



Bundesamt für Raumentwicklung
Zu Hd. Frau Annemarie Straumann

3003 Bern

Bern, 21. Juni 2011

Raumkonzept Schweiz: Stellungnahme SP Schweiz

Sehr geehrte Frau Straumann

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu dieser Vorlage äussern zu können.

1. Grundsätzliche Bemerkungen zur Raumplanung

- **Die räumliche Entwicklung der Schweiz verläuft nicht nachhaltig, wie dies bereits der „Raumentwicklungsbericht 2005“ feststellte: Bis heute nehmen Flächenverbrauch und Zersiedelung in den meisten Regionen der Schweiz zu.** 100 Millionen Quadratmeter Land wurden in den letzten vier Jahren verbaut. Das ist knapp die doppelte Fläche der Stadt Bern.
- **Zersiedelung und Zerstückelung der Landschaft müssen gestoppt werden.** Nachhaltiger Umgang mit Boden ist wegen der globalen Umweltprobleme aber auch wegen der weltweiten Verknappung von Energie und Nahrung zwingend.
- **Die SP unterstützt deshalb die Landschaftsinitiative.** Diese fordert, dass Kantone und Bund gemeinsam für die haushälterische Nutzung des Bodens sorgen. Der Schutz des Kulturlands und die Trennung von Bau- und Nichtbaugelände stehen im Zentrum. Der Bund soll eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen fördern und Bestimmungen für das Bauen im Nichtbaugelände erlassen. Die Gesamtfläche der Bauzonen darf während 20 Jahren nicht vergrössert werden. Überdimensionierte Bauzonen sollen reduziert und die Mittel dafür mit Vorschriften zur Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen beschafft werden.
- **Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung haben Priorität vor der Erschliessung neuer Baugebiete.** Bestehendes Siedlungsgebiet in Städten, Agglomerationen sowie in regionalen Zentren und Ortskernen soll aufgewertet und umgenutzt werden. Dazu gehört die Nutzung bzw. Umnutzung von Industriebrachen.

Das Bevölkerungswachstum ist nicht schuld an der Zersiedelung

- **Die Polemik um Bevölkerungswachstum als Ursache für die Zersiedelung muss aktiv gestoppt werden.** Wir erwarten diesbezüglich Kommunikation und Sensibilisierung durch die politischen Gremien und Handlungsträger.
- **Die Zunahme des Siedlungsflächenbedarfs pro Kopf ist viel grösser als das Bevölkerungswachstum.** Während die Bevölkerung von 1965 bis heute um 28% zunahm, nahm die in Anspruch genommene Siedlungsfläche in der gleichen Periode um 70% zu.

- **Die Frage, wie der Raum genutzt wird ist wichtiger als die Frage, von wie vielen Personen er genutzt wird.** Gemäss der ersten landesweiten Bauzonenstatistik des ARE gibt es knapp 227'000 Hektaren Bauzonen. Zwischen 38'000 und 53'000 Hektaren Bauzonen sind noch nicht überbaut. Diese Reserve bietet Platz für zusätzliche 1,4 bis 2,1 Millionen Menschen. Eine Studie zeigt zudem, dass die Bauzonenreserven zu gross sind und sich oft nicht dort befinden, wo die Nachfrage erwartet wird. Eine Weiterführung der bisherigen Praxis würde zu einer Ausdehnung der Bauzonen um bis zu 13'000 Hektaren (+ 8 %) bis 2030 führen.

2. Grundsätzliche Bemerkungen zum Raumkonzept in Form der Beantwortung der Fragen

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

- Das Raumkonzept soll als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die raumwirksamen Tätigkeiten aller Staatsebenen dienen. **Wir unterstützen diese Bestrebungen und teilen die im Konzept geäusserten Werte und Ziele sehr weitgehend.**
- **Wir befürchten aber, dass das Raumkonzept zwar wichtige Bekenntnisse abgibt, diese aber deklamatorisch und ohne reale Umsetzung bleiben. Wir erwarten, dass die Grundsätze des Konzepts effektiv auch Realität werden und vermischen dazu konkrete Aussagen.**
- Das Raumkonzept orientiert sich an den Prinzipien der Nachhaltigkeit, die der Bundesrat 2008 in seiner „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ festgehalten hat. Diese Prinzipien sind wichtig und die Abstützung des Raumkonzepts darauf ist gut, aber auch die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrats wird aus unserer Sicht zu wenig umgesetzt.
- **Würden alle Ziele und Massnahmen gemäss Raumkonzept umgesetzt, könnte im Bereich nachhaltige Entwicklung Einiges erreicht werden. Das Raumkonzept ist aber kein neues Instrument der Raumplanung und zu wenig verbindlich. Wir verweisen nochmals auf die Landschaftsinitiative und deren Forderungen.**

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

- **Wir unterstützen die im Konzept genannten Ziele:** Solidarität leben, Qualitäten fördern, natürliche Ressourcen schonen, Mobilität steuern, Wettbewerbsfähigkeit stärken.
- Zum letzten Punkt ist aber festzuhalten, dass damit der qualitative Wettbewerb – Schutz und Erhalt der Landschaft - gemeint sein muss. Kritisch betrachten wir das Teilziel der Inwertsetzung offener Landschaften und der Nutzung durch Tourismus. Damit können Zugänge, Infrastrukturen und Bauten gerechtfertigt werden. Wir legen aber Wert auf die Feststellung, dass es auch Landschaftswerte geben muss, die nicht genutzt werden dürfen und die deshalb keinen (monetär) messbaren Wert haben können und auch nicht müssen.
- **Wir vermissen Aussagen zu Raumbedürfnissen spezifischer Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen, in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen und Kinder. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Erkenntnisse der Forschungs- und Dokumentationsstelle „Kind und Umwelt“ (<http://www.kindundumwelt.ch/de/index.htm>), die deutlich machen, welchen negativen Einfluss der fehlende sichere (Frei-)Raum auf Kinder hinsichtlich ihrer psychischen und motorischen Entwicklung hat.**

- **Wir wünschen uns auch vermehrte Überlegungen zur Gestaltung des Raums, der es ermöglicht, dem (gerade auch subjektiven) Sicherheitsbedürfnis der Menschen – insbesondere Frauen – Rechnung zu tragen.**

Die beiden folgenden Fragen beantworten wir mit Ausführungen zu verschiedenen uns wichtigen Themenbereichen: Antworten die Strategien in Kapitel 3 auf die zentralen Herausforderungen der zukünftigen Raumentwicklung? Antworten die strategischen Stossrichtungen in den Handlungsräumen in Kapitel 4 auf die zentralen Anforderungen Ihres Raumes? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?

Aussagen zu Mobilität und Raumplanung

- Die Schweiz verfügt über eines der engmaschigsten und am dichtesten befahrenen Schienennetze der Welt. Die Bahn leistet - in Kombination mit dem Langsamverkehr - einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz. Die Zug- und Fahrzeugkilometer stiegen im Zeitraum von 1996 bis 2006 um rund 22 Prozent auf über 450 Millionen Zug- und Kurskilometer an. Der Ausbau des öV führte seit 1996 zu einer Zunahme der Nachfrage um 29.4 Prozent. Mit über 2000 Kilometern pro Jahr und Person benutzen die Schweizerinnen und Schweizer den öV weltweit am meisten. **Will man dieses Angebot erhalten, braucht es genügend Mittel und die entsprechende Planung im Rahmen des Projekts Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI).** Die SP legt ihre konkreten Forderungen zu dieser Vorlage in der entsprechenden Vernehmlassungsantwort ausführlich dar. Langfristig sollen zudem weitere Überlegungen zu einem sozial ausgestalteten und umfassenden Mobility pricing vorgenommen werden.
- **Wir brauchen verdichtete Siedlungen, die mit dem öV erschlossen werden können und die mit Langsamverkehr – Fuss- und Veloverkehr – gut zugänglich sind.** Die Agglomerationsprogramme bieten eine gute Basis und sind entsprechend zu finanzieren, damit eine rasche Umsetzung möglich ist. Zum Stichwort Verdichtung folgende Ergänzung: Es soll darauf geachtet werden, dass die Verdichtung vor allem dort erfolgt, wo es Potenziale bzw. Platz gibt, unabhängig vom sozialen Status. Mit anderen Worten: An Orten, wo es bereits sehr dicht ist, soll es nicht noch dichter werden, da dies negative Auswirkungen auf die Wohn- und Lebensqualität hätte.
- **Gegen den Ausbau von Strassen wehren wir uns.** Mehr Strassen generieren mehr Verkehr.
- **Güter gehören auf die Bahn, wie das der Alpenschutzartikel festhält.** Um das Ziel gemäss Verlagerungsgesetz zu erreichen, braucht es rasch die Einführung der Alpentransitbörse.

Aussagen zu Landwirtschaft und Raumplanung

- **Für die Landwirtschaft stellt der Boden den zentralen Produktionsfaktor dar.** Die Beanspruchung von Flächen darf die landwirtschaftliche Nutzfläche nicht schmälern.
- **Schutz des landwirtschaftlich geeigneten Bodens – insbesondere der Fruchtfolgeflächen – und die Förderung einer multifunktionalen und nachhaltigen Landwirtschaft stehen im Vordergrund.** Diese achtet auf eine vielfältige Produktion, eine konsequente ökologische Vernetzung und Aufwertung, bietet Raum für die Naherholung und trägt zur Vielfalt von Landschaften und zur Biodiversität bei. Die besondere Bedeutung der Alpwirtschaft sowie der Berglandwirtschaft zur Nutzung und Pflege der Kulturlandschaft ist zu beachten.

Aussagen zu Umweltschutz, Vielfalt und vernetzte Lebensräume

- **Der Schutz der Landschaft ist aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen von grosser Bedeutung.** Die Landschaft ist auch in der Schweiz stark unter Druck. Sowohl im Mittelland als auch in den Alpen hat die Bautätigkeit in den letzten Jahren zugenommen.
- **Die Raumplanung leistet einen zentralen Beitrag zum Erhalt der biologischen Vielfalt und zum Schutz der Biodiversität.** Zu fördern sind ausreichend grosse, qualitativ gute und vernetzte Lebensräume, ein Fließgewässernetz mit genügend Gewässerraum, Flächen zur Erhaltung der natürlichen Dynamik sowie Freiräume und vernetzte Lebensräume im Siedlungsraum. Vernetzungskorridore für Wildtiere sind sicherzustellen.
- **Die ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ansprüche an den Wald sind so zu koordinieren, dass er seiner wichtigen Funktion als Erholungsraum und Schutzort gerecht werden kann.** Der Erhalt und die Aufwertung der Wälder ist von grosser Bedeutung. Aktuelle politische Entwicklungen gehen teilweise aber in eine andere Richtung. In gewissen Gebieten ist auf der anderen Seite eine Verhinderung der Zunahme der Waldfläche wiederum sinnvoll (z.B. Schutz traditioneller Kulturlandschaften). Eine entsprechende Planung auf Richtplanstufe ist notwendig.
- **Die See- und Flusslandschaften sind in ihren Funktionen als Natur-, Naherholungs- und Siedlungsräume sowie als Trinkwasserreservoir aufzuwerten und öffentlich zugänglich zu machen.** Damit sie diese Funktionen erfüllen können, ist den Gewässern ausreichend Raum zu sichern. Gewässerschutzbestimmungen (Schwall und Sunk / Restwasserbestimmungen) sind zwingend einzuhalten.
- **Die Raumplanung muss hinsichtlich von Naturgefahren eine präventive Funktion einnehmen, z.B. bei Überschwemmungen oder Lawinen.** Mit einem wirksamen Risikomanagement soll sie Schäden und nicht tragbaren Risiken verhindern.
- **Mit der Förderung von Parks von nationaler Bedeutung und der Aufwertung von Gebieten, die im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung aufgeführt sind, stehen zwei wichtige Instrumente zur Verfügung.** Diese sind weiter zu nutzen. Eine internationale Verantwortung besitzt die Schweiz für das UNESCO-Welterbe Jungfrau-Aletsch, den Monte San Giorgio, die Tektonikarena Sardona sowie die UNESCO Biosphärenreservate Schweizerischer Nationalpark und die Biosphäre Entlebuch.
- **Die SP Schweiz unterstützt den Beitritt zur europäischen Landschaftskonvention vom 20. Oktober 2000 mit Nachdruck.** Die Vertragsparteien verpflichten sich in diesem Übereinkommen zur Zusammenarbeit. Sie verpflichten sich, Programme zur Erfassung, Bewertung sowie zum Schutz und zur Planung grenzüberschreitender Landschaften zu erarbeiten. Die Schweiz kann bei dieser Zusammenarbeit sowohl einen Beitrag leisten als auch von Erfahrungen anderer Länder profitieren.
- **Die räumliche Einbindung der Schweiz in Europa ist zu fördern.** Die Schweiz soll sich aktiv an der Umsetzung sowie Diskussion der territorialen Kohäsion in Europa, die im Lissaboner Vertrag als gemeinschaftliche Aufgabe erwähnt wird, beteiligen.

Aussagen zu Untergrund und Untergrundkonflikten sowie Atommülllager

- **Da der Boden an der Oberfläche knapp oder geschützt ist, werden zunehmend Bauten und Infrastrukturen in den Untergrund verlegt. Das ist nicht grundsätzlich falsch, es braucht aber eine sorgfältige Planung, um künftige Konflikte und damit verbundene Risiken zu minimieren. In diesem Kontext verweisen wir auf das Problem der Lagerung radioaktiver Abfälle.** Die maximalen Lagerkapazitäten für radioaktive Abfälle werden in den Rahmenbewilligungen für Tiefenlager festgelegt. Wir fordern, dass der Ausstieg aus der Atomkraft beschlossen und das Lager auf die Abfälle bisheriger Werke ausgerichtet wird.

- **Standortabhängige Fragen technischer Art sowie bezüglich Langzeitsicherheit sind vor der Standortwahl abschliessend zu klären.** Alle offenen Fragen wie geologische Beschaffenheit, Tiefenlage, Lagerauslegung, Wechselwirkungen zwischen eingelagertem Abfall und Wirtgestein müssen während Etappe 2 vollumfänglich und auf standortspezifischen Grundlagen beantwortet werden. Ein vergleichbarer geologischer Wissenstand in allen Standortgebieten ist sicherzustellen.
- **Die tiefe Geothermie wird an Bedeutung gewinnen wie auch die Förderung von tieferem Grundwasser.** Bei der Standortwahl muss potenziellen Nutzungskonflikten erhöhte Beachtung geschenkt werden.

Raumplanung hat auch eine soziale Komponente, vor allem bezüglich Wohnen

- **Die räumliche Entwicklung muss die chancengleiche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben aller Menschen fördern.** Es braucht genügend (städtische) Freiräume. Die soziale, altersmässige und funktionale Durchmischung muss gefördert werden.
- **In gewissen Städten und Agglomerationen hat sich die Wohnsituation der Menschen in den letzten Jahren massiv verschärft. Hier braucht es Massnahmen, die sich an sozialen Kriterien ausrichten. Einige nicht abschliessende Beispiele seien genannt:** Die Bodenpreissteigerung ist zu stoppen. Die öffentliche Hand soll eigenes Land nicht renditeorientierten gemeinnützigen Wohnbauträgern abgeben. Städte und Gemeinden müssen nach Gelegenheiten suchen, Bauland oder Industriebrachen zu erwerben. Der Boden soll Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützigen Stiftungen zur Verfügung gestellt werden. Auch das Instrument der Mehrwertabschöpfung soll genutzt werden.
- **Städte und Agglomerationen mit Wohnungsnot und markanten Preissteigerungen sollen Zonen für den Wohnungsbau nach dem Grundsatz der Kostenmiete definieren und für Familien mit tiefen und mittleren Einkommen Wohnraum sicherstellen.** Es braucht eine Stärkung der seit 30 Jahren ungenügend vollzogenen Mehrwertabschöpfung bei Ein- und Umzonungen. Es braucht ein Bodenrecht, das Spekulation verhindert und Bodenrenten, denen keine Leistung gegenübersteht, mit einer Steuer abschöpft.
- **In Tourismusgebieten ist der Umgang mit Zweitwohnungen überkommunal zu steuern.** Der Neubau von unbewirtschafteten Zweitwohnungen soll eingedämmt werden. Es ist sicherzustellen, dass für Einheimische an raumplanerisch geeigneten Standorten genügend erschwingliche Wohnungen zur Verfügung stehen.

Raumplanung als Grundlage für Nachhaltigkeit in der Energieversorgung

- **Die Raumplanung ist die Grundbedingung für einen sparsamen Umgang mit Energie.** Z.B. durch kompakte Siedlungsformen, kurze Wegdistanzen und indem sie Räume für Energieinfrastrukturen bereitstellt.
- **Die SP fordert mit ihrer Cleantech-Initiative, dass bis 2030 mindestens 50 % der Energie aus erneuerbaren Quellen stammen. Das beinhaltet eine Stromversorgung, die zu 100 % erneuerbar ist.** Mit anderen Worten: Wir fordern eine dezentrale Stromversorgung und einen vollständigen Verzicht auf (neue) Grosskraftwerke, sei es Atom oder Gas.
- **Raumplanerische Voraussetzungen für Windenergie, Solarenergie, Biomasse sind im Sinne einer aktiven und von Bundesseite koordiniert vorgenommenen Planung in Richt- und Sachplänen und selbstverständlich unter Berücksichtigung der Umwelt- und Landschaftsziele festzulegen.**

- **Leistungsfähige Stromnetze sind die Basis für die von der SP geforderte Energiewende.** Das Schweizer und das europäische Stromnetz müssen für die 100%-Versorgung aus erneuerbaren Energien aus- und umgebaut werden. Dazu ist ein Masterplan mit den Netzbetreibern zu erarbeiten. Der Bundesrat hat einen Masterplan für den Ausbau des Höchstspannungsnetzes zu erarbeiten. Dadurch kann die Schweiz als Stromdrehscheibe eine wirtschaftlich interessante Rolle im integrierten europäischen Stromnetz übernehmen.
- **Wasserkraft ist nur soweit auszubauen, als dies gemäss Gewässerschutzgesetz möglich ist.**
- **Schweizer Pumpspeicherwerke sind die Batterie der europäischen Stromversorgung, wenn diese vollständig auf erneuerbare Stromproduktion umgestellt ist.** Dies wird in den nächsten Jahrzehnten geschehen. Wir unterstützen die beschlossenen oder im Bau befindlichen Projekte wie Linth-Limmern, Lago Bianco, Emosson oder Hongrin-Léman. Die SP fordert bei allen (künftigen) Projekten einen fairen, demokratischen und rechtsstaatlichen Entscheidungsweg, welcher die Partizipation der interessierten Kreise ins Zentrum stellt.

Problem der Baulandhortung

- **Von den knapp 227'000 Hektaren Bauzonen in der Schweiz sind zwischen 38'000 und 53'000 Hektaren nicht überbaut (Bauzonenstatistik Schweiz 2007).** Das entspricht 17 bis 24 Prozent der Bauzonen. Gehortetes Bauland ist der Bauzone zugewiesenes Land, das zwar erschlossen ist, von den EigentümerInnen aber in absehbarer Zeit nicht überbaut wird. Gehortetes Bauland muss bei der Berechnung des Baulandbedarfs gemäss Artikel 15 RPG berücksichtigt werden. D.h., es blockiert in einer Gemeinde weitere Einzonungen.
- **Die fehlende Eigentümerbereitschaft ist der häufigste Grund, weshalb Flächen blockiert sind.** Beispiel Appenzell: Von der Bauzonenfläche sind 16 Prozent – über 230 Hektaren – nicht überbaut. Das entspricht einer Fläche von rund 230 Fussballfeldern oder einem Potenzial von zusätzlichen 7000 bis 8000 EinwohnerInnen.
- **Hier besteht Handlungsbedarf: Gemeinden müssen auf die EigentümerInnen zugehen und Planungshilfen anbieten.** Das Modell „Raum plus“ soll gesamtschweizerisch angewendet werden. Das ETH-Projekt „Raum plus“ hat, unterstützt vom ARE, in Testregionen und in Zusammenarbeit mit den Gemeindebehörden die Potenziale der inneren Entwicklung analysiert und Möglichkeiten zur Freigabe von blockierten Parzellen aufgezeigt. Den Gemeinden müssen rechtliche Mittel in die Hand gegeben werden, um Hortung zu umgehen.

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

- Als Werkzeug für ein Institutionen übergreifendes Handeln schlägt das Raumkonzept ein Denken und Planen in überregionalen Handlungsräumen vor. Es schlägt zwölf Räume vor: vier grosstädtisch geprägte (Zürich, Basel, Bassin Lémanique, Hauptstadtregion), fünf klein- und mittelstädtisch geprägte (Luzern, Città Ticino, Jurabogen, Aareland, Nordostschweiz) sowie drei alpin geprägte (Gotthard, Südwestschweiz, Südostschweiz). Das ist sicher ein guter Ansatz. **Wie bereits ausgeführt, fehlt uns aber die Verbindlichkeit.**
- Wichtig ist die Stärkung der Beziehungen zwischen Städten, Gemeinden, ländlichen Räumen und alpinen Regionen. Diese sichert den notwendigen Zusammenhalt. Die einzelnen Regionen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Jede hat ihren spezifi-

schen Wert und Nutzen und in der gemeinsamen Betrachtung aller Regionen liegt die Vielfalt der Schweiz. Wir denken, dass das Raumkonzept diesbezüglich eine gute Position einnimmt.

- Die aktuellen Herausforderungen können nicht mehr ausschliesslich innerhalb bestehender institutioneller Grenzen angegangen werden. Kooperationen in funktionalen Räumen sind auf verschiedenen Ebenen auszubauen. Diesen Grundsätzen können wir uns anschliessen.
- Die tripartite Trägerschaft soll dem Raumkonzept das nötige politische Gewicht verleihen, um zu einer wirksamen Umsetzung beizutragen. Wir sehen aber nicht, wie dieses Gewicht effektiv zum Tragen kommt, welche Möglichkeiten bestehen, um wirklich Einfluss zu nehmen und was passiert, wenn nichts passiert. Ohne Abstützung auf Verfassungs- oder Gesetzesebene zweifeln wir an der Durchsetzungskraft der Trägerschaft. Wir sehen auch nicht, wie das Verhältnis zu bestehenden Instrumenten wie Richtplänen ausgestaltet wird.

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

- Ja. Im Rahmen der politischen und parlamentarischen Arbeit werden wir uns selbstverständlich für die Umsetzung der im Konzept genannten Ziele einsetzen.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen
SP Schweiz

Christian Levrat
Parteipräsident



Christian Levrat
Parteipräsident

Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz