

SCHWEIZERISCHE KANTONSPLANERKONFERENZ  
CONFERENCE SUISSE DES AMENAGISTES CANTONAUX  
CONFERENZA SVIZZERA DEI PIANIFICATORI CANTONALI

c/o Amt für Raumplanung  
Werkhofstrasse 59, 4509 Solothurn  
bernard.staub@bd.so.ch  
Telefon 032 627 25 60

Tripartite politische Begleitgruppe  
«Raumkonzept Schweiz»  
p.Adr. Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Solothurn, 31. Mai 2011

## Raumkonzept Schweiz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
sehr geehrter Herr Regierungsrat  
sehr geehrter Herr Stadtpräsident  
sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin  
sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsplanerkonferenz (KPK) bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der tripartiten Konsultation zum neuen Entwurf des Raumkonzeptes Schweiz (RK-CH) Stellung nehmen zu dürfen.

Die KPK hat sich eingehend mit dem Entwurf auseinandergesetzt. Sie hat entschieden, in ihrer Stellungnahme vor allem auf grundsätzliche fachliche Punkte einzugehen: z.B. Stossrichtung, Methodik, Zweckmässigkeit, Umsetzbarkeit. Die Stellungnahme umfasst eine Gesamtwürdigung, einige Gedanken zur Umsetzung und schliesslich eine Reihe von Anregungen für fachliche Verbesserungen.

Die KPK hofft, mit ihrer Stellungnahme einen konstruktiven Beitrag an einen hoffentlich guten Abschluss dieses interessanten und innovativen Projektes zu leisten.

### Gute Grundlage für die Zusammenarbeit

Die KPK kommt zu einer sehr positiven Gesamteinschätzung des vorliegenden Entwurfs. Er ist fachlich fundiert und auf einem weitgehend guten bis sehr guten Niveau. Der Aufbau ist nachvollziehbar, und der Bericht ist leicht lesbar.

Gegenüber früheren Fassungen sind deutliche Verbesserungen festzustellen. In diesem Zusammenhang ist es der KPK ein Anliegen, den Gesamtprozess nochmals zu würdigen. Sie hat den Eindruck, dass alle Partner in der Raumplanung konstruktiv mitgearbeitet haben und hofft, dass sie dadurch hinter dem Konzept stehen und es in ihrer Arbeit berücksichtigen werden.

Aus Sicht der KPK hat das RK-CH einen hohen Stellenwert und füllt eine Lücke. Sie ist mit den wichtigsten Grundsätze, Ziele und Empfehlungen einverstanden. Das Dokument ist ein Mehrwert für die Raumplanung Schweiz. Der Aufbau und die Zielhierarchie sind logisch und schlüssig.

Besonders hervorzuheben sind aus der Sicht der KPK das Konzept der Handlungsräume sowie der Aufbau, die Qualitäten dieser Räume (Identität, Vorhandenes) und den Handlungsbedarf in den Vordergrund zu stellen, statt eine technische Gliederung nach Sachbereichen zu wählen.

Ebenso wird von der KPK der Grundsatz der Differenzierung – dass nicht überall alles möglich ist – als zweckmässig unterstützt. Das RK-CH trägt den räumlichen Realitäten Rechnung.

Insgesamt repräsentiert das RK-CH aus Sicht der KPK eine Chance. Viele raumplanerische Herausforderungen werden auf den Punkt gebracht. Die KPK hofft, dass die klaren Aussagen nach der Konsultation nicht verwässert werden.

### **Offene Fragen zur Umsetzung**

Das Raumkonzept Schweiz kann nicht im eigentlichen Sinn des Wortes umgesetzt werden; die konzeptionellen Ideen müssen durch die beteiligten Partner konkretisiert werden. Zudem fehlt bekanntlich (richtigerweise) die formelle Verbindlichkeit. Trotzdem wird immer wieder von der Umsetzung gesprochen. Der Einfachheit halber übernimmt die KPK diese Terminologie.

Im Bereich dieser Umsetzung ortet die KPK die wichtigsten offenen Fragen zum vorgelegten Entwurf. Es genügt nicht, das RK-CH zu beschliessen, ohne sich konkreter über das weitere Vorgehen Gedanken zu machen. Alle Beteiligten der tripartiten Trägerschaft müssen auch künftig Verantwortung übernehmen und sich für die weitere Verfolgung der vereinbarten Ziele verpflichten, sonst ist die politische Tragfähigkeit nicht gegeben. Dazu braucht es eine Selbstverpflichtung aller Beteiligten. Die Mitglieder der KPK sind gewillt, sich für die Konkretisierung des Raumkonzepts einzusetzen.

### **Künftige Zusammenarbeit**

Die KPK erwartet, dass das RK-CH im Bereich der künftigen Zusammenarbeit noch konkreter wird. Ein erstes Zeichen wäre, dass die beteiligten Institutionen und Organisationen in einem Vorwort (mit Unterschrift) ihre Bereitschaft zur Konkretisierung und zur Weiterführung der Zusammenarbeit bekräftigen. Die «Ownership» sollte von der ersten Seite an sichtbar sein.

Die KPK begrüsst die Bestätigung, dass die tripartite Projektorganisation weitergeführt werden soll (s. 72, letzter Abschnitt). Die Form der Zusammenarbeit sollte aber schon im Raumkonzept konkretisiert werden. Es genügt für die Umsetzung nicht, wenn nur nach fünf Jahren eine Bilanz gezogen wird. Damit das RK-CH umgesetzt wird, muss es ständig präsent sein. Dies braucht eine entsprechende Organisation. Deshalb **beantragt** die KPK, klare Aussagen zu machen, wie die Weiterführung der Projektorganisation konkret aussehen soll. Es müssen Aussagen gemacht werden zur Form / Organisation, zu den Kernaufgaben, Pflichten und Ressourcen.

Aus Sicht der KPK braucht es eine klare Ansprechstelle. Es braucht ein Umsetzungsprogramm, ein Monitoring und dauernde Kommunikation. Damit das RK-CH Wirkung entfaltet, muss auch viel in die Kommunikation investiert werden. Stichworte: Kurzfassung, permanente Medienarbeit, Referate und Vorträge.

### **Querschnittfunktion der Raumplanung**

Die Raumplanung hat eine Querschnittfunktion. Das RK-CH sollte auf Ebene Bund die Grundlage dazu bilden. Zuweilen entsteht der Eindruck, dass die Bundesstellen das RK-CH zwar «akzeptieren» aber keinen Beitrag an die Umsetzung zu leisten gewillt sind. Während die Kantone dazu verpflichtet werden sollen (durch die Überprüfung der kantonalen Richtpläne auf die Abstimmung mit dem RK-CH), fehlt auf Ebene Bund diese Verbindlichkeit. Die KPK würde es begrüssen, wenn auch der Bund die erwähnte Selbstverpflichtung einginge.

Das Kapitel 5.2 macht Empfehlungen an den Bund. Die KPK erwartet allerdings, dass der Bund verbindlicher wird. Es braucht einen konkreten Beitrag der Bundesstellen an die Umsetzung des Raumkonzeptes. Beispiele: Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, Subventionspolitik, Tourismus, Energie, Landwirtschaft, Wald, Landschaft. Bisher hatten diese Bereiche vor allem Ansprüche an die Raumplanung. Nach Verabschiedung des RK-CH darf erwartet werden, dass sie jetzt auch einen Beitrag leisten an die weitere Raumentwicklung. Besonders auch die Infrastrukturämter sollten sich an den räumlichen Zielsetzungen des RK-CH orientieren.

Die Querschnittsfunktion der Raumplanungsämter ist nicht nur in den Kantonen wichtig (s. Empfehlung an die Kantone im Kapitel 5.3) sondern auch auf Stufe Bund. Die KPK **beantragt**, dass die Querschnittsfunktion des Bundesamt für Raumentwicklung explizit in die Handlungsempfehlungen an den Bund aufgenommen wird.

#### **Querbezug zur zweiten Etappe der RPG-Revision**

Für die Konkretisierung des RK-CH braucht es nach Ansicht der KPK keine neuen Instrumente. Es gibt ein grosses Potential, bestehende Instrumente zur Umsetzung des RK-CH zu nutzen. Aus Sicht der KPK können zum Beispiel auch Modellvorhaben dazu einen besonderen Beitrag leisten. Dieses Instrument ist aus der Sicht der KPK sehr wichtig und muss weitergeführt und allenfalls sogar ausgebaut werden.

Aus Sicht der KPK fehlt jedoch der Querbezug zur zweiten Etappe der RPG-Revision. Sie **beantragt**, eine systematische Diskussion zu führen, welche Schlüsse aus dem RK-CH für die Gesetzesrevision zu ziehen sind und welche Inhalte der Revision auf das RK-CH ausgerichtet werden sollten.

### **Anregungen für fachliche Verbesserungen**

Aus fachlicher Sicht hat die KPK folgende Kommentare und Vorschläge für die Schlussredaktion des RK-CH:

#### **Generell: Zur Übersetzung**

Die Vertreter der französisch sprechenden Schweiz haben sich in der internen Aussprache tendenziell zurückhaltender zum RK-CH geäußert als die Vertreter der deutschen Schweiz. Einer der Gründe ist aus ihrer Sicht gewisse Schwächen in der Übersetzung. Die KPK **beantragt**, die Übersetzung von französisch sprechenden Raumplanern überprüfen zu lassen.

#### **Präsentation**

Die Präsentation des Raumkonzepts ist sehr gut gelungen. Die Texte sind leicht lesbar und die grafische Aufmachung animiert zum Lesen. Gewisse inhaltliche Zusammenhänge könnten mit Grafiken oder Zeichnungen noch anschaulicher dargestellt werden. Dadurch könnte der «Konzeptcharakter» stufengerecht noch besser kommuniziert würde.

#### **Grundlagen**

Die KPK begrüsst, dass das umfangreiche Kapitel «Trends und Herausforderungen» in ein eigenes Dokument ausgelagert wurde. Für die Diskussion mit Personen, die nicht alle Unterlagen lesen, wäre es jedoch hilfreich, die zentralen Trends und Herausforderungen, von denen das RK-CH ausgeht, im Bericht selber in einigen wenigen Sätzen darzustellen.

Der Bericht verzichtet auf quantitative Angaben und Kennzahlen. Die KPK würde es begrüßen, wenn an geeigneter Stelle (z.B. Kap. 1, oder verteilt auf Kapitel) einige wenige Kennzahlen eingefügt werden. Diese können die (politische) Argumentation stützen und die Bedeutung des RK-CH unterstreichen.

#### **Das Konzept der Handlungsräume**

Die KPK unterstützt das Konzept der funktionalen (Handlungs-) Räume. Dieser Ansatz, über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinaus zu planen, wird auch schon in vielen Kantonen praktiziert. Im Konkreten ist es aber nicht immer klar, wie diese Handlungsräume gebildet wurden. Wird damit der Ist- oder der Sollzustand dargestellt? Zudem gibt es auch innerhalb dieser Räume funktionale Gliederungen. Diese werden aber richtigerweise von den Organen in den funktionalen Räumen bestimmt.

Die Handlungsräume werden im Text einzeln behandelt, nur im kurzen Kapitel 4.4 wird auf ihre Verknüpfungen eingegangen – und auch dies eher theoretisch. Dies ist ein Schwachpunkt des RK-CH. Damit entsteht das Bild einer Schweiz, die aus einem Konglomerat von Handlungsräumen besteht (s. auch Karte 1) und kein ganzheitliches Bild der Schweiz. Die KPK **beantragt**, die Verknüpfungen zwischen den Handlungsräumen und den Beitrag der einzelnen Handlungsräume an die Raumentwicklung Schweiz konkreter darzustellen. Wenn damit der gegenwärtig laufende Prozess überfordert wird, könnte dies allenfalls eine sinnvolle Aufgabe für die künftige tripartite Zusammenarbeit sein.

Die Darstellung der Grenzen der Handlungsräume auf der Karte 1 entspricht nicht der Realität: Die Handlungsräume ufern nicht in einen «weissen Saum» aus, sondern fliessen an den Rändern ineinander über. Es gibt kein «Niemandland» zwischen Handlungsräumen, aber es gibt Übergangsbereiche, die sich je nach Thema in die eine oder andere Richtung orientieren. Gewisse Orte in diesen Gebieten haben sogar eine wichtige Verbindungsfunktion für die Vernetzung. Die KPK **beantragt**, die Darstellung in dieser Hinsicht zu verbessern.

### **Stellenwert des ländlichen Raumes und der Landschaft**

Aus Sicht der KPK sind der ländliche Raum und die Landschaft nicht ein «Restprodukt» der Zentrenbildung und der Siedlungsplanung, sondern haben eigene wichtige Qualitäten. Dies kommt im RK-CH zu wenig zur Geltung. Der ländliche Raum kommt nur relativ marginal in den Kapiteln 3.3 und 3.4 vor – zudem sind die Aussagen thematisch aufgeteilt in die Bereiche Siedlung und Landschaft. Es fehlt eine integrale Betrachtungsweise dieser Raumkategorie. Die KPK ist sich bewusst, dass der ländliche Raum in der Schweiz sehr heterogen ist. Gewisse grundsätzliche Aussagen gelten jedoch für alle diese Räume.

Es ist zudem zu beachten, dass jeder Handlungsraum – inklusive die grossstädtisch geprägten Räume – auch ländliche Räume enthalten. Es ist deshalb bei der Konkretisierung in jedem Handlungsraum der Umgang mit dem ländlichen Raum und das Verhältnis zwischen den Teilräumen zu definieren.

Auch die Zielkonflikte, die sich im ländlichen Raum stellen, werden zuwenig ausgeleuchtet. Es wird postuliert, dass grosse agrarisch geprägte Räume «ungeschmälert» zu erhalten seien. Dass dies oft zu Zielkonflikten mit einer sinnvollen Siedlungsentwicklung führt (Stichwort Fruchtfolgeflächen), wird jedoch nicht erwähnt.

Die KPK **beantragt**, das Kapitel 3.4 mit den entsprechenden Aussagen zu ergänzen.

Im Kapitel 3.3 werden richtigerweise Aussagen über ländliche Zentren gemacht. Das drängende Problem der Bauten ausserhalb der Bauzonen wird aber nirgends gestreift. Die KPK **beantragt**, zu diesem Themenkomplex ebenfalls Aussagen zu machen.

### **Verkehrsinfrastruktur und Raumentwicklung**

Die Verkehrsinfrastruktur wird in einem eigenen Kapitel 3.5 abgehandelt. Dies ist aus Sicht der KPK richtig, weil sie die Raumstrukturen massgeblich mitbestimmt. Die KPK ist insbesondere auch einverstanden mit den zwei Aussagen, dass Angebotsverdichtung im urbanen Verdichtungsraum Vorrang vor einer räumlichen Ausdehnung des S-Bahnsystems hat und dass die optimale Nutzungen der Infrastrukturen Vorrang vor Neubauten hat.

Das Kapitel betrachtet hauptsächlich die Ebene der Infrastruktur und des Betriebs der Verkehrsträger. Wichtig ist für die KPK aber auch die Verknüpfung der Siedlungsentwicklung mit der Erschliessung durch den (öffentlichen) Verkehr. Sie vermisst Aussagen darüber, dass bei Neueinzonungen (und künftig auch Auszonungen) die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr zum Thema gemacht wird. Die KPK **beantragt**, diesen Aspekt zu ergänzen.

### **Karten**

Die KPK findet den Ansatz, den Inhalt des RK-CH synoptisch zusammenzufassen (Karten 1-3) gut – wobei klar darauf hinzuweisen ist, dass die Karte 1 die «zentrale Karte» des Raumkonzepts ist. Die KPK **beantragt**, dies entsprechend zu kennzeichnen. Die strategische Aussagekraft der Karten könnte noch verbessert werden. Im Moment kleben die Karten noch zu stark an der «Ausgangslage» (vor allem die Karten 2 und 3).

Die Karten haben Konzept-Charakter. Dafür ist der gewählte Relieffhintergrund zu präzise. Er stimmt nicht mit dem Abstraktionsgrad der Karten überein und kann dazu verleiten, die Karten «mit der Lupe zu lesen». Dadurch entstehen jedoch Missverständnisse. Die KPK schlägt vor, ein stärker generalisiertes Relief zu hinterlegen.

Die Karte 4 (europäische Einbindung) hat nach Ansicht der KPK kein Aussagegehalt, sie wird auch nur als «Ausgangslage» bezeichnet. So lange keine konzeptionellen Aussagen gemacht werden können, sollte darauf verzichtet werden. Um die internationale Vernetzung sichtbar zu machen, könnte dafür der Massstab der Karte 3 etwas verkleinert werden, damit die Brennerlinie sichtbar wird. Die KPK **beantragt**, die Karten 3 und 4 so zu ändern.

### Ungenauigkeiten in den Karten

Bei Karten 1-3 gibt es noch Abstimmungsbedarf zu kantonalen Entwicklungskonzepten. Es handelt sich um Detailanpassungen, die am besten direkt mit den Kantonen gemacht werden. So ist zum Beispiel die Bezeichnung und Abgrenzung der «grossen agrarischen Räume» nicht immer plausibel, gewisse wichtige Tourismusgebiete fehlen oder die ländlichen Zentren entsprechen in gewissen Kantonen nicht der offiziellen Zentrenstruktur. Zudem stimmt für einzelne Kantone die Zuordnung gewisser Orte zu den Handlungsräumen nicht.

Die KPK **beantragt** eine flächendeckende Fein-Abstimmung der Inhalte mit den Kantonen.

### Empfehlungen an die drei Staatsebenen

Eines der zentralen Steuerungsinstrumente für die räumliche Entwicklung ist der kantonale Richtplan. In den Empfehlungen an die drei Staatsebenen (Kapitel 5.1) wird er als ein Instrument unter vielen dargestellt (auf gleicher Stufe wie zum Beispiel die informellen Instrumenten der Konzepte). Dies ist nicht adäquat. Die KPK **beantragt**, die Bedeutung des kantonalen Richtplans entsprechend hervorzuheben.

### Empfehlungen an den Bund

Bei den Empfehlungen an den Bund (Kapitel 5.2) ist aus der Sicht der KPK die Stufengerechtigkeit zu wahren:

- Der Bund kann sich nur bedingt dafür engagieren, dass «die für die Energieproduktion und –versorgung nötigen Räume freigehalten und geeignete Standorte bereitgestellt werden». Die eigentliche Standortsicherung ist Sache der Kantone und Gemeinden (mit Ausnahme der Kernkraft).
- Auch bei der Nutzung des Untergrunds hat der Bund keine umfassenden Kompetenzen. Die Formulierung, dass der Bund Überlegungen anstellen solle, «wie der Untergrund zu nutzen ist», ist deshalb missverständlich. Der Bund kann – zusammen mit den nachgelagerten Planungsträgern – Überlegungen anstellen, wie die Nutzung des Untergrunds geplant werden soll (zum Beispiel bezüglich der Instrumente etc.).
- Die Quartierentwicklung und Ortskernaufwertung ist primär keine Aufgabe des Bundes. Die Förderung des Erfahrungsaustausches auf Stufe Raumkonzept zu erwähnen, ist nicht stufengerecht. Dieser Punkt sollte gestrichen werden.

Die KPK **beantragt**, die Empfehlungen entsprechend anzupassen.

Die KPK ist skeptisch, was das Anstreben einer «übergeordneten Raumentwicklungspolitik» betrifft: Ist damit ein neues Instrument gemeint, allenfalls sogar ein «Richtplan Schweiz»? Die KPK **beantragt**, diesen Punkt besser zu erklären und zu konkretisieren oder ihn zu streichen.

Eine Empfehlung an den Bund lautet, dass er im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne und bei der Beurteilung der Agglomerationsprogramme überprüfe, ob das Raumkonzept «sachgerecht berücksichtigt wurde». Damit gibt der Bund dem Raumkonzept eine Verbindlichkeit, die über die Orientierungs- und Entscheidungshilfe hinausgeht, die im Vorwort und in der Zusammenfassung beschrieben ist. Zudem stellt sich der KPK die Frage, wie bei Abweichungen und Meinungsverschiedenheiten zwischen dem RK-CH und den kantonalen Richtplänen vorzugehen ist. Es kann ja kein Bereinigungsverfahren stattfinden, um unterschiedliche Vorstellungen zu bereinigen, ausser es werde ein ständiges tripartites Organ geschaffen, welches für das RK-CH verantwortlich ist und es weiterentwickelt. Die KPK **beantragt**, diesen Punkt zu konkretisieren und darzulegen, was die «sachgerechte» Berücksichtigung heisst und wie das Verfahren bei Differenzen aussehen soll.

### Empfehlungen an die Kantone

Die KPK macht darauf aufmerksam, dass die meisten Kantone über übergeordnete Entwicklungsvorstellungen in Form von Raumkonzepten oder Grundzügen der Raumentwicklung verfügen. Diese können allenfalls für die funktionalen Räume erweitert werden. Es wird in den meisten Fällen nicht nötig sein, von Grund auf neue Raumkonzepte zu erstellen, wie dies aus dem ersten Abschnitt des Kapitels 5.3 gelesen werden könnte. Die KPK **beantragt**, diesen Abschnitt entsprechend zu präzisieren, damit nicht der Eindruck entsteht, die Kantone hätten bisher ohne übergeordnete Entwicklungsvorstellungen geplant.

### Glossar

Die Initiative, ein Glossar zu redigieren, wird von der KPK positiv gewürdigt. Dieses sollte jedoch nicht nur auf das RK-CH beschränkt sein. Im Rahmen der AG Leitplan für die Richtplanung (1. Etappe RPG-Revision) wird zum Beispiel ebenfalls ein Glossar entworfen. Aus der Sicht der KPK braucht es weitere Diskussionen unter Fachleuten (auch der Kantone), um sich auf Kernbegriffe der Raumplanung in der Schweiz zu einigen. Dies

kann der Raumplanung und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen Impulse verleihen und wäre für die Zukunft wegweisend. Die KPK **beantragt**, die Arbeiten in dieser Weise weiterzuführen.

### **Schlussbemerkungen**


Unsere Detailkommentare sollen den sehr positiven Eindruck der KPK vom RK-CH nicht schmälern.

Die KPK ist sich der Grenzen des RK-CH bewusst. Vom RK-CH darf nicht erwartet werden, dass es alle konkreten Probleme, die sich in der Steuerung der Raumentwicklung stellen, lösen kann. Es muss sich bewusst beschränken. Und das ist in der gegenwärtigen Fassung gut gelungen.

Aus Sicht der KPK ist das RK-CH ein guter Schritt vorwärts in die richtige Richtung. Die Vernehmlassung führt hoffentlich nicht dazu, dass es an Prägnanz verliert und die konkreten Inhalte verwässert werden, weil alle Erwartungen erfüllt werden müssen.

Die KPK hofft, mit Ihrer Stellungnahme einen Beitrag an den guten Abschluss des Projekts leisten zu können.

Freundliche Grüsse



Bernard Staub  
Präsident der KPK