

ARE
Sektion Bundesplanungen
3003 Bern
(Versand per Mail an sachplanverkehr@are.admin.ch)

Bern, 20. November 2020

Anhörung Sachplan Verkehr, Teil Programm: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) wurde mit Schreiben vom 14. September 2020 eingeladen, an der Anhörung zum Sachplan Verkehr, Teil Programm, teilzunehmen. Der Vorstand der BPUK bedankt sich dafür und kommt dieser Aufforderung gerne nach.

1. Allgemeiner Hinweis

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die konzeptionellen Aspekte des Sachplans. Auf die Inhalte, die sich auf die verschiedenen Handlungsräume beziehen, geht die BPUK nicht ein. Die jeweiligen Kantone werden ihre diesbezüglichen Anliegen im Rahmen ihrer eigenen Stellungnahmen einreichen.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

2.1 Vertiefte Abstimmung zwischen Raum, Verkehr und Umwelt wird begrüsst

Die Kantone stellen fest, dass der Entwurf des Teils Programm im Sachplan Verkehr gegenüber dem heute gültigen Programmteil deutlich an Kontur gewonnen hat. Schon mit dem neuen Titel «Mobilität und Raum 2050» wird zum Ausdruck gebracht, dass die Abstimmung zwischen Raum, Verkehr und Umwelt im Zentrum steht. Dies entspricht den Zielen der Raumentwicklung auf kantonaler Ebene, die in den kantonalen Raumkonzepten und Richtplänen zum Ausdruck kommt.

Auch bei der Erarbeitung des Entwurfs wurde dieser neue Geist spürbar: Unter Leitung des ARE und unter Beteiligung der betroffenen Bundesstellen wurde unter anderem in mehreren Workshops zusammen mit den kantonalen Fachstellen versucht, auf die konkreten Herausforderungen der Entwicklung in den unterschiedlichen Räumen einzugehen. Obwohl dieser Prozess nicht immer reibungslos ablief, stellt er einen grossen Mehrwert dar. Die Kantone begrüssen, wenn solche Prozesse auch künftig frühzeitig durchgeführt werden.

Die stark koordinierende Funktion des ARE bei den Sachplänen wird von den Kantonen ausdrücklich begrüsst. Um die Abstimmung von Raum, Verkehr und Umwelt weiter zu optimieren, begrüssen wir, wenn die Federführung unter den Bundesämtern weiterhin vom ARE wahrgenommen wird.

2.2 Entwicklungsstrategien werden unterstützt

Das im Sachplan Verkehr dargelegte Zielbild zu Raum und Mobilität wird durch Entwicklungsstrategien präzisiert und für verbindlich erklärt. Damit kann sichergestellt werden, dass die gewünschte Entwicklung gezielt gefördert werden kann. Wir begrüssen deshalb die festgesetzten Entwicklungsstrategien.

2.3 Differenzierte Verbindlichkeit für die Behörden aller Stufen

Die Festlegungen des Sachplans Verkehr sind 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. Ausserdem müssen die kantonalen Richtpläne, die Agglomerationsprogramme und die kommunalen Nutzungsplanungen die Inhalte des Sachplans berücksichtigen respektive dürfen letzterem nicht widersprechen. Die in dieser Hinsicht verbindlichen Teile des Sachplans sind im Text und den Grafiken grau hinterlegt. Unserer Ansicht nach stellt sich insbesondere in den Kapiteln 3 und 4 die Frage, inwieweit die Verbindlichkeit auch für die anderen Staatsebenen gilt, zumal das ARE hier teilweise Aussagen macht, welche die Kompetenzbereiche der Kantone und Gemeinden betreffen. Die Frage der Verbindlichkeit hängt aus Sicht der Kantone nicht zuletzt mit der unterschiedlichen Anwendung des Raumkonzepts Schweiz (RKCH) zusammen, das als Grundlage für den Programmteil des Sachplans Verkehr dient. So ist das RKCH für den Bund verbindlich, hingegen dient es bei Kantonen, Gemeinden und Städten ausschliesslich als Orientierungshilfe. Diese Differenzierung muss auch im Sachplan Verkehr wiederaufgenommen werden und erkennbar sein.

Antrag: Der Programmteil des Sachplans Verkehr ist systematisch auf die Kompetenzverteilung der drei Staatsebenen im Bereich der Verkehrs- und Raumplanung zu überprüfen.

3. Inhaltliche Rückmeldungen

3.1 zum Kapitel 1.1: Ziel und Zweck

Die Kantone unterstützen die grundsätzliche Stossrichtung des Programmteils. Die Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes verfolgt die Strategie einer Effizienzsteigerung des Gesamtverkehrssystems und fokussiert insbesondere auf eine optimale Kombination der verschiedenen Verkehrsträger. Dem flächenschonenden Massenverkehrsmittel öV soll dabei die Funktion eines zentralen Rückgrats zukommen. Ausserdem will der Bund künftig primär auf betriebliche und technische Massnahmen setzen. Eine bauliche Erweiterung der Kapazitäten ist nur geplant, wenn letztere nicht ausreichen. Die Kantone unterstützen im Grundsatz den Ansatz, Infrastrukturen nicht systematisch nachfrageorientiert auszubauen, sofern der Grundsatz dem Ziel der Verkehrsverlagerung auf den öffentlichen Verkehr nicht widerspricht. Die vom Bund beabsichtigte Erhöhung des öV-Anteils am Gesamtverkehr wird nicht ohne bauliche Erweiterungen im Rahmen der STEP-Planungen zu erreichen sein. Wie das BAV im Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene, festhält, stösst das Schweizer Schienennetz voraussichtlich bereits um 2030 wieder an seine Kapazitätsgrenzen.

Antrag: Sofern der Ausbau der Bahninfrastruktur künftig nicht mehr nachfrageorientiert erfolgt, ist im Sachplan Verkehr aufzuzeigen, auf welche Ziele und Kriterien sich die Planung stattdessen abstützen soll.

Nebst den betrieblichen und technischen Massnahmen werden im Handlungsgrundsatz V3 (S. 34) in diesem Zusammenhang auch lenkende Massnahmen erwähnt, welche den weiteren Anstieg der Mobilitätsnachfrage aufzufangen helfen. Weil diese aus Sicht der Kantone eine hohe Bedeutung haben, würden wir es begrüssen, wenn dies bereits in der Einleitung erwähnt würde.

Antrag: Die Umschreibung der Ziele der Verkehrsinfrastrukturplanung ist mit der Erwähnung von lenkenden Massnahmen zu ergänzen.

3.2 zum Kapitel 3: Zielbild Mobilität und Raum

Die Entwicklungen und Herausforderungen im Kapitel 2 sind aus fachlicher Sicht richtig hergeleitet und formuliert. Die Kantone können sie deshalb unterstützen. Die dritte Kernherausforderung (im Kapitel 2.4), die bessere Zusammenarbeit zwischen den Staatsebenen, ist auch aus Sicht der Kantone ein wichtiges Thema.

Hinsichtlich der Umsetzung dieser Herausforderungen im Zielbild Mobilität und Raum 2050 stellen sich jedoch verschiedene Fragen – allen voran zum Verhältnis zu den kantonalen Raumentwicklungsstrategien. Im Kapitel 3.1 wird versucht, aus dem Raumkonzept Schweiz und den kantonalen Raumkonzepten ein einheitliches Bild zu entwerfen. Die Darstellung scheint plausibel und für den Überblick auf Bundesstufe geeignet zu sein; die Übereinstimmung mit den kantonalen Konzepten muss von den einzelnen Kantonen geprüft werden. In der Einleitung wird zwar fett hervorgehoben, dass die Karte eine Grundlage für die Verkehrsplanung des Bundes bilde. Aus Sicht der Kantone sollte jedoch ebenfalls klar festgehalten werden, dass in den Kantonen die kantonalen Raumentwicklungsstrategien resp. Raumkonzepte verbindlich sind. Die kantonalen Raumkonzepte werden als behördenverbindlicher Inhalt der kantonalen Richtpläne durch den Bund geprüft und genehmigt. Die Karte im Sachplan darf somit für die Prüfung der kantonalen Richtpläne nicht relevant sein.

Antrag: Die Einleitung zum Abschnitt «Grundsätze des Bundes einer nach Raumtypen differenzierten Siedlungsentwicklung» ist mit einem Hinweis zu ergänzen, dass die Grundsätze zur Siedlungsentwicklung als Diskussionsgrundlage dienen und daher als nicht verbindlich zu deklarieren sind.

Gleiche Vorbehalte gelten für die Grundsätze zur Verbindungsqualität im Kapitel 3.2. Diese werden nachvollziehbar definiert und wohl in den meisten Kantonen ähnlich gehandhabt. Es handelt sich um einen interessanten Ansatz, die anzustrebende Qualität darzustellen. Aus Sicht der Kantone ist aber zu betonen, dass damit auch Aussagen zu Bereichen gemacht werden, die in der alleinigen Kompetenz der Kantone liegen und damit die Behördenverbindlichkeit (grau unterlegt) nur für Bundesstellen gilt.

Antrag: Die Einleitung zum Abschnitt «Grundsätze zur Verbindungsqualität differenziert nach Raumtypen» ist mit dem Hinweis zu ergänzen, dass die Grundsätze als Diskussionsgrundlage dienen und daher als nicht verbindlich zu deklarieren sind.

Die Kantone unterstützen den Ansatz des ARE, das Mobilitätssystem aus einer Gesamtverkehrsperspektive weiterzuentwickeln, die spezifischen Stärken der jeweiligen Verkehrsträger und –angebote besser zu nutzen und die multimodale Mobilität zu fördern. Allerdings vermissen die Kantone im Zielbild eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Potenzialen und Auswirkungen neuer Technologien und Innovationen, insbesondere im Bereich des Strassenverkehrs. Entwicklungen wie teil- und vollautomatisierte Fahrzeuge, Plattformen für Sharing und verkehrsübergreifende Mobilität sowie neuwertige Verkehrsleit- und Managementsysteme werden lediglich in einer Fussnote erwähnt (S. 21). Auch fehlt eine Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Elektrifizierung des motorisierten Individualverkehrs (PKWs, E-Scooter usw.) respektive des strassengebundenen Güterverkehrs (E-LKWs, Lastwagen mit Wasserstoffantrieb etc.). Keine Berücksichtigung finden ferner Aspekte wie die mögliche Anpassung von Verkehrsregeln (z.B. Vorfahrrechte für Fahrzeuge mit einem hohen Besetzungsgrad). Zudem würden wir es begrüssen, wenn eine Abstimmung mit der "Bahn 2050" erfolgt.

Zusätzlich sollen aus Sicht der Kantone insbesondere auch sämtliche Möglichkeiten zur *Reduktion* der Mobilitätsnachfrage geprüft und ausgeschöpft werden (und nicht nur lenkende oder kapazitätssteigernde Massnahmen) und zudem auch die Möglichkeiten der Steigerung der Auslastung. Als Beispiel sei der Beitrag von Homeoffice an die Reduktion des Pendleraufkommens erwähnt. Im Interesse einer dezentralen Besiedelung in Rand- und Bergregionen ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass Mobilitätsangebote unabdingbar und zu stützen sind.

Anträge:

- Das Zielbild Mobilität setzt sich vertiefter mit den Potenziale und Auswirkungen neuer Technologien und Innovationen auseinander.
- Als zu prüfende Potenziale neuer Technologien und Entwicklung sind auch die Möglichkeiten zur Reduktion der Mobilitätsnachfrage und zur Erhöhung der Auslastung aufzuführen. Dabei sind in Rand- und Bergregionen die Mobilitätsangebote unabdingbar und zu stützen.

Zum Konzept der Konnektivität mit Verkehrsdrehscheiben bestehen von Seiten der Kantone Vorbehalte: Einerseits muss vermieden werden, dass durch solche Verkehrsdrehscheiben plötzlich grössere Bauten rund um fast alle Autobahnanschlüsse entstehen. Andererseits können Bauten für solche Drehscheiben an bester Lage in den Zentren mit der Siedlungsentwicklung nach innen kollidieren. Zudem ist der Begriff der Verkehrsdrehscheiben zu erläutern, damit klar ist, was darunter verstanden wird: Handelt es sich um dasselbe, wie die multimodalen Drehscheiben der Agglomerationsprogramme? Dann ist überall der gleiche Begriff zu verwenden. Die mögliche nicht abschliessende Typologie der Verkehrsdrehscheiben (Abb. 4) vermag zusammen mit der Tabelle auf S. 27 zu wenig zur Klärung beizutragen. Verkehrsdrehscheiben sind wohl nicht nur – wie in Abb. 3 dargestellt – in Zusammenhang mit einem Nationalstrassenanschluss möglich. In Realität handelt es sich wohl auch um kantonale Hauptverkehrsachsen.

Gemäss Artikel 22 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) ist ein Sachplan behördenverbindlich und deshalb von Bundesstellen, Kantonen, regionalen Planungsträgern und Gemeinden bei der Erarbeitung, Anwendung und Überprüfung ihrer Sach-, Richt- und Nutzungspläne zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung der Kantone und Gemeinden zur Erarbeitung von Konzepten zu Verkehrsdrehscheiben (grau unterlegter Abschnitt) greift daher zu weit.

Antrag: Das Konzept der Verkehrsdrehscheiben ist auf die obenerwähnten Kritikpunkte nochmals zu überdenken und zu präzisieren.

3.3 zum Kapitel 4: Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätze

Bei den als behördenverbindlich erklärten Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätzen in Kapitel 4 bleibt oft unklar, wie weit diese Vorgaben auch für Kantone und Gemeinden gelten respektive mit welchen nachgelagerten Instrumenten des Bundes (Richtplanprüfung, STEP-Planung, Agglomerationsprogramme usw.) deren Verbindlichkeit konkret hergestellt wird. Ausserdem enthält Kapitel 4 auch Grundsätze- und Entwicklungsstrategien, die über den Kompetenzbereich des Bundes hinausgehen und noch politisch konsolidiert werden müssen (z.B. die Vorgabe an Kantone und Gemeinden zur Einführung eines Parkraummanagements). Ohne die erwähnte Massnahme an dieser Stelle inhaltlich zu kommentieren, ist es aus Sicht der Kantone nicht dienlich, politisch (noch) nicht konsolidierte Lösungsansätze als verbindlich zu erklären. Das gilt auch deshalb, weil die Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätze untereinander teilweise noch Widersprüche aufweisen, ein Umstand, der in Kapitel 4.4. des Programnteils auch vom ARE festgestellt wird.

Antrag: Im Programnteil sind lediglich die übergeordneten (fett markierten) Entwicklungsstrategien A1 bis Z2 als verbindlich zu erklären. Die untergeordneten Handlungsgrundsätze sollen ausschliesslich als Diskussionsgrundlage dienen und nicht verbindlich sein. Auf eine graue Hinterlegung ist deshalb zu verzichten.

Hinweise zu einzelnen Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätzen

In der Entwicklungsstrategie A1, erster Handlungsgrundsatz, wird darauf hingewiesen, dass Ausbauten des Bundes künftig an Bedingungen wie beispielsweise flankierende Massnahmen, Erschliessungsgütern, Entwicklungsgrundsätze oder eine Mobilitätsmanagementpflicht geknüpft werden können. Unter V3 wird weiter spezifiziert, dass Bund, Kantone und Gemeinden Projekte künftig stärker aus der Sicht der Gesamtmobilität beurteilen und dabei auch mögliche Alternativen prüfen müssen. Hier bedarf es einer Konkretisierung sowie einer frühzeitigen Konsolidierung mit den Kantonen.

Antrag: Der Bund konkretisiert die erwähnten Bedingungen und Anforderungen in den Sachplänen Schiene und Strasse respektive in den relevanten Planungsdokumenten (z.B. Planungsgrundlagen STEP, RPAV usw.) und stellt sicher, dass allfällige Neuerungen frühzeitig mit den Kantonen konsolidiert werden.

In der Entwicklungsstrategie A1, vierter Handlungsgrundsatz, wird postuliert, dass die Siedlungsplanung mit den Kapazitäten der vom Bund finanzierten Infrastrukturen abgestimmt wird. Aus Sicht der Kantone

fehlen betreffend S-Bahnen und Nationalstrassenanschlüssen Überlegungen zu gegenläufigen Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Standortattraktivität. Zudem wären die Aussagen in Bezug auf die Siedlungsentwicklung so anzupassen (positiv zu formulieren), dass die Abstimmung von S-Bahnen bzw. Nationalstrassenanschlüssen der gewünschten Siedlungsentwicklung gemäss RPG und kantonalem Richtplan entspricht.

3.4 zum Kapitel 6: Handlungsstrategien

Es gibt verschiedene Aussagen zur Bedeutung der Handlungsraumstrategien (z.B. im Kap. 4.4. unter Z1, im Kap. 6). Im Kap. 5.1 ist die Rede davon, dass die Aussagen zu den Handlungsraumstrategien den behördenverbindlichen Rahmen bilden. Es ist für die Kantone nicht klar, was damit genau gemeint ist. In den Unterkapiteln zu den Handlungsräumen werden keine Strategien aufgeführt, es werden Aussagen zum Handlungsbedarf und den Stossrichtungen gemacht. Diese sind aber nicht behördenverbindlich. Diese Aussage steht in Widerspruch zu Kap. 6, in welchem steht, dass die einheitlich strukturierten Aussagen eine Grundlage für die Infrastruktureile des Sachplans (etc.) darstellen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen. Bei möglichen Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

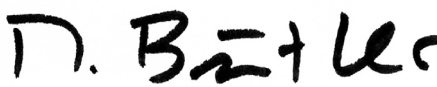
**Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Der Präsident



Stephan Attiger

Die Generalsekretärin



Mirjam Bütler

Beilagen: - Anhörung Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene: Stellungnahme BPUK

Kopie an:

- BPUK-Mitglieder (per Mail)
- KKDöV-Mitglieder (per Mail)
- KIK-Mitglieder (per Mail)
- KPK-Mitglieder (per Mail)
- Maria Lezzi, Direktorin ARE (per Mail)
- Peter Füglistaller, Direktor BAV (per Mail)
- Jürg Röthlisberger, Direktor ASTRA (per Mail)