



Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Sektion Bundesplanungen
3003 Bern

Per E-Mail an:
sachplanverkehr@are.admin.ch

15. Dezember 2020

Anhörung zum Sachplan Verkehr, Teil Programm: Stellungnahme economiessuisse

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. September 2020 hat das UVEK die Anhörung zum überarbeiteten Programmteil Sachplan Verkehr eröffnet. Gerne unterbreiten wir Ihnen nachfolgend die Position von economiessuisse zur Vorlage.

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft vertritt economiessuisse rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Alle diese Mitglieder sind an einem leistungs- und innovationsfähigen sowie nachhaltig finanzierten Gesamtverkehrssystem interessiert, welches gut auf die Raumentwicklung abgestimmt ist.

Nach Konsultation unserer Mitgliederbasis muss economiessuisse den Entwurf des Programmteils Sachplan Verkehr in der vorliegenden Fassung ablehnen. Die Vorlage würde verschiedene verkehrspolitische Paradigmenwechsel herbeiführen, die nicht im Sinne der Gesamtwirtschaft sind. Ebenso bestehen erhebliche Vorbehalte, was die politische Legitimität des Programmteils angeht. Der Entwurf ist deutlich normativer als der geltende Programmteil und soll in hohem Ausmass behördenverbindlich sein. Es drängt sich die Frage auf, ob der Bund damit seine Kompetenzen im Rahmen des RPG nicht überschreitet. Dies sollte zumindest im Parlament diskutiert werden, bevor der Programmteil durch den Bundesrat verabschiedet wird. Letztlich stösst der fehlende Einbezug von Infrastrukturbetreibern sowie privaten Anlagen- und Immobilieneignern bei unserer Basis auf Kritik. Im Sinne des Gesamtverkehrssystems und angesichts der inhaltlichen Tragweite des Programmteils braucht es deshalb eine Regulierungsfolgenabschätzung und ein reguläres Vernehmlassungsverfahren.

Die ausführliche Begründung dieser Position finden Sie nachfolgend. Aufgrund des nationalen Fokus von economiessuisse können wir uns nicht zu den einzelnen regionalen Handlungsräumen des Programmteils äussern. Die Positionierung beschränkt sich auf das Zielbild 2050 sowie auf die Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätze.

Volkswirtschaftliche Erwägungen

- Die Vorlage ignoriert wirtschaftliche Effizienzüberlegungen: Aus ökonomischer Sicht wäre die Kostenwahrheit auf allen Verkehrsträgern ein grundsätzlich anreizkompatibles Mittel zur Optimierung des Zusammenspiels von Verkehr und Raumentwicklung sowie zur verursachergerechten Infrastrukturfinanzierung. Umfassende, transparente, leistungsbasierte Marktpreise ermöglichen Privatpersonen und Unternehmen informierte Entscheidungen bei der Wahl des Verkehrsmittels, ihres Arbeitsplatzes oder des Geschäfts-, resp. Wohnsitzes. Der vorliegende Entwurf des Programmteils ignoriert dies weitgehend. Der Programmteil setzt stattdessen auf eine Verkehrsverlagerung vom Individualverkehr auf den Kollektivverkehr und von der Strasse auf die Schiene. Dies deutet auf eine einseitige Interpretation von Kostenwahrheit hin.
- Es braucht eine Regulierungsfolgenabschätzung: Gemäss den RFA-Richtlinien des Bundesrates, besteht grundsätzlich die Verpflichtung bei sämtlichen Rechtssetzungsvorhaben des Bundes eine Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen vorzunehmen und in ökonomischen Dimensionen (Kosten, Nutzen, Verteilungswirkungen) darzustellen. Obwohl der Programmteil Sachplan Verkehr an verschiedenen Stellen quantitative Grundlagen einbezieht, sind die üblichen Prüfpunkte gem. RFA-Richtlinien nicht erfüllt (z.B. Zweckmässigkeit im Vollzug). Zusätzlich werden an verschiedenen Stellen Kausalitäten suggeriert, die in dieser Klarheit nicht nachgewiesen sind (z.B. positive volkswirtschaftliche Auswirkungen der funktionalen und sozialen Durchmischung sowie der kurzen Wege in Quartieren und Zentren, S. 17, Abs. 3.1). Ebenso geht aus dem Zielbild eine unterschiedliche Gewichtung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen hervor, die eher zu Ungunsten der Wirtschaft ausfällt (S. 21, Abs. 3.2).
- Die Vorlage geht zu wenig auf die Mobilitätsbedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung ein und vernachlässigt die heutigen Nachfrageverhältnisse: Die Vorlage beinhaltet unter anderem den behördenverbindlichen Handlungsgrundsatz, dass Infrastrukturen nicht «systematisch nachfrageorientiert» ausgebaut werden sollen (S. 34). Diese starre Vorgabe ignoriert den heutigen Modalsplit und die damit verbundenen Mobilitätsbedürfnisse. Die kollektiven Verkehrsangebote des öffentlichen Verkehrs sind kein Substitut für den Individualverkehr, da die Nutzenden beider Verkehrsarten über eindeutig unterschiedliche Präferenzen verfügen. Diese Realität müsste der Programmteil stärker adressieren, anstatt zu versuchen, sie zu ändern.
- Die Vorlage ist zu wenig offen, was technologische Entwicklungen angeht: Das Zielbild und die Handlungsgrundsätze des Programmteils suggerieren, dass die Verkehrswelt von morgen mehr oder weniger eine Extrapolation der Gegenwart ist. Mit einem Zeithorizont von 30 Jahren bestehen jedoch grundlegende Unsicherheiten, denen diese Planungsgrundlage gerecht werden muss. Allem voran wird die bereits stattfindende Dekarbonisierung des Strassenverkehrs zu wenig gewürdigt. Auch andere langfristige Trends, wie die Automatisierung, werden nicht gebührend in die strategischen Überlegungen einbezogen. Insgesamt wäre es somit wünschenswert, dass bezüglich neuer Technologien ein stärkerer Fokus auf das Ermöglichten, anstatt das Lenken und Verhindern gelegt würde.
- Stärkerer Einbezug privater Akteure: Private Güterverkehrsanlagen und sonstige Infrastrukturen, wie bspw. Flughäfen, sind ein wichtiger funktionaler Bestandteil des Gesamtverkehrssystems. Ihnen werden im Entwurf des Programmteils teilweise neue Pflichten auferlegt. Ebenso sind grosse, institutionelle Immobilieneigner besonders für die Entwicklung in den Zentren und den Aufbau von Verkehrsdrehscheiben wichtige Ansprechpartner. Entsprechend wäre aus Sicht der Wirtschaft ein stärkerer Einbezug der relevanten Akteure bei der Erarbeitung des Sachplanentwurfs wünschenswert gewesen. Als positiv zu erwähnen ist diesbezüglich die Berücksichtigung der inländischen Hartgestein-Versorgung, die im Programmteil adressiert ist. Jedoch sind für den Infrastrukturbau Rohmaterialien für Zement (Kalk und Mergel), Beton (u.a. Kies) mindestens so wichtig und wären entsprechend im Programmteil ebenfalls zu berücksichtigen.

Ordnungspolitische Erwägungen

- Die Vorlage versucht auf Strukturen Einfluss zu nehmen, anstatt einen Rahmen zu setzen: Der Programmteil basiert auf einer sehr freizügigen Interpretation der raumwirksamen Aufgaben des Bundes und enthält viele normative Elemente, die sich eher an Wirtschaft und Gesellschaft richten (bspw. Zugänglichkeit neuer Technologien für verschiedene Nutzergruppen, S. 11) als an die relevanten Akteure im Bereich der Raumentwicklung.
- Die freie Verkehrsmittelwahl wird durch die Verlagerungsbestrebungen faktisch untergraben: Eine auf dem Raumplanungsgesetz basierende, behördenverbindliche Grundlage, wie der Programmteil Sachplan Verkehr, sollte keine Ziele wie «Verhaltensänderung zwecks Verkehrsverlagerung» verfolgen (S. 14). Dies ist einerseits nicht stufengerecht und andererseits im Widerspruch zur freien Verkehrsmittelwahl, die sich mangels anderer Regelungen aus der Verfassung ableitet.
- Auch das Raumkonzept Schweiz ist nicht unumstritten: Der Programmteil formuliert Anforderungen in den Handlungsräumen des Raumkonzepts Schweiz. Bei diesem Konzept stellt sich – gleich wie beim vorliegenden Entwurf – die Grundsatzfrage der demokratischen Legitimation, da nie eine parlamentarische Behandlung oder ein systematischer Einbezug privater Akteure stattfand. So würde der neue Programmteil als «Zweitrundeneffekt» die praktische Wirkung des Raumkonzepts verstärken, was der Legitimitätsfrage eine zusätzliche Brisanz verleiht.
- Paradigmenwechsel bei der Umsetzung auf den tieferen Staatsebenen: Der geltende Sachplan Verkehr enthält deutlich weniger Detailanweisungen an die Kantone und Gemeinden (bspw. Parkplatzpolitik) und ist in geringerem Ausmass behördenverbindlich. Er formuliert lediglich Prinzipien und wird in einem Gegenstromverfahren zwischen den drei Staatsebenen umgesetzt. Die Vernehmlassungsvorlage ändert dieses Paradigma und macht aus dem Sachplan Verkehr tendenziell ein «Top-down»-Steuerungsinstrument des Bundes. Es ist ausserdem fragwürdig, ob gewisse, als behördenverbindlich markierte, Anforderungen dem Subsidiaritätsprinzip gerecht werden, bspw. Eingriffe des Bundes in die Parkplatzpolitik.
- Einzelne inhaltliche Aspekte nehmen anstehende politische Diskussionen vorweg: Neben der bereits genannten Verkehrsverlagerung ist vor allem die Klimapolitik zu nennen. Der Programmteil bezieht sich an mehreren Stellen behördenverbindlich (z.B. S. 37) auf das Netto-Null-Klimaziel des Bundesrats bis 2050. Dieses Ziel wurde jedoch bisher lediglich im Sinne einer Absichtserklärung vom Bundesrat formuliert. Es soll erst per Ende 2020 in einem entsprechenden Massnahmenpaket mit Inhalt gefüllt werden. Der Programmteil verweist somit auf Grundlagen, die noch gar nicht existieren und ebenso noch politisch ausgehandelt werden müssen.
Erfreulicherweise wird – wie weiter oben erwähnt – die Versorgung der Schweiz mit Baumaterialien, die für Erstellung und Unterhalt jeglicher Verkehrsinfrastrukturen wichtig sind, im Programmteil-Entwurf angesprochen. Wie ebenfalls bereits erwähnt sind dabei entscheidende Rohstoffe, wie Kalk und Mergel für die Zementherstellung, zu wenig berücksichtigt. Problematisch ist auch die kategorische Ausnahme neuer Abbauvorhaben oder Erweiterungen bestehender Steinbrüche, wenn Schutzobjekte nationaler Bedeutung (insb. BLN) tangiert werden. Der Programmteil sollte hier nicht die notwendige Interessenabwägung im Einzelfall vernachlässigen und auch nicht einzelne Interessen a priori höher gewichten als andere.

Schlussfolgerungen

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht machen die oben genannten Aspekte eine Überarbeitung des Entwurfs zum Programmteil Sachplan Verkehr notwendig. Inhaltlich und prozedural spricht sich economiesuisse dabei für folgende Anpassungen aus:

- Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte der Programmteil weniger verbindlich gestaltet werden. Insbesondere sollten für Kantone, Gemeinden und Infrastruktureigner nur Prinzipien und Handlungsgrundsätze verbindlich sein, nicht aber konkrete Massnahmen.
- Sofern der Bund den Programmteil als normative Strategie ansieht, muss dieser einer Regulierrungsfolgenabschätzung unterzogen werden. Bei einer hohen Verbindlichkeit dürfte auch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Tragweite dieses Dokuments gross sein. Entsprechend müssen die potenziellen Auswirkungen vorab analysiert werden.
- Es braucht eine parlamentarische Behandlung dieser weitreichenden Grundlage, insbesondere dort, wo Vorgriffe auf anstehende politische Diskussionen stattfinden (z.B. das Klimaziel des Bundes) oder Paradigmenwechsel herbeigeführt werden (u.a. Verkehrsverlagerung).
- Bei der Überarbeitung ist ein stärkerer Einbezug der relevanten privaten Akteure sicherzustellen, insbesondere Infrastruktur- und Immobilieneigner. Dies ermöglicht einen breit abgestützten Programmteil und erhöht die Erfolgchancen in der Praxis. Die inländische Baumaterialversorgung ist erfreulicherweise adressiert, jedoch fehlen hier weitere Erwägungen zu wichtigen Rohstoffen wie Kalk und Mergel.
- Insbesondere sind die Luftfahrt und der Güterverkehr auf der prinzipiellen Ebene besser zu berücksichtigen. Der Güterverkehr muss stärker nach eigenen Grundsätzen weiterentwickelt werden, anstatt im «Schlepptau» des Personenverkehrs. Insbesondere ist zwischen dem regulierten Personenverkehr auf der Schiene und dem grundsätzlich liberalisierten und privatwirtschaftlichen Schienengüterverkehr zu unterscheiden. Bei der Luftfahrt muss die Bedeutung der internationalen Anbindung im Sinne des Luftfahrtpolitischen Berichts 2016 einfließen. Ebenso muss der Platz der General Aviation im Gesamtverkehrssystem gewürdigt werden.
- Bestehende technologische Trends wie die Automatisierung und Dekarbonisierung im Strassenverkehr müssen besser abgebildet werden. Gleichzeitig sollte der Programmteil flexibel genug bleiben, um heute noch nicht absehbare technologische Entwicklungen ebenfalls erfassen zu können.
- Die laufenden Arbeiten an den Verkehrsperspektiven 2050 sollten sistiert werden, bis der Programmteil Sachplan Verkehr durch den Bundesrat genehmigt ist. Ansonsten droht die öffentliche Mitwirkung am Programmteil zur Makulatur zu werden, weil die Verkehrsperspektiven auf dem jetzigen Entwurf basieren und Änderungen aufgrund der Anhörung nicht in die Studie einfließen.

Seite 5

Anhörung zum Sachplan Verkehr, Teil Programm: Stellungnahme economiesuisse

Wir danken Ihnen herzlich für die Möglichkeit der Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Argumente. Gerne stehen wir Ihnen bei Rückfragen jederzeit für einen Austausch zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Projektleiter Infrastrukturen