

Politik des ländlichen Raumes

**Werkstattbericht
der Kerngruppe des Bundesnetzwerks Ländlicher Raum
19. Januar 2005**

Bearbeitung:

Kerngruppe des Bundesnetzwerks «Ländlicher Raum»

Toni Brauchle ARE (Leitung)

Jörg Amsler BLW

Annette Christeller Kappeler SECO

Thomas Maier BLW

Rolf Manser BUWAL

Peter Schmid ARE

Andreas Stalder BUWAL

auf der Grundlage von Arbeiten der ARE-Strategiegruppe «Politik des ländlichen Raumes»

Yvonne Achermann

Toni Brauchle

Reto Camenzind

Nathalie Gigon

Jean-François Madziel

Heinz Meier

Rudolf Rohrbach

Peter Schmid

Maria Senn

Herausgeber: Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2005

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Résumé.....	3
Vorbemerkung	5
1 Einleitung.....	6
2 Definition, Abgrenzung, Funktionen	8
3 Lage und Entwicklungstendenzen im ländlichen Raum	11
4 Herausforderungen, Chancen, Risiken.....	18
5 Grundlagen für die Politik des ländlichen Raumes	20
6 Verhältnis zu den anderen Bundespolitiken.....	24
7 Gliederung des ländlichen Raumes	32
8 Ziele, Strategien, Massnahmen	36
9 Verhältnis zu den Kantonen, Regionen, Gemeinden, weiteren Akteuren.....	40
10 Vorschläge zur Umsetzung	42
Anhang: Karten und Grafiken	43

Zusammenfassung

Ende 2002 beschloss die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) die Schaffung eines Bundesnetzwerkes für den ländlichen Raum. Eine Kerngruppe mit Vertretern des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) hat als Grundlage für die weitere Arbeit das vorliegende Dokument erstellt. Es handelt sich um einen Werkstattbericht, der einen Beitrag zur Diskussion um die künftige räumliche Entwicklung in unserem Land und zu einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum leisten will.

In Anlehnung an die Raumgliederung des Bundesamtes für Statistik werden unter ländlichem Raum die über die ganze Schweiz verteilten nichtstädtischen Gebiete verstanden. Der ländliche Raum umfasst heute rund 31'000 km² (77% der Landesfläche) und eine Wohnbevölkerung von rund 1,94 Mio. Einwohnern (27% der Wohnbevölkerung der Schweiz). Der Anteil der im ländlichen Raum lebenden Bevölkerung hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte nicht zuletzt in Folge der Ausdehnung der Agglomerationen ständig abgenommen.

Bei der Betrachtung der jährlichen Bevölkerungsentwicklung Stadt-Land wird ersichtlich, dass sich der rurale Teil des Landes von 1974 bis 1998 jeweils stärker entwickelt hat als der urbane. Dann erfolgte eine Trendwende: Die Wachstumsrate der Agglomerationen liegt seither über derjenigen des ländlichen Raumes. Die Entwicklung der Arbeitsplätze zeigt ein ähnliches Bild, indem für den ländlichen Raum ab 1995 ein ungünstigerer Verlauf als für die Agglomerationen festgestellt wird. Die Branchenanalyse weist nicht nur eine quantitative Umorientierung zugunsten der Agglomerationen nach, sondern auch eine qualitative Schwächung des ländlichen Raumes. Die Zunahme der Pendlerbewegungen bestätigt die sich verstärkende Ausrichtung vieler ländlicher Gemeinden auf die Arbeitsmärkte der Agglomerationen. Insgesamt wird eine Konzentration insbesondere auf die Metropolräume hin erkennbar.

Bund und Kantone beeinflussen die Entwicklung im ländlichen Raum mit zahlreichen Massnahmen aus verschiedenen Politikbereichen. Diese Massnahmen sind jedoch vorwiegend aus der jeweiligen Sachaufgabe heraus konzipiert worden, und es ist mitunter fraglich, ob sie ausreichend aufeinander abgestimmt sind. Verschiedene raumrelevante Politiken des Bundes sind zurzeit im Wandel; für den ländlichen Raum erwachsen daraus Chancen, die es wahrzunehmen gilt.

Voraussetzung für die Erarbeitung einer kohärenten Politik des ländlichen Raumes sind klare strategische Entwicklungsvorstellungen. Da sich der ländliche Raum als ausserordentlich heterogen erweist, ist hierfür eine zweckmässige Raumgliederung unabdingbar. Im Bericht wird eine problem- und potenzialorientierte Raumtypologie vorgeschlagen, die in erster Linie auf die Erreichbarkeit der nächsten Agglomeration abstellt, ferner auf wirtschaftliche Potenziale (namentlich den Tourismus) sowie auf die Einwohnerzahlen.

Die vorgeschlagene Raumtypologie unterscheidet zwischen folgenden drei Raumtypen:

- Periurbaner ländlicher Raum (mit kurzen Fahrzeiten zur nächstgelegenen Agglomeration), mit periurbanen ländlichen Zentren
- Alpine Tourismuszentren
- Peripherer ländlicher Raum, mit peripheren ländlichen Zentren und Kleinzentren sowie weiteren peripheren und bevölkerungsarmen Gemeinden.

Für den ländlichen Raum als Ganzes sowie für die drei Raumtypen werden im Bericht Ziele, Strategien und Massnahmen skizziert. Folgende Ziele werden für die Raumtypen vorgeschlagen:

Für den periurbanen ländlichen Raum

- Erhalten von klar begrenzten, kompakten Siedlungen (Dörfern mit eigener Identität) mit hoher Wohn- und Lebensqualität sowie mit guten, regional koordinierten Versorgungseinrichtungen (Schulen, täglicher Bedarf, soziale und kulturelle Einrichtungen) und öV-Erschliessung.
- Vermeiden eines durchgehenden Siedlungsbandes zwischen den Zentren und Bewahrung von vielfältig genutzten Landschaften, die schwerpunktmässig der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Naherholung dienen und die Biodiversität begünstigen.
- Regional abgestimmte Förderung standortgerechter Arbeitsstätten (Gewerbe, Dienstleistungen, Landwirtschaft, bei geeigneten Voraussetzungen auch Industrie).

Für alpine Tourismuszentren

- Konzentrierte Weiterentwicklung qualitativ hochstehender Tourismusorte mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit und vorzüglicher Umweltqualität.
- Vernetzung mit den umliegenden kleineren touristischen Orten und Ausbau als regionale Zentren.
- Bewahrung der landschaftlichen und kulturellen gebietsspezifischen Werte.

Für den peripheren ländlichen Raum

- Sicherung der Funktionsfähigkeit der peripheren ländlichen Zentren und Kleinzentren; Erhalt eines vielfältigen Infrastruktur-, Dienstleistungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebotes für die umliegende Region; Stärkung als Bindeglied zwischen dem dünn besiedelten peripheren ländlichen Raum und den Agglomerationen.
- Halten der Bevölkerung und von lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten in den peripheren Gemeinden, zumindest in den Kernsiedlungen.
- Bewahrung intakter traditioneller Kulturlandschaften, die dank ihrer nachhaltigen Nutzung (sanfter Tourismus, Land- und Forstwirtschaft) eine Existenz für die ansässige Bevölkerung bietet.

Eine Politik des ländlichen Raumes, die zum Tragen kommen soll, kann nicht von Bundesstellen alleine erarbeitet werden. Die Kantone, die Regionen und Gemeinden, die Betroffenen und ihre Organisationen sind für die weitere Entwicklung und Umsetzung einzubeziehen. Der Bericht schlägt Möglichkeiten für diesen Einbezug vor und skizziert erste Ansätze zur Umsetzung.

Résumé

La Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) a approuvé, fin 2002, la création d'un réseau interne à la Confédération pour l'espace rural. Un noyau, composé de représentants de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) ainsi que de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), a élaboré le présent document qui établit les fondements pour la poursuite des travaux. Il s'agit d'un rapport de travail dont le but est de contribuer à la discussion sur l'avenir du développement territorial dans notre pays et à une politique cohérente pour l'espace rural.

Selon le découpage territorial auquel procède l'Office fédéral de la statistique, on entend par espace rural toutes les zones non urbaines réparties sur l'ensemble du territoire. L'espace rural de la Suisse couvre aujourd'hui quelque 31'000 km² (77% de la superficie du pays) et comprend environ 1,94 million d'habitants (27% de la population résidente). La part de la population vivant dans l'espace rural a constamment diminué au cours des dernières décennies, ne serait-ce déjà qu'en raison de l'extension des agglomérations.

L'analyse de l'évolution annuelle de la population des villes et des campagnes met en évidence que, de 1974 à 1998, la partie rurale du pays a connu une plus forte croissance démographique que la partie urbaine. Puis la situation s'inverse: à partir de 1998, le taux de croissance des agglomérations est supérieur à celui de l'espace rural. L'évolution de l'emploi suit une courbe analogue, en ce sens que, dès 1995, le nombre d'emplois diminue plus fortement dans l'espace rural que dans les agglomérations. L'analyse par branche économique révèle non seulement un changement quantitatif en faveur des agglomérations mais aussi un affaiblissement qualitatif de l'espace rural. L'augmentation des mouvements pendulaires confirme l'orientation croissante de nombreuses communes rurales vers les marchés de l'emploi des agglomérations. Il s'en dégage, dans l'ensemble, un phénomène de concentration, en particulier sur les aires métropolitaines.

Confédération et cantons exercent certes une influence sur le développement de l'espace rural par le biais de nombreuses mesures prises dans différents domaines politiques. Mais ces mesures ont surtout été conçues en fonction des tâches sectorielles respectives, et leur degré de coordination reste discutable. Différentes politiques fédérales déployant des effets sur l'organisation du territoire sont actuellement en cours de réforme; de nouvelles chances s'offrent donc pour l'espace rural, et il s'agit de les saisir.

L'élaboration d'une politique cohérente de l'espace rural exige des stratégies de développement claires. Comme l'espace rural s'avère extrêmement hétérogène, il est indispensable de procéder au préalable à une subdivision judicieuse du territoire. La typologie spatiale proposée dans le rapport est pragmatique et axée sur les potentiels de développement spécifiques; elle repose en premier lieu sur l'accessibilité de l'agglomération la plus proche, puis sur les potentiels économiques (notamment le tourisme) ainsi que sur le nombre d'habitants.

La typologie élaborée distingue trois types d'espaces:

- l'espace rural périurbain (avec un accès rapide à l'agglomération la plus proche), comprenant aussi des centres ruraux périurbains
- les centres touristiques alpins
- l'espace rural périphérique, comprenant des centres ruraux périphériques et des petits centres ainsi que d'autres communes périphériques peu peuplées.

Le rapport trace les grandes lignes des objectifs, des stratégies et des mesures pour l'espace rural dans son ensemble ainsi que pour les trois catégories d'espaces. Les principaux objectifs stratégiques proposés pour les types d'espaces sont les suivants:

Pour l'espace rural périurbain

- Maintenir un habitat compact et clairement délimité (villages dotés d'une identité propre) offrant une qualité de vie et d'habitation élevée ainsi que de bons équipements coordonnés au niveau régional (écoles, besoins quotidiens, équipements sociaux et culturels) et une bonne desserte par les transports publics.
- Eviter une urbanisation continue entre les centres et préserver des paysages multifonctionnels servant en priorité à la production agricole ainsi qu'à la détente quotidienne et favorisant la biodiversité.
- Promouvoir des opportunités d'emploi adaptées au milieu et coordonner l'action au plan régional (commerce et artisanat, services, agriculture, industrie également si les conditions s'y prêtent).

Pour les centres touristiques alpins

- Poursuivre un développement ciblé des lieux touristiques de haut niveau ayant une capacité concurrentielle internationale et jouissant d'une excellente qualité de l'environnement.
- Renforcer la mise en réseau avec les petites stations touristiques avoisinantes ainsi que la fonction de centres régionaux.
- Préserver les spécificités paysagères et culturelles locales.

Pour l'espace rural périphérique

- Consolider la capacité fonctionnelle des centres ruraux périphériques et des petits centres; conserver une offre diversifiée d'infrastructures, de services, de possibilités de formation et d'emplois destinée à toute une région; renforcer leur fonction de lien entre l'espace rural périphérique faiblement peuplé et les agglomérations.
- Maintenir la population et des possibilités locales d'emploi dans les communes périphériques, du moins dans les localités centrales.
- Préserver les paysages ruraux traditionnels intacts qui assurent une existence à la population locale grâce à des activités durables (tourisme doux, agriculture et sylviculture).

Une politique de l'espace rural de portée générale ne peut naturellement pas être élaborée par les seuls services fédéraux. Les cantons, les régions et les communes, de même que les instances intéressées et leurs organisations, doivent être associés à son développement et à sa concrétisation. Le rapport suggère des voies pour une coopération appropriée et pose les premiers jalons d'une mise en œuvre.

Vorbemerkung

Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 2. Oktober 2000 über die «Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000-2003» im Themenbereich «Politik des ländlichen Raumes» folgendes strategisches Ziel (mit mittelfristigem Zeithorizont) gesetzt: «Entwicklung einer kohärenten Politik des Bundes für den ländlichen Raum im Kontext der Liberalisierungen sowie der Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung»¹. In der Folge hat der Bundesrat diese Absicht im Rahmen der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse bekräftigt² und dazu die Bildung eines Netzwerks «Ländlicher Raum» in Aussicht gestellt. Gemäss Realisierungsprogramm 2004-2007, das der Bundesrat am 27. Oktober 2004 verabschiedet hat, sollen die in Gang gesetzten Tätigkeiten fortgeführt werden.³

Nach Vorarbeiten in verschiedenen Ämtern hat die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) am 26. November 2002 der Schaffung eines Netzwerks des Bundes für den ländlichen Raum zugestimmt. Eine Kerngruppe, der Vertreter des BLW, des seco, des BUWAL und des ARE angehören, hat daraufhin die Arbeiten an die Hand genommen.

Das vorliegende Dokument ist ein Werkstattbericht dieser Kerngruppe. Es bildet gleichzeitig ein Input-Papier für den Raumentwicklungsbericht, den das ARE im Frühjahr 2005 publizieren und in eine breite Konsultation geben wird. Aufgrund der Ergebnisse dieser Vernehmlassung sollen die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» überarbeitet und präzisiert werden; parallel dazu ist eine Revision des Raumplanungsgesetzes vorgesehen.

Der Bericht analysiert zunächst die aktuelle Entwicklung im ländlichen Raum. Er stützt sich dabei insbesondere auf eine detaillierte externe Studie⁴. Sodann schlägt er für verschiedene Typen des ländlichen Raumes Vorstellungen über mögliche Entwicklungsstrategien und geeignete Massnahmen vor. Der Bericht leistet damit einen Beitrag zur Diskussion um die künftige räumliche Entwicklung in unserem Land und zu einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum.

¹ Schweizerischer Bundesrat (2000): Realisierungsprogramm 2000-2003; Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik, Bericht des Bundesrates, Seite 35

² z. B. in den Antworten auf 02.3244 Interpellation Stadler vom 11.6.2002. Verständigungspolitik sowie 02.3361 Motion Hassler vom 21.6.2002. Entwicklung der Landwirtschaft in den Berg- und Randregionen

³ Schweizerischer Bundesrat (2004): Realisierungsprogramm 2004-2007; Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik, Bericht des Bundesrates, Seite 12

⁴ Martin Schuler, Manfred Perlik und Natascha Pasche (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? ARE, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern

1 Einleitung

Divergierende Entwicklungen im ländlichen Raum ...

Die Entwicklungen im ländlichen Raum klaffen zusehends auseinander. Auf der einen Seite zeigt sich, insbesondere im Umfeld der Agglomerationen, eine zunehmende Ausdehnung der Siedlungsfläche sowie Zerstückelung der Landschaft und damit eine eigentliche Periurbanisierung. Auf der anderen Seite, namentlich in peripheren Alpentälern, sind Abwanderung und teilweise gar Aufgabe der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung festzustellen.

Die Entwicklungstendenzen sind nicht immer eindeutig, doch offensichtlich ist, dass die Verflechtungen zwischen dem ländlichen Raum und den Agglomerationen stärker und vielfältiger geworden sind. Die Wegdistanzen, innerhalb derer zur Arbeit gependelt wird oder die zur regelmässigen Freizeitbeschäftigung und zum Einkauf in Anspruch genommen werden, nehmen zu. Die Ansprüche an und der Druck auf den ländlichen Raum in ökonomischen, ökologischen und sozialen Belangen sind im Steigen begriffen.

Die politischen Grenzen werden zusehends verwischt. Immer weniger stimmen die institutionellen und funktionalen Einheiten miteinander überein. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, haben sich verschiedene Formen der Zusammenarbeit herausgebildet. Deren Tauglichkeit ist aber nicht immer unbestritten, und es wird nach weiteren, neuen Formen gesucht.

Die aktuellen Megatrends werden im ländlichen Raum deutlich spürbar: Der technologische Fortschritt, die Globalisierung der Wirtschaft und die zunehmende Liberalisierung in immer mehr Bereichen lassen die Distanzen faktisch schrumpfen und beschleunigen grundlegende Strukturveränderungen. Dies zeigt sich z.B. in der Land- und Forstwirtschaft, aber auch im Industrie- sowie im Dienstleistungssektor und insbesondere im Bereich der Grundversorgung.

... schaffen neuen Handlungsbedarf

Diese Veränderungen geben in unserem föderalistischen Staatswesen, in dem der räumliche Kohäsions- und Solidaritätsgedanke stets von zentraler Bedeutung war, Anlass zu verstärkter Aufmerksamkeit. In den letzten Jahren wurde in Anbetracht der stetig gewachsenen Probleme im urbanen Raum ein besonderer Akzent auf die Entwicklung einer Agglomerationspolitik gelegt. Heute ist es geboten, dem ländlichen Raum ebenfalls wieder vermehrtes Augenmerk zu schenken.

Der Zeitpunkt ist insofern günstig, als verschiedene raumrelevante Politiken des Bundes im Wandel begriffen sind: Agrarpolitik, Waldpolitik, Landschaftspolitik, Regionalpolitik, Landesverteidigung, Verkehrspolitik sind Beispiele von raumwirksamen Politikbereichen, in denen spürbare Veränderungen erfolgen. Mit diesen Reformen sind für den ländlichen Raum teilweise Bedrohungen verbunden, vor allem aber erwachsen daraus grosse Chancen, die es wahrzunehmen gilt.

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche zum Teil bedeutsame Änderungen in den Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten mit sich bringt. Des Weiteren gilt es, bei allen Überlegungen und Tätigkeiten die Bundesfinanzen und die Entscheide zu ihrer Sanierung als begrenzenden Handlungsrahmen zu beachten.

Ganzheitliche Betrachtungsweise tut Not

Wenn der Bund bisher keine allumfassende Politik des ländlichen Raumes explizit formuliert hat, so ist er indessen seit langem mit zahlreichen Massnahmen verschiedener Sachpolitiken im ländlichen Raum tätig, und er erzeugt – zumeist gezielt, teils jedoch auch unbeabsichtigt - mancherlei Wirkungen. Die Massnahmen des Bundes sind aber - abgesehen vielleicht von der IH-Berggebietspolitik – primär aus einer sektoralen Optik der jeweiligen Politikbereiche entwickelt und eingesetzt worden. Dies gilt grundsätzlich wohl auch für die meisten Kantone.

Im gewachsenen Bewusstsein um die Interdependenzen sind in Zukunft vermehrt umfassende Sichtweisen und verstärkte Koordination gefordert. Auch aus Gründen der Effizienz und Effektivität der Massnahmen ist eine ganzheitliche Optik auf allen Stufen (Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden) wichtiger denn je. Der Beachtung der Multifunktionalitäten, namentlich in der Landwirtschafts- und in der Waldpolitik, kommt künftig besonderes Gewicht zu.

Internationalisierung und Globalisierung haben als Gegenreaktion auch eine Renaissance des lokalen Denkens und Handelns mit sich gebracht und damit eine Aufwertung der kleinen, überschaubaren Wirtschafts- und Lebensräume. Das Verständnis für die Rückbesinnung auf endogene regionale und lokale Potenziale und auf das Zusammenwirken in kleinen Netzen ist wieder gewachsen. Diese Chance gilt es heute zu nutzen und vom Bund wie auch von den Kantonen bewusst und systematisch zu unterstützen.

Nachhaltige Entwicklung als Handlungsmaxime

Wegleitende Idee für die Erarbeitung einer Politik des ländlichen Raumes soll die Nachhaltige Entwicklung sein, so wie sie der Bundesrat in seinem Strategiebericht 2002 umschreibt⁵. Danach ist eine Entwicklung nachhaltig, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Nachhaltige Entwicklung umfasst die drei Zieldimensionen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ökologische Verantwortung und gesellschaftliche Solidarität.

Gerade im ländlichen Raum mit seinen vielfältigen Funktionen kommt die Bedeutung jeder der drei Dimensionen klar zum Ausdruck. Die Erfordernisse der Nachhaltigkeit sind bei allen Schritten der Entwicklung einer Politik des ländlichen Raumes und deren Umsetzung zu beachten.

Die Politik des ländlichen Raumes und die Agglomerationspolitik sind komplementäre Querschnittsaufgaben

Die Politik des ländlichen Raumes und die Agglomerationspolitik sollen sich gegenseitig ergänzen. Sie stehen nicht in Konkurrenz zu einander und sollen nicht Gegensätze vertiefen oder gar Gräben aufreissen, sondern aufeinander abgestimmt sein. Auf die teilweise unterschiedlichen, teilweise aber auch gleichen oder ähnlichen Problemstellungen sollen sie in koordinierter Weise eingehen. Es wird auch zu prüfen sein, wie weit sie sich konkret verbinden lassen.

⁵ Schweizerischer Bundesrat (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002

Wie die Agglomerationspolitik ist auch die Politik des ländlichen Raumes kein eigenständiger Politikbereich. Es geht nicht darum, eine grundlegend neue Politik zu erarbeiten. Vielmehr ist einerseits zu klären, wie die zahlreichen Massnahmen, mit denen der Bund zum Teil seit langem unter verschiedenen Titeln im ländlichen Raum wirkt, besser aufeinander abgestimmt und mit Bezug auf die neuen Herausforderungen in den verschiedenen Typen des ländlichen Raumes optimiert eingesetzt werden können. Andererseits gilt es die neuen in Entwicklung oder Vorbereitung befindlichen Instrumente verschiedener Sektoren von Anfang an zielkonform zu integrieren. Soweit erforderlich, sind zusätzliche Massnahmen zu konzipieren.

2 Definition, Abgrenzung, Funktionen

Der Begriff «Ländlicher Raum»

Der Begriff «Ländlicher Raum» ist mit verschiedenen, zum Teil subjektiv gefärbten Assoziationen verbunden. Deshalb verstehen nicht alle Akteure dasselbe darunter. In der Regel wird jedoch ländlich als Gegensatz zu städtisch empfunden, wobei der Übergang im räumlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bereich ein fließender ist. Die Zweiteilung städtisch-ländlich ist auch in internationalen Statistiken eine sehr häufig anzutreffende Raumgliederung.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) definiert städtisch und ländlich anhand von statistischen Daten⁶: Der städtische Raum umfasst die aufgrund eines umfangreichen Kriteriensets abgegrenzten Agglomerationen (zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnern) sowie die Einzelstädte (mit mindestens 10'000 Einwohnern). Alle übrigen Gebiete gelten als ländlicher Raum⁷.

Nicht verwechselt werden darf der ländliche Raum mit dem Land ausserhalb der Bauzonen. Sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum finden sich Bauzonen und Nichtbauzonen.

Wenngleich die Zweiteilung städtisch-ländlich weit verbreitet ist, wird sie nicht ohne weiteres überall und schon gar nicht nach gleichen Kriterien verwendet. Beispielsweise zeigt die Durchsicht der kantonalen Richtpläne keinerlei Einheitlichkeit hinsichtlich Abgrenzung und Verständnis von Begriffen wie ländlicher Raum, ländliche Regionen, espace rural, campagne usw.

Auch international sind die Begriffsbestimmungen uneinheitlich. Interessant und für unser Land von einer gewissen Bedeutung sind die Kriterien, die von der OECD im Rahmen ihres Programms für die ländliche Entwicklung definiert wurden und somit OECD-weit Anwendung finden. Die OECD unterscheidet und verknüpft für die Raumanalyse zwei Ebenen. Zunächst werden auf der lokalen Ebene die Gebietseinheiten aufgrund des Kriteriums Bevölkerungsdichte entweder als «ländlich» oder als «städtisch» bezeichnet. Sodann werden auf der regionalen Ebene drei Kate-

⁶ vgl. Bundesamt für Statistik (1997): Die Raumgliederungen der Schweiz; ferner Unterlagen zur Pressekonferenz des Bundesamtes für Statistik vom 15. Mai 2003: Pendelverkehr – Neue Definition der Agglomerationen.

⁷ Zum ländlichen Raum zählen damit nur Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern, sofern sie die Bedingungen der Agglomerationsdefinition nicht erfüllen, das heisst, für höchstens zwei der fünf verlangten Indikatoren über dem verlangten Schwellenwert für Agglomerationsgemeinden liegen: baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde, hohe Siedlungsdichte, starkes Bevölkerungswachstum, hohe Pendlerquote in die Kernzone der Agglomeration sowie tiefer Landwirtschaftsanteil.

gorien von Räumen unterschieden, je nach Anteil der Bevölkerung, die in ländlichen Gebietseinheiten wohnt: überwiegend ländliche (oder rurale) Regionen; ländlich geprägte (oder semi-rurale) Regionen; überwiegend städtische (oder urbane) Regionen⁸. Der OECD-Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass heute städtisch und ländlich nicht in einem scharfen Gegensatz zueinander stehen, sondern häufig räumliche Übergänge festzustellen sind und ländliche Räume durchaus Potential haben, sich wirtschaftlich erfolgreich durchzusetzen.

Der ländliche Raum ist über die ganze Schweiz verteilt, doch nimmt sein Anteil laufend ab

In Anlehnung an die statistische Raumgliederung des BFS werden in diesem Bericht die ländlichen Räume als die über die ganze Schweiz verteilten nichtstädtischen Gebiete verstanden, zumal es nicht gelungen ist, angesichts ihrer Heterogenität eine vernünftige Positivdefinition zu entwickeln. Ländliche Räume finden sich sowohl im Mittelland als auch im Jurabogen, in den Voralpen und im Alpenraum. Zum ländlichen Raum in diesem statistischen Sinne gehört ein grosser Teil der Bergregionen, allerdings nicht das ganze Berggebiet, da sich hier auch mehrere Agglomerationen und Städte finden. Der ländliche Raum umfasst gemäss der neuesten Abgrenzung des BFS rund 77% der Landesfläche (*Karte 1: Ländlicher Raum nach der Volkszählung 2000*).

Der Anteil der Wohnbevölkerung der Schweiz, welcher im derart definierten ländlichen Raum lebt, hat im Laufe der Jahrzehnte ständig abgenommen, entsprechend dem laufend gestiegenen Urbanitätsgrad unseres Landes. 1960 wohnte mit 48,7% noch fast die Hälfte der Bevölkerung der Schweiz im ländlichen Raum; 40 Jahre später, im Jahr 2000, waren es nur noch 26,7%, also noch gut ein Viertel aller Einwohnerinnen und Einwohner.

Es scheint jedoch, dass die Wahrnehmung der Bevölkerung in unserem Land eine andere ist. Obwohl ein urbaner Lebensstil sich immer weiter verbreitet, empfinden sich viele Bewohner der Schweiz nach wie vor als der ländlichen Bevölkerung zugehörig.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb des ländlichen Raumes

Die Raumgliederung gemäss BFS hat den Vorteil, dass klare Grenzen gezogen werden können und auf der Schweizerkarte weder weisse Flecken noch Überlappungen erscheinen. Die vorliegenden statistischen Daten können auf einer ersten Stufe nach den beiden räumlichen Analyseinheiten «städtische Gebiete» und «ländlicher Raum» ausgewertet werden. Es ist aber klar, dass diese einfache Differenzierung bei weitem nicht genügt, um eine Vielzahl von konkreten Problemen anzugehen und die relevanten Fragestellungen zu bearbeiten. Je nach Thema sind beispielsweise die Kleinagglomerationen im Berggebiet oder die als ländlich wahrgenommenen Teile der Agglomerationen und Städte einzubeziehen; oder die Entwicklung der grenznahen ausländischen Gebiete ist mit zu berücksichtigen.

Vor allem aber gilt es zu beachten, dass der ländliche Raum ausserordentlich heterogen ist. Zwar gibt es eine Reihe gemeinsamer Elemente im ländlichen Raum, die ihn vom urbanen Raum unterscheiden, wie geringere Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, spezifische sozio-ökonomische

⁸ In der Schweiz ist «Regio Plus», der Bundesbeschluss vom 21.3.1997 zur Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum, in denjenigen Regionen anwendbar, die gemäss den OECD-Kriterien als rural oder semi-rural gelten.

Strukturen, beispielsweise hinsichtlich der Landwirtschaft, andere Bedeutung von Natur und Landschaft usw.

Bei zahlreichen anderen Merkmalen - z. B. bei den naturräumlichen Gegebenheiten und den Nutzungsmöglichkeiten, bei den demografischen und wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungen, bei den funktionalen Aussenbeziehungen, aber auch in Bezug auf die politische Gliederung (Grösse und Struktur der Gemeinden) sowie die territorialen Kompetenzen - zeigen sich jedoch innerhalb des ländlichen Raumes unterschiedliche Ausprägungen, die zum Teil sehr markant sind. Diesen raumtypischen Unterschieden ist bei der Gestaltung der Politik des ländlichen Raumes Rechnung zu tragen; deshalb kommt der Differenzierung des ländlichen Raumes grosse Bedeutung zu.

In diesem Bericht werden verschiedene Gliederungen des ländlichen Raumes verwendet. Der Analyseteil (Kapitel 3) stützt sich vorab auf eine Gemeindetypologie mit fünf ländlichen Gemeindetypen: Touristische Gemeinden; Wegpendlergemeinden; industrielle Gemeinden; agrarische Gemeinden sowie gemischte Gemeinden.

Für die Formulierung von Zielen, Strategien und Handlungsachsen/Massnahmenfelder wird eine kombinierte potentialorientierte Raumtypologie vorgeschlagen (Kapitel 7). Dabei wird in erster Linie auf die Erreichbarkeit der nächsten Agglomeration oder Einzelstadt abgestellt, ferner auf wirtschaftliche Potenziale sowie auf die Einwohnerzahlen. Die vorgeschlagene potentialorientierte Raumtypologie unterscheidet zwischen folgenden Raumtypen:

- Periurbaner ländlicher Raum (mit kurzen Fahrzeiten zum nächsten Agglomerations-/Städtezentrum).
- Alpine Tourismuszentren (im Berggebiet gelegen, mit mindestens 100'000 Hotel-Logiernächten pro Jahr).
- Peripherer ländlicher Raum (mit längeren Fahrzeiten zum nächsten Agglomerations-/Städtezentrum), bestehend aus peripheren ländlichen Zentren und Kleinzentren sowie den übrigen peripheren Gemeinden.

Ländlicher Raum: Eigenständiger und komplementärer Raum zugleich

Der ländliche Raum kann als ein eigenständiger Raum verstanden werden, der das städtische Gebiet vorzüglich zu ergänzen vermag. Erst im Zusammenspiel Stadt-Land vermögen beide Räume ihre spezifischen Werte auszuschöpfen. Bei all den zahlreichen Verflechtungen, die zwischen dem ländlichen Raum und den Agglomerationen bestehen, haben die ländlichen Regionen durchaus ihre Eigenart und erfüllen eine Vielfalt von wichtigen Funktionen.

Zunächst stellt der ländliche Raum einen Lebens- und Wirtschaftsraum dar, in dem zahlreiche Menschen wohnen und arbeiten. Ihm gehören nicht nur die überwiegende Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe an, sondern auch viele der für unser Land wichtigen kleinen und mittleren Unternehmen sowohl des industriell-gewerblichen als auch des Dienstleistungssektors, darunter manche mit Ausrichtung auf internationale und teils globale Märkte. Des Weiteren kommt dem ländlichen Raum eine sehr wichtige Funktion für Erholung, Freizeit und Tourismus zu. Schliesslich ist er von zentraler Bedeutung für den ökologischen Ausgleich und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, oft kaum lukrative, mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung des Landes jedoch unverzichtbare Funktionen.

3 Lage und Entwicklungstendenzen im ländlichen Raum

Mit der anhaltenden Urbanisierung ist der ländlichen Raum geschrumpft

Zum ländlichen Raum der Schweiz zählen (gemäss Volkszählung 2000) 1917 Gemeinden (66% aller Gemeinden) mit einer Fläche von insgesamt rund 31'000 km² (77% der Landesfläche) und einer Wohnbevölkerung von rund 1,944 Mio. Einwohnern.

Wie bereits erwähnt hat der Anteil der Wohnbevölkerung, der im ländlichen Raum lebt, im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ständig abgenommen. 1930 wohnten mit 64% noch fast zwei Drittel der Bevölkerung der Schweiz im ländlichen Raum. 1960 waren es mit 48,7% immerhin noch fast die Hälfte der Einwohnerschaft, 1980 noch 38,4%, 1990 noch 31,2%. Gemäss der jüngsten Volkszählung schliesslich lebten im Jahr 2000 nur noch 26,7%, d.h. gut ein Viertel aller Einwohner/innen im ländlichen Raum.

Abbildung 1:
Entwicklung des Urbanisierungsgrades in der Schweiz 1950-2000

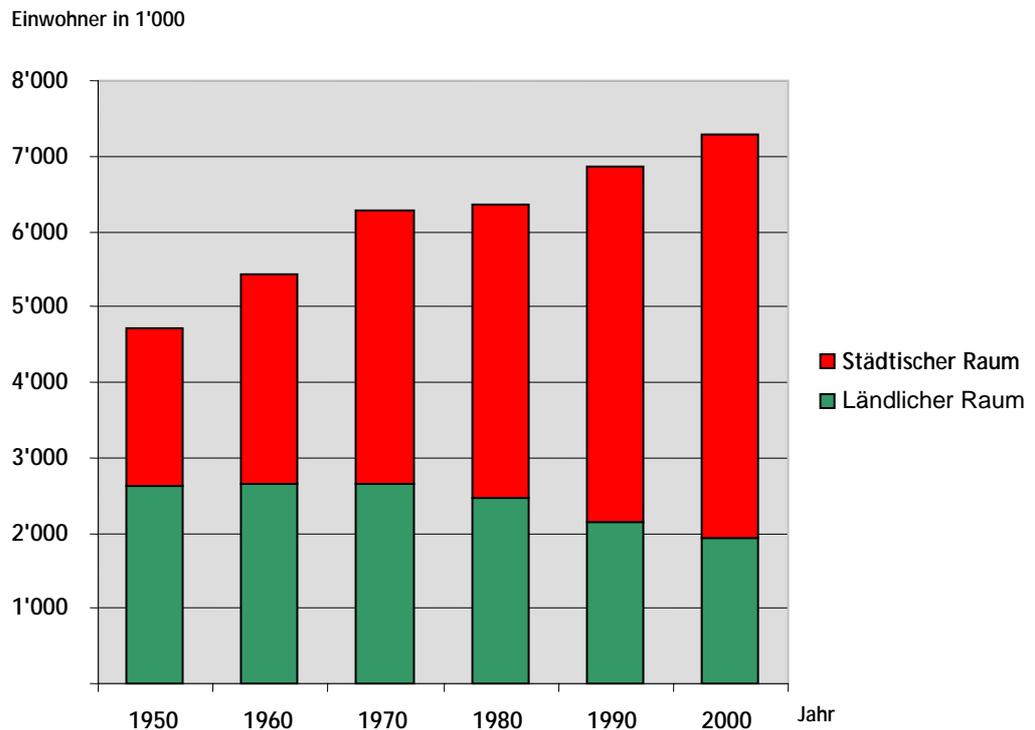


Tabelle 1: Entwicklung des Urbanisierungsgrades in der Schweiz 1950-2000⁹

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Schweiz						
Anzahl Einwohner (in 1'000)	4'715	5'429	6'270	6'366	6'874	7'288
Städtischer Raum						
Anzahl Einwohner (in 1'000)	2'105	2'787	3'615	3'915	4'738	5'345
Anteil in %	44.6	51.3	57.5	61.6	68.8	73.3
Ländlicher Raum						
Anzahl Einwohner (in 1'000)	2'610	2'642	2'654	2'451	2'136	1'943
Anteil in %	55.4	48.7	42.5	38.4	31.2	26.7

Im erwähnten Zeitraum hat sich der räumliche Umfang des urbanen Raumes enorm ausgedehnt. 1930 zählte man nur 17 Agglomerationen und insgesamt 92 Gemeinden dazu, 1980 bereits 33 Agglomerationen und 517 Gemeinden, im Jahr 2000 50 Agglomerationen und 979 Gemeinden.

Durch diese periodische Vergrößerung der Agglomerationen (mit der jeweiligen Integration der stark wachsenden, zuvor ländlichen Umlandgemeinden) nimmt der Anteil der ländlichen Bevölkerung definitionsgemäss von Jahrzehnt zu Jahrzehnt ab. Unter der Annahme einer stabilen Agglomerationsabgrenzung (und zwar derjenigen von 1980, 1990 oder 2000) haben aber die ländlichen Gebiete des Landes zwischen 1980 und 1990 und sogar zwischen 1990 und 2000 stärker zugenommen als die städtischen.

Offensichtlich ist in der zweiten Hälfte der 90er Jahre jedoch eine Trendwende eingetreten, denn seither verzeichnen die städtischen Gebiete wieder eine stärkere Bevölkerungszunahme als der ländliche Raum (vgl. Seite 14).

Mit der Verstädterung geht das Arbeitspendeln Hand in Hand einher

Mit der Urbanisierung ist auch die Pendlermobilität stetig gewachsen. Der Anteil der Personen, die ausserhalb ihrer Wohngemeinde arbeiten, hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Waren es 1930 erst 12% gewesen, erhöhte sich der Prozentwert der Wegpendler bis 1960 auf 23%, bis 1980 auf 40% und bis im Jahre 2000 auf 57,8%.

Tabelle 2: Entwicklung des Arbeitspendelns, Wegpendler in andere Gemeinden¹⁰

Jahr	1930	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Anteil Wegpendler	12%	17%	23%	31%	40%	51.7%	57.8%

Dabei spielt das Arbeitspendeln vom ländlichen Raum in die Agglomerationen eine beachtliche Rolle. Dies zeigt sich etwa beim Pendlerüberschuss der Agglomerationen: 1990 betrug dieser Saldo noch 167'000 Personen; er erhöhte sich bis 2000 auf 216'000 Personen.

⁹ Quelle: Bundesamt für Statistik (2003): Eidg. Volkszählung

¹⁰ Unterlagen zur Pressekonferenz des Bundesamtes für Statistik vom 15. Mai 2003: Pendelverkehr – Neue Definition der Agglomerationen. Vgl. auch Bundesamt für Statistik (2004): Pendlermobilität in der Schweiz

Von den ca. 383'000 Arbeitsstätten in der Schweiz hatten 2001 rund $\frac{3}{4}$ (290'000) ihren Standort im städtischen Raum. In den Arbeitsstätten mit Standort im städtischen Raum arbeiteten rund 3.0 Mio. Beschäftigte, was 82% des Beschäftigtentotals in der Schweiz entspricht.

Zwischen 1991 und 2001 entstanden landesweit per Saldo ca. 21'600 Arbeitsstätten (+6%), wovon ca. 20'000 im städtischen Raum (+7.5%), aber nur ca. 1'300 im ländlichen Raum (+1.4%). Gleichzeitig ging die Beschäftigtenzahl jedoch im städtischen wie im ländlichen Raum um 2.1% bzw. 3.9% zurück. Die Konzentration der Arbeitsstätten und Beschäftigten auf städtische Gebiete hat sich in der Periode 1991 bis 2001 insgesamt geringfügig verstärkt.

Aufschlussreich ist die Auswertung der Pendelbewegungen nach Kantonen: Mehr Zu- als Wegpendler (d.h. ein Überschuss der Arbeitsplätze bezogen auf die Erwerbstätigen) haben nur sechs der 26 Kantone, vorwiegend städtische. Dabei hat Basel-Stadt den höchsten Überschuss, vor Zug, Zürich und Genf. 20 Kantone haben dagegen Wegpendlerüberschüsse, am stärksten BL, SZ, AI, NW, AR, AG, TG und FR, also vorwiegend eher ländliche Kantone, die jedoch in erreichbarer Nähe zu den Grosszentren gelegen sind.

Generell zeigen sich beim Mobilitätsverhalten beachtliche Unterschiede zwischen Stadt und Land. Liegt die durchschnittliche Distanz, welche von Kernstadtbewohner/innen täglich zurückgelegt wird, bei 31 Kilometern, so beträgt sie für die Bewohner/innen des ländlichen Raumes 40 Kilometer¹¹. Bei den Kernstadtbewohnern entfallen 13% aller Wegstrecken auf den öffentlichen Verkehr, bei den Landbewohnern lediglich 4%.

Die Siedlungsflächen werden im ländlichen Raum wenig intensiv genutzt

Die städtischen Siedlungsräume werden insgesamt erheblich intensiver genutzt als jene im ländlichen Raum. Dies ist an sich nicht erstaunlich, ist die Dichte doch ein konstitutives Element der Agglomerationsdefinition. Mitte der 90er Jahre entfielen auf eine Person, die im städtischen Raum arbeitete bzw. wohnte, im Durchschnitt 194 m². Dies ist markant weniger als im ländlichen Raum, wo auf eine Person im Mittel 478 m² Siedlungsfläche kamen (effektiv genutzte Flächen gemäss Arealstatistik)¹².

Das Siedlungsflächenwachstum war im Zeitraum 1979/85 bis 1992/97 im städtischen und ländlichen Raum absolut betrachtet ungefähr gleich gross (+ 16'600 ha bzw. +16'000 ha). Die prozentuale Zunahme war auf dem Land mit +15% jedoch höher als in den städtischen Gebieten. Die mittlere Nutzungsintensität der Siedlungsfläche stieg in beiden Teilräumen an.

¹¹ Bundesamt für Statistik: Mikrozensus Verkehr 2000; Spezialauswertung Bundesamt für Raumentwicklung

¹² Bundesamt für Raumentwicklung (2003): Monitoring urbaner Raum, Themenkreis B1: Der städtische Raum im Vergleich zum ländlichen Raum

Eine detaillierte Studie zeigt: Die Entwicklung verlief nicht in allen Perioden gleichförmig, und innerhalb des ländlichen Raumes oft unterschiedlich

Um eine Standortbestimmung der Regionalentwicklung der Schweiz und insbesondere eine differenzierte Vorstellung über die vergangenen und aktuellen Entwicklungstendenzen im ländlichen Raum zu erhalten, wurde eine externe Studie in Auftrag gegeben¹³.

Als Themenschwerpunkte wurden Demographie, Wirtschaft, Flächennutzung sowie funktionale Verflechtungen gewählt. Die Studie verwendet verschiedene territoriale Ansätze zum Verständnis des ländlichen Raumes: Zwei Regionalisierungsansätze, nämlich naturräumliche Gebiete (geographische Grossregionen) und Grossarbeitsmarktgebiete (funktionale Grossregionen) sowie zwei Typisierungsansätze, die Typisierung der MS-Regionen sowie die Typisierung der Gemeinden.

Die Resultate der verschiedenen Gliederungen weisen grundsätzlich in die gleiche Richtung. Für die nachfolgende zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Studie wird hauptsächlich eine Gemeindetypologie mit 9 aggregierten Gemeindetypen (5 ländlichen und 4 urbanen) verwendet. Die 5 ländlichen Gemeindetypen werden definiert als

- touristische Gemeinden
- Wegpendlergemeinden
- industrielle Gemeinden
- gemischte Gemeinden
- agrarische Gemeinden.

Die Entwicklung der Bevölkerung

Bei der Betrachtung der jährlichen Bevölkerungsentwicklung Stadt-Land in den letzten dreissig Jahren (*Grafik 1: Stadt-Land-Entwicklung 1973-2002; Bevölkerungsdaten von ESPOP*) wird ersichtlich, dass sich der rurale Teil des Landes von 1974 bis 1998 jeweils stärker entwickelt hat als der urbane. Besonders ausgeprägt war der Unterschied ab 1979, als die Bevölkerung des Landes nach einer vierjährigen Rückgangs- und Stagnationsphase wieder kräftig zunahm. Das schweizerische Bevölkerungswachstum stieg von 1979 bis 1990 fast dauernd an. Während der gesamten Periode erhöhte sich der Überschuss des ländlichen Gebietes gegenüber dem städtischen. Nach 1991 sanken die Wachstumsraten wieder ab, um 1997 einen Tiefstand zu erreichen. In diesen sechs Jahren verringerte sich der Wachstumsrate zwischen Stadt und Land ständig, bis zum Gleichstand 1998. Während die Wachstumsrate der Agglomerationen ab 1997 wieder anstieg, sank diejenige des ländlichen Raumes bis 2000 weiter ab. Im Jahre 2001 belief sich die Wachstumsdifferenz auf knapp 0,5% (Agglomerationen 0,94% - rurales Gebiet 0,48%). Im Jahre 2002 glichen sich jedoch die beiden Kurven wieder etwas an (0,85% resp. 0,62%).

Die langzeitliche Vergangenheitsanalyse der Bevölkerungsentwicklung (zwischen 1850 und 2000) zeigt deutlich auf, dass der ländliche Raum der Schweiz nie homogen gewesen ist. Wählt man die Gemeindetypologie mit den fünf ländlichen Gemeindetypen, so ergeben sich für alle Perioden bis 1970 durchwegs sehr ungleiche Entwicklungsverläufe. Der Zeitraum 1970-2000

¹³ Martin Schuler, Manfred Perlik und Natascha Pasche (2004): Nicht-städtisch, rural oder peripher – wo steht der ländliche Raum heute? ARE, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern

erscheint dagegen mit dieser Typologie als homogener. Absolute Bevölkerungsverluste in diesen 30 Jahren verzeichnen vor allem Gemeinden im zentralen Alpenraum, im Jura und zum Teil in den Voralpen (*vgl. Karte 2: Ländlicher Raum: Bevölkerungsentwicklung 1970-2000*).

Für die Analyse der jüngsten Entwicklung sind die Herkunftsgebiete von grossem Interesse. Während 1992-94 die fünf ländlichen Gemeindetypen innerschweizerische Wandergewinne verzeichneten (insbesondere dank der industriellen und der Wegpendlergemeinden), verloren die vier städtischen zusammengerechnet (wegen Verlusten der Zentren und der suburbanen Gemeinden). Alle Typen gewannen sehr deutlich durch Mehrzuzüge aus dem Ausland. In der Periode 1995-97 gingen die internationalen Wandergewinne überall zurück; die internen Wanderungen verschoben sich leicht zu Ungunsten der ländlichen Typen, so dass im gesamten die urbanen Typen leicht profitierten. Bei wieder leicht anziehenden Gewinnen durch die Migrationen mit dem Ausland verloren in der Periode 1998 – 2000 schliesslich vier von fünf ruralen Typen durch die Binnenwanderungen.

In der Summe dieser Bewegungen und unter Berücksichtigung der Geburten und Todesfälle resultiert der oben erwähnte demographische Umbruch im Stadt-Land-Wachstum. Die differenzierte Analyse lässt erkennen, dass der Umbruch durch eine Summe differenzierter Tendenzen resultierte und nicht durch ein aussergewöhnliches Verhalten in einem einzelnen Gemeindetyp. Allerdings haben sich die touristischen Gemeinden besonders stark verändert.

Die Entwicklung der Arbeitsplätze

Die Analyse der Arbeitsplatzentwicklung nach Perioden lässt folgende Feststellungen zu: Die Arbeitsplatzentwicklung ist stark abhängig vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum: Mit Ausnahme der agrarischen Gemeinden folgen alle Gemeindetypen tendenziell dem Schweizer Entwicklungsverlauf. Für die ländlichen Gemeindetypen zeigt sich insgesamt eine ungünstigere Entwicklung. Die dynamische Periode der zweiten Hälfte der 1980er Jahre wirkte sich auf die Arbeitsplatzentwicklung noch dezentralisierend aus, und die Krise der frühen 1990er Jahre erwies sich für die ländlichen Gebiete als günstig (oder vielmehr als weniger ungünstig). Hernach allerdings kehrte sich der Entwicklungsverlauf um, denn zwischen 1995 und 1998 gingen die Arbeitsplatzverluste in den urbanen Gemeinden zurück, während diese sich in allen ruralen Gemeindetypen noch verstärkten. Der Aufschwung nach 1998 blieb fast ausschliesslich auf die urbanen Gemeindetypen beschränkt. Der Vergleich zwischen den Zeitspannen 1985/91 und 1998/2001 zeigt ein grundlegend gewandeltes Entwicklungsmuster (*Grafik 2: Entwicklung der Arbeitsplätze im ländlichen Raum 1985-2001*).

Die Branchenanalyse zeigen, dass die zyklischen Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur eine quantitative Umorientierung zugunsten der urbanen Gebiete bewirken, sondern auch eine qualitative Schwächung der ruralen Gebiete. Dies geschieht auf doppelte Weise: Einerseits zeigen die wertschöpfungs- und innovationsstarken Branchen ein zentralisierendes Standortverhalten zugunsten der Agglomerationen, andererseits bleiben in den ruralen Gebieten die Branchen relativ stabil, deren Bedeutung insgesamt sinkt (Landwirtschaft, Binnenindustrie), bzw. deren flächendeckende Ausdehnung aktuellem Einsparungsdruck unterliegt (soziale Dienstleistungen). Hingegen büssten die meisten übrigen Dienstleistungsgruppen im ruralen Raum relativ und absolut an Terrain ein.

Das Arbeitspendeln

Die Analyse des Arbeitspendelns nach den Gemeindetypen fördert für die 5 ruralen Gemeindetypen zwischen 1990 und 2000 ausnahmslos eine verschlechterte negative Pendlerbilanz zu Tage.

Für den gesamten ländlichen Raum zeigt sich in der Periode 1990-2000 eine Verschärfung des Pendlerdefizits um rund 60'000 Personen. Die ländlichen Gemeinden weisen fast durchwegs Wegpendlerüberschüsse auf. Arbeitsplatzschwerpunkte innerhalb des ländlichen Raumes, nämlich die peripheren Regionalzentren und die touristischen Gemeinden, verzeichnen zusammen nur gerade einen Pendlerüberschuss von 10'000 Einheiten. Die Schweizer Landgebiete sind auf die Arbeitsmärkte der Agglomerationen ausgerichtet, und diese Tendenz verstärkt sich im Zeitablauf.

Die Flächennutzung

Die auf der Arealstatistik basierende Untersuchung der effektiven Flächennutzung nach Gemeindetypen zeigt, dass die Ausdehnung der Siedlungsflächen in den ländlichen Typen überproportional zum bisherigen Flächen/Einwohner- bzw. Flächen/Arbeitsplatz-Verhältnis verlief, und dass diese Tendenz sich am stärksten in den Gemeindetypen durchsetzte, die eine geringe Siedlungsdichte aufweisen. Im Einzelnen werden folgende Muster der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum für die Periode 1985-1998 sichtbar:

- In den touristischen und industriellen Gemeinden war der Flächenkonsum durchschnittlich steigend für Wohnen und Betriebe, doch nahmen die Einwohnerzahlen deutlich zu, während die Arbeitsplätze stagnierten. Entsprechend erwies sich der zusätzliche Flächenkonsum für Arbeitsplätze als hoch, im Gegensatz zum Wohnen.
- Die ruralen Wegpendlergemeinden waren (ähnlich der periurbanen Agglomerationsgemeinden) sehr dynamisch hinsichtlich der Bevölkerung (+23%). Auch nahmen die Arbeitsplätze etwas zu (+9%). Doch während die Siedlungsflächen für Wohnen sich stark ausdehnten (+33%), bleibt das Wachstum der Siedlungsflächen für Arbeiten unterdurchschnittlich (+10%). In der Relation der Entwicklungsverläufe erwies sich dieser Siedlungstyp als relativ flächenökonomisch.
- Agrarische Gemeinden verzeichneten ein schwaches Bevölkerungswachstum und abnehmende Arbeitsplatzzahlen. Der Flächenkonsum war gleichwohl überdurchschnittlich, so dass sich die Relation als ungünstig erwies.

Folgerungen aus der Studie

Die Ergebnisse der Entwicklungsumkehr ab Mitte der 1990er Jahre lassen sich dahingehend interpretieren, dass Wirtschaftszyklen immer mit einer mehr oder weniger starken Veränderung der Standortbedingungen von Wirtschafts- und auch der öffentlichen Unternehmen verbunden sind. Diese wirken sich für bestimmte Regionen vorteilhaft und für andere nachteilig aus. Auch kann aus der beobachteten Entwicklung geschlossen werden, dass die Dynamik der Wachstumsphasen stärker zugunsten der urbanisierten Gebiete wirkt, während Rezessionsphasen in den ruralen Gebieten weniger schwerwiegende Folgen haben als in den urbanen. Dies lässt sich theoretisch erklären. Danach sind die Prozesse zunehmender Arbeitsteilung, Tertiarisierung und Internationalisierung in ihrer gegenwärtigen Ausprägung auf zentralisierte Standorte angewiesen ist. Auf lange Sicht würde dies eine kontinuierliche Zentralisierung der Regionalentwicklung bedeuten.

Demnach wäre die beobachtete Trendwende von 1995/98 eine länger anhaltende Erscheinung und nicht nur von vorübergehender Dauer.

Aus der vorgenommenen Analyse geht des Weiteren hervor, dass eine Konzentration auf die Metropolräume hin erfolgt, während die Verlierer sich nicht nur bei den ruralen Gebieten, sondern auch den Klein- und Mittelagglomerationen finden. Als Konsequenz dieser Entwicklung wird in der Studie vorgeschlagen, die gemeinsamen Interessen von ruralen Gebieten und den kleinen und mittleren Städten herauszuarbeiten und Möglichkeiten ihrer politischen und wirtschaftlichen Stärkung zu überlegen. In Bezug auf Definitions- und Abgrenzungsfragen bedeutet dies eine Relativierung des Gegensatzpaars Urban-Rural und eine zusätzliche Stadt-Land übergreifende Begrifflichkeit insbesondere für die Bedürfnisse ruraler Regionen mit Kleinagglomerationen. In Bezug auf die inhaltliche Orientierung bedeutet es eine Verknüpfung der traditionellen Stärken der ruralen Gebiete und der lokalen Zentren (von eher geringer Dynamik) mit den wichtig gewordenen Anforderungen, aussenorientiert zu agieren (Fähigkeiten zu hoher Dynamik). Die Chancen und Perspektiven des ländlichen Raumes werden damit in der besonderen Fähigkeit gesehen, die Doppelfunktion von Innen- und Aussenorientierung zu bewerkstelligen und in der Fähigkeit, ein eigenes Profil gegenüber den Metropolräumen zu behalten.

Eigenschaften und Potenziale des ländlichen Raumes

Der ländliche Raum verfügt über zahlreiche Potenziale unterschiedlicher Art (wirtschaftliche, ökologische, gesellschaftliche). In Ergänzung zu den obigen Ausführungen zu Lage und Entwicklung des ländlichen Raumes werden einige ausgewählte Karten beigefügt, welche auf verschiedene Eigenschaften und Potenziale hinweisen und für die Entwicklung einer potenzial- und problemorientierten Raumtypologie (Kapitel 7) sowie von Zielen, Strategien und Massnahmen (Kapitel 8) von Bedeutung sind:

Karte 3 Ländlicher Raum: Wohnbevölkerung

Karte 4 Ländlicher Raum: Natur und Landschaft

Karte 5 Ländlicher Raum: Land- und forstwirtschaftliche Nutzung

Karte 6 Ländlicher Raum: Erreichbarkeiten mit dem MIV

Karte 7 Ländlicher Raum: Erreichbarkeiten mit dem ÖV

Karte 8 Typologie der MS-Regionen in 14 Klassen

4 Herausforderungen, Chancen, Risiken

Zunahme der Verflechtungen zwischen städtischem und ländlichem Raum

Die Analyse der räumlichen Entwicklung in der Schweiz zeigt also deutlich, dass sich das städtische Gebiet weiter ausgedehnt hat und dieser Urbanisierungsprozess immer mehr in den ländlichen Raum ausstrahlt. Die Städte und Agglomerationen, namentlich die Metropolräume, gelten heute als Motoren der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung in unserem Land. Sie sind unsere Exponenten im globalisierten Wettbewerb und haben ihre Standortfaktoren permanent zu konsolidieren und nach Möglichkeit zu verbessern, damit unser stark exportorientiertes Land als Ganzes international konkurrenzfähig bleiben kann.

Der ländliche Raum steht in mehr oder weniger starkem Einfluss der Zentren. Wenn es den Agglomerationen, insbesondere den Metropolräumen wirtschaftlich gut geht, wirkt sich dies auf die ganze Schweiz aus; auch die ländlichen Gebiete können dann eher prosperieren. Mit der (zum Teil auf internationalen Druck erfolgten) zunehmenden Deregulierung und Liberalisierung in unserem Land und den Bestrebungen zur Förderung des Wettbewerbs und eines nationalen Binnenmarkts wird der Konkurrenzdruck auch im ländlichen Raum deutlich spürbar; herkömmlicherweise geschützte Positionen auf regionalen und lokalen Märkten können immer weniger gehalten werden.

Wie in den weiter gestiegenen Pendlerbewegungen deutlich zum Ausdruck kommt, haben sich starke Verflechtungen zwischen städtischen und ländlichen Räumen entwickelt. Diese Beziehungen haben einen ambivalenten Charakter. Sie bringen technischen Fortschritt, höhere Einkommen und urbanes Lebensgefühl auch aufs Land, bedrohen aber gleichzeitig Charakter, Eigenständigkeit und Identität der ländlichen Regionen.

Landschaft unter erhöhtem Druck

Seit Mitte des letzten Jahrhunderts steht die Landschaft der Schweiz unter einem erheblichen Siedlungsdruck. Dieser wirkt sich insbesondere im agglomerationsnahen ländlichen Gebieten, im periurbanen Raum, aus. Die Ausdehnung der Siedlungsflächen für Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Freizeit hat nicht nur bedeutsame Auswirkungen auf die Umwelt und die Lebensqualität. Sie ist auch kostenintensiv, beispielsweise hinsichtlich der Infrastrukturkosten für die Erschliessung, und sowohl aus individueller als auch volkswirtschaftlicher Sicht ineffizient. Die Standortqualität für die Wirtschaft wird durch die ausufernde, relativ ungeordnete Besiedelung ebenfalls deutlich beeinträchtigt.

Nicht nur in stadtnahen, insbesondere auch in peripheren ländlichen Regionen ist ein zunehmender Verlust an naturnahen Landschaften festzustellen. Dies ist mit einschneidenden ökologischen Auswirkungen verbunden und bedeutet oft eine Einbusse der Lebensqualität und Preisgabe touristischer Attraktivitätsfaktoren. Der Verlust an natur- und kulturlandschaftlicher Vielfalt, aber auch der Schwund der Artenvielfalt und der Biotope ist nicht selten ein irreversibler Prozess oder nur mit ausserordentlich hohem Aufwand wieder korrigierbar.

Mit dieser «Verschwendung» der Landschaft werden letztlich auch die Freiräume für die Entwicklungsmöglichkeiten der künftigen Generationen eingeschränkt.

Auswirkungen der Klimaänderung

Von der Intensivierung der atmosphärischen Kreisläufe, der Klimaänderung, sind in Zukunft namhafte Auswirkungen auf Siedlungsentwicklung und Landnutzung – Tourismus, Landwirtschaft, Forstwirtschaft – sowie auf weitere Bereiche zu erwarten. Auch dürfte das Naturgefahrenpotenzial in den Alpen zunehmen. Es ist mit vermehrter Trockenheit im Sommer und mit der Intensivierung von Starkniederschlägen, verbunden mit grösseren und häufigeren Hochwassern sowie extremeren Lawinensituationen im Winterhalbjahr zu rechnen. Allerdings sind sowohl die globalen Klimaszenarien als auch ihre Umrechnung in regionale Prognosen mit grossen Unsicherheiten behaftet.

Der scharfe Strukturwandel zieht zahlreiche Herausforderungen mit sich

Der stete wirtschaftliche Wandel ist Ausdruck einer offenen und dynamischen Volkswirtschaft und soll nicht ohne Not behindert werden. Allerdings hat sich der Strukturwandel im ländlichen Raum in den letzten Jahren stark beschleunigt, und er war häufig verbunden mit dem Verlust von Arbeitsplätzen. Gerade die Veränderungen in der Landwirtschaft zeitigen deutliche räumliche Auswirkungen. Damit verbunden stellen sich verschiedene Fragen, so nach der künftigen Wahrnehmung von Landschaftspflege- und Schutzfunktionen, nach der Nutzung freiwerdender Gebäude, aber auch nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten für die aus diesen Sektoren Ausscheidenden und für den Nachwuchs sowie nach der minimalen Grösse funktionsfähiger Siedlungen und Gemeinwesen.

Mit der Ausdünnung der Besiedelung namentlich in peripheren Regionen stellt sich des Weiteren die Frage nach der Zukunft der Grundversorgung mit öffentlichen Einrichtungen, Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfs, zumal bekanntlich auch die Anbieter des Service public stark unter Konkurrenz- und Leistungsdruck geraten sind und sich entsprechend in verstärktem Masse betriebswirtschaftlich auszurichten haben. Nebst den technischen Netzinfrastrukturen spielt auch die Ausstattung in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit usw. eine wichtige Rolle.

Besondere Bedeutung kommt dem Verkehr zu. Die Verkehrserschliessung bildet eine raumordnungspolitische Schlüsselgrösse für die dezentrale Besiedelung unseres Landes und damit auch für den ländlichen Raum. Gute Vernetzungen - im Sinne einer nachhaltigen Mobilität - mit den Zentren, aber ebenfalls innerhalb des ländlichen Raumes, unter Nutzung auch neuer, innovativer Ansätze, sind im Interesse der ansässigen Wohnbevölkerung wie auch des Tourismus als einer der wichtigsten Einkommensquellen für diesen Raum unabdingbar.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der ländliche Raum mit der zunehmenden Verstädterung und dem verstärkten Zentrumsog, der sich in einem kontinuierlichen Wachstum des Arbeitspendelns niederschlägt, den Auswirkungen von Globalisierung und Liberalisierung sowie dem beschleunigten strukturellen Wandel unter vielseitigen Druck geraten ist. Die Veränderungen erfolgen rasch und offensichtlich wenig kontrolliert; die gegenwärtige Entwicklung kann insgesamt wohl kaum als nachhaltig bezeichnet werden. Die oft engen Verflechtungen mit den urbanen Räumen bieten jedoch auch grosse Chancen.

Noch ist die nationale Kohäsion nicht gefährdet. Allerdings könnte eine ungezügelte weitere räumliche Polarisierung in unserem Lande, insbesondere im Verbund mit schwachem Wirt-

schaftswachstum und sozialen Verteilungskämpfen, längerfristig grundlegende staatspolitische Fragen aufwerfen.

Potenziale und Chancen nutzen

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, ist der ländliche Raum Träger verschiedener, für das ganze Land wichtiger Funktionen. Er verfügt über beträchtliche, regional allerdings recht unterschiedliche Entwicklungspotentiale. Die grosse Herausforderung für den ländlichen Raum liegt darin, die verschiedenartigen Funktionen auch in Zukunft in optimaler Kombination zu erfüllen, unter Beachtung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung.

Es gilt, die erhöhten Verflechtungen mit den urbanen Räumen in Wert zu setzen, ohne Eigenart, Identität sowie eine gewisse Eigenständigkeit zu verlieren. Das Zusammenspiel mit den Agglomerationen und die Interdependenzen sind derart zu nutzen, dass die ländlichen Regionen sich nachhaltig weiter entwickeln können. Dazu ist nicht nur mit den Agglomerationen zusammenzuarbeiten, sondern auch – zur Bündelung der Kräfte und Trümpfe - mit anderen ländlichen Regionen und bei Bedarf auch grenzüberschreitend. In diesem Sinne stellt z.B. die neue Regionalpolitik eine Chance dar, die es unbedingt wahrzunehmen gilt.

5 Grundlagen für die Politik des ländlichen Raumes

Grundzüge der Raumordnung Schweiz

Die vom Bundesrat 1996 verabschiedeten «Grundzüge der Raumordnung Schweiz»¹⁴ zeigen in genereller Weise die für unser Land erwünschte räumliche Entwicklung auf und bilden den strategischen Gesamtrahmen für die Ausrichtung der Raumordnungspolitik. Dabei wird nicht von einem fest gefügten Leitbild des Siedlungs- und Landschaftsraums Schweiz ausgegangen; vielmehr ist ein in sich abgestimmtes Bündel von Leitsätzen für ein zielgerichtetes Handeln des Bundes formuliert worden. Zahlreiche Leitsätze betreffen direkt oder indirekt den ländlichen Raum.

Für die Gestaltung der Zukunft des Lebens- und Wirtschaftsraumes Schweiz gelten drei übergeordnete strategische Leitsätze:

- Ein vernetztes System von Städten und ländlichen Räumen als wegleitende Idee zur geordneten, Raum und Kosten sparenden Weiterentwicklung des Landes und zum Abbau von Ungleichgewichten und Konfliktpotenzialen.
- An Nachhaltigkeit orientierte räumliche Entwicklung.
- Siedlungsentwicklung nach innen, sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten.

Für die ländlichen Räume wurden, unter dem Titel «Ländliche Räume stärken» und ausgerichtet auf die unterschiedlichen Entwicklungspotenziale, folgende Leitsätze formuliert:

- Mittelland: Wohnlichkeit und Eigenständigkeit erhalten und ausbauen.
- Jurabogen: Qualität der ländlichen Wohn- und Wirtschaftsstandorte erhalten und ausbauen.

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat (1996): Bericht vom 22. Mai 1996 über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz

- Voralpen: Regionale Zentren stärken, Kulturlandschaft erhalten.
- Alpenraum: Als Lebens- und Wirtschaftsraum erhalten und stärken, den umweltfreundlichen Tourismus fördern.

Wichtig für den ländlichen Raum sind des Weiteren die Leitsätze unter dem Titel «Natur- und Landschaftsraum schonen»:

- Landschaft von Überbauung und neuen Belastungen freihalten.
- Landschaft grossräumig und differenziert ordnen.
- Nutzungsvielfalt wiederherstellen.
- Natürliche Lebensgrundlagen und einheimische Pflanzen- und Tierwelt schützen.

Ebenso von Bedeutung sind die Leitsätze unter «Die Schweiz in Europa einbinden», welche u. a. die Kooperationen unter ländlichen Gebieten Europas und im Alpenraum postulieren.

Schliesslich werden im Bericht über die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» verschiedene Aktionsfelder grob skizziert, so auch zur Förderung des ländlichen Raumes. Diese Aktionsfelder sind mittlerweile mehr oder weniger weit vorangetrieben worden; wichtig ist nun, dass diese Arbeiten optimal aufeinander abgestimmt und koordiniert umgesetzt werden.

Strategie Nachhaltige Entwicklung

Über die Bedeutung der Nachhaltigen Entwicklung als Richtschnur für die Politik des ländlichen Raumes wurde bereits in Kapitel 1 hingewiesen. Für die weitere Arbeit sind insbesondere auch die aktuellen Handlungsfelder und Massnahmen, wie sie der Bundesrat mit seinem Strategiebericht 2002¹⁵ beschlossen hat, von grosser Relevanz. Ein grosser Teil der Handlungsfelder und Massnahmen betreffen den ländlichen Raum direkt oder indirekt; hervorzuheben gilt es namentlich:

- Handlungsfeld 1: «Wirtschaftspolitik und Service public» (Massnahme 1: WTO und Nachhaltige Entwicklung; Massnahme 2: Konzept für den Service public im Infrastrukturbereich)
- Handlungsfeld 2: «Finanzpolitik» (Massnahme 3: Fiskalische Anreize zur Ressourcenschonung; Massnahme 4: Einführung einer integrierten Produktpolitik)
- Handlungsfeld 6: «Umwelt und natürliche Ressourcen» (Massnahme 9: Weiterentwicklung der Energie- und Klimapolitik; Massnahme 11: Anreizstrategie für Natur und Landschaft)
- Handlungsfeld 7: «Raum- und Siedlungsentwicklung» (Massnahme 13: Massnahmenprogramm ‚Nachhaltige Raumplanung‘, Massnahme 14: Neue Strategie Regionalpolitik)
- Handlungsfeld 8: «Mobilität» (Massnahme 15: Leitbild Nachhaltige Mobilität)
- Handlungsfeld 10: «Methoden und Instrumente» (Massnahme 21: Monitoring Nachhaltige Entwicklung, Massnahme 22: Nachhaltigkeitsbeurteilung).

¹⁵ Schweizerischer Bundesrat (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002

Für die weiteren Arbeiten an der Politik des ländlichen Raumes wird es wichtig sein, die laufenden Ergebnisse der Konkretisierungs- und Umsetzungsschritte der Nachhaltigkeitsstrategie einzu-beziehen.

Landschaftskonzept Schweiz / Landschaft 2020

Wichtige Grundlagen der Landschaftspolitik, die sich auf die Artikel 73, 75 und 78 BV stützt, sind das Landschaftskonzept Schweiz (LKS)¹⁶, das in seinem vom Bundesrat gutgeheissenen ersten Teil allgemeine Ziele in den Bereichen «Naturwerte», «Kulturwerte», «Haushälterische, aufwertende Nutzung» sowie «Schonende, aufwertende Nutzung» festlegt und sie mit sektorspezifischen Sachzielen ergänzt, und das Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft (Landschaft 2020), welches als Strategiepapier eine fachliche Grundlage für die Entscheidungsfindungen des BUWAL als Fachstelle für Natur und Landschaft darstellt und damit als Schlüsselbeitrag für die Formulierung einer eigentlichen Landschaftspolitik des Bundes bezeichnet werden kann. In diesem Sinne stellt es eine Konkretisierung der Allgemeinen Ziele des Landschaftskonzeptes Schweiz dar, stellt die sektoralen Sachziele des LKS in einen grösseren strategischen Zusammenhang und setzt gewisse Massnahmen des LKS um. Das Leitbild konkretisiert Begriff und Ziele der Nachhaltigen Entwicklung auf der Ebene der Landschaftspolitik und verknüpft sie mit den einzelnen Elementen der Massnahmen der Landschaftspolitik.

Zum Vergleich: Ein Blick ins Ausland

Ein zentrales Grundlegendokument der Europäischen Union ist das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK¹⁷. Es wurde im Mai 1999 in Potsdam vom Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister angenommen. Das EUREK ist das Leitbild für die EU-Raumentwicklungspolitik, die auf eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung abzielt.

Das EUREK hat keinen bindenden Charakter. Es dient als politischer Orientierungsrahmen für eine bessere Abstimmung der raumordnungspolitischen Aspekte der Gemeinschaftspolitik einerseits sowie der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und deren Regionen andererseits.

Das EUREK verfolgt drei raumentwicklungspolitische Grundvorstellungen, die in starkem Masse auch die Bedürfnisse des ländlichen Raumes einschliessen:

- Entwicklung eines polyzentrischen Städtesystems und Stärkung der Partnerschaft zwischen städtischen und ländlichen Räumen (Überwindung des überkommenen Dualismus von Stadt und Land);
- Förderung integrierter Verkehrs- und Kommunikationskonzepte (gleichwertige Zugangsmöglichkeiten zu Infrastruktur und Wissen);
- Entwicklung und Pflege der Natur und des Kulturerbes (Bewahrung und Entwicklung der regionalen Identität; Erhalt der natürlichen und kulturellen Vielfalt).

Zu jeder dieser Grundvorstellung werden spezielle politische Ziele und Optionen definiert. Sie gelten nicht gleichermassen in allen Gebieten der EU, sondern sollen je nach der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Situation räumlich differenziert werden.

¹⁶ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) et al. (1998): Landschaftskonzept Schweiz

¹⁷ EUREK, Europäisches Raumentwicklungskonzept; Hrsg.: Europäische Kommission, Luxemburg 1999

Der Vergleich des EUREK mit den Grundzügen der Raumordnung Schweiz zeigt eine weit gehende Kompatibilität der Ausrichtungen. Gerade was die Entwicklung der ländlichen Räume sowie die Partnerschaft zwischen Stadt und Land anbetrifft, ist ein hohes Mass an Übereinstimmung festzustellen.

Da das EUREK keinen bindenden Charakter hat, ist seine Umsetzung unterschiedlich. Während sie in Frankreich vorangetrieben wird, gibt es beispielsweise weder in Deutschland¹⁸ noch in Österreich eine integrierte Politik des ländlichen Raumes. Trotzdem fliessen die Ziele und Optionen des EUREK in die verschiedenen Sektoralpolitiken ein. Des Weiteres trägt das European Spatial Planning Observation Network ESPON dazu bei, einheitliche Grundlagen für räumlich integrierte Politiken zu entwickeln.

In **Deutschland** soll das EUREK bei der geplanten Revision des «Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens» eine wichtige Rolle spielen. Hinsichtlich einer Politik für die ländlichen Räume Deutschlands werden folgende Aufgaben für wesentlich erachtet:

- Erhaltung und nachhaltige Entwicklung als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume;
- Überwindung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen.

Hierzu werden für erforderlich gehalten: Eine stärkere Ausrichtung der Konzepte und Massnahmen auf die einzelnen Regionen mit ihren jeweiligen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken; eine stärkere Verflechtung der raumwirksamen Politikfelder; vermehrte Kooperation der unterschiedlichen Akteure in den Regionen sowie eine stärkere Besinnung auf die Eigenkräfte jeder Region.

In **Österreich** erfüllt das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖREK 2001)¹⁹ eine Leitbildfunktion und richtet sich als Orientierungsrahmen an alle mit raumrelevanter Planung befassten Stellen. Den ländlichen Regionen ist ein eigenes Kapitel gewidmet mit einer Beschreibung der Trends und Herausforderungen, der Entwicklung von Zielen und Strategien sowie Hinweisen für die Umsetzung. Eine konkrete räumliche Spezifizierung erfolgt allerdings nicht.

In **Frankreich** ist vor kurzem ein Gesetzesprojekt für eine Neuorientierung der Politik für den ländlichen Raum vorgestellt worden²⁰. Das Vorhaben geht von einer veränderten Ausgangslage aus, nämlich von drei verschiedenen Typen von ländlichen Räumen:

- Eine Landschaft um die Städte, d.h. ein «moderner» Raum;
- Eine geschwächte Landschaft, stark geprägt durch die wirtschaftliche Rezession und den demographischen Rückgang;
- Eine neue Landschaft, wo sich vor allem die Freizeit und der Tourismus entwickeln und die ihr Gleichgewicht sucht.

¹⁸ vgl. Dokumentation des Deutschen Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zum Trinationalen Raumordnungsforum D-A-CH vom 10./11.10.2003 in Konstanz (unveröffentlicht)

¹⁹ Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖREK 2001); Hrsg.: Österreichische Raumordnungskonferenz, Wien 2002

²⁰ Comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire CIADT du 3.9.2003, Projet de loi en faveur du développement des territoires ruraux

Das Gesetzesprojekt trägt diesen verschiedenen Ausrichtungen sowie den Multifunktionalitäten Rechnung und umfasst eine ganze Reihe von Massnahmen, insbesondere zur Förderung der Wirtschaft und ihrer einzelnen Sektoren, zum Schutz der landwirtschaftlich genutzten und der natürlichen Räume, zur Erhaltung des Service public in einem weiten Sinne, zum Ausbau des Bildungswesens sowie verschiedenen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen u. a. m.

6 Verhältnis zu den anderen Bundespolitiken

Allgemein

Wie dargelegt ist die Politik des ländlichen Raumes als Querschnittsaufgabe zu sehen, die sich durch zahlreiche Sach- und Sektoralpolitiken zieht. Mit der Formulierung einer Politik des ländlichen Raumes will der Bund sicherstellen, dass seine verschiedenen Tätigkeiten den Gegebenheiten und spezifischen Problemen des ländlichen Raumes sowie der einzelnen Raumtypen ausreichend Rechnung tragen. Auch soll damit die Kohärenz der Massnahmen der verschiedenen Bundespolitikbereiche zugunsten des ländlichen Raumes verbessert werden, ebenso die Kohärenz mit den Massnahmen und Instrumenten der Kantone und Gemeinden.

Nachfolgend werden die wichtigsten Politikbereiche des Bundes, die für den ländlichen Raum relevant sind, kurz dargestellt. Dabei wird jeweils die Bedeutung des Bereichs für den ländlichen Raum in knapper Form aufgezeigt. Ein besonderer Akzent wird auf die aktuellen Reformvorhaben gelegt, dies mit Blick auf Ansätze zur Koordination im Sinne einer Politik des ländlichen Raumes²¹.

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

Von zentraler Bedeutung für den ländlichen Raum ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA). Wichtige Anliegen bzw. Ziele des Reformprojektes sind:

- Modernisierung und Stärkung des Föderalismus durch eine Klärung und Entflechtung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen.
- Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems und somit eine Annäherung der kantonalen Unterschiede in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastungen.
- Effizienzsteigerungen bei der Erbringung von staatlichen Aufgaben durch die Einführung moderner Zusammenarbeitsformen zwischen den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen sowie durch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit.

Kernelement der NFA ist der Finanzausgleich im engeren Sinn. Über ihn soll sichergestellt werden, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über genügend finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Zudem sollen sich die kantonalen Unterschiede bezüglich der Steuerbelastungen mittelfristig wieder annähern. Der Finanzausgleich im engeren Sinn beinhaltet zwei Instrumente mit wiederum jeweils zwei Ausgleichsgefässen. Unter diesem Titel stellen Bund und Kantone nach den Modellannahmen rund 2,4 Mia. Franken bereit.

²¹ Dass die Politiken der in der Kerngruppe vertretenen Ämter etwas detaillierter dargestellt wurden, liegt in der Natur der Sache.

Der Ressourcenausgleich basiert auf einem neuen Index zur Erfassung der kantonalen finanziellen Ressourcen- bzw. Steuerpotenziale. Anhand dieses Ressourcenindex werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten nun sowohl von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) als auch vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt.

Der bundesstaatliche Lastenausgleich will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Zu diesem Zweck stehen zwei Lastenausgleichsgefässe - eines für die geografischen und eines für die soziodemografischen Lasten - zur Verfügung, die nach den Modellannahmen mit je 275 Millionen Franken pro Jahr durch den Bund finanziert werden.

Der NFA ist ein Projekt der Revitalisierung des Föderalismus. Er stärkt die Bedeutung der Kantone und das Prinzip der Subsidiarität des Bundes, gerade auch mit Blick auf die Herausforderungen aus dem ländlichen Raum. Nachdem Volk und Stände am 28. November 2004 den Verfassungsänderungen zugestimmt haben, stets jetzt die parlamentarische Beratung des zweiten Pakets der NFA mit den Änderungen der Gesetze an.

Agglomerationspolitik

In Anbetracht der geschilderten vielfältigen, starken Verflechtungen zwischen Agglomerationen und ländlichem Raum ist ein besonders enges Verhältnis zur Agglomerationspolitik anzustreben, um die Synergien zwischen den beiden Querschnittsaufgaben möglichst gut nutzen zu können. Beispielsweise reichen einige der Modellvorhaben der Agglomerationspolitik über das urbane Gebiet hinaus in den benachbarten ländlichen Raum (z.B. Agglomeration Chur und Umgebung / MACU; Oberengadin); die hier anfallenden Erkenntnisse sollen auch in den Dienst der Politik des ländlichen Raumes gestellt werden. Ebenso sind die Erfahrungen mit der Implementierung der Agglomerationspolitik, etwa was die institutionellen Aspekte anbelangt (z.B. Erfahrungen mit der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK), für die Entwicklung der Politik des ländlichen Raumes zu nutzen.

Alpenkonvention

Ein besonderes Verhältnis besteht des weitern zur Alpenkonvention, einem Vertragswerk der Alpenländer und der EU zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Alpen. Die Alpenkonvention bezieht sich auf einen beträchtlichen Teil des ländlichen Raumes und übt mit ihren acht Durchführungsprotokollen gleichfalls Querschnittsfunktionen aus. Eines der Hauptziele der Alpenkonvention besteht darin, innerhalb des Alpenraumes gleich lange Spiesse zu schaffen. Zwischen der Politik des ländlichen Raumes und der Alpenkonvention bestehen wechselseitige Beziehungen; dementsprechend ist die Umsetzung der beiden Ansätze in engem Zusammenwirken an die Hand zu nehmen.

Nachdem die Rahmenkonvention von der Schweiz 1999 ratifiziert worden ist, steht im Parlament zurzeit die Ratifizierung der Durchführungsprotokolle an, ein stark umstrittenes Geschäft.²²

²² 01.083 Botschaft vom 19.12.2001 zur Ratifizierung der Protokolle zum Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)

Neue Regionalpolitik

Sehr wichtig ist natürlich ein optimales Zusammenwirken mit der Regionalpolitik, der bei der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes auch in Zukunft grosse Bedeutung zukommt.

Der Bundesrat hat das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, eine Vorlage für ein neues Bundesgesetz über Regionalpolitik (NRPG) zu erarbeiten. Die wesentlichste Neuerung besteht in der Ausrichtung der Neuen Regionalpolitik (NRP) auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit, die mit einer Stärkung des regionalen Unternehmertums, der regionalen Innovationskraft und von regionalen Wertschöpfungssystemen erzielt werden soll. Regionen aller Grössenordnungen sollen mit einer subsidiären und zielgerichteten Unterstützung durch den Bund in die Lage versetzt werden, eigenständige Beiträge zum wirtschaftlichen Wachstum in der Schweiz zu leisten.

Ein wichtiges Ziel der NRP ist die Verhinderung des «Braindrain» aus dem Berggebiet, indem sie dazu beiträgt, die ansässigen Wirtschaftszweige innovativer und produktiver zu machen. Sie muss junge Leute ermutigen, sich nicht nur gut auszubilden, sondern in ihren Regionen auch in neuen Gebieten unternehmerisch tätig zu werden.

Die NRP geht von einem räumlichen Ansatz aus, der auf die Funktionsfähigkeit des ganzen Territoriums Schweiz ausgerichtet ist. Prioritäre Zielgebiete des Mitteleinsatzes sollen jedoch weiterhin Regionen sein, die im interregionalen und internationalen Wettbewerb aus verschiedenen Gründen nicht über gleich lange Spiesse verfügen, nämlich

- aus naturräumlichen Gründen wie Topografie oder durch dünne Besiedlung oder
- aus institutionellen Gründen, namentlich durch die Landesgrenze und unsere EU-Nichtmitgliedschaft.

Das Projekt sieht einen Wirkungsansatz auf zwei unterschiedlichen räumlichen Ebenen vor.

Erstens werden für die Ebene der Grossregionen Mehrjahresprogramme und ein Kreditrahmen vorgeschlagen, die der Bundesrat den Eidg. Räten periodisch mit einer Botschaft unterbreitet. Damit zielt der Bund auf die Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten ab, die in einem kantonsübergreifenden Kontext realisiert werden. Dafür sollen pro Jahr Fr. 30 Mio. zur Verfügung gestellt werden.

Zweitens ist ein Instrument für die kleinräumige Regionalpolitik vorgesehen, welche Programme und Projekte unterstützt, die im ländlichen Raum und im Berggebiet durch Gemeindeverbände getragen werden. Für diese Massnahme ist die Bereitstellung eines jährlichen Fördervolumens von rund Fr. 40 Mio. geplant.

Unter den flankierenden Massnahmen ist vorgesehen, dass neben den Förderungsmöglichkeiten auf kantonaler und regionaler Ebene auch auf Bundesebene die Zusammenarbeit zwischen den Sektoralpolitiken im Hinblick auf die Umsetzung des NRP-Ziels gestärkt wird. Im EVD wurde zu diesem Zweck bereits eine Zusammenarbeitsplattform zwischen dem seco, dem BBT, dem BLW und dem BWO gebildet. Über alle Departemente hinweg übernimmt die Raumordnungskonferenz des Bundes unter der Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) und des seco diese Aufgabe.

Das Inkrafttreten des BG über Regionalpolitik sowie die Botschaft des Bundesrates für das Mehrjahresprogramm 2008-2011 ist für 2007 geplant, deren Umsetzung erfolgt ab 2008.

Landwirtschaftspolitik

Mit einem jährlichen finanziellen Engagement des Bundes von rund 4 Milliarden Franken ist die Landwirtschaftspolitik zweifellos einer der Politikbereiche, die am stärksten Wirkung auf den ländlichen Raum ausüben. Die in der Bundesverfassung (Art. 104 BV) verankerten Ziele machen klar, dass die Landwirtschaft Aufgaben zu erfüllen hat, die über die reine Nahrungsmittelproduktion hinausgehen. Durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion soll danach ein wesentlicher Beitrag geleistet werden nicht nur zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, sondern ebenso zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft sowie zur dezentralen Besiedlung des Landes. Die Multifunktionalität der Landwirtschaft kommt also bereits in der Verfassung deutlich zum Ausdruck; diesem multifunktionalen Leistungsauftrag der Landwirtschaft soll auch in den internationalen Verhandlungen (laufende WTO-Runde) Rechnung getragen werden.

Die Schweizer Landwirtschaftspolitik wurde seit Mitte der neunziger Jahre aufgrund geänderter Herausforderungen (verstärkte Marktorientierung, veränderte Konsumentenbedürfnisse, Ökologisierung, internationale Öffnung usw.) grundlegend reformiert. Mit der Trennung der Einkommens- von der Preispolitik konnte sich der Staat sukzessive von den Märkten zurückziehen, und die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft werden über Direktzahlungen abgegolten. Dieser Umbau zeigt sich darin, dass die Ausgaben für Produktion und Absatz im letzten Dezennium von 1,7 auf 0,9 Mrd. Franken zurückgegangen sind, während die Direktzahlungen von 0,8 auf 2,3 Mrd. Franken zugenommen haben.

Die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe hat sich zwischen 1990 und 2002 von 93'000 auf 67'000 reduziert. Die Anzahl Vollzeitbeschäftigter ist im gleichen Zeitraum von 128'000 auf 92'000 zurückgegangen, jene der Teilzeitbeschäftigten von 126'000 auf 105'000.

Mit der vom Parlament beschlossenen Agrarpolitik 2007 wird der in den neunziger Jahren eingeschlagene Reformweg weiter verfolgt. Für den ländlichen Raum von besonderem Interesse ist die ab 2004 rechtskräftige Erweiterung der Fördermöglichkeiten bei den Strukturverbesserungsmassnahmen. So können künftig Investitionshilfen auch gewährt werden für die periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen (z.B. Hofzufahrten, Seilbahnerschliessungen), zur Unterstützung von gemeinschaftlichen Bauten für die Aufbereitung, Lagerung und neu auch für die Vermarktung in der Region erzeugter Produkte (z.B. Ladenlokal in Kombination mit einer Käserei) sowie zur Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (z.B. Ferien auf dem Bauernhof). Die Zulässigkeit entsprechender Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone beurteilt sich nach der Raumplanungsgesetzgebung. Ausserdem ist bei den vom Bund unterstützten Massnahmen die Wettbewerbsneutralität gegenüber Gewerbebetrieben zu wahren.

Gut unterhaltene Infrastrukturen sind vor allem in strukturschwachen Gebieten im ländlichen Raum von zentraler Bedeutung. Von den Massnahmen im Bereich der Strukturverbesserungen gehen gerade in den peripheren Gebieten wesentliche Impulse für eine nachhaltige Entwicklung aus. Die Mittel kommen direkt oder indirekt auch den vor- und nachgelagerten Sektoren zugute.

Ein wichtiges Element der Agrarpolitik 2007 ist schliesslich die schrittweise Aufhebung der Milchkontingentierung bis 2009. Mit der Aufhebung der Milchkontingentierung muss neben einer Ausdehnung auch eine gewisse Verlagerung der Milchproduktion erwartet werden. Ganz generell, aber insbesondere im Berggebiet wird es darum gehen, Produkte mit besonderem Charakter (commodities) herzustellen. Die Chance der Berglandwirtschaft liegt darin, mit der Produktion von Spezialitäten und Nischenprodukten eine gute Wertschöpfung zu erzielen. Anstrengungen in diese Richtung werden durch die allgemeinen Instrumente zur Förderung der Produktion und des Absatzes unterstützt.

Realistischerweise ist davon auszugehen, dass der Strukturwandel in der Landwirtschaft auch künftig voranschreitet. Die Anzahl der Betriebe und Beschäftigten wird weiter zurückgehen und die durchschnittliche Betriebsgrösse zunehmen. Für den ländlichen Raum wird die Situation insbesondere dort kritisch, wo die Bewirtschaftung grösserer Flächen aufgegeben wird oder in stark agrarischen Siedlungen die Wohnbevölkerung spürbar abnimmt.

Mit den Beratungen im Februar 2005 leitet der Bundesrat den Prozess zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2011) ein. Eine der strategischen Handlungsachsen in dieser Agraretappe beinhaltet - wie bereits die AP 2007 - die Förderung der Wertschöpfung und der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums. Im Vordergrund stehen die Vermarktung der Produkte sowie die bessere Koordination von projektbezogene Massnahmen zur Stärkung der Wertschöpfung.

Waldpolitik

Die Waldpolitik spielt im ländlichen Raum ebenfalls eine sehr wichtige Rolle. Ihre Bedeutung ist in der Bundesverfassung (Art. 77 BV) verankert. Danach hat der Bund dafür zu sorgen, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

Die gesamte Waldfläche der Schweiz ist dank einer strikten Walderhaltungspolitik seit langer Zeit gewachsen. Diese Zunahme erfolgte allerdings nicht gleichmässig: Markant war sie im Alpenraum, wo sich der Wald heute in die landwirtschaftlichen Grenzertragsflächen ausbreitet, die nicht mehr gemäht oder beweidet werden. Im Mittelland dagegen steht die Waldfläche nach wie vor unter grossem Druck.

Die Forstbetriebe melden sinkende Rentabilität, weil zwar die Erntekosten steigen, nicht aber der Holzpreis. Die Beschäftigung in der Wald- und Holzwirtschaft ist rückläufig. In der Waldwirtschaft waren 2001 noch rund 7'300 Personen beschäftigt, 12% weniger als 1995. In der Holzwirtschaft, die auch mehrheitlich im ländlichen Raum angesiedelt ist, rund 65'500 Personen. Hier betrug der Rückgang gegenüber 1995 gar 22%.

Die Bundessubventionen für den Wald betragen im Durchschnitt etwa 150 Mio. Franken jährlich. Sie unterliegen wegen Naturereignissen (Orkane, Borkenkäfer) jedoch erheblichen Schwankungen.

Der Bund hat 2003 unter Mitwirkung des gesamten Waldsektors in der Schweiz sowie weiteren betroffenen Kreisen ein Handlungsprogramm für die Jahre 2004-2015 erarbeitet (Waldprogramm Schweiz; WAP-CH). Dieses Programm gilt als Grundlage für die Waldpolitik des Bundes und listet insgesamt 12 Ziele auf, die bis 2015 erreicht werden sollen:

1. Schutzwaldleistung ist sichergestellt
2. Biodiversität bleibt erhalten
3. Waldböden, Bäume und Trinkwasser sind nicht gefährdet
4. Wertschöpfungskette Holz ist stark
5. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft ist verbessert
6. Erhaltung der Waldfläche und Anerkennung der Waldleistung als CO₂-Senke
7. Erhaltung der landschaftlichen Vielfalt bei
8. Förderung der Waldvernetzung und ökologisch aufgewerteten Waldrändern
9. Verhinderung von Waldschäden durch Einschleppen von Organismen mit Schadenpotential
10. Wald/Wild: Wildtiermanagement in überregionalen Wildräumen
11. Förderung von schonenden Freizeit- und Erholungsaktivitäten im Wald
12. Bildungssystem Wald stellt Fach- und Führungskompetenz sicher.

Diese Ziele sollen mit verschiedenen Strategien und Massnahmen erreicht werden. Unter anderem gewinnen sektorübergreifende Partnerschaften immer mehr an Bedeutung. So formuliert das WAP-CH z.B. programmspezifische Partnerschaften wie

- integrales Naturgefahren-Risikomanagement zusammen mit verschiedenen kantonalen Politikbereichen
- Förderung der Wertschöpfung aus dem Wald zusammen mit der Neuen Regionalpolitik
- optimale Erbringung des Trinkwasserschutzes zusammen mit Wasserbehörden
- Vernetzung von Lebensräumen zusammen mit der Agrarpolitik.

Während einzelne Massnahmen des WAP bereits ab 2004 umgesetzt werden können, benötigt es für andere eine Teilrevision des Waldgesetzes von 1991. Dieser Prozess wird aktuell verwaltungsintern vorbereitet; die Vernehmlassung erfolgt im Frühjahr 2005.

Landschaftspolitik

Im Sinne der Naturschutz- und Landschaftspolitik des Bundes umfasst «Landschaft» den gesamten Raum, wie er wahrgenommen und erlebt wird. Landschaft umfasst Lebensräume von Tieren und Pflanzen, aber ebenso das Lebensumfeld der Menschen mit seinen Kulturelementen, seinen alltäglichen, banalen oder urbanen Landschaften, aber auch seiner Vielfalt an überlieferten und besonderen Kulturlandschaften. Die Interaktion dieser Elemente begründet die Landschaft in ihrer Gesamtheit und in ihrer ständigen Entwicklung. Landschaft ist damit mehr als die Summe ihrer natur- und kulturräumlichen Elemente.

Im Zusammenhang mit einer Politik des ländlichen Raumes darf deshalb zusammenfassend von Landschaftspolitik gesprochen werden. Sie verbindet Strategien und Massnahmen für den Arten- und Lebensraumschutz (als Naturschutz im klassischen Sinne) mit jenen zugunsten des Heimat-

und Denkmalschutzes sowie zur Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung der Kulturlandschaften in ihrer Vielfalt. Landschaftspolitik spiegelt die gegenseitige Beeinflussung gesellschaftlichen Lebens und Wirtschaftens im naturräumlichen und soziokulturellen Umfeld und ihrem Abbild im überlieferten Erbe.

Nachdem sich das Parlament für die Aufnahme einer Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes NHG in die Legislaturplanung ausgesprochen hat, welche die Gründung von Natur- und Landschaftspärken ermöglichen und fördern sollte, wird diese Vorlage jetzt verwaltungsintern vorbereitet.

Gleichzeitig hat der Bundesrat aufgrund von Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates den Auftrag erteilt, die Wirksamkeit des Bundesinventares der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) zu verbessern. Dieses Ziel soll insbesondere durch die Präzisierung der Schutzziele, durch Koordination und Integration in die raumwirksamen Sektoralpolitiken, durch Information und Sensibilisierung sowie unter Einbezug der betroffenen Bevölkerung erreicht werden. Auch diese Massnahme kann dazu beitragen, die Potentiale ländlicher Räume zu ermitteln und ihre natürlichen Ressourcen besser in Wert zu setzen.

Raumplanung

Die auf Artikel 75 der Bundesverfassung beruhende Raumplanung ist ein prägendes Element für die Gestaltung und Entwicklung des ländlichen Raumes. Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

Wichtigste Instrumente sind die Richtpläne der Kantone, die darauf abgestützten, grundeigentümergebundenen Nutzungspläne der Gemeinden sowie die Konzepte und Sachpläne des Bundes. Zentral ist die grundlegende Unterscheidung zwischen Bau- und Nichtbaugebieten, welche eine geordnete Besiedlung erlauben sollte. Allerdings konnte sie das Flächenwachstum in der Vergangenheit nur bedingt einschränken, dies nicht zuletzt wegen einer allzu grosszügigen Ausscheidung von Bauzonen.

Mit dem strukturellen Wandel der Landwirtschaft ist die Frage des Bauens ausserhalb der Bauzonen zu einem umstrittenen Dauerthema geworden. Offensichtlich konnten die Probleme auch mit der am 1.9.2000 in Kraft getretenen Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und den darauf basierenden Verordnungsänderungen nicht befriedigend gelöst werden. Den Bedürfnissen der Landwirte und den aus der Landwirtschaft Ausscheidenden nach breiteren und neuen Nutzungen stehen insbesondere die Anliegen nach Eindämmung der Zersiedlung, Schutz der Landschaft sowie Verhinderung der Preistreiberei auf landwirtschaftlichen Grundstücken gegenüber. Nicht zuletzt als Folge mehrerer parlamentarischer Vorstösse wird zurzeit eine vorgezogene kleine Revision des Raumplanungsgesetzes vorbereitet, die das Bauen ausserhalb der Bauzonen zum Thema hat. Die Botschaft hierzu soll noch im Herbst 2005 den Eidg. Räten zugeleitet werden.

Eine umfassendere Revision des RPG, in welche insbesondere auch die Ergebnisse der Diskussion des Raumentwicklungsberichts einfliessen sollen, ist für 2007/8 vorgesehen.

Unter den zahlreichen **weiteren Bundespolitiken**, die für den ländlichen Raum bedeutsam sind, seien insbesondere noch folgende kurz erwähnt:

Verkehrspolitik: Der Verkehr ist eine Schlüsselgrösse für die Entwicklung des ländlichen Raumes; der Modal-Split entscheidend für die nachhaltige Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse. Verschiedene Grossprojekte, welche auch den ländlichen Raum beeinflussen, sind teilweise noch im Planungs- und Projektierungsstadium, teilweise in Ausführung (NEAT, Bahn 2000, Anschluss an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz, Fertigstellung Nationalstrassennetz). Des Weiteren stehen Entscheide über Konzepte und Massnahmen bevor, welche den ländlichen Raum direkt oder indirekt ebenfalls betreffen (Bahnreform II, Sachplan Verkehr, Leitbilder über nachhaltige Mobilität, Freizeitverkehr, Langsamverkehr usw.).

Grundversorgung: Die Sicherstellung der Grundversorgung ist für die Zukunft des ländlichen Raumes, insbesondere der dünn besiedelten und peripher gelegenen Gebiete, von grosser Relevanz. Der Bundesrat hat am 23. Juni 2004 einen Service public Bericht verabschiedet, der sich insbesondere mit der Netzinfrastruktur, also Post, Telekommunikation, elektronische Medien und Verkehr beschäftigt. Der Bericht zeigt auf, dass die Schweiz über eine flächendeckende, sichere und leistungsfähige Grundversorgung mit qualitativ guten Dienstleistungen verfügt. Der Bundesrat legt dar, wie er die Politik für eine qualitativ hochwertige Grundversorgung ausrichten will, um technische und wirtschaftliche Herausforderungen zu meistern.

Energiepolitik: Der ländliche Raum ist als Produzent (Standort von Wasserkraftwerken), Transporteur (Hochspannungsleitungen) sowie Konsument von Energie von der Energiepolitik des Bundes in mancher Weise tangiert. Nach der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) durch die Stimmbürger im September 2002 hat der Bundesrat am 3. Dezember 2004 eine Botschaft zur Revision des Elektrizitätsgesetzes (EleG) sowie zum Gesetz über die Stromversorgung (StromVG) zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Tourismuspolitik: Für zahlreiche Regionen des ländlichen Raumes ist der Tourismus der wichtigste oder zumindest einer der wichtigsten Wirtschaftsfaktoren. Wesentliche Bundesmassnahmen zugunsten des Tourismus (InnoTour, Hotelkredit) werden - zum Teil in modifizierter Form - fortgeführt.

Militär: Der Umstrukturierungs- und Redimensionierungsprozess des Militärs, das in mancher ländlichen Region als wichtiger Arbeitgeber sowie als Wirtschaftsfaktor eine beachtliche Rolle spielte, schreitet weiter voran.

Bildungs- und Technologiepolitik: Bildung und Forschung sind Schlüsselfaktoren der Entwicklung. Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik, aber auch darüber hinaus sind ausreichende Vorkehren zu treffen, dass der ländliche Raum an die Entwicklungen angekoppelt bleibt.

Wohnungspolitik: Gute Wohnbedingungen sind eine wichtige Voraussetzung, dass die Leute im ländlichen Raum bleiben. Mit der Wohnbausanierung in Berggebieten, der Tätigkeit der Schweizerischen Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) sowie der Gewährung der allerdings bis 2008 sistierten Direktdarlehen gemäss Wohnraumförderungsgesetz (WFG) im Eigentumsbereich, der verbreiteten Wohnform im ländlichen Raum, soll diese Voraussetzung erfüllt werden.

Sozialpolitik: Mit der Sozialpolitik werden grosse Mittel umverteilt. Sie ist für die soziale und damit zugleich auch für die regionale Kohäsion in unserem Land bedeutungsvoll. Wesentliche Reformprojekte stehen an.

7 Gliederung des ländlichen Raumes

Einleitende Feststellungen

- Die Schweiz ist ein kleines Land; durch die Zunahme des Pendelns (erleichtert durch den kontinuierlichen Ausbau der Verkehrsverbindungen) ist sie noch «kleiner» geworden.
- Die aktualisierte Agglomerationskarte zeigt, dass das ganze Land mit Agglomerationen und isolierten Städten durchsetzt ist. Grossflächige rurale Gebiete, wie sie andere europäische Länder kennen, sind kaum noch auszumachen.
- Die Vernetzung zwischen Stadt und Land hat weiter zugenommen. Die Grenzen verwischen sich zusehends. Es fällt immer schwerer, die Stadt vom Land klar abzugrenzen.
- Schuler/Perlik/Pasche machen in ihrer Studie aufschlussreiche Aussagen zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Sie kommen zum Schluss, dass die in den 90er Jahren erfolgte Trendwende zugunsten der urbanisierten Gebiete in Anbetracht der anhaltenden Tertiarisierung und Internationalisierung wohl von längerer Dauer sein wird und letztlich insbesondere die Metropolitanräume die Gewinner der Regionalentwicklung sind. Wie dargelegt, sehen sie eine Relativierung des Gegensatzpaars «Urban – Rural» und eine zusätzliche Stadt-Land-übergreifende Begrifflichkeit insbesondere für die Bedürfnisse ruraler Regionen mit Kleinagglomerationen.

Grundsatzfrage zur räumlichen Struktur des Landes

Zwei extreme Optionen sind denkbar:

1. Möglichst viele Funktionen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Bildung, Versorgung usw.) in jeder einzelnen Siedlungseinheit gewährleisten, um die Mobilität klein zu halten, oder
2. Eine maximale Funktionsteilung mit totaler Mobilität anstreben.

Die Realität zeigt eine starke Funktionsteilung und hohe Mobilität, beides mit weiterhin zunehmender Tendenz. Diese Realität, die gesellschaftliche und ökonomische Wurzeln hat, kann wohl nicht grundlegend umgedreht werden. Die Herausforderung besteht vorab darin, die Funktionsteilung und die Mobilität in die Fläche nicht beliebig ausufern zu lassen, sondern sie im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie zu organisieren und nötigenfalls zu begrenzen.

Dafür spricht einerseits, dass in unserem föderalistischen Staatswesen eine gewisse Dezentralisierung und Eigenständigkeit der Teilräume ein konstitutives Element darstellt, andererseits aber auch das - gewissermassen als Gegenpol zum Mobilitätsbedürfnis stehende - Bedürfnis nach überblickbaren Räumen mit Charakter und Identität (wie es sich etwa in der teilweise irrationalen Abwehr von Poststellenschliessungen zeigt). Schliesslich gibt es auch ökonomische Grenzen der Funktionsteilung (Erreichen wirtschaftlich optimaler Grössen) und des Verkehrs (allerdings wegen mangelnder Kostenwahrheit nicht immer klar erkennbar) sowie Grenzen in Bezug auf die Umweltbelastungen. Und letztlich ist auch auf die finanziellen Grenzen hinzuweisen. Nicht alles, was wünschbar ist, ist auch finanzierbar.

Daraus lässt sich für die Entwicklung von Strategien folgender Rahmen ableiten: Einerseits ist von allzu kleinräumigem Denken wegzukommen. Die heutige Verkehrsinfrastruktur und die Mobilitätsangebote erlauben es, den Alltag (Wohnen, Arbeiten, Ausbildung, Freizeit) grossräumiger zu organisieren. Dies bedeutet andererseits aber nicht, dass die täglichen Verkehrsradien unbegrenzt

sein sollen. Die mit der Raumordnungspolitik angestrebte Erhaltung eines polyzentrischen Netzes von Städten und Agglomerationen erlaubt es einem grossen Anteil der Bewohner des ländlichen Raumes, viele städtische Funktionen und Dienstleistungen in einem vernünftigen Radius erreichen zu können.

Die durchschnittliche Pendelzeit von der Wohnung zum Arbeitsplatz liegt heute bei rund 20 Minuten, die mittlere Wegstrecke bei 10 km. Nicht alle Leute pendeln also sehr weit. Ohne die Mobilität grundsätzlich verhindern zu wollen, ist – soweit sinnvoll – an einer gewissen Dezentralisierung auch der Arbeitsplätze sowie weiterer Funktionen festzuhalten. Parallel dazu ist anzustreben, die faktisch bestehende Mobilität in raumordnungspolitisch erwünschte Bahnen zu lenken. Die Optimierung des öffentlichen Verkehrs kann einen namhaften Beitrag leisten.

Eine problem- und potenzialorientierte Gliederung des ländlichen Raumes

Der ländliche Raum ist wie ausgeführt sehr vielfältig und kann nach verschiedensten Kriterien gegliedert werden, je nach interessierender Thematik. Für räumliche und sozio-ökonomische Fragestellungen wird häufig nach geographischen und/oder wirtschaftsstrukturellen Kriterien differenziert. Es bestehen verschiedene, zum Teil recht detailliert gliedernde Gemeinde- und Regionstypologien. In Berücksichtigung der laufenden grundlegenden strukturellen Veränderungen zeigt sich jedoch, dass diese Gliederungen entweder zu stark aufsplitten oder aber der Heterogenität ungenügend bzw. kaum zweckmässig Rechnung tragen und letztlich nur wenige Ansätze für geeignete differenzierende Strategien hergeben.

Es wird deshalb eine kombinierte problem- und potenzialorientierte Raumtypologie vorgeschlagen. Dabei wird in erster Linie auf die Erreichbarkeit der nächsten Agglomeration oder Einzelstadt abgestellt, ferner auf wirtschaftliche Potenziale (dies betrifft namentlich den Tourismus) sowie auf die Einwohnerzahlen (ländliche Zentren; Gemeinden mit fraglicher kritischer Masse).

Die vorgeschlagene problem- und potenzialorientierte Raumtypologie unterscheidet zwischen folgenden Raumtypen (*Karte 9: Ländlicher Raum: Raumtypen aufgrund verschiedener Potenziale*):

- Periurbaner ländlicher Raum (mit kurzen Fahrzeiten vom Schwerpunkt der Gemeinde zum nächsten Agglomerations-/Städtezentrum, in der Regel max. 20 Min. im motorisierten Individualverkehr/MIV), mit den Untertypen:
 - gute Erreichbarkeit auch im öffentlichen Verkehr/öV (max. 20 Min. Fahrzeit)
 - mässige öV-Erreichbarkeit (über 20 Min. Fahrzeit)
 - mässige MIV- und mässige öV-Erreichbarkeit.
- Alpine Tourismuszentren (im Berggebiet gelegen, mit mindestens 100'000 Hotel-Lognächten pro Jahr).
- Peripherer ländlicher Raum, mit:
 - peripheren ländlichen Zentren und Kleinzentren
 - weiteren peripheren sowie bevölkerungsarmen Gemeinden.

Für die Erarbeitung von Politikvorschlägen ist es durchaus möglich, diese Typologie durch eine Gliederung auf einer zweiten Ebene zu ergänzen (z.B. aufgrund der Sektoral- oder Branchenstruktur)

Der periurbane ländliche Raum

Der periurbane ländliche Raum liegt unweit von Agglomerationen bzw. Einzelstädten, hauptsächlich im Mittelland. Er weist eine hohe Gunst als Wohn- und teilweise Arbeitsort auf, zumeist auch eine vorzügliche Eignung für die Landwirtschaft. Zumindest im motorisierten Individualverkehr ist das urbane Zentrum mit seinen Arbeitsplätzen, seiner Infrastruktur und seinen Dienstleistungen rasch erreichbar, in der Regel in max. 20 Minuten. Um der unterschiedlichen Grösse, Bedeutung und Sogwirkung der Zentren Rechnung zu tragen, wurde bei den 9 grössten Agglomerationen nicht der Weg ins Zentrum gerechnet, sondern in den nächstgelegenen Siedlungsschwerpunkt der Kerngemeinde. Zum Teil ist auch die öV-Anbindung des periurbanen ländlichen Raumes sehr gut; dies nicht selten zu mehreren Städten. Der periurbane ländliche Raum wird abgerundet durch einige kleine Gebiete im Mittelland, welche die Erreichbarkeitskriterien nicht ganz erfüllen (mässige MIV- und öV-Erreichbarkeit).

Gemeinden im periurbanen ländlichen Raum mit 5'000 bis 10'000 Einwohnern und mindestens 15 Minuten MIV-Distanz zur nächsten Agglomeration oder Einzelstadt sowie die Kantonshauptorte Sarnen und Appenzell werden in dieser Typologie als periurbane ländliche Zentren bezeichnet, da sie gewisse zentralörtliche Funktionen ausüben und zum Teil auch in den peripheren ländlichen Raum ausstrahlen.

Der periurbane ländliche Raum umfasst insgesamt 1508 Gemeinden mit 1,597 Mio. Einwohner/innen und rund 526'000 Arbeitsplätzen (ohne Primärsektor). Für rund 558'000 Einwohner wird die Erreichbarkeit des nächsten urbanen Zentrum sowohl mit MIV wie mit öV als gut bis sehr gut beurteilt. Für weitere 798'000 Einwohner kann die MIV-Erreichbarkeit als gut bis sehr gut und die öV-Erreichbarkeit als mässig eingestuft werden.

Die Gefahr eines Entwicklungsstillstandes droht im periurbanen ländlichen Raum in absehbarer Zeit kaum (allenfalls wäre - in Anlehnung an SCHULER M./ PERLIK M./ PASCHE N. - noch zu unterscheiden, wie weit die Ausrichtung auf Metropolitanräume oder auf andere Agglomerationen/Städte hin erfolgt). Die Herausforderungen ergeben sich in erster Linie aus dem Trend zu weiterer Siedlungsausdehnung hin zu gesichtslosen, schlecht strukturierten Siedlungen und eigentlichen Siedlungsbändern, der Gefahr einseitiger Funktionalitäten, der Bewältigung des zunehmenden Verkehrs, der Verdrängung der Landwirtschaft sowie der Verarmung der Landschaft.

Alpine Tourismuszentren

Die alpinen Tourismuszentren sind gekennzeichnet durch hohe Logiernächtezahlen (mindestens 100'000 Hotel-Logiernächte pro Jahr) sowie eine gute bis sehr gute Dienstleistungs- und Infrastrukturausstattung. Mit ihrer in der Vergangenheit gezeigten hohen Stabilität von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sind sie im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung. Im sonst eher dünn besiedelten alpinen Raum nehmen sie mehr oder weniger grosse Zentrumsfunktionen wahr. (Es wurde darauf verzichtet, bei der Abgrenzung auch auf die Parahotellerie-Logiernächte abzustellen. Die meisten Orte mit grossen Parahotellerie-Logiernächtezahlen werden mit obigem Kriterium erfasst; die übrigen haben eine etwas andere Charakteristik und zumeist weniger Zentrumsfunktion. Sie lassen sich nicht ohne weiteres einem Raumtyp zuordnen. Bei Bedarf sind die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, auf einer zweiten Typenebene anzugehen, ähnlich wie beispielsweise die Fragen der stark industrialisierten Räume).

Zu den alpinen Tourismuszentren werden insgesamt 30 Gemeinden mit rund 95'000. Einwohnern und rund 55'000 Arbeitsplätzen (ohne Primärsektor) gezählt. Stark touristische Agglomerationen und Städte im Berggebiet (oder Teile davon) wie St. Moritz, Davos und Montana sind, obwohl statistisch nicht im ländlichen Raum gelegen, dabei eingeschlossen.

Die Herausforderungen liegen vorab im Erhalten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, dem damit verbundenen Spagat zwischen dem Up-to-date-Halten der Infrastruktur und der Bewahrung der verbleibenden Naturräume, Nutzungskonflikten verschiedener Art (u. a. auch zwischen verschiedenen Kundensegmenten) sowie der bedürfnis- und umweltgerechten Lösung der Verkehrsprobleme.

Der periphere ländliche Raum

Der periphere ländliche Raum liegt ausserhalb der MIV-Erreichbarkeiten des periurbanen ländlichen Raumes und ausserhalb des Mittellandes. Er setzt sich zusammen aus peripheren Zentren (5'000 – 10'000 Einwohner), peripheren Kleinzentren (2'000 – 5'000 Einwohner), peripheren Gemeinden mit 500 bis 2'000 Einwohnern sowie bevölkerungsarmen peripheren Gemeinden (unter 2'000 Einwohner). Der periphere ländliche Raum umfasst insgesamt 387 Gemeinden mit rund 278'000 Einwohnern und 99'000 Arbeitsplätzen (ohne Primärsektor).

Die peripheren ländlichen Zentren (und zum Teil auch die Kleinzentren) haben wichtige regionale Funktionen. Mit einem mehr oder weniger breiten Spektrum von Arbeitsplätzen im zweiten und dritten Sektor sowie zentralörtlichen Funktionen (Schulen, Gesundheitswesen, soziale und kulturelle Einrichtungen usw.) sind sie für kleinere agglomerationsferne Gemeinden von grosser Bedeutung.

Als wichtige Herausforderungen sind zu nennen: Die Erhaltung und optimale Organisation der regionalen Infrastrukturen (Service public Funktion) in Anbetracht der Spar- und Rationalisierungsbestrebungen (inkl. zweckmässige Funktionsteilung mit übergeordneten Zentren), die Bewahrung eines Angebots von interessanten, qualifizierten Arbeitsplätzen sowie eine gute Verkehrsvernetzung nach innen und aussen.

Die weiteren peripheren Gemeinden, fern der Agglomerationen und mit geringem Bevölkerungspotential, verfügen oft nur über Arbeitsplätze mit bescheidener Wertschöpfung. Insbesondere bei Gemeinden mit weniger als 500 Einwohner/innen und bereits lang anhaltendem Bevölkerungsrückgang stellt sich die Frage der Überlebensfähigkeit.

Das Halten einer Mindestbevölkerung vorab in den Siedlungskernen sowie von gewissen Beschäftigungsmöglichkeiten, das Bewahren einer minimalen Grundversorgung (inkl. öV-Erschliessung), das Erhalten der Funktionsfähigkeit der Gemeinwesen, aber auch Vergandung, Waldzunahme und Verlust an Kulturland sind hier die zentralen Herausforderungen.

8 Ziele, Strategien, Massnahmen

In Anlehnung an gängige Gliederungen wird in diesem Bericht zwischen Zielen, Strategien sowie Massnahmenfeldern unterschieden.

Nachstehend werden für den ländlichen Raum als Ganzes sowie für die drei verschiedenen Raumtypen relevante Ziele, Strategien und erste Ansätze zu Massnahmenfeldern vorgeschlagen. In einer späteren Phase werden insbesondere die Massnahmen weiter zu spezifizieren sein. Dabei gilt es aufzuzeigen, welche Akteure (Bund, Kantone, Gemeinden, Organisationen, Private) was machen oder machen sollten.

a) Ziele, Strategien und Massnahmen für den ländlichen Raum als Ganzes

Oberziel

Nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes: Ökologische, ökonomische und soziale Ressourcen des ländlichen Raumes langfristig erhalten und haushälterisch nutzen.

Ziele

- Sicherung als attraktiver Lebens- und Wirtschaftsraum.
- Optimale Vernetzung mit den Agglomerationen.
- Bewahrung der landschaftlichen Vielfalt mit ihren spezifischen kulturellen Eigenarten.

Strategien

- Dezentrale Besiedlung mit Konzentration auf verschiedenen Stufen akzentuiert fortführen (mit einer gewissen Zentrenhierarchie: ländliche Zentren, evtl. Klein-/Subzentren, Dörfer).
- Denken und Handeln in gemeinde- und kantonsübergreifenden funktionalen Räumen fördern.
- Vielfältige Funktionen gewährleisten und fördern, räumlich soweit möglich und sinnvoll überlagernd (Multifunktionalitäten).
- Infrastrukturen optimieren und wirtschaftlich ausrichten.
- Ländlichen Raum nachfrageorientiert und angebotsgerecht an die Zentren anschliessen.
- Regionale Wertschöpfungsketten entwickeln und stärken (Holzverarbeitung, AOC-Produkte, usw.).

Massnahmenfelder

- ➔ Informieren/Sensibilisieren: Nachhaltige Entwicklung und Vernetzung (intersektoriell, vertikal, Stadt-Land) als Denk- und Handlungsmaximen für die politischen Akteure auf allen Ebenen verbreiten.
- ➔ Zusammenarbeit statt Konkurrenzdenken zwischen ländlichem Raum und Agglomerationen sowie innerhalb der ländlichen Regionen fördern.
- ➔ Entwicklung von Planungsinstrumenten für überörtliche Planungen.
- ➔ Erarbeiten von regionalen Landschaftsqualitätszielen als Planungs- und Entscheidungsgrundlage.
- ➔ Siedlungen nach innen entwickeln, weitgehend überbautes Gebiet besser nutzen, Lücken füllen, Flächen sparsam beanspruchen; dem besonderen Charakter der Streusiedlungsgebiete Rechnung tragen.
- ➔ Abstimmung Siedlung/Verkehr mit Optimierung der öV-Anbindung.

- ➔ Gezielte Verbesserung der Schnittstellen öV/MIV.
- ➔ Ausrichtung der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik auf die Ziele und Strategien.
- ➔ Nutzung von Synergien für die Sicherstellung ausreichender Flächen für die Fließgewässer.
- ➔ Ausrichtung aller Sachpläne auf die Ziele und Strategien sowie konsequente Umsetzung
- ➔ Optimierung und gegenseitige Abstimmung der Sektoralpolitiken.
- ➔ Förderung innovativer Projekte, namentlich endogener Potentiale (amenities), in den Bereichen Regionalpolitik, Agrarpolitik, Waldpolitik, Freizeit und Tourismus usw., u. a. durch sektorübergreifende Zusammenarbeit).
- ➔ Prüfung eines gemeinsamen Förderpools zur Unterstützung von Projekten für einen ganzheitlichen Ansatz der regionalen Entwicklung.
- ➔ Förderung der Weiterbildung; insb. gezielte Unterstützung bei der Nutzung regionsspezifischer Ressourcen sowie der Anwendung neuer Technologien (z.B. Informatik, Telekommunikation).
- ➔ Verbesserung der Inwertsetzung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Land- und Forstwirtschaft (Biodiversität, natürliche Lebensgrundlagen, Kulturlandschaften, Naturgefahren usw.).
- ➔ Fokussierung der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsmassnahmen auf die spezifischen Bedürfnisse der Räume.
- ➔ Gezielte Weiterführung des Schutzes vor Naturgefahren.

b) Ziele, Strategien und Massnahmen für den periurbanen ländlichen Raum
(ländlicher Raum mit kurzen Fahrzeiten zum nächsten Agglomerations-/Städtezentrum)

Ziele

- Erhalten von klar begrenzten, kompakten Siedlungen (Dörfern mit eigener Identität) mit hoher Wohn- und Lebensqualität sowie mit guten, regional koordinierten Versorgungseinrichtungen (Schulen, täglicher Bedarf, soziale und kulturelle Einrichtungen) und öV-Erschliessung.
- Vermeiden eines durchgehenden Siedlungsbandes zwischen den Zentren und Bewahrung von vielfältig genutzten Landschaften, die schwerpunktmässig der landwirtschaftlichen Produktion sowie der Naherholung dienen und die Biodiversität begünstigen.
- Regional abgestimmte Förderung standortgerechter Arbeitsstätten (Gewerbe, Dienstleistungen, Landwirtschaft, bei geeigneten Voraussetzungen auch Industrie).

Strategien

- Bodennutzung überörtlich und überkantonal koordinieren.
- Miteinbezug bei den Agglomerationsprogrammen und Modellvorhaben der nächsten Zentren (oder zumindest Abstimmung mit diesen).
- Optimierung der Anbindung mit öffentlichem Verkehr an die nächste Agglomeration und damit ans Städtennetz; Modalsplit im Pendlerverkehr zu den Zentren und im Verkehr innerhalb des ländlichen Raumes zugunsten des öffentlichen Verkehrs verändern.
- Erschliessung von Wohn- und Arbeitsstandorten an verkehrstechnisch günstigen Lagen sowie Auszonung ungünstiger Standorte.
- Stärkung vorhandener Wirtschaftsstandorte; Entwicklung von Clustern; Kooperation der regionalen Ausbildungs- und Forschungsstätten mit der Wirtschaft.
- Sicherung und Aufwertung siedlungsnaher Freiräume und unbebauter Landschaften.
- Schutz der Agrarlandes und der Waldfläche.

Massnahmenfelder

- ➔ Kant. Richtplanung/Nutzungsplanung: Definieren von Entwicklungs- und Entlastungsgebieten, Siedlungsbegrenzung, Siedlungsrandaufwertung, Landschaftsentwicklung, Aufwertung des Kulturlandes, Sicherstellung der Walderhaltung; bei Bedarf auch kantonsübergreifende Abstimmung.
- ➔ Sicherung ausreichender und zusammenhängender landwirtschaftlicher Flächen mit Hilfe der raumplanerischen Instrumente.
- ➔ Positivplanung des Landschaftsraumes ausserhalb der Siedlungen für Freizeit, Land- und Forstwirtschaft sowie zur Aufwertung und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen aus einer regionalen Optik.
- ➔ Entwicklung von regionalen Entwicklungsleitbildern und überörtlichen Nutzungsplanungen mit Nutzen-Lastenausgleich unter den Gemeinden.
- ➔ Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsplanung.
- ➔ Überkommunale Planung von Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsgebieten sowie von Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen und darauf abgestimmte aktive Standortpolitik.
- ➔ Klare Durchsetzung der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, jedoch flexible Handhabung der Umnutzung der Bausubstanz, beispielsweise von leer stehenden Ökonomiegebäuden.
- ➔ keine neuen grossen Einkaufszentren.
- ➔ konsequente Überwälzung aller Erschliessungskosten.
- ➔ ÖV-Anschlusspflicht für Grossüberbauungen.
- ➔ Nutzung der Nähe der Landwirtschaft zum Konsumenten (Direktverkäufe, Marktstände, Brunch auf dem Bauernhof, Streichelzoo usw.).

c) **Ziele, Strategien und Massnahmen für alpine Tourismuszentren**

(im Berggebiet gelegene Tourismuszentren, gekennzeichnet durch eine hohe Anzahl Hotel-Logiernächte)

Ziele

- Konzentrierte Weiterentwicklung qualitativ hoch stehender Tourismusorte mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit und vorzüglicher Umweltqualität.
- Vernetzung mit den umliegenden kleineren touristischen Orten und Ausbau als regionale Zentren.
- Bewahrung der landschaftlichen und kulturellen gebietsspezifischen Werte.

Strategien

- Klare Marktpositionierung, mit Inwertsetzung der gebietsspezifischen Vorteile, koordinierter Entwicklung der erforderlichen Angebote und entsprechender Marktbearbeitung.
- Gemeinsame Vermarktung mit den umliegenden kleineren touristischen Orten.
- Hohe touristische Belegung im Sommer- und Winterhalbjahr.
- Diversifikation der Wirtschaftsstruktur und der Arbeitsplätze (hochwertige Dienstleistungen).
- Verbesserung der Wertschöpfung durch Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Tourismus.
- Sicherung und Schaffung von Erwerbskombinationen zur Sicherstellung der Landschaftserhaltung und des Schutzes vor Naturgefahren durch die Land- und Forstwirtschaft.

- Attraktive Verkehrszubringer (öV) aus dem Tal; beruhigter (evtl. autofreier) Verkehr im Ort.
- Sicherung und Ausbau der Zentrumsfunktionen (Schulen, Gesundheitswesen, Sozialdienste usw.).

Massnahmenfelder

- ➔ Regionale Tourismuskonzepte, institutionalisierte regionale Zusammenarbeit, Förderung von überkommunalen Spezialisierungen im Tourismus (Gesundheit, Wellness, Familie, Adventure usw.).
- ➔ ISO-Zertifizierung der Tourismusorte (mit hohen Umwelt- und Landschaftsstandards).
- ➔ Ausscheiden von touristischen Intensivgebieten sowie von Schutzgebieten, Einfügen der touristischen Infrastrukturen in die Landschaft, Erschliessungen von bisher wenig erschlossenen Landschaftskammern nur unter klaren Voraussetzungen und mit Auflagen zulassen.
- ➔ Entwicklung/Erhaltung hochwertiger Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen, ausgerichtet auf die Bedürfnisse der Gäste sowie der weiteren Region (auch Finanzdienstleistungen, Ausbildungsplätze, kulturelle Einrichtungen).
- ➔ Bessere Umsteigeverhältnisse Bahnen des allg. Verkehrs/Seilbahnen.
- ➔ Förderung des Langsamverkehrs.
- ➔ Förderung diversifizierter touristischer Angebote (z.B. Agrotourismus).
- ➔ Förderung des Absatzes einheimischer Produkte (Labels, lokale Märkte usw.).
- ➔ Gezielte Abgeltung für erbrachte Leistungen seitens Forst- und Landwirtschaft.
- ➔ Sicherstellen der Landschaftserhaltung durch Freihalten von einwachsenden Waldflächen.
- ➔ Sicherstellung der Bedürfnisse der ortsansässigen Bevölkerung (z.B. Erstwohnungsanteil).

d) Ziele, Strategien und Massnahmen für den peripheren ländlichen Raum

(ländlicher Raum mit längeren Fahrzeiten zum nächsten Agglomerations-/Städtezentrum, bestehend aus peripheren ländlichen Zentren, Kleinzentren und bevölkerungsarmen Gemeinden).

Ziele

- Sicherung der Funktionsfähigkeit der peripheren ländlichen Zentren und Kleinzentren; Erhalt eines vielfältigen Infrastruktur-, Dienstleistungs-, Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebot für die umliegende Region; Stärkung als Bindeglied zwischen dem dünn besiedelten peripheren ländlichen Raum und den Agglomerationen.
- Halten der Bevölkerung und von lokalen Beschäftigungsmöglichkeiten in den peripheren Gemeinden, zumindest in den Kernsiedlungen.
- Bewahrung intakter traditioneller Kulturlandschaften, die dank ihrer nachhaltigen Nutzung (sanfter Tourismus, Land- und Forstwirtschaft) eine Existenz für die ansässige Bevölkerung bietet.

Strategien

- Bewahrung des ländlich-urbanen Ortsbildes («Marktplatz») in den Zentren.
- Erhaltung, Optimierung, Umstrukturierung und Regionalisierung der vorhandenen Infrastruktur; Abstimmung mit den übergeordneten und benachbarten Anlagen und Einrichtungen.
- Erschliessung von Wohn- und Arbeitsstandorten an verkehrstechnisch günstigen Lagen.

- Attraktive öV-Anschlüsse von den ländlichen Zentren zu den nächsten Agglomerationen; gute Erreichbarkeit mit öV aus dem Umland.
- Nutzung und Sicherung der Kulturlandschaft.
- Erhaltung einer minimalen Grundausstattung/Grundversorgung in den Dörfern (Grundschule, Tagesbedarf, Postdienstleistungen).
- Geordneter Rückbau oder geordnete Umnutzung bei Aufgabe der bisherigen Nutzung.

Massnahmenfelder

- ➔ Kantonale Anerkennung des Status von ländlichen Zentren/Kleinzentren.
- ➔ Regionale Entwicklungsleitbilder mit Nutzen-Lastenausgleich.
- ➔ enge regionale Zusammenarbeit, Anreize für Gemeindefusionen schaffen.
- ➔ Aufbau von Partnerschaften mit Städten/Agglomerationsgemeinden.
- ➔ Schaffung eines Zentren-/Kleinzentrennetzwerks.
- ➔ aktive Standortpolitik in den ländlichen Zentren.
- ➔ 30' Minutentakt von den ländlichen Zentren zu den Agglomerationen sowie Spätverbindungen am Wochenende (keine Forcierung des Wegpendelns).
- ➔ Innerhalb der Regionen: ÖV zu Arbeitszeiten; darüber hinaus Taxi/Car pooling.
- ➔ Schaffung von Labelregionen wie Natur- und Landschaftsparks.
- ➔ Förderung des sanften Tourismus.
- ➔ Gemeinschaftseinrichtungen der Grundversorgung/ Multifunktionsläden in den Dörfern.
- ➔ Landwirtschaft: Regionalprojekte, Verarbeitung lokaler Produkte, Diversifizierung und Zusammenarbeit mit Handwerksbetrieben und Gasthäusern, Unterhaltsequipen für die einfache Infrastruktur (Periodische Wiederinstandstellung).
- ➔ Unterstützung von innovativen Projekten z.B. für Holzabsatz.
- ➔ Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Waldes (Schutz vor Naturgefahren, Biodiversität) durch die Öffentlichkeit.
- ➔ Förderung von Erwerbskombinationen.

9 Verhältnis zu den Kantonen, Regionen, Gemeinden, weiteren Akteuren

Eine Politik des ländlichen Raumes, die zum Tragen kommen soll, kann nicht von Bundesstellen alleine erarbeitet werden. Zwar kann das Bundesnetzwerk wichtige Impulse zur Stärkung der sektorübergreifenden Politik geben und als Schnittstelle für die Koordination der verschiedenen Politiken dienen. Es soll daher ausgebaut und weiterentwickelt werden. In unserem föderalistischen Staatswesen sind jedoch zahlreiche andere Akteure in die Politik involviert, die es bei der Entwicklung neuer Strategien und Massnahmen unbedingt zu beteiligen gilt.

Zu erwähnen sind zunächst die Kantone. Sie haben in den meisten Bereichen die Aufgabe, die Politik des Bundes zu vollziehen und mit zu tragen. Das gelingt nur in befriedigender Weise, wenn sie von den Strategien und Massnahmen überzeugt sind. Eine Voraussetzung dazu ist, dass sie ihre Erfahrung und ihre Nähe zu den zu lösenden Problemen einbringen und somit zur optimalen Konzipierung der Politik beitragen können.

Zum zweiten verfügen die Kantone in vielen Bereichen über weit reichende eigene Kompetenzen; entsprechend haben sie ihre eigenen Politiken entwickelt. Die Aufgabenteilung zwischen Bund

und Kantone wird im Zuge des NFA bekanntlich neu geregelt und vor allem entflochten. Weiter sind neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen vorgesehen, aber auch neue Instrumente zur interkantonalen Zusammenarbeit. Einer guten Abstimmung zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Politiken scheint gerade im ländlichen Raum in Anbetracht der gewachsenen Beziehungsdichte wichtiger denn je zu sein.

Von der Politik des Bundes und der Kantone im ländlichen Raum betroffen, im positiven wie im negativen Sinne, sind die Gemeinden als kleinste politische Einheiten im Bundesstaat, die Regionen als Träger von überkommunalen praktische Aktionen sowie natürlich die Bürger/innen und die Wirtschaftssubjekte im ländlichen Raum. Sie kennen die aktuellen Probleme und spezifischen Herausforderungen am besten, haben ihre Ansprüche, aber auch eigene Ideen, Entwicklungsvorstellungen und Projekte.

Um eine erfolgreiche Politik des ländlichen Raumes entwickeln und umsetzen zu können, ist die Stimme der Mitbeteiligten und der Betroffenen entscheidend. Sie und ihre Organisationen sind schon frühzeitig und in geeigneten Formen in die weiteren Arbeiten einzubeziehen.

Mit dem Postulat Stadler vom 20. März 2003 wurde der Bundesrat ersucht, zusammen mit den Kantonen und den Gemeinden die Einsetzung einer der Agglomerationskonferenz ähnlichen Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete ins Auge zu fassen. Der Bundesrat erklärte sich bereit, das Postulat entgegenzunehmen und die Anliegen im Rahmen der Neuorientierung der Regionalpolitik zu berücksichtigen. Der Ständerat stimmte am 18. Juni 2003 dem Postulat zu.

In einem Workshop mit Vertretern verschiedener Bundesämter sowie Repräsentanten der interessierten Organisationen (KdK, VDK, SGV, SAB) wurden verschiedene Varianten der tripartiten Zusammenarbeit geprüft und die Ergebnisse in einem Bericht zusammengestellt.

Gestützt auf diese Arbeit sind im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur Neuen Regionalpolitik drei Modelle tripartiter Zusammenarbeit zur Diskussion gestellt worden. Als langfristig zweckmässig und realisierbar schlägt der Bundesrat vor, die Bildung einer «Grossen tripartiten Konferenz» anzustreben, in welche die Tripartite Agglomerationskonferenz TAK integriert würde und welche alle relevanten Querschnittsbereiche und Sektoralpolitiken einzuschliessen hätte. Kurz- bis mittelfristig stehen zwei Varianten zur Diskussion. Variante 1: Tripartite Konferenz für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Berggebiete (TKLB) als Parallelorganisation zur TAK; Variante 2: Ad hoc Konferenzen mit politischen Vertretern bei Bedarf sowie begleitend dazu eine ständige tripartite Fachgruppe.

Die Einführung einer institutionalisierten Lösung für die «Vertikale», schliesst natürlich nicht aus, dass informellen Kontakte mit den Partnern auf Kantons-, Regions- und Gemeindeebene gepflegt und ausgebaut werden.

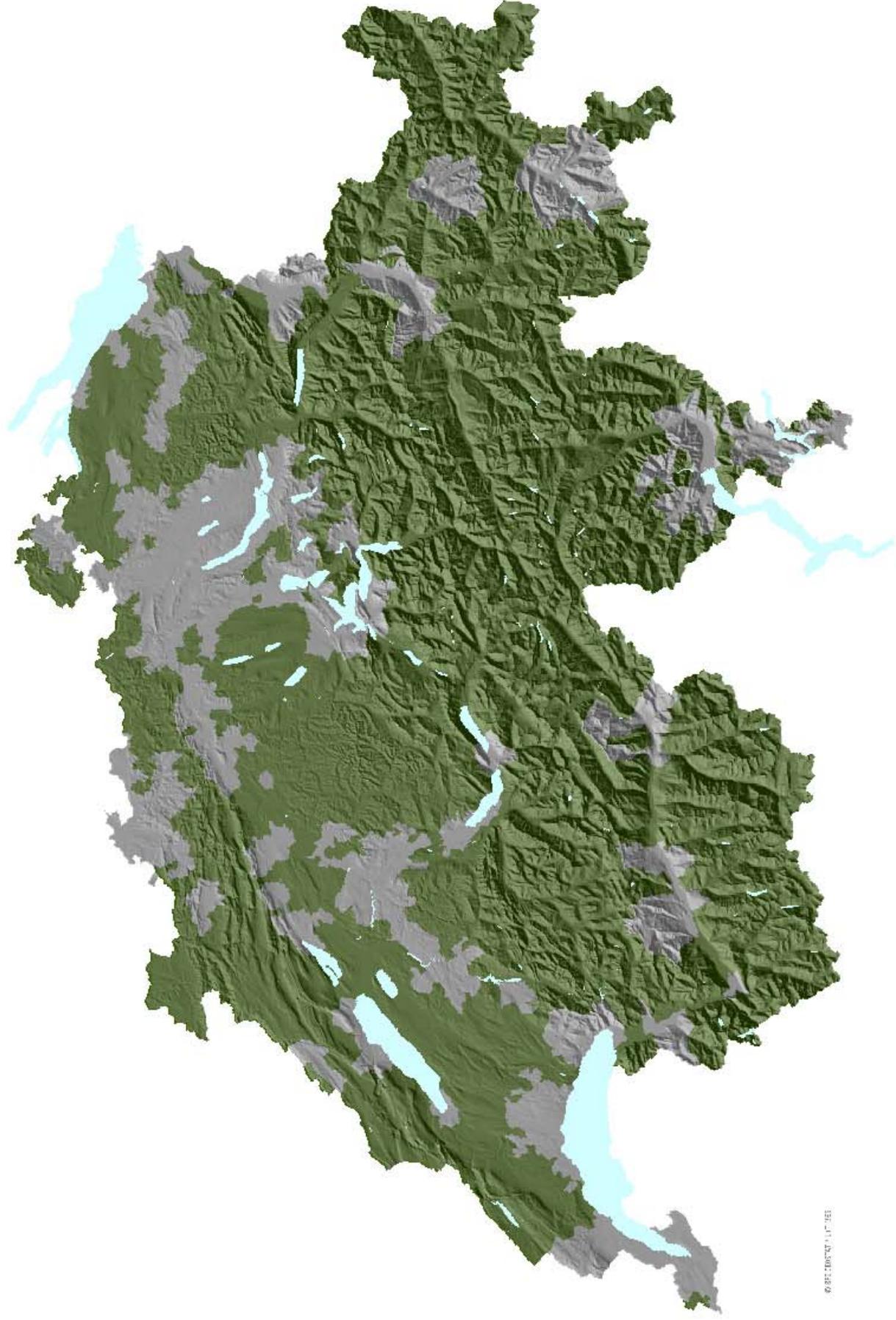
10 Vorschläge zur Umsetzung

- ➔ Massnahmen im legislatorischen Bereich, namentlich Neue Regionalpolitik, Revision des Waldgesetzes, Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP2011), Revision des Raumplanungsgesetzes, Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes usw.
- ➔ Massnahmen im Vollzug, z.B. Koordinierter Einsatz öffentlicher Mittel unter Berücksichtigung des NFA und unter Beachtung der laufenden Sparprogramme (EP 03, EP 04).
- ➔ Institutionelle Vorkehren horizontal und vertikal, insb. Weiterentwicklung des Netzwerks Ländlicher Raum, Bildung einer ständigen tripartiten Fachgruppe für den ländlichen Raum und von politischen ad-hoc Konferenzen; längerfristig Bildung einer «Grossen tripartiten Konferenz» (unter Integration der TAK); Ansätze für Koordinationsmechanismen und zur Projektgenerierung in den Regionen.
- ➔ Schaffung und Nutzung geeigneter Plattformen für Ideen, Erfahrungsaustausch, sektorübergreifende Lösungen.
- ➔ Forschung: Entwicklung eines Forschungsschwerpunktes «Ländlicher Raum»; Nutzung der Möglichkeiten im Rahmen der Ressortforschung (Forschungskonzepte) sowie von Nationalen Forschungsprogrammen.
- ➔ Innovation: Förderung von Modell- und Pilotvorhaben.

Anhang: Karten und Grafiken

- Karte 1 Der ländliche Raum (2000)
- Grafik 1 Stadt-Land-Entwicklung 1973-2002 (ESPOP)
- Karte 2 Ländlicher Raum: Bevölkerungsentwicklung 1970 bis 2000
- Grafik 2 Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz und räumliche Wirkung
- Karte 3 Ländlicher Raum: Wohnbevölkerung
- Karte 4 Ländlicher Raum: Natur und Landschaft
- Karte 5 Ländlicher Raum: Land- und forstwirtschaftliche Nutzung
- Karte 6 Ländlicher Raum: Erreichbarkeiten mit dem MIV
- Karte 7 Ländlicher Raum: Erreichbarkeiten mit dem ÖV
- Karte 8 Typologie der MS Regionen in 14 Klassen (2000)
- Karte 9 Ländlicher Raum: Raumtypen

K1 Der ländliche Raum (2000)

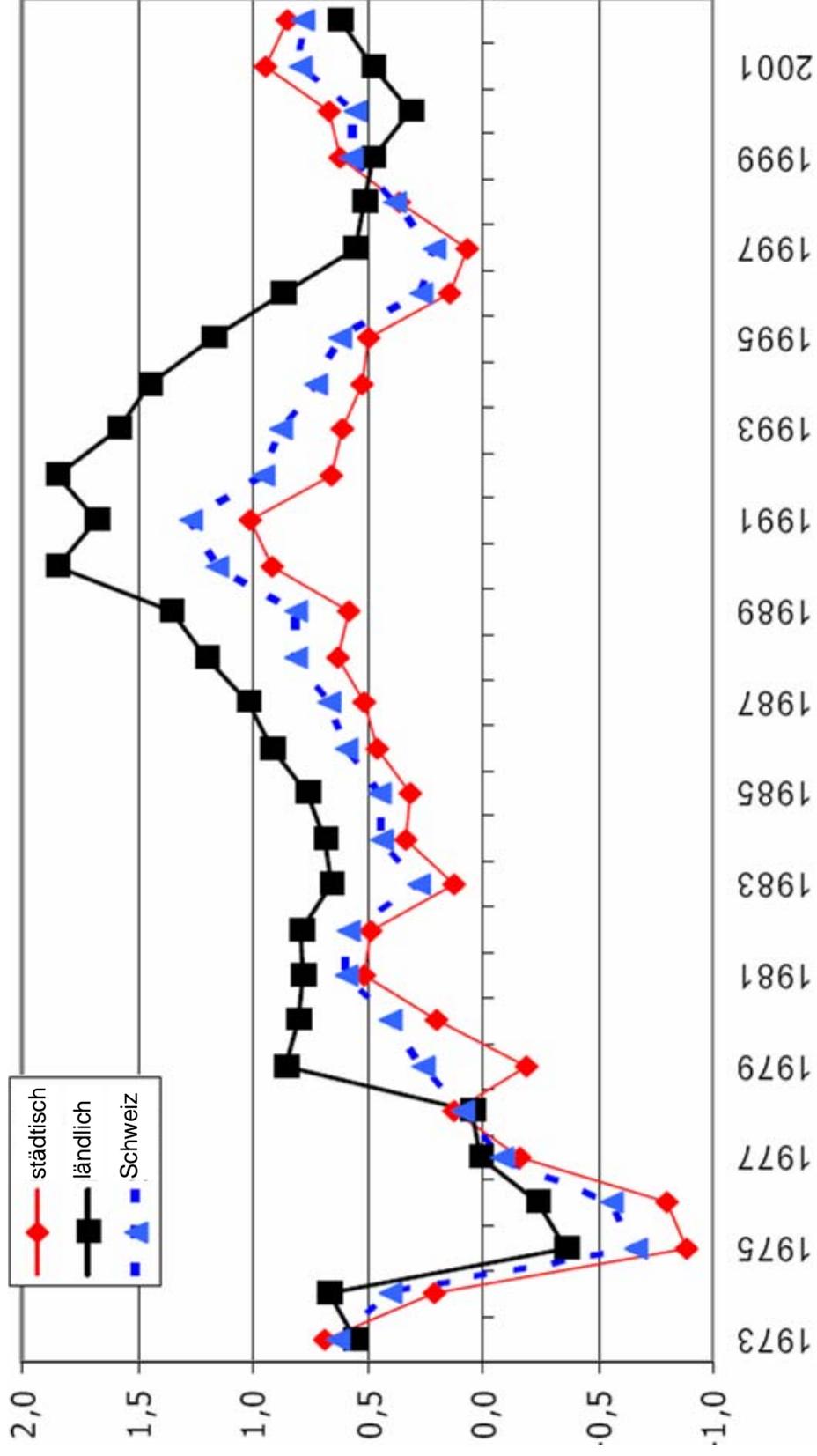


© BERNARDINI & LUTHER

Datengrundlage: Volkszählung 2000, 29.6.04

Grafik 1: Stadt-Land-Entwicklung 1973-2002 (ESPOP)

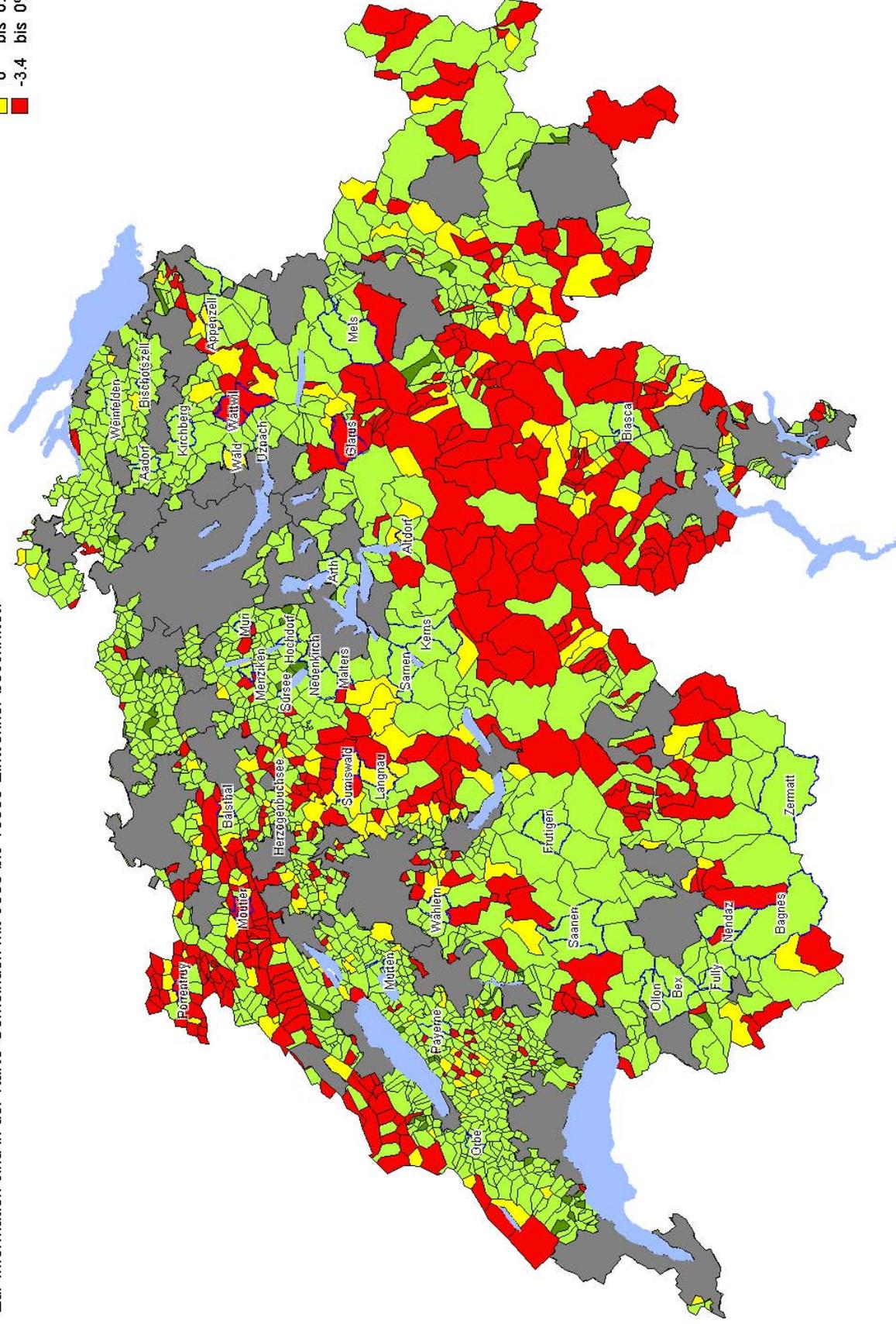
Jährliche Bevölkerungsveränderung in %



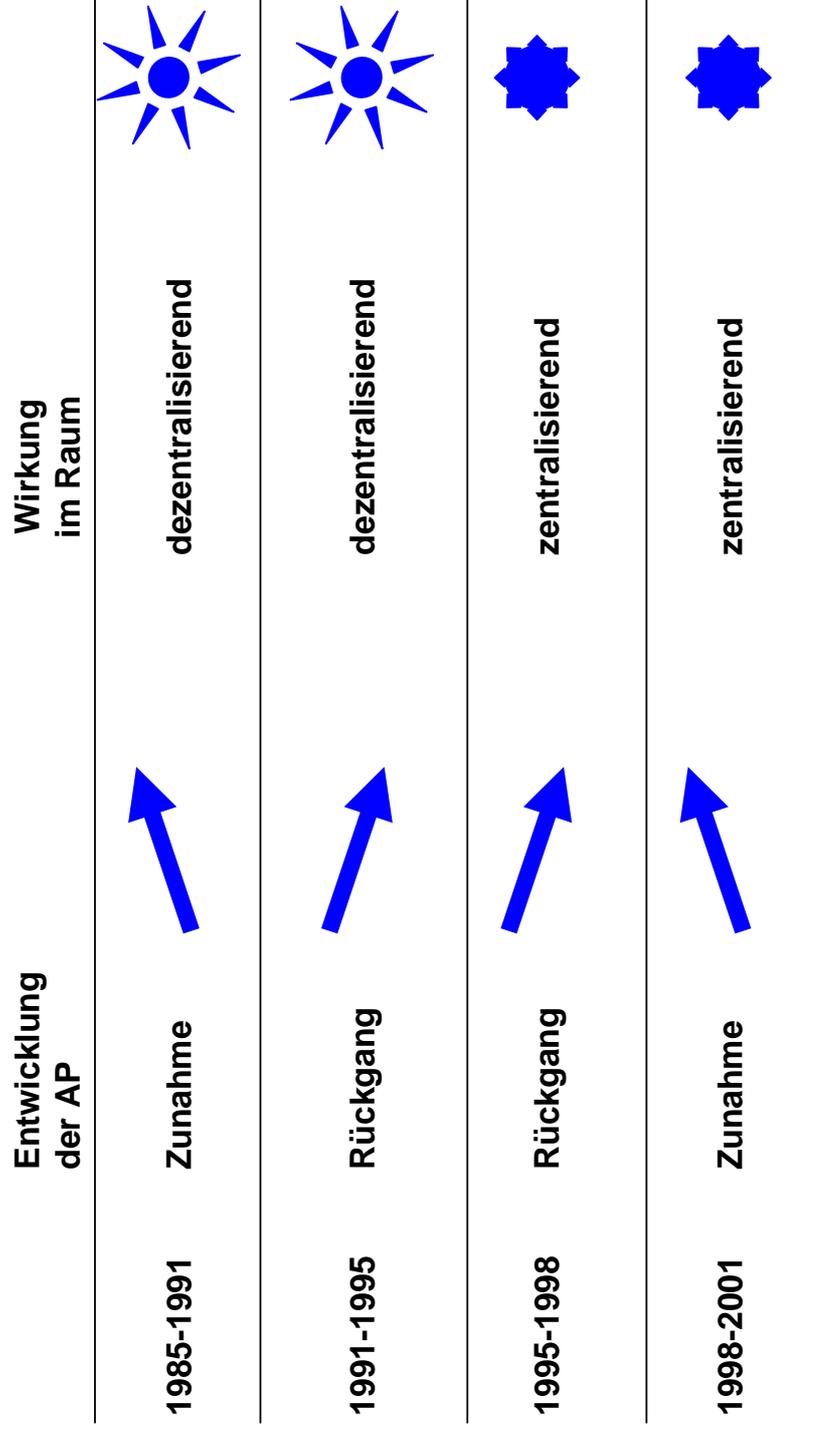
K2 Ländlicher Raum: Bevölkerungsentwicklung 1970 bis 2000

In Prozenten pro Gemeinde; der schweizerische Durchschnittswert liegt bei 0,16% Zunahme.
Zur Information sind in der Karte Gemeinden mit 5000 bis 10000 Einwohner beschriftet.

Bevölkerungsentwicklung in Prozent

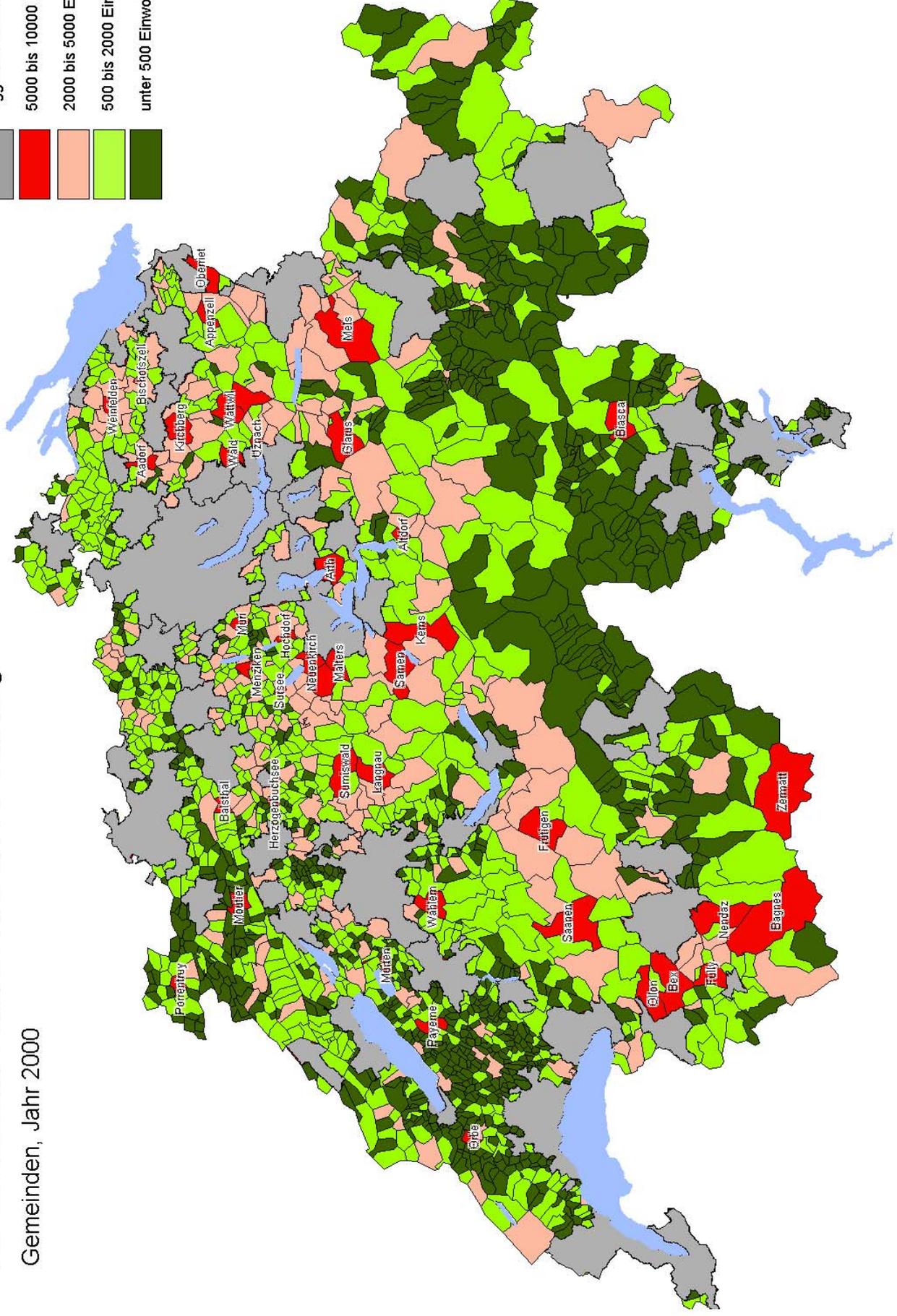
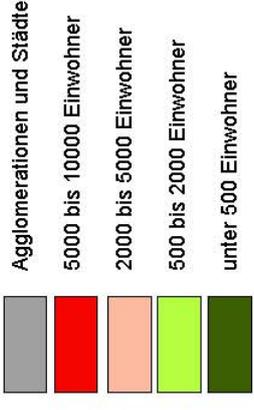


Grafik 2: Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz und räumliche Wirkung



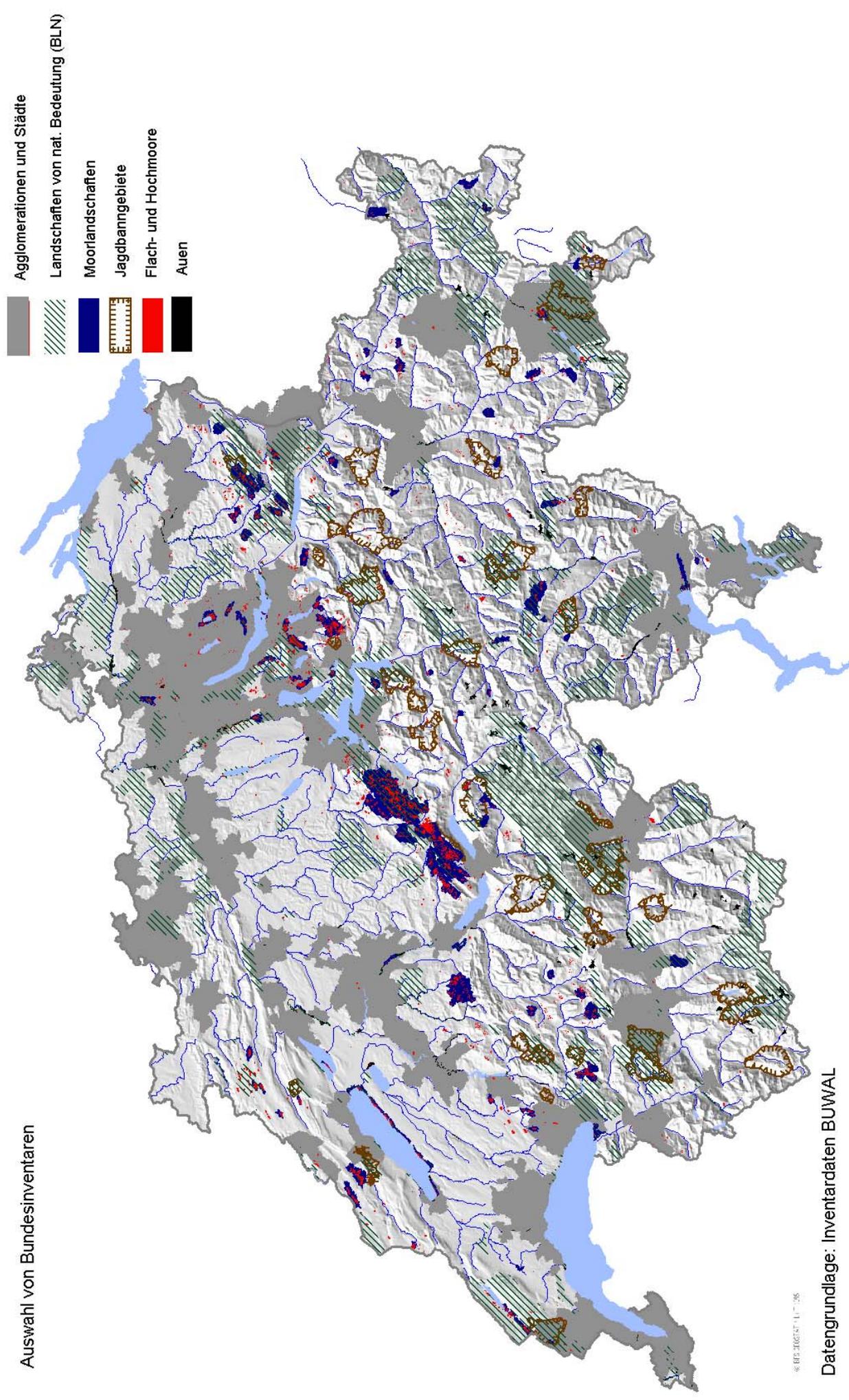
K3 Ländlicher Raum: Wohnbevölkerung

Gemeinden, Jahr 2000



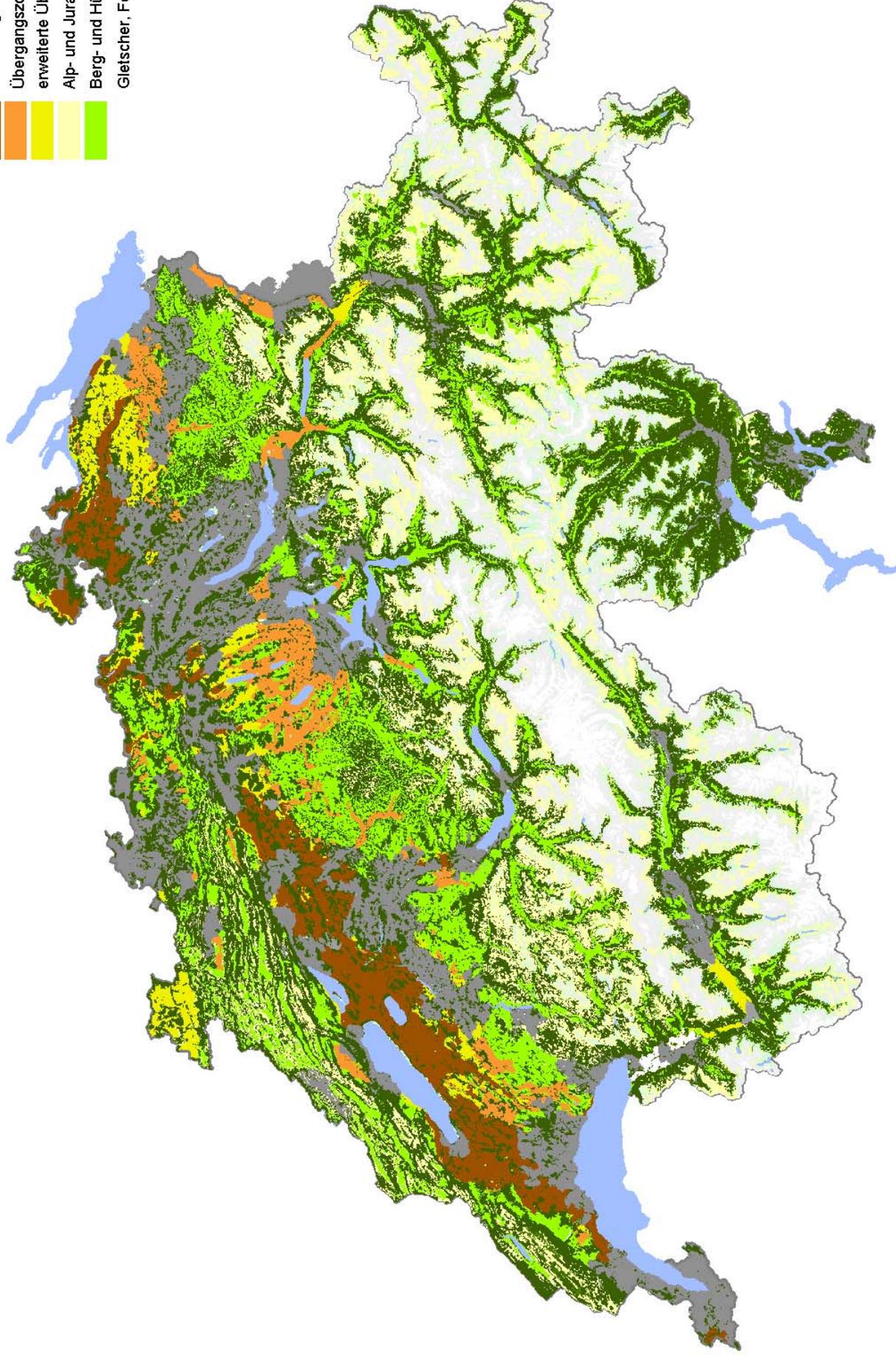
K4 Ländlicher Raum: Natur und Landschaft

Auswahl von Bundesinventaren



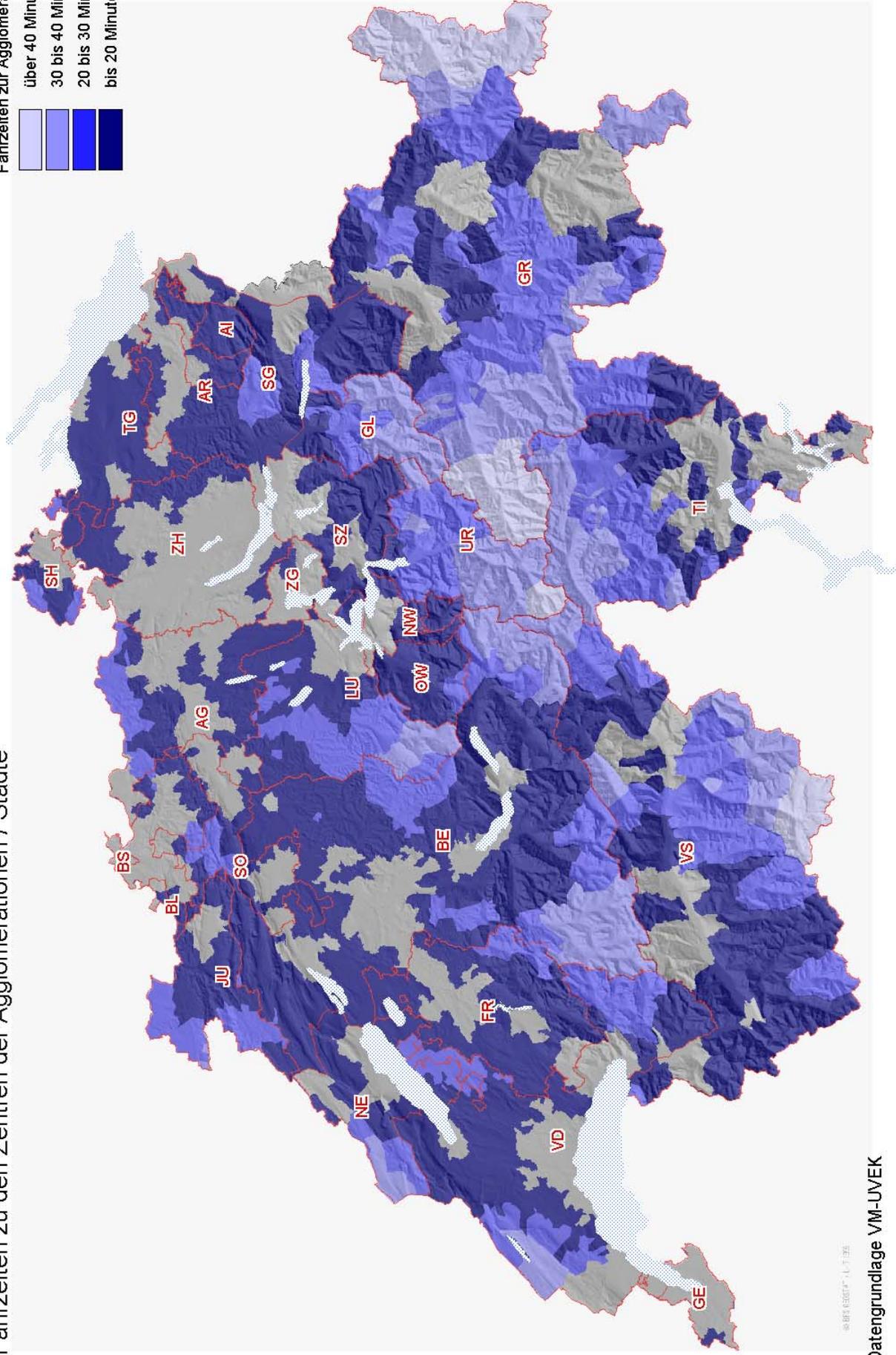
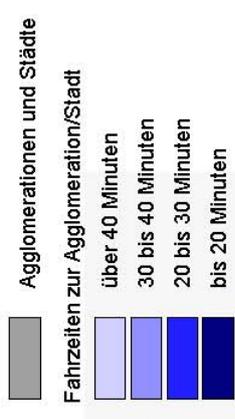
K5 Ländlicher Raum: Land- und forstwirtschaftliche Nutzung

- Agglomerationen und Städte
- Wald
- Ackerbaugesamt
- Übergangszone
- erweiterte Übergangszone
- Alp- und Juraweiden
- Berg- und Hügelland
- Gletscher, Fels, unproduktiv



K6 Ländlicher Raum: Erreichbarkeiten mit dem MIV

Fahrzeiten zu den Zentren der Agglomerationen / Städte

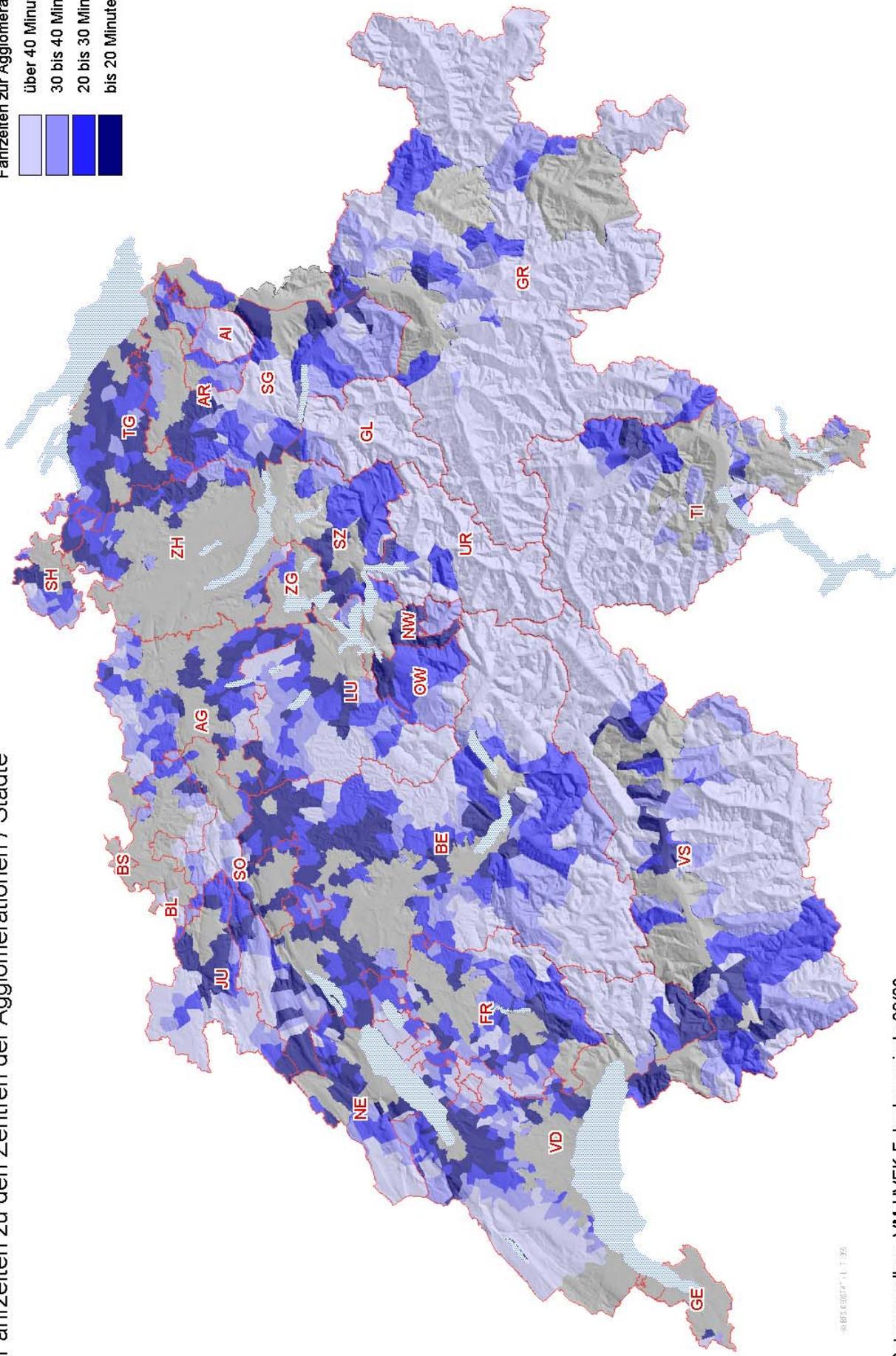
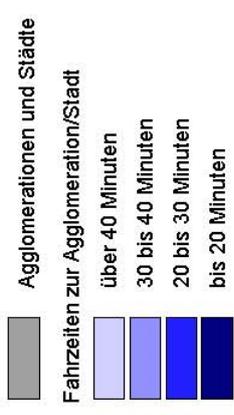


© BFS 2022, LUT 2022

Datengrundlage VM-UVEK

K7 Ländlicher Raum: Erreichbarkeiten mit dem OeV

Fahrzeiten zu den Zentren der Agglomerationen / Städte



© BLS 2007/11/13/06

K8 Typologie der MS Regionen in 14 Klassen, 2000

