

Konsultation zum Raumkonzept Schweiz
Stellungnahme der
KdK zuhanden der tripartiten Projektorganisation
vom 24. Juni 2011

Allgemeine Bemerkungen

Die Kantonsregierungen begrüssen den vorliegenden Entwurf des Raumkonzepts Schweiz und erachten ihn als tauglichen Orientierungsrahmen für die strategische Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Der Aufbau des Entwurfs mit seinen fünf Zielen (Kapitel 2), daraus abgeleiteten sieben allgemeine Strategien (Kapitel 3), Strategien zur Stärkung der einzelnen Handlungsräume (Kapitel 4) und Umsetzungsempfehlungen (Kapitel 5) wird als schlüssig erachtet.

Das Vorgehen, das Raumkonzept Schweiz im Rahmen eines gemeinsamen tripartiten Prozesses auszuarbeiten, hat sich insgesamt bewährt. Für eine nachhaltige Raumentwicklung braucht es die vertikale Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen, auch wenn die Raumplanung gemäss Art. 75 BV in erster Linie in der Kompetenz und Verantwortung der Kantone liegt. Der tripartite Erarbeitungsprozess war ein anspruchsvoller Lernprozess für alle beteiligten Partner. Dieser Prozess hat mehr Aufwand verursacht und Zeit in Anspruch genommen, als ursprünglich vorhergesehen. In diesem Zusammenhang ist dem federführenden Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für das grosse Engagement bei der Erarbeitung des Entwurfs ausdrücklich zu danken.

Das Raumkonzept Schweiz hat den Charakter einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe und kann somit als allgemeiner Orientierungsrahmen dienen. Die verfassungsmässige Kompetenz für die Raumplanung liegt primär bei den Kantonen. Aus dem Raumkonzept können und dürfen auf Grund der bestehenden rechtlichen Grundlagen keine Verbindlichkeiten für die Planungsträger (insbesondere Kantone und Gemeinden) abgeleitet werden.

Die Ziele des Raumkonzepts Schweiz lassen sich nicht alleine mit raumplanerischen Massnahmen erreichen. Aus diesem Grund wird die Würdigung des Entwurfs auf kantonalen Ebene sektorübergreifend durch die Kantonsregierungen vorgenommen. Wir erwarten von unseren Partnern, dass sie das Raumkonzept Schweiz auf ihrer Ebene ebenfalls möglichst breit abstützen. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Inhalte des Raumkonzepts Schweiz nicht im Sinne von Vorgaben zu verstehen sind. Die grösste Herausforderung wird die stufengerechte grenzüberschreitende Konkretisierung der Zielvorstellungen des Raumkonzepts sein. Dabei tragen alle beteiligten Partner Verantwortung für das weitere Vorgehen, indem sie die konzeptionellen Ideen und Zielvorstellungen des Raumkonzepts weiter konkretisieren. Konflikte und Widersprüche, die einer Interessensabwägung bedürfen, werden vorab auf Stufe kantonalen, regionalen und kommunalen Raumplanungsinstrumente auftreten – dies ungeachtet der relativ breiten, mehrere Jahre dauernden partizipativen Erarbeitung des Raumkonzepts. Mit den allgemeinen Handlungsempfehlungen an die beteiligten Partner wird aber eine gute Grundlage für die gemeinsame, an den jeweiligen Zuständigkeiten orientierte Ausrichtung und Abstimmung der Umsetzungsprozesse in den funktionalen Räumen geschaffen.

Ein wichtiges Anliegen des Raumkonzepts Schweiz ist das Denken und Handeln in funktionalen Räumen. Die Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg wird bereits heute

in einer Vielzahl von Zusammenarbeitsstrukturen gepflegt. Deshalb geht es nicht darum, in grossem Stil neue, zusätzliche Zusammenarbeitsstrukturen zu schaffen. Das Raumkonzept Schweiz soll vielmehr einen Anstoss dazu geben, die bisherigen Strukturen zu überprüfen und wenn nötig, zu optimieren. Was die ländlichen Räume angeht, so werden diese im Raumkonzept Schweiz allgemein immer noch zu stark als Restfläche betrachtet. Dies betrifft sowohl die ländlich geprägten Räume innerhalb der Funktionalräume, wie auch diejenigen ausserhalb. Die Aussagen über die ländlichen Räume bleiben vage, unverbindlich und wenig konzeptionell. Es entsteht der Eindruck, dass sich das wirtschaftliche Leben in Zukunft vorab in den städtisch geprägten Handlungsräumen entfalten soll, während die ländlichen Räume mit Ausnahme der Tourismusdestinationen auf den Bestand und die Landschaft reduziert werden. Es genügt nicht, wenn in den Empfehlungen an den Bund (Kap. 5.2) die Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die ländlichen Räume in Aussicht gestellt wird. Im Umkehrschluss würde dies bedeuten, dass der ländliche Raum in der Raumkonzeption nicht behandelt wird. Im Sinne der Unteilbarkeit des Raumes und einer Gesamtsicht ist es wesentlich, dass die ländlichen Räume im Raumkonzept konkret angesprochen werden.

Stellungnahme zu einzelnen Kapiteln

Kapitel 1: Kontinuität und Innovation in der Raumordnungspolitik

Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wird ganz kurz auf das vergangene und voraussichtlich auch künftige Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen hingewiesen. Es wäre wünschenswert, wenn an dieser Stelle noch etwas ausführlicher dargestellt werden könnte, auf welche künftigen Trends und Herausforderungen das Raumkonzept eine Antwort geben will. Namentlich wäre es hilfreich, die zentralen Trends und Herausforderungen im Raumkonzept in einigen wenigen Sätzen nochmals aufzugreifen. Insbesondere fehlen Aussagen zum prognostizierten Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum und dessen räumliche Verteilung und Auswirkungen, namentlich was das Schaffen von Wohnraum und die Bereitstellung von Flächen für weitere Aktivitäten betrifft. Dieses Wachstum wird die zentrale raumplanerische Herausforderung der nächsten Jahrzehnte darstellen.

Kapitel 2: Ziele

2.1 Die Qualitäten fördern

Das Ziel, die aussergewöhnliche Lebens- und Umweltqualität auch in Zukunft zu erhalten, indem die Qualität der Landschaft, das natürliche und gebaute Erbe erhalten und geschützt und Siedlungen sowie natürliche Umgebung qualitätsvoll und nachhaltig entwickelt werden, wird ausdrücklich unterstützt. Dass die Notwendigkeit der Entwicklung der spezifischen räumlichen Qualitäten der einzelnen Räume betont wird, verstehen wir als klares Bekenntnis zu einer starken Raumentwicklung und -planung auf regionaler und lokaler Ebene, welche die regionalen Unterschiede respektiert. Dabei ist auch dem ländlichen Raum und dem Berggebiet eine angemessene Entwicklung zu ermöglichen.

2.2 Die natürlichen Ressourcen schonen

Das Ziel eines haushälterischen, nachhaltigen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen Boden, Wasser und Luft wird ebenfalls ausdrücklich begrüsst. Die Kantonsregierungen anerkennen die grosse Verantwortung der Kantone im Bereich der Siedlungsentwicklung. Sie sind sich bewusst, dass der Boden zwischen den Siedlungsräumen als Produktionsfaktor für die Landwirtschaft, zur Neubildung des Grundwassers als Trinkwasserreservoir und als Grundlage für die Biodiversität zu erhalten ist. Die Kantone stellen sich dieser Aufgabe, was in vielen Fällen künftig auch ein stärkeres Durchgreifen auf die kommunale Ebene erforderlich macht. In Bezug auf den Energiebereich ist festzuhalten, dass die Kantone sowie die

kommunale Ebene hier bereits sehr aktiv sind. Der starke Zusammenhang zwischen Raumplanung und dem effizienten Umgang mit Energie ist unbestritten. Es sollte jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, die Raumplanung sei alleine dafür zuständig, auf lange Sicht die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft zu erreichen. Vielmehr soll die Erwähnung der 2000-Watt-Gesellschaft die grundsätzlich erwünschte Richtung einer nachhaltigen Entwicklung in qualitativer Hinsicht zum Ausdruck bringen.

2.3 *Die Mobilität steuern*

Die bessere Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist ein zentrales Anliegen der Kantone. Die Agglomerationsprogramme Siedlung und Verkehr sind diesbezüglich ein wertvoller methodischer Ansatz. Der besseren Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sollte aber auch ausserhalb der Agglomerationen vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Aussage im zweiten Abschnitt zu Kapitel 2.3, dass sowohl im Güterverkehr wie auch im Personenverkehr die Verkehrsentwicklung von der Wirtschaftsentwicklung entkoppelt werden soll, ist nicht zutreffend. Es besteht hier auch ein Widerspruch zu Kapitel 2.4, wo explizit eine beste Anbindung an Europa gefordert wird, was wiederum Ausbauten der Verkehrsinfrastruktur notwendig macht. Aus Sicht der Kantonsregierungen ist eine enge Koordination zwischen Verkehrsentwicklung und wirtschaftlicher Entwicklung analog zur angestrebten Koordination zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung erforderlich.

Damit das Verkehrswachstum gebremst und die Aufwendungen für Betrieb, Unterhalt und Erneuerung der Verkehrsinfrastrukturen wirtschaftlich tragbar bleiben, müssen die Potenziale für Effizienzsteigerungen an den vorhandenen Infrastrukturen (z. B. Verkehrsmanagementsysteme, etc.) noch besser genutzt werden. Gleichwohl darf dies nicht jene Regionen benachteiligen, deren Strassen- und Eisenbahnnetze noch nicht vollständig ausgebaut sind oder noch nicht einem Minimalstandard entsprechen.

Gemäss Raumkonzept Schweiz muss die Entwicklung der Verkehrssysteme neben der nachhaltigen Gestaltung der Mobilität auch drauf hinwirken, die Mobilitätsbedürfnisse zu stabilisieren. Die Stabilisierung der Mobilitätsbedürfnisse kann jedoch unter anderem auch durch ein ausgewogenes Miteinander von Arbeiten und Wohnen erreicht werden, wozu u.a. eine Stärkung des ländlichen Raums einen Beitrag leisten kann. Das Raumkonzept Schweiz sollte hierzu ebenfalls Aussagen machen.

Das Raumkonzept Schweiz ist zudem stark auf den Pendlerverkehr ausgerichtet. Letzterer macht jedoch bei weitem nicht das gesamte Verkehrsaufkommen aus. Dem ebenso gewichtigen Freizeit- und Tourismusverkehr wird das grösste Wachstum prognostiziert. Dieser Verkehr ist deshalb für das Raumkonzept insgesamt wie auch für das Verständnis des Zusammenwirkens der diversen Handlungsräume ebenfalls von grosser Bedeutung. Der Freizeit- und Tourismusverkehr ist im Raumkonzept namentlich in Bezug auf Mobilitätsfragen stärker mit einzubeziehen. Die heutige Bedeutung und die prognostizierte Entwicklung im Freizeit- und Tourismusverkehr werden im Raumkonzept nicht hinreichend thematisiert.

2.4 *Die Wettbewerbsfähigkeit stärken*

Die Raumplanung hat einen Beitrag dazu zu leisten, die räumlich optimalen Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Schweiz zu schaffen. Sie hat dabei auf die tatsächlichen Verhältnisse und Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen. Die Rahmenbedingungen sind im urbanen Raum und im ländlichen Raum nicht die Gleichen. Insgesamt sind die einzelnen Sektoralpolitiken stärker auf den Gedanken der Wettbewerbsfähigkeit auszurichten. Um das polyzentrische Netz der Schweiz auch in Zukunft zu erhalten, sind die Instrumente und Möglichkeiten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit besonderer Berücksichtigung der Lastenabgeltung zwischen Bund und Kantonen konsequent auszunutzen. Die innerkantonalen Finanzausgleichsmechanismen sind zusammen mit den Kooperationsbestrebungen weiterzuentwickeln.

Die Kantonsregierungen erachten es als zentral, dass jeder Raum neben Komplementärfunktionen wie „Kulturlandschaft sein“ auch wirtschaftliche Grundfunktionen hat. Die kleinteilige und wirtschaftliche Eigenständigkeit der schweizerischen Teilräume hat zur heutigen Vielfalt geführt. Diese Vielfalt, explizit als Ziel genannt, kann nur in die Zukunft gerettet werden, wenn die einzelnen Teilräume ihre Selbständigkeit – auch in der Entscheidungsfindung – behalten können.

2.5 *Die Solidarität leben*

Solidarität zu leben, gehört beim tripartiten Ansatz zu den entscheidenden Voraussetzungen für die Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz. Wir erachten dieses Ziel deshalb als äusserst wichtig.

Die Gleichwertigkeit der verschiedenen Handlungsräume und die Solidarität zwischen städtischen und ländlichen Räumen sind in diesem Kapitel nochmals speziell hervorzuheben. Die Kantonsregierungen schlagen deshalb vor, den dritten Satz des zweiten Absatz wie folgt zu ergänzen: „Schliesslich müssen aber alle Handlungsräume gleichwertig behandelt werden und – städtische wie ländliche Räume - auf ihre Rechnung kommen.“

Neben der Partnerschaft und Solidarität zwischen städtischen und ländlichen Gebieten ist auch die Partnerschaft und Solidarität zwischen den unterschiedlichen Teilen der einzelnen Agglomerationen stärker hervorzuheben.

Kapitel 3: Allgemeine Strategien

Bei den Karten 1 bis 3 besteht noch Abstimmungsbedarf zu kantonalen Raumordnungskonzepten und kantonalen Richtplänen. Diese Anpassungen sollten in direkten Gesprächen mit den kantonalen Raumplanungsfachstellen vorgenommen werden.

3.1 *Zusammenarbeiten und Partnerschaften pflegen*

Zusammenarbeit und Partnerschaften über die institutionellen Grenzen hinweg werden bereits lange Zeit gelebt. Die Vielzahl der interkommunalen und interkantonalen Zusammenarbeitsverträge sowie gemeinsame Infrastrukturen und Institutionen in unterschiedlichsten Bereichen (z.B. Entsorgung, Sozial- und Gesundheitswesen, Kultur, Bildung) sind Zeugnis dieser Zusammenarbeit. Die Agglomerationspolitik sowie die NFA haben der Entwicklung der interkommunalen und -kantonalen Zusammenarbeit zusätzlich Schub verliehen. In der Regel wird es künftig darum gehen, die bestehende Zusammenarbeit zu stärken und weiter zu entwickeln. Dabei sollte der Fokus künftig auch stärker auf die ländlichen Räume gelegt werden. Speziell im Bereich der Raumplanung könnte die Zusammenarbeit zudem sicher noch verbindlicher gestaltet werden. Die Hauptverantwortung für diese Weiterentwicklung liegt klar bei den Kantonen. Bei der Ausgestaltung neuer Kooperationen dienen die vorgeschlagenen zwölf Handlungsräume als Orientierungsrahmen. Bestehende Zusammenarbeitsstrukturen werden dadurch nicht in Frage gestellt. Bei bewährten, institutionellen Zusammenarbeitsformen hat das Prinzip der variablen Geometrie weiterhin Gültigkeit. Verknüpfungen und Überschneidungen von Handlungsräumen sind dabei entsprechend zu berücksichtigen.

3.2 *Mit einer polyzentrischen Raumentwicklung wettbewerbsfähig bleiben*

Die Kantonsregierungen unterstützen das angestrebte räumliche Konzept, das eine starke Raumentwicklung und -planung auf regionaler und lokaler Ebene erfordert. Neben der klaren Profilierung der einzelnen Räume und der Zusammenarbeit zwischen den Räumen ist aber auch der Binnenwettbewerb eine wichtige Bedingung für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Dieser Aspekt ist noch stärker hervorzuheben.

Die Städtenetze sind konstituierende Elemente einer polyzentrischen räumlichen Entwicklung und stellen sowohl in den Metropolitanräumen als auch in den übrigen Handlungsräumen ein wesentliches Bindeglied einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen urbanen Struk-

tur dar. Welche Verbindungen in die Städtenetze in Karte 1 aufgenommen wurden, ist nicht immer nachvollziehbar. Die Darstellung ist deshalb im Lichte der kantonalen Richtpläne und Raumkonzepte zu überprüfen und auf nachvollziehbare Kriterien zu stützen.

3.3 *Siedlungen nachhaltig weiterentwickeln*

Aus Sicht der Kantonsregierungen geht diese Strategie in die richtige Richtung, da so die Effizienz des öffentlichen Verkehrs erhöht, der Erhalt der öffentlichen Infrastrukturen sichergestellt und die Zersiedelung eingedämmt werden kann. Die Aussagen zur grenzübergreifenden Entwicklung der Siedlungen in Abstimmung mit dem Verkehrssystem auf der Basis einer gemeinsamen Raumordnungsstrategie begrüssen die Kantonsregierungen ausdrücklich.

In den letzten Jahren wurden auf Bundesebene mit der Agglomerationspolitik starke Akzente in den Agglomerationen gesetzt. Dass dies wichtig ist, ist unbestritten. Die „komplementäre“ Politik des ländlichen Raumes hat im Vergleich dazu jedoch ein „Mauerblümchen-Dasein“ in Bezug auf personelle und instrumentelle Massnahmen geführt. Dieses Ungleichgewicht spiegelt sich im Raumkonzept Schweiz wieder.

Das Raumkonzept vermittelt zu sehr den Eindruck, dass im Alpenraum ausschliesslich „Wachstumsprobleme“ bestehen. Das ist aber nur eine Seite der Realität. Weite Teile der alpinen Kulturlandschaft sind demografisch überaltert und haben kaum mehr attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten. Kindergärten, Schulen und Möglichkeiten zur Deckung des täglichen Bedarfes bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sind auf ein Minimum beschränkt oder bereits darunter. Es setzt eine Negativ-Spirale ein.

Damit diese Gebiete auch für künftige Generationen als Wirtschafts- und Lebensräume dienen können, sind Strategien gefragt, um den erwähnten Herausforderungen effektiv begegnen zu können. Die Kantonsregierungen sind sich bewusst, dass das Raumkonzept Schweiz keine Lösung bieten kann auf diese Fragestellungen und Probleme. Das Raumkonzept soll jedoch diese Fragestellungen und Probleme besser thematisieren und damit auch seiner Funktion als Orientierungsrahmen besser nachkommen.

3.4 *Vielfalt der Landschaften erhalten und daraus Nutzen ziehen*

Die gesellschaftliche Bedeutung der multifunktionalen Landwirtschaft sollte in der Strategie 3.4 „Vielfalt der Landschaften erhalten und daraus Nutzen ziehen“ stärker zum Ausdruck kommen. Das in Abschnitt 3.4, achter Absatz gezeichnete Bild erweckt den Anschein, es reiche aus, wenn lediglich in den grossen agrarisch geprägten Räumen gemäss Karte 2 der landwirtschaftlich geeignete Boden geschützt und die multifunktionale Landwirtschaft gefördert würden. Die Ernährungssicherheit der Schweiz kann nicht einzig durch diese Räume gewährleistet werden; dazu werden vielmehr die landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN) in der Tal-, Hügel- und Bergregion benötigt. Gemäss den Grundzügen der Agrarpolitik 2014 bis 2017 geht es darum, das Kulturland in der Tal-, Hügel- und Bergregion besser zu schützen und die natürlichen Ressourcen nachhaltiger zu nutzen. Es ist daher wichtig, einen vitalen ländlichen Raum zu erhalten sowie die Synergien zwischen der Landwirtschaft und den anderen Branchen wie Tourismus, Energie- oder Forstwirtschaft verstärkt zu nutzen. In den Zielen und allgemeinen Strategien finden sich allgemein recht wenig Aussagen zum Tourismus in seinen unterschiedlichen Ausprägungen sowie zu den Freizeitaktivitäten. Dabei wird auch die attraktive Ausgestaltung der siedlungsnahen Erholungsräume immer wichtiger, um die wachsende Nachfrage nach Freizeitaktivitäten zu befriedigen. In diesem Sinne sind die Aussagen in Abschnitt 3.4, insbesondere im achten Absatz, in geeigneter Form zu ergänzen.

In Strategie 3.4 kommen die verschiedenen Abhängigkeiten zu Strategie 3.3 zu wenig zum Ausdruck. Es kann nicht sein, dass beispielsweise zu den grossen agrarischen Räumen oder den Kulturlandschaften keine Aussagen zur Siedlungsentwicklung gemacht werden (nur in der Legende zu Karte 2). Gerade in diesen Räumen gibt es heute noch grosse unüberbaute Bauzonen. Diese befinden sich im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung aber nicht

unbedingt am richtigen Ort. Konkrete Aussagen, wie mit dieser Problematik umgegangen werden könnte (z.B. Tausch- und Kompensationsmechanismen), fehlen.

Aus Sicht der Kantonsregierungen sind insbesondere in Bezug auf Karte 2 folgende Punkte nochmals vertieft abzuklären:

- Klare Trennung zwischen Zustand und Strategie
- Definition und räumliche Abgrenzung der „grossen agrarischen Räume“
- Aktive Definition „Kulturlandschaften“ (nicht nur als Restraum)
- Definition und räumliche Abgrenzung „besonders grosse Hügellandschaften“ insbesondere zu „Kulturlandschaften“
- Aufnahme voralpiner Erholungs- und Tourismusgebiete
- Zentrenstruktur

3.5 *Verkehrsinfrastruktur und Raumentwicklung aufeinander abstimmen*

Wie bereits ausgeführt, wird die bessere Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung als ein zentrales Anliegen erachtet, weshalb die Strategie in diesem Punkt voll unterstützt wird. Die im Text dargestellte räumliche und inhaltliche Schwerpunktsetzung bei der Weiterentwicklung des Verkehrssystems der Schweiz wird ebenfalls grundsätzlich unterstützt.

Angesichts steigender Kosten für den Erhalt der bestehenden Infrastrukturen ist es auch sinnvoll, diese Weiterentwicklung in erster Linie durch die Optimierung bestehender Transportketten sicherzustellen. In Bezug auf die Mobilität im ländlichen Raum ist dies aber etwas zu bescheiden. Zur Aufrechterhaltung des Service Public gehört auch der öffentliche Verkehr. Im Text wird darüber hinaus festgehalten, dass die Netzfunktionalität des Verkehrssystems in erster Linie durch die optimale Nutzung bestehender Infrastrukturen sichergestellt werden soll. Dies darf aber nicht zu einer Benachteiligung jener Regionen führen, deren Strassen- und Eisenbahnnetz noch nicht vollständig ausgebaut sind oder noch nicht einem Minimalstandard entsprechen. Der Rückstand in einzelnen Regionen bei der Realisierung nationaler und regionaler Verkehrsinfrastrukturen, die für deren Wettbewerbsfähigkeit und die polyzentrische Raumentwicklung unverzichtbar sind, ist nicht akzeptabel (vgl. auch Ausführungen zu Ziel 2.3). Der Text sollte insgesamt etwas zukunftsorientierter und weniger am Status Quo ausgerichtet formuliert werden, damit der Text auch besser der Karte 3 entspricht.

Zur räumlichen Entwicklung innerhalb eines Verdichtungsraumes und innerhalb der Handlungsräume sind nicht nur die S-Bahnsysteme von eminenter Wichtigkeit, sondern auch RE- und IR-Bahnverbindungen. Gerade für den Pendlerverkehr eignen sich die regionalen ÖV-Achsen, welchen – insbesondere mit dem Ausbau der nationalen Verbindungen – zunehmend ein Verdrängungskampf droht. Diese sollen im Raumkonzept Schweiz ebenfalls aufgeführt werden, da sie nicht unter dem Begriff „S-Bahn-System“ zusammengefasst werden können.

Aus Sicht der Kantonsregierungen ist insbesondere die Karte 3 nicht in allen Punkten nachvollziehbar. Die gemeinsame Darstellung von Strasse und Schiene wird als problematisch erachtet. Die Abgrenzungen, Korridore, weitere nationale und internationale Verbindungen, intra-alpine Verbindungen sind nicht klar und werden z.T. auch nicht geteilt. Es fehlen Verbindungen, die ebenfalls als wichtig erachtet werden (z.B. die Ost-West-Verkehrsanbindung Basel-Schaffhausen-Singen-Ulm). In diesem Sinne wird auch auf den allgemeinen Hinweis zu den Karten unter Ziff. 3 verwiesen.

3.6 Energieversorgung und Raumentwicklung aufeinander abstimmen

Die Kantonsregierungen erachten eine sorgsame, vorausschauende Abstimmung der Energieversorgung mit der Raumentwicklung als überaus wichtig. Deshalb ist die Zusammenfassung am Ende des Kapitels 3.6 (rote Schrift) wie folgt zu ergänzen: „[...] und effiziente Energietransportwege ermöglicht. Die Interessen an einer sicheren Energieversorgung sind mit den landschaftsschützerischen Interessen der Raumentwicklung sorgfältig abzuwägen.“

Es ist Sache der Kantone, nach ihrem Ermessen die räumlichen Voraussetzungen für erneuerbare Energien in ihrer Richtplanung festzulegen. Zudem sollte der Begriff „Alternativenergien“ vermieden werden, weil dieser nicht klar ist. Der Begriff „erneuerbare Energien“ wäre klarer.

Im Lichte der anstehenden Energiediskussion sollte die aktive Nutzung der Wasserkraft explizit verankert werden. Deshalb wird vorgeschlagen, den ersten Satz des zweiten Absatzes wie folgt anzupassen: „Die Wasserkraft als wichtigste einheimische, erneuerbare Energie zur Stromversorgung ist ~~massvoll~~ auszubauen.“

Aus Sicht der Kantonsregierungen kommt dem sparsamen Umgang mit Energie eine entscheidende Bedeutung bei der Sicherstellung der künftigen Energieversorgung zu. Grosse raumplanerische Herausforderungen stellen sich im Zusammenhang mit der Erneuerung der Energienetze. Hier sind Bund und Kantone gefordert, gemeinsam Strategien zu entwickeln.

3.7 Das Raumkonzept mit europäischen Entwicklungsvorstellungen abstimmen

Der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen über die Landesgrenzen hinweg muss aus Sicht der Kantonsregierungen noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Erwähnung im Raumkonzept Schweiz verdienen deshalb auch die Rechtsinstrumente, die im Rahmen des Europarates zur Förderung und Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt wurden. Auf europäischer Ebene war die Schweiz bisher eher zu passiv. Angesichts ihrer geografischen Lage und Wirtschaftskraft sowie angesichts der erheblichen Vorleistungen, die sie im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen erbringt, sollte die Schweiz ihre Entwicklungsvorstellungen künftig noch aktiver einbringen. Die Abstimmung mit den Entwicklungsvorstellungen der Nachbarländer muss partnerschaftlich erfolgen. Die Karte 4 stellt aktuell nur die Ausgangslage dar. Bei einer Aktualisierung des Raumkonzepts Schweiz sind die konzeptionellen Aussagen zu grenzüberschreitenden Entwicklungsvorstellungen kartografisch sichtbar zu machen und zu ergänzen. Aktuell wäre jedoch noch zu prüfen, ob alle wichtigen Korridore und Verbindungen in dieser Ausgangslage berücksichtigt sind (z.B. direkte Verbindung A2 zwischen Basel und Mailand).

Kapitel 4: Strategien zur Stärkung der Handlungsräume

Der Ansatz, relativ offene Handlungsräume zu definieren, deren spezifische Qualitäten und Herausforderungen aufzuzeigen und daraus strategische Stossrichtungen vorzuschlagen, wird unterstützt. Die Auswahl der zwölf Handlungsräume wird grundsätzlich als zweckmässig erachtet, auch wenn die räumliche Abgrenzung der Handlungsräume methodisch nicht in jedem Fall kohärent erscheint.

Die Einleitung von Kapitel 4, Absatz „Keine scharfe Abgrenzung“ ist jedoch wie folgt zu ergänzen: „[...] und deren spezifischen Bedürfnissen gerecht werden. Die Stärkung der vorgeschlagenen zwölf Handlungsräume berücksichtigt die bereits bestehenden Kooperationen sowie neue Partnerschaften zwischen den Handlungsräumen als Ganzes und zwischen verschiedenen Teilräumen dieser Handlungsräume sowie bereits existierende Kooperationen mit dem Ausland (siehe auch Kapitel 4.4).“

Die vorgeschlagenen Stossrichtungen dürfen aber nicht als Vorgaben verstanden werden, sondern sie sollen den Akteuren in diesen Handlungsräumen als Anregungen und Orientie-

rungsrahmen dienen. Was noch zu wenig zum Ausdruck kommt, ist die Bedeutung der zum Teil recht starken Überlappungen und Vernetzungen zwischen einzelnen Handlungsräumen. So kennt z.B. das Raumordnungskonzept des Kantons Zürich zwischen dem Kanton Zürich und dem Raum Südostschweiz eine strategische Achse Energie, Tourismus. Kapitel 4.4 ist zu allgemein formuliert, um diesem Eindruck zu begegnen. Derartige Vernetzungen sind deshalb bei den einzelnen Handlungsräumen in den Kapiteln 4.1 – 4.3 aufzuzeigen und ihnen ist noch stärker Rechnung zu tragen. Es ist zudem zu prüfen, ob eine kartografische Darstellung der entsprechenden Vernetzungen sinnvoll ist.

Bezüglich Karte 1 sind noch etliche Fragen offen. Fraglich ist insbesondere die Ausdehnung des Metropolitanraums Zürich in die benachbarten Handlungsräume und in den ausländischen Grenzraum. Auch hier verweisen wir auf die allgemeine Bemerkung zu den Karten unter Ziff. 3.

In der Legende zu Karte 1 sind auch die klein- und mittelstädtisch geprägten sowie die alpin geprägten Handlungsräume namentlich aufzuführen.

Zu den einzelnen Handlungsräumen wird auf die Stellungnahmen der Kantonsregierungen verwiesen.

Kapitel 5: Gemeinsam handeln

Grundsätzlich begrüßen die Kantonsregierungen, dass das Raumkonzept neben Zielen und Strategien auch Handlungsempfehlungen an Bund, Kantone und die kommunale Ebene enthält. Durch die partnerschaftliche, tripartite Erarbeitung erhalten diese Empfehlungen eine gewisse Legitimität. Aufgrund der bestehenden Kompetenzordnung bleibt die Umsetzung der Empfehlungen jedoch den institutionellen Akteuren in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich vorbehalten. Das Raumkonzept darf auch nicht für eine Umverteilung der Finanzmittel instrumentalisiert werden.

Sinnvoll wären auch Handlungsempfehlungen an die privaten Akteure, weil bei der Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz über die Foren auch die Zivilgesellschaft am Erarbeitungsprozess beteiligt wurde. Eine direkte Ansprache über Empfehlungen könnte die privaten Akteure dazu anregen, sich mit dem Raumkonzept Schweiz auseinander zu setzen.

5.1 Empfehlungen an die drei Staatsebenen

Das Raumkonzept hat den Charakter einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe, dessen konzeptionelle Ideen durch die verfassungsmässig zuständige Staatsebene konkretisiert werden. Deshalb ist davon abzusehen, von einer „Umsetzung“ des Raumkonzepts zu sprechen. Diese Terminologie gilt es anzupassen. Das Raumkonzept Schweiz ist vielmehr „zu konkretisieren“, „zu berücksichtigen“ oder „beizuziehen“. Eine Verbindlichkeit kann das Raumkonzept Schweiz nicht erlangen. In diesem Sinne kann auch nicht von einer „Verpflichtung“ gesprochen werden.

Das Raumkonzept Schweiz hält als gemeinsame Leitlinie fest, dass die drei Staatsebenen für die stufengerechte Konkretisierung der Ziele und Strategien des Raumkonzepts sorgen. In diesem Zusammenhang ist klar festzuhalten, dass allein die Bundesverfassung festlegt, was stufengerecht ist.

Eines der zentralen Steuerungsinstrumente für die räumliche Entwicklung ist der kantonale Richtplan. Er sollte deshalb nicht als ein Instrument unter vielen dargestellt werden (auf gleicher Stufe wie zum Beispiel die informellen Instrumente der Konzepte). Die Bedeutung des kantonalen Richtplans soll entsprechend hervorgehoben werden. Es entspricht nicht dem Charakter des Raumkonzepts Schweiz als gemeinsamer Orientierungsrahmen, dass sich alle kantonalen Richtpläne oder Konzepte am Raumkonzept Schweiz ausrichten müssen. Vielmehr soll das Raumkonzept Schweiz ein Input für die Ziele der räumlichen Entwicklung der Kantone sein, wie dies viele andere Grundlagen auch darstellen.

Bezüglich der erwähnten Stärkung der tripartiten Zusammenarbeit ist darauf hinzuweisen, dass die Federführung bei raumplanerischen Massnahmen (Richt- oder Nutzungsplanung, Planung in grenzüberschreitenden Räumen, Sachplänen) bei einer Staatsebene liegen muss, ansonsten es zu langwierigen Verfahren und Entscheidungsfindungen kommt.

Für die Konkretisierung des Raumkonzepts Schweiz braucht es keine neuen Instrumente. Die bestehenden formellen und informellen Instrumente genügen. In diesem Sinne sollte statt von „Innovativen Instrumenten und Verfahren“ von „Innovativen Ansätzen“ gesprochen werden.

In welcher Form die institutionelle Stärkung des Raumkonzepts erfolgen kann, sollte offen gelassen werden. Deshalb ist beim Absatz „Institutionelle Stärkung des Raumkonzepts prüfen“ folgende Streichung vorzunehmen: „Bund, Kantone und Gemeinden prüfen, wie sie den Stellenwert des Raumkonzepts institutionell stärken können, zum Beispiel über eine gesetzliche Verankerung.“

Es ist davon auszugehen, dass sich auch bei der Anwendung des Raumkonzepts Konflikte einstellen werden. Wenn sich Konflikte zwischen den verschiedenen Staatsebenen ergeben, sollten diese von einer tripartiten Organisation bereinigt werden. Die tripartite Projektorganisation ist deshalb zu beauftragen, ein Konfliktbereinigungsverfahren zu entwickeln.

5.2 Empfehlungen an den Bund

Die Zuständigkeit für die Raumentwicklung liegt im Wesentlichen bei den Kantonen. Der in Kapitel 5.2 verwendete Absatztitel 'Übergeordnete Raumentwicklungspolitik anstreben' ist deshalb als verbesserte Abstimmung zwischen den verschiedenen Bundespolitiken und Bundesprogrammen – zum Beispiel für die Agglomerationen, den ländlichen Raum und die alpinen Räume – zu verstehen. Die Handlungsempfehlung an den Bund betreffend übergeordnete Raumentwicklungspolitik ist sprachlich anzupassen.

Das Raumkonzept Schweiz soll bezüglich der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes einen wesentlichen Beitrag leisten. Sämtliche Bundesstellen sind deshalb anzuhalten, in ihrem Zuständigkeitsbereich einen substanziellen Beitrag an die Umsetzung des Raumkonzepts zu leisten. Dies betrifft namentlich die Bereiche Verkehr, Infrastruktur, Energie sowie Land- und Forstwirtschaft. Aus Sicht der Kantonsregierungen nimmt das Bundesamt für Raumentwicklung ARE dafür eine gleiche Koordinationsfunktion auf Bundesebene wahr, wie die kantonalen Raumplanungsämter auf kantonaler Stufe. Analog zum Kapitel 5.3, letzter Abschnitt sollte deshalb die Koordinationsfunktion des ARE ebenfalls erwähnt werden.

Die Beurteilung und Prüfung der kantonalen Richtpläne kann sich nicht alleine auf das Berücksichtigen des Raumkonzepts Schweiz ausrichten. Damit gibt der Bund dem Raumkonzept eine Verbindlichkeit, die über eine Orientierungs- und Entscheidungshilfe hinausgeht. Es muss den Kantonen frei stehen, andere räumliche Vorstellungen zu haben, als die des Raumkonzepts Schweiz. Weiter ist es zentral, dass die Bundesstellen bei ihren Sachplanungen nicht nur auf das Raumkonzept Schweiz, sondern vielmehr auch auf die verbindlichen kantonalen Richtpläne abstellen. Diese sind auch für den Bund nach deren Genehmigung durch den Bundesrat das zentrale räumliche Koordinationsinstrument.

Die Kantonsregierungen erachten es als unklar, unter welchen Bedingungen und mit welchen Absichten der Bund bei der Standortwahl für Energieproduktion respektive bei der Sicherstellung energieeffizienter Raumstrukturen eine Koordination wahrnehmen will. Hier wie auch bei den Fragen der Nutzung des Untergrunds sowie bei der Quartierentwicklung ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.

5.3 Empfehlungen an die Kantone

Die Kantonsregierungen unterstützen diese Empfehlungen mit klarem Hinweis, dass aufgrund der bestehenden Kompetenzordnung die Umsetzung der Empfehlungen den institutionellen Akteuren in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich vorbehalten bleibt. Sie machen

darauf aufmerksam, dass die meisten Kantone über übergeordnete Entwicklungsvorstellungen in Form von Raumkonzepten oder Grundzügen der Raumentwicklung (nach Art. 6 RPG) verfügen, die bedarfsgerecht für die funktionalen Räume erweitert werden sollen. Der Bedarf und das Vorgehen für diese Ausweitung sind von den jeweils betroffenen Kantonen zu ermitteln und festzulegen. Es wird in den meisten Fällen nicht nötig sein, neue umfassende Raumkonzepte zu erstellen, wie dies aus dem ersten Abschnitt dieses Kapitels gelesen werden könnte. In vielen Fällen werden bestehende Instrumente und deren verbesserte interkantonale Koordination ausreichen. In anderen Fällen dürften Teilkonzepte für ausgewählte Bereiche sinnvoll sein. Vollständige Raumkonzepte für funktionale Handlungsräume machen aus Sicht der Kantone nur dann Sinn, wenn ein ausgewiesener Bedarf und ein klarer Nutzen nachgewiesen werden kann.

Der Absatz „Innovative Ansätze für den Lasten-Nutzen-Ausgleich entwickeln“ ist zudem wie folgt zu ergänzen: „[...] Nutzen und Lasten der ländlichen und städtischen Räume sind einander gegenüberzustellen. Zu kompensieren sind beispielsweise Leistungen wie das Bereitstellen von Gebieten für Freizeit und Erholung, die Kultur, die Schaffung von Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen, das Bereitstellen grosser Arbeitsplatzgebiete und Bildungsinfrastrukturen oder der Erhalt landschaftlicher Vielfalt oder der Biodiversität.“

5.4 *Empfehlungen an die Städte und Gemeinden*

Der kantonale Richtplan ist für die kommunale Ebene verbindlich und wird seitens der Kantone künftig noch stärker als Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung der Städte und Gemeinden genutzt. Den kantonalen Richtplan in einer Reihe mit weiteren eher informellen Instrumenten der Raumplanung zu nennen, wird deshalb der Bedeutung des Instruments nicht gerecht.