

# Herausforderung Raumentwicklung Schweiz

Die Raumentwicklung der Schweiz verläuft bis heute nicht nachhaltig – trotz dem seit Ende der 1970er-Jahre bestehenden Raumplanungsgesetz und der darin verankerten Ziele einer haushälterischen Nutzung des Bodens, einer hohen Siedlungsqualität und dem Schutz der natürlichen Ressourcen. Das Raumkonzept Schweiz will die nachhaltige räumliche Entwicklung der Schweiz fördern. Bund, Kantone, Gemeinden und Städte haben es gemeinsam entwickelt und verabschiedet. Der nachfolgende Artikel beleuchtet Geschichte, Strategien und Ziele des Raumkonzepts Schweiz sowie erste Schritte zu dessen Umsetzung.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mehr zum Raumkonzept Schweiz unter: [www.are.admin.ch/themen/raumplanung](http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung).



Das Raumkonzept Schweiz will die Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhalten. Neue Partnerschaften stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt und fördern die regionale Vielfalt. Die Bevölkerung soll auch künftig von einer hohen Qualität der Lebensräume und Landschaften profitieren. Im Bild: Spielplatz in Pully/VD.

Foto: Alexander Jaquemet, Erlach

## Raumentwicklung braucht Visionen

Die Schweizer Medien schenken der Raumentwicklung in jüngerer Vergangenheit erhöhte Aufmerksamkeit. So wurden anlässlich der Abstimmungen über die Zweitwohnungsinitiative und die Revision des Raumplanungsgesetzes Herausforderungen, Erwartungen und Visionen rege diskutiert. Wie sehen Landschaften und Siedlungen in Zukunft aus? Welche Qualitäten sollen diese aufweisen? Und wie können auch kommende Generationen die Ressource Boden gemäss ihren Bedürfnissen nutzen? Solche und andere Kernfragen der gegenwärtigen Raumentwicklung traten zu Tage.

Die unterschiedlichen Interessen, Bedürfnisse und Vorstellungen zu bündeln, ist allerdings schwierig. Hier setzt das Raumkonzept Schweiz an. Es soll Behörden, aber auch privaten Akteuren und interessierten Kreisen als allgemein anerkannter Orientierungsrahmen dienen. In der Absicht, die Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten, formulierten Gemeinden, Städte, Kantone und der Bund gemein-

sam ihre Vorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung des Landes. Diese Gesamtschau kann entscheidend dazu beitragen, eine allzu eng fokussierte Sichtweise zu überwinden und die überregionale Zusammenarbeit ins Rollen zu bringen. Dies ist angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen denn auch dringend nötig.

## Kulturflächen zunehmend unter Druck

Die Siedlungsfläche dehnt sich seit Jahrzehnten rasant aus. Allein seit den 1980er-Jahren nahm die Siedlungsfläche um nahezu ein Viertel zu. Durch die massive Zersiedelung der Landschaft kommen Kulturlandflächen und zusammenhängende natürliche Lebensräume zunehmend unter Druck. Diese Entwicklungen werfen Fragen auf: Wie kann dem stetig steigenden Flächenkonsum Einhalt geboten werden? Welche Lösungsansätze ermöglichen es, für alle Betroffenen ein angemessenes Wohnangebot sicherzustellen?

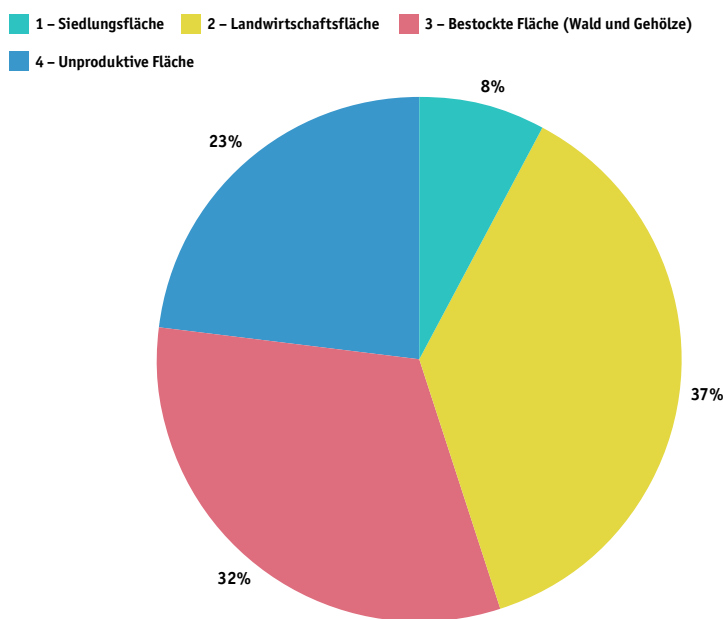
Die Bevölkerung wächst vor allem in den Städten und Agglomerationen. Die Einwohnerzahl der Schweiz beträgt heute acht Milli-



**Regina Gilgen Thétaz**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin Sektion Bundesplanungen, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Grafik 1

Flächenanteile der Arealstatistik 2009

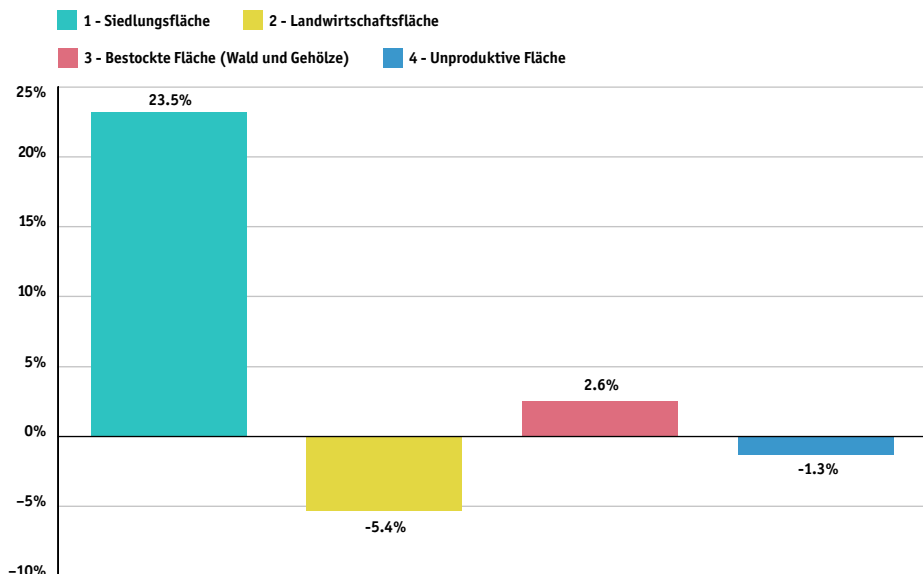


Anmerkung: Ohne Daten des Kantons Graubünden.

Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Entwicklung der Bodennutzung, 1985–2009



Anmerkung: Ohne Daten des Kantons Graubünden.

Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

klare Abgrenzung von urbanen und ländlichen Räumen weicht zunehmend auf. Es gilt gerade in peripheren ländlichen Gebieten, spezifische Arbeitskulturen zu stützen, prägen diese doch auch Kulturlandschaften. Schaffen wir es künftig, Stadt und Land in ein Gleichgewicht zu bringen? Wie lassen sich Biodiversität, landschaftliche Vielfalt und Vernetzung der natürlichen Lebensräume erhalten?

Energie- und Verkehrsinfrastrukturen sind zentrale Entwicklungsfaktoren. Im Jahr 2011 stellte der Verkehr mit 36% den Löwenanteil des Energieverbrauchs. Letzterer hat sich seit 1950 mehr als verfünffacht. Nun soll er durch technische Neuerungen auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden. Die Energiestrategie 2050 des Bundesrates zielt auf einen Ausstieg aus der Kernkraft bis ins Jahr 2034. Die wegfallende Produktion sollen erneuerbare Energien kompensieren. Alternative Energieträger haben ein vielversprechendes Ausbaupotenzial, können jedoch das Landschaftsbild beeinflussen. Vermögen künftige Siedlungsformen den Energieverbrauch, die Mobilität und die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern?

Die Bevölkerung der Schweiz konzentriert sich vorwiegend in den Metropolitanräumen. Auf einem Viertel der Landesfläche beherbergen die Agglomerationen drei Viertel der Bevölkerung und vier Fünftel der Arbeitsplätze. Hier tut ein räumliches Gleichgewicht not zwischen den Metropolitanräumen als Knoten der globalen Wirtschaft und den peripheren Gebieten, die von der Vielfalt der kleinen und mittleren Unternehmen geprägt sind.

Weshalb ein Raumkonzept Schweiz?

Zur gegenwärtigen Situation hat möglicherweise beigetragen, dass die Schweizer Raumentwicklung ihre Ziele seit Jahrzehnten nicht erreicht. Entgegen zahlreichen politischen Absichtserklärungen und planerischen Massnahmen verlief die Raumentwicklung des Landes bis heute nicht nachhaltig<sup>2</sup> und dies, obwohl sich das Raumplanungsgesetz die haushälterische Nutzung des Bodens, eine hohe Siedlungsqualität und den Schutz der natürlichen Ressourcen bereits Ende der 1970er-Jahre auf die Fahne schrieb. Die zunehmende wirtschaftliche und gesellschaftliche Vernetzung, steigende Bevölkerungszahlen, ein erhöhter Bedarf an Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsinfrastrukturen sowie nicht zuletzt der wachsende Pro-Kopf-Konsum von Siedlungs- und Wohnflächen trugen dazu bei, die Bemühungen einer nachhaltigen Raumentwicklung zu unterlaufen.

onen und soll sich ab 2055 bei knapp neun Millionen stabilisieren. Doch die Bevölkerung entwickelt sich nicht nur quantitativ, sondern auch strukturell. Der Anteil junger Menschen sinkt, während die Lebenserwartung stetig steigt. Künftig gilt es, Wohn- und Siedlungsformen zu verwirklichen, die dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung tragen.

Der ländliche Raum läuft Gefahr, seine typischen Merkmale zu verlieren. Die einst

Vor diesem Hintergrund entstanden bereits 1996 die *Grundzüge der Raumordnung Schweiz* und später der *Raumentwicklungsbericht 2005*. Letzterer erfasst die Haupttrends der räumlichen Entwicklung:

- die Verstädterung und die wachsende Bedeutung der Agglomerationen;
- die Verwischung der Unterschiede zwischen Stadt und Land;
- die Explosion der Mobilität.

Die erkannte Dynamik wird der Forderung nach einer nachhaltigen Raumentwicklung jedoch nicht gerecht. Diese zu erfüllen bedeutet unter anderem, Lebensräume zu erhalten und natürliche Ressourcen mit Rücksicht auf künftige Generationen zu nutzen.

Basierend auf der Ansicht, dass die nachhaltige Gestaltung der Schweiz einer umfassenden und differenzierten Vorstellung über mögliche Entwicklungen bedarf, stellte der Raumentwicklungsbericht 2005 vier Szenarien zur Debatte:<sup>3</sup> 1. eine Schweiz der Metropolen, 2. eine zersiedelte Schweiz, 3. eine polyzentrische urbane Schweiz und 4. eine Schweiz der Regionen. Diese Szenarien machten deutlich, dass die künftige Raumentwicklung nicht als Schicksal verhängt ist, sondern gestaltet werden kann. So forderte der Raumentwicklungsbericht 2005 ein Raumkonzept Schweiz, das auf dem vernetzten Städtensystem von Szenario 3 aufbaut, jedoch den polarisierenden Konsequenzen und der Zersiedelung der anderen Szenarien entgegenwirkt.

### Beispielhafte Erarbeitung durch Behörden aller Stufen

Die Akteure des Raumkonzepts Schweiz teilten eine Überzeugung: Die starke räumliche Verflechtung der erwähnten Herausforderungen bedarf einer Staatsebenen übergreifende Zusammenarbeit, die auch den horizontalen Austausch in funktionalen Räumen fördert. Um ihre Vorhaben auf eine gemeinsame Vision auszurichten, trafen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Mai 2006 eine Vereinbarung zur tripartiten Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz.

Die Trägerorganisationen investierten fünf Jahre Arbeit, bevor Bundesrätin Doris Leuthard der Öffentlichkeit im Januar 2011 schliesslich einen Entwurf vorstellte und in eine breit angelegte Konsultation entliess. Nach weiteren zwei Jahren wurde das von Delegierten aller Stufen verabschiedete Raumkonzept in seiner definitiven Fassung im Dezember 2012 veröffentlicht.

Für die Erarbeitung wurden eine politische Begleitgruppe und eine technische

Arbeitsgruppe eingesetzt. Bereits in den Jahren 2006-2007 fand ein Mitwirkungsprozess in Form von neun regionalen Foren statt. Um eine konsensfähige Vision des Raums Schweiz zu formulieren, waren im weiteren Verlauf zum Teil schwierige Diskussionen und mehrere Fassungen von Texten und Karten nötig. Im Zuge der Konsultation stellte sich heraus, dass die tripartite Projektorganisation dem Föderalismus zwar Rechnung getragen hatte, die räumliche Vielfalt des Landes aber noch wenig hervorgehoben wurde. So erschien der Entwurf des Raumkonzepts als zu urban geprägt. Diese Wahrnehmung floss in die endgültige Fassung ein, sodass sich schliesslich auch periphere Handlungsräume gebührend berücksichtigt sahen. Damit dürfte der in der Raumplanung bisher einmalige Prozess für die Erarbeitung zukünftiger Mehr-Ebenen-Projekte auch in anderen Politikbereichen vorbildhaft sein.

### Den Raum Schweiz gemeinsam gestalten

Die Schweiz ist gefordert, eine Trendwende hin zu einer ausgewogeneren und nachhaltigeren räumlichen Entwicklung einzuleiten. Dies ist nur durch aktives Handeln seitens der Behörden und mit Hilfe aller verfügbaren Kräfte zu meistern. Um die Beteiligten für ein solches Vorgehen zu gewinnen und die unterschiedlichen Interessen auf einen Nenner zu bringen, braucht es ein klares Ziel. Genau dies soll das Raumkonzept Schweiz bringen.

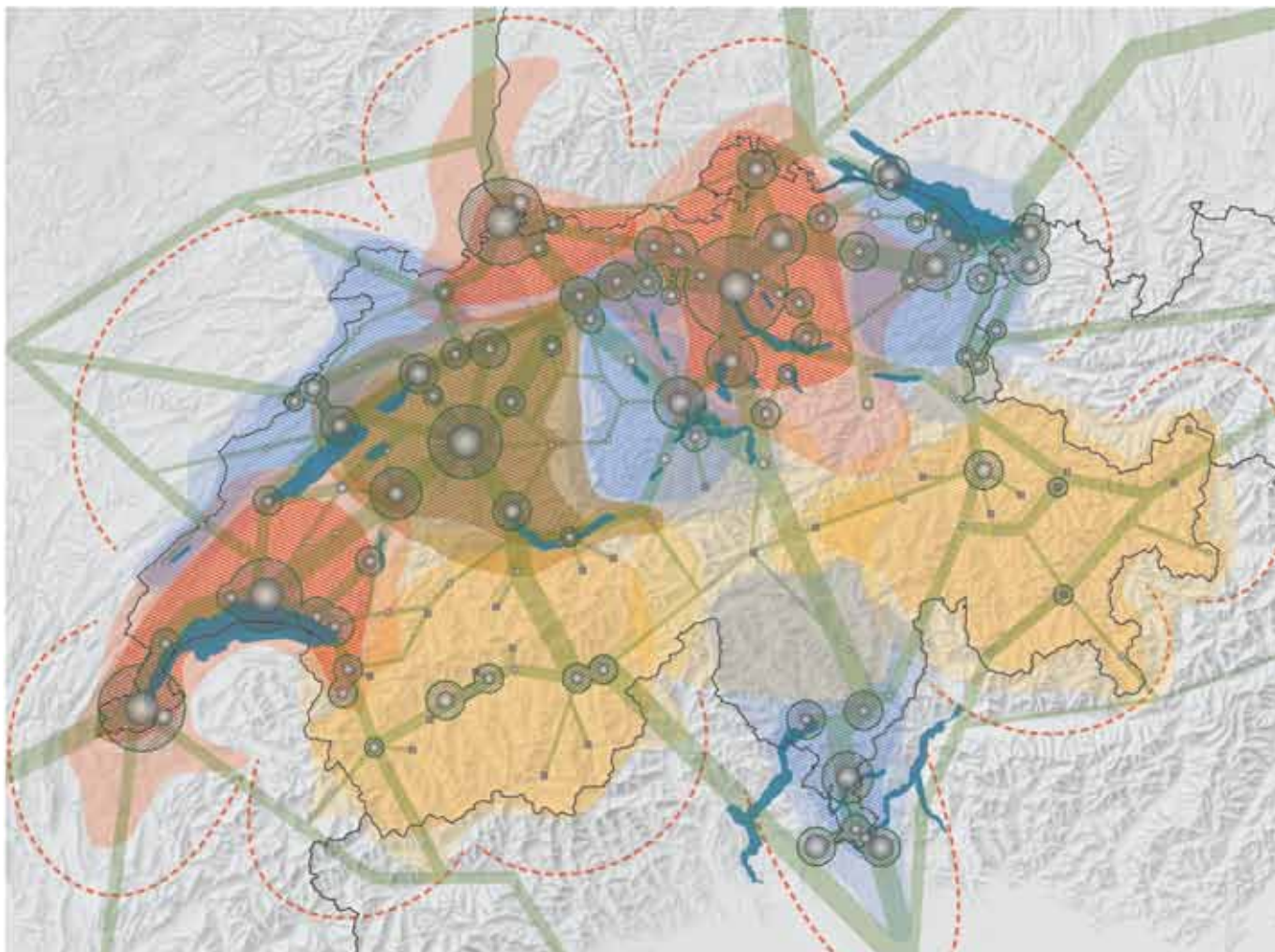
Mit der gemeinsamen Erarbeitung einer Vorstellung von der künftigen räumlichen Entwicklung des Landes haben Bund, Kantone, Städte und Gemeinden etwas bisher Einmaliges in der Schweizer Raumplanung erreicht: Sie einigten sich auf einen allgemeinen Orientierungsrahmen und haben ihren Willen bekräftigt, diesen bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Die vorgesehene, auf Freiwilligkeit und Mitverantwortung basierende Zusammenarbeit aller drei Staatsebenen ist vielerorts bereits Realität, so zum Beispiel in der Regionalpolitik und in der Sachplanung.

Die Leitidee des Raumkonzepts Schweiz besteht darin, Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Darauf aufbauend gibt es fünf Ziele, die auf die Konkretisierung der nachhaltigen räumlichen Entwicklung hinauslaufen:

- Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern;
- natürliche Ressourcen sichern;
- Mobilität steuern;
- Wettbewerbsfähigkeit stärken;
- Solidarität leben.

2 Vgl. Nachhaltigkeitsdefinition des Berichts «Unsere gemeinsame Zukunft» (Bruntland-Bericht), 1987: «Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeiten zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken», Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED).

3 Vgl. Raumentwicklungsbericht 2005, S. 67–86.



Im Bild: Handlungsräume und polyzentrisches Netz von Städten gemäss Strategie 1 des Raumkonzepts Schweiz. Die Karte unterscheidet zwischen grossstädtischen, klein- und mittelstädtischen sowie alpinen Handlungsräumen. Diese Strategie zielt darauf ab, die Zusammenarbeit in Handlungsräumen zu fördern, die polyzentrische Raumordnung zu stärken und die regionale Vielfalt zu erhalten.

Foto: ARE

### Drei Strategien

Aus der Leitidee und den fünf Zielen resultieren drei Strategien und ihre jeweils zugeordneten Handlungsansätze.

Mit der *ersten Strategie* sollen *Handlungsräume gebildet und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden gestärkt* werden. Die Schweiz ist dezentral organisiert. Ihr Raum ist von vielfältigen Zentren geprägt, wodurch Arbeitsplätze, Versorgungs-, Bildungs-, Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen gut erreichbar sind. Die unterschiedlichen Regionen sollen ihre spezifischen Stärken und Besonderheiten aktiv fördern. Dem «Überall-alles-Ansatz» und der damit einhergehenden Uniformierung hingegen soll entgegengewirkt werden. Sie setzen die Vielfalt der Landschaften und die Qualität der Siedlungen aufs Spiel. Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sind gleichwohl eng miteinander verflochten – auch international – und bilden so genannte funktionale Räume. Die Zusammenarbeit und das Entwickeln gemeinsamer Strategien sollen sich vermehrt auf solche übergeordnete Handlungsräume beziehen und auf eine räumliche Gesamtwirkung abzielen.

Die *zweite Strategie* will die *Siedlungen und Landschaften qualitativ aufwerten*. Durch das ungehemmte Wachstum von Siedlungsgebieten und Infrastrukturen stehen die Kulturlandflächen nach wie vor unter Druck. In Bergregionen breiten sich Busch- und Waldland auf ehemaligen Landwirtschaftsflächen aus. Das Kulturland stellt aber nicht nur eine ausreichende Versorgung sicher, sondern spielt auch eine wichtige Rolle für die Biodiversität, den Tourismus, das Grundwasser und nicht zuletzt als Naherholungsraum für Stadtbewohnerinnen und -bewohner. Deshalb gilt es, verbleibende Kulturlandflächen und zusammenhängende natürliche Lebensräume zu erhalten und miteinander zu vernetzen. Für die Landschaftsqualität massgebend sind natürliche Gegebenheiten, aber nicht minder menschliche Nutzung und Gestaltung. Dies zeigen beispielsweise Waldweiden, Weinberge oder spektakuläre Brückenbauten. Die Schweizer Landschaftsarchitektinnen und -architekten postulierten denn auch unlängst: «Landschaft nutzen, heisst Landschaft gestalten. Das gilt es ins Bewusstsein zu rücken, wenn wir die Qualitäten erkennen und erhalten

und neue Qualitäten schaffen wollen.»<sup>4</sup> Unbebaute Flächen zu bewahren, bedeutet Siedlungen zu begrenzen und den Bedarf an neuen Wohn-, Arbeits- und Infrastrukturf lächen auf bereits urbanisierte Gebiete zu lenken.

Mit der *dritten Strategie* sollen *Verkehr, Energie und Raumentwicklung aufeinander abgestimmt* werden. Sie zielt darauf ab, die ausufernde Mobilität zu kanalisieren und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz durch eine optimale, finanziell tragbare Erschliessung zu stärken. Dank mehr Koordination im Infrastrukturbereich lassen sich natürliche Ressourcen bewahren. Metropolitan und städtische Zentren müssen durch unterschiedliche Verkehrsträger miteinander verbunden sowie international vernetzt sein. Auch die ländlichen Zentren und ihre umliegenden Räume bedürfen einer angemessenen Erschliessung. Der Anteil des Langsamverkehrs, der heute bei weniger als 10% liegt, muss erhöht werden, speziell in Agglomerationsgebieten. Kompakte Siedlungen verringern nicht nur den Mobilitätskonsum sondern reduzieren den Energieverbrauch durch optimierte Gebäudetypologien, effiziente Energienetze und die gute Erreichbarkeit von Einrichtungen.

### Wie geht es weiter?

Das Raumkonzept wurde von den Behörden aller Staatsebenen als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe definiert. Es enthält die Handlungsansätze, welche künftig in die Instrumente, Verfahren und raumwirksamen Tätigkeiten einfließen sollen. Die Umsetzung geschieht stufengerecht und durch Zusammenarbeit über institutionelle Grenzen hinweg. Auch private Akteure sollen mittun. Die räumlichen Auswirkungen der Anwendung sollen regelmässig evaluiert werden. Die Voraussetzungen für das Arbeiten in Handlungsräumen werden nach und nach geschaffen sowie die Qualität von Siedlungen und Landschaften regelmässig diskutiert.

An ihrer Abschlussitzung im Januar 2013 verabschiedete die politische Begleitgruppe des Raumkonzepts das Vorgehen für die Folgearbeiten. Dieses zielt darauf ab, bestehende Aktivitäten – wie Modellvorhaben, Forschungsprogramme oder regionale Leitbilder – zu unterstützen, den Informationsaustausch zu fördern und die Koordination zu stärken. Auf die Lancierung völlig neuer Projekte soll vorläufig bewusst verzichtet werden. Wichtige Themen sind dabei das gemeinsame Arbeiten in Handlungsräumen, die Agglomerationspolitik, die Gesamtstrategie für ländliche Räume, die Koordination von Verkehr, Energie und Raum sowie der

Nutzen-Lasten-Ausgleich. Ebenfalls einfließen soll die Energiestrategie 2050. Die Akzeptanz des Raumkonzepts in weiten Kreisen der Verwaltung und der Öffentlichkeit soll durch gezielte Kommunikation und gemeinsames Anpacken weiter gestärkt werden.

Die Staatsebenen übergreifende Zusammenarbeit geht also weiter. Die Federführung übernimmt dabei eine tripartite Kerngruppe, die aus den Geschäftsstellen der Konferenz der Kantonsregierungen, der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, des Städteverbands, des Gemeindeverbands sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung besteht. Die politischen Entscheidungsträger werden laufend informiert und bei strategischen Fragen beigezogen. Die neue Organisationsform ermöglicht eine flexible und dynamische Umsetzung des Raumkonzepts Schweiz. Hauptaufgaben des Kernteams sind Information, Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation, Monitoring und Bedarfsermittlung.

### Fazit

Die Schweiz steht vor grosse Herausforderungen, die aber auch vielfältige Chancen für eine nachhaltige Raumentwicklung eröffnen. Mit dem Raumkonzept Schweiz liegen erstmals konsensfähige Strategien vor, wie sich das gemeinsame Handeln in der Raumentwicklung aktiv, differenziert und kreativ gestalten lässt.

Die Akzeptanz und das Verständnis des auf Freiwilligkeit beruhenden Raumkonzepts muss durch stetige Information und einen lebhaften Erfahrungsaustausch in weiten Kreisen der Administration, der Fachwelt und der Bevölkerung weiter gestärkt werden. Nur so kann es den gewünschten Einfluss erlangen und dazu beitragen, dass alle betroffenen Akteure an einem Strick ziehen.

Es ist wichtig, das Gleichgewicht zwischen unterschiedlichen Teil- und Handlungsräumen zu wahren. Urbane Zentren und ländliche Gebiete sollen gleichermaßen einbezogen und an der Umsetzung beteiligt werden.

Das in der Raumplanung bisher einmalige Vorgehen einer tripartiten Erarbeitung des Raumkonzepts Schweiz ist ein gelungenes Experiment. Die Kooperation über alle drei Staatsebenen hinweg ist beispielhaft und könnte bei künftigen Projekten auch in anderen Politikbereichen erfolgversprechend zur Anwendung kommen. ■

<sup>4</sup> Bund Schweizer Landschaftsarchitekten und Landschaftsarchitektinnen (BSLA), Arbeitsgruppe Freiraum- und Landschaftsentwicklung, Landschaftsmanifest, in Hochparterre, 04.05.2011.