

Bern, 30. Juni 2011

**ARE**  
Bundesamt für Raumentwicklung

3003 Bern

## Stellungnahme der ROREP zum Raumkonzept Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnung und Regionalpolitik ROREP bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Raumkonzept Schweiz. Die ROREP hat zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe aus dem Kreis ihrer Mitglieder eingesetzt, welche die Stellungnahme vorbereitet hat. Der Vorstand der ROREP hat die Stellungnahme anschliessend verabschiedet.

Die ROREP sieht ihren Beitrag zum Raumkonzept Schweiz vor allem darin, grundlegende Fragen rund um die aktuelle Raumentwicklung aufzuwerfen und Forschungsthemen für die zukünftige Raumentwicklung der Schweiz zu identifizieren.

### Herausforderungen für die Raumentwicklung

Die ROREP hat versucht, die aus ihrer Sicht wichtigsten Herausforderungen für die schweizerische Raumentwicklung zu identifizieren. Die nachfolgende Darstellung erhebt dabei nicht den Anspruch, abschliessend zu sein.

- Die **Wohnbevölkerung** der Schweiz wuchs in den letzten Jahren stark und wird voraussichtlich weiter wachsen. Das Wachstum ist primär bedingt durch die im internationalen Vergleich gute wirtschaftliche Situation bzw. qualitativ hoch stehenden Lebensverhältnisse der Schweiz und die damit verbundene Zuwanderung aus dem Ausland. Das Bevölkerungswachstum verläuft aber räumlich nicht homogen. Die Bevölkerungskonzentration in wirtschaftlichen

Zentren, wozu auch die alpinen Tourismuszentren gehören, wird tendenziell weiter zunehmen. Dadurch verstärkt sich die Konkurrenz um die Nutzung räumlicher Ressourcen: Der Druck auf die Wohnungsmärkte war zunächst auf die grossen Agglomerationen beschränkt, setzte sich fort auf den Siedlungsraum in den periurbanen Räumen und erfasst nun auch die Erholungslandschaften. Es ist zu befürchten, dass in Zukunft unter dem neuen Leitbild „gegen Zersiedelung“ auch soziale Spannungen, Ressentiments und politische Konflikte ausgefochten werden.

- Parallel zum Wirtschaftswachstum und zur Zunahme des Wohlstandes ist in den letzten Jahren auch die **Siedlungsfläche pro Kopf** weiter angestiegen. Bis anhin konnte das Wachstum des Flächenbedarfs pro Kopf, d.h. der Flächen, die für Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Freizeit beansprucht werden, durch das bestehende raumplanerische Instrumente höchstens leicht gebremst, nicht aber stabilisiert werden.
- Die räumliche Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft orientiert sich immer weniger an administrativen / institutionellen Grenzen sondern spielt sich in **funktionalen Räumen** ab. Dies stellt neue Herausforderungen an die vertikale Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Damit verbunden sind auch Fragen der demokratischen Legitimation neuer Zusammenarbeitsformen.
- Während die Entscheidungsprozesse von Wirtschaft und Politik meist auf kurze Zeithorizonte ausgerichtet sind, erfordert die Raumentwicklung ein strategisches, langfristiges Denken. Diese unterschiedlichen Zeithorizonte führen zu unterschiedlichen **Prozessen** und oftmals auch zu Konflikten.
- Die Zielsetzungen der Raumordnung werden faktisch oftmals übersteuert von Entscheiden in anderen **Sektoralpolitiken** wie beispielsweise der Verkehrspolitik. Die Raumplanung kann dadurch ihren koordinierenden Auftrag nur bedingt wahrnehmen.
- Die **Landschaft** und die landschaftliche Vielfalt sind wichtige und knapper werdende Ressourcen der Schweiz. Es gilt, die Qualitäten der Natur-, Kultur- aber auch der Siedlungslandschaften zu erhalten und zu gestalten. Verdrängungseffekte und Überlagerungen stellen die Zielsetzungen einer qualitätsorientierten Landschaftsentwicklung in Frage und führen zu Interessenkonflikten. Damit stellt sich auch die Frage nach den zugrunde liegenden gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Ansprüchen an die Landschaft.
- Die Nutzung der Potenziale der **ländlichen Räume** und die Erhaltung ihrer Vitalität ist von grosser Bedeutung. Die Land- und Forstwirtschaft nehmen traditionell und auf Grund ihrer Flächenverantwortung eine wichtige Rolle ein bei der Gestaltung dieser Räume. Sie produzieren neben privaten auch viele öffentliche Güter wie attraktive Landschaften, Biodiversität und Schutz vor Naturgefahren. Angesichts der weltweiten Verknappung der Rohstoffe kommt zudem dem Aspekt der Ernährungssicherheit eine zunehmende Bedeutung zu und entsprechende Nutzungskonflikte sind vorprogrammiert.

- Eine besondere Ressource ist auch die **Energie**. In Zukunft besteht vermehrt Bedarf nach erneuerbaren Energieträgern. Deren Nutzung kann Konflikte mit dem Ortsbild- und Denkmalsschutz und dem Landschaftsschutz auslösen. Die Raumplanung kann und muss einen Beitrag zur Aushandlung der damit verbundenen Interessenskonflikte leisten.
- Der **Klimawandel** stellt eine weitere Herausforderung für die Raumordnung dar. Der Klimawandel betrifft alle Räume mit je unterschiedlichen Auswirkungen. Skigebiete in tieferen Lagen sind mit geringeren Schneemengen konfrontiert, Naturgefahrenereignisse wie insbesondere Murgänge (Starkniederschläge, Abschmelzen Permafrost) und Überschwemmungen werden zunehmen, Hitzesommer wie im Jahr 2003 mit gesundheitlichen Folgen in tieferen Lagen werden häufiger eintreten, die Energieproduktion wird rückläufig sein, Nutzungskonflikte um die Ressource Wasser werden sich weiter verschärfen usw. Diese Auswirkungen müssen von der Raumordnungspolitik antizipiert und entsprechende Mitigations- und Anpassungsmassnahmen ermöglicht werden.

Folge der beschriebenen Herausforderungen sind veränderte Raumnutzungsmuster mit Ausprägungen wie verstärkter Bevölkerungskonzentration in den urbanen Räumen, Zersiedelung, Zunahme der Mobilität, Existenzängste von Teilen des ländlichen Raumes usw.

## **Handlungsansätze und offene Fragen**

Die ROREP stellt sich unabhängig vom Raumkonzept Schweiz die Frage, wie auf die oben beschriebenen (raumordnungspolitischen) Herausforderungen reagiert werden kann. Die hier vorgestellten Handlungsansätze nehmen nicht für sich in Anspruch, vollständig und umfassend zu sein. Es geht vielmehr darum, einige Handlungsansätze zu identifizieren und vor allem auch auf offene Fragen für die weitere Diskussion um die schweizerische Raumentwicklung hinzuweisen.

### *Demographische Entwicklung und inter-/intranationale Wanderungen:*

- Räumlich inhomogene Bevölkerungsentwicklung mit selektiver Überalterung und inter- und intranationalen Wanderungen zugunsten der Metropolräume sowie der zunehmende Flächenbedarf pro Kopf (einschliesslich Mehrfachwohnsitze) erzeugen Handlungsbedarf auf zwei Ebenen: Einerseits geht es darum, die durch zusätzlichen Flächenbedarf (inklusive Verkehrsflächen) entstehenden Probleme ressourcenschonend zu lösen. Dies schliesst auch ein, das derzeitige, auf dem Metropolenkonzept beruhende Wachstumsmodell zu hinterfragen. Andererseits bedürfen die Erwartungen und Ansprüche der Bevölkerung an den nutzbaren Raum einer vertieften Diskussion. Der Wunsch nach diversifizierten Landschaften für alle Bevölkerungsteile einschliesslich der Zuwandernden darf dabei nicht in Frage gestellt werden. Die derzeitige Debatte um Zersiedelung und Verdichtung muss so angelegt werden, dass Verteilungskämpfe bereits im Ansatz vermieden werden. Dabei ist auch zu hinterfragen inwieweit das berechnete Anliegen nach Freihaltezonen zu einer Unterteilung in „schöne“ und „schlechte“ Räume mit konfliktbeladenen Segregationsprozessen führt, die es zu vermeiden gilt.

### *Urbane Entwicklungen:*

- Siedlungsverdichtung nach innen wird seit Jahren als eine der zentralen Strategien propagiert, um den zusätzlichen Wohnraumbedarf in der Schweiz befriedigen und der weiteren Zersiedelung entgegenwirken zu können. Doch wie viel Wohnraum bietet die innere Verdichtung wirklich? Wie steht die innere Verdichtung in Zusammenhang zur urbanen Qualität? Welches sind die sozialen Konsequenzen innerer Verdichtung? Wie attraktiv ist es, in einer verdichteten Siedlung zu wohnen?
- Der Wohnraumbedarf pro Person steigt laufend. Wie kann hier eine Trendwende herbeigeführt werden? Welche Konsequenzen ergeben sich für die Ausscheidung und Lage von Bauzonen? Welche Auswirkungen hat die Alterung der Bevölkerung auf den Wohnraumbedarf und die Raumstrukturen?

### *Funktionale Räume:*

- Die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen ist eine immer wieder propagierte raumordnungspolitische Handlungsoption. Der Grundsatz der variablen Geometrie, d.h. der problem- und zielorientierten Zusammenarbeit von Gemeinwesen, liess sich in der Vergangenheit jedoch nur selten erfolgreich in die Tat umsetzen. Wieso ist das so? Wo liegen die Restriktionen? Nach welchen Kriterien und durch wen lassen sich funktionale Räume abgrenzen? Was sind überhaupt funktionale Räume? Wie kann sicher gestellt werden, dass die Zusammenarbeit in funktionalen Räumen transparent und demokratisch legitimiert erfolgt? Wie lässt sich das Verhältnis zu den bestehenden Gebietskörperschaften optimal regeln? In welchen Fällen und in wie weit ist eine Kompetenzdelegation hin zu funktionalen Räumen sinnvoll und erwünscht?

### *Prozesse und Zuständigkeiten:*

- Das prozessorientierte Denken in der Raumordnungspolitik muss stärker gefördert werden. Dazu gehört u.a. ein Klärung der Aufgabenteilung sowohl vertikal (zwischen den verschiedenen Staatsebenen) als auch horizontal (zwischen den Politikbereichen). Ist die heutige Aufgabenteilung noch zeitgemäss? Könnte ein Ansatz darin bestehen, die kantonale Richtplanung (zu Lasten der kommunalen Nutzungsplanung und der Sektoralpolitiken) zu stärken? Welches sind weitere instrumentelle Ansätze?
- Die Raumplanung in der Schweiz ist vergleichsweise föderalistisch organisiert und legt traditionell viel Gewicht auf Partizipation, d.h. den Einbezug der verschiedenen Interessen. Gleichzeitig sind die damit verbundenen Prozesse kompliziert und mitunter schwerfällig. Gibt es Vereinfachungsmöglichkeiten – ohne dass die Partizipation leidet?

### *Koordination der Sektoralpolitiken:*

- Koordinationsgremien wie z.B. Plattformen zwischen den verschiedenen Politikbereichen werden seit längerem als Lösungsansatz postuliert und sind in der Praxis zunehmend zu beobachten. Doch wie können die Prozesse in diesen Plattformen effizient gestaltet werden, ohne zusätzliche Bürokratie zu generieren und wie können derartige Plattformen effektiv Wirkung erzielen? Wie müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgestaltet sein, um die Koordination zu ermöglichen? Könnte eine stärker projektorientierte Zusammenarbeit ein Ansatz sein?

#### *Land- und Forstwirtschaft:*

- Der Raum und die Landschaft unterliegen einer hohen Dynamik und die verschiedenen Nutzungen und Raumansprüche überlagern sich und führen zu Konflikten. Wie kann die Entwicklung von primär land- und forstwirtschaftlich geprägten Räumen effizient gelenkt werden? Welche räumlichen Spezialisierungen sind denkbar und welche Konflikte ergeben sich? Wie kann eine ressourcenschonende Versorgung mit Nahrungsmitteln von hoher Qualität gewährleistet werden?

#### *Energieversorgung:*

- Die Versorgung mit erneuerbaren Energieträgern gewinnt an Bedeutung und damit steigt der Druck auf bisher un- bzw. wenig verbaute Landschaften sowie zu Umbauten und Umnutzungen im bebauten Gebiet. Sind die Raumordnungspolitik und andere betroffene Politikbereiche für die damit verbundenen Herausforderungen gerüstet? Braucht es neue/andere Instrumente? Welche Potenziale haben insbesondere fiskalische Instrumente (Stichwort „ökologische Steuerreform“)?

#### *Klimawandel:*

- Trotz der absehbaren räumlichen Konsequenzen ist der Klimawandel in der Raumplanung noch kaum implementiert. Das Bundesamt für Umwelt erarbeitet derzeit eine Klimawandelanpassungsstrategie. Sie sollte Ende 2011 vom Bundesrat verabschiedet werden. In der laufenden (zweiten) Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wurde das Thema zwar aufgegriffen, die zuständige Arbeitsgruppe tut sich aber schwer mit der Umsetzung. Interessante Hinweise liefert beispielsweise das Projekt CLISP<sup>1</sup> im Rahmen des Alpenraumprogramms (Interreg IVB). Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Raumordnung zur Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels liefern kann? Müssen dazu gesetzliche Bestimmungen angepasst werden?

#### *Zersiedelung:*

- Die Grundfunktionen Wohnen – Arbeit – Freizeit klaffen räumlich immer mehr auseinander und entsprechend nimmt die Mobilität weiterhin zu. Bisher hat die Raumordnungspolitik diesen Trend eher verstärkt (Stichworte Entflechtung von Nutzungen, Bewilligung von Einkaufszentren ausserhalb der Ortskerne, Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, mangelnde interkommunale Zusammenarbeit). Braucht es hier einen Paradigmawechsel? Wie könnten zukunftsfähige Siedlungsmuster aussehen und wie lassen sich solche durch die Raumordnungspolitik oder andere Rahmenbedingungen bzw. Politikmassnahmen fördern? Welche Rolle spielt der Steuerwettbewerb in diesem Zusammenhang?

---

<sup>1</sup> Climate change adaptation by spatial planning in the alpine space, [www.clisp.eu](http://www.clisp.eu)

## Beurteilung des Entwurfs des Raumkonzeptes Schweiz

Die ROREP beurteilt das Raumkonzept Schweiz als gute Grundlage, um die oben geschilderten und weitere Herausforderungen angehen zu können. Die ROREP hätte sich aber gewünscht, dass den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen im Raumkonzept mehr Gewicht eingeräumt wird. Die ROREP vermisst in dieser Hinsicht eine Kohärenz zwischen Herausforderungen, Strategien, Instrumenten und Massnahmen. Die künftigen rechtlichen Bestimmungen (Stichwort Revision Raumplanungsgesetz) müssen letztlich auf diese Vorgaben abgestimmt werden.

Die grundlegenden Zusammenhänge zwischen der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung der Schweiz (Wirtschaft als Treiber selektiver inter- und intranationaler Wanderungen) und die damit verbundenen Herausforderungen für die Raumordnung sind unseres Erachtens im Raumkonzept zu wenig berücksichtigt. Ebenso wenig geht das Raumkonzept auf das Auseinanderfallen der Grundfunktionen Wohnen – Arbeit – Freizeit mit den entsprechenden räumlichen Implikationen ein. Der Standortwettbewerb zwischen Gemeinden und Kantonen kann zudem die Zusammenarbeit in räumlichen Fragestellungen erschweren.

Das Raumkonzept Schweiz hat sogenannte Handlungsräume definiert. Die Abgrenzung dieser Handlungsräume wie auch ihr Verhältnis zueinander müssen zumindest kritisch hinterfragt werden. So suggeriert die kartographische Darstellung (Karte 1) bspw. eine klare Abgrenzung dieser Handlungsräume, was dem Ansatz der funktionalen Räume mit einer variablen Geometrie widerspricht. Gleichzeitig werden im Raumkonzept die zahlreichen Querbeziehungen und Überlagerungen zwischen den Handlungsräumen vernachlässigt. Auch ist nicht klar, welches die Konsequenzen der Zuordnung zu einem bestimmten Raumtyp sind.<sup>2</sup> In wie fern sind beispielsweise die Metropolitanräume und die Hauptstadtregion nur analytische Bezeichnungen und in wie fern bedeuten sie auch institutionelle, organisatorische oder gar finanzpolitische Weichenstellungen?

Die vermehrte Zusammenarbeit in funktionalen Räumen, wie sie auch das Raumkonzept Schweiz postuliert, führt zu verschiedenen praktischen Umsetzungsfragen, welche im Raumkonzept ungenügend thematisiert werden. Dabei fällt auch auf, dass im Raumkonzept zwar von Städten und Gemeinden gesprochen wird (wobei Städte auch Gemeinden sind), die Agglomerationen und (ländlichen) Regionen aber kaum erwähnt werden. Fragen der Zusammenarbeit und des Lastenausgleichs stellen sich aber häufig zwischen Kernstädten und Agglomerationsgemeinden und hier bestehen aufgrund der unterschiedlichen sozialen Zusammensetzung oftmals auch unterschiedliche politische Haltungen, die sich dann beispielsweise in Volksabstimmungen manifestieren.

---

<sup>2</sup> Zum Beispiel: Das Seeland BE / FR ist in der Karte auf Seite 32 unter der „Glocke“ Hauptstadtregion, auf derjenigen auf Seite 36 als „grosser agrarischer Raum“ bezeichnet. Welche Wirkungen hat nun der Raum der Hauptstadtregion? Welches sind die Auswirkungen auf den kantonalen Richtplan? Sollen in grossen agrarischen Räumen weiterhin grössere Bauzonen ausgeschieden werden?

Eine Maxime des Raumkonzeptes besteht darin, dass die vorhandenen Stärken eines Raumes gestärkt werden sollen. Diese Maxime kann allerdings auch zur Zementierung von Monostrukturen (bspw. Tourismus) führen und sich so negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit von Räumen auswirken.

Im Bereich Verkehr scheint sich das Raumkonzept vor allem auf die nationalen Verkehrsinfrastrukturen zu konzentrieren. Dem muss gegenüber gestellt werden, dass der Verkehr ein fein verästeltes System ist, das gerade durch die kapillare Erschliessung aller Landesteile seine tragende Rolle ausübt. Verschiedene Verkehrsträger werden im Raumkonzept ganz ausgeblendet.<sup>3</sup>

Wir vermissen im Raumkonzept Schweiz jegliche Aussagen zur Rolle von Lehre und Forschung. Die ROREP beobachtet seit längerer Zeit mit Besorgnis die Situation in Lehre und Forschung im Bereich Raumentwicklung. Wir stellen eine paradoxe Entwicklung fest: Auf der einen Seite ist ein verstärktes Interesse an Fragen der Raum- und Regionalentwicklung in der Politik zu beobachten. So beispielsweise in der Schweiz mit der Neuausrichtung der Regionalpolitik, dem Raumkonzept Schweiz und der Revision des RPG oder beispielsweise im EU-Raum mit der Entwicklung hin zum „Europa der Regionen“. Der Bedarf nach Forschung und Entwicklung in regionaler Perspektive hat somit einen neuen Aufschwung erhalten. Auf der anderen Seite haben sich die traditionellen Träger der Schweizer Forschung im Bereich Raumentwicklung und Regionalökonomie, die Universitäten, immer mehr aus diesem Feld zurückgezogen. Verschiedene Lehrstühle wurden in den letzten Jahren nicht mehr besetzt. Alte raumwissenschaftliche Netzwerke lösen sich somit auf. Da die Nachfrage nach angewandter raumwissenschaftlicher Forschung aber ungebrochen hoch ist, sind neue Netzwerke am Entstehen. So suchen unter anderen die Fachhochschulen darin einen entsprechenden Platz. Diese alten und neuen Netzwerke müssten miteinander verknüpft werden. Zudem erscheint eine Einbindung in die europäische Forschungslandschaft als unerlässlich (z.B. über ESPON). Die ROREP ist gewillt, mit ihrem Netzwerk einen Beitrag zur Lösung dieser Problematik zu leisten und hat deshalb u.a. die Initiative SwissLab ins Leben gerufen. Die Bundesstellen könnten aber ebenfalls einen Beitrag durch gezielte Impulse leisten.

Kritisch muss letztlich die grundsätzliche Frage in den Raum gestellt werden, was das Raumkonzept Schweiz bewirken kann bzw. wie es Wirkung entfalten könnte. Die räumliche Entwicklung wird wesentlich gelenkt durch andere Faktoren wie beispielsweise die Verkehrspolitik und private Interessen. Das Raumkonzept soll seine Wirkung entfalten durch die Verabschiedung durch den Bundesrat, die Kantone sowie den Gemeinde- und Städteverband. Doch inwiefern sind die entsprechenden Gremien (z.B. Generalversammlung des Städteverbandes) repräsentativ und legitimiert? Welche Prozesse sollen der Verabschiedung des Raumkonzeptes folgen? Mit welchem Instrumentarium könnte eine Konkretisierung erfolgen?

---

<sup>3</sup> So werden die kleineren, regionalen Flughäfen beispielsweise nicht erwähnt. Dies wirft die Frage auf, welche Rolle diese Flughäfen wie Belp, Agno, Sion, Samedan in der Verkehrserschliessung spielen? Ebenso ist die Rolle der Schifffahrt (Güterverkehr, Freizeitverkehr) und der Seilbahnen (Erschliessungsfunktion, Freizeitverkehr) im Raumkonzept nicht angesprochen.

## Forschungsfragen

Aus den von uns identifizierten Herausforderungen und den Handlungsansätzen sowie der Beurteilung des Raumkonzeptes Schweiz leitet die ROREP eine Reihe von Forschungsfragen für die Zukunft ab.

1. Welches sind die räumlichen Auswirkungen der prognostizierten Veränderungsprozesse insbesondere im Bereich Demographie?
2. Welchen Beitrag kann die Raumordnung zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels leisten?
3. In wie weit kann und soll die Raumordnungspolitik lenkend in die Wirtschaftsentwicklung eingreifen?
4. Was bedeutet – vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums, des Postulats der Siedlungsverdichtung nach innen und der anstehenden Neuorganisation der Energieversorgung – urbane Qualität?
5. Welches sind die räumlichen Konsequenzen der schweizerischen Aussenpolitik (bilaterale Abkommen, internationales Standortmarketing, Migrations- und Integrationspolitik, grenzüberschreitende Zusammenarbeit usw.) und wie lassen sich Aussen- und Raumordnungspolitik koordinieren?
6. Was sind effiziente Raumstrukturen? In wie fern ist eine weitere funktionalräumliche Spezialisierung z.B. in den Bereichen Produktion oder residentielle Ökonomie erstrebenswert?
7. Wie können langfristig wichtige räumliche Potenziale identifiziert werden, wissentlich, dass Potenziale von einem jeweiligen Umfeld und Kenntnisstand abhängig sind?
8. Welche Fragen der demokratischen Legitimation stellen sich in funktionalräumlichen Prozessen und wie können diese beantwortet werden?
9. Wie können Lehre und Forschung in Raumwissenschaften gestärkt werden, um so einen Beitrag zu Klärung der vielfältigen anstehenden Fragen zu liefern und wie können Forschungsergebnisse für die Praxis verfügbar gemacht und umgesetzt werden?<sup>4</sup>

Die ROREP ist bestrebt, einen Beitrag zu leisten zur Vertiefung und Bearbeitung dieser und allfälliger weiterer Forschungsfragen und steht für die weitere Diskussion gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Thomas Egger  
Koordinator Arbeitsgruppe



Stefano Wagner  
Präsident der ROREP



<sup>4</sup> Vorbild könnte das europäische Forschungsprojekt MountainTRIP – Transforming Research into Practise sein [www.mountaintrip.eu](http://www.mountaintrip.eu)