Eidg. Dept. für Umwelt, Verkehr, Energie & Kommunikation
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Frau Dr. Maria Lezzi, Direktorin
Worblentalstrasse 66
3036 Ittingen

Prof. Andreas Schneider
Professor für Raumentwicklung
Institutspartner IRAP
Institut für Raumentwicklung
andreas.schneider@ost.ch
T +41 58 257 49 38

06.03.2025

Öffentliche Mitwirkung zum Raumkonzept Schweiz; Stellungnahme IRAP

Sehr geehrte Frau Dr. Maria Lezzi, liebe Maria
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit, uns zum Entwurf des aktualisierten Raumkonzepts Schweiz äussern zu dürfen. Obwohl formell unverbindlich, erachten wir dieses Strategiedokument als materiell sehr bedeutsam für die Ausrichtung der künftigen räumlichen Entwicklung des Landes. Zum vorliegenden Entwurf möchten wir uns als Kollegium der ProfessorInnen für Stadt-, Verkehrs- und Raumplanung an der OST wie folgt äussern:

1. Revisionsansatz

Leider handelt es sich beim nun vorliegenden Entwurf lediglich um eine Aktualisierung, wo nach unserer Auffassung eigentlich eine grundlegende Neufassung erforderlich gewesen wäre.

Das IRAP hat schon in der Vernehmlassung 2011 zum Raumkonzept Schweiz (RKS) kritisiert, dass dieses lediglich eine gute Sicherung des damaligen planerischen «State of the Art» darstelle. Dass aber wesentliche Zukunftsherausforderungen bezüglich Digitalisierung, Demografie, Klimawandel etc. völlig ausgeklammert würden. Und vorgeschlagen, dass diese Thematiken und ihre raumplanerische Bewältigung unmittelbar nach Beschluss des RKS mit behördenexterner Expertise durchdacht werden sollten. Das nun 12 Jahre später vorliegende aktualisierte RKS nennt zwar in seiner Einleitung diese «neuen» Herausforderungen als Anlass für die Aktualisierung, lässt aber in seinen konzeptionellen Ansätzen jegliche vertiefte gedanklich-konzeptionelle Auseinandersetzung damit vermissen (z.B. Impact Netto-Null2050 auf weitere Entwicklung Raumstrukturen?!). Deshalb erachten wir die Aktualisierung als leider verpasste Chance, die längerfristige räumliche Entwicklung der Schweiz wirklich zukunftstauglich vorauszudenken und zu prägen. Mannigfaltige Ansätze für etwas Besseres wären z.B im Hochparterre-Buch vorhanden gewesen… .

2. Zeithorizont + Name

Für eine wirksame nationale Raumentwicklungsstrategie sind nur 25 Jahre zu kurz gedacht. Zudem sollte die fehlerhafte Benennung als Raum<u>konzept</u> unbedingt korrigiert werden.

Das Raumkonzept ist explizit auf 2050 ausgerichtet, was für ein wirksames Raumkonzept viel zu kurz greift. Denn erstens ist 2050 nicht nur für die grossen Infrastrukturplanungen des Bundes (= Koordination der Bundespolitiken!) bereits übermorgen, welche in einem Zeithorizont von 25-35 Jahren denken (d.h. bis 2060). Morgen ist dort der bereits fix beschlossene Ausbauschritt 35, dessen volle Inbetriebnahme voraussichtlich 2040-45 erfolgen dürfte. Und übermorgen ist der in Machbarkeitsstudien und Vorprojekten bereits weitgehend angedachte nächste Ausbauschritt (welcher jetzt

unabhängig von der Aktualisierung durch Prof. Weidmann nochmals überprüft wird) … .
Zweitens haben auf nächsten Staatsebene schon die kantonalen Richtpläne einen Zeithorizont von 25-30 Jahren (also 2050 oder länger). – Wie soll da eine nationale Raumentwicklungs-Strategie eine steuernde Wirkung entfalten, wenn sie nicht bis mindestens 2060 oder darüber hinaus vorausdenkt?!
Drittens haben selbst die kommunalen Rahmen-Nutzungsplanungen, welche sich in den nächsten zehn Jahren am aktualisierten Raumkonzept orientieren sollen, einen Auslegungshorizont von 15 Jahren; also bis gegen 2050.
Und viertens dürfte das Bundesamt für Statistik noch dieses Jahr relativ genaue Bevölkerungsszenarien bis 2055 vorlegen, was den Zeithorizont 2050 für das RKS definitiv als zu kurzatmig entlarvt.

Leider scheint auch die Chance vertan zu werden, den begrifflichen Missgriff des damaligen Direktors des ARE zu korrigieren, welcher das «projet de territoire Suisse» mit «Raumkonzept Schweiz» übersetzte. Und dabei übersah, dass «Konzept» ein vom eidg. RPG für monothematische Planungen des Bundes reservierter Begriff ist. Wieso tauft man das Ganze jetzt nicht endlich um in «Raumentwicklungs-Strategie Schweiz» oder ähnlich?!

3. Genauigkeit + Praxistauglichkeit

Gegenüber dem Raumkonzept 2012 haben die Strategiekarten signifikant an präziser Verortung der Aussagen eingebüsst. Und die konkreten «Beiträge der drei Staatsebenen zur Strategie x» sind sogar vollständig entfallen.

Bei der Analyse der Strategiekarten mussten wir feststellen, dass diese zwar gut gemeint und grafisch gefällig daherkommen. Dass die Verortung der konkreten Inhalte teils sehr unsorgfältig und ohne genauere geografisch-planerische Kenntnisse der Schweiz erfolgt ist. Und zum Teil schlicht fehlerhaft ist, wenn z.B. Olten und Aarau zum Handlungsraum Luzern zugewiesen wird.

Dank der «Beiträge der drei Staatsebenen» war es bislang im RKS möglich, sich zusammen mit den Strategiekarten für die praktische planerische Tätigkeit auf kommunaler und kantonaler Ebene konkrete Inspirationen zu holen. Diese Möglichkeit scheint nun zu entfallen, was wir sehr bedauern. Denn es dürfte dazu führen, dass das aktualisierte RKS bei Orts- und Kantonsplanenden oder auch Sachplanenden bei anderen Bundesstellen als unkonkret-wolkiges Geschwätz ohne praktische Relevanz in der Schublade verschwinden wird.

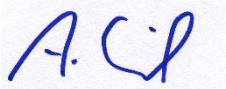
4. weitere Punkte

Zum Teil A verweisen wir im Übrigen auf die beigelegte, kritische Würdigung von Damian Jerjen, Geschäftsführer EspaceSuisse,

Hinsichtlich Teil B möchten wir es mit der Feststellung bewenden lassen, dass dieser – mit Ausnahme des Internationalen Bodenseeraums – bezüglich Strukturierung wie auch inhaltliche Aussagen erst unzureichend auf den Teil A abgestimmt ist.

Wir hoffen, dass wir mit unserer Rückmeldung zu substanziellen Verbesserungen des jetzigen Entwurfs beitragen können. Die Schweiz braucht profunde Antworten auf die zukünftigen räumlichen Herausforderungen und eine praxisrelevante Raumentwicklungs-Strategie.

Mit kollegialen Grüssen aus dem IRAP



Prof. Andreas Schneider

Beilage: erwähnt

OST
IRAP Institut für
Raumentwicklung

Oberseestrasse 10
Postfach
CH-8640 Rapperswil

T +41 58 257 48 95
irap@ost.ch
www.irap.ch

EspaceSuisse
Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associaziun per la planisaziun dal territori

Überarbeitung des Raumkonzepts Schweiz 2024: eine kritische Würdigung

Damian Jerjen, Ökonom und Raumplaner, Direktor EspaceSuisse
Donnerstag, 23.01.2025

Der Entwurf des überarbeiteten Raumkonzepts Schweiz liegt vor. Trotz guten Ansätzen bleibt die aktualisierte Fassung zu unverbindlich und zu unbestimmt. Dies ist bedauerlich, da die Herausforderungen aufgrund des Klimawandels konkrete Schritte notwendig machen.

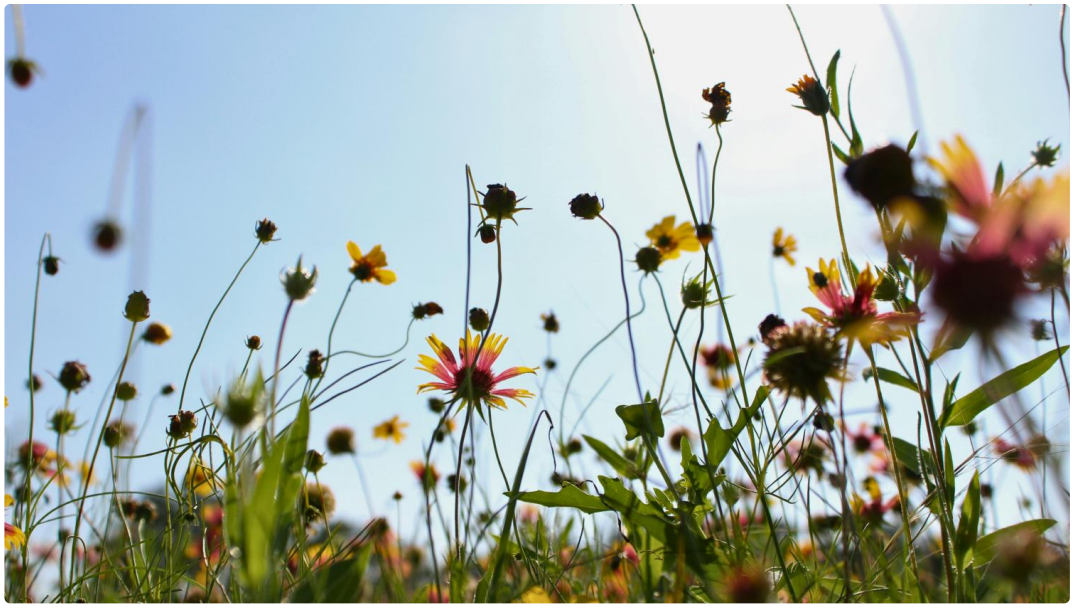


Foto: Hannah Janssen, Unsplash

Die Herausforderungen für die Schweiz haben sich in den letzten zehn Jahren akzentuiert. Der Klimawandel ist heute sicht- und spürbar. Im Raumkonzept von 2012 war der Klimawandel – mit Ausnahme der Naturgefahren im alpinen Handlungsraum – kein Thema. Allein aus diesem Grund war eine Überarbeitung notwendig. Die Trägerschaft entschied sich für eine Aktualisierung statt einer Gesamtrevision, also für ein Raumkonzept Schweiz 1.2 statt einer Version 2.0. Angesichts der enormen Herausforderungen und der seit den 2010er-Jahren stark veränderten Ausgangslage ist dies zu bedauern.

Der Entwurf bleibt denn auch im Wachstumsparadigma verhaftet. Er priorisiert zentrale Themen wie Klimawandel und Ressourcenschutz nicht ausreichend. Transformative Ansätze fehlen, um Klimaschutz und nachhaltige Raumentwicklung voranzutreiben. Auch die Nachhaltigkeitsprinzipien sind unklar definiert.

Im Vergleich zum Raumkonzept 2012 ist der vorliegende Entwurf zudem deutlich weniger breit abgestützt. Zwar wurden verschiedene Thementage mit Delegationen der Trägerorganisationen, Fachleuten und verschiedenen Jugendorganisationen durchgeführt und an einer Synthesekonferenz Zukunftsbilder erarbeitet. Trotzdem bleibt unklar, wie die Ergebnisse dieser Mitwirkung in den vorliegenden Entwurf eingeflossen sind.

Eine transparentere Dokumentation der Herleitung und eine klare Priorisierung würden die Nachvollziehbarkeit verbessern,

Vertrauen schaffen, die Wirksamkeit erhöhen. Auch die Rolle des Raumkonzepts als Grundlage für die raumplanerische Interessenabwägung würde gestärkt.

Im Folgenden einige Argumente zu den obigen Ausführungen sowie Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln:

Einleitung und Leitidee: klare Priorisierung notwendig

In der Einleitung zum Raumkonzept Schweiz werden die Herausforderungen in folgender Reihenfolge genannt: wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerung, Mobilität, Kommunikation, Klima, Energie. Diese Kurzbeschreibungen und die Reihenfolge, die eine gewisse Priorisierung impliziert, entsprechen nicht der tatsächlichen Dringlichkeit der Themen.

- **Der Klimawandel, die Biodiversitätskrise und der Verlust fruchtbarer Böden sind als zentrale Herausforderungen hervorzuheben, da sie existenzielle Grundlagen der Schweiz und ihre - auch ökonomische - Zukunft betreffen.**

Die Leitidee (S. 12) formuliert die Absicht, dass die Schweiz allen Menschen Raum zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entfaltung und zur Erhaltung des Wohlstandes bieten soll. Das dafür notwendige Handeln soll umweltverträglich und ressourcenschonend sein. Durch einen sorgfältigen Umgang mit dem begrenzten Raum und die Weiterentwicklung bestehender Strukturen soll Gutes erhalten und Raum für Neues geschaffen werden.

Auch wenn die Leitidee grundsätzlich begrüsst wird, ist sie vor dem Hintergrund der tatsächlichen grossen Herausforderungen und dem Zeithorizont von 2050 **zu unverbindlich und zu unbestimmt**. So bleibt beispielsweise unklar, was an «Gutem» erhalten werden und für welches «Neue» Platz sein soll.

Das Raumkonzept Schweiz dient als (wenn auch grundsätzlich unverbindlicher) Orientierungsrahmen für die Raumentwicklung der nächsten 25 Jahre für alle institutionellen Ebenen. Deshalb:

- **Es ist eine klare, transparente und nachvollziehbar begründete Priorisierung der Handlungsfelder erforderlich.**

Nachhaltigkeit konkretisieren

Das Raumkonzept verweist an verschiedenen Stellen auf Nachhaltigkeit, bleibt jedoch häufig unkonkret. Die Nachhaltigkeit sollte klar als Prinzip der **starken Nachhaltigkeit definiert** werden, wobei der Schutz kritischer Ressourcen wie Boden, Wasser, Biodiversität sowie des Klimas priorisiert wird. Dies erfordert spezifische, wissenschaftlich fundierte Ziele, etwa basierend auf den planetaren Grenzen (z. B. Stockholm Resilience Institute, 2024). Der Begriff Nachhaltigkeit muss entsprechend geschärft und durch messbare Ziele ergänzt werden, die sich aus bestehenden Strategien, Konzepten und rechtlichen Grundlagen ableiten lassen.

Die Dringlichkeit des Handelns macht die Orientierung an starker Nachhaltigkeit unverzichtbar. Die Schweiz ist international verpflichtet, die Klimaziele und den Schutz der Biodiversität umzusetzen. Das Raumkonzept muss diese Vorgaben umfassender berücksichtigen und in nationale Massnahmen übersetzen, beispielsweise durch:

- **Klare Strategien zur Erfüllung der Pariser Klimaziele (Reduktion von Treibhausgasen) und der Biodiversitätsziele der UNO (Schutzgebiete auf mindestens 30 % der Landesfläche);**
- **Anpassung des Raumkonzepts an die Sustainable Development Goals (SDGs).**

Ziele und Strategien

Das Raumkonzept definiert *sechs Ziele*, darunter die Sicherung der Lebensgrundlagen und die umweltverträgliche Gestaltung von Mobilität und Energie. Diese sind sinnvoll, doch fehlt auch hier eine **Priorisierung, die bei Zielkonflikten als Grundlage für eine umfassende Interessenabwägung** in den Planungsinstrumenten der drei institutionellen Ebenen

dienen könnte.

Die *drei Strategien* des Raumkonzepts behandeln zentrale Themen wie die regionale Zusammenarbeit, den Schutz der Lebensgrundlagen sowie die Steuerung von Wachstum und Ressourcenverbrauch. Sie bieten Orientierung, benötigen jedoch präzisere Zielsetzungen und Hinweise auf Umsetzungsmechanismen.

- **Die sechs Ziele des Raumkonzepts müssen nach Prioritäten geordnet werden.**
- **Die drei Strategien erfordern klarere Zielvorgaben und Angaben zur Umsetzung.**

Zu den einzelnen Strategien:

Die erste Strategie: «Polyzentralität und Kooperation stärken»
Sie hebt die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit hervor, um regionale Stärken zu fördern und das räumliche Gleichgewicht zu verbessern. Dies ist sinnvoll, doch fehlt ein klarer Bezug zu den erwähnten übergeordneten Herausforderungen.

Die Definition spezifischer Kooperationsziele (etwa für emissionsfreie Mobilität, nachhaltige Energieversorgung und biodiversitätsfreundliche Landwirtschaft) könnte diese Strategie stärken. Beispielsweise könnten Synergien zwischen städtischen und ländlichen Räumen besser genutzt werden, etwa bei der regionalen Lebensmittelversorgung oder beim grenzüberschreitenden Naturschutz. Der Bericht «Lebendige Peripherien in der Schweiz: Transformation gemeinsam gestalten» (ROR, 2024) betont die Bedeutung solcher Ansätze im Sinne von Mehrgewinnstrategien.

- **Die regionale Zusammenarbeit sollte im Hinblick auf übergeordnete Herausforderungen gestaltet werden.**

Die zweite Strategie: «Natürliche Lebensgrundlagen sowie eine hohe landschaftliche und bauliche Qualität sichern»
Sie adressiert ein zentrales Element nachhaltiger Entwicklung, bleibt jedoch unkonkret. Es fehlen messbare Kriterien und eine Orientierung an den planetaren Grenzen. Zudem wird nicht dargelegt, wie die Zielkonflikte zwischen Naturschutz, Siedlungsentwicklung und Wirtschaftswachstum gelöst werden können.

- **Es sind messbare Kriterien erforderlich, die plantaren Grenzen müssen berücksichtigt und Lösungsansätze für Zielkonflikte aufgezeigt werden.**

Die dritte Strategie: «Räume für Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft vorsehen, Mobilität und Energie umwelt- und klimagerecht ausgestalten»
Sie thematisiert Wachstum und nachhaltige Entwicklung, bleibt jedoch im Paradigma des Wachstums verhaftet, ohne die Spannungen zwischen wirtschaftlicher Expansion und den planetaren Grenzen zu berücksichtigen. Die Förderung einer Kreislaufwirtschaft, welche Ressourceneffizienz und Suffizienz betont, sollte integraler Bestandteil dieser Strategie sein. Transformation erfordert auch die kritische Hinterfragung ressourcenintensiver Geschäftsmodelle. Eine Kreislaufwirtschaft ermöglicht nachhaltiges Wachstum durch Ressourcenschonung, ohne zwangsläufig auf Wachstum zu verzichten.

Das Raumkonzept erkennt die Notwendigkeit dezentraler Energieerzeugung und klimafreundlicher Mobilität an. Es fehlen jedoch konkrete Vorgaben, etwa Ausbauziele für erneuerbare Energien oder flächenschonende Mobilitätsformen.

Zielkonflikte zwischen Siedlungswachstum und Schutz der Lebensgrundlagen könnten durch verbindliche Grundsätze wie die Netto-Null-Flächenversiegelung entschärft werden. Pilotprojekte in urbanen Räumen könnten als praxisnahe Beispiele dienen.

- **Ressourceneffizienz und Suffizienz sollten als Leitprinzipien fest verankert werden.**

Zum Schluss noch ein Wort zum Umfang und ein Fazit:

Entschlackung und Fokussierung

Mit über 90 Seiten wirkt das Raumkonzept überladen. Durch eine Konzentration auf die wesentlichen Inhalte könnte das Dokument verschlankt werden. Zu prüfen wäre, ob das Konzept nur Teil A mit Leitidee, Ziele und Strategien umfassen sollte. Teil B zu den einzelnen Handlungsräumen könnte als Anhang beispielhaft aufzeigen, wie diese das Raumkonzept umsetzen wollen. Allerdings ist derzeit nicht klar, wie und ob die Handlungsräume sich in ihren Ausführungen auf Teil A beziehen.

- **Eine Fokussierung auf das Wesentliche würde dem Raumkonzept dienen.**

Fazit: eine Vision für die Zukunft

Das aktualisierte Raumkonzept Schweiz hätte das Potenzial, ein Meilenstein in der Raumentwicklung zu werden, wie das ursprüngliche Raumkonzept von 2012 einer war. Ohne klarere Prioritätensetzung, stärkere Nachhaltigkeitsprinzipien und konkrete Umsetzungsansätze bleibt es aber hinter den Anforderungen der Zeit zurück. **Eine grundlegende Transformation, die Klimaschutz, Biodiversität und eine sozial-ökologische Zukunft ins Zentrum stellt, ist dringend notwendig.**