

# Regionale und örtliche Identität in der Raumplanung : Fazit einer Tagung in Waltersburg

Autor(en): **Fischbacher, Marianne**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bündner Monatsblatt : Zeitschrift für Bündner Geschichte, Landeskunde und Baukultur**

Band (Jahr): - **(1988)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-398454>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Marianne Fischbacher

## Regionale und örtliche Identität in der Raumplanung – Fazit einer Tagung in Waltensburg

Vom 21. bis 24. November 1987 fand in Waltensburg eine Tagung statt zum Thema «Kulturelle Vielfalt, regionale und örtliche Identität: eine soziokulturelle Dimension in der Raumplanung?». Organisiert wurde die Tagung gemeinsam vom «Institut für Raumplanung und agrarische Operationen Universität für Bodenkultur Wien» (IRUB) und dem «Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich» (ORL).

Das Waltensburger Seminar war das dritte von diesen beiden Instituten in einer Art grenzüberschreitender, wissenschaftlicher Freundschaft organisierte Treffen und griff mit seiner Thematik die derzeit aktuelle Fragestellung in der Raumplanung und im Forschungsprogramm des schweizerischen Nationalfonds auf.

Insbesondere in der Schweiz sind Fragen der Identität zurzeit von grosser Aktualität durch das nationale Forschungsprogramm (NFP) No. 21 «Kulturelle Vielfalt und nationale Identität». Das NFP 21 bezweckt in der heutigen Zeit der raschen Internationalisierung ökonomischer und kultureller Prozesse, die Grundfaktoren der schweizerisch-nationalen Identität zu erforschen, um die Unabhängigkeit und Lebensfähigkeit des föderalistischen Staatswesens zu stärken. In früheren Jahren, zwischen 1978 und 1984, wurden im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Regionalprobleme in der Schweiz, namentlich in den Berg- und Grenzgebieten» (NFP 5) ökonomische, soziale und kulturelle Ungleichgewichte zwischen Zentren und Peripherien in der Schweiz untersucht. Gleichzeitig war das Verhältnis zwischen Mensch und Umwelt Thema des «Man and Biosphere»-Projektes (MAB) der UNESCO.

In Kenntnis der Resultate der beiden abgeschlossenen Projekte NFP 5 und MAB und mitten in den Arbeiten am NFP 21 formulierten die Organisatoren der Tagung in Waltensburg in ihrem Einladungstext folgende Problemstellung:

*«Die Raumordnungspolitik (. . .) befindet sich in einem ausgesprochenen Spannungsfeld. Es geht einerseits darum, unerwünschte räumliche Disparitäten, vor allem solche im wirtschaftlichen Bereich*

*abzubauen; andererseits gilt es erwünschte räumliche Unterschiede und Differenzierungen im kulturellen Bereich zu unterstützen und einer kulturellen Nivellierung entgegenzuwirken. Eine Raumordnungspolitik, welche nur die ökonomischen Probleme angeht, ohne der kulturellen Vielfalt und der Identität sowie der Verantwortung gegenüber der Ökologie verpflichtet zu sein, ist zum Scheitern verurteilt; das gleiche gilt für die Umkehrung.»*

Wie die berufliche Herkunft der Referenten und Referentinnen zeigte, war ein Wissensaustausch zwischen Raumplanern und Sozialwissenschaftlern an dieser Tagung beabsichtigt. Staatliche und private Praktiker der Regionalplanung, Vertreter aus Lehre und Forschung, sowie Sozialwissenschaftler aus Österreich, Deutschland, Frankreich, Liechtenstein und der Schweiz trafen sich, um eine Annäherung ihrer Fachrichtungen zu versuchen, Fachrichtungen, die sich normalerweise mit Vorurteilen gegenüberzutreten pflegen. Die mit dem Image von «Technokraten und Reissbrettätern» behafteten Entwicklungs- und Regionalplaner sollten für soziokulturelle Prozesse sensibilisiert werden und umgekehrt «unkonkret und schwammig argumentierende» Sozialwissenschaftler ihre Resultate in strukturiertes Planungsdenken einbringen.

Die Distanz zwischen den beiden Richtungen war dementsprechend gross und es wurde in der Absicht einer erstmals stattfindenden, gemeinsamen Auseinandersetzung mit der Problematik darauf verzichtet, die Begriffe «Kultur» und «regionale und örtliche Identität» näher zu definieren. Auch bezüglich theoretischer Ansätze zum Verhältnis von Ökonomie und Kultur waren die Referenten sehr heterogen. Trotz oder vielleicht gerade dank diesem offenen und pluralistischen Austausch von Erfahrungen vermittelte die Tagung einen guten Eindruck über die Bandbreite und die Vielschichtigkeit des (neuen) Anspruches, ökonomische Entwicklung sozial- und kulturverträglich zu gestalten.

### **Neue Zielsetzungen der Raumplanung in der Schweiz, in Deutschland und in Österreich**

Im folgenden werde ich aus der Fülle der 17 Referate und der Diskussionen einen Aspekt herausgreifen und an Beispielen aus der Schweiz, Deutschland und Österreich die Tendenzwende in der regionalen Entwicklungsplanung aufzeigen, die sozio-kulturellen Prozessen vermehrte Beachtung zukommen lässt.

Diese thematische Beschränkung bringt es mit sich, dass die Mehrheit der Referate, unter ihnen auch die sehr interessanten Beiträge aus Liechtenstein und Frankreich unberücksichtigt bleiben.

*Schweiz*

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich die Schweiz und ihre Nachbarländer im Gefolge von Hochkonjunktur und Wirtschaftswachstum in ökonomischer, sozialer und kultureller Hinsicht zunehmend ungleichgewichtig. Zentren mit starkem industriellem Wachstum und hoher Konzentration an wirtschaftlichen Funktionen standen an der Spitze der Entwicklung, während in ihrer Abhängigkeit die vorwiegend agrarischen Randgebiete wirtschaftlich stagnierten und ihre Bevölkerung mehr und mehr an die expandierenden Zentren verloren. Im schweizerischen Parlament wurden in den sechziger Jahren mehrere Vorstösse eingebracht, die auf diese Entwicklung aufmerksam machten. Ihr Ziel war es, dem Staat das politische Instrumentarium in die Hand zu geben um der regionalen Polarisierung der Schweiz, das heisst einer relativen Unterentwicklung der Berggebiete gegenüber dem Mittelland zu begegnen. Primär standen hinter diesen Bestrebungen staats- und wirtschaftspolitische Überlegungen: Der föderalistische Staatsaufbau setzt ein gewisses Mass an wirtschaftlicher Eigenständigkeit der Gliedstaaten (Kantone) voraus und erfordert einen wirksamen Ausgleich durch den Zentralstaat (Bund), sonst wird die politische Autonomie der Kantone und damit das bundesstaatliche Gleichgewicht bedroht. Allzugrosse regionale Einkommensunterschiede gefährden zudem den sozialen Frieden. Eine fortschreitende Entleerung und wirtschaftliche Schwächung der Randgebiete, verbunden mit einer weiteren Ballung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Tätigkeiten in den Agglomerationen hat einen Anstieg der Infrastrukturkosten an beiden Orten zur Folge. Auch sicherheitspolitische Überlegungen zur Verteidigungsbereitschaft des Landes mögen eine entscheidende Rolle gespielt haben.

1975 standen mit dem Investitionshilfegesetz und dem dazugehörigen Fonds wichtige Instrumente schweizerischer Entwicklungspolitik bereit. Diese sollten nicht auf dörflicher und nicht auf kantonaler Ebene angesetzt werden, sondern auf einer neu zu schaffenden: der Region. Die förderungsberechtigten Gebiete wurden in 53 Entwicklungsregionen eingeteilt. Jede Region organisierte sich selbst und erarbeitete als Vorbedingung für die Ausschüttung von Geldmitteln aus dem Fonds ein Entwicklungskonzept, das prioritär wirtschaftliches Wachstum, Modernisierung und Marktintegration der Region zum Ziel hatte. Die oft schwierige praktisch-politische Umsetzung dieser vorgefassten, wirtschaftlichen Entwicklungskonzepte in den folgenden Jahren und ihre offensichtliche Einseitigkeit, liess in letzter Zeit sozialen und kulturellen Prozessen und der Frage der Identität mehr Beachtung zukommen.

Als einer der ersten Kritiker meldete sich der Regionalplaner und jungsche Psychoanalytiker *Abt* zu Wort und forderte in seinem 1983

erschienenen Buch einen «Fortschritt ohne Seelenverlust». Die darin enthaltenen Positionen vertrat er auch in Waltensburg. Abt orientiert sich an den ganzheitlichen Bedürfnissen des Menschen und seiner Tradition. Die Folgen des linearen Wirtschaftsdenkens nach dem Zweiten Weltkrieg, in dessen Geist auch die Berggebiete in den Sog von Mechanisierung, Rationalisierung, Spezialisierung und Profitdenken gerieten, entfremdet den Menschen von seiner traditionellen Basis und lässt ihn seine Seele und Identität verlieren. Dem linearen, nur zukunftsorientierten Denken setzt er das zirkuläre Volksdenken gegenüber, das Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft vereint. Basis des Volksdenkens ist das kollektive Unbewusste, das heisst das angesammelte Wissen der Ahnen, das sich in Symbolen in der gestalteten Lebenswelt des ländlichen Menschen manifestiert und ihm seine Identität sichert. Abt fordert eine Wende der gängigen Landentwicklungspolitik zugunsten eines eigenständigen regionalen Entwicklungsprozesses, der materielle und geistige Bedürfnisse gleichermaßen berücksichtigt und seine Wurzeln in traditionellen Werten und Erfahrungen hat. Dabei sind vorab die Kontinuität und die Bedeutung des sozialen Beziehungsnetzes von Wichtigkeit.

Dass die Schaffung einer neuen, administrativen Ebene im Staat nicht problemlos vonstatten ging, sondern auf den Widerstand der betroffenen Gemeinden stiess, erläuterte *Maissen*, Sekretär des Gemeindeverbandes Surselva in seinem Referat. *Maissen* begründete historisch den Sonderfall bündnerischer Gemeinden, die seit Jahrhunderten ein weitgehendes Selbstbestimmungsrecht in Gemeindeangelegenheiten besitzen. An dieser Gemeindeautonomie halten sie auch heute, in einer Zeit zunehmender staatlicher Gesetzgebung und Vorewegbestimmung dörflicher Entscheidungsprozesse, zähe fest. Der Gemeindeverband stellt die öffentlich-rechtliche Organisation von 48 Gemeinden der Region Surselva dar und ist mit demokratischen Entscheidungsstrukturen ausgestattet. Die Gemeinden arbeiteten anfänglich nur sehr zögernd mit dieser regionalen Ebene zusammen, und auch heute braucht es immer wieder viel diplomatisches Geschick und lange Verhandlungen um die Dörfer Schritt für Schritt von ihrer «Kirchturnpolitik» wegzuführen und den ominösen und fortschritthemmenden «Dörfligeist» durch das rationale «regionale Denken» zu ersetzen. Erst der Tatbeweis in Form gelungener Gemeinschaftswerke wie Abfalldeponie oder Abwasserreinigungsanlagen vermag die Bevölkerung von den Vorteilen regionalen Handelns zu überzeugen.

Wirtschaftliche Zweckverbände, beispielsweise im Bereich der Landwirtschaft und des Fremdenverkehrs, existierten schon zu Beginn des Jahrhunderts. Heute gibt es vermehrt solche regionalen Wirtschaftszusammenschlüsse, etwa die «Vereinigung der Bergbahnen». *Maissen* wertet dies als Ausdruck regionalen Bewusstseins.

*Deutschland*

Wie *Maier* ausführte, tat sich in Bayern die staatlich geplante und in zu grossen Räumen ansetzende Entwicklungspolitik schwer mit der Akzeptanz seitens der Bevölkerung. Heute werden Erfahrungen gesammelt mit dem neuen Konzept der «Inselplanung». Diese versteht sich als Alternative im Sinne endogener Entwicklung, das heisst, die Bevölkerung soll selber bestimmen, sie soll ein Bewusstsein entwickeln über die Probleme, sie soll Probleme erkennen und selber Veränderungen herbeiführen. Als Entscheidungsprinzip gilt die Konsensfindung aller Parteien. Damit ist die Inselplanung problemorientiert und basisdemokratisch. *Maier* referiert ein Beispiel gelungener Inselplanung aus Bayern. In solidarischer Weise einigte sich die Bevölkerung nach langer Diskussions- und Entscheidungsphase über die Auswahl einerseits förderungswürdiger Zentren und andererseits Ausdünnungsräumen innerhalb ihres Gebietes. Als wirtschaftliche Entwicklungsstrategie begann man die zahlreich vorhandenen Töpfereien und Brauereien in einem gemeinsamen touristischen Angebot zu vermarkten, und zwar mit gutem Erfolg. Diese neu entstandene Solidarität wertet *Maier* als entstehende regionale Identität. Ist die Abstützung in der Bevölkerung die starke Seite der Inselplanung, so ist die mangelnde politische Durchsetzbarkeit von an der Basis getroffenen Entscheiden auf Länderebene ihre Schwäche. Als Beispiel wurden die Bundesbahnen genannt, die für Wünsche der Region kein Gehör zeigen und mangels gesetzlicher Grundlagen auch keines zeigen müssen.

*Österreich*

In noch kleinerem Rahmen als die oben besprochene «Insel» setzt die von den österreichischen Referenten und Referentinnen dargestellte «Dorferneuerung» an. Als Strategie der «Hilfe zur Selbsthilfe» geht sie von einem entwicklungstheoretischen Hintergrund endogener Entwicklung oder «Entwicklung von unten» (Verminderung der Ausenabhängigkeit, Förderung lokaler/regionaler Wirtschaftskreisläufe, Rückbesinnung auf die eigenen Kräfte, Erhalt der kulturellen Eigenart, Kontrolle von in der Region erzeugten Werten, das heisst, Werte, die in der Region erzeugt werden, sollen nicht aus der Region abgezogen werden, sondern zur Reinvestition bereitstehen) sowie basisdemokratischer Mitbestimmung aus. Der Begriff «Dorferneuerung» wurde schon in den sechziger Jahren benutzt *«damals jedoch weniger im Sinne einer eigenständigen Entwicklung als vielmehr im Sinne der Modernisierung und Anpassung des Dorfes an die urbanen Bedürfnisse der «Wirtschaftswunder»-Gesellschaft. Heute ist «Dorferneuerung» Ausdruck eines Wertewandels, der mit einer Abkehr vom «städtischen Diktat», das sich unschwer in den Ortsbildern ablesen lässt, mit einer Umorientierung zu mehr Mitverantwortlichkeit der Dorfbürger für*

*ihre unmittelbare Umwelt und nicht zuletzt mit einer Suche (bzw. bewusste Wahrnehmung) nach der in den letzten Jahrzehnten mehr oder minder abhanden gekommenen spezifisch örtlichen und regionalen Identität verbunden wird.» (Doerr/Weber; schriftliche Kurzfassung des Referats).*

Seit 1985 laufen 112 «offizielle» Dorferneuerungsprojekte in verschiedenen österreichischen Bundesländern, das heisst Projekte mit staatlicher Zusammenarbeit und Unterstützung. Dafür wurden keine neuen gesetzlichen und politischen Instrumente geschaffen, sondern die bestehenden im Sinne des alternativen Ansatzes neu interpretiert und umgesetzt. Damit ist Dorferneuerung kein nostalgischer Rückzug, sondern die Verlagerung entwicklungspolitischen Handelns in die kleine, überschau- und bestimmbare Handlungseinheit des Dorfes, der Bürgerinitiativen und Kulturvereine durch die staatlichen Instanzen. Dadurch können bürgerliche Organisationsformen übernommen werden, die vordem schon häufig und mit Erfolg auf privater Basis operierten.

Wie Frau Weber darlegte, steht die Dorferneuerung hauptsächlich vier Klippen oder Schwierigkeiten gegenüber:

1. gibt es in der österreichischen Gesetzgebung keine Unterscheidung zwischen Stadt und Gemeinde. Es gilt unabhängig von ihrer Grösse nur die Einheitsgemeinde. Daher ist eine spezifisch dörfliche Gesetzgebung nicht möglich,
2. hat die Region als Ebene zwischen Land und Dorf keine politischen Kompetenzen. Entscheidungsprozesse sind dadurch meist langwierig und die Resultate oft wenig flexibel und problembezogen,
3. versuchen die örtlichen Arbeitsgruppen den passiven Bürger zu mobilisieren. Letztendlich kann dieser aber gar keine Entscheidung von politischer Tragweite fällen, denn diese fällt der Gemeinderat. Daher müssen die Dorferneuerungswilligen immer mit den lokal und überlokal Mächtigen kooperieren. Umgekehrt fassen diese leicht jede autonome Regelung der Bevölkerung als Bedrohung ihrer Machtansprüche auf und reagieren repressiv,
4. kann die Gemeinde nur in dem Bereich autonom entscheiden, der nicht schon von der staatlichen Gesetzgebung strukturiert ist. Dorferneuerung muss eine Vielzahl von übergeordneten Instanzen berücksichtigen, die ebenfalls zuständig sind und die dörflichen Prozesse sehr weitgehend mitbestimmen.

#### *Einige Fragen*

Aus den oben ausgeführten drei Länderbeispielen wird klar eine Tendenzwende innerhalb der staatlichen Raumordnungspolitik ersichtlich; weg vom quantitativen Wirtschaftsförderungskonzept und

hin zum Einbezug des Wohlbefindens und der Identität der Bevölkerung. Konsequenterweise verschiebt sich damit auch der Ansatz von der «Planung durch die Autoritäten» zum «Hilfe zur Selbsthilfe-Konzept» (*Reith*). Es wird angenommen, dass Identität stark zusammenhängt mit Bedürfnisbefriedigung, selbstbestimmter Gestaltung der Lebenswelt, mit der Übernahme von Verantwortung in einer bekannten, kontrollierbaren Umgebung.

Die «Dorferneuerung» nimmt sogar für sich in Anspruch, regionale Entwicklung nach den oben kurz skizzierten Prinzipien endogener Entwicklung zu betreiben. Damit stellt sie einen eigentlichen Bruch zur bisher betriebenen Regionalpolitik dar, und das lässt denn doch aufhorchen und fragen, ob dieser Bruch nun tatsächlich stattgefunden hat oder ob er bislang vor allem Wunschdenken sei einer neuen Generation von Planern, Regionalsekretären und Forschern verschiedenster Fachrichtungen? Die von Frau Weber bezeichnete Klippe der Macht örtlicher und regionaler Machthaber scheint mir eine entscheidende Rolle zu spielen. Ist mehr Mitverantwortung und Mitbestimmung aller Bürger, was ja auch Gruppierungen verschiedenster Interessen und politischer Couleur umfasste, überhaupt erwünscht? Leider wurden von der Praktikerfront während der Tagung diesbezüglich zu wenig Erfahrungen eingebracht. Die Frage bleibt offen, wie realitätstüchtig das Konzept selbstbestimmter Entwicklung mit seinem emanzipatorischen Gehalt im praktisch-politischen Alltag tatsächlich ist. Der österreichische Soziologe *Karasz* zum Beispiel bekennt, dass seine kulturpolitischen Forderungen (nach neuen Wegen in der Volksbildung; nach Schaffung eines neuen politischen Klimas, das anstatt Ideologie zu verbreiten, Raum schaffe für Experimente; nach Schaffung einer regionalen Medienlandschaft) wohl am besten subversiv, also nicht als offizielles Programm, unter die Leute zu bringen seien.

Man kann die Frage umgekehrt formulieren: Wie muss sich endogene Entwicklung artikulieren, damit sie von denen, die im Dorf und der Region das Sagen haben, mitgetragen wird? Das wäre dann wohl die effizienteste Lösung der Entwicklungsprobleme für den Staat und die lokalen Machthaber: lokale Vereine und Aktivisten stellen das kreative Potential, mobilisieren die Bevölkerung, übernehmen gratis die Rolle der Vor- und Sachbearbeiter, deren Ideen nach einem Anpassungsprozess von den zuständigen Instanzen integriert werden. Die Gefahr besteht, dass dort, wo endogene Entwicklung derart zurechtgebogen wird, die Bevölkerung mangels tatsächlicher Mitbestimmung am Ende mit der Pflege der Versatzstücke örtlicher Identität wie etwa Blumenschmuck, Sprossenfenster, geschnitzte Wegweiser, Trachtengruppen und Heimatmuseen beschäftigt ist – was allerdings nicht heisst, dass es ihr dabei unwohl ist.



Eine weitere Frage möchte ich zum Nebeneinander von örtlicher und regionaler Identität aufwerfen. Wieso sperrten sich die Gemeinden der Region Surselva anfänglich dagegen, dem Regionalverband beizutreten?

Auf die herkömmliche dörfliche Identität, für die die Gemeindeautonomie ein wichtiger Faktor war, wurde in den letzten Jahrzehnten von aussen her ein starker Druck ausgeübt. Staatliche und kantonale Gesetzgebung bestimmen die dörfliche Ebene in wichtigen Fragen vor, und die Modernisierung des Lebens, Mobilität und Abwanderung schafften eine Vielzahl von Problemen, die die Gemeinden kaum mehr in der Lage waren, in eigener Regie zu bewältigen. Viele Gemeinden befürchteten wohl, dass die regionale Organisation, auch wenn sie demokratische Strukturen aufweist, leicht zu einem weiteren Bestimmungsfaktor für sie werden könnte. Andererseits zwangen die drückenden Probleme zu gemeinsamem Handeln. Gemeinsames regionales Handeln wird dort angestrebt, wo dadurch wirtschaftlichere Lösungen resultieren. Daneben bleibt die dörfliche Identität bestehen, auch wenn permanent moderne Elemente integriert und adaptiert werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die aktuelle Geschichte des Kurdirektors von Laax, dem gekündigt wurde, weil er in der Nachbargemeinde Falera ein Haus mietete, was die Laaxer als Affront empfanden. Wirtschaftlich wird die Fremdenverkehrsregion Flims–Laax–Falera durch einen gemeinsamen Werbepool vermarktet, auf Gemeindeebene scheint die Solidarität überhaupt nicht zu spielen. Die vermehrte Bereitschaft der Gemeinde die wirtschaftliche Zusammenarbeit als wachsende regionale Identität zu bezeichnen, scheint mir gerade aufgrund dieses Beispiels als irrig.

Die Gefahr besteht, dass der Begriff «regionale Identität» für alle möglichen Zwecke verwendet wird. Die Organisatoren des Waltensburger Seminars planen, die Tagungsbeiträge in einem Band zu publizieren. Es ist zu hoffen, dass der ersten Annäherung an die Thematik weitere Diskussionen folgen und dass vorab die Arbeiten am NFP 21 dazu beitragen, die Wesenszüge und das Funktionieren örtlicher und regionaler Identität zu erklären.

Marianne Fischbacher, 7131 Schluein

Adresse der Autorin