

ARE
Sektion Bundesplanungen
3003 Bern

Elektronischer Versand: sachplanverkehr@are.admin.ch

Bern, den 15. Dezember 2020

Anhörung und öffentliche Mitwirkung zur Teilrevision des Sachplans Verkehr, Teil Programm

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs (FRS)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz erlaubt sich, Ihnen nachfolgend seine Überlegungen zur Teilrevision des Programmteils des Sachplans Verkehr zu unterbreiten. Obwohl strasseschweiz und andere relevante Verbände der betroffenen Branchen nicht auf der Empfängerliste der Anhörung und öffentlichen Mitwirkung für die Teilrevision aufgelistet sind, bleibt strasseschweiz mit Rücksicht auf die zentrale Rolle des Sachplans in der Verkehrsplanung des Bundes überzeugt, dass eine Stellungnahme unsererseits gerechtfertigt ist. Für die Zukunft bitten wir die Verwaltung, uns in die Überlegungen zum Sachplan Verkehr oder zu jedem anderen Thema, das einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der Verkehrssysteme hat, stärker einzubeziehen.

Allgemeine Bemerkungen

Gemäss der Selbstdeklaration des ARE sind die Sachpläne «*das wichtigste Planungsinstrument des Bundes*» und der Programmteil des Sachplans Verkehr ist «*das strategische Koordinationsinstrument für Strasse, Schiene, Luft- und Schifffahrt auf nationaler Ebene. Seine Inhalte sind für die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden verbindlich*» (S. 1, Faktenblatt «Mobilität und Raum 2050: Sachplan Verkehr, Teil Programm», 15.09.2020).

Die Inhalte des Programmteils des Sachplans Verkehr sollen somit einen behördenverbindlichen Rahmen bei der Konkretisierung der Verkehrsdossiers und Programmbotschaften des Bundes, der Agglomerationsprogramme und der Richtplanung bilden, aber darüber hinaus auch neu verbindlich für die Behörden aller Stufen sein, indem die kantonalen Richtpläne, die Agglomerationsprogramme und die kommunalen Nutzungspläne den Inhalt des Sachplans berücksichtigen müssen und seinen Festlegungen nicht widersprechen dürften.

Hier stellt sich grundsätzlich die Frage, auf welcher gesetzlichen Grundlage der Sachplan «verbindlich für die Behörden aller Stufen» sein soll. Der Entwurf für die Anhörung bezieht sich dabei auf den Art. 13 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) (s. S. 6, Mobilität und Raum 2050: Sachplan Verkehr, Teil Programm, 15.09.2020):

Art. 13 Konzepte und Sachpläne Abs.1 RPG

Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er stellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

Im Gegensatz zu den Richtplänen (Art. 9 RPG) und den Nutzungsplänen (Art. 21 RPG), wobei der Gesetzgeber explizit von einer Verbindlichkeit im ersteren Fall «für die Behörden», im zweiten Fall «für jedermann» festhält, redet er bei Konzepten und Sachplänen nicht von einer Verbindlichkeit. Erst die Art. 22 und 23 der Raumplanungsverordnung (SR 700.01) präzisieren die Verbindlichkeit der Konzepte und Sachpläne:

Art. 22 Verbindlichkeit RPV

1 Konzepte und Sachpläne sind für die Behörden verbindlich.

2 Sie binden überdies Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Verwaltung angehören, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

3 Eine Festsetzung bindet die Behörden insoweit, als sich die damit verbundenen Auswirkungen auf Raum und Umwelt anhand der Sachplangrundlagen und des Standes der Planungen von Bund und Kantonen im Zeitpunkt der Festsetzung beurteilen lassen.

Art. 23 Verbindlichkeit der Sachpläne zu den kantonalen Richtpläne RBV

1 Die im Sachplan mit Bezug auf die Realisierung konkreter Vorhaben getroffenen Anordnungen sind für den Kanton so weit verbindlich, als der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs- und Gesetzes- wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt.

2 Soweit die Anpassung eines kantonalen Richtplans auf Anordnungen eines Sachplans beruht, wird sie vom Bund als Fortschreibung zur Kenntnis genommen.

Gemäss Art. 22.1 RPV sind Sachpläne für Behörden zwar verbindlich, jedoch sind damit nicht die Behörden aller Stufen gemeint. Denn der Art. 23.1 RPV hält fest, dass die Verbindlichkeit eines Sachplans für die Kantone (und somit für die Behörden aller Stufen) «für die Realisierung konkreter Vorgaben» nur dann gegeben ist, wenn «der Bund im betreffenden Bereich von Verfassungs- und Gesetzes- wegen über entsprechende Kompetenzen verfügt». Die Raumplanungsverordnung setzt der Verbindlichkeit von Sachplänen für die Behörden aller Stufen somit einen klaren Rahmen.

Die Festlegungen der vorliegenden Teilrevision des Programmteils des Sachplans Verkehr sprengen jedoch diesen Rahmen: Wie schon erwähnt, sollen sie nicht nur für die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, für die Gewährung von objektbezogenen Beiträgen sowie für die Plangenehmigung oder die Erstellung von Programmen für Bauten, Anlagen oder andere raumwirksame Aufgaben des Bundes verbindlich sein, sondern die kantonalen Richtpläne, die Agglomerationsprogramme und die kommunalen Nutzungsplanungen müssten die Inhalte des Sachplans berücksichtigen respektive dürfen diesem nicht widersprechen. Das ARE macht dabei Aussagen, welche die Kompetenzbereiche der Kantone und Gemeinden betreffen, wobei die vom Art. 23.1 RPV vorausgesetzte Kompetenz des Bundes auf Verfassungs- und Gesetzesebene fehlt.

Die Verwirrung hierbei lässt sich durch die unterschiedliche Anwendung des Raumkonzeptes Schweiz erklären, das für das Zielbild der Teilrevision des Programnteils als Grundlage dient (S. 17, Mobilität und Raum 2050: Sachplan Verkehr, Teil Programm, 15.09.2020). Bei Kantonen und Gemeinden dient das Raumkonzept Schweiz hingegen ausdrücklich nur als Orientierungshilfe.

Dabei dürfen wir nicht vergessen, wieso das Raumkonzept Schweiz dort nur als Orientierungshilfe dient: Der [Vernehmlassungsentwurf](#) des Bundesgesetzes über die Raumentwicklung im Jahre 2008/2009 gestand dem Raumkonzept Schweiz eine weitreichende Verbindlichkeit für Kantone und Gemeinden zu. Der [Ergebnisbericht der Vernehmlassung](#) vom September 2009 und vor allem die anschliessende Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 (BBI 2010 1049) halten jedoch fest:

«Im Rahmen der Bundesplanung hat sich die zu Diskussion gestellte Verbindlichkeit des Raumkonzeptes Schweiz für Kantone und Gemeinden nicht als konsensfähig erwiesen.» (S. 1063, BBI 2010 1049).

Entsprechend haben in der heutigen Fassung des Raumplanungsgesetzes sowie der Verordnung zu diesem Gesetz Konzepte wie Sachpläne keine Verbindlichkeit für Kantone und Gemeinden. Das Raumkonzept Schweiz hält mit diesem Hintergrund in seiner Präambel ebenfalls fest: Sie ist «kein verbindliches Instrument, sondern versteht sich als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe. Es setzt auf Freiwilligkeit, Verantwortungsbewusstsein und interdisziplinäre Zusammenarbeit über die räumlich-administrativen Grenzen hinweg.» (S.1, Raumkonzept Schweiz, 20.12.2012). Der Programnteil des Sachplans Verkehr vom 26. April 2006, der nun revidiert wird, hält ebenfalls fest, dass er «für die zuständigen Behörden verbindlich sei» und «Aufgaben der Kantone und Unternehmungen [...] nur soweit angesprochen [werden], als sie die Erfüllung der Aufgaben des Bundes berühren.» (S.1, Programnteil des Sachplans Verkehr vom 26. April 2006).

Grundsätzlich ist strasseschweiz der Ansicht, dass der Inhalt dieser Teilrevision die Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs in ungerechter und unbegründeter Weise blockieren würde. Unsere Vision der zukünftigen Mobilität kann nicht einfach auf der Verlagerung auf andere Verkehrsträger und auf dem Zurückdrängen der individuellen Mobilität beruhen. Insbesondere sind folgenden Punkte der Teilrevision fragwürdig:

- Sie enthält viele sachfremde Aspekte;
- Sie führt zu einer Zentralisierung der Kompetenzen innerhalb der Bundesverwaltung zum Nachteil der kantonalen und kommunalen Behörden;
- Sie nimmt viele Entscheidungen vorweg, die noch nicht vom Parlament und der Bevölkerung getroffen worden sind;
- Sie vollzieht eine 180-Grad-Wende, einen Paradigmenwechsel in der Verkehrspolitik, ohne das Parlament und die Öffentlichkeit zu konsultieren;
- Sie ignoriert technologische Fortschritte des motorisierten Individualverkehrs;
- Sie blockiert die Strasseninfrastruktur, anstatt die Realisierung dieser Projekte zu ermöglichen, die auf den Entscheidungen des Parlaments und der Bevölkerung beruhen.

Da die Legitimation des Sachplans Verkehr, Teil Programm in der aktuellen Fassung nicht gegeben ist, verzichtet strasseschweiz auf eine detailliertere Auseinandersetzung.

Abschliessende Bemerkungen

strasseschweiz fordert den Bundesrat auf, die Teilrevision des Programmteils des Sachplans Verkehr integral zu überarbeiten und dabei auf die Kompetenzverteilung der drei Staatsebenen zu achten.

Wir müssen auf die Komplementarität der Verkehrsträger setzen, um den Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft gerecht zu werden. Die Entwicklung der Multimodalität kann nur dann erfolgreich sein, wenn alle Verkehrsträger weiterhin bedarfsgerecht entwickelt werden.

Freundliche Grüsse

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS



Daniel Hofer
Präsident



Olivier Fantino
Geschäftsführer