

Raumentwicklung und Fremdenverkehr im Kanton Graubünden

Entvölkerung des Berggebietes

BZ. In einem Postulat von Gujan (SVP, Fideris) wird die Regierung eingeladen, in einem Bericht die Bevölkerungsveränderungen im Kanton auf Grund der Volkszählung auszuwerten und Maßnahmen aufzuzeigen, die der Erhaltung der Siedlungsstruktur unseres Kantons, der Funktionsfähigkeit der Gemeinden und der wirtschaftlichen Erstarkung der Regionen dienen.

In seiner Antwort schildert Regierungsrat Brändli die Situation und die bisher vorgenommenen Maßnahmen. In erster Linie ist die Privatinitiative maßgebend für die Besiedlung. Kanton und Bund können nur unterstützend

eingreifen. Zu diesen Hilfsmaßnahmen gehören etwa der Ausbau der Verbindungsstraßen, die Dezentralisierung des Bildungs- und Gesundheitswesens, der interkommunale Finanzausgleich. Da es sich bei der Entvölkerung um ein staatspolitisch wichtiges Problem handelt, ist eine Gesamtbeurteilung der bisherigen und weiterer Maßnahmen angebracht, weshalb die Regierung bereit ist, das Postulat entgegenzunehmen. Es wird mit 90:0 überwiesen.

Großer Rat des Kantons Graubünden, Februarsession 1983.

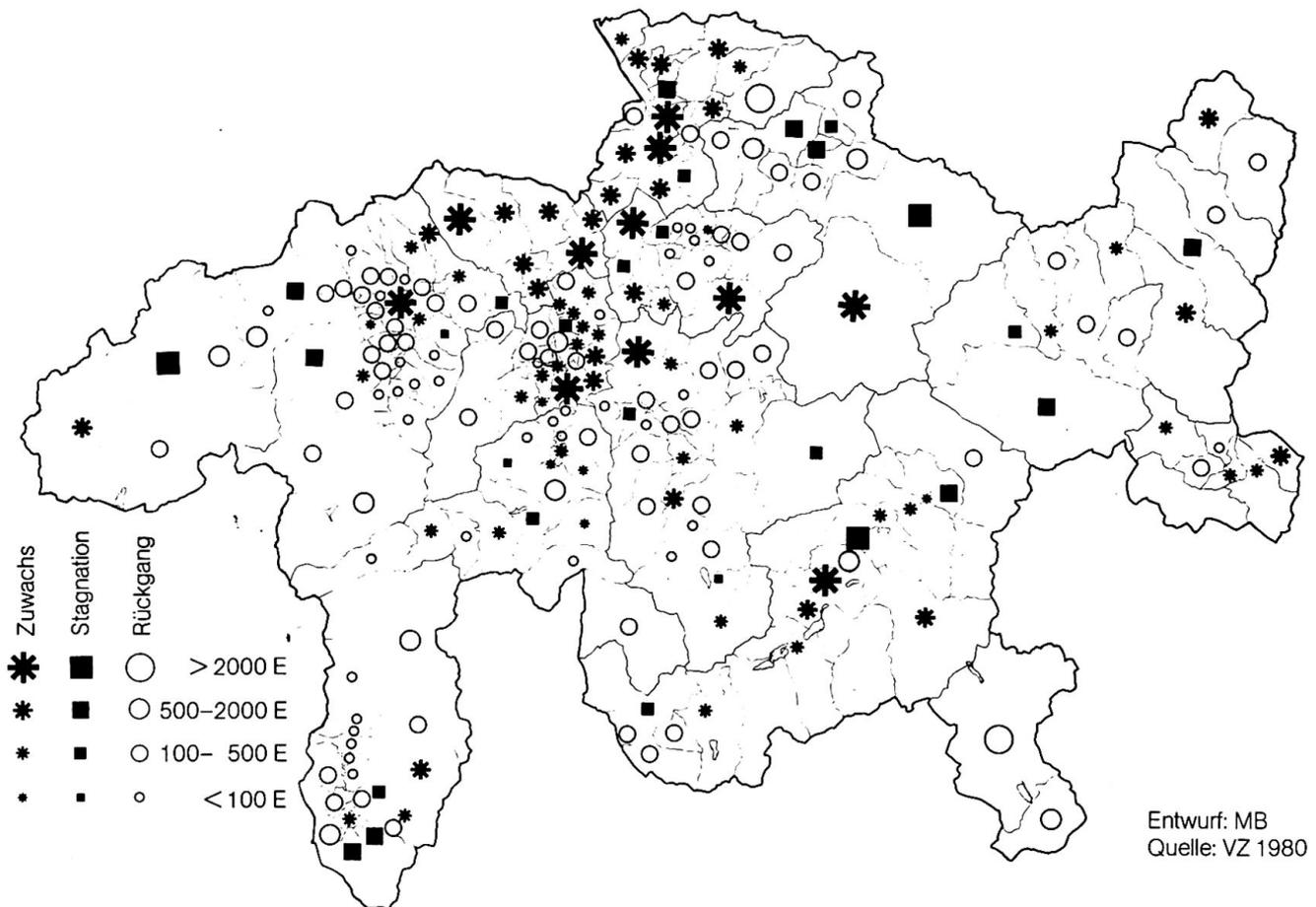


Abb.1 Bevölkerungsveränderung 1970–1980

Martin Boesch, Dr., Dozent an der Hochschule St. Gallen und Geschäftsführer der Bündner Vereinigung für Raumplanung (BVR), 9000 St. Gallen/7000 Chur

Einleitung

Der Fremdenverkehr wird zweifellos zu Recht als «Leitindustrie» des Kantons Graubünden bezeichnet. Rund 18% der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze entfallen auf das Gastgewerbe (BZ 1975; Schweiz = 6%), rund 59% aller Erwerbspersonen arbeiten im Tertiärsektor (VZ 1980; Schweiz = 55%). Über die eigentliche Bedeutung des Tourismus für die Wirtschaft Graubündens ist damit vorerst nur wenig ausgesagt. Vom kantonalen Volkseinkommen sollen etwa 25% direkt und über 50% insgesamt (mit den Multiplikatorwirkungen) aus dem Fremdenverkehr stammen; verlässliche Untersuchungen darüber liegen allerdings nicht vor (KASPAR 1975, KLEINWEFERS/PFISTER 1977, SCHMIDHAUSER 1978).

Der Wohlstandseffekt (und die vorläufige Rezessions-Resistenz, vgl. LEU 1981) des Fremdenverkehrs hat auch zu einer merklichen Verbesserung der relativen Stärke der Wirtschaft Graubündens im gesamtschweizerischen Vergleich beigetragen: gemessen am Pro-Kopf-Einkommen ist der Kanton vom 15. Rang im Jahre 1965 auf den 6. Rang im Jahre 1978 vorgestoßen (FISCHER 1981).

Es ist wenig erstaunlich, daß sich diese Wirtschaftskraft auch in der Bevölkerungsentwicklung niederschlägt: von 1970 bis 1980 war eine (gesamtschweizerisch gesehen) überdurchschnittliche Zunahme zu verzeichnen, die erheblich kontrastiert mit den Ergebnissen früherer Jahrzehnte:

%	1950/60	1960/70	1970/80
CH	+ 15.1	+ 15.5	+ 1.53
GR	+ 7.55	+ 9.92	+ 1.57

Was sollen da also die alarmierenden Stimmen, die vor einer Entvölkerung der Berggebiete warnen? (HÄBERLING/BRUGGER 1982) - Ein Blick auf die räumliche Entwicklung im Kanton Graubünden (wie auch generell im Berggebiet) zeigt eben sofort, daß sich der skizzierte Gesamteffekt sehr ungleichmäßig über den Kanton verteilt. - Das gilt zunächst am augenfälligsten für die Bevölkerungsentwicklung (vgl. Abb. 1), aber auch für viele andere Bereiche (vgl. auch SCHULER 1981).

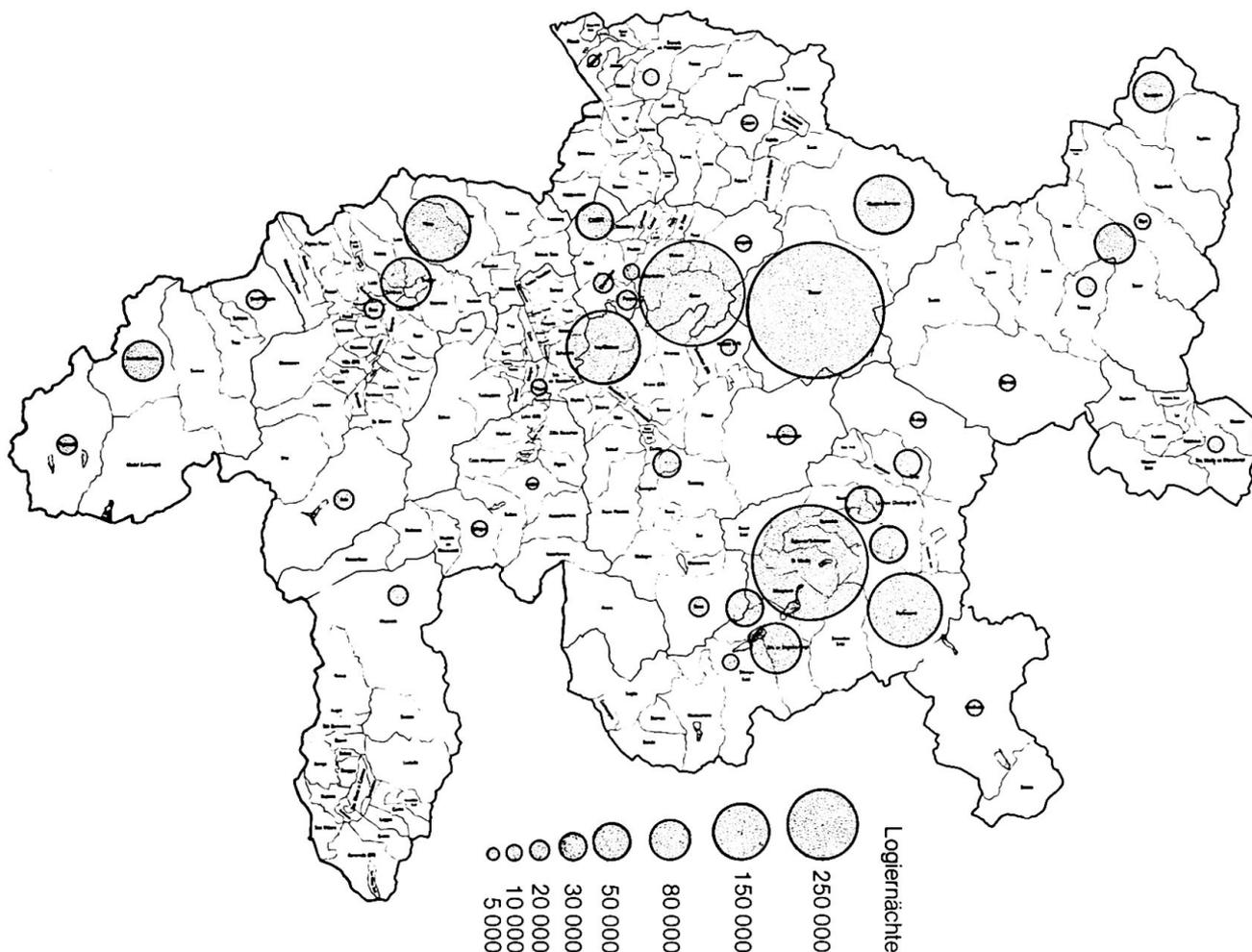


Abb. 2 Fremdenverkehr 1980/81. Logiernächte in Hotel- und Kurbetrieben im Winterhalbjahr 1980/81

Entwurf: MB
Quelle: KJPD

Anteil der
Gemeinden
[%]

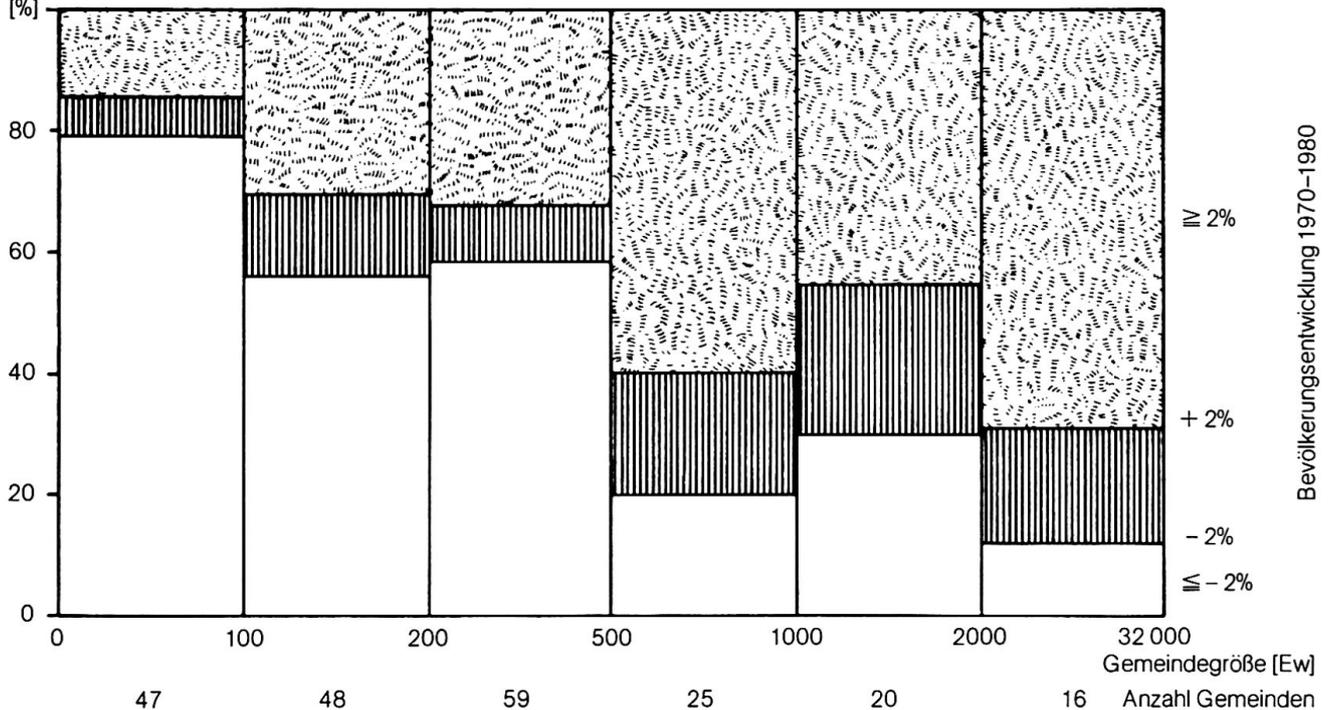


Abb. 3 Zusammenhang Bevölkerungsentwicklung–Gemeindegröße (1970–1980)

Entwurf: MB Quelle: VZ 80

So konzentrieren sich zum Beispiel 78.7% aller Logiernächte in der Hotellerie im Winterhalbjahr 1980/81 (total 3.9 Mio. Übernachtungen) auf die fünf Gebiete Oberengadin, Klosters/Davos, Arosa, Lenzerheide und Flims/Laax (vgl. Abb. 2). – Die raumstrukturelle Wirkung des Wachstums der siebziger Jahre ist damit in einer starken inneren Differenzierung des Kantons zu sehen; dementsprechend fallen auch die Unterschiede in der Intensität der (Boden-)Nutzung und der Probleme der Raumplanung aus.

Grundzüge der räumlichen Entwicklung 1970 bis 1980

Es wäre indessen falsch, die räumliche Entwicklung Graubündens in den letzten zehn Jahren allein auf den Faktor «Fremdenverkehr» zu reduzieren. Die Analyse der Volkszählungsergebnisse 1980 ergibt vielmehr das folgende differenzierte Ergebnis:

- Überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme in den meisten großen¹ Fremdenverkehrsorten: Davos, St. Moritz/Pontresina/Sils, Arosa, Lenzerheide, Flims/Laax, Scuol/Samnaun. Bevölkerungsstagnation in Klosters und Disentis. Zum Teil Wachstumsimpulse im Nahbereich (v. a. Oberengadin, Lenzerheide, Unterengadin).
- Überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme in fast allen Gemeinden der Region Bündner Rheintal (inkl. unteres Prättigau) sowie in vielen Gemeinden der Region Heinzenberg/Domleschg.

- Überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme in den übrigen größeren Regionszentren: Ilanz, Thusis.
- Leichte Zunahme oder Stagnation der Bevölkerungszahl in den kleineren¹ Fremdenverkehrsorten: Luzein, Sedrun, Brigels, Obersaxen, Splügen, San Bernardino, Savognin, Bivio, Bergün, Zernez, Müntstertal.
- Rückgang oder Stagnation der Bevölkerung in den größeren Gemeinden der Südtäler (Ausnahme: Müntstertal).
- Starker Rückgang der Bevölkerung in den meisten kleinen Gemeinden.

Es überlagern sich also verschiedene Einfluß-Gradienten, die unterschiedliche Entwicklungs-Impulse ergeben:

- der industriell-urbane Standort-Typ
- der regionszentrale Standort-Typ
- der großtouristische Standort-Typ
- der kleintouristische Standort-Typ
- der Südtäler-Standort-Typ.

Es erscheint naheliegend, alle diese Einflüsse in ein generelles Zentrum-Peripherie-Gefälle einzuordnen, wobei «Zentrum» eine recht unterschiedliche Bedeutung annehmen kann; ebenso unterschiedlich ist die Reichweite solcher Zentren (vgl. MEIER-DALLACH et al. 1982).

Eine Analyse des Zusammenhangs von Gemeindegröße und Bevölkerungsentwicklung zeigt, daß man nicht von einer eigentlichen Gesetzmäßigkeit spre-

chen kann, wohl aber von einer Tendenz: die Wahrscheinlichkeit des Bevölkerungsrückgangs nimmt mit sinkender Gemeindegröße stark zu (vgl. dazu Abb. 3). – Dieser Einfluß kann durch günstige Standortverhältnisse korrigiert werden (vgl. dazu auch SCHULER 1981 und WALTHER 1982). Umgekehrt kann man bei den Größenklassen über 500 Einwohnern ein erhebliches «labiles» Mittelfeld erkennen: je nach Standort-Typ kann sich Stagnation oder Wachstum ergeben; starker Bevölkerungsrückgang ist seltener, aber nicht ausgeschlossen.

Werden die Bevölkerungsdaten auf die Ebene der Planungsregionen aggregiert, so zeigt sich, daß nur gerade

- das Bündner Rheintal mit Chur sowie die Region Heinzenberg/Domleschg, also der eigentliche «Zentralraum»,
- die Region Davos } die größten Fremden-
- das Oberengadin } verkehrsgebiete
- das Münstertal als «Sonderfall»

ein Bevölkerungswachstum ausweisen. In allen übrigen Regionen, selbst in Prättigau und Surselva mit relativ günstigen Standortverhältnissen, vermögen sich die Wachstumsimpulse der verschiedenartigen «Zentren» nicht durchzusetzen.

Die nur gerade an der Bevölkerungsentwicklung skizzierte Konzentrationstendenz läßt sich auch in vielen anderen Bereichen nachweisen: Arbeitsplätze, Betriebe, Schulwesen, Investitionstätigkeit (insbesondere Bautätigkeit), regionale Wertschöpfung. Sie kann damit als Dominante der räumlichen Entwicklung im Kanton bezeichnet werden. – Daneben sind allerdings auch Ansätze stabilisierender oder gar expansiver flächenwirksamer Prozesse erkennbar: landwirtschaftliche Nutzung, Zweitwohnungsbau, touristische Erschließungen, Straßenbau (vgl. Abb. 4). So markant diese Aktivitäten im einzelnen auch sein mögen, so wird doch der Gesamteffekt dadurch nur unbedeutend korrigiert. Gerade das Beispiel Zweitwohnungen zeigt (jedenfalls was den ausländischen Teil der Nachfrage anbelangt) nur ein geringfügiges Abweichen vom allgemeinen Konzentrationstrend: von insgesamt 10 355 Bewilligungen zum Grundstücksverkauf an Ausländer in den Jahren 1961 bis 1980 entfallen nicht weniger als 7060 oder 68% auf die genannten fünf größten Fremdenverkehrsgebiete Oberengadin, Klosters/Davos, Arosa, Lenzerheide, Flims/Laax (vgl. Abb. 5). – Bei den Betten der Parahotellerie insgesamt ergibt sich hingegen «nur» ein Anteil von rund 52% in diesen Orten.

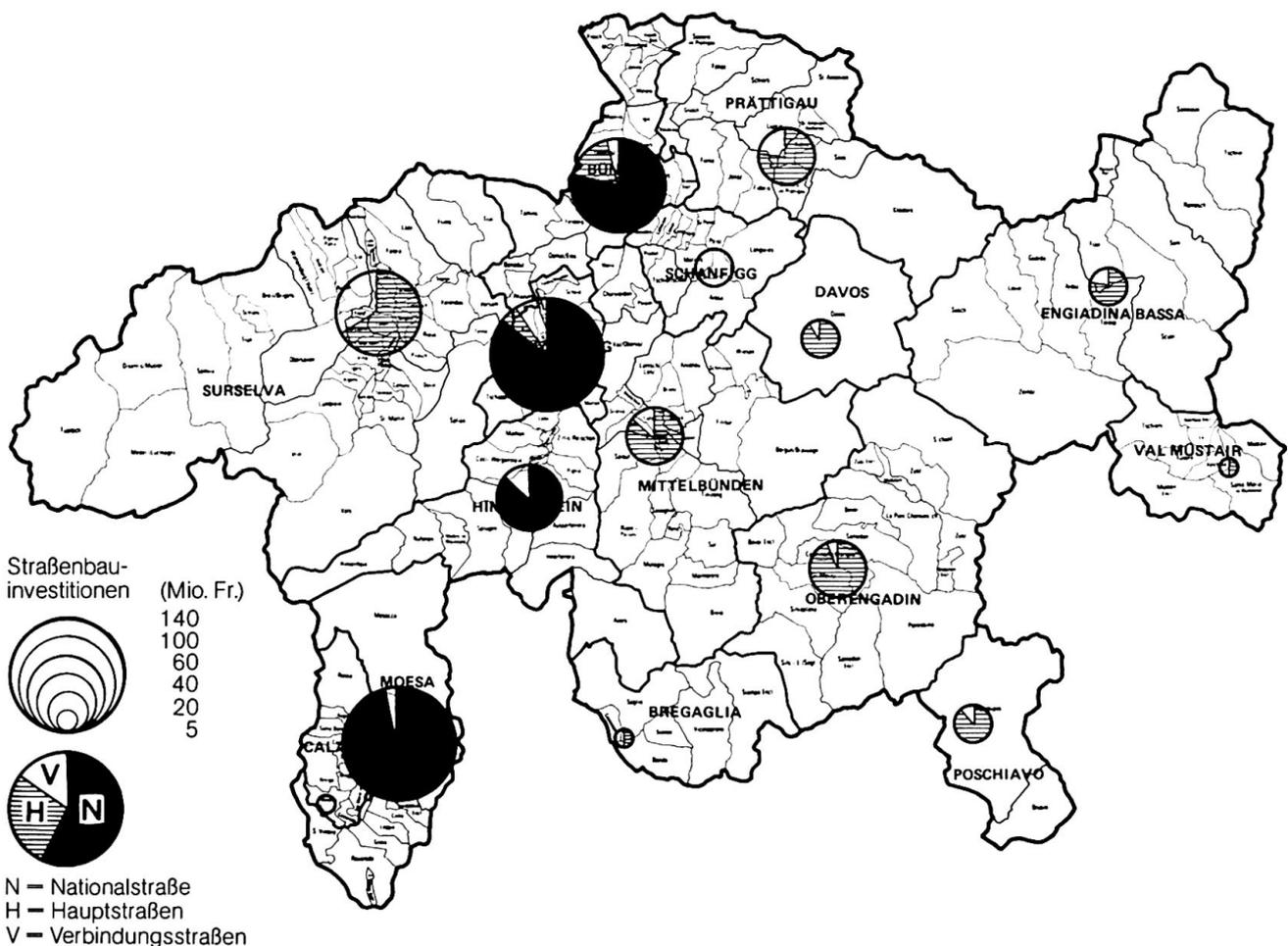


Abb. 4 Strassenbauinvestitionen 1977–1981

Entwurf: MB
Quelle: TBA

Beurteilung der Entwicklung

Die nüchterne Analyse der bisherigen räumlichen Entwicklung mag an sich von theoretischem Interesse sein – praktische Bedeutung erlangt sie erst, wenn sich eine Bewertung (ein Soll-Ist-Vergleich) und Vorstellungen über die anzustrebende zukünftige Entwicklung (Art. 6 RPG) daran anschließen. Beides – Bewertung und Konzept – sind nicht rein fachwissenschaftliche oder technische, sondern eminent politische Aufgaben. Allerdings: vorderhand fehlen verbindliche Bewertungsmaßstäbe weitgehend; es mag sein, daß man hier auch in Zukunft nicht über Partialansätze hinauskommt und sich vorbehält, von Fall zu Fall zu entscheiden.

Verfassungsgemäß steckt das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) nur einen sehr weiten Rahmen ab. Nach Art. 1, Abs. 1, lit. c als hier wesentlicher Zielsetzung gilt es, «das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken».

Das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) ist gar noch weniger spezifisch; es bezweckt «die Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet» (Art. 1 IHG).

Etwas konkreter wird es auf der kantonalen Ebene: als das oberste Ziel der kantonalen Raumordnungspolitik wird bezeichnet eine «ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der einzelnen Regionen und Talschaften» (DIV 1982). Die Bündner Behörden verfolgen denn auch seit langem (wenngleich mit unterschiedlichem Nachdruck und nur mäßigem Erfolg) die Zielsetzung, die «Besiedlung des Berggebietes» sei «aufrechtzuerhalten». Maßgebende Kreise haben wiederholt ihrer Sorge über die bisherige Entwicklung Ausdruck verliehen (vgl. die Protokolle des Großen Rates des Kantons Graubünden), wenn auch dahingestellt bleiben mag, wie absolut das Stabilitätsziel interpretiert werden soll, ja gar, wie sinnvoll dies wäre. Klar ist auch, daß Bevölkerungsentwicklung (sei es Wachstum oder Rückgang) als alleiniger Maßstab nicht genügt; es ist lediglich ein Indikator für einen vielschichtigen Prozeß.

Faßt man also zusammen, so ergibt sich das folgende Bild (vgl. dazu auch KRIPPENDORF et al. 1982):

- Die erfolgreiche Entwicklung der letzten Jahre, die insgesamt überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme und die starke Wohlstandssteigerung im Kanton sind weitgehend dem Tourismus zu verdanken.
- An Nachteilen dieser Situation sind insbesondere zu nennen:
 - *große (und v. a. wachsende) innerkantonale Disparitäten bezüglich Wachstum und Wohlstandsniveau;*
 - *massive Substanzverluste in vielen Kleingemeinden und Talschaften;*
 - *ungenügende Risikoverteilung durch monostrukturierte Wirtschaft;*

- *steigender Nachfrage- und Preisdruck auf verschiedenen Teilmärkten (besonders Boden- und Wohnungsmarkt), Verdrängung von Ortsansässigen;*
 - *zunehmende Umweltbeanspruchung, Zerstörung traditioneller Siedlungsformen in den Wachstumszentren;*
 - *zunehmende Anzeichen von Spannungen zwischen traditionellen Werten in der Bevölkerung und den neuen Wirtschafts- und Lebensformen (vgl. die Schlagworte «Identitätskrise», «Entfremdung»)²*
- Die bisherige, weitgehend ungesteuerte (oder zumindest: unkoordinierte) Entwicklung hat zu einer Akzentuierung der Probleme, insbesondere der innerkantonalen Disparitäten, geführt.

Konzepte für die Zukunft?

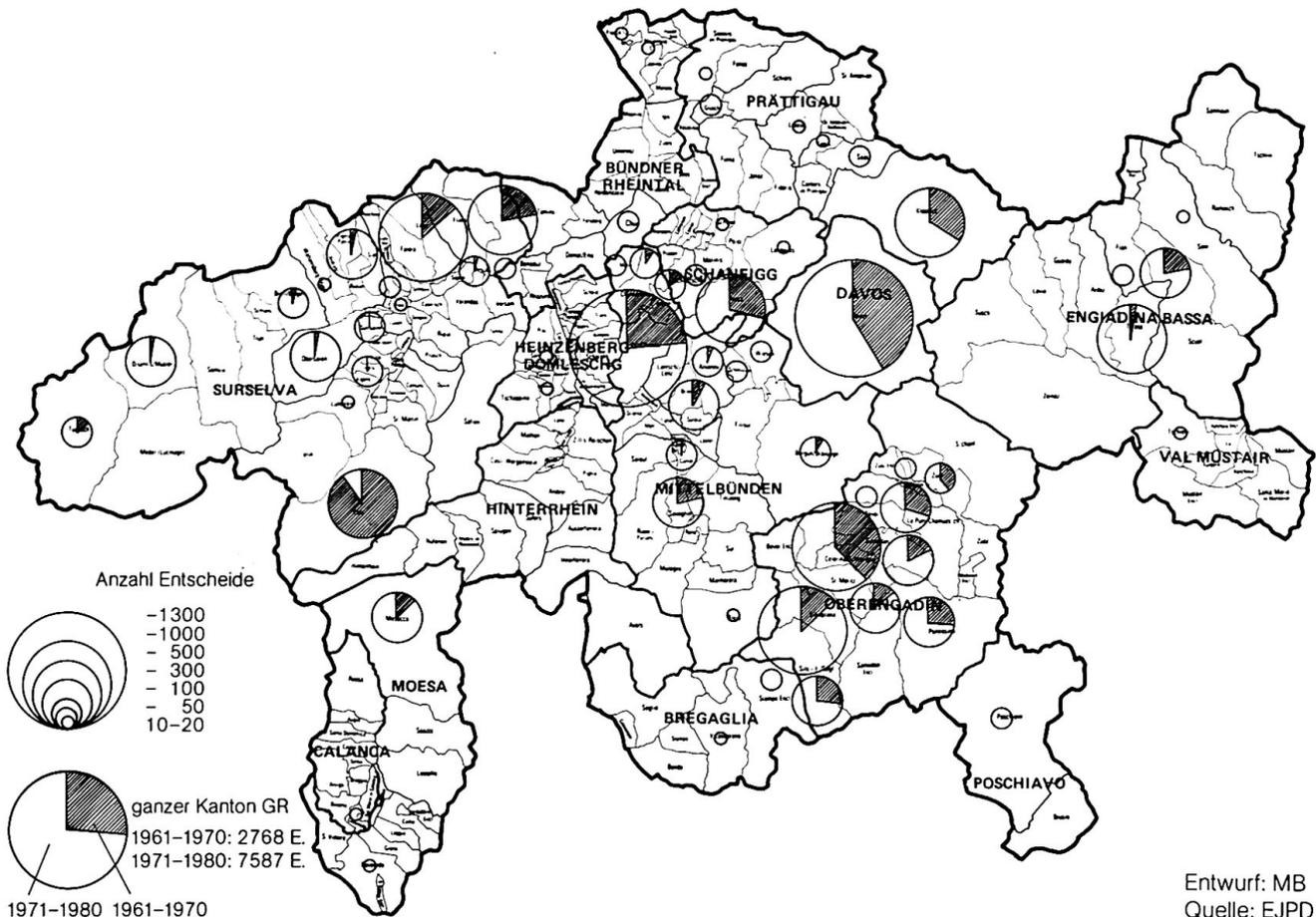
Man kann der bisherigen Entwicklung je nach Standpunkt sehr unterschiedlich gegenüberstehen; bezeichnen wir die drei Haltungen als «Bergsonne» für einen frohgemuten Optimismus, als «Marktmächte» für einen ordnungspolitisch motivierten (gleichzeitig aber auch wachstums- und gewinnträchtigen) Fatalismus und schließlich als «Koordination» für einen an Ausgleich und deshalb auch Veränderung orientierten Gestaltungswillen. Dann könnte es etwa so tönen:

Bergsonne – Die positiven (Global-)Effekte überwiegen allfällige Nachteile, welche aber keineswegs wegdiskutiert werden sollen. Deshalb ist im großen ganzen die bisherige Entwicklung fortzusetzen und im bewährten ordnungspolitischen Rahmen weiterhin zu unterstützen. Eine Neuorientierung, insbesondere das Formulieren und Durchsetzen von übergreifenden Konzepten, drängt sich keineswegs auf.

Marktmächte – Die bisherige Entwicklung mag zwar erhebliche Nachteile gebracht haben, was aber eigentlich gar nicht zur Diskussion steht. Es wäre grundfalsch, aber auch sinnlos, in dieses freie Spiel der Kräfte eingreifen zu wollen. Leitbilder oder Konzepte als Inbegriff einer solchen verfehlten Politik sind indiskutabel.

Koordination – Die Erfahrung hat gezeigt, daß das bisher eingesetzte Instrumentarium zur Einflußnahme auf die räumliche Entwicklung zu wenig brachte. Die raumordnungspolitischen Maßnahmen sind deshalb zu intensivieren und auf ein übergeordnetes, politisch breit abgestütztes Konzept abzustimmen und auszurichten.

Die skizzierten Meinungen geben das politisch erkennbare Spektrum wieder, wobei die beiden erstgenannten Haltungen dominieren: trotz klarem Auftrag des Bundesgesetzgebers (Art. 6 RPG) ist vorderhand kaum erkennbar, wie der Kanton seine Mittel zielgerichtet einsetzen will. Allerdings sollte man sich auch keinen Illusionen hingeben: eigentliche Entwicklungsalternativen sind gegenwärtig nicht in Sicht (BOESCH 1982). Es wäre aber immerhin möglich,



Entwurf: MB
Quelle: EJPB

Abb. 5 Grundstückverkauf an Ausländer; Entscheide auf Bewilligung 1961-1980
Anzahl positive Entscheide je Gemeinde im Kanton Graubünden (falls mind. 10 Entscheide)

zielgerichteter und konsequenter als bisher Nachteile der Trendentwicklung zu reduzieren oder ganz zu vermeiden (ELSASSER et al. 1982, KRIPPENDORF et al. 1982).

Literaturverzeichnis

- BOESCH M. (1982): Alternativen wagen! – Plädoyer für eine Strategie «Marginaler Alternativen». In: BVR-Informationen 6 (1), 35-41.
- CATRINA W. (1983): Die Rätoromanen zwischen Aufbruch und Resignation, Zürich.
- Departement des Innern und der Volkswirtschaft (DIV) (Hrsg.) (1982): Kantonale Gesamtübersicht zum Richtplan 1982, Chur.
- Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) (Hrsg.) (1979): Das Schweizerische Tourismuskonzept, Bern.
- ELSASSER H. et al. (1982): Nicht-touristische Entwicklungsmöglichkeiten im Berggebiet. ORL-Schriftenreihe 29, Zürich.
- FISCHER G. et al. (1981): Die Entwicklung der kantonalen Volkswirtschaften seit 1965. Arbeitsberichte NFP Regio 17, Bern.
- HÄBERLING G./BRUGGER E.A. (1982): Zerplante Heimat – Raumordnungspolitik der Verstädterung in der Schweiz, Herisau.
- KASPAR C. (1975): Die Fremdenverkehrslehre im Grundriß. St. Galler Beiträge zum Fremdenverkehr Bd. 1, Bern.

KLEINWEFERS H./PFISTER R. (1977): Die schweizerische Volkswirtschaft, Frauenfeld.

KRIPPENDORF J. et al. (1982): Tourismus und regionale Entwicklung, Diessenhofen.

LEU W. (1981): Der Schweizer Tourismus – nach der Krise. In: Der Monat in Wirtschaft und Finanz, Heft 7-8.

MEIER-DALLACH H.P. et al. (1982): Zwischen Zentren und Hinterland, Diessenhofen.

SCHMIDHAUSER H.P. (1978): Der Beschäftigungseffekt des Fremdenverkehrs im tertiären Sektor. In: Ender W.A. (Hrsg.) (Festschrift P. Bernecker), Wien.

SCHULER M. (1981): Die Berggebietsentwicklung im Lichte der ersten Volkszählungsergebnisse. In: Die Region Nr. 4.

WALTHER B. (1982): Bevölkerungsentwicklung in den Bergregionen 1970-1980. In: Die Region Nr. 1.

Anmerkungen:

¹ D. h. gemessen an der Logiernächtezahl

² Ein spezifisch bündnerisches Problem, welches in diesen Fragenkreis gehört, ist das Überleben der rätoromanischen Sprache und Kultur. Zweifellos spielen dabei sozioökonomische Aspekte eine entscheidende Rolle. Dies kann hier nur angedeutet werden; die Diskussion darüber wird gegenwärtig sehr engagiert geführt. Vgl. CATRINA 1983.