

Nr. 182 | Juli 2006

Preis Fr. 6.–

# Dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgung



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete  
Groupement suisse pour les régions de montagne  
Gruppo svizzero per le regioni di montagna  
Gruppa svizra per las regiuns da montagna



## Vorwort

In der Schweiz wohnen und arbeiten viele Menschen in abgelegenen Dörfern oder verstreuten Einzelsiedlungen. Die Distanz zu den nächsten Schulen, Läden, öV-Haltestellen, Arztpraxen usw. ist gross.

Durch die angespannte finanzielle Lage von Bund und Kantonen steigt der Druck, die dezentrale Besiedlung und die flächendeckende Grundversorgung aufzugeben.

Die dezentrale Besiedlung hat aber langfristig gesehen zahlreiche Vorteile – gerade auch für die grossen Agglomerationen. Die Politik ist gefordert, die Voraussetzungen zu schaffen, dass diese Trümpfe auch in Zukunft stechen!

Die vorliegende Broschüre zeigt die Bedeutung der dezentralen Besiedlung für die Schweiz und behandelt speziell die Bereiche Landwirtschaft, Grundversorgung und Regionalpolitik. Als Schwerpunkt enthält sie zehn Argumente für die dezentrale Besiedlung sowie die politischen Strategien und Forderungen der SAB zu diesem Thema.

Sibylle Meyre und Ueli Stalder, SAB

## Inhaltsübersicht

|   | Seite |
|---|-------|
| Wichtige Begriffe .....   | 2     |
| Dezentrale Besiedlung unter Druck .....                             | 2     |
| Dezentrale Besiedlung in Verfassung und Gesetzen (Ebene Bund) ..... | 3     |
| Dezentrale Besiedlung und Landwirtschaft .....                      | 4     |
| Dezentrale Besiedlung und Grundversorgung .....                     | 5     |
| Dezentrale Besiedlung und Regionalpolitik .....                     | 6     |
| Fazit .....   | 8     |
| Strategien und Forderungen der SAB .....                            | 9     |
| Anhang .....  | 14    |

### Impressum

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)

Autoren: Sibylle Meyre, Ueli Stalder

Gestaltung: Vincent Gillioz

Druck: Schläefli & Maurer AG, Interlaken

Bern, Juli 2006



## Wichtige Begriffe

### **Dezentrale Besiedlung**

Mit dezentraler Besiedlung bezeichnet werden Wohn- und Arbeitstätten, die in ländlichen Regionen und in beachtlicher Distanz von grösseren Siedlungen (Zentren) liegen. Es kann sich dabei um kleine Dörfer oder um verstreute Einzelsiedlungen handeln, die ihrerseits untereinander auch grössere Distanzen aufweisen. In Deutsch wird der Begriff für ganzjährig bewohnte bzw. genutzte Siedlungen verwendet, während mit dem französischen Begriff «*occupation décentralisée*» eher die (landwirtschaftliche) Nutzung der Fläche im Zentrum steht (Rieder et al. 2004).

Bewohnerinnen und Bewohner von dezentralen Siedlungen sind mit der Distanz zu zentralen Einrichtungen wie Läden, Transportstationen, Verwaltungszentren und den sozialen Zentren (Gesundheitsdienste) konfrontiert. Sie haben deshalb zur Beschaffung von Gütern des täglichen Bedarfs höhere Kosten und einen grösseren Zeitbedarf.

### **Grundversorgung / Service public**

In seinem Service-public-Bericht von 2004 definiert der Bundesrat, was er unter Service public bzw. Grundversorgung versteht, wie folgt: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen» (vgl. ähnlich auch Schweizerischer Gemeindeverband / SAB 2003). Weiter hält er fest, dass eine qualitativ hochstehende, sichere und leistungsfähige Versorgung mit öffentlichen Gütern

und Dienstleistungen eine zentrale Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft darstelle.

Dezentrale Besiedlung und Grundversorgung stehen in einem engen Zusammenhang: Ohne eine gute Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Dienstleistungen und Gütern des Service public ist die dezentrale Besiedlung akut gefährdet.

Konkret geht es bei der Grundversorgung vorab um folgende Bereiche:

- Wasser und Abwasser;
- Energie;
- Post, Telekommunikation, Radio, Fernsehen;
- Verkehrswege, öffentlicher Verkehr;
- medizinische Versorgung und Arzneimittel;
- Schulen, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten;
- Güter des täglichen Bedarfs.

### **Dezentrale Besiedlung unter Druck**

Die heutigen Siedlungsstrukturen der Schweiz sind das Ergebnis einer Jahrhunderte dauernden Entwicklung, wobei kulturelle, wirtschaftliche und später immer mehr auch politische Einflussfaktoren wirkten. Während es in einer agrarisch geprägten Gesellschaft sinnvoll war, dass sich die Bevölkerung sehr dezentral, d. h. auf oder nahe der bewirtschafteten Fläche ansiedelte, haben die Industrialisierung und später die Tertiarisierung von Wirtschaft und Gesellschaft die vorhandenen Siedlungsmuster immer wieder in Frage gestellt. Besonders stark gefährdet war und ist die dezentrale Besiedlung in (Berg-)Regionen, wo Alternativen zur Landwirtschaft fehlen und sich die Bevölkerung mangels

Die dezentrale Besiedlung steht vor allem in denjenigen Gebieten unter Druck, die

- stark von der Landwirtschaft oder von einer anderen Wirtschaftsbranche mit Strukturproblemen abhängig sind,

- selber über keine dynamischen Zentren verfügen,
- weit entfernt von Gross- und Mittelzentren liegen.

Im Vergleich zu andern Ländern wie etwa Schweden oder Deutschland ist für die Schweiz das kleinräumige Muster typisch: Gebiete mit einer positiven Entwicklung und Gebiete mit Abwanderung liegen oftmals nahe beieinander.



erreichbarer Erwerbsmöglichkeiten zur Abwanderung gezwungen sieht.

Im Berggebiet gemäss Investitionshilfegesetz (IHG-Regionen) lebte im Jahr 2000 knapp ein Viertel der Schweizer Bevölkerung. Urbane Zentren im Berggebiet umfassen 57% der Bevölkerung, die Umlandgemeinden 43%. Insgesamt hat die Bevölkerung in den Bergregionen zwischen 1990 und 2000 nicht abgenommen (BFS 2005). Sie wiesen sogar einen überdurchschnittlichen Einwohnerzuwachs auf. Dies ist jedoch allein auf die Entwicklung in den Zentren der Bergregionen (z. B. Brig-Glis, Thun, Bulle, Einsiedeln) zurückzuführen, während die Umlandgemeinden eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdynamik aufwiesen. Charakteristisch ist dabei die Abwanderung von 20- bis 64-Jährigen, d. h. der Erwerbstätigen (SAB-Studie Brain-Drain, 2003).

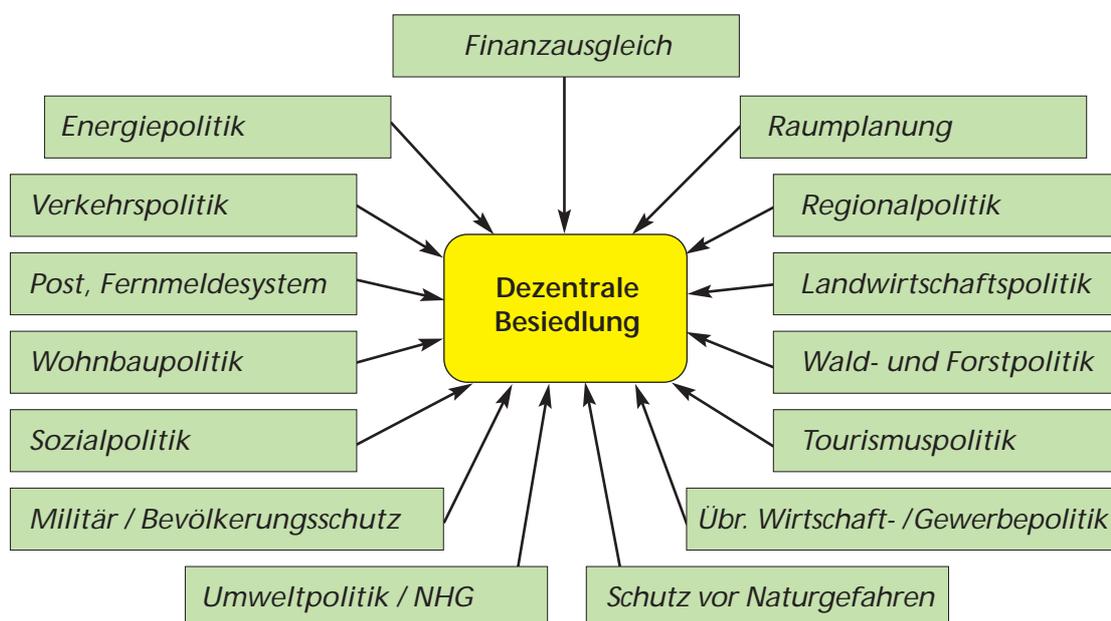
Wird die Bevölkerungsentwicklung seit Mitte der 90er Jahre detailliert betrachtet, zeigt sich eine neue Dynamik. 28 der total 54 Bergregionen haben zwischen 1995 und 2004 einen Bevölkerungsverlust zu verzeichnen, zumeist gekoppelt mit einem Verlust an Arbeitsplätzen. Besonders betroffen waren dabei Gebiete im Kanton Graubünden, im Kanton

Glarus, im inneren Alpenraum und im Berner Oberland sowie die Regionen Pays d'Enhaut, Centre Jura und das innere Napfgebiet. In diesen Regionen gibt es zumeist auch eine Tendenz zur Überalterung. Regionen am Alpenrand haben demgegenüber vom Boom der benachbarten grossen Zentren (Grossraum Zürich, oberer Genfersee, Freiburg, Lugano) profitiert. Innerhalb der einzelnen Regionen haben wiederum die Zentren zugelegt, während landwirtschaftlich geprägte, periphere Gemeinden im Allgemeinen Einwohner verloren haben. Die Situation hat sich seit 2002 wieder leicht verbessert (SAB 2006 unter Verwendung von ESPOP-Daten des Bundesamts für Statistik).

## Dezentrale Besiedlung in Verfassung und Gesetzen (Ebene Bund)

Die Abwanderung aus den Berg- und Landregionen ist kein neues Phänomen und spätestens mit der Hochkonjunktur der 60er Jahre wurde auch seitens der Politik erkannt, dass diese Entwicklung problematisch ist. So fand das Ziel einer dezentralen oder flächendeckenden Besiedlung Eingang in verschiedene Politikbereiche und auch in die Bundesverfassung (vgl. Anhang 1).

**Die Siedlungsstruktur wird von vielen Massnahmen und Instrumenten des Bundes beeinflusst**





Explizit in der Bundesverfassung erwähnt ist die dezentrale Besiedlung in Artikel 104, dem 1996 in einer Volksabstimmung mit grosser Mehrheit angenommenen Landwirtschaftsartikel. Die dezentrale Besiedlung und verwandte Begriffe wie «ausgewogene», «gleichmässige» oder «flächendeckende Besiedlung bzw. Versorgung» sind aber auch ausserhalb der Landwirtschaftspolitik in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen enthalten. Die Grafik zeigt, welche Politikbereiche für die Ziele dezentrale Besiedlung und flächendeckende Versorgung relevant sind. In der Folge wird auf drei für das Thema besonders wichtige und aktuelle Politikbereiche detaillierter eingegangen.

## Dezentrale Besiedlung und Landwirtschaft

### *Gesetzliche Grundlagen*

Der Verfassungsartikel 104 (vgl. Anhang 1) umschreibt die grundsätzliche Zielsetzung und Aufgabe des Bundes im Bereich der Landwirtschaft. Er ist die Grundlage der Agrarpolitik. Der Bund verpflichtet sich damit, mit seiner Agrarpolitik einen Beitrag an die dezentrale Besiedlung und die flächendeckende Bewirtschaftung zu leisten. Gleichzeitig hofft man, dass dadurch auch die Landschaftspflege sowie der Schutz vor Erosionen, Rutschungen und Lawinen gewährleistet werden können.

### *Beurteilung des Ist-Zustands*

Traditionell hat die Berglandwirtschaft in der Schweiz eine grosse Bedeutung. Da die Landwirtschaft standortgebunden ist, leistet sie einen Beitrag zur Besiedlung aller Regionen. Dieser Beitrag besteht darin, dass die in der Landwirtschaft tätigen

Personen in diesen Regionen leben und dass sie eine Beziehung zu den übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten (z. B. Bauwirtschaft, Holzwirtschaft usw.) haben. Die Funktion der Landwirtschaft geht somit über die Nahrungsmittelproduktion hinaus. Bäuerinnen und Bauern erbringen weitere multifunktionale Leistungen wie Landschaftspflege und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und tragen dadurch zur Attraktivität der Landschaft und zur Lebensqualität der gesamten Bevölkerung bei. Die Leistungen, die die Landwirtschaft für die gesamte Gesellschaft erbringt, werden über den Markt nur teilweise abgegolten.

*Landschaftspflege:* Die landwirtschaftlichen Nutzflächen haben gemäss Arealstatistik zwischen 1979/85 und 1992/97 um 3% (rund 30 000 ha) abgenommen. Davon wurden 94% für Siedlungszwecke beansprucht und 6% wurden zu Wald. Bei den Alpwirtschaftsflächen belief sich der Rückgang auf 3.2% (17 900 ha). Davon sind 80% auf die Ausdehnung von Wald (bestockte Fläche) zurückzuführen. Auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche hat sich somit die Waldfläche nur leicht ausgedehnt. Hingegen in ungünstigen Lagen und auf gewissen Alpwirtschaftsflächen waren die finanziellen Anreize für eine Bewirtschaftung zu gering. Dies gilt aber nicht überall, denn die Flächenveränderungen sind regional sehr unterschiedlich. So ist der Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen im Kanton Wallis (-6%) und im Kanton Tessin (-10%) überdurchschnittlich hoch. Das Bundesamt für Landwirtschaft folgert daraus, dass die Landwirtschaft die geeigneten Flächen praktisch flächendeckend bewirtschaftet und dass die agrarpolitischen Massnahmen, insbesondere die Direktzahlungen, Wirkung gezeigt haben.

Eine gesunde, existenzfähige Landwirtschaft kann zur dezentralen Besiedlung beitragen, sie kann sie aber nicht alleine gewährleisten. Um den Verfassungsauftrag umzusetzen, braucht es eine verstärkte Koordination der verschiedenen Sektoralpolitiken. Die Zusammenarbeit aller Akteure aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ist entscheidend für die Zukunft der Bergregionen und speziell der Berglandwirtschaft. Oder wie es Curdin Foppa, Leiter Beratung des Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrums Plantahof (GR), prägnant ausdrückt: «Mit drei Bauernfamilien kann man viel Land bewirtschaften, aber kein Dorf erhalten!»



*Entwicklung der Strukturen:* Seit mehreren Jahrzehnten nimmt die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe stetig ab. Abgenommen haben hauptsächlich Kleinstbetriebe mit einer Fläche bis drei Hektaren. Rückläufig sind aber immer mehr auch Betriebe in der Grössenklasse bis 20 Hektaren. Die verbleibenden Betriebe werden tendenziell grösser, d. h. weniger Personen bewirtschaften grössere Landflächen.

### **Zukunft**

- Mit den Direktzahlungen werden Leistungen der Landwirtschaft abgegolten, die von der Gesellschaft gefordert werden, aber nicht verkäuflich sind, wie z. B. Artenvielfalt, Pflege der Kulturlandschaft. Diese Beiträge des Bundes sind auch in Zukunft für die Existenz der Landwirtschaft unentbehrlich – besonders im Berggebiet, weil dort die Lebens- und Produktionsbedingungen erschwert sind.
- Die Landwirtschaft ist darauf angewiesen, dass die übrige Wirtschaft in der Region funktioniert. So ist wichtig, dass ein regionales Arbeitsplatzangebot besteht, damit Bauernfamilien einen Nebenerwerb finden können, um auf ein existenznotwendiges Einkommen zu kommen.
- Die Landwirtschaft braucht Entwicklungsmöglichkeiten. Deshalb sind Massnahmen wie die Unterstützung von regionalen Kooperationsprojekten, regionalen Naturparks usw. wichtig.
- Die Landwirtschaft braucht soziale Perspektiven, damit die Lebensbedingungen auch in Zukunft angemessen sind (Bildung, Ausgestaltung Service public). Deshalb braucht es in diesen Bereichen Verbesserungen – nicht Abbau!

## **Dezentrale Besiedlung und Grundversorgung**

### **Gesetzliche Grundlagen**

Bis anhin gibt es in der Bundesverfassung keinen speziellen Artikel zur Grundversorgung. Die Ziele und die Aufgaben des Bundes in den einzelnen Bereichen (Verkehr, Energie, Post, Telekommunikation, Bildung, Gesundheit etc.) werden in verschie-

denen Verfassungsartikeln und vor allem auch mit Gesetzen und Verordnungen geregelt, wobei der Aspekt der flächendeckenden Versorgung und damit der Bezug zur dezentralen Besiedlung nicht für jeden Bereich explizit verankert ist. Bereits in der Verfassung klar umschrieben ist das Ziel der flächendeckenden Grundversorgung für die Post und das Fernmeldewesen (s. Art. 92 BV im Anhang 1), während es z. B. im öffentlichen Verkehr im Eisenbahngesetz, in der Abgeltungsverordnung und in der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB geregelt ist. In anderen Bereichen wie z. B. der Energie fehlt bisher eine explizite Regelung auf Ebene Bund. Der Bund ist nur in einigen Sparten der Grundversorgung federführend (z. B. Post, Telekommunikation). In anderen Bereichen (z. B. Bildung, Gesundheit, Strassennetz mit Ausnahme der Nationalstrassen) sind die Kantone und Gemeinden für eine flächendeckende Versorgung zuständig.

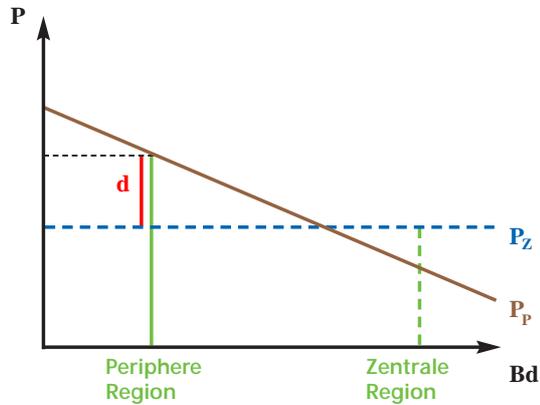
### **Beurteilung des Ist-Zustands**

In seinem Bericht zur Grundversorgung vom Sommer 2004 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die aktuelle Versorgungssituation sowohl bezüglich Qualität als auch bezüglich Preis und Sicherheit in der Schweiz gut sei. Gleichzeitig plädiert er dafür, dass in den verschiedenen Sparten der Grundversorgung weitere Liberalisierungsschritte gemacht werden, um den sich rasch verändernden nationalen und internationalen Rahmenbedingungen und dem technischen Fortschritt gerecht zu werden.

Gemäss Untersuchungen, die 2005 im Interreg-III-B-Projekt PUSEMOR (s. [www.pusemor.net](http://www.pusemor.net)) in mehreren Schweizer Bergregionen durchgeführt wurden, ist auch die Bevölkerung mit der aktuellen Situation des Service public in der Schweiz recht zufrieden. Versorgungslücken, die in den letzten Jahren entstanden, können bis anhin mit zusätzlicher (Auto-)Mobilität wettgemacht werden. Bereits heute ist die Situation für nicht mobile Teile der Bevölkerung (ältere Personen, Jugendliche in Ausbildung) in kleinen Dörfern und Weilern jedoch prekär geworden, wobei hier vor allem die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und die zunehmende Konzentration von Ausbildungsstandorten



## Kosten der Grundversorgung in peripheren Regionen



**P** Preis pro Versorgungseinheit

**Bd** Bevölkerungsdichte

**$P_p$**  Produktionskosten pro Versorgungseinheit

**$P_z$**  Zielpreis «flächendeckend zu gleichen Bedingungen»

**d** =  $P_p - P_z$ ; Distanzkosten («Kosten der Weite»)

© Stalder 05

– d. h. Bereiche, in denen der Bund wenig Kompetenzen hat – Probleme bieten.

### Zukunft

Vor allem für schwach besiedelte Bergregionen wird eine Verschlechterung der Qualität der Grundversorgung und ein zunehmender Rückzug aus der Fläche befürchtet. Gründe dafür sind der zunehmende wirtschaftliche Druck auf die Unternehmen, die bisher die Grundversorgung gewährleisteten, und die knappen finanziellen Mittel auf allen politischen Ebenen. Denn eines ist klar: Die lukrativen Märkte für die Anbieter liegen heute in den dicht besiedelten und wirtschaftlich potenten Zentren, und nicht in peripher gelegenen, strukturschwachen und dünn besiedelten Gebieten (vgl. Darstellung oben).

## Dezentrale Besiedlung und Regionalpolitik

### Gesetzliche Grundlagen

Seit ihrer Einführung Mitte der 70er Jahre verfolgt die explizite Regionalpolitik in der Schweiz sechs Ziele (s. Brugger, Frey 1985):

- 1 gesamtwirtschaftlichen Wohlstand,
- 2 wirtschaftliche Stabilität von Regionen,
- 3 regionalen Ausgleich / Disparitätenabbau,
- 4 Stärkung des Föderalismus,
- 5 soziokulturelle Eigenständigkeit und Vielfalt sowie
- 6 Landschafts- und Umweltschutz.

Diese Ziele wurden nie in einem Gesetz verankert, sondern mit einem ganzen Bündel von Gesetzen und Verordnungen wurden sie jeweils in einzelne Massnahmen überführt. Dabei kam es im Lauf der Jahre zu Gewichtsverlagerungen, z. B. wurde dem

Es braucht griffige Massnahmen, damit die flächendeckende Grundversorgung in der Schweiz nicht nur auf dem Papier gewährleistet bleibt. Ein Verfassungsartikel zur Grundversorgung ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Damit wird die Basis geschaffen, dass der Umfang, die Qualität, die Preise und die Finanzierung der Grundversorgung in den einzelnen Bereichen auf Gesetzesstufe kohärent festgelegt werden können.

Massnahmen sind aber auch auf den unteren Ebenen, d. h. seitens der Kantone und in den Regionen und Gemeinden selber, notwendig. Dies in Ergänzung zu den Vorgaben des Bundes und vor allem auch in den Bereichen, wo diese vorab zuständig sind, so zum Beispiel in der Bildungs- und Gesundheitspolitik.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bieten interessante Möglichkeiten, um die Versorgung künftig besser und auch billiger zu organisieren. Gleichzeitig sollte vor allem in Gebieten, die vom Abbau bedroht sind, vermehrt zusammengearbeitet werden, und zwar sowohl gemeinde- als auch sektorübergreifend. Stichworte hier sind kommunale Einkaufs- und Dienstleistungszentren oder kombinierte Hauslieferdienste.



ökologischen Ziel (6) in den 80er und 90er Jahren unter dem Stichwort Nachhaltigkeit mehr Gewicht beigemessen und ab Mitte der 90er Jahre mit der ersten Revision des Investitionshilfegesetzes standen die Ziele (1) und (2) verstärkt im Mittelpunkt.

Mit der «Neuen Regionalpolitik» (NRP) soll nun erstmals eine gemeinsame gesetzliche Basis für die Regionalpolitik des Bundes geschaffen werden. Gemäss der Botschaft des Bundesrats von Ende 2005 lässt sich die NRP wie folgt charakterisieren:

- Die breite Zielsetzung wird entschlackt, d. h., im Vordergrund steht die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Bergregionen und ländlichen Gebieten. Gleichzeitig soll im Zweckartikel des neuen Gesetzes explizit festgehalten werden, dass die NRP «... mittelbar zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beiträgt».
- Der regionale Ausgleich in Bezug auf die Ausstattung mit Infrastrukturen und die Grundversorgung wird einerseits an die Grundversorgungs-Politik und andererseits über den NFA an die Kantone delegiert.
- Weiterhin kann aber auch der Bau von Infrastrukturen finanziell unterstützt werden, wenn

diese direkt zur wirtschaftlichen Entwicklung einer Region und zu deren Wettbewerbsfähigkeit beitragen.

- Die regionalen (Klein-)Zentren sollen in ihrer Funktion als Wirtschaftsmotoren gestützt werden, d. h., das Motto der «dezentralen Konzentration», das bereits in den 70er Jahren galt, soll noch vermehrt umgesetzt werden.
- Die Kantone erhalten zusätzliche Kompetenzen und Verantwortung sowohl in der Konzeption wie auch im Vollzug der Regionalpolitik.

### **Beurteilung des Ist-Zustands**

Das Thema der dezentralen Besiedlung wurde im Zusammenhang mit der NRP in den letzten Jahren heftig diskutiert. Streitpunkt waren dabei die «besonders potenzielschwachen Talschaften» bzw. die Frage, ob sich der Bund mit seiner Regionalpolitik aus diesen Gebieten verabschieden soll. Eine Expertenkommission des Bundes hatte zu Beginn des Reformprozesses Vorschläge in diese Richtung gemacht. Diese Konzepte erwiesen sich jedoch als nicht mehrheitsfähig. Auch in Zukunft wird die Regionalpolitik ihren Schwerpunkt auf die Bergregionen und den übrigen ländlichen Raum setzen. Allerdings möchte der Bund die Frage, ob und wie besonders periphere Gebiete in Zukunft noch regio-

Die Berg- und Landregionen werden in der Öffentlichkeit oft mit Landwirtschaft und Tourismus assoziiert. Diese beiden Branchen sind zweifellos wichtig und prägend, aber in vielen ländlichen Gebieten spielt auch die Exportindustrie und das Gewerbe eine zentrale Rolle – man denke etwa an den Jura, den Kanton Glarus oder Teile des Kantons Wallis. Gingen diese Branchen verloren, würde die Schweiz viel wirtschaftliche Substanz verlieren. Es braucht deshalb eine wirksame Regionalpolitik, mit der die Wettbewerbsfähigkeit der Berg- und Landregionen gestärkt wird.

Gleichzeitig ist klar, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschafts- und Wohnstandorts aus einem komplexen Wechselspiel von zahlreichen einzelnen Standortfaktoren ergibt und die NRP mit ihren beschränkten Ressourcen hier nicht viel mehr als der berühmte «Tropfen auf den heissen Stein» bedeuten kann. Ergänzend dazu braucht es zahlreiche weitere Massnahmen zur Verbesserung sowohl der «harten» Standortfaktoren (Infrastrukturen für Verkehr, Telekommunikation, Energieversorgung) als auch der «weichen» Faktoren (Wissen / Bildung, Kultur, soziale Netze, Umwelt).

Für die Bevölkerung in den Berg- und Landregionen, ihre politischen Institutionen und die ansässigen Betriebe geht es darum, sich rechtzeitig über die neuen Herausforderungen und Möglichkeiten im Rahmen der NRP Gedanken zu machen. Proaktives Handeln ist mehr denn je gefragt, und zwar sowohl von jedem/jeder Einzelnen als auch von den Gemeinden. Nur so wird es gelingen, die heutige dezentrale Siedlungsstruktur der Schweiz und ihren Nutzen für die ganze Schweiz lebendig zu erhalten.



nalpolitisch gefördert werden sollen, vermehrt an die einzelnen Kantone delegieren. Die Regionalpolitik des Bundes wäre damit nur noch indirekt ein Instrument zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung. Vielmehr soll wie erwähnt die Zentrenbildung in den Berg- und Landregionen gefördert werden und die Hoffnung ist, dass von den gestärkten Klein- und Mittelzentren auch deren Umland profitieren kann.

### **Zukunft**

Das Prinzip der dezentralen Konzentration liegt nicht nur der neuen Regionalpolitik zu Grunde, in die gleiche Richtung geht z. B. auch der Raumentwicklungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE 2005 a). Dieses Prinzip ist grundsätzlich richtig, wenn damit in den regionalen Zentren Arbeitsplätze und Einrichtungen für eine bessere Versorgung geschaffen werden, die für die gesamte Region gut erreichbar sind. Kleine und periphere Dörfer und Weiler werden aber ihre Eigenständigkeit zunehmend verlieren, zuerst wirtschaftlich und kulturell, später aber voraussichtlich auch politisch.

### **Fazit**

#### **Ziele einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung**

Die «dezentrale Besiedlung» steht für eine ausgewogene räumliche Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft. Sie ist somit kein Selbstzweck, sondern sollte sich an bestimmten übergeordneten Zielen orientieren. Aus Sicht einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung geht es dabei um folgende Ziele (vgl. ARE 2005 a):

- wirtschaftliche Prosperität / gesamtgesellschaftlicher Wohlstand,
- Erhaltung des soziokulturellen Erbes und der Vielfalt des Landes,
- lebendiger Föderalismus / 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.

### **10 Argumente für die dezentrale Besiedlung**

Die dezentrale Besiedlung verursacht für den Bund, die Kantone und damit letztlich für die Steuerzahler zweifellos Kosten. Sie bringt der Allgemeinheit aber auch viele Vorteile. Letztlich ist die Gesamtbilanz für die Schweiz positiv, denn von einer dezentralen Besiedlung profitiert vor allem auch die Bevölkerung der städtischen Agglomerationen. Mit Blick auf die oben genannten Ziele einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung sprechen folgende Argumente für die dezentrale Besiedlung:

#### **1. Vermeidung zusätzlicher Ballungskosten**

Die zunehmende Ballung der Wirtschaft und Bevölkerung in einigen wenigen grossen Zentren erzeugt Kosten («Kosten der Enge»). Bekannt sind die sog. «A-Probleme» der Stadtzentren (viele Arbeitslose, Ausgesteuerte, Alte, Alkoholiker und andere Suchtkranke usw.), dann braucht es aber auch immer mehr Gelder zum Ausbau der überlasteten Verkehrsinfrastrukturen.

#### **2. Stabilisierender Wirtschaftsstandort**

Ländliche Gebiete haben sich in der Vergangenheit als relativ resistent gegenüber wirtschaftlichen Krisen erwiesen, oft weisen sie eine eher tiefe Arbeitslosigkeit auf. Während sich die produzierende Industrie in der Schweiz aus den grossen Zentren immer mehr zurückzieht, hat sie sich in ländlich geprägten Gebieten aufgrund günstiger Produktionsfaktoren bisher recht gut behaupten können.

#### **3. Motivierte und leistungsfähige Arbeitskräfte**

Diverse neuere Studien zeigen, dass sowohl Hochschulabsolvent/innen als auch andere gut qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Berggebiet sich nach ihrer Ausbildung oft in den grossen Zentren ansiedeln (s. z. B. SAB 2003 und Kanton Wallis 2004). Die Zentren profitieren von den peripheren Regionen als bisher nicht versiegendes Reservoir an motivierten, gut ausgebildeten und leistungsfähigen Arbeitskräften.



#### 4. Attraktive Kulturlandschaften für Bevölkerung und Touristen

Die Umfragen bestätigen es immer wieder: Die Gäste suchen und schätzen in der Schweiz die gut gepflegten Kulturlandschaften und die lebendigen und intakten Dörfer und Weiler.

#### 5. Know-how und Nutzungsmöglichkeiten für die Zukunft

Heute leben die Schweizer zu gut 40% von Lebensmitteln, die im Ausland hergestellt und mit entsprechendem Energieverbrauch in unser Land transportiert wurden. Was ist, wenn wir diese Möglichkeit z. B. aufgrund deutlich höherer Energiekosten oder weltweiter Verknappung nicht mehr haben? Der Aufwand, einmal verwilderte Flächen wieder urbar zu machen, ist riesig, und wir wüssten gar nicht mehr, wie wir diese Flächen effizient und produktiv nutzen könnten.

#### 6. Biodiversität

Eine flächendeckende und den örtlichen Gegebenheiten angepasste Landwirtschaft pflegt und erhält die Lebensräume für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten. Mitte des 19. Jahrhunderts war die Artenvielfalt im Alpenraum am grössten – und die Waldfläche minimal. Stösst der Wald weiter vor, nimmt die Artenvielfalt weiter ab.

#### 7. Schutz vor Naturgefahren

Vergangende, nicht mehr regelmässig genutzte Flächen und nicht genügend unterhaltene Infrastrukturen erhöhen das Schadenpotenzial von Naturgefahren (Lawinen, Erdbeben, Überschwemmungen etc.). Davon betroffen sind nicht nur die Berggebiete, sondern auch tiefer liegende Regionen.

#### 8. Schonung der knappen Ressourcen Boden und Landschaft

Statt auf der grünen Wiese und am Rand der Agglomerationen immer neues Land zu überbauen (gegenwärtig in der Schweiz rund 1 m<sup>2</sup> pro Sekunde), ist es sinnvoll, die vorhandenen Bauten und Infrastrukturen besser zu nutzen und wenn immer möglich neu in Wert zu setzen.

#### 9. Lebendiger Föderalismus

Vielen Unkenrufen zum Trotz ist der Schweizer Föderalismus ein Erfolgsmodell – dies wird nicht nur

durch namhafte Ökonomen, wie Prof. Gebhard Kirchgässner aus St. Gallen, sondern auch durch das ungebrochene Interesse anderer Länder an unserer Staatsform bestätigt. Damit dieser Föderalismus lebendig bleibt, braucht es neben den grossen Städten auch die eher ländlich geprägte Kantone bzw. Gemeinden. Nur so kann der produktive Wettbewerb an guten Ideen und politischen Konzepten funktionieren.

#### 10. Kulturelles Erbe und Kohäsion des Landes

Die Schweiz ist ein kulturell sehr vielfältiges Land. Zwar erlebt sie in den letzten Jahren einen raschen Wandel in Richtung mehr Urbanität, nach wie vor ist sie jedoch auch durch ihre rurale Vergangenheit geprägt und die Bevölkerung pflegt diese Wurzeln. Dies zeigt sich immer wieder, sei es bei Volksabstimmungen, Meinungsumfragen oder z. B. auch in der grosszügigen Unterstützung der Bergbevölkerung bei Unwettern oder andern Notlagen.

### Strategien und Forderungen der SAB

Damit die dezentrale Besiedlung auch in Zukunft für die Allgemeinheit mehr Nutzen erzeugt, als sie kostet, darf sie nicht statisch oder rückwärtsorientiert verstanden werden. Die Siedlungsstrukturen haben sich in der Vergangenheit verändert, und sie müssen sich auch in Zukunft den Erfordernissen der Zeit anpassen (vgl. Kasten). Letztlich geht es darum, immer wieder ein optimales Gleichgewicht zwischen Konzentration und Dezentralisierung zu finden, ein dynamisches Gleichgewicht, mit welchem der Nutzen maximiert und die Kosten der Weite minimiert werden.

Das Ziel ist ein dynamisches Gleichgewicht zwischen Dezentralisierung und Konzentration. Wo muss nun die Politik ansetzen, damit dieses Gleichgewicht erreicht bzw. erhalten werden kann?

#### Von der Agrarpolitik zur Politik für den ländlichen Raum

Die Landwirtschaft ist ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaft und der Gesellschaft in dezentral besiedelten Gebieten. Sie kann ihren multifunktionalen Auftrag je länger, je mehr nur zusammen mit andern Wirtschaftsbranchen erfüllen.



Die SAB setzt sich deshalb dafür ein, dass die Agrarpolitik des Bundes sich zu einer integrierten Politik für ländliche Räume entwickelt, mit der das gesamte wirtschaftliche und gesellschaftliche System einer Region gestärkt werden kann.

#### *Regionalpolitik für die Klein- und Mittelzentren und deren Umland*

Die neue Regionalpolitik orientiert sich am Prinzip der dezentralen Konzentration. Dies ist richtig, solange die Fördermassnahmen nicht die Sogwirkung der Zentren, sondern deren Bedeutung als Wirtschaftsmotor und Versorgungszentrum einer Region stärken, d.h. auch die umliegenden Gebiete profitieren können.

Die SAB begrüsst die NRP, da damit die Innovationsfähigkeit in den Regionen gefördert und die regionale und überregionale Zusammenarbeit gestärkt wird. Bei der Ausgestaltung der Mehrjahresprogramme ist zu gewährleisten, dass auch besonders periphere, von Abwanderung bedrohte Gebiete den Anschluss nicht verlieren.

#### *Flächendeckende Grundversorgung verbessern*

Die Qualität eines Gebiets als Wohn- und Wirtschaftsstandort sowie als Erholungsraum hängt massgeblich von dessen Erreichbarkeit und der Qualität der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ab (Service public).

In Bezug auf die Grundversorgung dürfen die Berg- und Landregionen gegenüber den grossen Zentren nicht benachteiligt werden. Die SAB fordert von Bund und Kantonen, dass sie zusammen mit den Leistungserbringern für eine flächendeckende und qualitativ hochstehende Grundversorgung sorgen und dabei den sich rasch verändernden Bedürfnissen von Bevölkerung und Wirtschaft Rechnung tragen.

#### *Punktuelle Flexibilisierung des Raumplanungsrechts*

Zersiedelte Landschaften und Ferienwohnungsanlagen haben wir in der Schweiz genug und es ist zu vermeiden, dass zusätzliche Kosten der Weite für den Unterhalt von schlecht genutzten Infrastrukturen und Bauten entstehen. Gleichzeitig ist es sinnvoll, die vorhandene Bausubstanz zum Beispiel in traditionellen Streusiedlungsgebieten zu erhalten

und weiterhin zu nutzen. Dafür braucht es mehr Handlungsspielraum.

Die SAB fordert flexiblere und den lokalen Verhältnissen besser angepasste raumplanerische Regelungen, ohne aber auf die grundsätzliche Trennung der Märkte von Landwirtschaftsland einerseits und Bauland andererseits zu verzichten.

#### *Raumordnungspolitische Massnahmen des Bundes stärken und besser koordinieren*

Die horizontale und vertikale Koordination der verschiedenen raumwirksamen Instrumente der Politik ist dringlicher denn je, und entsprechende Anstrengungen des Bundes sind zu intensivieren. Dies darf nicht länger ein Lippenbekenntnis bleiben, sondern muss besser institutionalisiert werden. Eine grosse Chance diesbezüglich könnte das Raumentwicklungskonzept bieten, das der Bund in den nächsten Jahren anstelle der «Grundzüge der Raumentwicklung» von 1996 erarbeiten will.

Die SAB setzt sich dafür ein, dass bei der Erarbeitung des Raumentwicklungskonzepts die Anliegen der ländlichen Gebiete besser berücksichtigt werden und das Instrumentarium des Bundes zur Lösung der Probleme ländlicher Gebiete gestärkt und besser koordiniert wird.

#### *Auf allen Ebenen ansetzen*

Die dezentrale Besiedlung steht nicht nur auf Ebene Bund unter Druck, auch die Kantone und Regionen sind gefordert.

Die SAB plädiert nicht nur auf der nationalen Ebene für ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen Konzentration und Dezentralisierung. Sie fordert die Kantone und Regionen auf, Massnahmen für eine zweckmässige und zukunftsfähige dezentrale Besiedlung zu ergreifen und diese Massnahmen untereinander und mit dem Bund zu koordinieren.

#### *Gezielter Rückbau, aber nur wenn unvermeidbar*

Die Entwicklung des Berggebiets war immer auf Wachstum ausgerichtet, speziell in Tourismusdestinationen. Aber auf das Gegenteil – auf die Entsiedlung – ist weder die Bevölkerung noch die Politik oder die Raumplanung vorbereitet. Wenn ein Gebiet mangels Entwicklungsmöglichkeiten aufgegeben werden muss, ist eine behutsame Beglei-



tung seitens der Politik nötig. Konkret bedeutet dies Unterstützung der auswandernden Bevölkerung und Massnahmen zur ökologischen Stabilisierung und zum Rückbau der Landschaft in diesen Gebieten.

Auch wenn auf absehbare Zeit in der Schweiz eine völlige Entvölkerung höchstens für einige wenige kleine Gebiete zur Diskussion steht: Die SAB fordert, dass in diesem für sie sehr schmerzhaften Prozess den Anliegen der Ansässigen genügend Beachtung geschenkt wird und mit ihnen zusammen Lösungen gesucht werden. Keinesfalls darf eine Entvölkerung «von oben» durch den Bund oder einen Kanton verordnet werden.

Die dezentrale Besiedlung der Schweiz ist nach Ansicht der SAB kein Auslaufmodell, sondern beinhaltet zahlreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen. Die Politik von Bund und Kantonen ist aufgefordert, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit diese Chancen von einer aktiven und innovativen ansässigen Bevölkerung auch in Zukunft zum Wohle des gesamten Landes genutzt werden können!

### **Antworten der SAB auf oft geäusserte Behauptungen und Forderungen**

Die dezentrale Besiedlung steht unter Druck und wird in den Medien immer wieder intensiv diskutiert. Dabei werden oft auch unbegründete Behauptungen geäussert und radikale Forderungen postuliert. In diesem Kapitel werden ein paar dieser Behauptungen und Forderungen aufgelistet und gezeigt, wieso sie nicht haltbar sind.

*Behauptung:* «Die schweizerische Landwirtschaft ist zu klein strukturiert. Es braucht grössere Landwirtschaftsbetriebe, die auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen günstiger erbringen könnten.»

**Antwort SAB:** Es macht keinen Sinn, den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu forcieren, indem kleine Betriebe von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Kleine Betriebe tragen sowohl zur dezentralen Besiedlung wie auch zur Landschaftspflege bei. Die politische Akzeptanz der Direktzahlungen ist grösser, wenn sie auf eine grosse Anzahl Betriebe verteilt werden, als wenn nur noch relativ wenige Grossbetriebe profitieren können. Falls kleine Betriebe aufhören, würden nur wenige Flächen frei, die von anderen Betrieben

#### *Ein Blick in die Zukunft*

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen werden sich auch in Zukunft verändern, wobei folgende Megatrends zu erwarten sind:

- Demografischer Wandel: Insgesamt wird die Bevölkerung in der Schweiz nicht mehr gross zunehmen. Der Anteil der Erwerbstätigen geht eher zurück, der Anteil der älteren Bevölkerung steigt. «Wohnen im Grünen» bleibt in Mode, sofern die Dörfer über eine gute Erreichbarkeit und eine gesicherte Versorgung verfügen.
- Technische Entwicklung: Die Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationstechnologien dürfte weiterhin zunehmen und die räumliche Distanz wird als Kommunikationshindernis an Bedeutung verlieren.
- Wirtschaft: Der Strukturwandel in Richtung wissensbasierter und hoch spezialisierter Branchen wird vorderhand weitergehen. Gleichzeitig ist mittel- bis langfristig aufgrund steigender Energie- und Transportkosten mit einer «De-Globalisierung» der materiellen Stoffkreisläufe zu rechnen.
- Ökologische Veränderungen: Parallel zu den Umweltproblemen infolge des globalen Klimawandels wächst die Sensibilität der Bevölkerung für die Umwelt. Gleichzeitig gewinnen die Ressourcen erneuerbare Energie, sauberes Wasser, intakte Landschaft und gesundes Klima an Bedeutung.
- Soziokulturelle Trends: Die kulturelle Uniformierung («Mc Donaldisierung») geht weiter, gleichzeitig gibt es eine Rückbesinnung auf traditionelle kulturelle Werte. Die Gesellschaft wird allgemein multikultureller und die Individualisierung geht weiter. Die Lebensformen verändern sich, und neue soziale Strukturen übernehmen immer mehr die Funktion der traditionellen Familien- und Dorfgemeinschaften.



übernommen werden könnten. Grossbetriebe bringen wenig für die dezentrale Besiedlung, weil wenig Personen eine grössere Fläche bewirtschaften. In vielen Bergregionen ist der Anteil der kleinen und mittleren Nebenerwerbsbetriebe sehr hoch. Wird der Strukturwandel weiter forciert, würde die Landwirtschaft in diesen Gebieten zusammenbrechen, weil die frei werdenden Flächen nicht rationell durch Grossbetriebe bewirtschaftet werden können.

*Behauptung: «Entvölkert die abgelegenen Randregionen! Die Schweiz kann es sich nicht mehr leisten, den Service public in jedem Bergtal zu finanzieren. Entweder muss die Bevölkerung des Berggebiets dies selber bezahlen oder dann halt Einbussen beim Versorgungsstandard in Kauf nehmen. Es ist ja niemand gezwungen, dort oben zu bleiben.»*

**Antwort SAB:** Die Kosten der Agglomerationen und Städte steigen ausserordentlich stark. Dies führt dazu, dass die Städte nun ebenfalls Bundesmittel beanspruchen. Dafür werden sie z. B. neu über die NFA jährlich rund 295 Mio. Fr. aus dem sozio-demografischen Lastenausgleich erhalten. Durch den Infrastrukturfonds sollen 6 Mrd. Fr. für die Bewältigung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen bereitgestellt werden. Die zunehmende Konzentration der Bevölkerung in den Städten hat also grosse Kostenfolgen, gleichzeitig zahlt der Bund an zentrale Einrichtungen wie den Flughafen Zürich-Kloten oder die ETH in Zürich und Lausanne jährlich Millionen – nach unserer Meinung übrigens zu Recht!

Bereits jetzt bezahlt die Bergbevölkerung einen Grossteil der Kosten der dezentralen Besiedlung selber, nämlich in Form von Gemeinde- und Kantonssteuern und indem sie in Kauf nimmt, auf gewisse Annehmlichkeiten der Städte (kulturelles Angebot, Bildung, Gesundheitsversorgung etc.) zu verzichten. Der Bevölkerung in den peripheren Regionen geht es oft auch um immaterielle Werte, nicht nur um ökonomische, rationale Motive. Sie hat eine starke Bindung zur Heimat und wird nicht auf Befehl die Region verlassen.

Eine gezielte Entvölkerung von Bergtälern ist in der Schweiz auf absehbare Zeit nicht mehrheitsfähig,

dies zeigte sich in den Diskussionen um die neue Regionalpolitik, aber auch in Umfragen (s. z. B. Perspektive Schweiz 2005). Es geht deshalb nicht darum, die Entvölkerung von oben her aktiv zu fördern, sondern die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen und zusammen mit der lokalen Bevölkerung die Voraussetzungen zu schaffen, dass es mittel- und langfristig weniger Finanztransfers in periphere Regionen braucht. Oder einfach ausgedrückt: Hilfe zur Selbsthilfe ist gefragt – nach wie vor!

*Behauptung: «Aus ökologischer Sicht ist es durchaus erwünscht, wenn sich der Mensch aus gewissen Gebieten zurückzieht und damit wieder mehr Platz für die Natur frei wird. Mehr Wildnis wäre im Übrigen auch für bestimmte Tourismussegmente attraktiv.»*

**Antwort SAB:** Verwilderungsgebiete liegen hauptsächlich im Berggebiet. Früher wurde dort Land bewirtschaftet und dort standen artenreiche Wiesen. Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft wird die genutzte Fläche kleiner. Randflächen und Steillagen, die nicht maschinell bewirtschaftet werden können, werden vermehrt aufgegeben und der Natur überlassen.

In einem Teilprojekt des NFP48 zeigte sich deutlich, dass die ansässige Bevölkerung eine gepflegte Kulturlandschaft will. Sie bewegt sich ja auch täglich in dieser Landschaft, bewohnt diesen Raum und hat ihn über Generationen hinweg gestaltet. Zudem trägt eine gepflegte Kulturlandschaft zum Schutz vor Naturgefahren bei. Vergandete Landschaften bergen grosse Gefahr von Naturkatastrophen und sind weder für die Bevölkerung noch für den Tourismus attraktiv.

Der Tourist sucht in der Schweiz nicht verwilderte Gebiete ohne jegliche Infrastrukturen, diese findet er in andern Ländern zur Genüge und zu günstigeren Bedingungen.

*Behauptung: «Dass die dezentrale Besiedlung und die gepflegte Landschaft vor Naturgefahren schützen, ist doch ein Märchen. Die Überschwemmungen vom August 2005 zeigen, dass es nicht wesentlich ist, ob und wie das Land und der Wald genutzt werden.»*



**Antwort SAB:** Vergandete Flächen bieten wenig Schutz vor Naturgefahren. Erst wenn sie das Stadium des Walds erreicht haben (nach rund 20 Jahren) entsteht eine Schutzwirkung vor Erosion, Überschwemmung und Lawinen.

Die Unwetter im August 2005 zeigten deutlich, dass bewirtschaftete Kulturlandschaften und ein gut unterhaltener Wald einen besseren Schutz bieten. Beispielsweise wurde beobachtet, dass Bäume aus ungepflegten Bergwäldern des Entlebachs vom Wasser mitgerissen wurden und weiter unten im Tal die Emme gestaut haben. Diese hat in der Folge grosse Überschwemmungsschäden verursacht. Auch in Reichenbach BE wurden Bäume aus dem Uferbereich entwurzelt und mitgerissen. Wäre der Uferbereich besser unterhalten worden, hätte es nie diese gravierenden Auswirkungen gegeben. Die Pflege des Bergwaldes dient also direkt und unmittelbar den tiefer liegenden kleineren und grösseren Siedlungen. Die Wissenschaft erwartet für die Zukunft allgemein eine weitere Erwärmung des Klimas und mehr Unwetterereignisse im Alpenraum. Umso wichtiger wird es sein, dass wir zu unseren Wäldern und Landwirtschaftsflächen Sorge tragen. Einen vollständigen Schutz wird es nie geben, aber mit einer guten Waldpflege können wir doppelt Kosten sparen: Einerseits braucht es weniger künstliche Schutzbauten und andererseits fallen die Folgekosten im Schadensfall deutlich geringer aus.

*Behauptung: «Verschiedene neuere Studien zeigen, dass die öffentliche Hand heute zu viel und teilweise am falschen Ort Geld ausgibt, um die dezentrale Besiedlung zu stützen. Letztlich profitieren von diesen vielen Subventionen vor allem auch Leute, die das weder verdient noch nötig haben.»*

**Antwort SAB:** Die Direktzahlungen an die Landwirtschaft sind nicht Subventionen, sondern Abgeltungen für die Leistungen der Bauernfamilien für die Allgemeinheit (Multifunktionalität). Zweifellos gibt es bei jeder staatlichen Unterstützung Mitnahmeeffekte, d. h., es bekommen Leute Geld, die das eigentlich nicht verdient hätten. In diesem Zusammenhang wird oft eine Studie des emeritierten ETH-Professors Peter Rieder zitiert, wonach der Bund im Bereich Landwirtschaftspolitik pro Jahr rund 700 Mio. Franken zu viel für die dezentrale Besiedlung ausgeben. Erstens beruht diese Studie aber auf falschen Grundannahmen und zweitens wird sie von einschlägigen Organisationen wie Avenir Suisse oder economiesuisse einseitig und unvollständig zitiert (vgl. Kasten).

Fakt ist, dass die Landwirtschaftspolitik besser mit andern raumordnungspolitischen Massnahmen koordiniert und die vorhandenen knappen Mittel unter Umständen vermehrt räumlich differenziert werden sollten, d. h. dort gezielt mehr Mittel eingesetzt werden müssten, wo die dezentrale Besiedlung und andere Verfassungsziele tatsächlich bedroht sind.

Zumindest drei der Grundannahmen der Studie von Rieder et al. 2004 sind falsch: (1) erachten die Autoren die dezentrale Besiedlung nur in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern als bedroht – flächenmässig grosse, aber schwach besiedelte Gemeinden, wie sie z. B. im Berner Oberland, im Napfgebiet oder im St. Galler Berggebiet häufig sind, fallen dadurch zum Vornherein durch die Maschen. (2) wird die Bedeutung, die eine landwirtschaftlich gepflegte Kulturlandschaft für die Attraktivität einer Gemeinde als Wohn- und Tourismusstandort hat, vernachlässigt. (3) schliesslich geht die Studie davon aus, dass ein «idealer Betrieb» 37 bis 46 Hektaren umfassen sollte. Das mag im Flachland richtig sein, im Berggebiet ist eine solche Grösse illusorisch.

Rieder et al. halten auf S. 23 ihrer Studie richtigerweise fest, dass «die einzelnen Aufgaben einer multifunktionalen Landwirtschaft nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können» und «die einzelnen agrarpolitischen Massnahmen nicht einer einzigen Funktion zugeordnet werden können». Gerade dies wird aber in der Folge gemacht, und zwar sowohl in der Studie selber als vor allem auch von Journalisten und Organisationen wie Avenir Suisse und economiesuisse, die diese Studie zitieren.



## **Anhang 1: Die dezentrale Besiedlung in der Bundesverfassung**

### Art. 50 Gemeinden

- 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 Agglomerationen sowie der Berggebiete.

### Art. 62 Schulwesen

- 2 Sie (die Kantone) sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht.

### Art. 75 Raumplanung

- 1 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

### Art. 89 Energiepolitik

- 1 Bund und Kantone setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch.

### 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. 100 Konjunkturpolitik

- 2 Er berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden. Er arbeitet mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammen.

### Art. 102 Landesversorgung

- 1 Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begeben vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen.

### 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:
  - a. sicheren Versorgung der Bevölkerung;
  - b. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft;
  - c. dezentralen Besiedlung des Landes.

### Art. 135 Finanz- und Lastenausgleich

- 1 Der Bund erlässt Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen.
- 2 Der Finanz- und Lastenausgleich soll insbesondere:
  - a. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern;
  - b. den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten;



- c. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder sozio-demografischen Bedingungen ausgleichen;
  - d. die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern;
  - e. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten.
- 3 Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.

## **Anhang 2: Quellen – Literatur**

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) 2005 a: Raumentwicklungsbericht 2005.

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) 2005 b: Werkstattbericht «Politik des ländlichen Raums». Kerngruppe des Bundesnetzwerks «Ländlicher Raum».

Bätzing, W., 2006: Lehrstück Alpen. Interview in: Die Wochenzeitung vom 19.01.2006.

Brugger, E., Frey, R., 1985: Regionalpolitik in der Schweiz. Paul Haupt, Bern.

Bundesrat 2004: Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public). Bericht vom Juni 2004 zu Händen des eidgenössischen Parlaments.

Bundesrat 2005: Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP) zu Händen des Parlaments.

BFS (Bundesamt für Statistik) 2005: Eidgenössische Volkszählung 2000: Die Bergregionen in der Schweiz.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Landwirtschaft, Agrarpolitik 2011, Vernehmlassungsunterlage, September 2005.

Kanton Wallis 2004: Wegziehen – Bleiben – Zurückkehren. Eine Studie der Arbeitsmarktbeobachtung Wallis zur Abwanderung von Kompetenzen.

Kirchgässner, G. / Feld, L. / Savioz, M. 1999: Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Bern/München, Helbing & Lichtenhahn/Vahlen.

Perspektive Schweiz 2005: Ergebnisse einer Online-Umfrage bei der Schweizer Bevölkerung mit 17 000 Teilnehmenden aus der ganzen Schweiz, durchgeführt durch die Organisation «Vernunft Schweiz». [www.perspektive-schweiz.ch](http://www.perspektive-schweiz.ch).

Rieder P., Buchli S., Kopainsky B., 2004: Erfüllung des Verfassungsauftrages durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Betrags zur dezentralen Besiedlung. ETH Zürich.

SGB / SAB 2003: Herausforderung Service public – Handlungsoptionen für Bund, Kantone und Gemeinden. Schweizerischer Gemeindeverband SGB / Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete.

SAB 2003: Brain Drain in der Schweiz.

SAB 2004: Das Schweizer Berggebiet 2004 – Fakten und Zahlen.

Schuler, M., et al. 2004: Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? Studie im Auftrag des ARE, Bern.