

Öffentliche Konsultation des Raumkonzeptes Schweiz: Stellungnahme der Akademien der Wissenschaften Schweiz

Organisation	Akademien der Wissenschaften Schweiz a+
Adresse	Akademien der Wissenschaften Schweiz Haus der Akademien Postfach CH-3001 Bern
Datum, Unterschrift	10. April 2025 Im Namen des Vorstandes der Akademien der Wissenschaften Schweiz und ihres Präsidenten Prof. Yves Flückiger

Erarbeitungsprozess der Stellungnahme und beteiligte Expert:innen:

Zur Erarbeitung der Stellungnahme wurden Expert:innen aus den vier Akademien (SATW, SAMW, SAGW, SCNAT) in einem offenen Aufruf sowie weitere Wissenschaftler:innen und Fachexpert:innen eingeladen. Federführend war das Forum Landschaft, Alpen, Pärke (FoLAP). Die Beiträge der Expert:innen wurden in die Stellungnahme eingearbeitet. Die überarbeitete Version wurde durch den Delegierten des SCNAT-Vorstandes zu Händen der vier Akademien und des Präsidiums der Akademien Schweiz freigegeben.

Die folgenden Expertinnen und Experten haben an der Ausarbeitung mitgewirkt und stützen die Stellungnahme mit ihrem Namen:

- Ulrike Sturm, Prof. Dr., Leiterin Institut für Soziokulturelle Entwicklung, HSLU, Präsidentin Forum Landschaft, Alpen, Pärke (FoLAP)
- Patrick Schoeck, Geschäftsführer Bund Schweizer Landschaftsarchitekten, Kuratorium FoLAP
- Bernhard Tschofen, Prof. Dr., Ko-Institutsleiter ISEK Universität Zürich, Kuratorium FoLAP, Co-Präsident SAGW
- Damian Jerjen, Direktor Espace Suisse, Prof. of Practice, ETH Zürich, Plenum FoLAP
- Ladina Koeppel, Prof., Institut für Landschaft und Freiraum, OST, Plenum FoLAP
- Dominique Weissen Abgottspon, Geschäftsführerin Netzwerk Schweizer Pärke, Plenum FoLAP
- Stefan Kurath, Prof. Dr., ZHAW Architektur, Gestaltung und Bauingenieurwesen, Plenum FoLAP
- Jutta Gubler Kläne-Menke, Fachleiterin Freier Zugang und Naturschutz Schweizerischer Alpen-Club SAC, Stv. für Philippe Wäger (letzterer Plenum FoLAP)
- Lukas Berger, Leiter Forum Biodiversität Schweiz

- Lea Reusser, Leiterin Forum Landschaft, Alpen, Pärke (FoLAP)

Redaktion: Lea Reusser, Leiterin Forum Landschaft, Alpen, Pärke der SCNAT

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Akademien der Wissenschaften a+ (die Akademien) bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum überarbeiteten Raumkonzept Schweiz. Sie begrüssen grundsätzlich die im überarbeiteten Konzept eingeschlagene Richtung. Sie schafft zuvor vorhandene Hierarchien unter den Raumtypen ab und nimmt den umfassenden Landschaftsbegriff gemäss des Europäischen Landschaftsübereinkommens (siehe nächster Abschnitt) auf. Allerdings bewegt sich das Konzept nach wie vor auf einer sehr hohen Flughöhe und beschreibt weitgehend den Ist-Zustand. Es scheint teils wenig griffig, zum Beispiel in Bezug auf den Begriff der Nachhaltigkeit und den tatsächlichen Umgang mit den zu erwartenden Klimaveränderungen. Dies macht eine Umsetzung durch die Parteien auf den verschiedenen föderalen Ebenen schwierig, da das Dokument zu wenig auf die Praxis ausgerichtet ist. Die Handlungsansätze könnten genau für diese Akteure konkretisiert und im Dokument grafisch besser sichtbar gemacht werden. Ausserdem könnten die Handlungsoptionen in den Handlungsräumen noch konkreter und verbindlicher formuliert werden.

Das Dokument ist relativ lang, enthält viel Fliesstext und ist grafisch zum Teil unübersichtlich (z.B. werden die Ziele teils unabhängig von den Strategien dargestellt, was zu Verwirrung führen kann). Dies könnte verbessert werden, indem der Teil A übersichtlicher gestaltet und die Handlungsräume in Teil B in den Anhang gesetzt werden. Die Beziehung zwischen Strategien und Zielen muss klar und einheitlich ersichtlich sein.

Zielkonflikte und Nachhaltigkeit

Im Raumkonzept werden die zu erwartenden Zielkonflikte, beispielsweise zwischen Energie und Biodiversitäts- sowie Landschaftsqualität, nicht genannt und die Interessenabwägung zwischen ihnen nicht thematisiert. Aus unserer Sicht wäre es sinnvoll, bereits auf dieser Ebene eine stufengerechte Abwägung der verschiedenen Interessen vorzunehmen. Dies ist nur möglich, wenn eine Gewichtung und Priorisierung der verschiedenen Ziele gemacht wird. Das Raumkonzept kann dann auf den folgenden Planungsstufen (Sach-, Richt- und Nutzungsplanung) als Grundlage für die jeweilige stufengerechte raumplanerische Interessenabwägung dienen. So kann das Raumkonzept auch besser in der Planungspraxis verankert werden.

Als Orientierungsrahmen für den Umgang mit Zielkonflikten kann als theoretisches Konzept dasjenige der «starken Nachhaltigkeit» dienen, das besagt, dass Naturkapitalien (wie Biodiversitäts-, Landschafts- und Ökosystemleistungen, siehe auch unter «Landschaftsbegriff») nicht einfach durch andere Kapitalien (wie Human-, Sozial- oder Finanzkapital) ersetzt werden können (Was ist Nachhaltigkeit, [Agenda 2030](#)). Dieser wird unter anderem vom [Stockholm Resilience Center](#) verwendet. Wie auch immer er verstanden wird, der Begriff der Nachhaltigkeit muss im Raumkonzept, z.B. im Glossar, definiert werden.

Landschaftsbegriff in Strategie und Handlungsräumen

Mit der Unterzeichnung der Europäischen Landschaftskonvention wurde in der Schweiz ein grundlegend neuer Landschaftsbegriff eingeführt, nämlich dass der gesamte Raum und dessen Wahrnehmung als Landschaft anzusprechen ist. Auch das Landschaftskonzept Schweiz übernimmt diese Sichtweise. «Stadt» oder «Siedlungsgebiet» sind also nicht länger die Antagonisten zu «Landschaft». Siedlung ist nunmehr eine spezielle Ausprägung von Landschaft oder als spezielle

Qualität einer übergeordneten Landschaftsbetrachtung zu verstehen. Ein integrales Landschaftsverständnis braucht eine integrale Werthaltung, gemeinsame Regeln z.B. namentlich in Bezug auf Landschaftsqualität, Baukultur sowie qualitätssichernde Verfahren für Planungen und konkrete Infrastruktur- und Bauprojekte. Das überarbeitete Raumkonzept trägt diesem neuen Landschaftsbegriff Rechnung und bildet eine sehr gute Grundlage für dessen Umsetzung in der Praxis. Der Landschaftsbegriff wird sehr oft im Konzept erwähnt und das [Landschaftskonzept Schweiz](#) ist im vorliegenden Dokument vollständig in der Raumplanungssprache abgebildet. Man kann schon fast von einem Paradigmenwechsel in der Raumplanung sprechen, der besonders in der Strategie 2, wo die Landschaft die Basis der Karte bildet, sichtbar ist. Das ist aus Sicht des Forums Landschaft, Alpen, Pärke, das sich für den oben erklärten integralen Landschaftsbegriff einsetzt, sehr zu begrüßen. Allerdings braucht es eine stufengerechte Umsetzung und damit eine konsequente Überführung der übergeordneten Ziele und Strategien in die Handlungsräume. Diese scheint aktuell noch nicht gegeben, oder anders ausgedrückt: In den Texten zu den einzelnen Handlungsräumen kommt zu wenig hervor, wie die Strategien konkret umgesetzt werden. Die Zusammenhänge müssten hier klarer und verbindlicher formuliert und auch von den Handlungsräumen respektive Regionen gefordert werden.

In diesem Kontext soll noch vermehrt auf die Begrifflichkeiten und wichtigen Schlagwörter geachtet werden. So kann zum Beispiel der Landschaft als Lebensgrundlage durch das Verwenden des etablierten Begriffs der [«Landschaftsleistungen/Ökosystemleistungen»](#), auch im Kontext der Biodiversität und der ökologischen Infrastruktur, noch mehr Gewicht verliehen werden. Auch soll geprüft werden, ob anstelle der «landschaftlichen und baulichen Qualität» gemäss Strategie 2 der allumfassende Begriff «Landschaftsqualität», der gemäss obiger Erklärung die hohe Bauqualität beinhaltet, verwendet werden sollte.

Konkret heisst das:

1. Der umfassende Landschaftsbegriff gemäss europäischer Landschaftskonvention ist auch in den Texten der Handlungsräume entsprechend umzusetzen.
2. Das Raumkonzept Schweiz sollte in den Handlungsräumen zentrale Themen wie Klimawandel und Ressourcenschutz (Boden, Wasser, Biodiversität) ausreichend priorisieren (siehe auch Punkt «Zielkonflikte und Nachhaltigkeit»)
3. Es ist die klare Definition des Begriffs der Nachhaltigkeit mit Fokus auf die Ökosystem- und Landschaftsleistungen notwendig (siehe auch Punkt «Zielkonflikte und Nachhaltigkeit»).

Handlungsräume

Es fällt auf, dass einzelne Handlungsräume wie z.B. Bodenseeregion und insbesondere die drei Alpenräume sehr viel konkreter formuliert sind als die anderen. Eine Vereinheitlichung bezüglich der Flugebenen wäre hier essenziell. Ausserdem sollten Vorgaben zur Messbarkeit der jeweiligen Handlungsfelder sowie einer Priorisierung dieser gemacht werden. Aktuell sind Aussagekraft und Vergleichbarkeit leider sehr gering. Mobilität und Wirtschaft sind oft die Hauptthemen, während diese bereits gesamtschweizerisch gut abgedeckt sind.

Der Einschub «Alpine Handlungsräume» vor Gotthard, Westalpen und Ostalpen ist von der Hierarchie her falsch. Die spezifischen Herausforderungen, wie sie auf S. 73 formuliert sind, gehören eigentlich auf die übergeordnete Ebene und müssten in den Zielen und Strategien besser abgebildet sein. Dies ganz im Sinne einer Gleichberechtigung der Regionen und der entsprechend adäquaten Berücksichtigung der Herausforderungen des Alpenraums. Diese sind wesentlich und ihre Nennung so wichtig (Stichworte Abwanderung, Überalterung, Bewahren der (hoch-)alpinen Natur- und Kulturlandschaften, Gletschervorfelder, Naturgefahren vor dem Kontext des Klimawandels, Nutzungsaufgabe), dass sie nicht in den einzelnen Handlungsräumen untergehen dürfen.

Schweizer Pärke

Die Schweizer Pärke und UNESCO-Weltnaturerbe als wichtige Orte für eine hohe Landschaftsqualität wie auch eine nachhaltige regionale Entwicklung werden im Konzept übergeordnet gar nicht erwähnt. Sie tauchen zwar in einzelnen Handlungsräumen (Ostschweiz, Luzern und Westalpen) auf, aber nicht einheitlich bezüglich der Zielerreichung und nicht der Tatsache Rechnung tragend, dass alleine die Fläche der Pärke 14.6% der Landesfläche ausmacht und ihre Ziele explizit auch z.B. die Strategie 2 stützen. Ein einheitliches und übergeordnetes Verankern dieses wichtigen politischen Instrumentes im Raumkonzept Schweiz scheint angebracht. Zudem sollten die Pärke und UNESCO-Weltkulturerben in allen Handlungsräumen, die eines oder mehrere Gebiete mit einem Label abdecken, im Sinne ihrer Aufgabe der nachhaltigen Raumentwicklung erwähnt und ihr Erhalt als erstrebenswert aufgeführt werden.

Wo untenstehend nicht anders vermerkt, unterstützen wir den in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf und danken für die wohlwollende Prüfung unserer aufgelisteten Verbesserungsvorschläge (rot hervorgehoben).

2. Teil A Ziele und Strategien

Artikel, Absatz	Formulierungsänderung (in rot)	Begründung / Kommentar
Strategie 1	Verbindungen zwischen den Handlungsräumen stärken	<p>Wir begrüßen den Fokus auf die Polyzentralität und das Wegkommen vom hierarchischen Raumdenken explizit. Die in der Karte ausgewiesenen Handlungsräume bilden die räumlichen Realitäten gut ab. Sie haben sich in den letzten Jahren etabliert und organisiert, z.T. auch mit räumlichen Strategien (Bsp. Hauptstadtraum). Der polyzentrische Ansatz fördert die Kooperation zwischen den Regionen, ohne dabei eine Konkurrenzsituation hervorzurufen. Dies ist ganz im Sinne des <u>Kernthemas räumliche Beziehungen</u> des Forums Landschaft, Alpen, Pärke. Auch dass das Wort «Kooperation» explizit genannt wird, fördert dieses Verständnis, das gerade im <u>Kontext des demografischen Wandels</u> gefördert werden soll. Folglich muss im Text und bei den Begrifflichkeiten überall, nicht nur bei der Strategie 1, darauf geachtet werden, dass dieses verbindende Element zwischen städtischen und ländlichen Räumen konsequent umgesetzt wird.</p> <p>Das Raumkonzept sollte aber noch vermehrt auf Verbindungen zwischen den Handlungsräumen eingehen. Wie können die Handlungsräume noch besser zusammenarbeiten und ihre Verbindung stärken? Wie bringen wir periphere Räume zusammen mit den Zentren? Siehe auch</p>

Artikel, Absatz	Formulierungsänderung (in rot)	Begründung / Kommentar
		Bericht «Lebendige Peripherien» des Rats für Raumordnung, der Peripherien als Chance für eine Transformation sieht.
Strategie 2	Prüfen der Einführung des auch die Baukultur umfassenden Landschaftsbegriffs: Natürliche Lebensgrundlagen sowie eine hohe Landschaftsqualität sichern.	Die Positionierung der Strategie 2 «Natürliche Lebensgrundlagen und landschaftliche Qualität» ist aus Sicht des Forums Landschaft, Alpen, Pärke (FoLAP) sehr zu begrüßen. Die landschaftliche Qualität taucht explizit als anzustrebendes Ziel auf und die zugehörige Karte unterstützt den Ansatz des FoLAP, auch die Siedlung als Teil der Landschaft zu verstehen. Das ist schon fast ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung und trägt dem Landschaftskonzept Schweiz Rechnung. Allerdings muss dieser Fokussierung auch sprachlich konsequent Rechnung getragen werden, zum Beispiel über das Verwenden der «Landschaftsqualität» als auch die Baukultur umfassenden Begriff. Wie oben erwähnt sollen auch die Schweizer Pärke mindestens in der Strategie 2 erwähnt werden.
Strategie 2, Innenentwicklung S. 25	Wir unterstützen einen Städtebau und eine Freiraumplanung, die sich positiv auf das Wohlbefinden der Bewohnerinnen und Bewohner auswirken und genügend Wohnraum sowie öffentliche Freiflächen /Grünflächen bereitstellen.	Wichtigkeit der Freiraum- und Grünflächenplanung, gerade im Hinblick auf die Klimaveränderungen.
Strategie 2, offene Landschaften S. 27	Zusammenhängende, naturnahe Lebensräume erbringen existenzielle ökologische Leistungen und eine Vielfalt an Landschaftsleistungen. Kulturlandschaften wie etwa Ackerbaugebiete, Weiden oder Rebberge wollen wir in ihren unterschiedlichen Ausprägungen erhalten, sorgsam nutzen und umsichtig sowie klimaangepasst weiterentwickeln. Naturlandschaften und naturnahe Landschaften, die vom Menschen nicht oder nur geringfügig verändert wurden, wollen wir	Landschaftsleistungen sind als zentraler Begriff aufzunehmen. Zusätzlich könnten die zentralen Landschaftsleistungen benannt werden. Hier sollte konkret die Klimaanpassung der Kulturlandschaften, wie sie z.B. durch das Konzept der Schwammlandschaften geschehen kann, erwähnt werden. Es geht auch um die natürliche Dynamik und den Schutz der Biodiversität per se, nicht nur um ein museales Bewahren und touristisches Vermarkten der Landschaft -

Artikel, Absatz	Formulierungsänderung (in rot)	Begründung / Kommentar
	bewahren, zum Wohl von Gesellschaft, Wirtschaft und zur Bewahrung der spezifischen Lebensraumvielfalt.	ganz im Sinne der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit.
Strategie 2, Handlungsansätze, S. 28	Qualitativ hochwertige Natur- und Kulturlandschaften erhalten.	Formulierung analog Glossar zu «Ländliche Räume und Berggebiete», S. 93. Es sollen nicht nur wenige, ausgewählte Landschaften erhalten bleiben.
Ziel 3		Der Ansatz über die natürlichen Lebensgrundlagen und die gewichtige Stellung dieser wird sehr begrüsst. Auch der Begriff der Resilienz wird grundsätzlich positiv gewertet. Allerdings ist hier wenig Verbindlichkeit für die Umsetzung in den Handlungsräumen und Regionen zu spüren. Es sind keine messbaren Grössen wie bspw. die planetaren Grenzen definiert. Der Bereich Klima, der im Rahmen der Überarbeitung hervorgehoben werden soll, wird hier zwar erwähnt, aber nicht sehr prominent und hoch gewichtet. Auch hier müsste die Umsetzung in den Handlungsräumen gezielter gefordert werden.
Ziel 4	<p>Alle Regionen bieten ein qualitativvolles, identitätsstiftendes Lebensumfeld. Die Regionen der Schweiz eröffnen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern Entwicklungsperspektiven und die Möglichkeit, sich mit dem Lebensumfeld zu identifizieren.</p> <p>Naturlandschaften sind erhalten und Kulturlandschaften werden nachhaltig bewirtschaftet und weiterentwickelt.</p> <p>Siedlungslandschaften verfügen über qualitativvoll gestaltete Freiräume und sind ein Abbild einer hohen Baukultur.</p> <p>Sie schaffen ein angenehmes Lebensumfeld und fördern das Wohlbefinden sowie die Gesundheit der Menschen.</p>	<p>Im Ziel 4 wird stark zwischen freier (Natur- und Kulturlandschaften) und bebauter Landschaft unterschieden. Dies steht im Widerspruch zum in Strategie zwei eingeführten Landschaftsbegriff. Dies sollte entsprechend verbessert und einheitlich textlich umgesetzt werden.</p> <p>Das Erwähnen des Begriffs der <u>hohen Baukultur</u> scheint angebracht, zumal sich dieser in Fachkreisen etabliert hat.</p>
Karte zu Strategie 2	Farbe in Legende ergänzen!	Es gibt eine hellgrügelbe Farbe in der Karte, die in der Legende nicht erläutert wird (z.B. im Napfgebiet). Was bedeutet diese?

Artikel, Absatz	Formulierungsänderung (in rot)	Begründung / Kommentar
Karte zu Strategie 2	Signatur Gletscher verkleinern, Signatur Moor- und Auenlandschaften einführen	Die Gletscher werden sehr grosszügig dargestellt. Im Kontext des Klimawandels wären aber auch Auenlandschaften und Moore relevant und müssten dargestellt werden (gehören auch zu den nationalen Interessen).
Strategie 3		<p>Die integrale Denkweise von Energie, Mobilität und Wachstum ist grundsätzlich zu begrüssen. Eine <u>dezentrale Stromproduktion</u> (Energie wird möglichst dort produziert, wo sie verbraucht wird) spart Infrastruktur und führt zu einer besseren Sichtbarkeit des Verbrauchs. Auch ist die Mobilität einer der grössten Boden- und <u>Energieverbraucher</u>. Trotzdem scheint die Kombination auf der Karte zur Strategie beliebig und wenig konkret. Aus den drei Handlungssträngen Wachstum, Energie und Mobilität ist kein direkter Link zur gemeinsamen Darstellung auf der Karte ersichtlich respektive die gebündelte Darstellung in der Karte liefert keinen Mehrwert für die Vernetzung der drei Felder. Dies erschwert die Umsetzung für die Handlungsräume.</p> <p>Die <u>Akzeptanz von Anlagen zur erneuerbaren Energieproduktion</u> ist in bisher infrastrukturfreien alpinen Gebieten von allen Landschaftstypen in der Schweiz am tiefsten. Da diese <u>wilden respektive als wild wahrgenommenen Gebiete auch für die Freizeit, den Tourismus und die Erholung von grosser Wichtigkeit sind und zur Erholung beitragen können</u>, ist deren Erhalt gerade im Kontext des steigenden Nutzungsdruckes durch die erneuerbaren Energien aus wissenschaftlicher Sicht wichtig.</p> <p>Grundsätzlich ist darauf zu achten, dass der Begriff der Nachhaltigkeit gemäss vorgeschlagener «starker» Definition konsequent verwendet wird und somit auch der Handlungsstrang «Wachstum» in den Kontext der weiteren, ebenso wichtigen,</p>

Artikel, Absatz	Formulierungsänderung (in rot)	Begründung / Kommentar
		Dimensionen der Nachhaltigkeit gesetzt wird.
Ziel 5	<p>Mobilität und Energieversorgung sind effizient, umwelt- und klimaverträglich. Mobilität und Energieversorgung sowie die Infrastrukturen, die dazu nötig sind, decken den Bedarf und stehen im Einklang mit einer landschafts- und naturverträglichen sowie umwelt- und klimaverträglichen Raumentwicklung und fügen sich gut ins Landschaftsbild ein. Die Verkehrserschliessung und die Energieversorgung des Landes sind gewährleistet.</p>	<p>Gemäss LKS Sachziel 2.a des LKS sind Anlagen zur Energieerzeugung und -speicherung sowie zum Energietransport «möglichst landschafts- und naturverträglich ausgestaltet und tragen der natürlichen Dynamik Rechnung. Es ist anzustreben, dass bestehende Anlagen, die Landschaftsqualität und Natur wesentlich beeinträchtigen, bei jeder sich bietenden Gelegenheit – soweit technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar – mit landschafts- und naturschonenderen Lösungen optimiert werden.»</p>
Strategie 3, Energie S. 34	<p>Wir begünstigen Produktionsanlagen, die im Siedlungsraum vorhandenen Möglichkeiten gezielt ausschöpfen und planen Ausbauten in der Regel dort, wo Infrastrukturen vorhanden sind. Die Anlagen sind gut in das räumliche Umfeld in die Landschaft zu integrieren.</p>	<p>Das in der Raumplanung verankerte Prinzip der Konzentration der Infrastruktur sollte deutlicher erkennbar sein – auch gemäss der weiter oben erwähnten Energyscape-Studie, die die Akzeptanz der Anlagen vor allem im bereits infrastrukturell vorbelasteten Raum stützt.</p>
Strategie 3, Handlungsansätze, S. 34	<p>Anlagen räumlich konzentrieren und integrieren.</p>	<p>Das in der Raumplanung verankerte Prinzip der Konzentration der Infrastruktur sollte auch hier explizit genannt werden.</p>
S. 89, Handlungsraum Ostalpen, zweitletzter Abschnitt	<p>Die Dreisprachigkeit des Handlungsraums sowie die vielen Welterbestätten, der Schweizerische Nationalpark und regionale Naturpärke zeugen vom reichen kulturellen Erbe der Ostalpen, namentlich auch im Zusammenspiel mit den Nachbarregionen.</p>	<p>Nicht korrekte Terminologie der Pärke: es gibt aktuell nur einen Nationalpark, und der Begriff «Regionalpärke» muss durch «regionale Naturpärke» ersetzt werden.</p>