

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
CH-3003 Bern

Bern, 16. Juni 2011 sgv-Ho/dl

**Vernehmlassungsantwort
Konsultation zum Raumkonzept Schweiz – Stellungnahme sgv**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu dieser wichtigen Vorlage Stellung beziehen zu können. Das Raumkonzept ist bei unseren Mitgliedern auf reges Interesse gestossen und auch in unserer Ständigen Kommission Raumentwicklung ausführlich diskutiert worden. Die meisten Antworten unserer Mitgliedorganisationen sind Ihnen direkt zugestellt worden; jene der Chambre vaudoise des arts et métiers finden Sie in der **Beilage**. Wir bitten Sie, die wohl begründeten Stellungnahmen unserer Mitgliedorganisationen zu berücksichtigen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Raumentwicklung ist eine Schlüsselgrösse für die Standortgunst der Schweiz und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft. Es ist daher grundsätzlich sinnvoll, nach ganzheitlichen Lösungen für das Grundproblem des bevölkerungs- und siedlungsmässig rasant wachsenden Landes zu suchen. Das Kind darf jedoch nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden: Der Chambre vaudoise des arts et métiers ist zuzustimmen, wenn sie in ihrer beiliegenden Vernehmlassungsantwort festhält „Le projet glorifie donc la sacro-sainte planification tous azimuts.“

Der sgv setzt sich für eine nachhaltige, kohärente Raumentwicklungspolitik ein, die neben der Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse, der Respektierung des Privateigentums und der ökologischen Verantwortung optimale Rahmenbedingungen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftsentwicklung gewährleistet. Dabei darf die bewährte Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht in Frage gestellt werden; die Raumplanungshoheit ist bei den Kantonen zu belassen. Der sgv lehnt starre Regulierungen oder neue Instrumente ab, die nicht KMU-verträglich sind und anstelle von weniger zu mehr fiskalischen und / oder administrativen Belastungen für die KMU führen.

Das Raumkonzept Schweiz ist an diesen Vorgaben zu messen. Es weist zwar gute und interessante Ansätze auf und stellt die richtigen Fragen, gibt aber vielfach die falschen Antworten und vermag daher als Ganzes nicht zu überzeugen. Insbesondere lässt es zu wenig Raum für die wirtschaftliche Entwicklung, favorisiert einseitig den öffentlichen Verkehr und vermittelt in erster Linie die urbane

Sicht der Schweiz; die ländlichen Räume und das Berggebiet werden als periphere Räume betrachtet, die von den urbanen Räumen als Entwicklungsmotoren profitieren sollen. Zudem ist die Frage der (Rechts-)Verbindlichkeit unklar geregelt.

Das Raumkonzept Schweiz wird deshalb in der vorliegenden Form vom sgv als zu planungsgläubig und zu wenig KMU-freundlich abgelehnt; es muss grundlegend überarbeitet werden.

2. Beantwortung der sechs Fragen

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

Grundsätzlich ist es sinnvoll, mit einem umfassenden Konzept die künftige Raumentwicklung der Schweiz aufzuzeigen. Allerdings sind viele künftige Entwicklungen nicht vorhersehbar und die einzelnen konkreten Umsetzungsmassnahmen müssen im Einzelnen politisch diskutiert werden. Deshalb darf dem Raumkonzept Schweiz keine rechtliche Verbindlichkeit zukommen, beispielsweise durch eine Verankerung im Raumplanungsgesetz. Künftige notwendige Investitionen, so der Weiterausbau des Autobahnnetzes oder der Bau weiterer Tunnel, dürfen auf keinen Fall durch ein neues Planungsinstrument verhindert werden. Zudem ist eine schleichende Verlagerung der Kompetenzen von den Kantonen zum Bund strikt abzulehnen; die Vielfalt unserer Kultur- und Lebensräume ist aufrechtzuerhalten. So ist die Zersiedelung und Zerstückelung der Landschaft nicht überall ein Problem, wie im Bericht implizit behauptet wird; in Appenzell Innerrhoden beispielsweise ist die Streubauweise historisch gewachsen und gehört zum Landschaftsbild.

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

Im Prinzip können diese fünf Ziele unterstützt werden, sie müssen aber in verschiedener Hinsicht noch präzisiert werden. Ganz allgemein wird das „Schützen“ gegenüber dem „Nutzen“ zu stark gewichtet; dies widerspiegelt sich auch in der Formulierung der Ziele.

- **Ziel 1, die Qualität fördern:** Beim ausformulierten Ziel fehlt ein Hinweis auf die Wirtschaft, die SAB hat einen entsprechenden Formulierungsvorschlag gemacht, der vom sgv mit einer ähnlichen Formulierung unterstützt wird (...zu erhalten **und bildet die Grundlage für die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsstandort.** Jeder Raum...).
- **Ziel 2, die natürlichen Ressourcen schonen:** Diese Zielsetzung ist zu defensiv formuliert und teilweise nicht umsetzbar; so ist es unmöglich, wie im Raumkonzept gefordert „den Bodenverbrauch pro Einwohner und Arbeitsplatz einzudämmen und eine weitere Ausdehnung der Siedlungen in die Landschaft zu stoppen“. Es kann höchstens darum gehen, ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen „Schützen“ und „Nutzen“ zu finden.
- **Ziel 3, die Mobilität steuern:** Die propagierte Entkoppelung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung ist illusorisch. Zudem lehnt der sgv die im Raumkonzept vorgesehene Priorisierung des öffentlichen Verkehrs strikte ab. Neben einer möglichst effizienten Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen braucht es auch deren konsequente Erweiterung, soweit die Mobilitätsbedürfnisse dies erfordern.
- **Ziel 4, die Wettbewerbsfähigkeit stärken:** Die Aussage, dass die Wirtschaftsstruktur der Schweiz klar auf die Metropolitanräume ausgerichtet ist, trifft in dieser absoluten Form nicht zu. Die KMU bilden das Rückgrat der schweizerischen Volkswirtschaft, und diese rund 300'000 kleinen und mittleren Unternehmen sind über das ganze Land verteilt und gerade in den ländlichen Regionen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor.

- **Ziel 5, die Solidarität leben:** Es ist nicht Aufgabe der Raumplanung, neue Umverteilungsmechanismen zu initiieren und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Räume zu fördern. Der sgV lehnt daher diese Zielsetzung ab, da sie als Präjudiz für neue staatliche Eingriffe dienen könnte, beispielsweise für die soziale Durchmischung der Quartiere.

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

Bei den sieben Strategien sind die gleichen Vorbehalte anzubringen wie bei den Zielen: Im Rahmen der Nachhaltigkeit wird die Dimension „Ökonomie“ im Vergleich zur Ökologie und zum Sozialen zu wenig gewichtet. Es fehlen Ausführungen darüber, dass die Schweiz ein international wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstandort ist und dass auch die Raumordnung im Interesse des Wirtschafts- und Arbeitsplatzes Schweiz optimale Rahmenbedingungen für die Unternehmen schaffen muss. Zu den einzelnen Strategien ist folgendes zu bemerken:

- **Zusammenarbeit und Partnerschaften pflegen:** Die Aussage, dass eine „über-alles-Strategie“ sich die Schweiz langfristig nicht leisten kann, ist vollkommen richtig. Weniger ist manchmal mehr – dies gilt auch in der Raumplanung.
- **Mit einer polyzentrischen Raumentwicklung wettbewerbsfähig bleiben:** Gegenüber dem Konzept der funktionalen Räume ist Zurückhaltung angebracht. Es kann nur pragmatisch, je nach Problemstellung, in unterschiedlicher räumlicher Zusammensetzung, umgesetzt werden, wie dies teilweise schon heute der Fall ist. Deshalb ist auch das propagierte Konzept der Städteneetze kritisch zu hinterfragen. Die Bedeutung der ländlichen Räume für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ist ebenso hervorzuheben (vgl. auch Vorschlag der SAB).
- **Siedlungen nachhaltig weiterentwickeln:** Der sgV ist einverstanden, die Siedlungsentwicklung vermehrt nach innen zu lenken. Bei der Siedlungsentwicklung ist aber nicht nur der öffentliche, sondern auch der private Verkehr zu berücksichtigen. Bei der nachhaltigen Entwicklung von Ortschaften und Quartieren ist davon abzugehen, auch sozial- und integrationspolitische Aspekte miteinzubeziehen, damit wird die Raumplanung überfordert.
- **Vielfalt der Landschaften erhalten und daraus Nutzen ziehen:** Auch hier wird der Schutzgedanke gegenüber den Möglichkeiten der Nutzung zu stark gewichtet. Richtig ist es, die grossen agrarisch geprägten Räume für die Landwirtschaft ungeschmälert zu erhalten, damit die Bauern genügend Einkommen aus ihrem Kerngeschäft lösen können und nicht auf immer mehr gewerbliche oder gewerbenähe Tätigkeiten ausweichen müssen.
- **Verkehrsinfrastruktur und Raumentwicklung aufeinander abstimmen:** Der sgV lehnt die einseitige Priorisierung des öffentlichen Verkehrs klar ab. Zudem ist der Bau neuer Infrastrukturen, soweit nötig und sinnvoll, ausdrücklich vorzusehen. Auch die Aussage, die Verbindungen zwischen Siedlungszentren und dem periurbanen Umfeld sei nicht attraktiver zu machen, ist abzulehnen: Diese Zentralisierung von Wohn- und Arbeitsort entleert die ländlichen Räume und führt zu noch mehr Freizeitverkehr.
- **Energie- und Raumentwicklung aufeinander abstimmen:** Keine Bemerkungen.
- **Das Raumkonzept mit den europäischen Entwicklungsvorstellungen abstimmen:** Einverstanden, aber es dürfen keine neuen Planungsinstrumente oder raumplanerisch zentralistische Elemente von unseren Nachbarstaaten übernommen werden.

2.4. 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 12 Handlungsräume wurden teilweise willkürlich festgelegt. Je nach Aufgabenstellung oder Sachgebiet ergeben sich andere funktionale Räume. Es gibt keine objektiven Kriterien für die Einteilung der Schweiz in neue Räume. Zudem ist es in einzelnen Fällen nicht klar, welche Gebiete ein Handlungsraum genau umfasst. So scheinen Ob- und Nidwalden, die beiden Appenzell und Glarus buchstäblich zwischen Stuhl und Bank gefallen zu sein. Auch gehen einzelne Forderungen zu weit, so der verlangte Verzicht auf Neuerschliessungen von Skigebieten in den Räumen Gotthard und Südwestschweiz. Hier werden Entscheide präjudiziert, die der kantonalen Stufe vorbehalten sind. Bei der Förderung des sanften Tourismus muss das Prinzip der gleich langen Spiesse zwischen Landwirtschaft und Gewerbe strikte durchgesetzt werden. Und schliesslich schimmert bei der Einteilung in grossstädtische, mittel- und kleinstädtische sowie alpin geprägte Handlungsräume ein auf die Zentren fixierte Denkweise durch, die den bereits bestehenden Strukturen und den Entwicklungspotenzialen der ländlichen Räume und der Berggebiete zu wenig Rechnung trägt.

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

Zunächst ist zu bedauern, dass die Wirtschaft und namentlich der sgv praktisch überhaupt nicht in die Erarbeitung des Raumkonzepts miteinbezogen wurden und sich erst jetzt im Rahmen dieser Vernehmlassung zur ganzen Vorlage äussern können. Eine gesetzliche Verankerung des Raumkonzepts Schweiz, z.B. im Raumplanungsgesetz, lehnt der sgv ohne Wenn und Aber ab. Das Raumkonzept Schweiz darf kein neues Instrument im rechtlichen Sinne werden, sondern muss eine Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Ausgestaltung der künftigen Raumordnungspolitik bleiben, so dass die bestehende bewährte Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht tangiert wird. Namentlich eine künftige wirtschaftliche Entwicklung darf nicht blockiert werden, und auf neue, nicht vorhersehbare und planbare Entwicklungen muss rasch und pragmatisch reagiert werden können. So lehnt der sgv neue gesetzliche Grundlagen zur Förderung der horizontalen Zusammenarbeit ab, zum Beispiel für überkantonale bzw. grenzüberschreitende Raumkonzepte für funktionale Räume. Der sgv wird sämtliche Vorschläge, die den Planungsaufwand erhöhen und für die KMU mit mehr administrativen Umtrieben verbunden sind, bekämpfen.

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

Als Dachverband der KMU und grösster Wirtschaftsverband des Landes sind wir gerne bereit, möglichst frühzeitig bei allen raumrelevanten Fragestellungen mitzuarbeiten, so auch beim Raumkonzept Schweiz. Die Raumentwicklung ist für den sgv absolutes Kerngeschäft. Wir werden uns daher wie bisher bei sämtlichen raumplanerisch relevanten Geschäften einbringen, vor allem im Bereich der Gesetzgebung.

2.7. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Raumkonzept?

Nein.

3. Fazit

Der sgv als Dachverband der KMU und grösster Wirtschaftsverband des Landes lehnt das Raumkonzept Schweiz in der vorliegenden Form ab; es muss grundlegend überarbeitet werden, und zwar insbesondere in folgender Hinsicht:

- Klare Aussage zur Verbindlichkeit (nur Orientierungs- und Entscheidungshilfe ohne rechtsverbindlichen Charakter);
- Stärkere Gewichtung der wirtschaftlichen Entwicklung, keine negativen Präjudizien für die Zukunft schaffen (keine Überbetonung des Schutzgedankens);
- Strikte Respektierung der heutigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (keine „schleichende“ Zentralisierung);
- Keine Einführung von neuen Instrumenten und keine Verkomplizierung der Abläufe (weniger und nicht mehr Regulierungskosten für die KMU);
- Keine einseitige Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs (freie Wahl der Verkehrsmittel);
- Abkehr von der auf die Zentren fixierten Denkweise (Potenziale ländlicher Räume und des Berggebietes stärker hervorheben);
- Keine „Überladung“ des Raumkonzepts Schweiz mit wesensfremden Zielsetzungen (z.B. Sozial- oder Integrationspolitik).

Wir danken Ihnen für eine Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Informationen gerne zur Verfügung

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv

Hans-Ulrich Bigler
Direktor

Rudolf Horber
Ressortleiter

Beilage:

- Vernehmlassungsantwort der Chambre vaudoise des arts et métiers
- sgv-Medienmitteilung vom 16. Juni 2011