

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
3003 Bern

Bern, 30. Juni 2011

Raumkonzept Schweiz

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 30 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenutzer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Konsultationsverfahrens zum Entwurf eines Raumkonzepts Schweiz Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS begrüsst die Absicht, mit Strategien zur künftigen räumlichen Entwicklung der Schweiz die notwendigen Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen für die politische Debatte über die Raumentwicklung in der Schweiz bereitzustellen. strasseschweiz kann sich mit den anvisierten Zielen auf dem gewählten hohen Abstraktionsniveau zwar einverstanden erklären, bemängelt jedoch, dass das Konzept generell der wirtschaftlichen, aber auch der gesellschaftlichen Dimension der Nachhaltigkeit zu wenig Rechnung trägt, das mengenmässige Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft unterschätzt sowie unter dem Deckmantel der Raumentwicklung (Stichwort: Abstimmung mit der Verkehrsinfrastruktur) zu einseitig und somit wenig sachgerecht den öffentlichen Verkehr (öV) favorisiert.

I. Grundsätzliche Bemerkungen

strasseschweiz setzt sich für eine ausgewogen nachhaltige und kohärente Raumentwicklungs- politik ein, die nebst der Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und der ökologi- schen Verantwortung optimale Rahmenbedingungen für eine wachstumsorientierte sowie ins- besondere eine die Produktivität steigernde Wirtschaftsentwicklung gewährleistet.

Im Zusammenhang mit dem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum stehende, künftig not- wendige Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen, namentlich in den Ausbau, Unterhalt und Betrieb des gesamtschweizerischen Nationalstrassennetzes dürfen auf keinen Fall durch ein neues Planungsinstrument ver- oder behindert werden. Dem Raumkonzept Schweiz darf deshalb keine rechtliche Verbindlichkeit zukommen.

Die allgemeine Priorisierung des öV halten wir mit Blick auf die verkehrsmässige Erschliessung nicht für sachgerecht. Was z.B. das öV-Angebot in ländlichen Regionen anbelangt, wird den Anforderungen an die Effizienz sowie an ein für die öffentliche Hand ausgewogenes Kosten- Nutzen-Verhältnis häufig in ungenügendem Mass Rechnung getragen. Die einschlägigen Publi- kationen des Bundesamts für Statistik (BFS) zur Eisenbahn- oder zur Transportkostenrechnung belegen seit Jahren eine stets eindruckliche Unterdeckung der anfallenden Kosten im öV- Bereich. Diesbezüglich weitere politische Forderungen in Richtung einer Verstärkung des öV- Angebots abseits einer ausreichenden Verkehrsnachfrage stellen zu wollen, scheint **strasse-** schweiz in erster Linie aus (volks-)wirtschaftlicher, aber auch aus gesellschaftlicher Sicht nicht opportun zu sein.

Wie ein vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) jüngst publizierter Grundlagenbericht¹ bestätigt, gilt grundsätzlich, dass primär in ländlichen Gebieten, aber auch in Agglomerationen die verkehrsmässige Erschliessung zu grossen Teilen auf der Strasse mittels motorisiertem Indi- vidualverkehr (MIV) erfolgt und dass ein leistungsfähiges öV-System in erster Linie dort sinnvoll ist und die immensen Investitionen einigermaßen rechtfertigt, wo viele Personen und/oder Güter gleichzeitig auf der gleichen Strecke befördert werden können. Diese grundlegende „Aufgaben- teilung“ zwischen MIV und öV erachten wir als sachgerecht und vernünftig; sie wird und muss u.E. auch in Zukunft Bestand haben. Das bedeutet konkret, dass nicht nur die öV-, sondern auch die Strasseninfrastrukturen weiterhin simultan und synchron ausgebaut werden müssen.

Betreffend die Raumentwicklung hat der Bund nach unserem Dafürhalten weiterhin einzig und allein eine koordinierende Funktion zu übernehmen. Für die von uns angestrebte (volks-) wirtschaftliche, aber auch für die gesellschaftliche Dynamik wäre es kein Gewinn, wenn unter dem Deckmantel der Raumentwicklung staatliche Leistungen sozusagen planwirtschaftlich verordnet und ungeachtet der Nachfrage eine Ausdehnung erfahren würden. Dann nämlich wäre mit einer (massiven) Verteuerung der Grundversorgung zu rechnen, und zwar ohne spürbare Leistungssteigerung bei sinkender Effizienz und höheren Kosten.

¹ Erschliessung und Erreichbarkeit in der Schweiz mit dem öffentlichen Verkehr und dem motorisierten Individualverkehr, Grund- lagenbericht, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Ittigen, Juni 2010

II. Fragenkatalog

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

strasseschweiz begrüsst die Absicht, mit Strategien zur künftigen räumlichen Entwicklung der Schweiz die notwendigen Informations-, Diskussions- und Entscheidungsgrundlagen für die politische Debatte über die Raumentwicklung in der Schweiz bereitzustellen. Mögliche bzw. wünschbare Entwicklungen können so transparent gemacht und in einem frühen Stadium strategisch erörtert werden. Dies kann auch für die öffentlichen und privaten Investoren hilfreich sein, wobei nicht zu übersehen ist, dass für Investitionen letztlich der Markt und die rechtlich verbindlichen räumlichen Festlegungen die entscheidende Grösse darstellen.

U.E. schimmert im Raumkonzept Schweiz die regionale Betrachtung zu stark durch. Im Gegenzug finden die Anliegen der nationalen Ebene zu wenig Niederschlag. Das betrifft etwa die nationalen Korridore für die Infrastrukturnetze aller Art, namentlich der Nationalstrassen bzw. des Hochleistungsstrassennetzes von Bund und Kantonen, für welche die Raumplanung in besonderer Weise eine Steuerungsfunktion übernehmen könnte und sollte. Die öffentliche Hand und private Bauherrschaften müssen in den kommenden Jahren Milliarden von Franken in den Erhalt und die Erweiterung von Infrastrukturbauten investieren. Damit diese Investitionen die gewünschte räumliche Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz unterstützen, müssen sie in ein gesamthafes Konzept eingebettet sein.

Ausserdem stellt das vorliegende Raumkonzept Schweiz in vielen Punkten den Schutzgedanken zu dominant in den Vordergrund, während die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu stark eingeschränkt werden. So fehlen beispielsweise Ausführungen darüber, dass sich die Schweiz im harten internationalen Wettbewerb befindet und dass auch die Raumentwicklung im Interesse des Wirtschaftsstandorts und Arbeitsplatzes Schweiz optimale Rahmenbedingungen für Bevölkerung und Unternehmen schaffen muss.

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

Grundsätzlich kann sich **strasseschweiz** mit den Zielen auf diesem hohen Abstraktionsniveau einverstanden erklären. Allerdings sind die Wertungen in wichtigen Punkten unvollständig oder zu einseitig ausgefallen.

So bestehen z.B. zwischen Raumplanung und Bevölkerungswachstum intensive gegenseitige Wechselbeziehungen. Das Thematisieren und Prognostizieren des Bevölkerungswachstums generell und insbesondere für die einzelnen Regionen, die bekanntlich vom Bevölkerungswachstum sehr unterschiedlich betroffen sind, ist deswegen nach unserer Überzeugung ein wichtiger Bestandteil jeder raumplanerischen Auslegeordnung, kommt aber im vorliegenden Bericht eindeutig zu kurz.

Zur raumplanerischen Auslegeordnung gehört auch die Frage der gezielten Erhöhung der Dichte an Orten mit einer guten Erreichbarkeit. Es müssen kreative Strategien und Methoden entwickelt werden, um in bestehenden Siedlungsgebieten an den richtigen Lagen gezielt eine höhere Bevölkerungsdichte zu erreichen und die Lebensqualität dabei nicht zu beeinträchtigen bzw. wo möglich sogar zu erhöhen. Die einseitige Förderung von kompakten Siedlungen, die mit raum- und energieeffizienten Verkehrsmitteln (gemeint ist damit vermutlich primär der öV) erschlossen werden können, erachten wir allerdings als zu planwirtschaftlich und bis zu einem gewissen Grad auch als gesellschaftsfeindlich.

Eine verbindliche bzw. allzu enge Verknüpfung von Siedlungsentwicklung und öV-Förderung widerspricht im Endeffekt dem Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels. Dass die Sied-

lungsentwicklung vorab auf das bestehende Verkehrsnetz – inklusive auf dessen bereits beschlossenen oder geplanten Ausbau! – abgestimmt wird, erscheint zwar sachgerecht; dabei geht es aber keineswegs nur um die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und dem so genannten Langsamverkehr.

Die propagierte Entkoppelung von Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung ist illusorisch und deshalb aus dem Konzept zu streichen. Wirtschaftliche Prosperität ist ohne entsprechende Mobilität nicht zu haben, zumal die Wirtschaft immer arbeitsteiliger wird. Wirtschafts- und Verkehrswachstum verlaufen weitgehend parallel. Es geht in der Tat darum, die Vorteile und Stärken aller Transportmöglichkeiten sinnvoll miteinander zu kombinieren. Anzustreben ist eine simultane und synchrone Entwicklung des öV und des Individualverkehrs, wobei das Prinzip der freien Wahl des Verkehrsmittels zu respektieren ist. Eine einseitige Priorisierung des öV wird abgelehnt. **strasseschweiz** tritt entgegen den im Konzept gemachten Ausführungen nebst einer möglichst effizienten Nutzung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen auch für deren konsequente Erweiterung ein, soweit die Mobilitätsbedürfnisse dies erfordern.

Im Weiteren lehnen wir eine so genannt marktgerechte Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage ab. Vielmehr muss der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten nun endlich die bestehenden und absehbaren Bedürfnisse von leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen marktgerecht befriedigen. Dies ist betreffend die Strasseninfrastruktur nur mit deren erheblichen Ausbau zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist die Aussage, dass „Investitionen zur langfristigen Werterhaltung und Qualitätssicherung Vorrang vor Erweiterungsinvestitionen haben“ womöglich für die Bahn-, jedoch nicht für die Strasseninfrastruktur zutreffend.

Der steigende Flächenverbrauch hängt damit zusammen, dass der Wohnflächenkonsum als Folge der demographischen und sozialen Entwicklung sowie des steigenden Wohlstands kontinuierlich zunimmt. Auch die Freizeitgesellschaft bedarf räumlicher Ressourcen; zu denken ist etwa an die verschiedenen Arten von Sportanlagen, an die hobbymässige Tierhaltung, die Zweit- bzw. Ferienwohnungen oder an den Umstand, dass beispielsweise 45 Prozent aller Autofahrten in der Schweiz dem Freizeitverkehr – also unter anderem dem sozialen Kontakt mit Freunden, Verwandten und Bekannten – dienen. Es kann nicht Aufgabe der Raumplanung sein, dies zu unterbinden. Denn gesellschaftliche Aspekte gehören ebenfalls zur Nachhaltigkeit.

strasseschweiz kann deshalb das zweite Ziel „die natürlichen Ressourcen schonen“ (S. 13) sowie das dritte Ziel „Die Mobilität steuern“ (S. 17) in der vorliegenden Form nicht vollumfänglich unterstützen. Nicht Aufgabe der Raumplanung ist es ausserdem, die Zielsetzung der 2000-Watt-Gesellschaft zu verwirklichen. Solche Ziele bevorzugen eindeutig die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit und tragen gesell- und wirtschaftlichen Entwicklungen viel zu wenig Rechnung. Ganz abgesehen davon, wäre ein Schweizer Alleingang zur 2000-Watt-Gesellschaft nicht sinnvoll, klimapolitisch ineffizient, volkswirtschaftlich nicht vertretbar, wettbewerbsverzerrend und finanzpolitisch nicht tragbar. Im Widerspruch dazu steht zudem die von uns unterstützte Forderung, dass „Engpässe bei Schienen- und Strasseninfrastrukturen für den Personen- und Güterverkehr auf nationalen und regionalen Verbindungen beseitigt“ (S. 17) werden sollen.

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?

Ausführungen darüber, dass die Schweiz ein weitgehend urbaner, moderner, international kompetitiver Wirtschaftsstandort ist sowie seinen Bürgerinnen und Bürgern eine optimale Entfaltung ihrer individuellen Bedürfnisse gewährleisten will, fehlen weitestgehend. Dies wirkt sich auch auf die Gestaltung des Lebensraums aus, der – unter Einbezug der Aspekte Wirtschaft und Gesellschaft – Raumentwicklung nicht nur defensiv als Schutz Aufgabe verstehen darf.

Im Einzelnen ist **strasseschweiz** damit einverstanden, dass die wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik primär in das Innere des Siedlungsraums gelenkt werden soll. Wir unterstreichen allerdings, dass Wirtschaft und Gesellschaft auf ausreichende, für die Überbauung zur Verfügung stehende Bauzonen angewiesen sind. Ist das Bauland zu knapp, drohen massive Preisaufschläge für Immobilien, was die Kosten von wirtschaftlichem Handeln und Wohnen in die Höhe treibt. Auch führt ein Mangel an verfügbarem Bauland in den Ballungsräumen dazu, dass einmal mehr auf die „grüne Wiese“ ausgewichen wird. In diesem Sinn werden auch die erforderlichen Neueinzonungen zeitgerecht vorzunehmen sein.

Wie bereits erwähnt, sind wir mit der absoluten und letztlich unflexiblen Forderung, wonach die Siedlungsentwicklung und die Erschliessung mit dem öV zu verknüpfen sind, nicht einverstanden. Dies ist für uns nicht nachhaltig, da die immensen Kosten, die der öV verursacht und der Allgemeinheit bzw. dem Strassenverkehr aufbürdet, in keiner Art und Weise berücksichtigt werden.

Eine eigentliche öV-Förderung unter dem Deckmantel der Raumentwicklung wird mit Kapitel 3.5 „Verkehrsinfrastruktur und Raumentwicklung aufeinander abstimmen“ (S. 42) betrieben. Wir lehnen dieses Kapitel in der vorliegenden Form – auch vor dem Hintergrund des sich momentan in der Vernehmlassung befindenden FABI-Gegenvorschlags zur VCS-Initiative „Für den öffentlichen Verkehr“ – deshalb ab. Auch der öV ist angesichts der finanziellen Engpässe einer permanenten Kosten- und Wirkungsanalyse zu unterziehen. Eine lückenlose, flächendeckende öV-Erschliessung stellt eine nicht finanzierbare Luxuslösung dar. Zudem vermag auch der öV per se die Zersiedelung nicht zu verhindern. Achsen des öV, beispielsweise S-Bahn-Linien, können ebenso dazu führen, dass sich Siedlungen ins Grüne ausserhalb der bestehenden Siedlungsgebiete ausdehnen und mit dieser Entwicklung den Grundsatz der Konzentration verletzen.

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?

Hierzu haben wir keine Bemerkungen.

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

Wir können die Empfehlung an den Bund, wonach das Gesamtverkehrssystem zu optimieren ist, vollumfänglich unterstützen. Zwar ist die Aussage „Er [der Bund] richtet die Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes auf die langfristig erwünschte räumliche Entwicklung aus“ (S. 73) ziemlich vage, geht aber immerhin von einer Weiterentwicklung des Nationalstrassennetzes aus. Letztere hat u.E. der Nachfrage von Wirtschaft und Bevölkerung sowie den Bedürfnissen der Benützenden angemessen Rechnung zu tragen und muss einen gesicherten Beitrag an die langfristige Aufrechterhaltung von Funktionalität, Leistungsfähigkeit und Sicherheit des Nationalstrassennetzes leisten.

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

Wir sind bereit als Dachverband des privaten Strassenverkehrs und der Automobilwirtschaft in der Schweiz zur Umsetzung eines in unserem Sinn überarbeiteten Raumkonzepts Schweiz beizutragen. Zuvor muss allerdings klar von einer Bevorzugung des öV unter dem Deckmantel

der Raumentwicklung abgerückt sowie Bau und Finanzierung von Bahn- wie auch Strasseninfrastruktur simultan und synchron vorangetrieben werden.

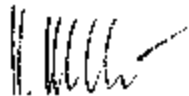
2.7. Haben Sie weitere Bemerkungen zum Raumkonzept?

Nein, wir haben keine weiteren Bemerkungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller