

Raumkonzept Schweiz – Konsultationsverfahren

Allgemeine Anmerkungen

Generell begrüsst der Schweizer Bauernverband eine gesamtheitliche, koordinierte und zukunftsorientierte Raumentwicklung.

Jedoch berücksichtigt der Entwurf des Raumkonzepts Schweiz die Bedürfnisse des ländlichen Raums und der Landwirtschaft nicht ausreichend. Und dies, obwohl der ländliche Raum 77 % der Gesamtfläche der Schweiz ausmacht und die Landwirtschaft mit der Landwirtschaftszone, den Sömmerungsgebieten und dem grössten Teil der Privatwälder rund 50 % der Landesfläche bewirtschaftet und dabei gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringt. Die Landwirtschaft wird im Konzept nur am Rande erwähnt und nicht als eigenständiger Wirtschaftszweig betrachtet.

Darüber hinaus unterschätzt das Konzept den Stellenwert der Ernährungssicherheit deutlich. Landwirtschaftliche Flächen werden vielmehr als Freizeit- und Erholungsräume wahrgenommen und weniger als essenzielle Flächen für die Produktion qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel. Diese Sichtweise spiegelt sich in der Zusammenfassung: *«Die Schweiz braucht aber auch eine starke Wirtschaft, gute Verkehrsnetze, eine sichere Energieversorgung. Sie soll ein Ort sein, an dem wir uns entfalten, uns zuhause fühlen und gut leben können. Wenn die Wirtschaft wachsen soll und in Städten, Agglomerationen und Dörfern mehr Menschen leben und arbeiten, braucht es Spielraum für Neues. Dieser Platz entsteht meistens im Bestand durch Transformation und Weiterentwicklung. Für Freizeit, Erholung und Nahrungsmittelproduktion hingegen sind unbebaute, naturnahe Landschaften wichtig.»* Diese Priorisierung, bei welcher die Lebensqualität, Freizeit und Erholung über die physiologischen Grundbedürfnisse gestellt werden, ist mehr als fragwürdig, umso mehr, als der ländliche Raum als Naherholungsgebiet erhalten bleiben soll.

Der ländliche Raum und das Kulturland sind durch die Ausbreitung der Ballungsräume unter Druck. Der sorgsame Umgang mit dem Boden (und den Ressourcen) wird im Konzept zwar angesprochen, Lösungsvorschläge fehlen jedoch. Genau diese Lösungen erwarten wir jedoch von einem Raumkonzept Schweiz. Anstelle dessen befasst sich das Konzept mit dem Verlust der Biodiversität, dem Artensterben und der Bodenerosion – mit Themen also, die nicht in den Zuständigkeitsbereich einer Raumentwicklungsstrategie fallen.

Zusammengefasst vermittelt das Konzept eine städtisch geprägte Perspektive der Raumentwicklung, in welcher der ländliche Raum nach urbanen Vorstellungen geformt wird (als Natur-, Erholungs- und Freizeitgebiet), während das Wirtschaftswachstum ausschliesslich im städtischen Raum stattfindet.

Der Schweizer Bauernverband lehnt das Raumkonzept in seiner derzeitigen Form ab und fordert eine vollständige Überarbeitung unter Berücksichtigung der folgenden Anmerkungen.

Kommentare zu Teil A «Leitidee, Ziele und Strategien»

Dieser Teil enthält Kommentare zu den Zielen 1 bis 6 und den Strategien 1,2 und 3.

i. Kommentare zu den Zielen

Ziel 1: Die Schweiz hat vielfältige attraktive Räume und Regionen, die zusammenhalten.

Der Schweizer Bauernverband befürwortet Ziel 1, hat aber Vorbehalte gegenüber der Strategie, mittels welcher es erreicht werden soll. Die Schweiz zeichnet sich durch vielfältige Regionen und Gebiete aus, was für die Raumplanung zahlreiche Herausforderungen birgt. Die Attraktivität der einzelnen Regionen sowie der Zusammenhalt zwischen den Regionen und innerhalb der Gesellschaft müssen gestärkt werden, aber nicht auf diese Art und Weise. Der vorgestellte Ansatz vergrössert den Stadt-Land-Graben (siehe Kommentare zu den Strategien). Die Zielsetzung der gleichwertigen Behandlung der im Ziel genannten Regionen ist in der Strategie nicht erkennbar. Es dreht sich fast alles um die städtischen Regionen (das Wort ländlich wird im Dokument 18x erwähnt, während das Wort städtisch 60 Mal zitiert wird).

Ziel 2: Die Schweiz ist nach innen und aussen vernetzt.

Der SBV begrüsst die Absicht, die Vernetzungen innerhalb der Schweiz und ins Ausland zu stärken. Diese Bemühungen dürfen sich jedoch nicht auf die städtischen Zentren und deren Umland beschränken. Der ländliche Raum, das Herz des Schweizer Primärsektors, muss umfassend in dieses Ziel einbezogen werden. Sicherzustellen, dass hochwertige Nahrungsmittel von dort schnell und effizient an ihre Bestimmungsorte gelangen können, ist essenziell. Darüber hinaus benötigt die Schweizer Landwirtschaft im globalisierten Marktumfeld zwingend eine gute Vernetzung mit dem Ausland.

Ziel 3: Die natürlichen Lebensgrundlagen sind dauerhaft gesichert

Der SBV befürwortet das berechtigte Bestreben, die Raumentwicklung unter Berücksichtigung der natürlichen Ressourcen zu planen. Insbesondere Boden und Wasser sind für die landwirtschaftliche Produktion unverzichtbar und ihre nachhaltige Nutzung hat seit vielen Jahren für die Landwirtinnen und Landwirte oberste Priorität. Zudem begrüsst der SBV das Ziel eines Gleichgewichts zwischen Raumschutz und Raumnutzung, erwartet jedoch, dass dieses Anliegen im Konzept deutlicher zum Ausdruck kommt.

Ziel 4: Alle Regionen bieten ein qualitativvolles, identitätsstiftendes Lebensumfeld.

Der SBV begrüsst das Engagement für eine hohe Lebensqualität, akzeptiert jedoch nicht, dass dezentral gelegene Gebiete von den Entwicklungsperspektiven ausgeschlossen werden. Der ländliche Raum darf nicht auf eine Schutz- oder Erhaltungsrolle reduziert werden, erfüllt er doch auch wesentliche wirtschaftliche und soziale Funktionen. So kann er nicht auf eine rein ökologische Aufgabe oder die ausschliessliche Funktion als Erholungsraum herabgesetzt werden, der die Defizite urbaner Gebiete zu kompensieren hat.

Ziel 5: Mobilität und Energieversorgung sind effizient, umwelt- und klimaverträglich.

Eine flächendeckende Verkehrserschliessung und eine lückenlose Energieversorgung sind heute unerlässlich. Die neuen Konsumgewohnheiten, der wachsende Bedarf an Mobilität und Energie sowie der aktuelle, von verschiedenen Konflikten geprägte globale Kontext verdeutlichen, wie dringend Lieferketten gestärkt und die Energieversorgung resilienter werden müssen. Beim Übergang zu erneuerbaren Energien kann die Landwirtschaft eine Schlüsselposition einnehmen: Indem sie Biomasse verwertet und das enorme Photovoltaik-Potenzial auf grossen landwirtschaftlichen Dachflächen ausschöpft, kann sie wesentlich zur Produktion grüner Energie beitragen und fügt sich gleichzeitig stärker in eine nachhaltigere Wirtschaft ein.

Ziel 6: Die Schweiz bietet Raum für nachhaltiges Wirtschaften und Wohnen in allen Regionen.

Der SBV trägt das Ziel mit, landesweit Raum für wirtschaftliche Aktivitäten und nachhaltiges Wohnen zu bieten. Um die Zersiedelung zu bremsen und landwirtschaftliche Flächen zu erhalten, muss diese Entwicklung jedoch zwingend innerhalb der bestehenden Strukturen erfolgen. Die Landwirtschaft muss in der Lage sein, sich weiterzuentwickeln, indem sie Innovationen vorantreibt und sich neuen Marktanforderungen anpasst, dabei jedoch die Nachhaltigkeitsgrundsätze respektiert. Dazu gehören die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die Wertschätzung lokaler Produkte und die Integration nachhaltiger Methoden.

ii. Kommentare zu den Strategien

Strategie 1: Polyzentralität und Kooperation stärken

Der Schweizer Bauernverband lehnt die Vision einer polyzentrischen Raumentwicklung ab, bei der sich die wirtschaftliche Entwicklung einzig auf die städtischen Zentren und deren Umland konzentriert. Diese Vision entspricht nicht einem ausgewogenen Ansatz für die Raumentwicklung. Ein Konzept mit dem Anspruch, das ganze Land zu erfassen, kann es sich nicht leisten, die Bedeutung der ländlichen Gebiete zu verkennen. Wir erwarten, dass die Entwicklungsmöglichkeiten des ländlichen Raums zumindest gleichberechtigt berücksichtigt und aufgezeigt werden.

Marginalisierung des ländlichen Raums: Das vorliegende Konzept erweckt den Eindruck, dass das Land in zwei Kategorien gegliedert werden soll: einerseits die städtischen Zentren als Knotenpunkte der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und andererseits die ländlichen Gebiete, die auf eine rein ökologische Funktion und eine Rolle als Naherholungsräume reduziert werden sollen. Diese Sichtweise, welche ländliche Räume nur noch als Orte für die Erhaltung der Umwelt und des Wohlbefindens verortet, ist zu verwerfen. Der ländliche Raum ist in den letzten Jahrzehnten gewachsen, das darf man nicht ignorieren. Es darf nicht vergessen werden, dass die Landwirtschaft Arbeitsplätze schafft und die wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum vorantreibt. So generiert sie nicht nur Stellen in der Produktion selbst, sondern auch in vor- und nachgelagerten Sektoren wie der Bereitstellung von Maschinen, Saatgut und ähnlichem sowie der Verarbeitung und dem Vertrieb landwirtschaftlicher Produkte.

Der ländliche Raum verfügt demnach über ein wirtschaftliches Potenzial, das es zu nutzen gilt. Die spezifischen Herausforderungen, mit denen er konfrontiert ist (Landflucht, demografischer Wandel, Zugang zu Dienstleistungen, Verlust landwirtschaftlicher Flächen usw.), müssen als solche wahrgenommen werden. Es braucht geeignete und wirksame Lösungen, damit der ländliche Raum sich weiterhin dynamisch und nachhaltig entwickeln kann. Er darf keinesfalls als «Reservat» betrachtet werden, sondern ist als echter Lebens- und Arbeitsort zu verstehen, der das auch in Zukunft sein will. Dieser Ansatz entspricht dem Verfassungsgrundsatz der dezentralen Besiedlung des Landes, der zur Lebensqualität und zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beiträgt.

Regionale Kooperation: Die Landwirtschaft befürwortet die verstärkte Zusammenarbeit in funktionalen Räumen. Sie wird bereits vielerorts umgesetzt und in zahlreichen Bereichen der Politik erfolgreich praktiziert. Hier soll die Kooperation fortgesetzt und ausgebaut werden.

Strategie 2: Natürliche Lebensgrundlagen sowie eine hohe landschaftliche und bauliche Qualität sichern

Wir begrüßen den Willen, eine hohe Siedlungsqualität gewährleisten, akzeptieren jedoch nicht, dass dieses Ziel dezentralisierte Gebiete nicht einschliesst. Denn auch diese haben das Potenzial als Wohn- und Arbeitsorte, das beachtet und weiterentwickelt werden muss. Darüber hinaus halten wir es ebenfalls für sinnvoll, den

Klimawandel und den Verlust der Artenvielfalt in die Überlegungen zur Raumentwicklung mit einzubeziehen. Wir akzeptieren jedoch nicht, dass die damit verbundenen Ziele weit über die blosser Planung und die Vorwegnahme von Risiken hinausgehen.

Klima und Widerstandsfähigkeit: Bei der Raumplanung auf den Erhalt der natürlichen Ressourcen zu achten, ist durchaus berechtigt. Jedoch liegt die Verantwortung für den Erhalt der Biodiversität nicht ausschliesslich bei den ländlichen Gebieten, sondern bei der gesamten Schweiz. Im vorliegenden Konzept fehlt diese Sichtweise allerdings. In Bezug auf die Förderung offener Landschaften und die Vernetzung von Grünflächen soll daran erinnert werden, dass die Anpassung an den Klimawandel auch mittels struktureller Massnahmen erfolgen kann, insbesondere in der Landwirtschaft (z. B. Rückhaltebecken). Generell akzeptieren wir nicht, dass die Konzeption der Entwicklung des ländlichen Raums von Naturschutzinteressen dominiert wird und ökonomische Überlegungen fehlen. Es ist wichtig zu betonen, dass die Entwicklung von Bewässerungssystemen für die Landwirtschaft Teil der konkreten Lösungen für den Klimawandel sein muss und dass ihre Umsetzung, auch mit Rückhaltebecken, im landwirtschaftlichen Gebiet zulässig und geplant sein muss, sowie durch die Agrarpolitik gefördert und erleichtert werden muss. Dasselbe gilt für Infrastrukturen (ländliche Erschliessungen, Drainagen usw.) oder bauliche Überbauungen (z. B., Gewächshäuser), die für eine rationelle landwirtschaftliche Nutzung erforderlich sind.

Offene Landschaften: Auch hier möchten wir daran erinnern, dass die Landwirtschaft ihren Produktionsauftrag wahrnehmen können muss, und zwar unter Voraussetzungen, die ihr auch soziale und wirtschaftliche Perspektiven bieten. Wir akzeptieren zudem nicht, dass die Handlungsgrundsätze teilweise zu detailliert ausfallen, wie z. B. der Wille, die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten oder die ökologische Funktion des Kulturlandes zu sichern. Die Zuständigkeit dafür liegt eindeutig bei der Agrarpolitik. Darüber hinaus begrüssen wir den Willen, ein Gleichgewicht zwischen Raumschutz und Raumnutzung zu gewährleisten, erwarten aber, dass dieser Wille im Konzept stärker zum Ausdruck kommt. Im ländlichen Raum muss eine bauliche Entwicklung und Modernisierung möglich bleiben, die den Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung Rechnung trägt. Dies gilt insbesondere für die zonenkonformen Bauten der Landwirtschaft in der Landwirtschaftszone. Diese müssen unbürokratisch und dynamisch an die sich ändernden Herausforderungen angepasst werden können.

Strategie 3: Räume für Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft vorsehen, Mobilität und Energie umwelt- und klimagerecht ausgestalten.

Flexible Nutzung: Ziel ist, eine flexible und zugleich multifunktionale Flächennutzung zu fördern. Für leerstehende Gebäude sowie Brachflächen sind zwingend temporäre Nutzungen in Betracht zu ziehen. Wir erinnern jedoch daran, dass das fundamentale Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebieten strikt eingehalten werden muss. Ausserhalb der Bauzonen müssen die Aktivitäten zonenkonform mit der Landwirtschaftszone bleiben. Wir akzeptieren keine Lockerung der Bauvorschriften ausserhalb der Bauzonen.

Wirtschaftsflächen: Die Wirtschaft benötigt Möglichkeiten, den Boden zu nutzen. In diesem Zusammenhang muss an die Bemühungen zur Verdichtung innerhalb der Bauzonen erinnert werden, die mit der ersten Revision des Raumplanungsgesetzes angestossen wurden. Der Boden ist eine knappe und wertvolle Ressource und muss daher sparsam genutzt werden. Darüber hinaus sind die Konsequenzen einer temporären, multimodalen Nutzung für die Bodenqualität sorgfältig abzuwägen. Dies gilt insbesondere für Flächen, auf denen Produkte repariert oder Rohstoffe und Produktionsmaterialien rezykliert werden, da sich diese Aktivitäten erheblich auf ihre unmittelbare Umgebung auswirken.

Landwirtschaftliche Produktion: Angesichts des raschen Wandels und der Diversifizierung der Konsumgewohnheiten sind die Essgewohnheiten des Jahres 2050 schwierig vorherzusehen. Auch hier führt das Konzept weit über die einfache Raumplanung hinaus und erweckt den Anschein, dass den Produzentinnen und Produzenten vorgeschrieben werden soll, welche Produkte sie wie herzustellen haben. Diese Kompetenzen sind jedoch nicht Teil eines Raumkonzepts, sondern der Agrarpolitik. Die Landwirtschaft passt ihre Produktion der Nachfrage an und berücksichtigt dabei die natürlichen Ressourcen. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Das Bestreben, die Lebensmittelkette nachhaltiger und für alle Beteiligten vorteilhafter zu gestalten, ist ein lobenswertes Ziel, das es verdient, in den entsprechenden Sektorpolitiken vertieft zu werden.

Energie: Das Potenzial der Landwirtschaft, zur Erzeugung erneuerbarer Energien beizutragen, ist gross. Die Nutzung grosser landwirtschaftlicher Dachflächen für die Photovoltaik oder die Umwandlung von Biomasse in Energie sind konkrete und vielversprechende Lösungen. Diese Ansätze verdienen es, vorrangig gefördert zu werden, da sie im Gegensatz zu völlig dezentralen Anlagen die Auswirkungen auf die Landschaft minimieren und den Boden schonen.

Mobilität: Wir akzeptieren nicht die angestrebte Konzentration von Arbeitsplätzen in den städtischen Zentren auf Kosten von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten. Dieser Ansatz verschärft die auf das Pendlerphänomen zurückzuführenden Herausforderungen wie Schlagsiedlungen, Staus zu den Hauptverkehrszeiten und überlastete Mobilitätsinfrastrukturen. Er erfordert ausserdem Investitionen in die Verbesserung von Verkehrslösungen, obwohl Arbeitsmöglichkeiten im Nahbereich sinnvoller wären. Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu fördern, würde nicht nur weniger Verkehr bedeuten, sondern auch die lokale Wirtschaft wiederbeleben und gleichzeitig die Attraktivität und Lebensqualität dieser Gebiete steigern.

Kommentare zu Teil B «Handlungsräume»

Generell befürwortet der Schweizer Bauernverband das Bestreben, die Zusammenarbeit in funktionalen Zonen zu verstärken, die sich bereits in verschiedenen Landesteilen und sektorielle Politiken bewährt haben. Diese Bemühungen sollen fortgesetzt und die Zusammenarbeit soll ausgeweitet werden. Allerdings eignen sich die vorgeschlagenen Handlungsräume nicht für alle Problemfelder und können höchstens als Beispiel für eine bestimmte Problematik herangezogen werden, beispielsweise die Verkehrsplanung. Darüber hinaus neigt das Konzept des Aktionsgebiets dazu, die Bedeutung der ländlichen Räume zu verwässern, indem es hauptsächlich wirtschaftliche und soziale Dimensionen in den Vordergrund stellt, die auf die Stadtentwicklung ausgerichtet sind.

Der SBV als nationaler Verband nimmt keine Stellung zu den Handlungsräume, erwartet jedoch, dass die in Teil A dargelegten Bemerkungen in jedem Handlungsraum berücksichtigt werden.

Abschlussbemerkungen

Aus Sicht des Schweizer Bauernverbandes widerspiegelt das vorliegende Raumkonzept eine urbane Perspektive der Raumentwicklung und vernachlässigt den ländlichen Raum und die Landwirtschaft – obwohl diese rund 50 % der Fläche bewirtschaftet und zu den in der Verfassung verankerten Zielen der Ernährungssicherheit, der Erhaltung der Produktionsgrundlagen, der Landschaftspflege und der dezentralen Besiedlung des Landes beiträgt. Die Bedeutung dieser wichtigen Leistungen wird

massiv unterschätzt. Der SBV akzeptiert nicht, dass die Nahrungsmittelproduktion gegenüber den Überlegungen im Zusammenhang mit Freizeit, Erholung und Natur systematisch in den Hintergrund gedrängt wird. Diese Priorisierung ist mehr als fragwürdig.

Darüber hinaus nennt das Konzept keine konkreten Lösungen für die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Raumplanung. Doch gerade hier braucht es Strategien, um unter anderem den Verlust landwirtschaftlicher Flächen zu bremsen.

Der in der Schweiz verfügbare Raum ist begrenzt und die Ansprüche an ihn sind vielfältig. Dies führt zu wiederkehrenden Interessenkonflikten, die ausgewogene Lösungen behindern. Bestehende Instrumente wie kantonale oder kommunale Richtlinien, welche die öffentliche Hand zur Zusammenarbeit bewegen, reichen nicht aus, um diese Konflikte zu lösen. Das Raumkonzept sollte daher diese Problematik besser integrieren und Strategien vorlegen, die dem geltenden Recht entsprechen.

Ausserdem mangelt es im aktuellen Konzept an Kohärenz mit den bestehenden Rechtsgrundlagen, insbesondere mit der Verfassung (kantonale Souveränität, Richtplanung, Versorgungssicherheit, dezentrale Raumnutzung), mit dem Landwirtschaftsgesetz sowie mit weiteren relevanten regionalpolitischen Vorgaben.

Letztendlich kann die Definition von ländlichen Räumen und Bergregionen, die wir im Glossar finden, nicht akzeptiert werden. Diese Definition der ländlichen Räume und Berggebiete ist zu sehr auf den Aspekt der Landschaft und des Kulturerbes ausgerichtet, ohne die zentrale Rolle der Landwirtschaft ausdrücklich zu erwähnen. Diese Gebiete lassen sich jedoch nicht auf qualitativ hochwertige Landschaften reduzieren: Sie sind in erster Linie Produktions- und Aktivitätsräume, aber auch Streusiedlungen, in denen die Landwirtschaft eine wichtige wirtschaftliche und strukturelle Rolle spielt. Ausserdem werden Landschaften gerade wegen der landwirtschaftlichen Nutzung als hochwertig eingestuft, und zwar sowohl im Flachland als auch in den Berggebieten. Diese Dimension auszublenden, bedeutet, ihren Beitrag zur Ernährungssouveränität und zur Raumplanung zu unterschätzen.

Aus diesen Gründen lehnt der Bauernverband das Raumkonzept in der vorliegenden Fassung ab. Es berücksichtigt die Entwicklungsbedürfnisse der ländlichen Räume und der Landwirtschaft zu wenig. Dieser Mangel ist umso problematischer, als das Konzept als Grundlage für zukünftige raumplanerische Entscheidungen dienen soll. Damit das Konzept vom SBV akzeptiert wird, muss es zwingend um ein Kapitel ergänzt werden, das sich explizit mit der Entwicklung der ländlichen Räume und der Landwirtschaft befasst.