

Stellungnahme

Aktualisierung Raumkonzept Schweiz

Plenarversammlung der BPUK vom 6. März 2025 und Plenarversammlung der KdK vom 14. März 2025

1. Einleitende Ausführungen

1 Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) haben diese Stellungnahme durch ihre Plenarversammlungen am 6. März 2025 resp. 14. März 2025 verabschiedet. Die BPUK und die KdK danken der Projektorganisation für die Berücksichtigung der nachfolgenden Stellungnahme.

2. Allgemeine Bemerkungen

2 Die Kantone begrüßen die Aktualisierung des Raumkonzepts Schweiz und beurteilen das aktualisierte Konzept als geeigneten Orientierungsrahmen für die raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Wie schon das bisherige Raumkonzept, betont die aktualisierte Fassung an verschiedener Stelle die Vielfalt der Schweiz sowie die Bedeutung der Regionen, der polyzentrischen Raumentwicklung und der Zusammenarbeit – auch über politische Grenzen hinweg. Dafür seien in allen Regionen eine hohe Lebensqualität und Zukunftsperspektiven nötig. Die Kantone unterstützen diese Aussagen ausdrücklich. Gleichwohl wurde die bisherige Hierarchisierung der Handlungsräume nicht vollumfänglich überwunden. Es wäre wünschenswert, wenn die Gleichwertigkeit – aber nicht Gleichartigkeit – stärker hervorgehoben wird, denn alle Handlungsräume tragen ihren Teil an die angestrebte räumliche Entwicklung der Schweiz bei.

3 Weiter begrüßen die Kantone die Aufnahme neuer Themen wie Wirtschaft, Energie, demografischer Wandel, Klimawandel- und -schutz sowie Naturgefahren und Biodiversitätsverlust. Das Raumkonzept entspricht damit stärker den aktuellen Herausforderungen. Bedauerlich ist allerdings, dass diese Themen lediglich oberflächlich eingeflossen sind und das aktualisierte Konzept im Vergleich zum bisherigen an Prägnanz eingebüsst hat. Dies zeigt sich beispielsweise im Verzicht auf klare Aussagen, wie sie bisher in den Strategiekarten enthalten waren. Zudem vermissen die Kantone allgemein Aussagen zum Umgang mit Zielkonflikten und eine klare Prioritätensetzung.

4 Die Kantone sehen im vorliegenden Entwurf zudem einige Leerstellen bei wichtigen Grundsätzen der nachhaltigen Raumentwicklung. Beispielsweise wird die Lenkung des Wachstums in gut erschlossene, dicht bebaute Gebiete nicht adressiert. Auch die Zersiedlung wird nicht mehr als Herausforderung genannt. Die Grundsätze der Reform des Raumplanungsgesetzes von 2012 (RPG1) scheinen etwas vergessen gegangen zu sein, obwohl deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Themen wie der zu grosse ökologische Fussabdruck der Schweiz, die vielen Unsicherheiten im Bereich der Mobilität (selbstfahrende Autos, neue Verkehrsträger, weiterer Anstieg des Güterverkehrs) oder der Verlust von Landschaftsqualitäten und Biodiversität werden nur am Rande oder gar nicht erwähnt. Wünschenswert wären auch Aussagen zur Suffizienz. Um die räumlichen Herausforderungen zu meistern, braucht es in einigen Bereichen auch das Bewusstsein, dass nicht überall alles vorhanden sein kann.

3. Erarbeitungsprozess

5 Die Kantone begrüßen die tripartite Erarbeitung des Entwurfs über die drei Staatsebenen hinweg. Der breit angelegte, mehrstufige Prozess unter Einbezug verschiedener Fachbereiche sowie privater Akteure trägt zur Akzeptanz und Bekanntheit des Raumkonzepts bei. Dieses Vorgehen und der Anspruch, für ein breites Publikum verständlich zu sein, bedingt jedoch eine Vereinfachung der Fachbegriffe. Dies hat im vorliegenden Entwurf dazu geführt, dass der Text in Bezug auf seine Aussagekraft teilweise oberflächlich und wenig präzise ist. Der Raumbezug hat gegenüber der Fassung von 2012 abgenommen. Viele Aussagen haben keine konkrete räumliche Relevanz oder keine konkret erkennbare Auswirkung auf den Raum.

6 Grundlagen und Analysen sowie die Herleitung der Strategien und Handlungsansätze sind nicht dokumentiert. Ein Erläuterungsbericht oder zumindest eine Einleitung, in der in kurzer Form dargelegt wird, was am Raumkonzept aus welchen Gründen geändert wurde und welche Themen aus welchen Gründen neu aufgenommen wurden, wären für ein besseres Verständnis des aktualisierten Textes hilfreich.

7 Der Bezug der verschiedenen Teile des Raumkonzepts untereinander (Herausforderungen, Ziele, Strategien, Handlungsansätze, Karten, Handlungsräume, etc.) ist teilweise unklar. Die Konsistenz und die Kohärenz der verschiedenen Inhalte fehlen. Dies gilt insbesondere auch für die Teile A und B, was sicherlich dem Erarbeitungsprozess geschuldet ist, aber dingend noch verbessert werden muss. Bei Teil B fällt auf, dass die Texte zu den Handlungsräumen trotz entsprechender Vorgaben für die Erarbeitung keine einheitliche Struktur und einen sehr unterschiedlichen Detaillierungsgrad haben. Zudem ist die Abstimmung zwischen den Handlungsräumen noch nicht erfolgt, weshalb die vielfältigen Beziehungen und Verflechtungen in Teil B nicht sichtbar sind.

4. Stellenwert und Relevanz für die planerische Praxis

8 In den einleitenden Texten werden der Sinn und Zweck sowie die Frage der Verbindlichkeit des Raumkonzepts erläutert. Die Kantone legen Wert darauf, dass das Raumkonzept nicht als verbindliches Instrument, sondern wie bisher als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe für die raumrelevanten Politiken und Planungen bezeichnet wird. Dass das Raumkonzept keine rechtliche Verbindlichkeit hat, sollte jedoch noch klarer dargestellt werden. Zudem ist in den einleitenden Texten das Verhältnis zwischen dem bisherigen und dem aktualisierten Raumkonzept missverständlich formuliert, was noch geklärt werden sollte.

9 Aus Sicht der Kantone stellt das Raumkonzept eine unverbindliche Grundlage dar für die verbindlichen Planungsinstrumente, namentlich für die Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Kantone und die Zonen- und Nutzungspläne der Städte und Gemeinden. Dementsprechend sollte im Kapitel «Gemeinsam Handeln» konkreter dargelegt werden, welche Erwartungen an die verschiedenen Akteure gestellt werden und wie die Anwendung in den nachgelagerten Planungsinstrumenten insbesondere von Bund und Kantonen (z. B. Sachplan Verkehr, Richtplanung) erfolgen soll. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die formulierten Ziele unter den Strategien teilweise sehr anspruchsvoll zu erreichen sind.

10 Die Kantone sehen die wachsenden Interessenkonflikte bzw. der Umgang damit als zentrale Herausforderung der heutigen Raumentwicklung. Im aktualisierten Raumkonzept werden eine Vielzahl strategischer Ziele und Strategien genannt, ohne auf die daraus resultierenden Zielkonflikte einzugehen. Die Ziele und Strategien sind für sich genommen relevant, aber es fehlt die transversale Sichtweise. Die Probleme bei der Umsetzung vieler Projekte ist oft auf den ungeklärten Umgang mit Interessenskonflikten zurückzuführen.

11 Entgegen dem bisherigen Raumkonzept gibt es keine räumlich differenzierten Handlungsansätze mehr. Damit fehlt ein wichtiges Element für die Konkretisierung auf kantonaler und regionaler Ebene. Das Raumkonzept sollte ein räumlich differenziertes Entwicklungskonzept für die verschiedenen Teilräume und das ganze Land sein. Beispielsweise sind die Konfliktpotenziale im Alpenraum anders als im Mittelland. Die räumlichen Interessenskonflikte sollten aufgezeigt und soweit möglich auch verortet werden.

5. Struktur und Lesbarkeit

12 Die Karten zu den drei Strategien nehmen einen zentralen Platz im Raumkonzept ein. Damit die Strategien und Ziele des Raumkonzeptes in die kantonale Planung aufgenommen werden können, brauchen die Kantone jedoch aussagekräftigere Karten, die eine bessere Orientierung erlauben. Wichtig sind auch verständliche Legenden mit klaren Informationen. Die Karten sind aktuell jedoch mehr schematische Darstellungen als Karten im eigentlichen Sinne und daher zu abstrakt. Aus Sicht der Kantone müssen sie grundsätzlich überarbeitet werden. Zudem könnte eine Synthesekarte aus den drei Strategiekarten die Aussagekraft der Karten insgesamt verbessern.

13 Das bisherige Raumkonzept war besser strukturiert. Die wichtigsten Informationen konnten dank Marginalien sehr schnell nachgeschlagen werden. Das aktualisierte Raumkonzept sollte aus Sicht der Kantone in Bezug auf Layout, Struktur und Lesbarkeit überarbeitet werden. Die Terminologie des gesamten Dokuments sollte nochmals überprüft und zentrale Fachbegriffe in einem Glossar erläutert werden. Die im Raumkonzept genannten Zahlen und Fakten sind in geeigneter Form mit entsprechenden Quellen zu ergänzen.

6. Thematische Anliegen

14 Im Grundsatz tragen die Kantone die inhaltlichen Stossrichtungen der Leitidee, der Ziele und der Strategien mit. Nachfolgend werden allgemeine Hinweise zu über- und unterbewerteten Themen gemacht. Im Übrigen verweisen wir auf die Detailhinweise mit zahlreichen inhaltlichen und redaktionellen Anliegen (vgl. Anhang).

15 Wie bereits einleitend erwähnt, wird die aktualisierte Fassung der Bedeutung der Siedlungsentwicklung nach Innen zu wenig gerecht. Obwohl RPG1 schon länger in Kraft ist, sind die Umsetzungsarbeiten noch immer am Laufen und diese Arbeiten werden die Kantone und Gemeinden auch weiterhin stark beschäftigen und dabei auch immer wieder mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Die Aussage, dass die «Innenentwicklung als Prinzip verankert» ist und umgesetzt wird (S. 7), greift aus Sicht der Kantone zu kurz.

16 Das Thema des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums ist zu wenig klar behandelt. Das Thema Wachstum wird im Raumkonzept Schweiz generell zu wenig differenziert behandelt und abgebildet, obwohl es in den nächsten Jahren eine zentrale Herausforderung darstellen wird. Wachstum per se ist nicht mehr überall in der Bevölkerung akzeptiert. Der Begriff Wachstum ist problematisch und im gesamten Text nicht erläutert oder hergeleitet (Art, Grösse, Tempo, Masszahl). Daher sollte diese Herausforderung genauer beschrieben und hergeleitet werden. Geht es um ein qualitatives, tragbares, nachhaltiges Wachstum oder um die qualitative, tragbare, nachhaltige Gestaltung des Wachstums? Die strategische Formulierung «Räume für Wachstum» sollte entsprechend überdacht werden, um Missverständnisse zu vermeiden.

17 Wie bereits dargelegt unterstützen die Kantone die Aussagen zur Vielfalt, der Bedeutung der Regionen und der polyzentrischen Raumentwicklung. Dennoch ist das aktualisierte Raumkonzept in Teilen nach wie vor von einer klassischen, statischen Gegenüberstellung von Stadt und Land geprägt. Die Rolle der ländlichen Räume wird oft beschrieben als Orte, wo die Natur und Landschaft geschont und gepflegt werden sollte. Dagegen werden die Städte und Agglomerationen als «Motoren» in verschiedener Ausprägung dargestellt. Dies zeigt sich insbesondere auch in den Kartendarstellungen (z.B. zur Strategie 1 oder 3). Die Funktionen und Potenziale des ländlichen Raumes z.B. in den Bereichen Energieproduktion, Tourismus, Erholung oder Kultur kommen nicht genügend zum Ausdruck. Gleichzeitig vermissen die Kantone eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Agglomerationen.

18 Das Raumkonzept lässt offen, ob sich durch die zentrale Einbettung der Schweiz innerhalb Europas auch Herausforderungen an den schweizerischen Raum ergeben. Beispielsweise hinterlässt der Umgang mit dem Transitverkehr auf der Nord-Süd-Achse und den davon betroffenen nationalen Infrastrukturen auf Strasse und Schiene räumliche Spuren und führt zu Herausforderung in der siedlungs- und landschaftsräumlichen Einbettung. Grenznahe Arbeitsplatzschwerpunkte sind mit erheblichem Grenzverkehr verbunden, wie beispielsweise in Basel, Genf oder dem Tessin sowie im Bodenseeraum. Dieser belastet Verkehrsinfrastrukturen beidseits der Grenzen und insbesondere die Grenzübergänge. Mit Blick auf die grenzüberschreitende Vernetzung und der Lage inmitten von Europa sollte geprüft werden, ob sich daraus raumrelevante Herausforderungen für die Schweiz ergeben.

19 Die aktuellen und absehbaren gesellschaftlichen Herausforderungen der Bevölkerung finden zu wenig konkreten Niederschlag in den Zielen und Strategien. Vermisst werden z.B. Aussagen zu Themen wie gesellschaftlicher Wandel, Alterung der Bevölkerung, Wertewandel und Individualisierung, Ressourcenverbrauch und Verhaltensweisen, Gesundheitsbelastung und -versorgung, Wohnraumversorgung, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen und öffentliche Dienstleistungen.

20 Die zentrale Herausforderung «Klimaerwärmung» sollte umfassender ausgeführt werden. Einerseits sollte stärker auf die Herausforderung der Mitigation von Emissionen z.B. in den Bereichen Mobilität, Landwirtschaft oder auch Bauwirtschaft und andererseits auf die mit der Klimaerwärmung verbundenen Naturrisiken wie Hitze, Dürre, Hochwasser und Hangrutschungen eingegangen werden.

21 Der Verlust der Biodiversität sollte in den Herausforderungen klarer benannt werden. Aktuell wird der Biodiversitätsverlust nur im Zusammenhang mit dem Klimawandel genannt. Dies setzt den Schwerpunkt am falschen Ort. Die Biodiversität ist primär durch menschliche Aktivitäten wie Bebauung, Rodung, Bewirtschaftung oder Zerschneidung von Räumen direkt bedroht.

22 Zum Thema «Mobilität» halten die Kantone fest, dass der öffentliche Verkehr (ÖV) ein zentraler Steuerungsfaktor für die Besiedlung, die Raumentwicklung und den Zusammenhalt der Schweiz ist. Es ist deshalb von grosser Bedeutung, dass alle Regionen situationsbezogen in das nationale Infrastrukturnetz integriert werden, um die Partizipation an der künftigen Entwicklung zu gewährleisten. Eine Optimierung der Auslastung ist nur möglich, wenn die Infrastruktur entsprechend vorhanden ist. Dies gilt sowohl für weniger erschlossene Regionen, deren Entwicklung ohne gezielte Investitionen und Ausbau des ÖV nicht vorangetrieben werden kann, als auch für Regionen mit starkem Bevölkerungswachstum, in denen die Zersiedlung mittels Verdichtung der Siedlungsgebiete gedämpft werden muss. Das Raumkonzept sieht im weiteren Wachstum des Tourismus- und Freizeitverkehrs eine zentrale Herausforderung für das Schweizer Verkehrssystem. Die Kantone teilen diese Auffassung und würden es begrüßen, wenn dieses Thema in Strategie 3 entsprechend behandelt wird.

23 Die Kantone begrüßen ausdrücklich, dass dem Thema «Energie» im aktualisierten Raumkonzept eine den Herausforderungen entsprechende Bedeutung beigemessen wird. Die Kantone bedauern allerdings, dass

die Notwendigkeit, die Versorgungssicherheit zu stärken und aus diesem Grund die inländische Energieproduktion auszubauen, im Entwurf kaum Erwähnung findet. Im Hinblick auf die Netzinfrastruktur sollte nicht nur die Übertragungs-, sondern auch die Verteilnetzebene adressiert werden.

24 Der Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen sollte fundierter beschrieben werden und der zunehmende Landschaftsraumverlust als Herausforderung genannt werden. Aus Sicht der Kantone gehören Gewässer auch zu den Naturlandschaften, die als erhaltenswert eingestuft und entsprechend nachhaltig zu bewirtschaften und weiterzuentwickeln sind. Zudem sollte die Notwendigkeit der Revitalisierung beschädigter Lebensräume stärker betont werden. Weitere Lücken sehen die Kantone bei den Themen «Entsorgung» und «Kreislaufwirtschaft». Hingegen wird dem Thema «Kommunikation» bezogen auf seine Raumrelevanz ein zu grosses Gewicht beigemessen und könnte in die Herausforderung «wirtschaftliche Entwicklung» integriert werden.