

«Dezentrale Besiedlung»: raumplanerische Leitvorstellung oder politisches Wunschbild?

Der Erhalt einer dezentralen Besiedlung ist eine politische Leitvorstellung, welche explizit in der Agrar- und Regionalpolitik des Bundes verankert ist. Diese Leitvorstellung ist jedoch in der «Peripherie der Peripherie» mit der Realität von Braindrain, Abwanderung und Überalterung konfrontiert. Zudem scheint die bisherige, buchstäblich weit reichende Solidarität zwischen Stadt und Land zu bröckeln. Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: Was wird unter der politischen Leitvorstellung der dezentralen Besiedlung verstanden? Wie umfassend soll die dezentrale Besiedlung aus raumordnungspolitischer Sicht erhalten werden? Und welche Herausforderungen stellen sich diesbezüglich für die Raumplanung?

Le maintien d'un habitat décentralisé est une vision politique ancrée explicitement dans la politique agricole et régionale de la Confédération. Dans la «périphérie des périphéries» cette vision est cependant confrontée à la réalité du drainage des cerveaux, de l'exode et du vieillissement de la population. De plus, la très large solidarité qui existait jusqu'à présent entre ville et campagne semble commencer à s'effriter. De ce fait les questions suivantes se posent: qu'entend-t-on par cette vision politique de l'occupation décentralisée du territoire? Dans quelle mesure l'occupation décentralisée doit-elle être maintenue du point de vue de la politique d'aménagement du territoire? Et quels sont les défis qui en découlent pour l'aménagement du territoire?

L'ottenimento di un decentramento dell'urbanizzazione è un principio generale esplicitamente ancorato nella politica agricola e regionale della Confederazione. Questo principio generale è tuttavia confrontato, nella «periferia della periferia», con realtà come la fuga di cervelli, lo spopolamento e l'invecchiamento. Inoltre, sembra sgretolarsi la solidarietà tra città e campagna. Con questo scenario insorgono le seguenti domande: cosa si intende per principio generale di decentramento dell'urbanizzazione? Dalla prospettiva della politica del territorio, quanto esaustivo deve essere il decentramento dell'urbanizzazione? Quali sfide si pongono a riguardo alla pianificazione del territorio?

D. Frey, I. Seidl

Die Frage, in welchem Ausmass die dezentrale Besiedlung erhalten werden soll, birgt politischen Zündstoff. So wurde in den vergangenen Jahren von liberaler Seite der Ruf nach einem Rückzug der öffentlichen Hand aus extrem peripheren Gebieten laut. Gegen solche Forderungen liefern Interessenvertreter der ländlich-bäuerlichen Schweiz Sturm. Sie setzen sich für eine umfassende Erhaltung der

dezentralen Siedlungsstrukturen ein und berufen sich dabei gerne auf den Verfassungsauftrag der dezentralen Besiedlung. So hat gemäss Art. 104 der Bundesverfassung der Bund dafür zu sorgen, dass die Landwirtschaft einen «wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung des Landes leistet». Überdies will die Neue Regionalpolitik des Bundes «zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung ... beitragen» (Art. 1 BG über Regionalpolitik), währenddem das Raumplanungsgesetz (RPG) in Art. 1 von einer «angemessene[n]

Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft» spricht. Insbesondere der Begriff der dezentralen Besiedlung ist nicht klar definiert¹. Es handelt sich bei diesem Begriff um eine politische Leitvorstellung, die als solche nicht konkretisiert ist und somit Spielraum für unterschiedliche Interpretationen und Verständnisse lassen muss.

«Dezentrale Besiedlung» in der Agrar- und Regionalpolitik

Der Begriff der dezentralen Besiedlung stammt ursprünglich aus der Agrarpolitik des Bundes. So war im 5. Landwirtschaftsbericht von 1976 erstmals die Rede vom «Leitbild der dezentralisierten Besiedlung». Wie aus den beiden Landwirtschaftsberichten von 1976 und 1984 des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) hervorgeht, zielte die Agrarpolitik dabei auf einen flächendeckenden Erhalt der Besiedlung. Eine Zielsetzung, die bis heute noch gilt. Infolge des (land-)wirtschaftlichen Strukturwandels nimmt jedoch der Beitrag der Landwirtschaft zur dezentralen Besiedlung ab. Die Erhaltung der «dezentralen Besiedlung» ist daher seit 1997 auch in der Regionalpolitik des Bundes verankert (Art. 1 IHG). Allerdings geht die Neue Regionalpolitik (NRP), welche seit anfangs 2008 in Kraft ist, im Gegensatz zur Agrarpolitik nicht mehr von einem flächendeckenden Förderansatz im Berggebiet aus. Vielmehr fokussiert sie auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und Wertschöpfung, was bedeutet, dass in peripheren, schlecht erreichbaren Gebieten die Instrumente der Regionalpolitik aufgrund neuer Förderbedingungen nicht mehr greifen dürften. Gerade in solchen «potenzialarmen Räumen», bei denen es sich vorwiegend um entlegene Bergtäler handelt, ist aber die dezentrale Besiedlung besonders gefährdet. Die NRP überlässt die Verantwortung für diese Räume überwiegend den Kantonen. Eine Regionalisierung einzelner Instrumente ist ebenso im Rahmen der derzeitigen Überarbeitung des landwirtschaftlichen Direktzah-



Abb. 1: Altanca, Valle Leventina (TI) (Foto: David Frey).

lungssystems wahrscheinlich, womit die Zielformulierung für die dezentrale Besiedlung und deren Umsetzung weitestgehend den Kantonen überlassen würde.

«Dezentrale Besiedlung» als raumplanerische Leitvorstellung?

Angesichts dieser veränderten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erstaunt es nicht, dass sich die Raumplanung auf Bundesebene, namentlich das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), aus der Diskussion um den Erhalt der dezentralen Besiedlung weitgehend heraushält und die Lösung dieser politisch heiklen Frage den Kantonen überlässt. Mehr noch, der Begriff der dezentralen Besiedlung kommt weder im «Raumplanungsbericht 1987», noch in den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» von 1996, noch im «Raumentwicklungsbericht 2005» vor. Dies weist darauf hin, dass für das ARE eine grossräumige Dezentralisation, welche die verschiedenen Landesteile und allenfalls die Kantone berücksichtigt und sich im peripheren ländlichen Raum auf die regionalen Zentren abstützt, im Vordergrund steht. Dahingehend dürfte auch die in Art. 1 RPG fest-

geschriebene «angemessene Dezentralisation» aus Sicht des Bundes zu verstehen sein.

«Dezentrale Besiedlung» als politisches Wunschbild?

Im Gegensatz dazu orientiert sich der Begriff der dezentralen Besiedlung an der heutigen Siedlungsausdehnung. Dies zeigte sich in Interviews mit zehn Exper-

tinnen und Experten, hauptsächlich aus Politik und Verwaltung. Diese wurden u. a. nach ihren Verständnissen von «dezentraler Besiedlung» befragt. Dabei zeigte sich, dass nach Ansicht der Expertinnen und Experten der Erhalt der dezentralen Besiedlung eine Aufgabe gewisser Siedlungen nicht ausschliessen muss. Für eine Mehrheit der interviewten Expertinnen und Experten wäre die dezentrale Besiedlung auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne Dörfer entsiedeln, sich gleichzeitig aber nicht einzelne (Seiten-) Täler in der Grössenordnung eines Safien- oder Calancatals entvölkern (Abb. 3). Je nach Betroffenheit und politischem Interesse existieren jedoch ganz unterschiedliche Verständnisse von dezentraler Besiedlung. Im Sinne von Idealtypen kann zwischen einem «traditionellen», einem «reformorientierten» und einem «liberalen» Verständnis unterschieden werden (Tab. 1).

«Dezentrale Besiedlung» als raumplanerische Herausforderung

Vor diesem Hintergrund liegt es an den betroffenen Kantonen sich zu überlegen, welche dezentralen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen langfristig erstrebenswert sind. Unter dem Stichwort «Poten-



Abb. 2: Degen im Tal Lumnezia (GR) (Foto: Roland Zumbühl).

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

Tab. 1: Verständnistypen von dezentraler Besiedlung räumlich konkretisiert.

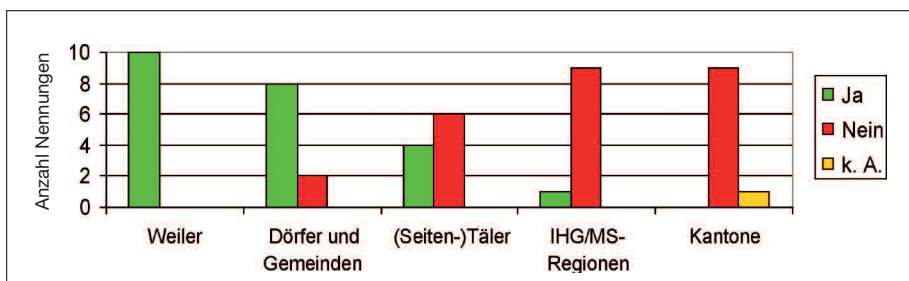


Abb. 3: Standpunkte von zehnten Expertinnen und Experten zu folgender Aussage: «Eine «dezentrale Besiedlung» wäre auch dann noch gewährleistet, wenn sich einzelne ... entsiedeln.» Ergebnis: Würden sich einzelne periphere (Seiten-)Täler entsiedeln, wäre die dezentrale Besiedlung für eine Mehrheit der interviewten Expertinnen und Experten nicht mehr gewährleistet.

zialarme Räume» setzten sich die Kantone Uri und insbesondere Graubünden bereits vor Inkrafttreten der NRP mit dieser Thematik auseinander. Dabei wurden

auch Fragen der Schrumpfung und des «begleiteten Rückbaus» beleuchtet. Insgesamt zeigte sich, dass die sektoralpolitische Koordination entscheidend dafür

ist, Räume in eine gewünschte Entwicklungsrichtung zu lenken. Die Raumplanung als *die* Koordinatorin der raumwirksamen Tätigkeiten ist daher in den betroffenen Kantonen und Regionen gefordert, aktiv und vorausschauend die Entwicklung einer zukunftsfähigen dezentralen Besiedlung – insbesondere über das Instrument der Richtplanung – zu unterstützen. Dass sich dabei einzelne Weiler entsiedeln können, ist auch Vertreterinnen und Vertretern eines traditionellen Verständnisses von dezentraler Besiedlung klar.

Anmerkungen:

¹ Der Begriff «Dezentrale Besiedlung» ist nicht gleichzusetzen mit dem Konzept der Dezentralen Konzentration, das auf das raumplanerische Leitbild CK-73 von 1973 zurückgeht und u. a. im «Vernetzten Städtensystem Schweiz» von 1996 einen Niederschlag fand.

David Frey, Geograph
Irmi Seidl, Ökonomin
Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Zürcherstrasse 111
CH-8903 Birmensdorf
david.frey@wsl.ch
irmi.seidl@wsl.ch

ABONNEMENTSBESTELLUNGEN
unter folgender Adresse

Jahresabonnement 1 Jahr:
Inland sFr. 96.-, Ausland sFr. 120.-

SIGImedia AG
Pfaffacherweg 189, Postfach 19
CH-5246 Scherz
Telefon 056 619 52 52
Telefax 056 619 52 50