. 5-2) und einer Strategieoption, welche die aktive Begleitung eines ohnehin ablaufenden Prozesses beinhaltet (ebd.). Wesentliche Instrumente für die Verfolgung dieser Strategie (Begleitung des Schrumpfprozesses) seien bereits vorhanden und müssten lediglich zielgerichtet angewendet

Dies sind z. B.: Landwirtschaftspolitik (Strukturverbesserungsmassnahmen und ökologisch orientierte Direktzahlungen), künftige Bündner NFA, kantonale Richtplanung, Schulwesen (Bau und Betrieb von Schulanlagen, Bestimmung der min./max. Klassengrössen, Höhe der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden), öffentlicher Verkehr (s. Kap. 5.1), Erschliessung der Gemeinden durch Kantonsstrassen und deren Unterhalt (ebd.: 12f).
 Die Haltung "Gleichbehandlung" bedeutet, dass keine speziellen Massnahmen für potenzialarme Räume definiert und ergriffen werden (Cavelti und Kopainsky 2007: 21). Sie entspricht weitgehend dem bisherigen Umgang mit potenzialarmen Räumen. Dieser Ansatz sei gemäss den Autoren nicht zukunftsgerichtet und infolge tendenziell unkontrollierten Handelns mit Kosten verbunden (ebd.: 36).

werden (Cavelti/Kopainsky 2007: 36). Letztlich stehe aber auch bei einem Schrumpfungsmuster die Stärkung der Region als Ganzes im Vordergrund (ebd.: 18). Längerfristig werden sowohl durch den Verzicht auf eine spezifische Förderung von potenzialarmen Räumen wie auch einen begleiteten Schrumpfprozess oder einen integralen Rückzug nicht mehr besiedelte Wildnisgebiete entstehen, die neue Potenziale für spätere Generationen bieten können (ebd.: 36).

Gemäss Cavelti und Kopainsky (2007: 60) konnte die Frage nach dem Umgang mit potenzialarmen Räumen bisher lediglich als Planspiel mit einem praktischen Bezug bearbeitet werden. Der Umsetzungstest anhand konkreter Fallbeispiele war noch nicht möglich. Das Interesse der in der Arbeitsgruppe beteiligten Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen und Bundespolitiken sei jedoch gross, die erarbeiteten Grundlagen anhand konkreter Modellfälle umzusetzen und zu verfeinern (ebd.). Es wird daher vorgeschlagen, je einen Modellfall für eine "innovationsorientierte Standortentwicklung" und für eine "Begleitung des Schrumpfprozesses" praktisch umzusetzen. Diesbezüglich sind jedoch zum heutigen Zeitpunkt noch viele Fragen offen.

5.5.4 Synthese

Bezüglich des Umgangs mit potenzialarmen Räumen soll somit neu ein möglichst zielgerichteter und damit effizienter Einsatz öffentlicher Mittel im Vordergrund stehen. Auch ein begleiteter Schrumpfprozess wird bei einer ungenügenden Akteurbasis explizit ins Auge gefasst. Wie die Studie gezeigt hat, ist das Instrumentenset, um erwünschte Entwicklungen einleiten zu können, zumindest im Kanton Graubünden, vorhanden. Dabei kann es notwendig werden, potenzialarme Räume gegenüber anderen entweder zu bevorzugen oder einzuschränken. Diese bewusste Ungleichbehandlung ist grundsätzlich möglich, stösst aber dort an Grenzen, wo sie das Rechtsgleichheitsgebot verletzt (ebd.: 35).

Nun bleibt es abzuwarten, wie sich die gewonnenen Erkenntnisse in der Praxis bewähren. Ob der Härtetest am konkreten Modellfall in den Kantonen Graubünden und Uri gelingt, werden die nächsten Monate und Jahre zeigen. Sie werden hinsichtlich der Thematik der dezentralen Besiedlung von grossem Interesse sein. Bezüglich der Auswirkungen des veränderten Umgangs mit potenzialarmen Räumen im Kanton Graubünden ist zu vermuten, dass mittel- bis langfristig sich in einzelnen kleineren Gebieten der Prozess der Entleerung beschleunigt. Es dürfte sich dabei aber nur um die Peripherie der Peripherie handeln. Demgegenüber dürften Gebiete mit einer genügend grossen Akteurbasis wie z. B. regionale Kleinzentren überdurchschnittlich wachsen.

Der Bund möchte die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse zu potenzialarmen Räumen auf andere Kantone übertragen (s. Kap. 5.2). Die Verantwortung liegt jedoch diesbezüglich bei den Kantonen. Sie entscheiden, ob und wie sie die Problematik potenzialarmer Räume angehen wollen. Gemäss Annette Christeller (Interview vom 14.09.2007) des Ressorts Regional- und Raumordnungspolitik im SECO ist in verschiedenen Kantonen zumindest das Problembewusst-

sein bezüglich potenzialarmer Räume mittlerweile geschärfter. Es ist daher anzunehmen, dass sich mittel- bis langfristig weitere Kantone dieser Thematik annehmen werden, allerdings jeweils auf ihre Verhältnisse angepasst.

Exkurs: Bündner NFA und Gemeindestrukturreformen

Für die weitere Entwicklung der potenzialarmen Räume in Graubünden sind auch die Bündner NFA, welche auf den 1. Januar 2010 umgesetzt werden soll, und die Gemeindereformpolitik von gewisser Bedeutung. Mit der Bündner NFA wird der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden erhöht, indem sie aus dem Finanzausgleich mehr zweckfreie Mittel erhalten werden und mehr Aufgaben in alleiniger Verantwortung zu übernehmen haben (Aufgabenentflechtung) (Amt für Gemeinden 2007: 7). So sollen z. B. für den Bereich der Volksschule (bis und mit 8. Klasse) nur noch die Gemeinden zuständig sein (ebd.)⁴⁵.

Im Kanton Graubünden werden schon heute Gemeindefusionsprozesse finanziell und personell unterstützt (ebd.: 8). Nach dem Willen der Bündner Regierung sollen grössere Gebietsreformen wie Zusammenschlüsse zu einer Talgemeinde, aber auch der Zusammenschluss kleiner, schwacher Gemeinden mit starken, leistungsfähigen Partnern besonders stark gefördert werden (Bündner Regierung 2006: 1055). Gemeindefusionen sind demnach insbesondere auch in potenzialarmen Räumen zu erwarten.

Die Stärkung der Gemeindeautonomie durch den erhöhten finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden und die Aufgabenentflechtung dürfte dazu beitragen, dass der Einsatz öffentlicher Mittel vermehrt nach ökonomischen Gesichtspunkten erfolgt. Im Verbund mit den zu erwartenden grösseren Gebietseinheiten ist zu vermuten, dass zumindest in potenzialarmen Räumen innerhalb der Gemeinden ein gewisser Konzentrationsprozess stattfinden wird.

_

⁴⁵ Weiterführende Informationen zur Bündner NFA finden sich unter www.afg.gr.ch.

5.6 Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass verschiedene, bezüglich der dezentralen Besiedlung besonders wichtige Politikbereiche im Umbruch sind⁴⁶. Mit der NFA und der Neuen Regionalpolitik wird die Selbstverantwortung der Kantone und Regionen erhöht. Die Kantone erhalten einen grösseren (finanziellen und politischen) Handlungsspielraum und können dadurch vermehrt ihre eigenen Prioritäten setzen. Mit der Neuen Regionalpolitik wurde – vereinfacht gesagt – der Wechsel von einer ausgleichsorientierten Infrastrukturpolitik hin zu einer effizienz- und innovationsorientierten Wachstumspolitik vollzogen. Die Regionalpolitik zieht sich infolgedessen aus abgelegenen, schlecht erreichbaren Gebieten, die nicht über die kritische Masse für eine Innovationsstrategie des Bundes verfügen, zurück und wirkt damit im Berggebiet nicht mehr flächendeckend. Neu sind die Kantone für ihre potenzialarmen Räume verantwortlich.

Die weitaus wichtigste Politik hinsichtlich des Erhalts der dezentralen Besiedlung dürfte nach wie vor die Agrarpolitik sein, da Gebiete, in denen der Erhalt der Besiedlung in Frage gestellt ist, in der Regel wirtschaftlich stark vom ersten Sektor abhängig sind (s. dazu auch Cavelti/Kopainsky 2007: 30f). Die Agrarpolitik ist im Gegensatz zu den meisten anderen Politikbereichen, die für den Erhalt der dezentralen Besiedlung von Bedeutung sind, (noch) beinahe ausschliesslich Sache des Bundes. Es ist jedoch zu erwarten, dass mittelfristig die Kantone auch in der Agrarpolitik bezüglich des Ziels der dezentralen Besiedlung mehr Verantwortung zu übernehmen haben. Diese Regionalisierung ist zu empfehlen, da die Agrarpolitik im Gegensatz zu anderen bezüglich der dezentralen Besiedlung wichtigen Bundespolitiken (Regional-, Verkehrspolitik, Raumplanung) auf sehr kleinräumiger Ebene wirkt (v. a. Stufe Betrieb), was eine konsistente Bundespolitik hinsichtlich des Ziels der dezentralen Besiedlung erschwert. Eine diesbezügliche Regionalisierung der Agrarpolitik dürfte damit die Koordination zwischen Bund und Kantonen in der Frage der dezentralen Besiedlung vereinfachen.

Ein Vergleich zwischen der Agrar- und Regionalpolitik legt den Schluss nahe, dass in diesen Politiken ungleiche Verständnisse von dezentraler Besiedlung vorhanden sind. Während die Regionalpolitik im Sinne einer dezentralen Konzentration insbesondere die regionalen Klein- und Mittelzentren in den ländlichen Regionen fördern will und sich aus potenzialarmen Räumen tendenziell zurückzieht, wirkt die Agrarpolitik mittels der landwirtschaftlichen Direktzahlungen zugunsten der Betriebe flächendeckend im ganzen Berggebiet. Auch die verschiedenen agrarpolitischen Instrumente im Bereich der ländlichen Entwicklung haben mindestens teilweise einen sehr kleinräumigen Fokus (v. a. Dorf-, Gemeindeebene). Allgemein fällt jedoch auf, dass die Frage der (dezentralen) Besiedlung weder in der Agrar-, noch in der Regionalpolitik explizit behandelt wird. Welche Verständnisse von dezentraler Besiedlung in diesen beiden Politiken

⁴⁶ Ob es in diesem Zusammenhang angezeigt ist, von einem Paradigmenwechsel in der Politik zu sprechen (vgl. Diener et al. 2006: 220), sei dahingestellt.

vorhanden sind oder ihnen gar zugrunde liegen, sollen die entsprechenden Interviewergebnisse zeigen (s. Kap. 6.5.4).

Die zukünftige Entwicklung der dezentralen Besiedlung hängt heute aufgrund der konzeptuellen Wende in der Regionalpolitik und der NFA im Verbund mit revidierten Sektoralpolitiken weitgehend von den Kantonen ab. Gemäss Schuler, Perlik und Pasche (2004: 104) ist anzunehmen, dass die Kantone die ihnen neu übertragenen Bereiche in einer etwas freieren Weise realisieren werden als bisher, und dass dadurch gewisse räumliche Differenzierungen entstehen. Von der Vorstellung einer kohärenten (Siedlungs-)Entwicklung im Berggebiet der Schweiz ist daher Abstand zu nehmen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Verankerung der dezentralen Besiedlung in der Bundesverfassung grundsätzlich überhaupt noch Sinn macht.

Die Analyse der Politiken hat gezeigt, dass im peripheren ländlichen Raum in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nur schon auf politischer Ebene grosse Veränderungen zu erwarten sind. Gleichzeitig wird gemäss Messerli (2007: 83) erkennbar, dass bisher graduell verlaufene Veränderungen an einen Punkt gelangen, wo sie – wirtschaftlich, demografisch und klimatisch – prinzipiell neue Situationen schaffen, sodass bewährtes Verhalten grundsätzlich hinterfragt werden muss. Damit erweist sich die flächendeckende Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung als Leitvorstellung, die sich nicht mehr umfassend erhalten lässt. Die Thematik der dezentralen Besiedlung wird damit auf absehbare Zeit aktuell bleiben.

6. Verständnisse von dezentraler Besiedlung – Ergebnisse aus den Experteninterviews

Im folgenden empirischen Teil der Arbeit geht es um die Erhebung der aktuellen Verständnisse von dezentraler Besiedlung und der verschiedenen Argumentationslinien. Dazu wurden teilstrukturierte, leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt (zur Methode s. Kap. 2.5.3).

Das vorliegende Kapitel ist gemäss Abbildung 6-1 strukturiert. Zuerst wird aufgezeigt, wann und wo aus Sicht der interviewten Expertinnen und Experten die dezentrale Besiedlung gefährdet ist (Kap. 6.2 und 6.3). Dann werden in Kapitel 6.4 die Argumente für und gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung besprochen, um schlussendlich die verschiedenen Verständnisse von dezentraler Besiedlung darzustellen und zu diskutieren (Kap. 6.5). Zuerst wird jedoch in Kapitel 6.1 die konkrete Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner erläutert.

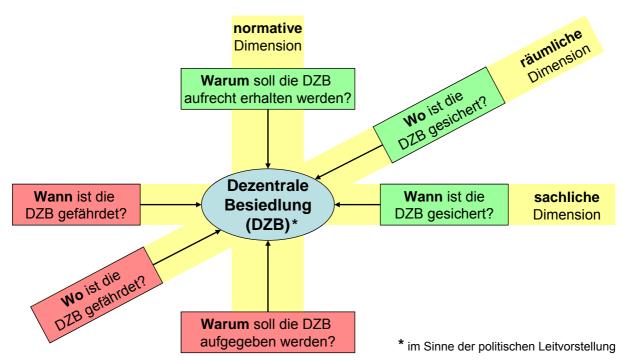


Abb. 6-1: Dimensionen der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung (Quelle: eigene Darstellung).

6.1 Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner

In Kapitel 2.5.3 wurden die relevanten Institutionen und Personengruppen für die Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner hergeleitet. Sie werden nachfolgend nochmals aufgeführt:

1.	Verwaltung	4 Personen
	- Bundesverwaltung	(je 1 Person)
	- Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)	
	- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Ressort Regional- und Raumordnungspolitik	
	- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)	
	- Verwaltung des Kantons Graubünden	
	- Amt für Wirtschaft und Tourismus	
2.	Bundesparlament	3 Personen
	- Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus ländlichen Kantonen	
3.	Nichtregierungsorganisationen	2 Personen
	- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)	
	- Stiftung Landschaftsschutz	
4.	Wissenschaft	1 Person
	 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit langjähriger (Forschungs-) Erfahrung im Bereich Regionalprobleme im ländlichen Raum der Schweiz 	

Im Folgenden wird dargelegt, aufgrund welcher Arbeitsgebiete und Funktionen die Expertinnen und Experten aus den aufgelisteten Institutionen und Personengruppen ausgewählt wurden (s. auch Tab. 6-1). Aus dem Bundesamt für Landwirtschaft wurde Christoph Böbner, Vizedirektor und Vorsteher der Hauptabteilung "Direktzahlungen und Strukturen", interviewt. C. Böbner ist verantwortlich für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, in welcher die dezentrale Besiedlung ein aktuelles Thema ist (s. dazu Kap. 5.3). Aus dem Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des SECO wurde Annette Christeller interviewt. Sie ist Vertreterin des SECO im Bundesnetzwerk Ländlicher Raum⁴⁷ und ist im Projekt Potenzialarme Räume involviert (s. dazu Kap. 5.5). Aus dem ARE wurde Toni Brauchle, Leiter der Politik des ländlichen Raums und des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum, als Experten ausgewählt. Aus dem Kanton Graubünden wurde aus dem Amt für Wirtschaft und Tourismus Michael Caflisch interviewt. Er ist Co-Leiter des Projekts Potenzialarme Räume Graubünden.

Zur Auswahl der Politikerinnen und Politiker wurden neben den Interessenbindungen und den Kommissionsmitgliedschaften zusätzlich die Voten im Parlament der vergangenen Legislatur, welche über die amtlichen Bulletins im Internet verfügbar sind, herangezogen, um aus diesen auf die vorhandenen Sachkenntnisse hinsichtlich der Thematik der dezentralen Besiedlung zu

¹

⁴⁷ Zum Bundesnetzwerk Ländlicher Raum gehören Vertreter des ARE, BLW, BAFU und SECO. Es wurde Ende 2002 gegründet und bezweckt eine verbesserte Koordination der raumrelevanten Bundespolitiken im ländlichen Raum.

schliessen. Zwei der drei ausgewählten Parlamentarierinnen und Parlamentarier stammen aus dem Kanton Graubünden. Sie beschäftigen sich aufgrund ihrer Interessenbindungen intensiv mit der Thematik der dezentralen Besiedlung. Als dritte Person aus der Politik wurde Hildegard Fässler, SP-Nationalrätin aus dem Kanton St. Gallen und Präsidentin der u. a. für Agrar- und Regionalpolitik zuständigen Kommission für Wirtschaft und Abgaben, interviewt.

Als Vertreter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB und der Stiftung Landschaftsschutz wurden Thomas Egger (Direktor) und Raimund Rodewald (Geschäftsleiter) interviewt.

Name	Funktion(en) und institutionelle Einbindungen
Böbner, Christoph	- Vizedirektor BLW
	- Leiter der Hauptabteilung Direktzahlungen und Strukturen
Brauchle, Toni	- Leiter der Politik des ländlichen Raumes im ARE
	- Leiter des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum
	- Stabsstelle Forschung
Caflisch, Michael	- Amt für Wirtschaft und Tourismus, Kt. GR
	- Co-Leiter des Projekts Potenzialarme Räume GR
Christeller, Annette	- Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Ressort Regional- und Raumord- nungspolitik des SECO
	- Vertreterin des SECO im Bundesnetzwerk ländlicher Raum
Egger, Thomas	- Direktor der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB
Fässler, Hildegard	- SP-Nationalrätin Kt. SG
	- Präsidentin der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)
Frey, René	- Prof. em. für Nationalökonomie, Universität Basel (u. a. Forschung im NFP 5 Regionalprobleme)
	- Präsident des Rats für Raumordnung (2004-2007)
	- Mitbegründer des Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA)
Hassler, Hansjörg	- SVP-Nationalrat Kt. GR
	- Landwirt
	- Präsident des Bündner Bauernverbandes
	- Vorstandsmitglied des Schweizerischen Bauernverbandes
	- Präsident des Schweizerischen Alpwirtschaftlichen Verbands
Maissen, Theo	- CVP-Ständerat Kt. GR
	- Präsident der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB
Rodewald, Raimund	- Geschäftsleiter Stiftung Landschaftsschutz

Tab. 6-1: Interviewte Personen und deren institutionelle Einbindung.

Aus der Wissenschaft wurde René Frey, bis 2007 Präsident des Rats für Raumordnung, ausgewählt. R. Frey bringt sich regelmässig mit kritischen Beiträgen in die Debatte um die dezentrale Besiedlung ein und kennt die Thematik u. a. aus dem Nationalen Forschungsprogramm 5 Regionalprobleme in der Schweiz seit langem ausgezeichnet.

In der Auswahl der Expertinnen und Experten dürfte damit die gegenüber der dezentralen Besiedlung positiv eingestellte Bevölkerung übervertreten sein. Gründe dafür wurden in Kapitel 2.5.3 dargelegt.

6.2 Wann ist die dezentrale Besiedlung gefährdet?

Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden gefragt, nach welchen Kriterien sie beurteilen, ob die dezentrale Besiedlung gefährdet ist oder nicht (vgl. Abb. 6-1). Dazu wurde eine Kriterienliste erarbeitet, welche 8 Hauptkriterien beinhaltet (s. Tab. 6-2 und Anhang). Die Expertinnen und Experten hatten die einzelnen Kriterien auf einer vierstufigen Skala nach der Wichtigkeit zu beurteilen⁴⁸.

Die Kriterien in Tabelle 6-2 sind nach der Wichtigkeit geordnet. Dazu wurden der vierstufigen ordinalen Skala die Zahlen +2 (wichtig), +1 (eher wichtig), -1 (eher unwichtig) und -2 (unwichtig) zugeordnet und mit der Anzahl Nennungen multipliziert, sodass zu jedem Kriterium ein Wert resultiert, der jeweils in eckigen Klammern angegeben ist. Durch die Zuordnung der Zahlen wird die Ordinalskala zu einer Intervallskala, was streng genommen nicht zulässig ist. Die erstellte Rangordnung der Kriterien und insbesondere die berechneten Werte sollten daher nicht übergewichtet werden.

Gemäss oben beschriebener Berechnung wurden die *demographischen Faktoren* als wichtigstes Kriterium eingestuft, was nicht weiter erstaunt, da Demographie auch als Synonym für Besiedlung verwendet werden kann.

Im Durchschnitt als beinahe ebenso wichtig werden die ökonomischen Faktoren beurteilt. Für drei Interviewpartnerinnen und -partner ist die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die Anzahl und Attraktivität der Arbeitsplätze in Pendlerdistanz, z. B. im Sinne einer dezentralen Konzentration in einem Regionalzentrum, sogar entscheidend für die Beurteilung, ob die dezentrale Besiedlung gefährdet ist oder nicht. Ein Arbeitsplatzverlust in der Region könne zu Abwanderung führen, so die Argumentation, was Kaufkrafteinbussen vor Ort bewirkt, worunter das lokale Gewerbe leidet, sodass es letztlich zu einem Abbau des Service public kommen kann. Diese Negativspirale sei wesentlich durch die ökonomischen Faktoren getrieben, wohingegen die

_

⁴⁸ Die jeweiligen Unterkriterien (s. Tab. 6-2) wurden nur von einer Minderheit der Interviewpartnerinnen und -partner beurteilt, weshalb nur die Hauptkriterien ausgewertet werden.

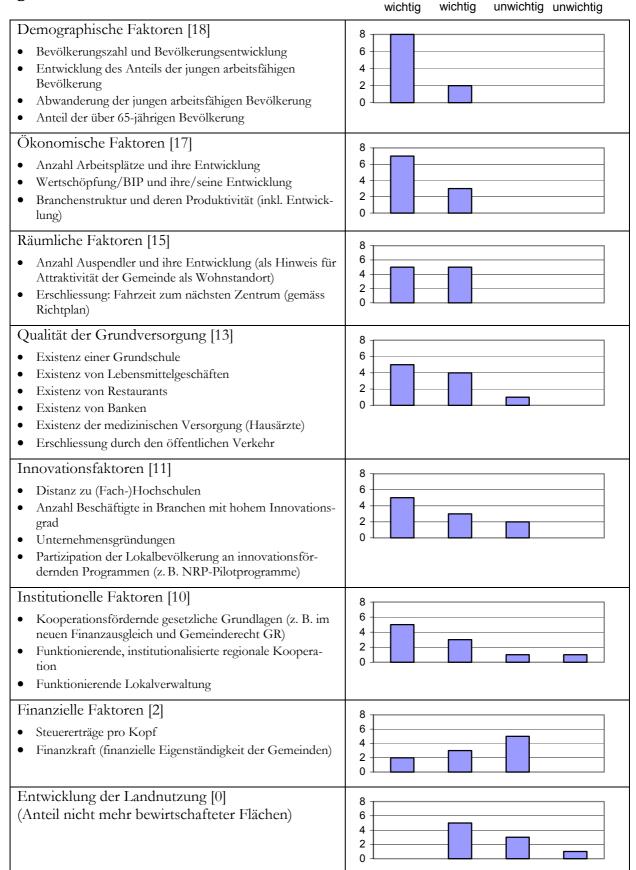
Qualität der Grundversorgung meistens nicht der Auslöser sei. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner sehen eine Gefährdung der dezentralen Besiedlung insbesondere in den Regionen, in welchen die Landwirtschaft nach wie vor sehr dominant ist und gleichzeitig der Tourismus und weitere Wirtschaftszweige ausserhalb der Landwirtschaft kaum vorhanden sind.

Die *Qualität des Service public* auf kleinräumiger Ebene wird von einigen Interviewpartnerinnen und -partnern (4) aufgrund der heutigen Pendelmöglichkeiten nur als "eher wichtig" eingestuft, wohingegen auf der regionalen Ebene eine qualitativ hochstehende Grundversorgung wiederum wichtig sei. Interessanterweise gewichten die Politikerinnen und Politiker dieses Kriterium überdurchschnittlich hoch, was damit erklärbar sein dürfte, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier über politische Entscheidungen zur Grundversorgung die dezentrale Besiedlung zumindest indirekt beeinflussen können.

Bezüglich der *Innovationsfaktoren* ist der Vertreter des ARE überzeugt, dass die Idee der Innovation als Grundlage für den Erhalt der Besiedlung in gefährdeten Gebieten zu kurz greift und nichts nützt, weil die dafür notwendigen Voraussetzungen nicht vorhanden sind. Demgegen- über glaubt der Vertreter des Amts für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden, dass in peripheren Räumen die Leute nicht weniger innovativ sind als beispielsweise in städtischen Gebieten. Die Vertreterin des SECO findet wiederum, dass Innovations- und institutionelle Faktoren eigentlich wichtig wären, diese aber in dezentral besiedelten Gebieten bisher sträflich vernachlässigt werden.

Die Entwicklung der Landnutzung wurde gegenüber den anderen Kriterien zur Beurteilung der Gefährdung der dezentralen Besiedlung als am wenigsten wichtig eingestuft. Diese sei quasi die Folge des vorher ablaufenden Prozesses. Demgegenüber nannte der Vertreter des BLW als zusätzliches wichtiges Kriterium dafür, ob die dezentrale Besiedlung gefährdet ist, den Erhalt der (Kultur-)Landschaft. Diese Position hebt sich eindeutig von den Aussagen der anderen Expertinnen und Experten ab. Offenbar spielt für das BLW im Zusammenhang mit der dezentralen Besiedlung auch der Erhalt und die Pflege der Kulturlandschaft eine grosse Rolle, was auf die enge Verflechtung dieser beiden multifunktionalen Leistungen hinweist (vgl. Kap. 5.3).

Wie wichtig sind die folgenden Kriterien zur Beurteilung, ob die "dezentrale Besiedlung" gefährdet ist oder nicht? eher eher



Tab. 6-2: Wichtigkeit der Kriterien zur Beurteilung der Gefährdung der dezentralen Besiedlung (in eckigen Klammern: berechnete Werte zur Erstellung der Rangordnung, s. Seite 87).

6.3 Wo ist die dezentrale Besiedlung gefährdet?

Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden gebeten, auf einer Schweizer Karte und einer Karte des Kantons Graubünden einzuzeichnen, wo aus ihrer Sicht die "dezentrale Besiedlung" gefährdet ist (s. Abb. 6-2 und 6-3 sowie Anhang). Die vorgelegten Karten beinhalteten ein Relief und wichtige Gewässer. Um die Expertinnen und Experten möglichst wenig zu beeinflussen, wurde bewusst auf weitere Elemente wie institutionelle Grenzen oder wichtige Ortschaften verzichtet (zur Methode s. Kap. 2.5.4). Nach Bedarf konnte zur besseren Orientierung auf eine Schweizer Landeskarte zurückgegriffen werden. Bei der Karte Graubünden wurden die Interviewpartnerinnen und -partner jeweils ersucht, im Vergleich zur Schweizer Karte die Gebiete detaillierter einzuzeichnen. Bei der Schweizer Karte zeichneten acht Personen die nach ihrer Ansicht bezüglich der dezentralen Besiedlung gefährdeten Gebiete ein. Bei der Karte Graubünden sollten nur jene etwas einzeichnen, die sich im Kanton relativ gut auskennen. Dies war bei sechs der zehn Expertinnen und Experten der Fall.

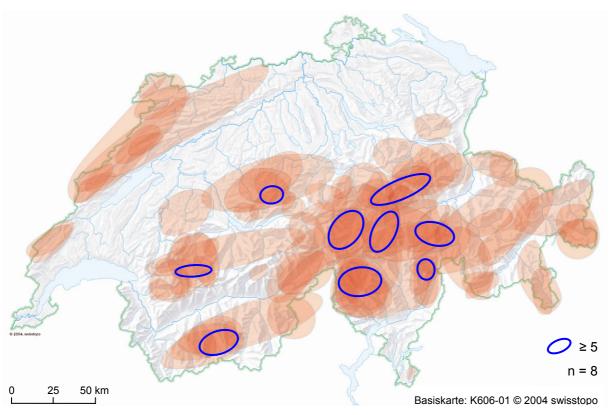


Abb. 6-2: Kognitive Karten von acht Interviewpartnerinnen und -partnern auf die Frage, wo die "dezentrale Besiedlung" in der Schweiz gefährdet ist (s. Anhang für grössere Abbildung).

Abb. 6-2 zeigt auf den ersten Blick ein ziemlich chaotisches Bild. Die eingezeichneten Gebiete decken beinahe das gesamte Berggebiet der Schweiz ab (Alpen und Jura). Die relativ schlechte Übereinstimmung zwischen den eingezeichneten Gebieten der einzelnen Expertinnen und Experten hängt einerseits mit der unterschiedlichen Genauigkeit zusammen. Andererseits muss festgehalten werden, dass die räumlichen Kenntnisse über die Gefährdung der dezentralen Besiedlung auch unter den interviewten Expertinnen und Experten ziemlich lückenhaft sind. Es

scheint, dass die Frage, wo die dezentrale Besiedlung gefährdet ist, generell nicht so einfach zu beantworten ist.

In welchen Gebieten wird die dezentrale Besiedlung von einer Mehrheit der Expertinnen und Experten (mindestens fünf) als gefährdet erachtet? Gemäss den blauen Ovalen in Abbildung 6-2 sind dies folgende Gebiete: hinteres Maggiatal, Glarner Hinterland, oberes Urner Reusstal, südöstliches Gebiet von Disentis, Gebiet Safien, hinteres Misox und Calancatal, Walliser Südtäler (Val d'Anniviers, Val d'Hérens), hinteres Simmental und Saanenland sowie das Gebiet westlich von Sörenberg. Zusammenfassend wird eine Gefährdung der dezentralen Besiedlung v. a. im erweiterten Gotthardraum wahrgenommen. Zu bemerken ist, dass die Interviewpartnerinnen und -partner alle aus der Deutschschweiz stammen, sodass davon ausgegangen werden muss, dass die französischsprachige Schweiz (inkl. Jura) nicht so gut abgebildet ist.

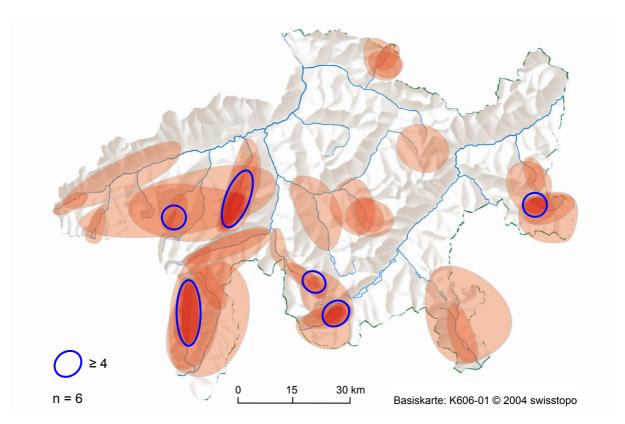


Abb. 6-3: Kognitive Karten von sechs Interviewpartnerinnen und -partnern auf die Frage, wo die "dezentrale Besiedlung" in Graubünden gefährdet ist (s. Anhang für grössere Abbildung).

Im Vergleich zur nationalen Karte zeigt die Karte von Graubünden ein eindeutigeres Bild der Gefährdung der dezentralen Besiedlung. Insgesamt werden als "Hotspots" der Gefährdung das hintere Lugnez, Calancatal, Safiental, hinteres Averstal, oberes Bergell sowie das Münstertal erachtet.

Im Hinblick auf das Verständnis von dezentraler Besiedlung von Interesse ist die Feststellung, dass praktisch alle Interviewpartnerinnen und -partner beim Einzeichnen der gefährdeten

Gebiete zwischen der Gefährdung der dezentralen Besiedlung und der Gefährdung der Besiedlung keinen Unterschied machen. Mit anderen Worten: Die Frage "wo ist die dezentrale Besiedlung gefährdet?" wird interpretiert als "wo ist die Besiedlung gefährdet?". Dazu folgende Interviewpassage:

Interviewer: "Ich bitte Sie auf dieser Karte einzuzeichnen, wo Sie glauben, dass die dezentrale Besiedlung gefährdet ist."

Interviewpartner (fragend): "Also wo die Abwanderung ein Problem darstellt, in anderen Worten."

Interviewer: "Ja, das ist eben die Frage. Es geht mir ja um den Begriff 'dezentrale Besiedlung'. Das hängt von Ihnen ab, wie Sie das verstehen."

 (\ldots) .

Interviewpartner: "Ich habe es jetzt so verstanden, wo sie gefährdet ist, wo also eine Tendenz besteht, dass die Leute wegziehen und die Dörfer wirtschaftlich, politisch, gesellschaftlich nicht lebensfähig sind. Und die Jungen wegziehen, wenn sie ihre individuellen Lebenschancen verwirklichen möchten. Und zurück bleiben die weniger Dynamischen, überspitzt formuliert."

Diese Nichtunterscheidung zwischen dezentraler Besiedlung und Besiedlung bedeutet allerdings nicht zwingend, dass die dezentrale Besiedlung aus Sicht der Expertinnen und Experten nur dann gewährleistet wäre, wenn die Besiedlung in ihrer heutigen Ausdehnung erhalten würde (vgl. Kap. 6.5.1). Jedoch scheint der Begriff der dezentralen Besiedlung nach wie vor sehr stark mit der heutigen Ausdehnung der Besiedlung in Verbindung gebracht zu werden. Dies zeigt sich auch in folgendem Zitat:

"Ich denke, dezentrale Besiedlung ist ein Begriff, der sich durch die Allgemeinheit oder das allgemeine Verständnis definiert. Und das geht schon bis dort, wo heute Leute noch wohnen, das heisst bis in den hintersten Krachen ausser dem Alpgebiet."

Wie in Kapitel 6.5.4.1 aufgezeigt wird, orientiert sich das BLW, welches als Urheber des Begriffs der dezentralen Besiedlung aufgefasst werden kann (vgl. Kap. 4.2), auch heute noch stark an diesem Verständnis.

6.4 Argumente für und gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung

Die Interviewpartner und -partnerinnen wurden des Weiteren nach der Begründung für bzw. gegen die Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung gefragt. Die grosse Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partner nannte primär Argumente für die Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung. Nur eine Person äusserte sich klar gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung. Dies erstaunt nicht, stehen doch viele interviewte Personen der bäuerlich-ländlichen

Schweiz nahe (vgl. Kap. 2.5.3) ⁴⁹. Nachfolgend werden zuerst die Argumente für den Erhalt der dezentralen Besiedlung analysiert, bevor in Kapitel 6.4.2 jene der Gegenseite dargelegt werden.

6.4.1 Warum soll die dezentrale Besiedlung aufrechterhalten werden?

Selbstverständnis und Image der Schweiz

Sechs von zehn Interviewpartnerinnen und -partnern bringen den Erhalt der dezentralen Besiedlung mit dem *Selbstverständnis* und dem (touristischen) *Image der Schweiz* in Verbindung. Unter diesem Selbstverständnis beziehungsweise Image werden allerdings sehr unterschiedliche Dinge verstanden: Zwei Personen meinen damit die Schweiz als Land der Berge und erwähnen dabei die grosse Bedeutung der dezentralen Besiedlung im Zusammenhang mit der Pflege der Kulturlandschaft für den Tourismus (s. unten). Eine Person findet, dass zum Selbstverständnis der Schweiz das (demokratische) Funktionieren in kleinen, überblickbaren Räumen gehöre. Und schliesslich hat für drei Personen das Selbstverständnis der Schweiz mit der Vielfalt der Lebensformen und – für eine Person – auch mit der Vielfalt der Kulturlandschaften zu tun. Dazu folgende zwei Zitate:

"Mit der Aufgabe der dezentralen Besiedlung … wäre eine Banalisierung der Kulturlandschaft verbunden. (…) Damit wäre auch das Selbstverständnis der Schweiz, als Land, das man liebt aufgrund des kulturellen Mix, gefährdet."

"Es gibt die urbane Lebensform und die Lebensform auf dem Land. Es gibt die Lebensform in den Alpen und die Lebensform im Jura. Wenn wir diese Lebensformen nicht mehr haben, dann ist die Schweiz für viele Leute – auch für die, die in der Stadt leben – nicht mehr das, was eigentlich diese Schweiz ausmacht."

Für jene drei Personen, welche das Selbstverständnis mit der Vielfalt der Lebensformen in Verbindung bringen, ist es generell wichtig, dass die *kulturelle* wie auch die *landschaftliche Vielfalt* im Sinne einer Kulturleistung erhalten werden. Diese seien nicht zuletzt auch für das *Wohlbefinden der Bevölkerung* von Bedeutung. Eine Person spricht zudem von einer *ethischen Verantwortung*, verschiedene Lebensformen zu erhalten.

"Es ist so ein bisschen wie pro specie rara, die z.B. alte Apfelsorten aufbewahrt; es ist ein Stück der Identität, die man auch so behalten kann, indem man sagt, auch diese Regionen sind uns wichtig und sind auch ein Teil der Schweiz."

In diesem Zusammenhang wurden von drei Personen auch *emotionale Aspekte* erwähnt. Der Erhalt der dezentralen Besiedlung sei wichtig, um "Heimatgefühle zu vermitteln, Identität zu stiften und der ganzen Gesellschaft Halt zu geben".

⁴⁹ Als der ländlich-bäuerlichen Schweiz nahe stehend werden Personen bezeichnet, die in Organisationen tätig sind, welche sich für die Interessen der Landwirtschaft und/oder des ländlichen Raumes einsetzen.

Pflege der Kulturlandschaft

Ein wichtiges Argument für den Erhalt der dezentralen Besiedlung, welches von neun von zehn Interviewpartnerinnen und -partnern explizit genannt wird, ist die *Pflege der Kulturlandschaft als Grundlage für Freizeit und Erholung* der Städter *und* für den *Tourismus* im Allgemeinen. Der Vertreter des BLW ist in diesem Zusammenhang überzeugt, dass sich eine attraktive Kulturlandschaft nur mit Landwirtschaftsbetrieben vor Ort erhalten lässt. Zwei Personen, die in dezentral besiedelten Gebieten wohnen, argumentieren, dass auch periphere ländliche Räume von Touristen und Erholungssuchenden sehr gesuchte Gebiete sind. Von zwei weiteren Personen wird diesbezüglich betont, dass in den Erholungsräumen Leben und Auskommen der einheimischen Bevölkerung unbedingt möglich sein sollte, weil Besiedlung und kulturelles Leben in diesen Gebieten Voraussetzungen für den Tourismus seien:

"Das sind dann wirklich gesuchte Gebiete, auch für die Touristen, für die Gäste, die in unsere Täler kommen. Die wollen auch, dass dort ein aktives Leben ist. Sie wollen auch mit der einheimischen Bevölkerung in Kontakt kommen. Die wollen das erleben. Wenn diese Bevölkerung nicht mehr dort ist, dann kann man auch keinen Tourismus mehr erhalten in diesem Gebiet, weil das ein totes Gebiet ist. Es lebt nicht mehr."

Der Vertreter des Amts für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden nennt als wichtigen Grund für die Pflege der Kulturlandschaft zusätzlich den *Schutz vor Naturgefahren*. Die Bewirtschaftung spiele daher vor allem auch in Transiträumen eine wichtige Rolle.

Ökonomische Argumente

Neben der Bedeutung der dezentralen Besiedlung für den Tourismus wurden weitere ökonomische Gründe für den Erhalt der dezentralen Besiedlung genannt. Fünf Interviewpartnerinnen und -partner argumentieren, dass durch den Erhalt der dezentralen Besiedlung die *Kosten der Enge in den Zentren* minimiert würden. Dabei geht es einerseits um finanzielle Kosten für Infrastrukturvorhaben, andererseits um Umweltbelastungen und Ressourcenübernutzungen in den Zentren. Ein Interviewpartner drückte dies folgendermassen aus:

"Wenn wir etwas im Berggebiet machen, ist das letztlich auch zum Vorteil der Zentren."

Zwei Personen finden es wichtig, dass auch im peripheren ländlichen Raum die Wirtschaft funktioniert und dass die vorhandenen Potentiale möglichst gut genutzt werden. Sie argumentieren, dass sich der Wirtschaftsstandort Schweiz als Ganzes besser und vielfältiger entwickeln könne, wenn auch in peripheren Räumen die wirtschaftlichen Potentiale genutzt werden.

Als weiteres Argument für den Erhalt der dezentralen Besiedlung wird von drei Personen der *Erhalt* des peripheren ländlichen Raumes *als Lebensraum* genannt. Es wird argumentiert, dass es in der dicht besiedelten Schweiz keinen Sinn mache Lebensraum aufzugeben, wenn andernorts ständig Bauland eingezont und die Landschaft verbaut werden müsse. Stattdessen sollten die beschränkten Raumressourcen für die Besiedlung möglichst gut genutzt werden:

"Sie können es mit einem Haus vergleichen. Das wäre das Gleiche, wie wenn Sie ein Haus haben mit drei Stöcken und sie könnten sich darauf verteilen. Und nachher gehen alle ins Parterre wohnen und die oberen zwei Wohnungen bleiben leer. Ist doch idiotisch, oder? Unten stehen sie einander auf den Füssen rum und oben können Mäuse herum laufen."

Zwei Personen machen auf den *Optionswert* peripherer Räume als zukünftigen Lebensraum aufmerksam. Ihnen geht es vor allem darum, das Potential zu erhalten, da aufgegebene Räume nur schwer wieder besiedelt werden könnten. Angesichts der unvorhersehbaren Entwicklung sei es auch wichtig, genügend Platz zum wohnen und leben zu haben.

Ökologisches Argument

Als weiteres Argument für die dezentrale Besiedlung nennen drei Personen den Erhalt der *Biodiversität* durch die extensive Bewirtschaftung von Wiesen und Weideflächen. Interessanterweise handelt es sich dabei um die interviewten Expertinnen und Experten aus der Bundesverwaltung.

Gesellschafts- und staatspolitische Argumente

Schliesslich erwähnen drei Personen im Zusammenhang mit der Begründung des Erhalts der dezentralen Besiedlung die notwendige *Solidarität* zwischen Stadt und Land. Es gehe darum, neben den Problemen der Zentren auch jene der peripheren Räume zu lösen.

"Wir geben sehr viel Geld dafür aus, um die räumlichen Probleme der Enge zu lösen. Und darum erwarten wir, dass man unsere Probleme der räumlichen Weite auch mithilft zu lösen."

Der Vertreter des BLW gibt zudem zu bedenken, dass eine Besiedlungsaufgabe mit einer verstärkten Bewirtschaftungsaufgabe einhergehen würde und sich daher auch zuungunsten der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln auswirken würde.

Zu guter Letzt wird von einer Person auch noch ein staatspolitisches Argument angeführt. Der föderalistische Bundesstaat mit seinen 26 Kantonen funktioniere nur mit *funktionierenden Gliedstaaten*. Dazu sei es notwendig, dass die dezentrale Besiedlung erhalten werde.

In Tabelle 6-3 werden die oben beschriebenen Argumente zusammenfassend aufgelistet.

Pflege des Selbstverständnis und touristischen Image der Schweiz (6):

- Erhalt der Vielfalt der Lebensformen (kulturelle Vielfalt) und der Kulturlandschaften (3)
 - → positive Auswirkungen auf Wohlbefinden der Bevölkerung
- Grundlage für Tourismus (s. unten) (2)
- "Funktionieren" in kleinen Räumen (1)

Pflege der Kulturlandschaft (9):

- Grundlage für Freizeit, Erholung und Tourismus (9)
- Schutz vor Naturgefahren durch Bewirtschaftung (1)

Ökonomische Argumente:

- Minimierung der Kosten der Enge in städtischen Zentren (5)
- Wirtschaftsstandort Schweiz vielfältiger entwickeln (2)
- Lebensraum erhalten, knappe Raumressourcen für Besiedlung möglichst gut nutzen (3)
- Optionswert dezentral besiedelter R\u00e4ume als zuk\u00fcnftiger Lebensraum (2)

Ökologisches Argument:

Erhalt der Biodiversität durch extensive Bewirtschaftung (3)

Gesellschafts- und staatspolitische Argumente:

- Solidarität zwischen Stadt und Land notwendig für Entwicklung der Gesellschaft (3)
- Einschränkung der sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln durch Besiedlungs- und Bewirtschaftungsaufgabe (1)
- Erhalt funktionierender Kantone in föderalistischer Schweiz unabdingbar (1)

Tab. 6-3: Genannte Argumente für die dezentrale Besiedlung (kursiv: von mindestens drei Personen genannte Argumente; in Klammern: Anzahl Nennungen).

6.4.2 Warum soll die dezentrale Besiedlung aufgegeben werden?

Neben den vielen Argumenten für den Erhalt der dezentralen Besiedlung gab es insgesamt nur relativ wenige Aussagen gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung. Dies dürfte mit der Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner zu tun haben (vgl. Kap. 2.5.3). So sind beispielsweise die interviewten Politikerinnen und Politiker mehrheitlich starke Befürworter der dezentralen Besiedlung. Während sich sechs von zehn Expertinnen und Experten praktisch ausschliesslich zugunsten der dezentralen Besiedlung äusserten, brachten drei Personen, die bezeichnenderweise alle in der Verwaltung tätig sind, auch die Kosten des Erhalts der dezentralen Besiedlung zur Sprache. Es scheint, als ob die Personen aus der Verwaltung die Thematik differenzierter und distanzierter sehen als die restlichen interviewten Personen. Eine Person äusserte sich praktisch ausschliesslich gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung.

Hohe finanzielle Kosten

Als Hauptargument gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung kristallisierten sich die *finanziellen Kosten*, die zur Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung notwendig sind, heraus. Eine Person gibt zu bedenken, dass der Erhalt der dezentralen Besiedlung mit hohen Ausgaben der

öffentlichen Hand verbunden sei, insbesondere wenn man die Ausgaben pro Kopf der Wohnbevölkerung berücksichtigt. Teilweise werde bei der Unterstützung ländlicher Gebiete bezüglich einzelner Projekte "Geldverschwendung par excellence" betrieben. Zwei weitere Personen sind diesbezüglich der Meinung, dass die dezentrale Besiedlung dann nicht mehr erhalten werden soll, wenn der notwendige Input der öffentlichen Hand ökonomisch nicht mehr verantwortbar sei, ohne jedoch definieren zu können, was "ökonomisch verantwortbar" heisst. Dies hänge vom allgemeinen Verständnis ab, was noch als tragbar erachtet werde und was nicht.

Potenziale von Wildnisgebieten

Als zweites wichtiges Argument gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung wurden die sich bietenden *Chancen von Wildnisgebieten* genannt. Drei der vier Personen, die Argumente gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung nannten, äusserten sich in diese Richtung. Eine Person findet es diesbezüglich wichtig, dass für unsere Nachkommen Gebiete hinterlassen werden, die noch nicht durch uns vordefiniert sind. In naher Zukunft werde es eine grosse Nachfrage nach unberührten Wildnisgebieten geben.

Weitere Argumente gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung

Die Person, die sich als einzige klar gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung ausspricht, gibt zu bedenken, dass in den Zentren gewisse Leute unter lausigen Wohnbedingungen leben müssten und zur Lösung dieser Probleme im Vergleich zur Unterstützung des ländlichen Raumes viel weniger gemacht werde. Weiter findet sie es unmoralisch, dass Leute in peripheren Räumen zurückgehalten werden, da sie so ihrer persönlichen Entwicklungschancen beraubt werden. Abwanderung sei grundsätzlich nichts Schlechtes, da sie individuelle Entwicklungschancen eröffnet. Ausserdem bekundet die Person grundsätzlich Mühe mit dem Verfassungsauftrag der Landwirtschaft (s. Anhang), da die Agrarpolitik den Auftrag der dezentralen Besiedlung nur ineffizient erfüllen könne (s. dazu Kap. 5.3).

Ökonomisches Argument:

- Hohe finanzielle Kosten, unverhältnismässig hoher finanzieller Aufwand (3)

Ökologisches Argument:

Chancen von Wildnisgebieten (3)

Gesellschaftspolitisches Argument:

Umgekehrte Solidarität zwischen Land und Stadt (1)

Tab. 6-4: Genannte Argumente gegen die dezentrale Besiedlung (in Klammern Anzahl Nennungen).

6.4.3 Vergleich der Pro- und Kontra-Argumente

Im Vergleich der aufgeführten Pro und Kontra Argumente fällt auf, dass praktisch alle genannten Argumente gegen die dezentrale Besiedlung eine Entsprechung auf der Befürworterseite haben. So finden sich z. B. ökonomische beziehungsweise volkswirtschaftliche Gründe sowohl auf der Befürworterseite als auch auf der Gegenseite. Argumentieren die Befürworter, dass durch den Erhalt der dezentralen Besiedlung zusätzliche Kosten der Enge in den Agglomerationen vermieden werden, wird auf der Gegenseite auf jene Kosten hingewiesen, die der Erhalt der dezentralen Besiedlung verursache. Auch in ökologischer Hinsicht gibt es Argumente für und gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung. Dem Erhalt der Biodiversität auf extensiv bewirtschafteten Wiesen und Weiden steht ein genereller Naturgewinn in Wildnisgebieten gegenüber. Auch das Argument der Solidarität wird vor dem Hintergrund der Probleme im ländlichen und städtischen Raum nicht nur von Befürwortern, sondern auch von Gegnern der dezentralen Besiedlung im Sinne einer umgekehrten Solidarität genannt. Dies vermag die kontrovers geführten Diskussionen um die dezentrale Besiedlung wenigstens teilweise zu erklären.

6.4.4 Bildung von Argumentationstypen

Entsprechend den verschiedenen Hintergründen der interviewten Personen sind die Argumente zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung sehr vielfältig. Trotzdem lassen sich diesbezüglich grob zwei verschiedene Argumentationslinien unterscheiden: eine gesellschaftspolitische Argumentationslinie mit kulturellen, emotional-gesundheitlichen Komponenten sowie eine ökonomische Argumentationslinie. Daneben wurden vereinzelt auch noch ökologische und staatspolitische Argumente genannt, die sich nicht in diese zwei Argumentationslinien einordnen lassen. Drei Interviewpartnerinnen und -partner argumentieren schwerpunktmässig gesellschaftspolitisch, deren vier überwiegend ökonomisch. Die restlichen drei Personen können nicht klar zugeordnet werden. Im Folgenden werden die beiden Argumentationslinien beziehungsweise Argumentationstypen näher beschrieben.

Personen, die dem *gesellschaftspolitischen Argumentationstyp* entsprechen, ist es ein Anliegen, dass die kulturelle und landschaftliche Vielfalt zusammen mit der Vielfalt der Lebensformen erhalten wird. Für sie hat die kulturelle Vielfalt auch mit dem Selbstverständnis der Schweiz, der schweizerischen Identität und dem mit emotionalen Konnotationen verbundenen Begriff der Heimat zu tun. Der Erhalt der dezentralen Besiedlung wird damit indirekt auch mit dem Wohlbefinden der Bevölkerung in Verbindung gebracht. Dabei spielt auch die Pflege der Kulturlandschaft eine wichtige Rolle, nicht als ökonomische Grundlage für den Tourismus, sondern als Grundlage für die (eigene) Erholung und Freizeit.

Auch für Personen, welche dem ökonomischen Argumentationstyp entsprechen, ist die Pflege der Kulturlandschaft wichtig, da diese Grundlage für den wirtschaftlich bedeutenden Tourismus ist.

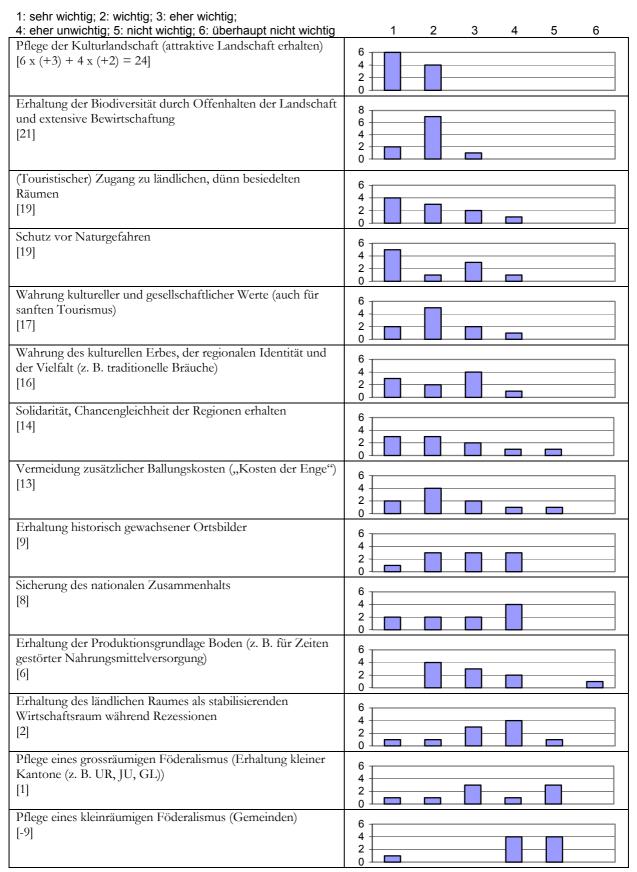
Diesen Personen ist es wichtig, dass die wirtschaftlichen Potentiale auch im peripheren ländlichen Raum möglichst gut genutzt werden, da sich der Wirtschaftsstandort Schweiz dadurch vielfältiger und somit besser entwickeln könne. Zudem verweisen sie auf die zunehmenden Kosten der Konzentration und der Verstädterung in den grossen Agglomerationen. Sie argumentieren, dass durch die Aufgabe der dezentralen Besiedlung die Kosten der Enge zusätzlich erhöht würden.

6.4.5 Vergleich und Auswertung vorgegebener Argumente

Anschliessend an die offene Frage nach der Begründung für beziehungsweise gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung wurde den Interviewpartnerinnen und -partnern eine Liste mit insgesamt zwanzig bezüglich der dezentralen Besiedlung relevanten Argumenten vorgelegt, die sie auf einer sechsstufigen Skala von "sehr wichtig" bis "überhaupt nicht wichtig" einstufen sollten (s. Tab. 6-5, 6-6 sowie Anhang). Die Zusammenstellung der Liste basierte hauptsächlich auf Erkenntnissen aus der Literaturanalyse sowie der Verfolgung der öffentlichen Debatte. In den Tabellen sind die Argumente nach der Wichtigkeit geordnet. Dazu wurde das gleiche Verfahren verwendet wie bei der Kriterienliste in Kapitel 6.2. Auch hier ist grundsätzlich zu beachten, dass aufgrund der Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner gewisse Verzerrungen zugunsten der dezentralen Besiedlung zu erwarten sind (vgl. Kap. 2.5.3).

Bezüglich des Erhalts der dezentralen Besiedlung ist die Pflege der Kulturlandschaft für alle interviewten Personen "sehr wichtig" oder "wichtig". Im Vergleich zu den anderen Argumenten ist dieses Argument mit 24 Punkten für die interviewten Personen insgesamt am wichtigsten. Dahinter folgt als zweitwichtigstes Argument die Erhaltung der Biodiversität durch das Offenhalten von extensiv bewirtschafteten Flächen. Ungefähr gleich wichtig scheinen auf Platz drei der (touristische) Zugang zu ländlichen, dünn besiedelten Räumen sowie der Schutz vor Naturgefahren zu sein. Beim Argument des Schutzes vor Naturgefahren müsste man allerdings zwischen verschiedenen Raumtypen unterscheiden. Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner geben zu bedenken, dass der Schutz vor Naturgefahren in nicht mehr besiedelten Räumen keine Rolle mehr spielen würde. Hingegen sind die Naturgefahrenprävention durch den Erhalt der Bewirtschaftung und der Besiedlung in Transiträumen ungleich wichtiger. Für die interviewten Personen haben Argumente, die sich im weitesten Sinne auf die Wahrung kultureller und gesellschaftlicher Werte beziehen, ebenfalls eine relativ grosse Bedeutung. Des Weiteren spielen die Solidarität und der Erhalt der Chancengleichheit der Regionen für viele eine wichtige Rolle. Die Vermeidung zusätzlicher Ballungskosten wird von den meisten Interviewpartnerinnen und -partnern ebenfalls als "wichtig" eingestuft.

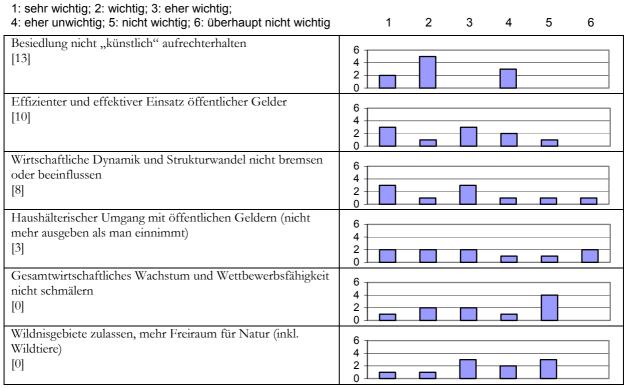
Wie wichtig sind die folgenden Argumente zur *Erhaltung* der "dezentralen Besiedlung"?



Tab. 6-5: Argumente zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung, nach Wichtigkeit geordnet (in eckigen Klammern: berechnete Werte zur Erstellung der Rangordnung, s. Seite 87).

Bei den Argumenten, die sich eher gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung richten (s. Tab. 6-6), wird das Argument "Besiedlung nicht 'künstlich' aufrechterhalten" relativ zu den anderen Argumenten am wichtigsten eingestuft, wobei unter "künstlich" aufrechterhalten einerseits verstanden wird, dass die noch ansässige Bevölkerung langfristig an einem anderen Ort leben möchte und diese andererseits sozusagen nur schon für ihr Dasein durch die öffentliche Hand belohnt wird. Die breite Zustimmung zu diesem Argument erstaunt daher nicht. Des Weiteren fällt auf, dass das Argument der Wildnis für viele Interviewpartnerinnen und -partner eher von untergeordneter Bedeutung ist. Sie bringen gegenüber Wildnisgebieten eine eher indifferente Haltung zum Ausdruck. Es ist zu bemerken, dass im Vergleich zu allen zwanzig Argumenten dieses Argument mit einem Wert von 13 nur an siebenter Stelle steht, was zeigt, dass bei den Argumenten, die eher gegen die dezentrale Besiedlung sprechen, im Vergleich zu den Pro-Argumenten generell grössere Meinungsunterschiede bestehen. Dies mag u. a. damit zusammenhängen, dass bei den Gegenargumenten der Zusammenhang zur dezentralen Besiedlung nicht immer eindeutig gegeben ist. So lässt sich z. B. bezüglich des Arguments "effizienter und effektiver Einsatz öffentlicher Gelder" darüber streiten, ob der Erhalt der dezentralen Besiedlung gleichbedeutend ist mit einem ineffizienten und ineffektiven Einsatz öffentlicher Gelder. Ähnliches gilt für das Argument "gesamtwirtschaftliches Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit nicht schmälern". Allein aufgrund dieser unterschiedlichen Auffassungen dürfte die Einschätzung der Wichtigkeit stark voneinander abweichen.

Wie wichtig sind die folgenden Argumente zur Aufgabe der "dezentralen Besiedlung"?



Tab. 6-6: Argumente zur Aufgabe der dezentralen Besiedlung, nach Wichtigkeit geordnet (in eckigen Klammern: berechnete Werte zur Erstellung der Rangordnung, s. Seite 87).

Neben den vorgegebenen zwanzig Argumenten konnten die Interviewpartnerinnen und -partner eigene Argumente einbringen. Vier Personen machten von der Möglichkeit Gebrauch und nannten je ein Argument für den Erhalt der dezentralen Besiedlung:

- Ethische Berücksichtigung der Lebensformenvielfalt (als Kulturaufgabe) → Alternative zum Grosskapitalismus mit seinen Öko- und Sozialproblemen (Bewertung: sehr wichtig)
- Erhalt eigenständiger Regionen (im Sinne von IHG-Regionen) (Bewertung: sehr wichtig; wurde anstelle der beiden Argumente "Pflege eines klein- beziehungsweise grossräumigen Föderalismus" genannt)
- Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen (Bewertung: wichtig)
- Raumressourcen nutzen für Besiedlung (Bewertung: sehr wichtig)

Die Resultate aus der offenen Befragung nach den Gründen für beziehungsweise gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung werden durch die vorgegebenen Listen relativ gut wiedergegeben. Insgesamt sind damit aus Sicht der Expertinnen und Experten folgende Argumente für den Erhalt der dezentralen Besiedlung am wichtigsten:

Pflege der Kulturlandschaft

- als Grundlage für Freizeit, Erholung und Tourismus
- um Biodiversität zu erhalten
- zum Schutz vor Naturgefahren (v. a. in Transiträumen)

Erhalt der kulturellen Vielfalt (Vielfalt der Lebensformen)

Vermeidung zusätzlicher Ballungskosten (Kosten der Enge)

Solidarität zwischen Stadt und Land, Chancengleichheit der Regionen erhalten

Tab. 6-7: Wichtigste Argumente für den Erhalt der dezentralen Besiedlung aus Sicht der interviewten Expertinnen und Experten.

Die grosse Bedeutung des Arguments der Pflege der Kulturlandschaft zur Erhaltung einer attraktiven Landschaft und damit als Grundlage für Freizeit, Erholung und Tourismus (s. Tab. 6-7) steht allerdings in gewissem Widerspruch zu den Erkenntnissen von Hunziker et al. (in Druck). Gemäss Hunziker et al. (in Druck) beurteilt die ausseralpine Schweizer Bevölkerung und die Touristen – im Gegensatz zu den Einheimischen – eine Wiederbewaldung heute zumindest nicht negativer als die Erhaltung der Kulturlandschaft. Überdies ist zu hinterfragen, ob die Leistungen bezüglich des Erhalts der Biodiversität und des Schutzes vor Naturgefahren nicht auch unabhängig von einer Besiedlung vor Ort erbracht werden können. Allgemein stellt sich die Frage, in welcher Form die dezentrale Besiedlung erhalten werden muss, um den in Tab. 6-7 aufgelisteten Argumenten in welchem Ausmass nachzukommen.

6.5 Verständnisse von dezentraler Besiedlung

6.5.1 Erfassung der Verständnisse von dezentraler Besiedlung – Vorgehen

Um die Verständnisse des Begriffs der dezentralen Besiedlung zu erschliessen, wurde ein Aussagenblock erarbeitet (Aussagen 1-6, s. unten und Anhang), der den Expertinnen und Experten schriftlich vorgelegt wurde. Die einzelnen Aussagen konnten jeweils mit "ja", "nein" oder "keine Angabe" beantwortet werden.

Aussage 1: Eine "dezentrale Besiedlung" ist aus meiner Sicht nur dann gewährleistet, wenn die Besiedlung in der heutigen Form aufrechterhalten bleibt.

Eine "dezentrale Besiedlung" ist auch dann noch gewährleistet, wenn ...

Aussage 2: ... sich einzelne Weiler in peripheren Gemeinden entvölkern.

Aussage 3: ... sich einzelne periphere Dörfer und Gemeinden entvölkern.

Aussage 4: ... sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern.

Aussage 5: ... sich einzelne IHG / MS-Regionen entvölkern.

Aussage 6: ... einzelne Kantone (z. B. Kt. UR, JU, GL) aufgrund wirtschaftlichem und

demographischem Rückgang ihre politischen Aufgaben nicht mehr gut erfüllen

können.

Die Aussagen 2-5 sind nach folgendem Muster aufgebaut: Eine "dezentrale Besiedlung" ist auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne [Gebietseinheiten xy] entvölkern. Bei Aussage 6 ist nicht mehr von Entvölkerung die Rede, da dies bei Kantonen als zu unwahrscheinlich eingeschätzt wurde. Stattdessen geht es darum, ob die Kantone im Stande sind, ihre politischen Aufgaben zu erfüllen. Die Aussagen 1-6 sind nach zunehmender Grösse der Gebietseinheiten abgestuft: Auf die Besiedlung in der heutigen Form in Aussage 1 folgt die Entvölkerung einzelner Weiler, Dörfer und Gemeinden, (Seiten-)Täler, IHG- bzw. MS-Regionen⁵⁰ und Kantonen. Dazu ist zu bemerken, dass sich die verschiedenen Begriffe der Gebietseinheiten teilweise überschneiden und damit eine klare Trennung zwischen den Aussagen nicht immer möglich ist. So ist z. B. der Kanton Uri gleichzeitig eine IHG-Region. Die IHG-Region Bregaglia im Kanton Graubünden ist gleichzeitig ein peripheres (Seiten-)Tal. Und das Meiental, ein typisches peripheres Seitental im Kanton Uri, gehört zur Gemeinde Wassen, die wiederum aus mehreren Dörfern und Weilern besteht. Ausserdem fällt die Unterscheidung zwischen Weilern und Dörfern nicht immer einfach⁵¹. Deshalb wurde in den Interviews nach konkreten Beispielen gefragt, um Missverständnisse zu vermeiden. Ein weiterer Ungenauigkeitsfaktor ist die Mehrdeutigkeit des Verbs entvöl-

⁵¹ Ein Weiler ist gemäss Meusburger et al. (2002: 17) eine "kleine ländliche Gruppensiedlung mit 3 bis ca. 20 Haus- oder Hofstätten".

⁵⁰ Die IHG-Regionen entsprechen der traditionellen regionalpolitischen Gliederung, die MS-Regionen (MS = mobilité spatiale) der mikroregionalen Analysegliederung. Die MS-Regionen decken im Gegensatz zu den IHG-Regionen das gesamte Territorium der Schweiz ab, sind jedoch nicht so geläufig. Beide Gliederungen sind ansonsten weitgehend deckungsgleich. Sie sind im Anhang abgebildet.

kern. Entvölkerung kann als absoluter Bevölkerungsrückgang auf Null interpretiert werden oder aber als mehr oder weniger stark ausgeprägter Bevölkerungsrückgang verstanden werden. Auch diesbezüglich wurde nach dem jeweiligen Verständnis gefragt. Mithilfe der räumlich abgestuften Aussagen, der konkreten Beispiele und dem dargelegten Verständnis von "entvölkern" kann somit doch relativ genau definiert werden, wie gross- beziehungsweise kleinräumig die interviewten Personen die dezentrale Besiedlung verstehen. Eine genauere Konkretisierung wäre nur über die Berücksichtigung lokaler und regionaler Verhältnisse möglich.

6.5.2 Darstellung und Diskussion der Verständnisse von dezentraler Besiedlung

Aussage 1 wurde von allen Interviewpartnerinnen und -partnern verneint: Um die dezentrale Besiedlung zu gewährleisten, muss die Besiedlung nicht in ihrer heutigen Form aufrechterhalten werden. Für alle interviewten Personen ist es dementsprechend denkbar, dass sich einzelne Weiler entvölkern (Aussage 2, s. Abb. 6-4). Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner verweisen darauf, dass die Besiedlung etwas Dynamisches ist und Veränderungen deshalb möglich sein müssen. Ausserdem seien in der Vergangenheit schon mehrere Weiler aufgeben worden oder seien nur noch temporär bewohnt.

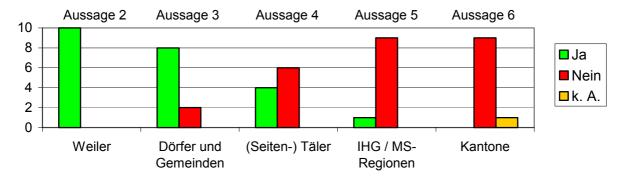


Abb. 6-4: Ergebnisse zu den Aussagen 2-6 (s. Kapitel 6.5.1). Würden sich einzelne periphere (Seiten-) Täler entvölkern wäre die dezentrale Besiedlung bei einer Mehrheit der interviewten Expertinnen und Experten nicht mehr gewährleistet.

Entvölkern sich einzelne Dörfer und Gemeinden, ist für zwei Personen die dezentrale Besiedlung nicht mehr gewährleistet. Es erstaunt nicht, dass es sich um zwei Personen handelt, die sich politisch sehr stark für den Erhalt der dezentralen Besiedlung engagieren. Als Beispiele nennen sie die Gemeinde Gondo-Zwischbergen im Kanton Wallis beziehungsweise Pigniu im Kanton Graubünden⁵². Von den acht Personen, welche Aussage 3 bejahen, äussern deren drei gewisse Vorbehalte gegenüber der Formulierung "einzelne Dörfer und Gemeinden": Zwei Personen unterscheiden zwischen einzelnen Dörfern und (flächenmässig) grösseren Gemeinden. Sie weisen

_

⁵² In der Gemeinde Gondo-Zwischbergen lebten im Jahr 2006 123 Einwohnerinnen und Einwohner, in der Gemeinde Pigniu deren 32 (Quelle: BFS, ESPOP-Daten).

darauf hin, dass es Gemeinden gibt, die aus mehreren Dörfer bestehen. Als Beispiele werden die Gemeinde Avers im Gebiet Hinterrhein (Kt. GR) sowie die Gemeinde Ayer im Val d'Anniviers (Kt. VS) genannt. Für die dritte Person kommt es darauf an, wie viele Dörfer und Gemeinden mit "einzelnen" gemeint sind.

Würden sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern, finden bereits sechs Personen und somit die Mehrheit, dass eine dezentrale Besiedlung nicht mehr gewährleistet wäre. Als Beispiel wird fünfmal das Safiental genannt, zweimal das Calancatal sowie je einmal das Avers- und Lötschental⁵³. Bei den genannten Beispielen handelt es sich also um kleinere Täler mit in der Regel weniger als 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Ausnahme Lötschental). Eine Person macht darauf aufmerksam, dass es sich bei (Seiten-)Tälern um ganzjährig bewohnte Täler handeln müsste. Temporär bewohnte Täler würden hingegen für die dezentrale Besiedlung keine Rolle spielen.

Würden sich einzelne IHG- beziehungsweise MS-Regionen entvölkern, findet nur noch eine Person, dass die dezentrale Besiedlung gewährleistet wäre. Als Beispiel wird die Region Goms genannt. Das gleiche Ergebnis ergibt sich bei Aussage 6: Würden einzelne Kantone ihre politischen Aufgaben nicht mehr gut erfüllen können, finden neun Personen, dass die dezentrale Besiedlung nicht mehr gewährleistet wäre. Eine Person verzichtet auf eine Antwort. Es handelt sich logischerweise um diejenige Person, welche Aussage 5 bejahte.

Die Unterschiede in den Verständnissen von dezentraler Besiedlung sind damit unter den zehn Interviewpartnerinnen und -partnern erwartungsgemäss sehr gross. Zusammenfassend lässt sich folgender Minimalkonsenses festhalten: Die dezentrale Besiedlung wäre auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne Weiler entvölkern. Sie wäre hingegen – abgesehen von einer Person – nicht mehr gewährleistet, wenn sich einzelne IHG-Regionen entvölkern. Eine Mehrheit der Interviewpartnerinnen und -partnern findet, dass wenn sich einzelne Dörfer entvölkern, sich gleichzeitig aber nicht einzelne (Seiten-)Täler wie z. B. das Safien- oder Calancatal entvölkern, die dezentrale Besiedlung noch gewährleistet wäre. Stellvertretend dafür überlegte sich eine Person anhand des Calancatals, was dies räumlich konkret bedeuten könnte. Gemäss dieser Person sollte die Besiedlung mindestens bis zum Hauptort Arvigo, wo derzeit noch ein paar Arbeitsplätze und ein Laden vorhanden sind, aufrechterhalten werden. Dies in der Hoffnung, dass die Ortschaft als Kleinzentrum für die umliegenden Dörfer gestärkt werden kann.

Aussagekraft der erfassten Verständnisse

Wie aussagekräftig sind nun diese Ergebnisse? Wie in Kapitel 2.5.3 dargelegt wurde, dürften die Resultate gewisse Verzerrungen zugunsten des Erhalts der dezentralen Besiedlung aufweisen, da angenommen werden konnte, dass die interviewten Politikerinnen und Politiker sowie die beiden Vertreter von Nichtregierungsorganisationen positiv gegenüber der dezentralen Besiedlung einge-

 $^{^{\}rm 53}$ Das Averstal liegt im Bezirk Hinterrhein des Kantons Graubünden.

stellt sind. Diese Annahme wird insofern bestätigt, als dass diese Personengruppe die dezentrale Besiedlung tendenziell kleinräumiger versteht als die interviewten Personen aus der Verwaltung (abgesehen vom Vertreter des BLW, s. Kap. 6.5.4.1). Mit anderen Worten: je enger die Verbindung zur bäuerlich-ländlichen Schweiz ist und je grösser die erwarteten, hinsichtlich der "eigenen" Interessen negativen Auswirkungen einer Siedlungsaufgabe sind, desto kleinräumiger wird in der Regel die dezentrale Besiedlung verstanden. Nicht überschätzt werden kann daher das Ergebnis, dass für alle interviewten Personen die dezentrale Besiedlung auch dann noch gewährleistet wäre, wenn sich einzelne periphere Weiler entvölkern würden. Anders gesagt, der Erhalt der dezentralen Besiedlung bedeutet nicht, dass die Besiedlung in ihrer heutigen Ausdehnung erhalten werden muss. Unter den interviewten Expertinnen und Experten ist man sich einig, dass die Besiedlung nicht etwas Starres, sondern etwas Dynamisches ist und demnach Veränderungen möglich sein müssen.

6.5.3 Expertinnen- und Expertenmeinungen bezüglich des Erhalts der Besiedlung

In den Pretests der Interviews stellte sich heraus, dass das Verständnis von dezentraler Besiedlung nicht mit der persönlichen Meinung bezüglich des Erhalts der dezentralen Besiedlung übereinstimmen muss. Dies ist dann der Fall, wenn davon ausgegangen wird, dass ein allgemeines Verständnis von dezentraler Besiedlung vorhanden ist, und dieses nicht mit der persönlichen Meinung übereinstimmt. Deshalb wurde in den Interviews bewusst zwischen dem Begriffsverständnis und der persönlichen Meinung unterschieden. Dazu wurden die Aussagen 2-6 (s. Kap. 6.5.1) durch die Einleitung "Ich wäre damit einverstanden, wenn …" abgeändert (Aussagen 7-11, s. unten).

Ich wäre damit einverstanden, wenn ...

Aussage 7: ... sich einzelne Weiler in peripheren Gemeinden entvölkern.

Aussage 8: ... sich einzelne periphere Dörfer und Gemeinden entvölkern.

Aussage 9: ... sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern.

Aussage 10: ... sich einzelne IHG / MS-Regionen entvölkern.

Aussage 11: ... einzelne Kantone (z. B. Kt. UR, JU, GL) aufgrund wirtschaftlichem und demographischem Rückgang ihre politischen Aufgaben nicht mehr gut erfüllen können.

Aus Abbildung 6-5 ist ersichtlich, dass die Antworten zu den Aussagen 7-11 heterogener sind als diejenigen zu den Aussagen 2-6 (vgl. Abb. 6-4). Konkret weichen vier Personen in ihren Antworten zu den Aussagen 7-11 von denjenigen zu den Aussagen 2-6 ab, wobei je zwei Personen die Frage nach der persönlichen Meinung bezüglich des Erhalts der Besiedlung kleinrespektive grossräumiger beantworten als die Frage nach dem Verständnis von dezentraler Besiedlung. Darin zeigt sich, dass die Meinungen zu den heutigen dezentralen Siedlungsstruktu-

ren unabhängig vom Begriff der dezentralen Besiedlung unter den interviewten Expertinnen und Experten weit auseinander gehen. Weiter fällt auf, dass die interviewten Politikerinnen und Politiker nicht zwischen dem Begriffsverständnis und der persönlichen Meinung unterscheiden. Dies dürfte damit erklärbar sein, dass diese die dezentrale Besiedlung in erster Linie als politische Grösse auffassen und sich gleichzeitig für den Erhalt dieser dezentralen Besiedlung einsetzen, womit das Begriffsverständnis mit der persönlichen Meinung zusammenfällt.

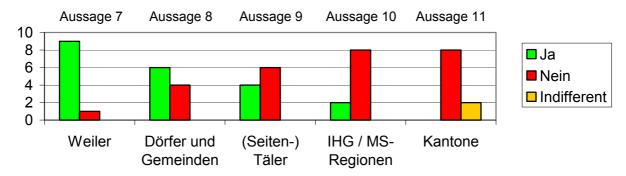


Abb. 6-5: Ergebnisse zu den Aussagen 7-11: "Ich wäre damit einverstanden, wenn sich einzelne … entvölkern" (für Aussage 11 s. oben).

Viele Interviewpartnerinnen und -partner (6) würden es bedauern, wenn sich einzelne Gebiete entvölkern würden. Sie möchten die Besiedlung möglichst überall erhalten. So fügt eine Person das Verb "müssen" an das Ende der Aussagen 7-10 an. Andere bringen auch die Kosten des Erhalts der Besiedlung zur Sprache. So verändert eine Person die Aussagen durch die Einleitung "Ich würde es unter den heutigen (ökonomischen) Rahmenbedingungen in Kauf nehmen, dass …". Für zwei Personen spielt der Erhalt der Besiedlung praktisch keine Rolle. Sie wären auch mit der Entvölkerung einzelner IHG-Regionen einverstanden.

Zusammenfassend lassen sich drei Personengruppen unterscheiden: Eine Mehrheit (6 Personen) möchte die Besiedlung möglichst überall erhalten. Sie würden einen Besiedlungsrückgang bedauern. Nur zwei Personen bringen in diesem Zusammenhang auch die Kosten zur Sprache und wägen zwischen den Kosten und Nutzen der Besiedlungserhaltung ab. Es erstaunt nicht, dass es sich dabei um zwei Personen aus der Verwaltung handelt. Für zwei weitere Personen ist der Erhalt der Besiedlung unwichtig.

6.5.4 Vertiefende Aspekte der Verständnisse von dezentraler Besiedlung in der Verwaltung

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit interessieren insbesondere auch die Positionen der Interviewpartnerinnen und -partner aus der Verwaltung, da diese gewisse Rückschlüsse auf die entsprechenden Politiken zulassen. Deshalb werden nachfolgend die Positionen des Vertreters des BLW, der Vertreterin des Ressort Regional- und Raumordnungspolitik des SECO sowie des Vertreters des Amts für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden dargelegt.

6.5.4.1 Aussagen des Vertreters des Bundesamts für Landwirtschaft

Gemäss Christoph Böbner, Vizedirektor des Bundesamts für Landwirtschaft (Interview vom 20.09.2007), wäre für das BLW die dezentrale Besiedlung spätestens dann nicht mehr gewährleistet, wenn sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern würden (Aussage 4, s. Kap. 6.5.2). Der Aussage "eine "dezentrale Besiedlung" ist auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne periphere Dörfer und Gemeinden entvölkern" (Aussage 3) stimmte C. Böbner demgegenüber zu, jedoch mit der kritischen Nachfrage, wie viele "einzelne" sind.

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems werden derzeit im BLW Überlegungen angestellt, wie der agrarpolitische Auftrag der dezentralen Besiedlung mit den vorhandenen begrenzten Mitteln am besten erfüllt werden kann (s. Kap. 5.3). Gemäss C. Böbner, Leiter dieses Projekts, ist beabsichtigt, diesbezüglich kein nationales Ziel zu setzen. Eine Zielformulierung solle stattdessen durch die einzelnen Kantone erfolgen, da diese in Politikbereichen, welche für den Erhalt der dezentralen Besiedlung zentral sind, bereits heute die Hauptverantwortung tragen. Um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, müsse deshalb auch das agrarpolitische Instrumentarium bezüglich des Auftrags der dezentralen Besiedlung an diese Verhältnisse angepasst werden. Das BLW seinerseits würde mit Anreizen "ein bestimmtes Grundniveau der Besiedlung sicherstellen", währenddem die Kantone auf regionaler Ebene die dezentrale Besiedlung konkretisieren müssten. Somit hätte man eine "gemischte Zielformulierung". Würden sich dadurch Entwicklungen ergeben, die der nationalen Optik der dezentralen Besiedlung, die gemäss C. Böbner ein Stück weit auch dem politischen Willen entspricht, zuwiderlaufen, müssten die Anreize anders gesetzt werden. Diese Ausführungen haben allerdings erst provisorischen Charakter. Definitive Ergebnisse sind im Rahmen der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems bis Ende 2009 zu erwarten.

Das BLW versteht den Auftrag der dezentralen Besiedlung als Verbundaufgabe aller raumwirksamen Politikbereiche. Die Agrarpolitik alleine ist gemäss C. Böbner nicht in der Lage, diesen Auftrag zu erfüllen. Grundsätzlich möchte das BLW die Besiedlung möglichst flächendeckend erhalten. Bezüglich der Frage Bewirtschaftung mit oder ohne Besiedlung ist C. Böbner überzeugt, dass eine attraktive Landschaft nur mit einer Landwirtschaft vor Ort aufrechterhalten werden kann. Mit anderen Worten, der Erhalt der dezentralen Besiedlung ist Voraussetzung für eine attraktive Landschaft.

6.5.4.2 Aussagen der Vertreterin des Ressorts Regional- und Raumordnungspolitik des SECO

Für Annette Christeller (Interview vom 14.09.2007) wäre die dezentrale Besiedlung dann nicht mehr gewährleistet, wenn sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern würden (Aussage 4, s. Kap. 6.5.2). Beispiele dafür sind das Calanca- und das Safiental. Gemäss A. Christeller würde das SECO jedoch in Anbetracht der neuen Ausrichtung der Regionalpolitik und der beschränkten, dafür zur Verfügung stehenden Finanzmittel keine expliziten Massnahmen gegen eine Entvölkerung einzelner peripherer (Seiten-)Täler ergreifen. So würde es "unter den heutigen ökonomischen Rahmenbedingungen in Kauf [genommen], dass sich einzelne periphere (Seiten-) Täler entvölkern".

Das dargelegte Begriffsverständnis von dezentraler Besiedlung ist also tendenziell kleinräumiger als die beabsichtigte Förderung im Rahmen der Neuen Regionalpolitik, die primär Projekte unterstützen will, die im Sinne einer dezentralen Konzentration hauptsächlich in regionalen (Klein-)Zentren lokalisiert sind und auch im Umland Wirkung zeigen sollen (s. dazu auch Kap. 5.2). Mit anderen Worten, für die Neue Regionalpolitik ist es keine Hauptzielsetzung, die dezentrale Besiedlung im Sinne des oben dargelegten Verständnisses zu erhalten. Vor diesem Hintergrund versteht man auch die Formulierung in Artikel 1 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik besser, wo es heisst: "Dieses Gesetz soll ... zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung ... beitragen". Anstatt von der Erhaltung der dezentralen Besiedlung zu sprechen, distanziert man sich mit der hier gewählten Formulierung vom bisherigen, wohl heute noch weit verbreiteten Verständnis von dezentraler Besiedlung, welches sich stark an der heutigen Ausdehnung der Besiedlung orientiert (s. dazu auch Kap. 5.2).

Ein Vergleich der Verständnisse von dezentraler Besiedlung zwischen dem SECO und dem Bundesamt für Landwirtschaft lässt darauf schliessen, dass das SECO die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung etwas grossräumiger interpretiert. Die effektive Förderung im Rahmen der Neuen Regionalpolitik dürfte noch grossräumiger ansetzen.

6.5.4.3 Aussagen des Vertreters des Amts für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden

Gemäss Michael Caflisch (Interview vom 04.09.2007), Vertreter des Amts für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden und Co-Leiter des Projekts Potenzialarme Räume Graubünden (s. Kap. 5.5), sei es für den Kanton Graubünden als Tourismuskanton wichtig, dass die Landschaft gepflegt wird und die Bewirtschaftung, eventuell auch in einer angepassten Form, sichergestellt ist. Die Frage, wie dezentral die Besiedlung – im Sinne von ganzjährig bewohnten Siedlungen – erhalten bleiben soll, ist für M. Caflisch dagegen zweitrangig. Vielmehr gehe es um die Frage der Qualität der Aufrechterhaltung der Besiedlung: Angefangen beim Angebot des

öffentlichen Verkehrs über die Frage der Anzahl Schulen und der Schultransportdienste bis hin zum Ausbaustandard der Strassen. Dabei stellt sich für M. Caflisch die Frage, ob sich die öffentliche Hand überall den gleichen Standard leisten könne und wolle:

"(…) Die Frage ist einfach auf welchem Standard. Braucht es in jedes Seitental eine gleichbreite Strasse, welche immer offen ist? Wenn wir den gut schweizerischen Standard … überall aufrechterhalten wollen, dann geht es sicher nicht. Was ist Erschliessung? Auf welchem Niveau? Ist es für Kinder eine Zumutung eine halbe Stunde lang ins nächste Dorf zu fahren oder nicht? Das ist eben eine Qualitätsfrage. (…) ich glaube, man muss bewusst unterschiedliche Massstäbe anwenden, aber das ist nicht negativ. (…) es muss immer auch wirtschaftlich aufgehen. (…). Diese Qualitätsfrage ist viel wichtiger, als wie weit [die Besiedlung reicht] oder wie gross [das Siedlungsgebiet ist]."

M. Caflisch bezeichnet diese unterschiedlichen Qualitäten als "Rahmenbedingungen" der Besiedlung peripherer Gebiete. Auch bei einem allfälligen "Rückzug" aus einzelnen Gebieten steht letztlich die Stärkung der Region im Vordergrund. Eine konkrete räumliche Definition für die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung ist für M. Caflisch nicht möglich. Dezentrale Besiedlung sei ein Begriff, unter dem jede und jeder "ein bisschen etwas anderes versteht" (s. dazu auch "Kritik an Leitbildern", Kap. 2.1).

6.6 Fazit

Der Begriff der dezentralen Besiedlung wird erwartungsgemäss höchst unterschiedlich interpretiert. Die Verständnisse sind dabei stark abhängig von der Betroffenheit und den (politischen) Interessen. Auf der Grundlage der durchgeführten Interviews lassen sich grob drei unterschiedliche Verständnistypen unterscheiden (s. auch Tab. 6-8):

- 1. Traditionelles Verständnis: Dieses Verständnis ist gekennzeichnet durch eine starke Orientierung an der bisherigen, historisch bedingten (traditionellen) Siedlungsausdehnung, die möglichst im heutigen Ausmass zu erhalten ist, wobei die dezentrale Besiedlung auch bei einer Entvölkerung einzelner peripherer Weiler noch als gewährleistet bezeichnet würde. Dieses Verständnis von dezentraler Besiedlung scheint generell, jedoch insbesondere in landwirtschaftsnahen Kreisen nach wie vor breit verankert zu sein. So verwenden die interviewten Politikerinnen und Politiker, aber auch beide Interessenvertreter den Begriff der dezentralen Besiedlung in diesem Sinne. Interviewpartnerinnen und -partner mit einem solchen Verständnis argumentieren ausschliesslich zugunsten des Erhalts der dezentralen Besiedlung.
- 2. Reformorientiertes Verständnis: Dieses Verständnis von dezentraler Besiedlung orientiert sich, im Gegensatz zum traditionellen Verständnis, nicht an der Besiedlung in der heutigen Ausdehnung, sondern zieht explizit Veränderungen der Siedlungsstruktur in Betracht. Die Entsiedlung einzelner peripherer Dörfer oder Gemeinden ist möglich. Täler mit mehreren Dörfern als Beispiele sind etwa das Safien-, Calanca- oder das Lötschental zu nennen sollen sich

jedoch nicht vollständig entsiedeln. Mindestens in den jeweiligen Hauptorten muss die Besiedlung erhalten werden, damit die dezentrale Besiedlung noch gewährleistet wäre. Eine Entsiedlung kann zur mittel- bis langfristigen Stärkung eines solchen Hauptortes durchaus auch erwünscht sein. Reformorientiert ist dieses Verständnis nicht nur hinsichtlich der Besiedlungssituation, sondern auch hinsichtlich der Wirtschaft. Der ökonomische Strukturwandel wird tendenziell nicht als Bedrohung, sondern primär als Chance wahrgenommen. Interviewpartner und -partnerinnen mit einem solchen Verständnis nennen typischerweise nicht nur Argumente zugunsten des Erhalts der dezentralen Besiedlung, sondern äussern sich gegenüber der heutigen Besiedlung (hauptsächlich aus Kostengründen) teilweise auch kritisch.

3. Liberales Verständnis: Dieses Verständnis von dezentraler Besiedlung geht über das reformorientierte hinaus. Als Grundeinheiten werden nicht mehr einzelne Täler betrachtet, sondern Kleinregionen in der Grössenordnung von IHG- bzw. MS-Regionen. Die Entsiedlung einzelner Täler in der Grössenordnung eines Safien-, Calanca- oder Lötschentals ist möglich oder sogar erwünscht. Stattdessen soll sich die Besiedlung im Sinne einer (grossräumigen) dezentralen Konzentration insbesondere in regionalen Zentren und grösseren Tourismusorten konzentrieren. Die derzeitige dezentrale Siedlungsstruktur wird damit grundsätzlich hinterfragt, genauso wie die föderalistischen Kleinstrukturen der Schweiz (insbesondere die hohe Zahl an Kantonen). Vertreterinnen und Vertreter mit einem solchen Verständnis würden eine entsprechend besiedelte Schweiz immer noch als dezentral besiedelt betrachten. Liberal ist dieses Verständnis in dem Sinne, als dass ökonomische Aspekte eine zentrale Rolle einnehmen. Politische Massnahmen und staatliche Eingriffe zur Aufrechterhaltung einer tendenziell kostenintensiven Siedlungsstruktur werden abgelehnt. Erwartungsgemäss werden von diesen Personen v. a. Argumente gegen den Erhalt der derzeitigen dezentralen Besiedlung genannt.

In Tabelle 6-8 sind die wesentlichen Merkmale der drei verschiedenen Verständnistypen von dezentraler Besiedlung zusammengestellt. Es ist anzumerken, dass diese Verständnistypisierung die Situation aus einer nationalen Sicht wiedergibt, jedoch nicht unbedingt den Verständnissen von dezentraler Besiedlung aus einer kantonalen Perspektive entsprechen muss.

	Verständnis	Erhalt der Besiedlung	Entsiedlung
Kleinräumige ⁴ dezentrale Besiedlung	1. traditionell	flächendeckend	einzelner Weiler möglich
-	2. reformorientiert	in Tälern (mit mehreren Dörfern: z.B. Safien-, Calanca-, Lötschental)	einzelner Dörfer und Gemeinden in Tälern möglich
Grossräumige dezentrale Besiedlung	3. liberal	in Kleinregionen (IHG-/MS- Regionen) oder grossräumiger	einzelner Täler möglich

Tab. 6-8: Verständnistypen von dezentraler Besiedlung räumlich konkretisiert.

Die Kriterien zur Beurteilung einer Gefährdung der dezentralen Besiedlung (s. Kap. 6.2) sind unabhängig von diesen drei Verständnistypen. Diesbezüglich sind gemäss den interviewten Expertinnen und Experten insbesondere demografische Kennziffern und ökonomische Faktoren wie die Qualität und Quantität der Arbeitsplätze sowie die Wirtschaftsstruktur relevant.

Der Begriff der dezentralen Besiedlung ist damit gleichsam eine Worthülse für die unterschiedlichsten räumlichen Verständnisse. Diese verschiedenen Verständnisse und Interpretationen sind im Sinne einer Leitvorstellung unumgänglich und als solche nicht weiter problematisch (s. Kritik an Leitbildern, Kap. 2.1). Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte jedoch die Verwendung des Begriffs in Wissenschaft, Politik und Verwaltung wenn immer möglich einhergehen mit einer Konkretisierung des jeweiligen Verständnisses.

7. Schlusssynthese und -fazit

Ursprung und Entwicklung der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung

Die Ursprünge des Begriffs der dezentralen Besiedlung im Sinne der politischen Leitvorstellung liegen in der Agrarpolitik. So war im fünften Landwirtschaftsbericht von 1976 im Zusammenhang mit dem Ziel der Pflege der Kulturlandschaft erstmals die Rede vom "Leitbild der dezentralisierten Besiedlung" (Schweizerischer Bundesrat 1976: 428). Seither etablierte sich in der Agrarpolitik vor dem Hintergrund abnehmender Bevölkerungszahlen im Berggebiet der Beitrag zur dezentralen Besiedlung als gemeinwirtschaftliche Aufgabe der Landwirtschaft, die 1996 im neuen Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung verankert wurde. Die Agrarpolitik zielte dabei seit jeher auf eine flächendeckende Erhaltung der (dezentralen) Besiedlung. Erst zwanzig Jahre nach der erstmaligen Verwendung in der Agrarpolitik tauchte der Begriff der dezentralen Besiedlung auch in der Regionalpolitik auf. Die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung weist daher eine starke agrarpolitische Prägung auf, die auch heute noch in den Verständnissen zum Ausdruck kommt (s. unten).

Dezentralisation in der Landes- und Raumplanung des Bundes

Demgegenüber wurde und wird der Begriff der dezentralen Besiedlung in der schweizerischen Landes- und Raumplanung auf Bundesebene bis heute nicht verwendet, obwohl Bestrebungen zur Dezentralisation der Besiedlung und Wirtschaft seit jeher eine grosse Rolle spielen. Jedoch gab es im Laufe der Zeit grosse Verschiebungen bezüglich der Skala dieser Dezentralisationsbestrebungen. Währenddem in den ersten nationalen Siedlungsleitbildern die Dezentralisation auf Gemeindeebene im Vordergrund stand, richtete sich mit der beginnenden Institutionalisierung der Raumplanung in den 1970er Jahren der Fokus mit dem Grundsatz der dezentralen Konzentration auf eine regionale Ebene. Mit der ständigen Verbesserung der Erreichbarkeiten gewinnt heute auf Bundesebene eine Dezentralisation, welche die verschiedenen Landesteile berücksichtigt, gegenüber einer kleinregionalen Dezentralisation an Bedeutung. So steht im ländlichen Raum die Stärkung der regionalen Klein- und Mittelzentren im Vordergrund. Trotz der Feststellung der Siedlungsgefährdung in Teilen des peripheren ländlichen Raums hält sich das ARE bis heute aus der strategischen Diskussion um einen sinnvollen Umgang mit solchen Räumen weitgehend heraus und überlässt damit die Lösung dieser politisch heiklen Frage den Kantonen.

Heutige Ausgestaltung relevanter Politiken

Die Ausgestaltung wichtiger raumrelevanter Politiken und deren Kompetenzzuordnung auf die drei Staatsebenen weist heute den Kantonen die Hauptverantwortung in der Frage der dezentralen Besiedlung (insbesondere in einem kleinräumigen Sinne) zu. Eine wesentliche Rolle spielt diesbezüglich die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche seit anfangs 2008 in Kraft ist. Abgestimmt mit der NFA setzt die Neue Regionalpolitik des Bundes ganz auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und zieht sich damit – zumindest auf konzeptioneller Ebene – aus so genannten potenzialarmen Räumen zurück. Neu tragen die Kantone für diese Räume, in denen der Erhalt der dezentralen

Besiedlung besonders gefährdet ist, die Hauptverantwortung. Demgegenüber ist die Agrarpolitik, die zumindest hinsichtlich der eingesetzten Finanzmittel von herausragender Bedeutung für die dezentrale Besiedlung in einem kleinräumigen Sinne ist, (noch) weitestgehend Sache des Bundes. Die Agrarpolitik nimmt damit in doppelter Hinsicht eine Sonderstellung ein: Erstens wirkt sie gegenüber den anderen relevanten Bundespolitiken sehr kleinräumig (v. a. Ebene Betrieb) und zielt dementsprechend darauf ab, die dezentrale Besiedlung möglichst flächendeckend aufrechtzuerhalten. Zweitens liegt sie als einzige Bundespolitik, die zugunsten der dezentralen Besiedlung wirkt, praktisch in alleiniger Verantwortung des Bundes. Diesbezüglich ist allerdings davon auszugehen, dass im Rahmen der derzeitigen Reform des landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems die Zielformulierung bezüglich der dezentralen Besiedlung den Kantonen überlassen wird, wobei sich der Bund nicht aus der finanziellen Verantwortung zurückziehen würde. Unabhängig dessen liegt die Verantwortung für die zukünftige Entwicklung der dezentralen Besiedlung in einem kleinräumigen Sinne heute weitgehend in den Händen der einzelnen Kantone, was durchaus zweckmässig erscheint. Infolgedessen ist vermehrt mit regional, oder besser kantonal unterschiedlichen Entwicklungen der dezentralen Siedlungsstruktur zu rechnen.

Identifizierte Verständnisse von dezentraler Besiedlung

Wie sich in den Interviews zeigte, kommt die agrarpolitische und damit kleinräumige Prägung des Begriffs der dezentralen Besiedlung in den identifizierten Verständnissen auch heute noch stark zum Ausdruck. Dies bedeutet jedoch nicht, dass zur Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedlung die Besiedlung zwingend in der heutigen Form erhalten werden müsste. Für eine Mehrheit der interviewten Expertinnen und Experten wäre die dezentrale Besiedlung auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne Dörfer entvölkern, sich gleichzeitig aber nicht einzelne (Seiten-) Täler wie z. B. das Safien- oder Calancatal entsiedeln. Insgesamt existieren je nach Betroffenheit und politischem Interesse ganz unterschiedliche Verständnisse von dezentraler Besiedlung. Grundsätzlich ist daher zu empfehlen, den Begriff in der politischen und wissenschaftlichen Debatte jeweils nur mit einer gleichzeitigen Konkretisierung des Verständnisses zu verwenden.

Im BLW orientiert sich das Verständnis von dezentraler Besiedlung nach wie vor stark an der heutigen Ausdehnung der Besiedlung. Dabei spielt die enge Verknüpfung mit den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Biodiversität) und der Pflege der Kulturlandschaft eine wesentliche Rolle. Demgegenüber fokussiert sich das SECO mit der Neuen Regionalpolitik auf die Unterstützung von Projekten, durch welche vorwiegend regionale Klein- und Mittelzentren gestärkt werden. Das Verständnis von dezentraler Besiedlung orientiert sich dementsprechend nicht (mehr) an der bisherigen Siedlungsausdehnung. Die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung wird damit grossräumiger interpretiert als im BLW.

Ausblick

Der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung nimmt infolge des (land-)wirtschaftlichen Strukturwandels seit anfangs der 1990er Jahre kontinuierlich ab. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung trotz effizienteren agrarpolitischen Instrumenten und Massnahmen

weiter fortsetzen wird. Schon heute leistet die Landwirtschaft nur noch in relativ wenigen Gemeinden, hauptsächlich in agrarisch geprägten peripheren Gebieten einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung (vgl. Rieder et al. 2004, Flury et al. 2007). Vor diesem Hintergrund scheint der in Gesetz und Verfassung verankerte Auftrag, wonach der Bund dafür zu sorgen habe, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung leistet (Art. 104 BV, s. Anhang), bei einer flächendeckenden Interpretation nicht mehr erfüllbar zu sein. Notwendig ist daher eine räumlich differenzierte Umsetzung und insbesondere Interpretation dieses landwirtschaftlichen Verfassungsauftrages.

Die Aufgabenzuordnung, die heute eindeutig den Kantonen die Hauptverantwortung für ihre (kleinräumige) dezentrale Besiedlung zuweist, und der rückgängige Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung, führen dazu, dass die Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung auf bundespolitischer Ebene an Bedeutung verliert und zu einer vorwiegend kantonalen Angelegenheit wird. Dies vor dem Hintergrund, dass der Begriff der dezentralen Besiedlung nach wie vor mehrheitlich relativ kleinräumig interpretiert wird und sich an der heutigen Ausdehnung der Besiedlung orientiert. Welche Bedeutung der Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung auf kantonaler Ebene zukommt, konnte in dieser Arbeit jedoch nicht geklärt werden.

Im peripheren ländlichen Raum der Schweiz ist zurzeit vieles im Wandel. Es ist davon auszugehen, dass die dezentrale Besiedlung nicht flächendeckend aufrechterhalten werden kann. Das Thema wird damit auch in den nächsten Jahren aktuell bleiben und zweifellos für Gesprächsstoff sorgen. Mit der vorliegenden Arbeit sind in begrifflicher Hinsicht notwendige Grundlagen für eine räumlich differenzierte Diskussion über den Erhalt der dezentralen Besiedlung erarbeitet.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Stocker (1973): Leitlinien für die Berggebietsförderung. Bern.

ARE BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Hrsg.) (2006): alternatives Raumkonzept Schweiz "metron". Konzeptstudie.

ARE BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Hrsg.) (2005a): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern.

ARE BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Hrsg.) (2005b): Politik des ländlichen Raumes. Werkstattbericht der Kerngruppe des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum vom 19. Januar 2005. Bern.

BÄRTSCH, Hans (2006): An Potenzialen fehlt es weniger als an Ideen und Kapazitäten. In: Südostschweiz Presse AG (Hrsg.) (2006): PULS. Das Bündner Wirtschaftsmagazin. Nr. 25, November 2006, 8-10.

BLANC, Jean-Daniel (1996): Planlos in die Zukunft? In: DISP, Nr. 124, 3-9.

BLÖCHLIGER, Hansjörg (2005): Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Avenir Suisse. Zürich.

BLW BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2007): Agrarbericht 2007. Bern.

BOGNER, Alexander; MENZ, Wolfgang (2002a): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen.

BOGNER, Alexander; MENZ, Wolfgang (2002b): Das theoriegenerierende Experteninterview. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen.

BRUGGER, Ernst A.; FREY, René L. (1985): Regionalpolitik Schweiz: Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen. Folgerungen für Politik und Praxis aus dem NFP Regionalprobleme.

BUCHLI, Simon; KOPAINSKY, Birgit; Rieder, Peter (2005): Landwirtschaft und dezentrale Besiedlung. In: Agrarforschung 12(7), 288-293.

BRP BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG; Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (Hrsg.) (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern.

BÜNDNER REGIERUNG (2007): Botschaft zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Kanton Graubünden.

BURKHARD, Michael (2004): Marktorientierte Landwirtschaft und dezentrale Besiedlung: ein Widerspruch? Bern.

CAVELTI, Guido; KOPAINSKY, Birgit (2007): Strategien zum Umgang mit potenzialarmen Räumen. Erarbeitet am Beispiel der Kantone Graubünden und Uri (Bericht Graubünden). Schlussentwurf vom 28.12.2007.

CAVELTI, Guido; KOPAINSKY, Birgit (2006): Potenzialarme Räume Graubünden.

DEHNE, Peter (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. 608-614.

DIENER, Roger et al. (2006): Die Schweiz. Ein städtebauliches Porträt. Basel.

DIENST FÜR DAS AMTLICHE BULLETIN DER BUNDESVERSAMMLUNG (Hrsg.) (1995): Amtliches Bulletin der Bundesversammlung. 1995. Wintersession. Ständerat. http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/95_12/Srce9512.pdf. Zugriff: 26.06.2007. 1217-1224.

EFD EIDG. FINANZDEPARTEMENT; KdK KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN (2007): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA. Bern.

EGGER, Thomas (2005): Für eine differenzierte Raumordnungspolitik. In: forum raumentwicklung, Nr. 2, 33. Jg., 26-28.

EISINGER, Angelus; SCHNEIDER, Michel (2003): Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz. Basel.

EXPERTENKOMMISSION NRP (2003): Neue Regionalpolitik (NRP). Schlussbericht. Zürich.

FLÜCKIGER, Hans (1970): Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet. Bern.

FLURY, Christian; GIULIANI, Gianluca; BUCHLI, Simon (2007): Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft. In: Agrarforschung, Bd. 14, Heft 11-12, 2007, 560-565.

FLURY, Christian; HUBER, Robert (2007): Evaluation der Jointness in der Schweizer Landwirtschaft. In: Agrarforschung, Bd. 14, Heft 11-12, 2007, 572-574.

FREY, René L. (2008): Für eine Enttabuisierung der Abwanderung. In: Delbiaggio, Katia (Hrsg.): Demografischer Wandel und die Konsequenzen für die Raumentwicklung in der Schweiz. Arbeitsbericht IBR 002/2008. Luzern. 59-65.

FREY, René L. (2005): Gut, aber zu wenig mutig. In: forum raumentwicklung, Nr. 2, 33. Jg., 35-36.

GASSER, Christian (1962): "Dezentralisierte Konzentration" der schweizerischen Industrie. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 3905, 14.10.1962, S. 5.

GEMEINDEGESETZ DES KANTONS GRAUBÜNDEN: http://www.afg.gr.ch/finanz/pdf/175.050.pdf. Zugriff: 31.01.2008.

HAURI, Ernst (2003): Eidgenössische Wohnbaukommission gegen Ausstieg aus der Wohnbauförderung. Pressemitteilung. http://www.admin.ch/cp/d/3e950f57_1@presse1.admin.ch.html. Zugriff: 16.05.2007.

HUNZIKER, Marcel et al. (in Druck): How do different societal groups evaluate past and future landscape changes? Results of two empirical studies in Switzerland. Mountain Research and Development.

HILDEBRAND, Sonja (2006): Urbane Schweiz. Urbanistische Konzepte für die Schweiz von 1930 bis heute. Zürich.

KNESCHAUREK, Francesco (1962): Die zukünftige Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung. In: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 3851, 08.10.1962, S. 1f.

KOCH, Michael (1999): Achtung: Die Stadt Schweiz – oder: zuviel Stadt im Land? In: Koch, Michael; Schmid, Willy (Hrsg.) (1999): Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. Ein Lesebuch – Martin Lendi gewidmet. 25-29.

LEITUNGSGRUPPE DES NFP 48 (Hrsg.) (2007): Landschaften und Lebensräume der Alpen – Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung. Zürich.

LENDI, Martin (1996): Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz. In: DISP, Nr. 127, 24-26.

LENDI, Martin; ELSASSER, Hans (1991): Raumplanung in der Schweiz – eine Einführung. Zürich.

LINDER, Wolf (2005): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern.

MANN, Stefan (2005): Konzeptionelle Überlegungen zur Neugestaltung des Direktzahlungssystems der schweizerischen Landwirtschaft auf der Basis der Tinbergen-Regel. FAT-Schriftenreihe Nr. 66.

MEILI, Armin (1933): Allgemeines über Landesplanung. In: Die Autostrasse, Nr. 2, 1933.

MEILI, Armin (1941): Landesplanung in der Schweiz. Zürich (Separatabdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung, 16.07.1941).

MESSERLI, Paul (1996): Das Berggebiet und die Neuorientierung der schweizerischen Regionalpolitik. In: Geographica Helvetica, Nr. 2, 51. Jg., 86-91.

MESSERLI, Paul (2007): Forschungs-Landschaft Alpen: Gestern – heute – morgen. In: Leitungsgruppe des NFP 48 (Hrsg.) (2007): Landschaften und Lebensräume der Alpen – Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung. Zürich.

MEUSBURGER, Peter et al. (Hrsg.) (2002): Lexikon der Geographie. In vier Bänden. Bd. 4. Heidelberg, Berlin.

MEUSER, Michael; NAGEL, Ulrike (2002): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen. 71-93.

MEUSER, Michael; NAGEL, Ulrike (1997): Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, Barbara; Prengel, Annedore (Hrsg.) (1997): Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. 481-491.

MEYER, Rolf (1963): Heutige Aufgaben der Landesplanung. Schriftenfolge der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Nr. 6. Separatdruck aus "Plan", Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung, Nr. 3, 1963.

ODERMATT, André; WACHTER, Daniel (2004): Schweiz – eine moderne Geographie. Zürich.

ORL-INSTITUT DER ETH ZÜRICH (Hrsg.) (1973): Landesplanerische Leitbilder der Schweiz. Zürich.

REGIERUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN (2003): Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts. Heft Nr. 2/2003-2004.

RIEDER, Peter; BUCHLI, Simon; KOPAINSKY, Birgit (2004): Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung. Zürich.

RIESEN, Fabian (2007): Wie stark sind die multifunktionalen Leistungen gekoppelt? Editorial. In: Agrarforschung, Bd. 14, Heft 11-12, 2007, 523.

ROTACH, Martin (1999): Die Stadt im Leitbild der Chefbeamtenkonferenz 1973. In: Koch, Michael; Schmid, Willy (Hrsg.) (1999): Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. Ein Lesebuch – Martin Lendi gewidmet. 30-34.

ROTACH, Martin (1973): Raumplanerisches Leitbild der Schweiz, CK-73. Eine Grundlage für das Gespräch zwischen Bund und Kantonen. Bern.

ROTACH, Martin (1971): Landesplanerische Leitbilder der Schweiz. Schlussbericht. Zürich.

ROTH, Ueli et al. (1980): Chronik der Schweizerischen Landesplanung. Beilage zur DISP Nr. 56. Zürich.

SAB SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (Hrsg.) (2006): Dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgung. Bern.

SCHERER, Roland (2007): Die Neue Regionalpolitik in der Schweiz und deren Konsequenzen für den Tourismus. In: Bieger, Thomas; Laesser, Christian; Beritelli, Pietro (Hrsg.) (2007): Jahrbuch der Schweizerischen Tourismuswirtschaft 2007. 125-141.

SCHNEIDER, Markus (2004): Idée suisse. Was das Land zusammenhält und wer dafür bezahlt. Zürich.

SCHULER, Martin; DESSEMONTET, Pierre et al. (2006): Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

SCHULER, Martin; PERLIK, Manfred; PASCHE, Natacha (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Bern.

SCHWEIZERISCHER BAUERNVERBAND (2002): Landwirtschaft am Wendepunkt? – Situationsbericht 2002. Brugg.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2007a): Botschaft zum Mehrjahresprogramm des Bundes 2008-2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) und dessen Finanzierung. Vom 28. Februar 2007. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2007b): Verordnung über Anpassungen des Verordnungsrechts an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Vom 7. November 2007. 5835.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2006a): Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA. Vom 8. Dezember 2006. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2006b): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011). Vom 17. Mai 2006. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005a): Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP). Vom 16. November 2005. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2005b): Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Vom 7. September 2005. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007). Vom 29. Mai 2002. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2001): Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Vom 14. November 2001. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996a): Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002). Vom 26. Juni 1996. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1996b): Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik. Vom 28. Februar 1996. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1995): Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV). Vom 18. Dezember 1995 (Stand am 4. November 2003). Anhang.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1992): Siebter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Vom 27. Januar 1992. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1987): Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987). Vom 14. Dezember 1987. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1984): Sechster Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Vom 1. Oktober 1984. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1978): Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG). Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1976): Fünfter Bericht über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes. Vom 22. Dezember 1976. Bern.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (1973): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Investitionshilfe für Berggebiete. Vom 16. Mai 1973. Bern.

SIMMEN, Helen; WALTER, Felix; MARTI, Michael (2006): Den Wert der Alpenlandschaften nutzen. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV «Raumnutzung und Wertschöpfung» des Nationalen Forschungsprogrammes 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» des Schweizerischen Nationalfonds SNF. Altdorf/Bern.

STEUERUNGSAUSSCHUSS NFA - WALLIS (2007): Vorentwurf zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Januar 2007.

WEGELIN, Fritz (2008): Konsequenzen für die Raumentwicklung und die Raumforschung. In: Delbiaggio, Katia (Hrsg.): Demografischer Wandel und die Konsequenzen für die Raumentwicklung in der Schweiz. Arbeitsbericht IBR 002/2008. Luzern. 89-102.

WEGELIN, Fritz (1996): Planung des Bundes im Wandel. In: DISP, Nr. 127, 41-47.

WIRTSCHAFTSFORUM GRAUBÜNDEN; AWT AMT FÜR WIRTSCHAFT UND TOURISMUS (Hrsg.) (2004): Wirtschaftsleitbild Graubünden 2010.

Anhang

- A.1 Ausgewählte Artikel der Bundesverfassung
- A.2 Zitierte Gesetzestexte im Wortlaut
- A.3 Experteninterviews
- A.4 Leitfaden für Experteninterviews
- A.5 Interviewmaterialien
- A.6 Leitbild CK-73
- A.7 IHG- und MS-Regionen der Schweiz
- A.8 Kognitive Karten zur Gefährdung der dezentralen Besiedlung

A.1 Ausgewählte Artikel der Bundesverfassung

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

vom 18. April 1999 (Stand am 8. August 2006)

Art. 2 Zweck

² Sie [die Schweizerische Eidgenossenschaft] fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

Art. 3 Kantone

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

Art. 48 Verträge zwischen Kantonen

- ¹ Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.
- ² Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen.
- ³ Verträge zwischen Kantonen dürfen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Sie sind dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Art. 50 Gemeinden

- ¹ Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.
- ² Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.
- ³ Er nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

Art. 92 Post- und Fernmeldewesen

- ¹ Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.
- ² Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Die Tarife werden nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt.

Art. 93 Radio und Fernsehen

² Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

Art. 103 Strukturpolitik

Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Art. 104 Landwirtschaft

- ¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet zur:
- sicheren Versorgung der Bevölkerung;
- b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
- c. dezentralen Besiedlung des Landes.

A.2 Zitierte Gesetzestexte im Wortlaut

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)

vom 22. Juni 1979 (Stand am 13. Juni 2006)

Art. 1 Ziele

- ² Sie [Bund, Kantone und Gemeinden] unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,
 - a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;
 - b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;
 - c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;
 - d. die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern;
 - e. die Gesamtverteidigung zu gewährleisten.

Art. 3 Planungsgrundsätze

- ⁴ Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen
 - a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden;
 - b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein;
 - c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden.

Bundesgesetz über Regionalpolitik

vom 6. Oktober 2006 (Stand am 15. März 2007)

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen stärken und deren Wertschöpfung erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen.

Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

vom 21. März 1997 (Stand am 20. Juni 2006), ausser Kraft gesetzt

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll:

- a. die wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und die Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet verbessern;
- b. die Ausnützung regionaler Potentiale fördern;
- c. zur Erhaltung der dezentralen Besiedelung und der soziokulturellen Eigenständigkeit und Vielfalt unseres Landes beitragen;
- d. eine nachhaltige Entwicklung im Berggebiet gewährleisten;
- e. die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Teilregionen und Regionen fördern;

und so zur Verkleinerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten beitragen.

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)

vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2008)

Art. 93 Grundsatz

- ¹ Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge für:
 - d. Bodenverbesserungen;
 - e. landwirtschaftliche Gebäude;
 - f. die Unterstützung von Projekten zur regionalen Entwicklung und zur Förderung von einheimischen und regionalen Produkten, an denen die Landwirtschaft vorwiegend beteiligt ist;
 - g. Bauten gewerblicher Kleinbetriebe im Berggebiet, sofern sie landwirtschaftliche Produkte verarbeiten und vermarkten und dadurch deren Wertschöpfung erhöhen; die Betriebe müssen mindestens die erste Verarbeitungsstufe umfassen.

Postgesetz

vom 30. April 1997 (Stand am 1. Januar 2008)

Art. 1

¹ Dieses Gesetz bezweckt, die landesweite Versorgung mit Dienstleistungen im Post- und Zahlungsverkehr sicherzustellen.

Art. 2 Auftrag der Post

¹ Die Post erbringt einen ausreichenden Universaldienst, bestehend aus Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs. Die Dienstleistungen des Postverkehrs umfassen die Annahme, die Abholung, den Transport und die Zustellung von Sendungen in der Regel an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche.

- ² Die Post gewährleistet den freien Zugang zu den Dienstleistungen des Universaldienstes. Dieser muss in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen angeboten werden.
- ³ Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz und stellt sicher, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind. Die Hauszustellung erfolgt grundsätzlich in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen.

Fernmeldegesetz

vom 30. April 1997 (Stand am 1. April 2007)

Art. 1 Zweck

- ¹ Dieses Gesetz bezweckt, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hoch stehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden.
- ² Es soll insbesondere:
- a. eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten;
- b. einen störungsfreien, die Persönlichkeits- und Immaterialgüterrechte achtenden Fernmeldeverkehr sicherstellen;
- c. einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen;
- d. die Benutzerinnen und Benutzer von Fernmeldediensten vor unlauterer Massenwerbung und vor Missbrauch durch Mehrwertdienste schützen.

Eisenbahngesetz

vom 20. Dezember 1957 (Stand am 1. Januar 2008)

Art. 51

- ² Bei der Festlegung des Leistungsangebotes, beinhaltend Angebotskonzept und Preise, sowie der Abgeltung wird in erster Linie die Nachfrage berücksichtigt. Weiter werden insbesondere in Betracht gezogen:
- a. eine angemessene Grunderschliessung;
- b. Anliegen der Regionalpolitik, insbesondere die Bedürfnisse der wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligter Landesgegenden;
- c. Anliegen der Raumordnungspolitik;
- d. Anliegen des Umweltschutzes;
- e. Anliegen der Behinderten.

A.3 Experteninterviews

Rodewald, Raimund, 23.08.2007

Frey, René, 27.08.2007

Egger, Thomas, 29.08.2007

Fässler, Hildegard, 30.08.2007

Caflisch, Michael, 04.09.2007

Brauchle, Toni, 10.09.2007

Christeller, Annette, 14.09.2007

Böbner, Christoph, 20.09.2007

Maissen, Theo, 25.09.2007

Hassler, Hansjörg, 25.09.2007

A.4 Leitfaden für Experteninterviews

1. Teil: Verständnis von "dezentraler Besiedlung"

Ein zentraler Punkt bei der Beurteilung, ob die 'dezentrale Besiedlung' noch gewährleistet ist oder nicht, ist die Frage, wie gross- oder kleinräumig man das Ganze betrachtet.

• Welches ist aus Ihrer Sicht die zweckmässige räumliche Bezugsebene zur Beurteilung, ob die dezentrale Besiedlung gewährleistet ist oder nicht?

Liste 1 vorlegen (mit Karte der IHG-Regionen)

Kognitive Karten

Vorlage für kognitive Karten vorlegen

 Wo glauben Sie ist in der Schweiz bzw. in Graubünden die ,dezentrale Besiedlung' gefährdet?

Karte mit Siedlungsgebiet vorlegen (falls nötig).

• Würden Sie jetzt noch etwas ergänzen/verändern?

Ausgehend von Ihrem Verständnis von ,dezentraler Besiedlung' ...

 Welches sind für Sie wichtige Kriterien zur Beurteilung, ob die dezentrale Besiedlung gefährdet ist oder nicht? Nach welchen Kriterien haben Sie beim Einzeichnen der gefährdeten Gebiete beurteilt, ob die ,dezentrale Besiedlung' gefährdet ist oder nicht?

Liste 2 vorlegen

2. Teil: Argumentation

Gründe für bzw. gegen den Erhalt der dezentralen Besiedlung

- Sind sie f
 ür den Erhalt einer dezentralen Besiedlung?
- Warum soll die dezentrale Besiedlung (gemäss Ihrem Verständnis) aufrechterhalten werden? Weshalb ist ihres Erachtens die Erhaltung der 'dezentralen Besiedlung' wichtig?
- Warum soll es auch möglich sein, dass die Besiedlung in einzelnen Räumen aufgegeben wird?

Liste 3 vorlegen

Symbolische Aneignungen

In der Diskussion um die Erhaltung der dezentralen Besiedlung spielen auch emotionale und symbolische Aspekte eine Rolle.

Liste 4 vorlegen

3. Teil: Zukunft der dezentralen Besiedlung

Zum Schluss möchte ich noch einen Blick in die Zukunft werfen.

- Wie dezentral glauben Sie wird die Schweiz im Jahr 2030 besiedelt sein?
- Wie dezentral *soll* die Schweiz im Jahr 2030 besiedelt sein? Wie sieht Ihr Idealbild der dezentralen Besiedlung in der Schweiz im Jahr 2030 aus?

A.5 Interviewmaterialien

1.	io noin k	٨			
Eine 'dezentrale Besiedlung' ist aus meiner Sicht nur dann gewährleistet, wenn die Besiedlung in der heutigen Form aufrecht erhal	ja nein k.	A. 			
Eine ,dezentrale Besiedlung' ist aus meiner Sicht auch dann noch gewä wenn	hrleistet,				
	ja nein k.	Α.			
sich einzelne Weiler in peripheren Gemeinden entvölkern.					
\dots sich einzelne periphere Dörfer und Gemeinden entvölkern.					
sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern.					
sich einzelne IHG / MS-Regionen entvölkern.					
einzelne Kantone (z.B. Kt. UR, JU, GL) aufgrund wirtschaftlichem und demographischem Rückgang ihre politischen Aufgaben nicht mehr gut erfüllen können.					
Wie wichtig erachten Sie die Erhaltung der Besiedlung in ihrer heutiger	n Form?				
Sehr wichtig Wichtig Eher wichtig Eher unwichtig Nicht wichtig Überhaupt	t nicht wichtig				
Ich wäre damit einverstanden, wenn	ja nein indiff	ferent			
sich einzelne Weiler in peripheren Gemeinden entvölkern.					
sich einzelne periphere Dörfer und Gemeinden entvölkern.					
sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entvölkern.					
sich einzelne IHG / MS-Regionen entvölkern.					
einzelne Kantone (z.B. Kt. UR, JU, GL) aufgrund wirtschaftlichem und demographischem Rückgang ihre politischen Aufgaben nicht mehr gut erfüllen können.					

Wie wichtig sind für Sie die folgenden Kriterien zur Beurteilung, ob die dezentrale Besiedlung gefährdet ist oder nicht? wichtia eher eher unwichtig wichtig unwichtig **Demographische Faktoren** Bevölkerungszahl und Bevölkerungsentwicklung Entwicklung des Anteils der jungen arbeitsfähigen Bevölkerung Abwanderung der jungen arbeitsfähigen Bevölkerung Anteil der über 65-jährigen Bevölkerung Ökonomische Faktoren Anzahl Arbeitsplätze und ihre Entwicklung Wertschöpfung / BIP und ihre / seine Entwicklung Branchenstruktur und deren Produktivität (inkl. Entwicklung) Finanzielle Faktoren Steuererträge pro Kopf Finanzkraft (finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden) Qualität der Grundversorgung Existenz einer Grundschule Existenz von Lebensmittelgeschäften Existenz von Restaurants Existenz von Banken Existenz der medizinischen Versorgung (Hausärzte) Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr Räumliche Faktoren Anzahl Auspendler und ihre Entwicklung (als Hinweis für Attraktivität der Gemeinde als Wohnstandort) Erschliessung: Fahrzeit zum nächsten Zentrum (gemäss Richtplan) Innovationsfaktoren Distanz zu (Fach-)Hochschulen Anzahl Beschäftigte in Branchen mit hohem Innovationsgrad Unternehmensgründungen Partizipation der Lokalbevölkerung an innovationsfördernden Programmen (z.B. NRP-Pilotprogramme, kantonale Programme) **Institutionelle Faktoren** Kooperationsfördernde gesetzliche Grundlagen (z.B. im neuen Finanzausgleich und Gemeinderecht GR) Funktionierende, institutionalisierte regionale Kooperation Funktionierende Lokalverwaltung Entwicklung der Landnutzung (Anteil nicht mehr bewirtschafteter Flächen)

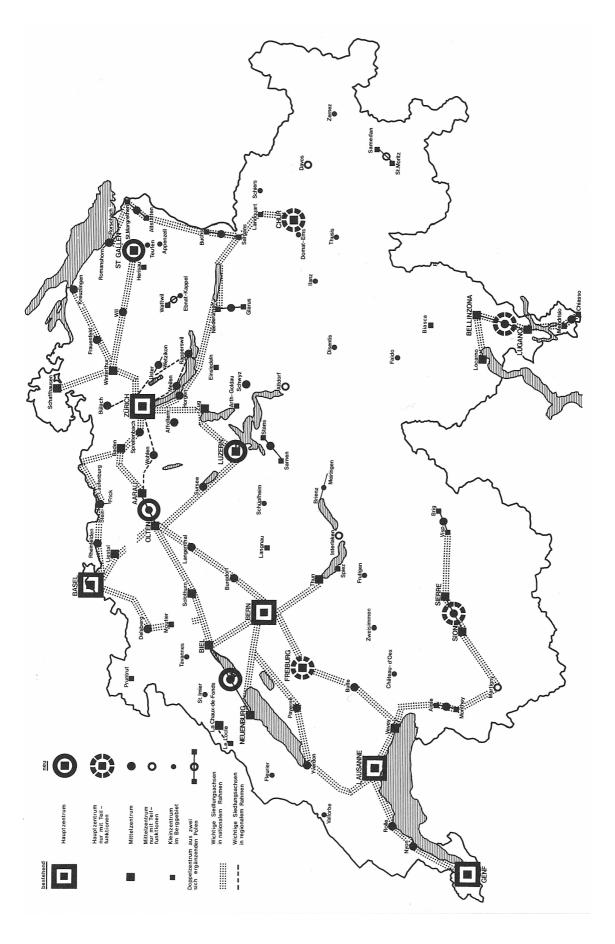
2.

3. Wie wichtig sind für Sie die folgenden Argumente zur Erhaltung (bzw. Aufgabe) der ,dezentralen Besiedlung' (gemäss Ihrem Verständnis)?

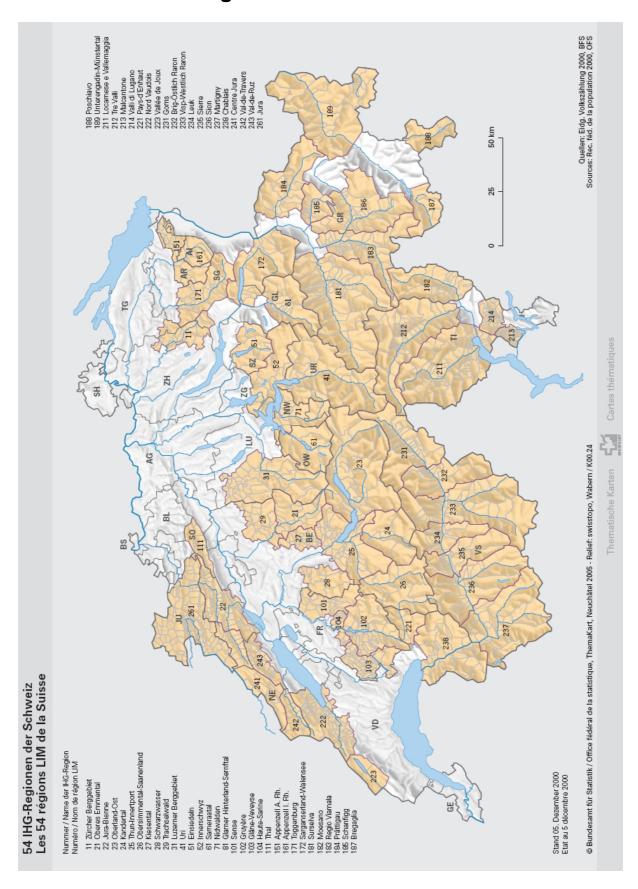
		sehr wichtig	wichtig	eher wichtig	eher unwichtig	nicht wichtig	überhaupt nicht wichtig
	Vermeidung zusätzlicher Ballungskosten ("Kosten der Enge") Erhaltung des ländlichen Raumes als stabilisierenden Wirtschaftsraum während Rezessionen						
• († • E	flege der Kulturlandschaft (attraktive Landschaft erhalten) couristischer) Zugang zu ländlichen, dünn besiedelten Räumen chaltung historisch gewachsener Ortsbilder Vahrung des kulturellen Erbes, der regionalen Identität nd der Vielfalt (z.B. traditionelle Bräuche)						
•	Wahrung kultureller und gesellschaftlicher Werte (auch für sanften Tourismus)						
• Sicl	herung des nationalen Zusammenhalts nutz vor Naturgefahren						
 und exter Erhaltung (z.B. für Pflege ein (Erhaltung 	Erhaltung der Biodiversität durch Offenhalten der Landschaft nd extensive Bewirtschaftung Erhaltung der Produktionsgrundlage Boden						
	(z.B. für Zeiten gestörter Nahrungsmittelversorgung) Pflege eines kleinräumigen Föderalismus (Gemeinden) Pflege eines grossräumigeren Föderalismus						
	Erhaltung kleiner Kantone (z.B. UR, JU, GL)) Solidarität, Chancengleichheit der Regionen erhalten						
 (nicht n Effizier Gesamt Wettber Wirtsch nicht br Besiedl 	Haushälterischer Umgang mit öffentlichen Geldern						
	(nicht mehr ausgeben als man einnimmt) Effizienter und effektiver Einsatz öffentlicher Gelder Gesamtwirtschaftliches Wachstum und						
	Wettbewerbsfähigkeit nicht schmälern Wirtschaftliche Dynamik und Strukturwandel						
	nicht bremsen oder beeinflussen Besiedlung nicht "künstlich" aufrechterhalten Wildnisgebiete zulassen, mehr Freiraum für Natur (inkl. Wildtier	re)					
_							

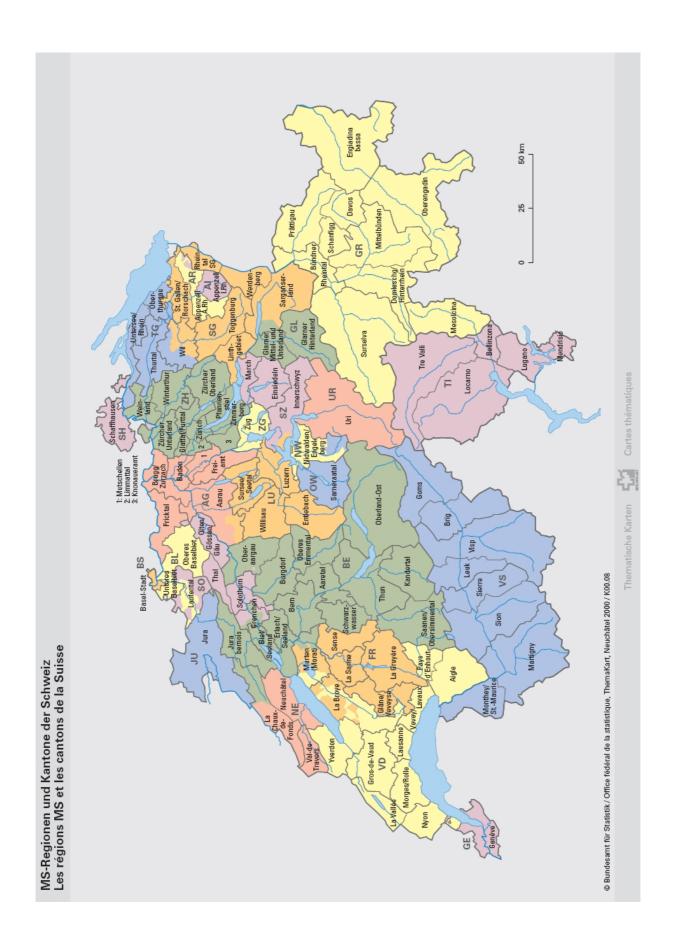
4. Wie gross beurteilen Sie das Gewicht folgender (synder Diskussion um die 'dezentrale Besiedlung'?	nbolis	sch-en	notior	naler)	Aspek	cte in	
	sehr gross	gross	eher gross	eher gering	gering	sehr gering	
Erhalt der "bäuerlich-ländlichen Schweiz"							
Festhalten an Traditionen und Bräuchen							
Mythos Schweiz (politische Gleichheit des nationalen Territoriums, Schweiz als "Willensnation")							
Mythos Alpen (Wurzeln der Schweiz, Bild des "freien Älplers"	·) \Box						
Schweiz als das Land der Berge / Alpen							
"Heimat" nicht aufgeben							
"Antiurbane Reflexe" einerseits und Sympathien für eine kleinräumige, ländliche Schweiz andererseits							
Legitimation der Unterstützungsgelder zugunsten der Landwirtschaft							
Ungerechtfertigte Finanztransfers zugunsten der Bergbevölkerung auf Kosten der Bevölkerung in den Metropolen							
Wunsch nach Wildnis (romantisierender und idealisierender Blick auf die Natur)							
Wie gross beurteilen Sie das Gewicht dieser symbolisch-emotionalen Aspekte gegenüber den eher rationellen Gründen auf der vorherigen Liste in der Diskussion um die 'dezentrale Besiedlung'?							

A.6 Leitbild CK-73



A.7 IHG- und MS-Regionen der Schweiz





A.8 Kognitive Karten zur Gefährdung der dezentralen Besiedlung

