

Bundesamt für Raumentwicklung

3003 Bern

Altdorf, 7. Juni 2011

## **Raumkonzept Schweiz Stellungnahme der Regierungskonferenz der Gebirgskantone**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), besteht aus den Ständen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Wallis und Tessin. Als das politische Führungsorgan der Bergkantone für alle interkantonalen Fragen und Projekte nimmt die RKGK im Folgenden Stellung zum Entwurf des Raumkonzepts Schweiz, verweist aber zusätzlich auf die Stellungnahmen der einzelnen Kantone.

Die vorliegende Stellungnahme beruht auf den Arbeiten einer Expertengruppe, die von der RKGK eingesetzt wurde. Die Expertengruppe identifizierte in einem ersten Schritt die **Herausforderungen und Potenziale des alpinen Raumes**. Darauf aufbauend wurden verschiedene Grundlagenkarten erarbeitet. Anhand dieser Arbeiten und der dabei identifizierten Aspekte (z.B. Demographische Entwicklung, Siedlungsentwicklung, Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und Strukturwandel, Natur- und Landschaftsräume, Innovations- und Reaktionsfähigkeit, Klimawandel, natürliche Ressourcen und erneuerbare Energie, Mobilität, Erreichbarkeit und Infrastrukturen, Image, Service Public) wurde schliesslich die Beurteilung des Raumkonzeptes Schweiz aus Sicht der RKGK-Kantone vorgenommen.

### **Übersicht**

**Die RKGK begrüsst den vorliegenden Entwurf des Raumkonzeptes Schweiz** und erachtet das Raumkonzept Schweiz als ein innovatives und geeignetes Instrument für die vertikale und horizontale Zusammenarbeit und zur Verfolgung des Ziels einer nachhaltigen Raumentwicklung. Das Raumkonzept Schweiz soll als Orientierungsrahmen für die zukünftige räumliche Entwicklung der Schweiz dienen. Seine Wirkung soll es dadurch entfalten, dass **der Bund, die Kantone und die Gemeinden dieses Konzept gemeinsam erarbeitet haben und dafür sorgen, dass es auf ihren Ebenen konkretisiert wird.**

**Zu den hauptsächlichen Stärken** des Raumkonzepts zählen wir die tripartite Erarbeitung, das Bekenntnis zur Vielfalt, die Betrachtung in Handlungsräumen sowie das Aufzeigen von Abhängigkeiten zwischen den Handlungsräumen und über die Landesgrenzen hinaus. Die Ziele und Strategien sind mehrheitlich gut auf den alpinen Raum zugeschnitten.

**Innerhalb des Raumkonzeptes fehlen** eine Darstellung der zukünftigen Herausforderungen sowie den Ausführungen zugrunde liegende Hypothesen und quantifizierte Projektionen der zukünftigen Entwicklung, insbesondere auch für das Berggebiet. Zwar wurden den Vernehmlassungsunterlagen das Dokument „Trends und Herausforderungen in der Raumentwicklung“ beigelegt, doch wäre es wünschenswert, in der definitiven Version eine kurze zusammenfassende Übersicht über diese Grundlagen vorzusehen.

Das Raumkonzept basiert auf verschiedenen Annahmen und Prognosen die aufgrund heute bekannter Grundlagen gemacht wurden. Diese können sich ändern und sich allenfalls in eine andere als die erwartete Richtung entwickeln. Um solchen Entwicklungen Rechnung zu tragen, ist es unerlässlich, **eine periodische Überprüfung** (idealerweise alle 4-5 Jahre) **vorzunehmen und das Raumkonzept bzw. die betroffenen Teile falls nötig anzupassen.**

Die RKGK weist zudem darauf hin, dass das Raumkonzept und insbesondere die Definition der Handlungsräume relativ einseitig auf den Pendlerverkehr (Grundlage Volkszählung 2000) ausgerichtet sind. Nicht, oder nur **ungenügend berücksichtigt wird der gesamte Freizeit- und Tourismusverkehr**, welcher insbesondere für die touristisch geprägten alpinen Handlungsräume von grosser Bedeutung ist, zirka die Hälfte des gesamten Verkehrs ausmacht und ein überdurchschnittliches Wachstum aufweist. Insbesondere für ein besseres Verständnis des Zusammenwirkens der Handlungsräume (z.B. zwischen den Metropolitanräumen bzw. der Hauptstadregion Schweiz und den Tourismusräumen/alpinen Handlungsräumen) ist die Integration des Freizeit - und Tourismusverkehrs in die Überlegungen des Raumkonzeptes unerlässlich.

Zusammengefasst **beantragt die RKGK** folgende Punkte bei der Überarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz zu berücksichtigen:

**Präzisierung hinsichtlich der zukünftigen Organisation für die tripartite Zusammenarbeit** bei der Weiterführung des Raumkonzeptes;

**Integration** der wichtigsten Trends und Herausforderungen in Kurzform **ins Raumkonzept und eine periodische Überprüfung dieser Grundlagen und des Raumkonzeptes;**

Den Satz „**Die optimale Nutzung der bestehenden Infrastruktur hat Vorrang vor dem Bau neuer Infrastrukturen.**“ (Kapitel 2.3 Die Mobilität Steuern, S. 17) **ersetzen durch folgenden Satz: „Die bestehende Infrastruktur soll optimal genutzt werden. Falls dies nicht genügt, sind punktuelle Ausbauten bestehender oder der Bau neuer Infrastrukturen zu prüfen.“**

**Identifikation der Karte 1 als prioritäre Karte** des Raumkonzeptes Schweiz;

Konkretere **Darstellung und Beschreibung der Verknüpfungen** zwischen den Handlungsräumen bzw. **Hervorheben der Überlappungen** der Handlungsräume;

Ergänzung der Strategie 3 „Siedlungen nachhaltig weiterentwickeln“ durch den Zusatz, **dass der öffentliche Verkehr – wo sinnvoll – durch den motorisierten Individualverkehr ergänzt wird;**

**Stärkere Berücksichtigung des Freizeit- und Tourismusverkehrs im Raumkonzept Schweiz;**

**Stärkere Gewichtung der Berglandwirtschaft in den Aussagen zur Landwirtschaft;**

**Die Aussage „Die Frage eines gemeinsamen umfassenden Marketings von Wallis, Berner Oberland und Waadtländer Alpen in Form einer einzigen Tourismusdestination ist zu prüfen“ ist zu ersetzen durch „überregionale Kooperationen beim Tourismusmarketing sind zu prüfen“.**

**Verdeutlichung der Rolle des alpinen Raumes bei der Erbringung von Leistungen im Rahmen des Ökosystems zugunsten der anderen Handlungsräume, sowie Hervorheben der Bedeutung der meist dezentral angesiedelten Branchen für die Regionalwirtschaft;**  
**Integration der Querschnittfunktion des ARE in die Handlungsempfehlungen an den Bund.**

## Beantwortung der gestellten Fragen

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

Das Raumkonzept Schweiz stellt als Instrument einen geeigneten Orientierungsrahmen dar, um die zukünftigen Herausforderungen der Raumentwicklung angehen zu können. Die RKGK ist jedoch der Meinung, dass darüber hinaus, zur Erreichung der identifizierten Ziele eine verstärkte Koordination der verschiedenen Politikbereiche und ein Ausbau der tripartiten Zusammenarbeit nötig sind. **Die RKGK beantragt, im Rahmen des Raumkonzepts zu präzisieren, wie diese tripartite Zusammenarbeit weitergeführt und ausgebaut werden kann.**

Die Kohärenz zwischen der Ausgangslage, den dem Konzept zugrunde liegenden Hypothesen für die zukünftige Entwicklung und den dargestellten Zielen und Strategien sollte verbessert werden. **Die RKGK beantragt hierfür, die wichtigsten Trends und Herausforderungen in der Raumentwicklung in Kurzform ins Dokument Raumkonzept Schweiz zu integrieren, periodisch zu überprüfen und falls nötig die entsprechenden Teile des Raumkonzeptes anzupassen.**

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

Die RKGK unterstützt die fünf allgemeinen Ziele im Kapitel 2 und betrachtet sie als auf den alpinen Raum zugeschnitten.

Insbesondere in Bezug auf die Aussage zur Mobilität (S. 17) weist die RKGK darauf hin, dass einerseits eine optimale Nutzung der bestehenden Infrastruktur anzustreben ist, andererseits aber auch der Ausbau bestehender und der Bau neuer Infrastrukturen bei Bedarf nicht ausgeschlossen werden sollten; insbesondere, wenn diese zur Entlastung stark belasteter Gebiete, zur Sicherstellung von Erreichbarkeit und Grundversorgung in den alpinen Handlungsräumen oder zur Optimierung der Städteneetze beitragen. Ein Ausbau der vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen kann zudem die in den Kapiteln 3.1, 3.2 und 3.5 formulierten Strategien unterstützen. **Die RKGK beantragt daher den Satz „Die optimale Nutzung der bestehenden Infrastruktur hat Vorrang vor dem Bau neuer Infrastrukturen“ (S. 43) zu ersetzen durch folgenden den Satz: „Die bestehende Infrastruktur soll optimal genutzt werden. Falls dies nicht genügt, sind punktuelle Ausbauten bestehender oder der Bau neuer Infrastrukturen zu prüfen“.**

**3. Antworten die Strategien in Kapitel 3 auf die zentralen Herausforderungen der zukünftigen Raumentwicklung? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?**

Die Strategien in Kapitel 3 entsprechen den wichtigsten Herausforderungen der zukünftigen Raumentwicklung. Die zur Visualisierung der Strategien vorgeschlagenen Karten sind aus Sicht der RKGK jedoch zu verbessern. Bei Karte 1 handelt es sich um die zentrale Karte des Raumkonzepts. **Die RKGK beantragt die Karte 1 als die prioritäre Karte des Raumkonzeptes zu bezeichnen.**

Die Strategie 3.1 wird von der RKGK grundsätzlich unterstützt und als tauglichen Ansatz betrachtet, um die nationale Kohäsion und den partnerschaftlichen Ansatz weiter zu entwickeln. Die gewählten Handlungsräume müssen jedoch offen bleiben, da insbesondere zwischen den alpinen Handlungsräumen und den Metropolitanräumen bzw. der Hauptstadtregion enge Verflechtungen und Überlappungen bestehen. Dies kommt in Karte 1 nicht zum Ausdruck. Zudem entsprechen die 12 Handlungsräume nicht zwangsläufig funktionalen Räumen. **Die RKGK beantragt die Verknüpfungen zwischen den Handlungsräumen und die Überlappungen der Handlungsräume sowohl im Text als auch in den Karten stärker zu betonen.**

Insbesondere in den alpinen Handlungsräumen und aufgrund der vielerorts traditionellen Streubauweise kann die Erschliessung nicht flächendeckend mit öffentlichem Verkehr und Langsamverkehr sichergestellt werden. **Die RKGK beantragt Kapitel 3.3 durch die folgende Aussage zu ergänzen: der öffentliche Verkehr soll, wo sinnvoll, durch den motorisierten Individualverkehr ergänzt werden.**

**Das Raumkonzept berücksichtigt den Freizeit- und Tourismusverkehr ungenügend,** obwohl von diesem bedeutende Raumwirkungen innerhalb der Handlungsräume aber auch im Zusammenwirken zwischen den Handlungsräumen (Metropolitanräume bzw. Hauptstadtregion Schweiz - Tourismusräume/alpine Handlungsräume) ausgehen. **Die RKGK beantragt, insbesondere die Kapitel 2.3 und 3.5 entsprechend zu ergänzen.**

In Strategie 3.4 wird die Bedeutung der Landwirtschaft im Allgemeinen und der Berglandwirtschaft in den alpinen Handlungsräumen im Besonderen zu wenig Bedeutung geschenkt. Dies zeigt sich auch in Karte 2. **Die RKGK beantragt die Aussagen zur Landwirtschaft in den alpinen Handlungsräumen mit Aussagen über die Bedeutung der Berglandwirtschaft zu ergänzen.**

**4. Antworten die strategischen Stossrichtungen in den Handlungsräumen in Kapitel 4 auf die zentralen Herausforderungen Ihres Raumes? Fehlen zentrale Aspekte, die durch den Entwurf nicht abgedeckt sind?**

Die strategischen Stossrichtungen in den alpinen Handlungsräumen entsprechen grösstenteils den zentralen Herausforderungen des Alpenraumes.

Wie bereits in unseren Ausführungen zu Frage 3 erwähnt, entsprechen die definierten Handlungsräume jedoch nicht überall den tatsächlichen funktionalen Räumen. Entsprechend macht zum Beispiel auch die gemeinsame Vermarktung in Form einer einzigen Tourismusdestination für einen Handlungsraum, wie dies unter 4.3.2 für die Südwestschweiz gefordert wird, keinen Sinn. **Die RKGK beantragt daher, die Aussage „Die Frage eines gemeinsamen umfassenden Marketings von Wallis, Berner Oberland und Waadtländer Alpen in Form einer einzigen Tourismusdestination ist zu prüfen“ zu ersetzen durch „überregionale Kooperationen beim Tourismusmarketing sind zu prüfen“.**

Insbesondere die Behandlung der Räume zwischen den Handlungsräumen findet im Entwurf des Raumkonzepts Schweiz ungenügend Beachtung, obwohl diese Räume meistens hinsichtlich Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum über dem Durchschnitt liegen. In den alpinen Handlungsräumen finden sich solche Räume insbesondere im Chablais (Metropolitanraum Bassin Lémanique – Südwestschweiz), im Oberwallis (Südwestschweiz – Hauptstadtregion), im unteren Reusstal sowie im oberen Alpenrheintal. Diese Räume müssen in der Kartographie des Raumkonzeptes stärker hervorgehoben werden, z.B. durch eine Überlappung der Handlungsräume. **Die RKGK beantragt die Verbindungen zwischen den Handlungsräumen und die Überlappungen der Handlungsräume sowohl im Text als auch in den Karten stärker zu betonen.**

Der Verweis auf die Expo San Gottardo ist durch die neueren Entwicklungen bereits überholt und **muss gestrichen werden.** Ebenso ist das **Parkprojekt Urschweiz inzwischen gescheitert.**

Abgesehen von den Leitbranchen der einzelnen Handlungsräume wird die Bedeutung der Wirtschaft insgesamt praktisch nicht erwähnt. Insbesondere die Branchen, welche für eine regionale Ökonomie von Bedeutung sind, wie z.B. die Baubranche, das Transportwesen, die Logistik, der Gross- und Detailhandel oder etwa die Energieversorgung, welche meistens nicht in den Zentren sondern am Rand angesiedelt sind, haben aufgrund ihres Bodenverbrauchs und der Abhängigkeit von Verkehrsinfrastruktur bedeutende Raumwirkungen. Entsprechend sollten diesen Aspekten im Raumkonzept und insbesondere in den Abhängigkeiten und Verknüpfungen zwischen den Metropolitanregionen bzw. der Hauptstadtregion Schweiz und den übrigen Handlungsräumen Rechnung getragen werden.

Die alpinen Handlungsräume erbringen zudem vielfältige Leistungen im Rahmen des Ökosystems und zugunsten der anderen Handlungsräume wie beispielsweise der Schutz der Infrastrukturen (z.B. Transitachsen) vor Naturgefahren, die Hochwasserregulierung, die Sicherstellung der Wasserqualität oder die Produktion von Energie aus Wasserkraft. Diese Elemente müssen als strategische Stossrichtungen bei den alpinen Handlungsräumen noch stärker betont werden.

**Die RKGK beantragt, die Rolle des Alpenraumes bei der Erbringung von Leistungen zugunsten der anderen Handlungsräume und die Bedeutung der meist am Rand der Zentren angesiedelten Wirtschaftsbranchen stärker zu betonen.**

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

Grundsätzlich begrüsst die RKGK, dass Handlungsempfehlungen an die verschiedenen institutionellen Ebenen abgegeben werden. Sinnvoll wäre es zudem, **die privaten Akteure** (u.a. Projektträger, Bodeneigentümer) **ebenfalls als Adressaten von Handlungsempfehlungen zu erwähnen.** Für eine erfolgreiche Weiterverfolgung des Raumkonzepts Schweiz ist die Sensibilisierung der verschiedenen Akteure ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Wir unterstützen die Aussage, dass das Raumkonzept Schweiz eine Grundlage für die bestehenden Instrumente bildet und **weder ein Instrument im rechtlichen Sinne ist, noch eine rechtliche Verbindlichkeit erlangt.** Die Umsetzung gemäss den Empfehlungen in Kapitel 5 muss durch die drei Staatsebenen im Rahmen ihrer Kompetenzen erfolgen.

Neben der Querschnittsfunktion der kantonalen Raumplanungsämter (Empfehlung an die Kantone im Kapitel 5.3) **beantragt die RKGK insbesondere die Querschnittsfunktion des Bundesamtes für Raumentwicklung zusätzlich in die Handlungsempfehlungen an den**

**Bund aufgenommen werden**, damit das Raumkonzept die Grundlage für die Abstimmung der raumwirksamen Sektoralpolitiken (z.B. Verkehrs- und Infrastrukturpolitik, Regionalpolitik, Agglomerationspolitik, Tourismus, Energie, Landwirtschaft, Landschaft, Wald) bilden kann. In diesem Zusammenhang bewertet die RKGK die Empfehlung an den Bund, eine Gesamtstrategie für die ländlichen Räume und den Alpenraum zu erarbeiten als positiv.

**Nicht adäquat ist jedoch die Erwähnung des kantonalen Richtplans auf derselben Ebene wie eine Reihe anderer z.T. informeller Instrumente** wie die Konzepte, Agglomerationsprogramme, Nutzungs- und Gestaltungspläne und weitere Raumplanungsinstrumente (in Kapitel 5.1). Dem kantonalen Richtplan kommt eine zentrale Rolle zu bei der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten.

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

Die RKGK ist bereit, im Rahmen ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten die Umsetzung des Raumkonzepts zu unterstützen. Es wird in erster Linie darum gehen, die im Raumkonzept Schweiz postulierten strategischen Stossrichtungen für die alpinen Handlungsräume gemeinsam mit den Bergkantonen zu konkretisieren und die verschiedenen raumwirksamen Politikbereiche darauf auszurichten. **Die RKGK sieht im Raumkonzept Schweiz eine Chance, die interne Zusammenarbeit im Berggebiet zu verstärken, indem einerseits die Koordination gegen Innen optimiert und andererseits die Interessenvertretung nach Aussen sowie die Partnerschaften mit den Metropolitanräumen ausgebaut wird.**

**7. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Raumkonzept?**

Wie bereits unter Frage 3 erwähnt, erachten wir die Karten des Raumkonzeptes als verbesserungsfähig. **Die RKGK beantragt, die Herausforderungen und Potentiale der alpinen Handlungsräume stärker hervorzuheben.** Wichtige Elemente wie beispielsweise die Natur- und Landschaftspotentiale (z.B. Regionale Parks, Nationalpark, UNESCO Weltnaturerbe) sind nicht ausreichend dargestellt, und – zumindest in der Kartographie – zu stark auf die alpinen Tourismuszentren fokussiert.

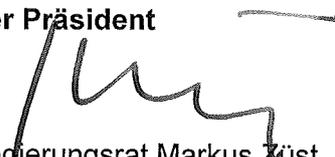
Die von der RKGK zur Erarbeitung der Stellungnahme eingesetzte Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit den Potentialen und Herausforderungen der alpinen Handlungsräume auseinandergesetzt und entsprechende **Grundlagen und Karten erarbeitet, welche von den Vertretern der Arbeitsgruppe bei der Weiterbearbeitung des Raumkonzeptes und der Karten eingebracht werden können.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unsere Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

**REGIERUNGSKONFERENZ  
DER GEBIRGSKANTONE**

Der Präsident



Regierungsrat Markus Züst