

Interpellation Toldo-Sevelen / Bärlocher-Eggersriet / Bonderer-Sargans vom 7. Juni 2021

Übergeht der Sachplan Verkehr des Bundes die Kompetenzen des Kantons St.Gallen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2021

Thomas Toldo-Sevelen, Christoph Bärlocher-Eggersriet und Markus Bonderer-Sargans erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 7. Juni 2021 nach dem Einfluss des kurz vor der Genehmigung durch den Bundesrat stehenden Programnteils des Sachplans Verkehr auf die Planungsinstrumente im Kanton St.Gallen. Die Interpellanten vermuten, dass der Bund mit dem behördenverbindlichen Sachplan in ungebührlicher Weise in die Planungshoheit der Behörden im Kanton St.Gallen eingreift, da gemäss Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) die Raumplanung Sache der Kantone sei. Mit dem gesamtschweizerischen Planungsinstrument könne auf die kantonalen Besonderheiten nicht Rücksicht genommen werden. Die Interpellanten sind der Ansicht, dass die richtungsweisenden Ansätze des Sachplans nicht ohne Konsultation des Kantonsrates übernommen werden könnten und fragen die Regierung, wie sie sicherstelle, dass der Sachplan nicht in die Kompetenzen des Kantons eingreift.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Konzepte und Sachpläne stellen – nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) – die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Sie ermöglichen dem Bund, seiner Planungs- und Abstimmungspflicht umfassend nachzukommen und den immer komplexeren räumlichen Problemstellungen bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben gerecht zu werden. In diesen Planungsinstrumenten zeigt der Bund auf, wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt, welche Anforderungen und Vorgaben er dabei berücksichtigt und wie er unter den gegebenen Voraussetzungen zu handeln gedenkt. In enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen erarbeitet, unterstützen die Konzepte und Sachpläne die raumplanerischen Bestrebungen der Behörden aller Stufen.

Der Teil Programm des Sachplans Verkehr ist das strategische, verkehrsträgerübergreifende Koordinationsinstrument auf nationaler Ebene. Er gibt den Rahmen und die Leitlinien vor und legt die Anforderungen an die Infrastrukturplanung im Kompetenzbereich des Bundes fest. Zum einen ist der Sachplan eine wichtige Grundlage für die Verkehrsperspektiven des Bundes. Zum anderen legt er die Beurteilungskriterien für die Priorisierung und Konkretisierung der Infrastrukturprojekte des Bundes in den Infrastrukturteilen des Sachplans Verkehr und den Botschaften zu den strategischen Entwicklungsprogrammen sowie für die Mitfinanzierung von Massnahmen des Programms Agglomerationsverkehr fest. Der Sachplan trägt zur Koordination und Zusammenarbeit über die Staatsebenen hinweg bei, indem er Grundsätze für die Lösung von Zielkonflikten formuliert. Zusammen mit den Kantonen, den Städten und Gemeinden erarbeitet, beschreibt der Sachplan Verkehr die Entwicklungsziele und den Handlungsbedarf im Bereich der Abstimmung von Siedlung und Verkehr für die zwölf Handlungsräume des Raumkonzepts Schweiz aus Sicht des Bundes.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist die Raumplanung Sache der Kantone. Dem Bund kommt in diesem Bereich eine Grundsatzkompetenz zu. Es gibt

aber Bereiche, in denen der Bund auf Grundlage anderer verfassungsmässiger Zuständigkeiten selber raumwirksam tätig ist – beispielsweise ist er für Eisenbahnbauten oder Einrichtungen der Zivilluftfahrt allein zuständig. Zudem gilt auch für den Bund die Planungspflicht nach Art. 2 RPG, wonach er für seine raumwirksamen Aufgaben die nötigen Planungen zu erarbeiten hat. Um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können, hat der Bund nach Art. 13 RPG die nötigen Sachpläne oder Konzepte zu erstellen.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung haben die Kantone bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten die Anordnungen der Konzepte und Sachpläne gemäss Art. 23 Abs. 1 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) zu berücksichtigen. In erster Linie geschieht dies bei der Anpassung und Überarbeitung ihrer Richtpläne. Die planerischen Anweisungen aus den Sachplänen und Konzepten des Bundes fliessen somit als Grundlage im Sinn von Art. 6 Abs. 4 RPG in den Richtplan ein. Bei umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit des Bundes ist der Kanton verpflichtet, den planerischen Anordnungen des Bundes Folge zu leisten und die hierfür nötigen planerischen Vorkehrungen und Beschlüsse zu treffen (Art. 23 RPV). In den übrigen Fällen bleibt die kantonale Planung leitend; die Anordnungen des Bundes sind als Interessenbekundungen zu verstehen und entsprechend bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen (Art. 3 RPV).

Art. 75 BV besagt, dass der Bund Grundsätze der Raumplanung festlegt, die Bestrebungen der Kantone in der Raumplanung fördert und koordiniert und mit ihnen zusammenarbeitet. Der Bund übt mit dem Sachplan Verkehr, Teil Programm, lediglich die ihm zukommende Grundsatzkompetenz im Bereich Raumplanung aus; ein Eingriff in die Kompetenzen des Kantons ist nicht ersichtlich. Entsprechend ist eine politische Konsultation des Kantonsrates – entgegen der Einschätzung der Interpellanten – nicht angezeigt. Zudem richtet sich der Sachplan Verkehr, Teil Programm, primär an den kantonalen Richtplan, weil dort die raumwirksamen Tätigkeiten, die sich aus dem Sachplan ergeben, zu berücksichtigen sind. Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) erlässt die Regierung den kantonalen Richtplan nach Massgabe des Bundesrechts.

2. Wie vorstehend bereits ausgeführt, greift der vorliegende Entwurf des Sachplans Verkehr, Teil Programm, nicht in die Kompetenzen des Kantons ein. Die Festlegungen des Sachplans 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. Der kantonale Richtplan, die Agglomerationsprogramme und die kommunalen Nutzungspläne berücksichtigen die Inhalte des Sachplans Verkehr und dürfen seinen Festlegungen nicht widersprechen. In den einzelnen Handlungsräumen (für den Kanton St. Gallen sind dies Metropolitanraum Zürich, Nordostschweiz und Ostalpen) sind die Entwicklungsstrategien und Handlungsgrundsätze gänzlich als nicht verbindlich bezeichnet. Zudem ist festzuhalten, dass mit dem vorliegenden Sachplan keine konkreten Massnahmen oder Projekte festgelegt werden, sondern der Sachplan Planungsanweisungen und Handlungsgrundsätze definiert.
3. Da der Bund die ihm übertragenen raumwirksamen Aufgaben stets auf kantonalem Territorium erfüllen muss und die Gebietsverantwortung bei den Kantonen liegt, kommt der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen grosse Bedeutung zu. Diese Zusammenarbeit wird in Art. 13 Abs. 2 RPG vorgegeben. Die Mitwirkung der Kantone ist in mehreren Phasen sichergestellt. Die Kantone sind dabei darauf bedacht, dass diesem sogenannten Gegenstromprinzip konsequent nachgelebt wird.

Nach Art. 17 RPV erarbeiten die fachlich zuständigen Bundesstellen – beim Sachplan Verkehr v.a. das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Bundesamt für Verkehr (BAV) und das

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) – die Pläne in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Hierbei berücksichtigt die Bundesstelle die Richtplanung der Kantone. Um allfällige Konflikte rechtzeitig zu erkennen und partnerschaftlich anzugehen, werden die Kantone (neben anderen) frühzeitig einbezogen, um eine allfällige Richtplananpassung und die Sachplanerstellung zu koordinieren (Art 18 RPV). Bei der Erarbeitung des Sachplans Verkehr, Teil Programm, wurden dazu im Sommer und im Herbst 2019 Workshops durchgeführt, an denen sich die Kantone der jeweiligen Handlungsräume einbringen konnten. Der Kanton St.Gallen nahm an Workshops zu den Handlungsräumen Metropolitanraum Zürich, Nordostschweiz und Ostalpen teil. Mit der Vernehmlassung nach Art. 19 RPV im vierten Quartal 2020 hat der Kanton St.Gallen seine Anliegen zum Sachplanentwurf eingebracht. Die Stellungnahme wurde seinerzeit durch das Baudepartement unter Einbezug des Volkswirtschaftsdepartements verfasst – dabei wurden auch die betroffenen regionalen und kommunalen Stellen angehört. Mit der derzeitigen Anhörung nach Art. 20 RPV prüft der Kanton zuhänden des Bundes, ob allfällige Widersprüche zum kantonalen Richtplan bestehen.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Erarbeitung von Sachplänen und Konzepten ist eingespielt. Bei der inhaltlichen Erarbeitung der Sachpläne und Konzepte nach Art. 18 RPV steht der fachliche Austausch zwischen Bund und Kantonen im Vordergrund. In dieser Phase müssen sich die zuständigen kantonalen Stellen einbringen können (z.B. im Rahmen von Workshops). Die Regierung wird in der politischen Konsolidierung nach Art. 19 RPV den ihr gewährten Spielraum nutzen und alle Möglichkeiten wahrnehmen, um die Anliegen des Kantons St.Gallen mit Nachdruck einzubringen. Zwecks Stärkung bzw. Vertretung einer gemeinsamen überkantonalen (z.B. ostschweizerischen) Haltung erfolgen bei Bedarf auch Absprachen mit Nachbarkantonen.

Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Entwicklungsziele untereinander Widersprüche aufweisen und einzelne Ziele nur auf Kosten von anderen Zielen umgesetzt werden können. Im Entwurf des Sachplans wird dazu festgestellt, dass sich diese Zielkonflikte nicht alleine durch den Sachplan lösen lassen. Der Sachplan zeigt einzig Wege auf, wie damit umgegangen werden könnte. In der Regel wird im Einzelfall eine sorgfältige Interessenabwägung und ein politischer Aushandlungsprozess stattfinden müssen, in den sowohl der Bund als auch der Kanton im Sinn einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit involviert sind.