

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

3003 Bern

Zürich, 28. Juni 2011 / BU

## Konsultation Raumkonzept Schweiz – Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Januar 2011 haben Sie **bauenschweiz** eingeladen, zum Entwurf des Raumkonzepts Schweiz Stellung zu nehmen. Wir machen von dieser Gelegenheit im Folgenden gerne Gebrauch und halten uns nach einigen grundsätzlichen Überlegungen an das Schema des beigelegten Fragebogens.

**bauenschweiz** ist die Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft mit 65 Mitgliedorganisationen und gliedert sich vorab in die vier Stammgruppen Planung, Bauhauptgewerbe, Ausbau und Gebäudehülle sowie Produktion und Handel. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassungsantworten der volkswirtschaftlichen Bedeutung unserer Branche Rechnung zu tragen: Die Bauwirtschaft generiert einen jährlichen Umsatz von über 50 Milliarden Franken und beschäftigt über 500'000 Arbeitnehmende. Der Raum bildet die Basis ihrer wirtschaftlichen Aktivität, so dass sie von raumplanerischen Fragestellungen in ganz besonderem Masse betroffen ist.

**Zusammenfassung:** **bauenschweiz** begrüsst die Absicht, mit Strategien zur zukünftigen räumlichen Entwicklung der Schweiz die notwendigen Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen für die politische Debatte über die künftige Raumentwicklung in der Schweiz bereitzustellen. Mögliche bzw. wünschbare Entwicklungen können so transparent gemacht und in einem frühen Stadium strategisch erörtert werden. Die bauwirtschaftliche Dachorganisation kann sich mit den anvisierten Zielen auf dem gewählten hohen Abstraktionsniveau einverstanden erklären. Allerdings sind die Wertungen in wichtigen Punkten zu einseitig in Richtung des Schutzgedankens ausgefallen, und stellenweise überfordern die Zielsetzungen die Raumplanung. Besondere Zurückhaltung ist bezüglich der Einführung neuer Instrumentarien geboten. Zu beachten ist die verfassungsmässige Kompetenzverteilung in der Raumplanung zwischen Bund und Kantonen. Unterstützt werden von **bauenschweiz** namentlich eine vermehrte Kooperation über die institutionellen Grenzen hinaus und die Verdichtung nach innen.

## A. Einleitende Bemerkungen

Aus Sicht von **bauenschweiz** ist es positiv zu werten, dass das Raumkonzept Schweiz keine **rechtliche** Verbindlichkeit besitzt. Sie würde nämlich weder seiner strategischen Ausrichtung noch der Kompetenzordnung in der Raumplanung entsprechen. Hingegen bedauern wir, dass Gesellschaft und Wirtschaft nicht intensiver in dessen Erarbeitung einbezogen wurden. Der so genannte öffentliche Partizipationsprozess, dem das Raumkonzept unterzogen wurde, vermag offensichtlich eine strukturierte Mitwirkung der Bevölkerung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG), namentlich auf Kantonsstufe, in keiner Weise zu ersetzen.

Davon abgesehen begrüßen wir es aber, dass sich die drei föderalen Ebenen an einen gemeinsamen Tisch gesetzt haben, und wir können feststellen, dass das Raumkonzept bei den Fachpersonen soweit bisher ersichtlich eine überwiegend positive Aufnahme findet.

Zu überdenken ist der Name "Raumkonzept Schweiz". Die Bezeichnung Konzept ist zwar griffig und einprägsam, entspricht aber nicht dem Charakter dieses Grundlagenpapiers als Orientierungs- und Entscheidungshilfe, dem keine Verbindlichkeit im engeren Sinn zukommt. Dies ist umso weniger der Fall, als es sich ausdrücklich nicht um ein "Konzept" im Sinne von Art. 13 RPG handelt. Wir verwenden daher im Folgenden den Begriff "Raumkonzept" nur unter diesem Vorbehalt weiter und **beantragen eine entsprechende Namensänderung**.

## B. Zu den einzelnen Fragen

### Frage 1

**Ist das Raumkonzept ein geeigneter Orientierungsrahmen, um die zukünftigen Herausforderungen der Raumentwicklung gezielt und wirkungsvoll angehen zu können?**

Auch wenn die Raumentwicklung unter dem Regime des aktuellen Raumplanungsgesetzes in den vergangenen Jahren in verschiedenen Bereichen recht erfolgreich war, begrüsst **bauenschweiz** die Absicht, mit Strategien zur zukünftigen räumlichen Entwicklung der Schweiz die notwendigen Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen für die politische Debatte über die künftige Raumentwicklung in der Schweiz bereitzustellen. Mögliche bzw. wünschbare Entwicklungen können so transparent gemacht und in einem frühen Stadium strategisch erörtert werden. Dies kann auch für die öffentlichen und privaten Investoren hilfreich sein, wobei nicht zu übersehen ist, dass für Investitionen letztlich der Markt und die **rechtlich verbindlichen** räumlichen Festlegungen die entscheidende Grösse sind.

Zwangsläufig bleibt indessen der Konkretisierungsgrad des Raumkonzepts beschränkt. Die erforderlichen konkreten Umsetzungsmassnahmen werden in der Folge im Einzelnen politisch diskutiert und mittels entsprechender gesetzlicher Grundlage demokratisch legitimiert werden müssen. Das Raumkonzept als solches vermag eine hinreichende gesetzliche Grundlage nicht zu ersetzen und ändert namentlich nichts an der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.

Unseres Erachtens schimmert im Raumkonzept die regionale Betrachtung noch etwas zu stark durch. Im Gegenzug finden die Anliegen der nationalen Ebene zu wenig Niederschlag. Das betrifft etwa die nationalen Korridore für die Infrastrukturnetze aller Art, für welche die Raumplanung in besonderer Weise eine Steuerungsfunktion übernehmen könnte und sollte. Die öffentliche Hand und private Bauherrschaften müssen in den kommenden Jahren Milliarden Franken in den Erhalt und Ausbau von Infrastrukturbauten investieren. Damit diese Investitionen die gewünschte räumliche Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz unterstützen, **müssen** sie in ein gesamthaftes Konzept eingebettet sein.

Auch andere Handlungsfelder von **nationaler** Bedeutung sind im Raumkonzept zu wenig herausgearbeitet. Es muss vermehrt aufgezeigt werden, welches die nationalen Schlüsselaufgaben im Sinne einer Schwerpunktbildung sind und mit welchen Strategien die Herausforderungen angegangen werden sollen. Eine hervorragende Rolle kommt zudem der Koordination der Raum- und Verkehrsinfrastrukturentwicklung zu. Ebenso fehlen **konkrete** Vorschläge bezüglich des Ermitteln, Schützens und Nutzens der in unserem Land zum Teil in beachtlichen Mengen vorkommenden verfügbaren Rohstoffe (z.B. Kies, Sand und Schotter) sowie Energiequellen (z.B. Stauseen, Fließgewässer, Windeenergie).

## Frage 2

**Unterstützen Sie die fünf Ziele des Raumkonzepts (Kapitel 2)? Fehlen zentrale Aspekte, die durch diese Ziele nicht abgedeckt sind?**

Grundsätzlich kann sich **bauenschweiz** mit den Zielen auf diesem hohen Abstraktionsniveau einverstanden erklären. Allerdings sind die Wertungen in wichtigen Punkten unvollständig oder zu einseitig ausgefallen.

So bestehen z.B. zwischen Raumplanung und Bevölkerungswachstum intensive gegenseitige Wechselbeziehungen. Das Thematisieren und Prognostizieren des Bevölkerungswachstums generell und insbesondere für die einzelnen Regionen, die bekanntlich vom Bevölkerungswachstum sehr unterschiedlich betroffen sind, ist deswegen nach unserer Überzeugung ein wichtiger Bestandteil jeder raumplanerischen Auslegeordnung, kommt aber im vorliegenden Bericht deutlich zu kurz. Dazu gehört auch die Frage der gezielten Erhöhung der Dichte an Orten mit einer guten Erreichbarkeit. Es müssen kreative Strategien und Methoden entwickelt werden, um in bestehenden Siedlungsgebieten an den richtigen Lagen gezielt eine höhere Bevölkerungsdichte zu erreichen und die Lebensqualität dabei nicht zu beeinträchtigen bzw. wo möglich sogar zu erhöhen.

Was die Verdichtung der Siedlungen anbelangt, entspricht die bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in den Bauzonen zwar der Stossrichtung von **bauenschweiz**. Dies erfordert aber in vielen Fällen eine spürbare Lockerung von Bauvorschriften; sonst ist eine effiziente Siedlungsverdichtung aussichtslos. Und gleichzeitig geht es darum, trotz Verdichtung die Siedlungsqualität zu erhalten oder, noch besser, zu optimieren. Die Verdichtung muss vor allem von der Gesellschaft akzeptiert sein. Denn wer Land "sparen" will, muss bereit sein, die Auswirkungen eines engeren Zusammenrückens zu tragen.

Der steigende Flächenverbrauch hängt auch damit zusammen, dass der Wohnflächenkonsum als Folge der demographischen und sozialen Entwicklung sowie des steigenden Wohlstandes kontinuierlich zunimmt. Auch die Freizeitgesellschaft bedarf räumlicher Ressourcen; zu denken ist etwa an die verschiedenen Arten von Sportanlagen, an die hobbymässige Tierhaltung, die Zweit- bzw. Ferienwohnungen oder an den Umstand, dass beispielsweise 45 % aller Autofahrten in der Schweiz dem Freizeitverkehr, also unter anderem dem sozialen Kontakt mit Freunden, Verwandten und Bekannten, dienen. Es kann nicht Aufgabe der Raumplanung sein, dies zu unterbinden. Denn gesellschaftliche Aspekte gehören ebenfalls zur Nachhaltigkeit.

Ebenfalls nicht Aufgabe der Raumplanung ist es, bzw. würde diese überfordern, die Zielsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft zu verwirklichen. Ganz abgesehen davon wäre ein Schweizer Alleingang zur 2000 Watt-Gesellschaft nicht sinnvoll, klimapolitisch ineffizient, volkswirtschaftlich nicht vertretbar, wettbewerbsverzerrend und finanzpolitisch nicht tragbar. Die Kooperationen mit klimabewussten Ländern sind zwingend. Ziel muss eine weltweite CO<sub>2</sub>-Reduktion sein.

Wirtschaftliche Prosperität ist ohne entsprechende Mobilität nicht zu haben, zumal die Wirtschaft immer arbeitsteiliger ist. Wirtschafts- und Verkehrswachstum verlaufen weitgehend parallel. Es geht in der Tat darum, die Vorteile und Stärken aller Transportmöglichkeiten sinnvoll miteinander zu kombinieren. Anzustreben ist eine koordinierte Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs, wobei das Prinzip der freien Wahl des Verkehrsmittels zu respektieren ist. Eine einseitige Prio-

risierung des öffentlichen Verkehrs wird abgelehnt. **bauenschweiz** tritt entgegen den Ausführungen im Konzept neben einer möglichst effizienten Nutzung der bestehenden auch für eine **konsequente Erweiterung** der Verkehrsinfrastrukturen ein, soweit die Mobilitätsbedürfnisse dies erfordern.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Waldfläche zunimmt, jedenfalls in einigen Landesteilen in unerwünschter Weise. Der Bericht muss sich daher darüber aussprechen, wie diese Entwicklung künftig grundsätzlich zu gestalten und mit den anderen Ansprüchen an den Raum zu koordinieren ist.

### **Frage 3**

#### **Antworten die Strategien in Kapitel 3 auf die zentralen Herausforderungen der zukünftigen Raumentwicklung? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?**

Ausführungen darüber, dass unser Land ein weitgehend urbaner, moderner, international kompetitiver Wirtschaftsstandort ist und seinen Bürgerinnen und Bürgern eine optimale Entfaltung ihrer individuellen Bedürfnisse gewährleisten will, fehlen weitestgehend. Dies wirkt sich auch auf die Gestaltung des Lebensraumes aus, der unter Einbezug der Aspekte Wirtschaft und Gesellschaft Raumplanung nicht nur defensiv als Schutzaufgabe verstehen darf.

Vollumfänglich zuzustimmen ist der Aussage, dass die Herausforderungen der Zukunft nicht mehr ausschliesslich innerhalb der bestehenden institutionellen Grenzen angegangen werden können und daher die Kooperationen in funktionalen Räumen auszubauen und zu verstärken sind. Das Konzept der Städteneetze ist gerade vor diesem Hintergrund zu hinterfragen, da es wenig plausibel ist und oftmals im Widerspruch zu den funktionalen Räumen steht.

Im Einzelnen ist **bauenschweiz** damit einverstanden, dass die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik in erster Linie in das Innere des Siedlungsraums gelenkt werden soll. Wir unterstreichen aber, dass **Wirtschaft und Gesellschaft auf ausreichende**, für die Überbauung zur Verfügung stehende **Bauzonen angewiesen sind**. Ist das Bauland zu knapp, drohen massive Preisaufschläge für Immobilien, was die Kosten von wirtschaftlichem Handeln und Wohnen in die Höhe treibt. Auch führt ein Mangel an verfügbarem Bauland in den Ballungsräumen dazu, dass einmal mehr auf die „grüne Wiese“ ausgewichen wird. In diesem Sinn werden auch die erforderliche Neueinzonungen zeitgerecht vorzunehmen sein.

Dass die Siedlungsentwicklung vorab auf das bestehende Verkehrsnetz – inklusive auf dessen bereits beschlossenen oder geplanten Ausbau! – abgestimmt wird, ist sachgerecht. Dabei geht es aber keineswegs nur um die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und den Langsamverkehr. Auch der ÖV ist angesichts der finanziellen Engpässe einer permanenten Kosten- und Wirkungsanalyse zu unterziehen. Eine lückenlose, flächendeckende ÖV-Erschliessung stellt eine nicht finanzierbare Luxuslösung dar. Zudem vermag auch der ÖV per se die Zersiedelung nicht zu verhindern. Achsen des ÖV, beispielsweise S-Bahn-Linien, können ebenso dazu führen, dass sich Siedlungen ins Grüne ausserhalb der bestehenden Siedlungsgebiete ausdehnen und mit dieser Entwicklung den Grundsatz der Konzentration verletzen.

Es geht darum, die Vorteile und Stärken aller Transportmöglichkeiten sinnvoll miteinander zu kombinieren. Anzustreben ist eine harmonische Entwicklung des öffentlichen Verkehrs und des Individualverkehrs – inklusive des erforderlichen Baus und Ausbaus der Infrastrukturen! – wobei das Prinzip der freien Wahl des Verkehrsmittels zu respektieren ist. Die einseitige Priorisierung des öffentlichen Verkehrs, die im Konzept immer wieder durchschimmert, geht an der Sache vorbei.

Sollten mit dem im Zusammenhang mit der Baulandverflüssigung und der Umnutzung von Industriebrachen erwähnten Flächenmanagement die so genannten Flächennutzungszertifikate gemeint sein, lehnt **bauenschweiz** diese kategorisch ab. Derartige Nutzungszertifikate

- a. würden den Boden verteuern,
- b. würden unabsehbare administrative Umtriebe verursachen,
- c. wären mit der Eigentumsgarantie kaum kompatibel,

- d. stellten ein unnötiges zweites, paralleles Steuerungsinstrument neben dem klassischen raumplanerischen Instrumentarium dar, und
- e. wären mit der Kompetenzverteilung in der Raumplanung gemäss Artikel 75 BV kaum vereinbar.

Abgesehen davon würden mit ihrer Einführung letztlich diejenigen Gemeinden bestraft, die ihre Bauzonen sachgerecht dimensioniert haben.

Eine umfassende Berücksichtigung sozial-, integrations-, sicherheits-, verkehrs- und umweltpolitischer Aspekte in Ortschaften und Quartieren (Raumkonzept S. 35) überfordert die Raumplanung, ebenfalls das Postulat der sozialen Durchmischung.

#### **Frage 4**

**Antworten die strategischen Stossrichtungen in den Handlungsräumen in Kapitel 4 auf die zentralen Herausforderungen Ihres Raumes? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?**

Der Katalogisierung des Raums Schweiz in 12 Handlungsräume haftet naturgemäss etwas Willkürliches an. Die Diskussion über die Bedeutung des Raums Bern im Vergleich zu den Metropolitanräumen zeigt exemplarisch, dass derartige Debatten letztlich unergiebig sind.

Die Stellungnahmen zu den strategischen Stossrichtungen der einzelnen Handlungsräume werden in erster Linie aus den jeweils betroffenen Regionen erfolgen müssen. Aus der Sicht unserer gesamtschweizerischen Dachorganisation lässt sich immerhin Folgendes festhalten:

Es ist klarerweise nicht Aufgabe der Raumplanung (sondern allenfalls der entsprechenden sektoriellen Politikfelder), auch wirtschaftlich schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen angemessenen Wohnraum zu ermöglichen.

Die Funktionsfähigkeit des übergeordneten Strassennetzes ist **überall**, nicht nur auf den im Konzept selektiv aufgeführten Abschnitten, zu gewährleisten.

Die Forderung, in den Räumen Gotthard und Südwestschweiz auf Neuerschliessungen von Skigebieten zu verzichten, geht zu weit. Stattdessen ist im konkreten Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen.

Die Förderung des sanften Tourismus, d.h. des Agro- und Wandertourismus, hat das Prinzip der gleich langen Spiesse zwischen Landwirtschaft und Gewerbe **strikte** zu beachten.

Ob tatsächlich der Verbleib der Wohnbevölkerung in den Seitentälern der Südost- und Südwestschweiz zu fördern ist, ist eine regionalpolitische Fragestellung, die nicht derart abstrakt beantwortet werden kann.

#### **Frage 5**

**Unterstützen Sie die Empfehlungen im Kapitel 5 "Gemeinsam handeln"? Sind sie vollständig oder braucht es noch zusätzliche Empfehlungen?**

Der Einbezug von privaten Akteuren in die raumplanerischen Umsetzungen wird begrüsst. Er hat aber nur einen Sinn, wenn man sich mit ihren Anliegen und Einwänden ernsthaft auseinandersetzt.

Eine gesetzliche Verankerung des Raumkonzepts in dem Sinn, dass es rechtlich verbindlich würde, lehnt **bauenschweiz** entschieden ab.

Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen hat den Aspekten Rechtssicherheit und Vertrauensprinzip Rechnung zu tragen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Bauzonen jedenfalls in der Regel bedarfsorientiert und korrekt gebildet worden sind. Wo allenfalls überdimensionierte Bauzonen ausgemacht werden, ist die zeitliche Achse zu beachten. Es wäre nicht zielführend, allenfalls zu grosse Bauzonen mit Hilfe von teuren Entschädigungsverfahren zu reduzieren, wenn abzusehen ist, dass in einer näheren Zukunft vergleichbare Grundstücke wieder als Bauland eingezont werden müssen.

Eine verstärkte planerische Zusammenarbeit der verschiedenen Gemeinwesen ist wünschbar. Einer der Hauptgründe für die zunehmende Zersiedelung liegt in der Kleinräumigkeit der bisherigen Planung und der mangelhaften Umsetzung der Raumplanungsziele. Eine Planung, die an den Grenzen der politischen Verantwortung endet, greift zu kurz. Allerdings sind die Kompetenzen der Kantone in der Raumplanung zu respektieren. Auch mit Bezug auf die kommunale Ebene geht es in erster Linie darum, die Einsicht in die Notwendigkeit von grenzüberschreitender Kooperation zu fördern und durch entsprechende Anreize zur Zusammenarbeit zu animieren.

Neue gesetzliche Grundlagen zur Förderung der horizontalen Zusammenarbeit werden abgelehnt. Die Abstimmung der Sektoralpolitiken auf das Raumkonzept und die horizontale Zusammenarbeit sind zwar von grosser Bedeutung; neuer administrativer Regelungen braucht es hierfür nicht.

#### **Frage 6**

**Sind Sie bereit, im Rahmen Ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten zur Umsetzung des Raumkonzepts beizutragen? Welche konkreten Massnahmen können Sie sich dabei vorstellen?**

**bauenschweiz** hätte sich eine Einbindung der Wirtschaft in die Erarbeitung des Raumkonzepts gewünscht. Sie wird sich bei raumplanerischen Fragestellungen einbringen und Stellung beziehen, wo sich eine entsprechende Gelegenheit ergibt. Dies wird insbesondere im Bereich der Gesetzgebung der Fall sein.

#### **Frage 7**

**Haben Sie weitere Bemerkungen zum Raumkonzept?**

Nein.

Gerne nehmen wir an, dass Sie unsere Bemerkungen in die Überarbeitung des Entwurfs einfliessen lassen werden.

Freundliche Grüsse

**bauenschweiz**

NR Hans Killer  
Präsident

Charles Buser  
Direktor

*Zustellung per Post und elektronisch (info@are.admin.ch)*