



Bern, 26. April 2017

Evaluation der Sachplanung des Bundes

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
13.3461, Albert Vitali, vom 18.06.2013

Impressum

Herausgeber

Schweizerischer Bundesrat

Projektleitung

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Zitierweise

Schweizerischer Bundesrat (2017): Evaluation der Sachplanung. Bericht vom 26. April 2017, Bern.

Bezugsquelle

In elektronischer Form auf www.are.admin.ch erhältlich

Auch in Französisch erhältlich

Vertreterinnen und Vertreter der Bundesämter sowie der Kantone haben sich im Rahmen von Workshops in die Evaluation eingebracht.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 4 |
| Zusammenfassung..... | 5 |
| 1 Ausgangslage | 7 |
| 1.1 Das Postulat | 7 |
| 1.2 Leitfragen und Aufbau des Berichts | 8 |
| 2 Grundlagen..... | 9 |
| 2.1 Einleitung und Geschichte der Sachplanung..... | 9 |
| 2.2 Status quo der Sachpläne..... | 10 |
| 2.3 Wesen und Zweck der Sachplanung..... | 10 |
| 2.3.1 Die Sachpläne im Kontext..... | 10 |
| 2.3.2 Rechtliche Grundlagen, Zweck und Ausgestaltung | 12 |
| 2.3.3 Erarbeitung von Sachplänen..... | 14 |
| 3 Vorgehen zur Überprüfung der Sachplanung..... | 14 |
| 4 Ergebnisse der Überprüfung | 15 |
| 4.1 Verständnis und Begriffsverwendung..... | 15 |
| 4.2 Zweckerfüllung der Sachpläne..... | 16 |
| 4.2.1 Übersicht | 16 |
| 4.2.2 Erfüllung der Planungsfunktion | 16 |
| 4.2.3 Erfüllung der Koordinationsfunktion | 18 |
| 4.2.4 Erfüllung der Informationsfunktion | 20 |
| 4.3 Berichterstattung..... | 21 |
| 5 Beantwortung der Evaluationsfragen..... | 21 |
| 6 Ausblick..... | 23 |
| 6.1 Künftiger Stellenwert der Sachpläne | 23 |
| 6.2 Wege zur besseren Umsetzung und Nutzung der Sachplanung | 23 |
| Verwendete Literatur | 25 |
| Anhang 1: Grenzen und Potenziale der bestehenden Sachpläne..... | 27 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------|---|
| ASTRA | Bundesamt für Strassen |
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| BAZL | Bundesamt für Zivilluftfahrt |
| BFE | Bundesamt für Energie |
| BR | Bundesrat |
| KoVo | Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben |
| NAF | Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen |
| ROK | Raumordnungskonferenz des Bundes |
| ROR | Rat für Raumordnung |
| RPG | Raumplanungsgesetz |
| RPV | Raumplanungsverordnung |
| SECO | Staatsekretariat für Wirtschaft |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SGT | Sachplan geologische Tiefenlager |
| SIF | Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schifffahrt |
| SIL | Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt |
| SIN | Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse |
| SIS | Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Schiene |
| SP FFF | Sachplan Fruchtfolgeflächen |
| SPM | Sachplan Militär |
| STEP | Strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur |
| SÜL | Sachplan Übertragungsleitungen |
| SPV TP | Sachplan Verkehr, Teil Programm |
| UVEK | Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VLP- ASPAN | Schweizerische Vereinigung für Landesplanung |

Zusammenfassung

Mit der Sachplanung des Bundes, der Richtplanung der Kantone und der kommunalen Nutzungsplanung verfügt die Schweiz über ein Planungsinstrumentarium, das dem föderalistischen Staatsaufbau Rechnung trägt. Den Sachplänen wird berechtigterweise grosse Aufmerksamkeit zuteil, denn sie sind neben den Konzepten das wichtigste Planungsinstrument des Bundes, um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone zu harmonisieren. Im Postulat 13.3461, Albert Vitali, vom 18.06.2013 wurde eine Überprüfung der Sachplanung des Bundes verlangt. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Evaluation, die 2016 bundesintern sowie unter Beizug von externen Fachleuten durchgeführt wurde, zusammen.

Der Bundesrat ist mit dem Postulanten einig, dass die Sachplanung als wichtiges Instrument des Bundes hohe Aufmerksamkeit verdient und dass Schwachstellen so rasch wie möglich beseitigt werden sollen. Seit der Einreichung des Postulats im Jahr 2013 konnten einige Verbesserungen erreicht werden: Auf dem Geoportal des Bundes ist ein webbasiertes Geografisches Informationssystem zu den Sachplänen aufgeschaltet, das viel zur besseren Information beiträgt. Eine grössere Lücke wurde mit der Fertigstellung der Sachpläne in den Bereichen Landverkehr und Schifffahrt geschlossen.

Diese Massnahmen wurden in der Evaluation bereits berücksichtigt. Sie wurde 2016 durchgeführt und führt zur folgenden Einschätzung: Die Sachpläne können ihre Aufgabe der Planung, Koordination und Information in vielen Bereichen gut erfüllen. Verbesserungsbedarf besteht jedoch in spezifischen Punkten bei der Koordinations- und Planungsfunktion: So soll die Zusammenarbeit mit den Kantonen, aber auch die bundesinterne Kooperation verbessert und das Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten geschärft werden. Durch die Förderung eines besseren Austauschs kann in diesen Bereichen eine Optimierung erreicht werden. Ebenso sind die Erfahrungen mit den Sachplänen besser auszuwerten und verfügbar zu machen, sodass inhaltliche und methodische Fragen – zum Beispiel bei der Revision von Sachplänen – rascher beantwortet werden können. Dann kann das Instrument seine Stärken noch besser ausspielen und einen grösseren Mehrwert schaffen. Die auf Verordnungsstufe vorgesehene Berichterstattung zu den raumordnungspolitischen Massnahmen¹ des Bundes soll wieder aufgenommen werden. Der Wille dies zu tun wurde mit dem Inkrafttreten der revidierten Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (KoVo, SR 709.17) am 1. November 2016 jüngst bekräftigt.

Die Evaluationsergebnisse zeigen aber auch, dass die Sachpläne nun fast vollständig vorliegen und der Bund in ihnen offen darlegt, welche raumplanerischen Ziele er verfolgt und unter Berücksichtigung welcher Anforderungen und Vorgaben er zu handeln gedenkt. Zudem tragen die Sachpläne zu einer transparenten Darstellung der Interessenlage bei. Und nicht zuletzt kommen dank der Erarbeitung von Sachplänen alle Betroffenen zu Wort. Diese Mitwirkungsmöglichkeit verhilft in der Regel frühzeitig zur Übersicht, wo welche Interessen tangiert sind. Die Sachpläne sind bewährte und wichtige Mittel des Bundes, um strategisch-langfristige Weichenstellungen vorzunehmen.

Bei der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) soll ein fachlicher Ausschuss im Sinne von Art. 4 Abs. 5 der KoVo unter der Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung eingesetzt werden. Er soll im Rahmen bestehender Möglichkeiten und Ressourcen die aus der Evaluation hervorgehenden Fragen behandeln, eine gemeinsame Haltung zu wichtigen Themen erarbeiten – beispielsweise beim Umgang mit der Interessenabwägung – den Kontakt mit den Fachstellen der Kantone pflegen und sich in Zukunft der periodischen Berichterstattung über die Sachpläne annehmen.

Es ist unbestritten, dass die Sachpläne auch künftig unverzichtbare Instrumente sein werden, damit der Bund eine kohärente Raumentwicklung, die sich am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung orientiert, verfolgen kann. So wird insgesamt der Bedarf zur Abstimmung und Koordination mit den Kantonen zunehmen, da die räumlichen Problemstellungen zunehmend komplexer werden. Deshalb will der Bundesrat mit einer verbesserten Sachplanung mehr Transparenz und Klarheit für Kantone, Gemeinden

¹ In der revidierten Verordnung von 2016 ist eine Berichterstattung über die Massnahmen und Bestrebungen des Bundes im Bereich der Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben vorgesehen (Art.6).

Evaluation der Sachplanung des Bundes

und Dritte erreichen. Ausserdem will er die Effizienz bei der Erarbeitung der Sachpläne erhöhen sowie informierte Debatten über die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben ermöglichen.

1 Ausgangslage

1.1 Das Postulat

Postulat 13.3461 Vitali

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die Evaluation der Sachplanung des Bundes sowie der Bestrebungen im Bereich der Koordination vorzulegen.

Mitunterzeichnende

Aebi Andreas, Aeschi Thomas, Birrer-Heimo, Bourgeois, Candinas, Caroni, Cassis, Eichenberger, Estermann, Favre Laurent, Feller, Fiala, Fischer Roland, Flach, Fluri, Français, Gasche, Girod, Gmür, Gössi, Hausammann, Hess Lorenz, Hiltbold, Huber, Hutter Markus, Keller Peter, Leutenegger Filippo, Markwalder, Moret, Müller Thomas, Müller Walter, Müri, Noser, Pelli, Pezzatti, Ribaux, Ritter, Schelbert, Schneeberger, Schneider-Schneiter, Schwander, Stolz, von Graffenried, Wasserfallen (44)

Begründung

Der Bund hat mit dem Raumplanungsgesetz ein gutes Planungsinstrument. Der Bund ist jedoch mit der Sachplanung gegenüber den gesetzlichen Anforderungen im Verzug. Die Bundesplanung ist nach mehr als 30 Jahren nach Inkrafttreten des RPG immer noch nicht vollständig. Anstatt in den Sachplänen aufzuzeigen, wie er seine raumwirksamen Aufgaben untereinander und gegenüber den Kantonen und Gemeinden abstimmt, beschäftigt sich der Bund noch immer mit Grundsatzfragen, wie z.B. jene nach der Planungspflicht und Sachplanrelevanz einzelner Vorhaben, nach der rechtlichen Tragweite von Sachplaneinträgen oder der Einbindung der Kantone und anderer raumplanerischer Akteure in die Sachplanerarbeitung. Die planerischen Rückstände oder Versäumnisse erschweren die Koordination und die Arbeit der Kantone, Städte und Gemeinden. Sie haben 1989 sogar zu einer Rüge durch das Bundesgericht geführt (BGE 115 Ib 131). Die Raumplanungsverordnung vom 22. Oktober 1997 verlangt, dass die für Raumplanung und Regionalpolitik zuständigen Fachstellen des Bundes in Zusammenarbeit mit der Raumordnungskonferenz des Bundes, der sämtliche Verwaltungseinheiten des Bundes mit raumplanungsrelevanten Aufgaben angehören, für die Evaluation der raumordnungspolitischen Massnahmen des Bundes sowie der Bestrebungen im Bereich der Koordination sorgen. Sie müssen dem Bundesrat zuhänden der eidgenössischen Räte einmal pro Legislaturperiode Bericht über die Ergebnisse dieser Evaluation erstatten (Art. 9). Dieser Verpflichtung geht der Bund schon lange nicht mehr nach. Mit der Volksabstimmung zum neuen Raumplanungsgesetz hat das Volk gezeigt, dass es einen besseren Vollzug der Raumplanung will. Dies gilt auch für den Bund. Der Handlungsbedarf ist also umso mehr gegeben. Die Schwachstellen der heutigen Bundesplanung sind in einem Bericht aufzuzeigen und es sind Wege zu formulieren, wie die Situation verbessert werden kann. Um Objektivität zu gewährleisten, wäre es prüfenswert, den Bericht von externer Seite erstellen zu lassen.

Antrag des Bundesrates vom 21.08.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Der Bundesrat ist mit dem Postulant einig, dass die Sachplanung als wichtige Aufgabe des Bundes grosse Aufmerksamkeit verdient. Er hat seit der Einreichung des Postulats einige bedeutende Veränderungen eingeleitet, die hier der Vollständigkeit halber kurz aufgeführt werden:

Der im Postulatstext erwähnte Mangel, dass die Bundesplanung nach mehr als 30 Jahren nach Inkrafttreten des RPG immer noch nicht vollständig sei, bezieht sich insbesondere auf den Nationalstrassenbau. Dieser war während Jahrzehnten eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Planung, Bau sowie Betrieb der Nationalstrassen sind nun seit 2008 mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des

Evaluation der Sachplanung des Bundes

Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu einer reinen Bundesaufgabe geworden. Bis dahin war die Koordination der Arbeiten und Planungen des Bundes in diesem Bereich mit denjenigen der Kantone, Städte und Gemeinden jederzeit sichergestellt und entsprechend war die Erarbeitung eines Sachplans im Sinne von Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) vor der Einführung der NFA kein Thema. Unter den neuen Rahmenbedingungen wurde entschieden, einen Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse zu erstellen. Er soll 2017 dem Bundesrat vorgelegt werden.

2015 wurde der Sachplan Schifffahrt verabschiedet. Der Sachplan Verkehr, Teil Programm ist derzeit in Überarbeitung, und im Bereich Asyl wird ein neuer Sachplan erstellt² (siehe dazu auch Kapitel 2.2).

Zudem haben die Bundesstellen damit begonnen, die räumlich-konkreten Sachplaninhalte im Rahmen des geographischen Informationssystems des Bundes zur Verfügung zu stellen³, womit die Verfügbarkeit der Sachplaninformation gegenüber dem Stand bei Einreichen des Postulats deutlich besser ist.

Der Bundesrat hat die überarbeitete Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (SR 709.17 [nachfolgend: KoVo]) am 7. September 2016 verabschiedet und auf den 1. November 2016 in Kraft gesetzt. Die überarbeitete KoVo verstärkt neben der Koordination (Abstimmung von Tätigkeiten) insbesondere die Kooperation (gemeinsames Planen, Umsetzen und Weiterentwickeln) bei Bundesaufgaben, die Themen wie Siedlung, Landschaft oder den Verkehr tangieren. Die Raumordnungspolitik des Bundes als eine klassische Querschnittspolitik, die den Einbezug und die Abstimmung von verschiedenen Sektoralpolitiken verlangt, soll so noch kohärenter gestaltet und ausgeführt werden.

1.2 Leitfragen und Aufbau des Berichts

Aufgrund des Postulats ist eine breite Evaluation der Sachplanung durchgeführt worden (zum Vorgehen siehe Kapitel 3). Wie im Postulat gefordert, zielt die Evaluation erstens auf die Identifikation von Schwachstellen und zweitens auf die Erarbeitung von Optimierungsmöglichkeiten ab. Dazu werden zuerst die Grundlagen der Sachplanung sowie der Status quo dargelegt (in Kapitel 2). Nach der Darstellung und Diskussion der Ergebnisse der Überprüfung (in Kapitel 4) wird ein Fazit gezogen (in Kapitel 5) und mit einem Ausblick zum künftigen Stellenwert der Sachplanung sowie Wegen zur besseren Umsetzung und Nutzung ergänzt (in Kapitel 6).

Im Rahmen der Evaluation wird eruiert, wie die Sachplanung den gesetzlich vorgesehenen Verfahren und Vorgaben nachkommt, wo die Stärken und Schwächen der heutigen Sachplanung liegen und welche Wege zur Behebung allfälliger Schwächen offenstehen. Sie soll die Beantwortung der folgenden Fragen ermöglichen:

1. Ist die Sachplanung des Bundes vollständig?
2. Erfüllt die Sachplanung die ihr zugeordneten Funktionen?
3. Verfügt die Bundesverwaltung über Grundlagen und Strukturen für die Koordination zwischen den Sachbereichen sowie mit weiteren Interessen?
4. Wie fand die Berichterstattung gemäss der KoVo statt?

² Vgl. Art. 95a Abs. 4 revidiertes Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur.html, abgerufen am 22.7.2016

³ <https://map.geo.admin.ch/?topic=sachplan&lang=de&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNumber=419,420,421,426,427,430,1245,1654,424>

2 Grundlagen

2.1 Einleitung und Geschichte der Sachplanung

Evaluationsgegenstand dieses Berichtes ist die Sachplanung. Dabei wird die Sachplanung als Prozess verstanden, der in einen weiteren Kontext eingebettet ist; die Sachplanung ist dementsprechend der Überbegriff für alle Planungsprozesse im Rahmen von Sachplänen. Der Sachplan selbst – als Dokument – ist das Resultat dieser Prozesse. Die Sachpläne sind das wichtigste Planungsinstrument des Bundes, um seine raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und mit den Bestrebungen der Kantone harmonisieren zu können.

Die Sachpläne des Bundes umfassen einen Konzeptteil, in dem die Strategie für die räumliche Umsetzung der Sachziele (zum Beispiel leistungsfähige Schieneninfrastruktur) erörtert wird, und einen Objektteil, der den für die Vorhaben notwendigen Raumanspruch festlegt (zum Beispiel für einen neuen Bahndoppelspurausbau). Dieser beinhaltet sowohl Text als auch eine Karte, aus der die Festlegungen und der Koordinationsstand ersichtlich sind. Die vom Bundesrat verabschiedeten Sachpläne sind für die Behörden verbindlich und von diesen bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben zu berücksichtigen. Sachpläne haben grundsätzlich einen prozessorientierten Charakter und dienen dem Bund zur Koordination und Lenkung seiner räumlichen Infrastrukturplanung. Sie sind somit kein Abbild eines geplanten Endzustands. Vielmehr stehen das gegenseitig abgestimmte Handeln und der Einbezug der verschiedenen beteiligten Behörden im Zentrum. Widersprüche und Konflikte müssen sichtbar gemacht und Lösungswege im Rahmen des geltenden Rechts aufgezeigt werden.

Ein wichtiger, im vorliegenden Bericht wiederkehrender Begriff ist derjenige der Planungskultur. Die Planungskultur ist im Zusammenhang mit der Sachplanung von grosser Bedeutung. Sie charakterisiert die Art der Zusammenarbeit und das Verständnis von Raumplanung unter den Beteiligten an einem Planungsprozess. Dies schliesst auch die Bereitschaft ein, wie offen und frühzeitig verschiedene Lösungen und Varianten berücksichtigt und diskutiert werden können. Die Planungskultur widerspiegelt teilweise die Prozesse und Verfahren, die in den gleichzeitig geltenden Spezialgesetzen verankert sind.

Das erste Mal setzte der Bund das Instrument des Sachplans mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen 1992 ein. Bei diesem Sachplan bestanden vorher noch keine anderen Prozesse und Planungen. Die Abstimmung raumrelevanter Vorhaben zwischen den Staatsebenen und weiteren involvierten Planungspartner wurde immer wichtiger, sodass der Bund 1995 den Sachplan Alptransit erarbeitete. Auch den Sachplan expo.01 hat der Bund 1998 als Lenkungsinstrument für die Planung und Koordination mit vielen unterschiedlichen Planungspartnern verabschiedet. Danach folgten im Verlauf der Jahre bis heute die Sachpläne für Infrastrukturvorhaben (vgl. Tabelle 1 in Kapitel 2.2). Die steigende Komplexität der Interessen- und Nutzungskonflikte führt dazu, dass es ohne systematische Koordination und Zusammenarbeit nicht mehr möglich ist, grössere Vorhaben zu realisieren. Dieser Entwicklung soll die Sachplanung Rechnung tragen; dazu müssen bestehende Schwachstellen in der Sachplanung eruiert und mittels spezifischer Anpassungen von Abläufen und Grundlagen eliminiert werden. Der vorliegende Bericht ist eine weitere Etappe auf diesem Weg.

2.2 Status quo der Sachpläne

| Sachplan | Federführung sowie Bearbeitungsstand |
|--|--|
| Sachplan Verkehr Teil Programm (SPV, TP) | Federführung: ARE Verabschiedung durch BR: 2006 In Überarbeitung |
| SPV Teil Infrastruktur Schiene (SIS) | Federführung: BAV Verabschiedung durch BR: 2010 und folgende Jahre Die 5. Überarbeitung ist für 2017 vorgesehen |
| SPV Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF) | Federführung: BAV Verabschiedung durch BR: 2015 Keine Überarbeitung derzeit geplant |
| SPV Teil Infrastruktur Strasse (SIN) | Federführung: ASTRA Verabschiedung durch BR: 2017 geplant In Erarbeitung |
| Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) | Federführung: BAZL Verabschiedung durch BR: 2000 und folgende Jahre (Entscheidung zu den Objektblättern und Anpassungen Konzeptteil) In Überarbeitung, Integration in Sachplan Verkehr geplant |
| Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) | Federführung: BFE Verabschiedung durch BR: 2001 und folgende Jahre (Entscheidung zum Übertragungsnetz sowie zu den Objektblättern) Überarbeitung geplant. |
| Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) | Federführung: BFE Verabschiedung durch BR: 2008 Konzeptteil ; 2010 Etappe 1 Etappe 2 im Gang |
| Sachplan Militär (SPM) | Federführung: VBS Verabschiedung durch BR: 1998 / 2001 (Objektblatt Militärflugplatz Payerne: 2007; Objektblatt Militärflugplatz Dübendorf: 2016) In Gesamtüberarbeitung seit 2016 |
| Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) | Federführung: ARE Verabschiedung durch BR: 1992 In Überarbeitung |
| Sachplan Asyl | Federführung: SEM Verabschiedung durch BR voraussichtlich 2017 In Erarbeitung |

Tabelle 1: Übersicht über den Stand der Sachpläne

2.3 Wesen und Zweck der Sachplanung

2.3.1 Die Sachpläne im Kontext

Mit der Sachplanung des Bundes, der Richtplanung der Kantone und der in der Regel kommunalen Nutzungsplanung enthält das Raumplanungsgesetz ein Planungsinstrumentarium, das dem föderalistischen Staatsaufbau entspricht. Die Sachpläne sind immer im Kontext dieses verbundenen Systems mit

Evaluation der Sachplanung des Bundes

sich gegenseitig bedingenden Elementen zu sehen. Sie sind neben den Konzepten die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes.

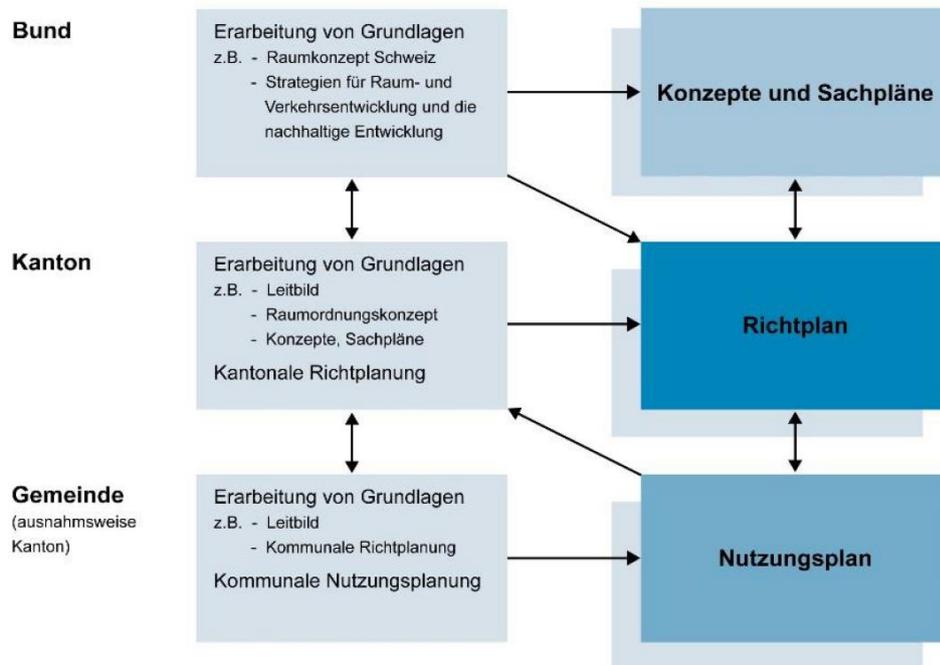


Abb. 1: Die Instrumente der Raumplanung (Quelle: Faktenblatt Raumplanung, 2012, ARE)

Die Konzepte auf Bundesebene enthalten im Unterschied zu den Sachplänen keine verbindlichen, räumlich konkreten Festlegungen. Die wichtigste Unterscheidung zwischen Sachplan und Konzept ist im Konkretisierungsgrad und Umfang der örtlichen Zuweisung auszumachen. Konzepte enthalten Anweisungen an die Bundesstellen, setzen Prioritäten und bestimmen den Einsatz der Bundesmittel.

Weitere übergeordnete Strategien wie die Strategie Nachhaltige Entwicklung sowie sektorielle Strategien wie beispielsweise die Berichte des Bundesrates über die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz⁴ und über die Luftfahrtspolitik der Schweiz (LUPO 2016)⁵, die Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete⁶ oder die Agglomerationspolitik des Bundes 2016+⁷ werden in den Sachplänen und bei der Planung von Infrastrukturvorhaben berücksichtigt.

Räumliche Abstimmung benötigt breit abgestützte Gefässe

Zum Zweck der Koordination und Kooperation hat der Bundesrat zwei Gremien geschaffen: die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) und den Rat für Raumordnung (ROR).

Die Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) ist eine verwaltungsinterne Koordinationsplattform, die aus Vertretern aller raumrelevanten Organisationen des Bundes zusammengesetzt ist. Sie koordiniert seit 1995 raumordnungspolitisch relevante Aufgaben. In der ROK werden aktuelle Informationen zur Sachplanung mitgeteilt und bei Bedarf diskutiert. Hinzu kommt das Bundesnetzwerk Ländlicher Raum (BNLR) in Form eines Ausschusses der ROK.

⁴ BBI 2010 8665 (-8758)

⁵ BBI 2016 1847 (-1936)

⁶ Schweizerischer Bundesrat 2015a

⁷ Schweizerischer Bundesrat 2015b

Evaluation der Sachplanung des Bundes

Der Rat für Raumordnung (ROR) als ständige ausserparlamentarische Kommission wurde 1997 eingesetzt. Er berät den Bundesrat und die Bundesstellen, die für Regionalpolitik und Raumentwicklung zuständig sind, nämlich das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung.

2.3.2 Rechtliche Grundlagen, Zweck und Ausgestaltung

Die Sachpläne sind in Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700,) sowie in den Artikeln 14 bis 23 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) verankert. Sie ermöglichen dem Bund, seiner Planungs- und Abstimmungspflicht im Bereich der raumwirksamen Tätigkeiten umfassend nachzukommen und helfen ihm, den immer komplexeren räumlichen Problemstellungen gerecht zu werden. Der Bund zeigt in den Sachplänen, wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt und unter Berücksichtigung welcher Anforderungen und Vorgaben er zu handeln gedenkt.

Es gibt keine direkten Vorgaben, in welchen Bereichen ein Sachplan erarbeitet werden muss. Sachpläne können jedoch nur in Bereichen erstellt werden, in denen der Bund umfassende Kompetenzen hat. Gemäss den rechtlichen Grundlagen sind jene Aufgaben des Bundes sachplanrelevant, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken⁸. Zudem präzisieren teilweise Spezialgesetze und Verordnungen der einzelnen Sachbereiche die Sachplanpflicht und die Verfahrensabläufe. Für den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt etwa betrifft dies das Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG; SR 748.0) sowie die Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL; SR 748.131.1).

Die Sachpläne sollen sektorielle Politiken und Ziele umsetzen und gleichzeitig die Koordination mit anderen raum- und umweltrelevanten Interessen und Planungen sicherstellen. Um diesen Zweck zu erfüllen, haben Sachpläne drei zentrale Funktionen: Die Planungs-, die Koordinations- und die Informationsfunktion.

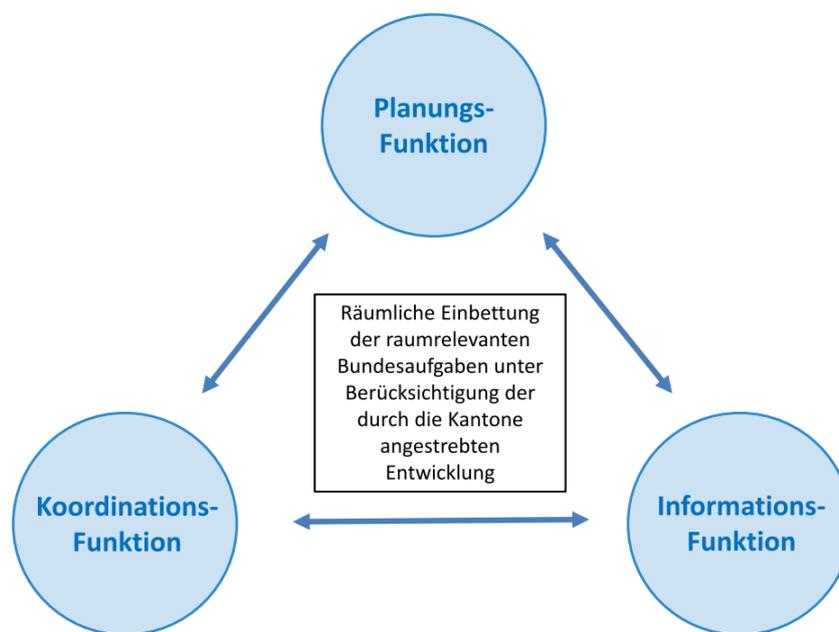


Abb. 1: Zweck der Sachplanung und Funktionen der Sachpläne

⁸ In den Bereichen, in denen der Bund keine umfassende Kompetenz hat, sich aber durch seine Aufgaben ein erhöhter raumplanerischer Koordinationsbedarf ergibt, kann er Konzepte nach RPG 13 erstellen (siehe auch Kapitel 2.3.1).

Evaluation der Sachplanung des Bundes

Planung ist eine vielschichtige Aufgabe

Ein Sachplan soll die für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendigen Infrastrukturen bezeichnen, priorisieren und den Ablauf der notwendigen Planungsschritte festlegen. Infrastrukturen wie Verkehrswege, Flughäfen oder Stromübertragungsleitungen haben einen sehr weiten Planungshorizont, deshalb ist die Planungsfunktion der Sachplanung sehr wichtig. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Entscheide zur Infrastrukturplanung auf unterschiedlichen Stufen getroffen werden. Dies kann, je nach Sachbereich, mehrheitlich innerhalb oder ausserhalb eines Sachplans geschehen. Falls die sektorielle Planung – beispielsweise die Planung der Nationalstrassen – vorgängig zur Erarbeitung eines Sachplans geschieht und damit diesen teilweise ersetzt, sind diese Entscheide bereits Rahmenbedingung für den weiteren Sachplanprozess. Der Sachplan wird damit zu einem umsetzungsorientierten Instrument. Solche, auf einen Infrastruktursektor bezogenen Strategien ausserhalb der Sachpläne sind beispielsweise die Infrastrukturstrategie des Bundes oder die Ausbauprogramme Strasse (Engpassbeseitigung) und Schiene (STEP).

Dank guter Koordination zu guten Plänen kommen

Ein Sachplan beschränkt sich im Normalfall auf einen Infrastruktortyp und ist deshalb kein Gesamtplan wie beispielsweise ein kantonaler Richtplan. Er muss ausgehend von einem Sachbereich die verschiedenen Ebenen koordinieren um auch dem Umfeld Rechnung zu tragen. Die sichtbarste Koordination findet bei der Erarbeitung eines ganzen Sachplans oder eines Objektblatts statt. Daneben muss ein Sachplan auch bestrebt sein, innerhalb des Sachthemas die bundesinterne Koordination zu leisten. Bei der Abstimmung der Planungen zwischen Bund und Kantonen spielen die Sachpläne zur transparenten Darlegung der Bundesinteressen vermehrt eine wichtige Rolle, wie dies am Beispiel der Erarbeitung des Sachplans Infrastruktur Luftfahrt (SIL) und dessen Bedeutung für den Flughafen Zürich oder des Sachplans geologische Tiefenlager und dessen Umsetzung ersichtlich wird. Zudem sollen in den verschiedenen Sachplänen Kriterien oder Prozesse für die Interessenabwägung und die Bestimmung der Sachplanrelevanz aufeinander abgestimmt sein, indem vergleichbare Ansätze und Methoden Anwendung finden. Besonders wichtig sind die folgenden Fragen: Welche Objekte werden in den Sachplan aufgenommen? Wie wird die raumplanerische Interessenabwägung methodisch durchgeführt? Gerade die raumplanerische Interessenabwägung ist ein zentrales Element der Sachplanung. Dank ihr können unter bestmöglicher Berücksichtigung sich konkurrierender Ziele, Grundsätze und anderweitiger Interessen möglichst gute, bunderechtskonforme Lösungen gefunden werden. Auch die erste Frage ist wichtig: Welche konkreten Vorhaben in ein Objektblatt und somit in einen Sachplan aufgenommen werden, wird für jeden Sachplan aufgrund der sogenannten Relevanzkriterien spezifisch festgelegt.

Information ist eine Daueraufgabe

Über Inhalt und Stand der Sachplanprozesse wird zum ersten Mal während der Zusammenarbeit mit den betroffenen Planungspartnern informiert, wenn ein sachplanrelevantes Vorhaben (zum Beispiel ein Bahndoppelspurausbau) in den Sachplan aufgenommen wird. Zudem wird bei der Anhörung und Mitwirkung informiert – die Sachplandokumente werden jeweils öffentlich aufgelegt – und schliesslich wird der Entscheid des Bundesrates über den Sachplan veröffentlicht. Zudem sind die gültigen Dokumente jederzeit auf dem Internet abrufbar. Die Informationsfunktion dient der Transparenz der Planungen auf Bundesebene. Aber sie führt auch zur besseren Planung und Koordination der Sachpläne untereinander sowie über die drei Staatsebenen hinweg, wenn es um Richtpläne und Nutzungspläne geht. Auch können so die Informationsbedürfnisse fachlicher Kreise sowie der Öffentlichkeit befriedigt werden. Im Hinblick auf die Berücksichtigung grenzüberschreitender Räume werden ebenfalls Behörden, Bevölkerung und Interessenorganisationen im angrenzenden Ausland an der Entscheidungsfindung im Rahmen eines Sachplanprozesses beteiligt.

2.3.3 Erarbeitung von Sachplänen

Die Erarbeitung eines Sachplans ist Sache der zuständigen Bundesstelle in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung sowie mit den anderen betroffenen Bundesämtern, den Kantonen, dem benachbarten Ausland, betroffenen Organisationen und öffentlich- und privatrechtlichen Personen, falls diese mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind.⁹

Kantonale Grundlagen wie die Richtplanung oder Anliegen an die regionale Infrastruktur werden besonders berücksichtigt. Schon der Entwurf eines Sachplans wird den betroffenen Kantonen zur Kenntnis gebracht. Die Kantone selber haben damit die Möglichkeit, ihre Bevölkerung zu informieren und zur Mitwirkung einzuladen. Wichtig ist hierbei, dass die Kantone ihre zentrale Funktion zwischen den Planungen des Bundes und denjenigen der Gemeinden einnehmen.

Der Sachplanentwurf wird daraufhin, falls nötig, überarbeitet. Anschliessend erhalten die Kantone Gelegenheit, allfällige Widersprüche zu den kantonalen Richtplänen festzustellen und vorzubringen. Können diese nicht ausgeräumt werden, wird ein Bereinigungsverfahren durchgeführt

Auf Bundesebene wird anschliessend überprüft, ob das Sachplanverfahren gemäss Raumplanungsverordnung abgelaufen ist, ob alle wichtigen Interessen einbezogen und untereinander abgewogen wurden und ob die Festlegungen mit den bestehenden Planungen vereinbar sind. Erst danach werden Sachpläne verabschiedet.

3 Vorgehen zur Überprüfung der Sachplanung

Die Ausgangslage der Evaluation gestaltet sich komplex, da die Sachpläne Vorhaben unterschiedlichen Typs behandeln, in den Fachämtern ausgehend von spezialgesetzlichen Rahmenbedingungen teilweise unterschiedliche Planungskulturen herrschen und das Verständnis der Sachpläne zwischen den betroffenen Akteuren divergiert. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde entschieden, dass die Evaluation durch das Bundesamt für Raumentwicklung durchgeführt wird. Um die im Postulat genannte Forderung nach Objektivität einzulösen, wurde der Prozess von externer Seite begleitet. Ausserdem nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone an einem Workshop teil. Das gewählte Vorgehen erlaubte es, vor allem bundesintern mehr Diskussionen zu führen, als dies mit einem externen Auftrag hätte erreicht werden können. Die Evaluation wurde 2016 durchgeführt.

Eine wichtige Grundlage der Arbeiten waren Berichte der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN).¹⁰ Das ARE traf sich mit der VLP-ASPAN zu einem Austausch über die Defizite in der Bundesplanung. Ausserdem wurde die 2015 abgeschlossene «Evaluation der Verordnung über die raumpolitische Koordination der Bundesaufgaben» berücksichtigt.¹¹

In der vorliegenden Evaluation werden alle bestehenden Sachpläne berücksichtigt. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen wird jedoch nur teilweise behandelt, da mit dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) vom 20. November 2015 «Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes»¹² zum Sachplan Fruchtfolgeflächen eine fundierte Analyse und Evaluation besteht. Auf dieser Grundlage wird der Sachplan derzeit überarbeitet.

⁹ Die rechtlichen Vorgaben sind in der Raumplanungsverordnung, vor allem in den Artikeln 14. bis 23, relativ detailliert festgehalten.

¹⁰ VLP-ASPAN 2011; VLP-ASPAN 2013; VLP-ASPAN 2014

¹¹ INFRAS 2015

¹² Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2015

4 Ergebnisse der Überprüfung

4.1 Verständnis und Begriffsverwendung

Der Evaluationsprozess hat aufgezeigt, dass die Begriffe in der Sachplanung nicht immer einheitlich verwendet werden und dass teilweise unterschiedliche Verständnisse von Prozessen vorhanden sind. Obschon alle Sachpläne auf den gleichen rechtlichen Grundlagen basieren, tragen folgende Faktoren zu dieser Verständnismultifaziet bei:

- Die Sachpläne behandeln unterschiedliche Inhalte, wie die planerische Sicherstellung von Räumen für lineare Infrastrukturen oder der Schutz von Fruchtfolgeflächen.
- Die Sachpläne werden auf Basis unterschiedlicher Ausgangslagen erarbeitet: Beispielsweise gibt es Nationalstrassen und Eisenbahnen schon seit langer Zeit, während dem geologische Tiefenlager an höchstens zwei Standorten und erst Mitte dieses Jahrhunderts erstellt werden sollen.
- Die Sachpläne werden in verschiedenen Fachämtern mit unterschiedlichen Planungskulturen erstellt.
- Die Sachpläne haben unterschiedliche Rahmenbedingungen zu beachten: So sind beispielsweise die Sachpläne für Nationalstrassen und Eisenbahnen mit vorangehenden Parlamentsentscheidungen zur Infrastrukturfinanzierung verknüpft, wohingegen der SÜL und der SIL – zumindest teilweise – durch Konsumabgaben finanzierte Infrastrukturen von privatrechtlichen Organisationen zum Gegenstand haben.

Zur unterschiedlichen Gesamtsituation der jeweiligen Sachpläne kommt erschwerend hinzu, dass die Auslegung des die Sachplanung betreffenden Raumplanungsgesetzes viel Spielraum offenlässt.

Bisher fand kein regelmässiger Austausch über nicht-inhaltliche, d.h. prozessuale, methodologische und terminologische Fragestellungen der Sachplanung statt. Entsprechend ist bei vielen Punkten kein einheitliches gemeinsames Grundverständnis vorhanden. So bestehen insbesondere auch unterschiedliche Ansichten darüber welche Vorhaben sachplanrelevant sind. Dies führt immer wieder zu Diskussionen zwischen Bund und Kantonen.

Hingegen besteht ein gemeinsames Verständnis zur Bedeutung der kartographischen Festlegungen, da eine gemeinsam entwickelte kartographische Web-GIS Plattform auf dem Internet zu den Sachplänen¹³ existiert.

Eine Schnittstelle zwischen den Sachplänen bildet die Sektion Bundesplanungen des ARE, welche die einzelnen Sachpläne methodologisch betreut und mit den Ansprüchen der Kantone und des Bundes an die Raumentwicklung koordiniert.

Mit der ROK besteht eine Austauschplattform zur raumordnungspolitischen Koordination der Bundesaufgaben, welche sich vierteljährlich trifft; es existiert jedoch kein eigenes verstetigtes Gefäss, das eine Verständigung über die grundlegenden Aufgaben und Prozesse der Sachplanung gewährleistet und den Auftrag hat, die Koordination sicherzustellen und die Sachpläne bzw. die Sachplanung weiterzuentwickeln.

Das für die Sachplanung grundlegende Dokument «Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG): Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung»¹⁴ wurde 1997 erstellt. Die Inhalte entsprechen jedoch teilweise nicht mehr der aktuellen Praxis.

¹³ <https://map.geo.admin.ch/?topic=sachplan&lang=de&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-grau&catalogNo-des=419,420,421,426,427,430,1245,1654,424>

¹⁴ Bundesamt für Raumplanung 1997

Handlungsbedarf:

Es braucht in Zukunft ein besseres gemeinsames Verständnis und einen regelmässigen Austausch über die Sachpläne – zwischen Bundesstellen, aber auch zwischen Bund und Kantonen – um sie weiterzuentwickeln und zielorientierter einzusetzen. Dazu müssen auch wichtige begriffliche und methodologische Fragen, wie die Sachplanrelevanz geklärt werden.

4.2 Zweckerfüllung der Sachpläne

4.2.1 Übersicht

Die Sachplanung bezweckt die räumliche Einbettung der raumrelevanten Bundesaufgaben unter Berücksichtigung der durch die Kantone angestrebten räumlichen Entwicklung. Welchen Zweck jeder einzelne Sachplan erfüllt, ist im Sachplan-Dokument selber dargestellt. Die Überprüfung hat gezeigt, dass in allen Sachplänen die Ziele und Zwecke ausführlich dargestellt sind und dem Instrument entsprechen.

4.2.2 Erfüllung der Planungsfunktion

Die Sachpläne können die Planungsfunktion grösstenteils erfüllen, auch wenn die Rahmenbedingungen der jeweiligen Sachpläne den Planungsprozess stark beeinflussen und sehr unterschiedliche Ausgangslagen existieren. Der Planungsprozess unterscheidet sich, je nachdem, ob bei einem Sachplan ein Dritter, z.B. eine Betreiber- oder eine Baugesellschaft für die Planung verantwortlich ist (wie beim Sachplan geologische Tiefenlager, beim Sachplan Übertragungsleitungen und beim Sachplan Verkehr, Infrastruktur Schiene), ob ein Bundesamt alleine verantwortlich ist (wie beim Sachplan Verkehr, Infrastruktur Strasse) oder ob die Kantone für den Vollzug sorgen (wie beim Sachplan Fruchtfolgeflächen).

Dass die Planungsfunktion nicht durchgängig erfüllt werden kann, hängt damit zusammen, dass die mit der Sachplanung betrauten Bundesstellen unterschiedliche Planungsprozesse innerhalb und ausserhalb des Sachplanprozesses berücksichtigen müssen. Die Beziehungen der verschiedenen Planungsprozesse zueinander sind jedoch nicht immer klar geregelt. Aktuell bestehen keine konsolidierten Vorstellungen dazu, wie eine gemeinsame Weiterentwicklung von Planungsprozessen innerhalb und ausserhalb eines Sachplanprozesses erfolgen kann. Ebenso bestehen teilweise unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie die Abstimmung mit der langfristigen, räumlichen Entwicklung frühzeitig thematisiert und der Umgang mit Zielkonflikten verbessert werden könnte. So bestehen zum Beispiel bei der Planung und Realisierung der Infrastrukturen der Nationalstrasse etablierte spezialgesetzliche Planungs- und Entscheidungsprozesse, die schon vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes Gültigkeit hatten. Die zunehmende Verlagerung dieser Planung in die Sachplanung wird nur bedingt als Mehrwert gesehen. Die Erstellung eines Sachplans fördert so zwar die Transparenz, aber der Mehraufwand ist beachtlich und es entstehen Parallelitäten.

Eine weitere Einschränkung der Planungsfunktion von Sachplänen ist dort festzuhalten, wo die Finanzierung von konkreten Vorhaben beschlossen wird, bevor eine räumliche Übersetzung stattgefunden hat – wie im Fall des Ausbauprogramms Strasse (Engpassbeseitigung) und Schiene (STEP). So kommt es anschliessend im Sachplanprozess zum reinen Nachvollzug. Dadurch erfolgt die Interessenabwägung nicht im Sachplan. Im Sinne einer kohärenten Raumplanung sollten jedoch zunächst die raum- und umweltrelevanten Auswirkungen eines Vorhabens abgewogen werden, bevor die Finanzierung beschlossen wird. Wenn nun diese Entscheidungsprozesse gänzlich ausserhalb des Sachplans stattfinden, dient der Sachplan primär der Information, aber nicht der Planung und nur bedingt der Koordination des Vorhabens. Dies ist insbesondere bei der Infrastrukturplanung des Landverkehrs der Fall.

Die Planungsfunktion der Sachpläne ist auch deshalb teilweise eingeschränkt, da übergeordnete spezialgesetzliche Sektoralplanungen nicht explizit auf übergeordneten Strategien aufbauen oder sich eine vorausschauende Planung noch nicht überall durchgesetzt hat. Anhand vorausschauender Planung könnten Potenziale in bestimmten Räumen erkannt und strategische Ziele besser erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Auch die Arbeiten

Evaluation der Sachplanung des Bundes

des ROR zu zukünftigen Entwicklungen und Megatrends müssen systematischer in die Planungsprozesse der Sachplanung einbezogen werden.

Handlungsbedarf:

Die Planungsprozesse innerhalb und ausserhalb der Sachplanung sollen aufgezeigt und auf Möglichkeiten zur besseren Abstimmung geprüft werden. Synergien und Konflikte mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten sollen frühzeitiger erkannt werden indem vorrauschauender geplant wird und vermehrt darauf geachtet wird, dass die Sachpläne regelmässig überprüft und nachgeführt werden.

| Sachplan | Erkenntnisse zur Planungsfunktion |
|--|---|
| Sachplan Verkehr Teil Programm (SPV, TP) | Der SPV, TP beinhaltet Grundsätze zur Abstimmung der Verkehrsinfrastrukturen untereinander und mit der gewünschten Raumentwicklung. Es werden sogenannte Teilräume definiert, für die in den weiteren Planungsschritten eine vertiefte Abstimmung notwendig ist. |
| SPV Teil Infrastruktur Schiene (SIS) | Der SIS übernimmt die Vorhaben aus anderen Planungsgefässen und stellt die Gesamtsicht sicher. Der Konzeptteil setzt Grundsätze fest. In den Objektblättern werden die sachplanrelevanten Vorhaben mit den entsprechenden Koordinationsständen aufgezeigt. |
| SPV Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF) | Der SIF macht keine Planung, sondern bezweckt die Freihaltung der schiffbaren Gewässer. |
| SPV Teil Infrastruktur Strasse (SIN) | <u>In Erarbeitung</u> Der SIN übernimmt, wie es im Entwurf der ersten Auflage ersichtlich wird, vorerst die Vorhaben aus anderen Planungsgefässen und stellt die Gesamtsicht sicher. Der Konzeptteil setzt Grundsätze fest. In den Objektblättern werden die sachplanrelevanten Vorhaben mit den entsprechenden Koordinationsständen aufgezeigt. |
| Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) | Der SIL ist ein zentrales Lenkungs- und Planungsinstrument für die räumliche Koordination. Er setzt die Luftfahrtpolitik um. Der Konzeptteil setzt Grundsätze fest und definiert die Infrastrukturnetze. Im Objektteil werden die spezifischen Rahmenbedingungen zur Nutzung der einzelnen Anlagen (Objektblätter) festgelegt. |
| Sachplan Übertragungs- leitungen (SÜL) | Der SÜL ist das zentrale Lenkungs- und Planungsinstrument für die räumliche Koordination der Leitungsbauvorhaben des schweizerischen Übertragungsnetzes (Hochspannungsleitungen mit einer Nennspannung von 220 kV und höher [50 Hz], Netzebene 1). Der Konzeptteil setzt Grundsätze fest und beschreibt die bestehende Netzinfrastruktur und die Ausbaubedürfnisse. |
| Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) | Der Konzeptteil des SGT strukturiert den ganzen Auswahlprozess für Standorte von geologischen Tiefenlagern, definiert Grundsätze, Bewertungskriterien, Zuständigkeiten und regelt den Einbezug der Betroffenen. Das Auswahlverfahren ist in drei Etappen gegliedert und nach jeder Etappe werden die Ergebnisse des Prozesses in einem sogenannten Ergebnisbericht festgesetzt (Festlegungen inkl. Objektblätter für die potenziellen Standortregionen) |

| Sachplan | Erkenntnisse zur Planungsfunktion |
|--------------------------------------|---|
| Sachplan Militär (SPM) | <p>Der SPM beruht auf dem Stationierungskonzept der Armee. Er setzt die sachplanrelevanten militärischen Standorte fest und enthält damit die Gesamtsicht der militärischen Anlagen mit raum- und umweltrelevanten Auswirkungen. Die im SPM festgesetzten Infrastrukturen sind in aller Regel bereits vorbestehend.</p> <p>Während der Programmteil für sämtliche militärischen Anlagen geltende Grundsätze festsetzt, enthält der Objektteil die spezifischen Rahmenbedingungen zur Nutzung der einzelnen, sachplanrelevanten Anlagen (Objektblätter).</p> |
| Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) | <p>Der SP FFF legt insbesondere den gesamtschweizerischen sowie pro Kanton den zu sichernden Mindestumfang an FFF fest. Die Kantone sind zuständig für die nötigen Massnahmen zur Sicherung der FFF.</p> |

Tabelle 2: Übersicht über die Planung der Sachpläne

4.2.3 Erfüllung der Koordinationsfunktion

Die unterschiedlichen Themen und Rahmenbedingungen der Sachpläne führen nicht nur zu unterschiedlichen Planungsprozessen, sondern auch zu unterschiedlicher Bedeutung und Durchführung der Koordinationsprozesse. Es kann aber grundsätzlich festgehalten werden, dass die Koordinationsfunktion der Sachpläne, das heisst die Abstimmung mit anderen Planungen und Interessen, grossmehrheitlich erfüllt wird. Jedoch zeigen sich massgebliche Unterschiede, je nachdem, ob bei einem Sachplan eine ganz neue Infrastruktur geplant wird oder ob es primär um Massnahmen zur Sicherung des Betriebs einer bestehenden Anlage geht.

Insbesondere hat auch die für die Raumplanung zentrale Interessenabwägung einen sehr unterschiedlichen Stellenwert in den Sachplänen. Es gibt zwar mehrere vorbildliche Vorgehen, doch wird sie in gewissen Fällen unvollständig durchgeführt, ungenügend dokumentiert oder findet gänzlich ausserhalb des Sachplans statt. Diese Heterogenität führt zu einer gewissen Intransparenz und mangelnder Nachvollziehbarkeit.

Die grossen Unterschiede bei den Sachplanprozessen führen dazu, dass regelmässig Schwierigkeiten entstehen und Fragen auftauchen, wenn es zum Beispiel darum geht, die Festlegungen in den Sachplänen mit den Richtplänen der Kantone abzustimmen. Dies könnte teilweise darauf zurückzuführen sein, dass in den 26 Kantonen und den betroffenen Bundesämtern divergierende Planungskulturen bestehen und somit das Verständnis darüber, was eine raumplanerische Abstimmung umfassen sollte, nicht deckend ist.

Die an einer Sachplanung beteiligten Akteure verfügen teilweise nicht über die gleichen Kenntnisse und Informationen über die Raumplanungsinstrumente und -prozesse auf den verschiedenen Ebenen. Um eine zielführende Sachplanung durchzuführen, ist aber gerade auch eine politische Verankerung wichtig. Das bedeutet, dass alle Bundes- und Kantonsbehörden ausreichend über Bearbeitungsstand, Breite und Relevanz der Sachpläne informiert sein sollten.

Die Koordinationsfunktion könnte noch besser erfüllt werden, wenn die Koordination innerhalb eines Themenbereichs intensiviert würde. Sie findet derzeit nur zum Thema Verkehr im Rahmen des Sachplans Verkehr statt. Eine Mehrheit der während der Evaluation befragten Akteure wünscht eine stärkere Koordination nach bestimmten Sachthemen. Dafür wurden folgende Themen identifiziert, bei denen zu prüfen wäre, ob und wie eine sachbezogene Koordination stattfinden sollte:

- Energie
- Bündelung/multifunktionale Nutzung (landschaftsverändernde Infrastrukturbauten – Verkehrsträger)
- Biodiversität

Evaluation der Sachplanung des Bundes

Handlungsbedarf:

Um die Koordination zwischen Sach- und Richtplanung zu verbessern, muss zwischen den Bundes- und Kantonsbehörden das Verständnis geklärt werden, was die raumplanerische Abstimmung umfasst. Die Ansichten sollen auch zwischen den Bundesstellen vereinheitlicht werden. Die Interessenabwägung soll in den verschiedenen Sachplänen transparent dargelegt und womöglich methodisch vereinheitlicht werden. Die Koordination zwischen Themenbereichen, wie z. B. die Bündelung und die multifunktionale Nutzung von Infrastrukturen soll womöglich – auch ausserhalb der Sachplanung – verstärkt werden.

| Sachplan | Erkenntnisse zur Koordinationsfunktion |
|--|---|
| Sachplan Verkehr Teil Programm (SPV, TP) | Der Erarbeitungsprozess wurde von allen betroffenen Bundesstellen mitgetragen, die Kantone waren involviert. Der Sachplan enthält keine Objektblätter jedoch Handlungsanweisungen zu den weiteren Planungen in Teilräumen. |
| SPV Teil Infrastruktur Schiene (SIS) | Im Rahmen des Sachplanprozesses findet eine reduzierte Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Kantonen statt, da die Vorhaben aus anderen Instrumenten übernommen werden. Der SIS dient der Abstimmung mit den kantonalen Richtplänen; er bezieht sich auf den Sachplan Verkehr, Teil Programm und auf übergeordnete Strategien wie das Raumkonzept. |
| SPV Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF) | Im Rahmen des Sachplanprozesses fand eine Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Kantonen statt. Der SIF dient der Abstimmung mit den kantonalen Richtplänen; er bezieht sich auf übergeordnete Strategien wie das Raumkonzept. |
| SPV Teil Infrastruktur Strasse (SIN) | <u>In Erarbeitung</u> Aus dem vorliegenden Entwurf geht hervor, dass im Rahmen des Sachplanprozesses eine reduzierte Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Kantonen stattfindet, da die Vorhaben aus anderen Instrumenten übernommen werden. Der SIN dient der Abstimmung mit den kantonalen Richtplänen; er bezieht sich auf den Sachplan Verkehr, Teil Programm und übergeordnete Strategien wie das Raumkonzept. |
| Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) | Die Koordination der Interessen der betroffenen Behörden ist zentral für das Verfahren. Als Grundlage für die Objektblätter für Flugplätze gibt es Koordinationsprotokolle, die das Ergebnis dieser Koordination festhalten. Eine Festlegung im SIL-Objektblatt ist Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebskonzession oder Betriebsbewilligung sowie für die Plangenehmigung für Bauten und die Genehmigung des Betriebsreglements. |
| Sachplan Übertragungs- leitungen (SÜL) | Die räumliche Koordination von konkreten Vorhaben wird weitgehend im Rahmen der SÜL-Verfahren gemacht. Insbesondere die betroffenen Kantone, die gesamtschweizerisch tätigen Umweltorganisationen, die Eidgenössische Elektrizitätskommission (EiCom) und die Gesuchstellerin (Swissgrid AG) sind aktive Partner in diesen Verfahren. Der Prozess zur Interessenauslegung und -abwägung ist mit dem Bewertungsschema für Übertragungsleitungen formalisiert. Im nachfolgenden Plangenehmigungsverfahren sind die Koordinationsergebnisse der Sachplanfestsetzungen betreffend den Planungskorridor und betreffend die Übertragungstechnologie (Freileitung oder Kabel) zu berücksichtigen. |

Evaluation der Sachplanung des Bundes

| Sachplan | Erkenntnisse zur Koordinationsfunktion |
|--|--|
| Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) | Die Koordination wird im Rahmen des SGT durch das Bundesamt für Energie sichergestellt, welches dazu unterschiedliche Gremien eingesetzt hat. Eine regionale Partizipation erlaubt einen frühzeitigen Einbezug der betroffenen Bevölkerung und die Möglichkeit ihre Interessen einzubringen. Die Kantone sind stark ins Verfahren eingebunden. |
| Sachplan Militär (SPM) | Der SPM dient insbesondere der Abstimmung mit zivilen Interessen und betrifft stark betriebliche Aspekte. Die Plangenehmigung sachplanrelevanter Bau-, Umnutzungs- oder Desinvestitionsvorhaben bedingt eine Festsetzung im SPM. |
| Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) | Die Abstimmung Bund-Kanton geschieht grundsätzlich im Rahmen der periodischen Berichterstattung der Kantone über ihr Inventar sowie der Prüfung der kantonalen Richtpläne durch den Bund. Der Bund selber legt keine FFF Flächen fest. |

Tabelle 3: Übersicht über die Koordinationsprozesse der Sachpläne

4.2.4 Erfüllung der Informationsfunktion

Die Sachplanung erfüllt die Informationsfunktion grundsätzlich ausreichend und zufriedenstellend. Sie verfügt über vielfältige und zweckdienliche Informationsmittel. Es gibt jedoch Verbesserungspotenzial bei der Nutzerfreundlichkeit, insbesondere bei der Vereinheitlichung der Veröffentlichung und Bereitstellung der Dokumente und bei den Internetauftritten der einzelnen Ämter. Diese Verbesserungen werden von den einzelnen Ämtern laufend vorangetrieben, sodass kein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht.

Die Transparenz der Verfahren ist durch die definierten Abläufe gewährleistet. Die Sachpläne sind publiziert und auf dem Internet zugänglich. Mit wenigen Ausnahmen – dies betrifft Sachpläne, die derzeit überarbeitet werden – gibt es eine Darstellung der Objekte im Sachplanportal auf www.map.geo.admin.ch (WEB-GIS). Im Rahmen verschiedener Sachplanprozesse – SGT, SÜL und SIL – werden auch öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt. Über den Sachplan geologische Tiefenlager wird zusätzlich zu den erwähnten Informationskanälen durch einen Newsletter und Broschüren informiert.

Zudem informiert der Bund über folgende Informationskanäle über seine raumwirksamen Tätigkeiten:

- Der Bundesrat informiert über Entscheide zu den Sachplänen durch eine Medienmitteilung.
- Das ARE unterhält eine eigene Internetseite für die Sachpläne des Bundes. Hier wird eine ständig aktualisierte Tabelle zum Stand der Sachpläne veröffentlicht. Ausserdem ist die Seite mit den Internetauftritten der federführenden Fachämter der jeweiligen Sachpläne verlinkt, die ergänzende Informationen aufgeschaltet haben.
- 2013 wurde das Web-GIS «Sachpläne des Bundes» lanciert, welches die Sachplaninhalte kartografisch verortet und die entsprechenden Objektblätter mit einem Klick bereitstellt. Zu Beginn waren die Sachpläne Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) und geologische Tiefenlager (SGT) aufgeschaltet, 2014 wurden die Sachpläne Infrastruktur Schiene (SIS) und Übertragungsleitungen (SÜL) ergänzt. Nach Bedarf sind die sachplanrelevanten Bundesinventare und weitere Nutz- und Schutzinteressen des Bundes zuschaltbar.
- Über aktuelle raumwirksame Tätigkeiten wird neben klassischen Medienmitteilungen auch in der Publikation *Intra→Info*¹⁵ vierteljährlich informiert. *Intra→Info* berichtet über Aktuelles zur Raumentwicklung aus den Bereichen Raumordnung, Raum- und Verkehrsplanung, Nachhaltige Entwicklung, Agglomerationspolitik und Ländliche Räume. Die Sachpläne verfügen über eine eigene Rubrik. Im Anhang befindet sich zudem jeweils die aktualisierte Tabelle zum Stand der Sachpläne. *Intra→Info*

¹⁵ <https://www.aren.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/intra-info.html>, abgerufen am 10.02.2017

Evaluation der Sachplanung des Bundes

kann kostenlos im Abonnement elektronisch bezogen oder auf der Internetseite des ARE heruntergeladen werden.

- Das Sekretariat der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) erstellt halbjährlich eine aktualisierte Tabelle über «Aktuelle raumrelevante Dossiers der Bundesverwaltung». Damit steht den Bundesstellen, welche sich mit raumplanungsrelevanten Fragen befassen, regelmässig eine aktuelle Übersicht zu Verfügung.
- In fachspezifischen Newslettern und auf WEB-Seiten, z.B. der Swissgrid AG (Übertragungsleitungen) und des BFE (Newsletter Tiefenlager, Focus Entsorgung) wird regelmässig über Sachpläne informiert. Das Bundesblatt informiert regelmässig über aktuelle Änderungen, Anhörungen, Information und Mitwirkung etc. der Sachpläne.

4.3 Berichterstattung

In den Jahren 2000 und 2004 erfolgte eine Berichterstattung der raumordnungspolitischen Massnahmen des Bundes und deren Koordinationsbestrebungen, welche jedoch in der Folge aus Ressourcen Gründen eingestellt wurde. Gegenwärtig wird kein Bericht erstellt. Im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (KoVo) hat der Bundesrat am 7. September 2016 entschieden, dass die Berichterstattung künftig zweckdienlicher erfolgen soll. Die Berichterstattung soll wieder aufgenommen werden und periodisch erfolgen. Art. 6 KoVo enthält daher weiterhin die Pflicht zur Berichterstattung:

Art. 6 Evaluation und Berichterstattung

¹ ARE und SECO überprüfen in Zusammenarbeit mit der ROK die Massnahmen und Bestrebungen im Bereich der Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben.

² Sie erstatten in Zusammenarbeit mit der ROK dem Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte periodisch Bericht über die Ergebnisse dieser Überprüfung.

Laut Erläuterung wurde Art. 6 der KoVo angepasst, «damit die Evaluation und Berichterstattung wieder zweckmässig und mit angemessenem Aufwand durchgeführt werden können.»¹⁶ Gemeint sind die spezifischen Bemühungen, die unternommen wurden, um die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung zu verbessern, Zielkonflikte zu vermindern oder Synergien zu nutzen, über die mit einem für die Aufgabe angemessenen Intensität berichtet werden soll.

5 Beantwortung der Evaluationsfragen

1. Ist die Sachplanung des Bundes vollständig?

Sachpläne bestehen für diejenigen Sach- und Themenbereiche, die raumwirksam sind und in denen der Bund umfassende Kompetenzen hat. Noch sind jedoch nicht alle Sachpläne fertig erstellt und verabschiedet: Ausstehend sind der Sachplan Verkehr Teil Infrastruktur Strasse (SIN) sowie der Sachplan Asyl. Beide sollen 2017 durch den Bundesrat verabschiedet werden. Andere Sachpläne wiederum befinden sich in Überarbeitung. Dieser Prozess der laufenden Anpassung wird auch in Zukunft weitergeführt, um auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Deshalb wird es vermutlich keinen Zeitpunkt geben, zu dem die Sachplanung vollständig und abgeschlossen ist. Das würde auch dem Charakter des Instruments widersprechen. Aus heutiger Sicht ist der Stand der Sachplanung als «fast vollständig» zu qualifizieren.

¹⁶ Bundesamt für Raumentwicklung und Staatssekretariat für Wirtschaft 2016

Evaluation der Sachplanung des Bundes

2. Erfüllt die Sachplanung die ihr zugeordneten Funktionen?

Die Sachplanung erfüllt ihre Funktionen weitgehend.

Vor allem die Informationsfunktion wird ausreichend und gut erfüllt: Die Sachplanung verfügt über vielfältige und zweckdienliche Informationsmittel, schafft Transparenz und verhilft allen Beteiligten dazu, dass sie ihre Anliegen äussern und einbringen können. Es gibt jedoch Verbesserungspotenzial bei der Nutzerfreundlichkeit, insbesondere bei der Vereinheitlichung der Veröffentlichung und Bereitstellung der Dokumente.

Es kann festgehalten werden, dass die Koordinationsfunktion der Sachpläne grossmehrheitlich erfüllt wird. Die Koordination wird teilweise durch divergierende Planungskulturen verkompliziert oder lässt Fragen auftauchen, welche dank einem stabilen und gemeinsamen Verständnis über die wichtigsten Planungsprozesse und -instrumente vermieden werden könnten. Die Koordinationsfunktion könnte noch besser erfüllt werden, wenn die sachbezogene Koordination intensiviert würde.

Die Sachpläne können die Planungsfunktion grösstenteils erfüllen, auch wenn die Rahmenbedingungen der jeweiligen Sachpläne den Planungsprozess stark beeinflussen und sehr unterschiedliche Ausgangslagen existieren. Dass die Planungsfunktion nicht durchgängig erfüllt werden kann, hängt damit zusammen, dass die mit der Sachplanung betrauten Bundesstellen unterschiedliche Planungsprozesse innerhalb und ausserhalb des Sachplanprozesses berücksichtigen müssen. Die Beziehungen der verschiedenen Planungsprozesse zueinander sind jedoch nicht immer klar geregelt. Eine weitere Einschränkung der Planungsfunktion von Sachplänen ist dort festzuhalten, wo die Finanzierung von konkreten Vorhaben beschlossen wird, bevor eine räumliche Abstimmung stattgefunden hat. Die Planungsfunktion der Sachpläne ist auch deshalb eingeschränkt, da sich eine vorausschauende Planung noch nicht überall durchgesetzt hat.

3. Verfügt die Bundesverwaltung über Grundlagen und Strukturen für die Koordination zwischen den Sachbereichen sowie mit weiteren Interessen?

Grundsätzlich sind die für die Koordination notwendigen Grundlagen und Strukturen vorhanden; sie sind jedoch teilweise erweiterungsbedürftig und müssen noch besser auf eine harmonisierte Nutzung abgestimmt werden. Bei den Grundlagen fehlen das übergreifende Begriffsverständnis sowie ein gemeinsames Planungsverständnis bei den Bundesstellen. Bei den Kooperationsstrukturen fehlt ein Gefäss, das eine Verständigung über die grundlegenden Aufgaben und Prozesse der Sachplanung gewährleistet und den Auftrag hat, die Koordination sicherzustellen und die Sachpläne bzw. die Sachplanung weiterzuentwickeln. Gewisse dieser Aufgaben übernimmt das Bundesamt für Raumentwicklung, das die einzelnen Sachpläne methodologisch betreut und mit der Raumentwicklung koordiniert. Grosser Verbesserungsbedarf besteht insbesondere bei der Koordination zwischen den Sachplänen selber – wenn sie beispielsweise unterschiedliche Verkehrsträger betreffen. Auch finden Absprache und Austausch mit den Kantonen zu wenig regelmässig statt, insbesondere wenn es sich um generelle Fragen der Koordination in der Raumplanung handelt. Generell fehlt es an effizienten und einfachen Möglichkeiten für den Austausch zu Erfahrungen und Anwendungen der Raumplanungsinstrumente. So können offene Fragen oder Unsicherheiten nicht immer rasch und unkompliziert beantwortet oder behoben werden, was wiederum zu uneinheitlicher Durchführung von Sachplanprozessen führt. Dies betrifft insbesondere die Abwägung von Interessen sowie die Kriterien für die Aufnahme von Vorhaben in den Objektteil eines Sachplans. Es hat sich gezeigt, dass diese Kriterien uneinheitlich angewendet werden und nicht immer zweckmässig erscheinen.

4. Wie fand bisher die Berichterstattung gemäss der KoVo statt?

Die Berichterstattung gemäss KoVo fand seit 2004 nicht mehr statt. Die Berichterstattung nach Art. 6 KoVo soll nun wieder aufgenommen werden und wird die Koordinations- und Kooperationsaktivitäten im Bereich Sachplanung abdecken. Im Vordergrund der Berichterstattung stehen künftig die Verbesserung

Evaluation der Sachplanung des Bundes

der Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben im Hinblick auf eine kohärente Raumentwicklung, auf die Vermeidung von Zielkonflikten sowie die Nutzung von Synergien. Vor diesem Hintergrund werden Informationen zur Sachplanung bedeutende Beiträge zu einer aussagekräftigen Berichterstattung leisten können.

6 Ausblick

6.1 Künftiger Stellenwert der Sachpläne

Die Sachpläne haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sind aus den folgenden Gründen auch künftig unverzichtbare Instrumente:

- Die Sachpläne können dank besserer Information, Koordination und Planung zu einer höheren Qualität in der Raumplanung beitragen. Somit sind die Sachpläne unverzichtbare Elemente auf dem Weg zu einer kohärenten Raumentwicklung. Diese wird dadurch angestrebt, dass der Bund eine ganzheitliche, inhaltlich abgestimmte und räumlich koordinierte Raumentwicklung, die sich am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung orientiert, unterstützt.
- Die Sachpläne sind wichtige Mittel der Politik des Bundes, um strategisch-langfristige Weichenstellungen vorzunehmen, die er für die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben benötigt. Der Bund legt in den Sachplänen dar, welche Ziele er verfolgt und unter Berücksichtigung welcher Anforderungen und Vorgaben er zu handeln gedenkt. Dies macht die Politik des Bundes nachvollziehbar.
- Die Sachpläne geben der raumwirksamen Politik des Bundes Profil und legen Punkte offen, bei denen Dissens herrscht. Sie tragen somit zu einer transparenten Darlegung der Interessenlage bei.
- Der Bedarf zur Abstimmung und Koordination mit den Kantonen nimmt zu, da die räumlichen Problemstellungen zunehmend komplexer werden. Dank ihrer Informations- und Koordinationsfunktion sind die Sachpläne hierbei wichtige Instrumente.
- Dank den Sachplänen wird die Abwägung von Interessen, die bei der Abstimmung und Planung von raumwirksamer Tätigkeit immer wieder benötigt wird, im Rahmen eines klar definierten Prozesses vorgenommen. Damit verhelfen sie immer wieder zu ausgewogenen Lösungen.
- Die Erarbeitung der Sachpläne umfasst ein klares Verfahren, in dem alle Betroffenen zu Wort kommen können. Diese Mitwirkungsmöglichkeit verhilft den für die Sachplanung Verantwortlichen in der Regel frühzeitig zur Übersicht, wo welche Interessen tangiert sind, und wie der Planungsprozess verbessert werden kann. Dadurch lassen sich Konflikte rechtzeitig erkennen und breit abgestützte Lösungen erarbeiten.

6.2 Wege zur besseren Umsetzung und Nutzung der Sachplanung

Der Bundesrat will weiterhin Sachplanung betreiben und den hohen Erwartungen gerecht werden. Dafür braucht es grundsätzlich:

- Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit mit den Kantonen.
- Stärkung der bundesinternen Koordination zwischen den Sachbereichen im Hinblick auf eine praxisorientierte Weiterentwicklung und Nutzung des Instruments des Sachplans und einer verstärkt vorausschauenden Planung.
- Genügend Zeit um eine tatsächliche Mitwirkung der Behörden zu erreichen, sowie ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen bei den federführenden Bundesämtern.

Konkret will der Bundesrat dazu die folgenden Massnahmen umsetzen:

Evaluation der Sachplanung des Bundes

- Konsequente Nachführung und Überarbeitung der bestehenden Sachpläne, sowie kritische Überprüfung, ob zusätzliche Sachpläne benötigt werden.
- Frühzeitige und systematische Information und Einbezug der Kantone bei der Zusammenarbeit durch den regelmässigen Austausch zwischen Bund und Kantonen zu den Zielen, Funktionen und der Umsetzung der Planungsinstrumente sowie über konkrete zukünftige Projekte.
- Ergänzung der bundesinternen Organisation zur besseren Koordination zwischen den Sachbereichen und zur Weiterentwicklung der Sachpläne. Im Rahmen der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) wird unter Federführung des Kompetenzzentrums beim Bundesamt für Raumentwicklung ein ROK-Ausschuss im Sinne von Art. 4 Abs. 5 der KoVo eingesetzt, der die folgenden Aufgaben erfüllen soll:
 - o Einen bundesinternen Erfahrungsaustausch pflegen und diesen dokumentieren.
 - o Den aus der Evaluation hervorgegangenen Handlungsbedarf angehen. Darunter fallen insbesondere die Unklarheiten bei der Interessenabwägung, der Sachplanrelevanz und dem Zusammenspiel mit bestehenden und vorrausschauenden Planungen. Durch ein gemeinsames Planungs- und Begriffsverständnis soll die Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und mit den Kantonen verbessert werden können.
 - o Den Kontakt zu den Kantonen sicherstellen.
 - o In der Berichterstattung an den Bundesrat zur Kooperation bei raumrelevanten Aufgaben gemäss KoVo Art. 6 Abs. 2 in Zusammenarbeit mit dem SECO über die Koordination und Kooperationstätigkeiten im Bereich der Sachplanung informieren.

Mit einer verbesserten Sachplanung will der Bundesrat die folgenden Wirkungen erreichen:

- Mehr Transparenz und Klarheit für Kantone, Gemeinden und Dritte über jetzige und künftige raumwirksame Aufgaben und Tätigkeiten des Bundes
- Bessere Abstimmung zwischen den Sachbereichen
- Klarere Vorgaben für Bundesstellen, welche Sachpläne erarbeiten und überarbeiten und damit höhere Effizienz
- Schaffung von Chancen für verbesserten und frühzeitigen Dialog mit den Kantonen
- Informierte Debatten zu Zielen, Massnahmen, Interessen und Lösungen, die sich der Bund für die Erfüllung seiner raumwirksamen Tätigkeiten gibt.

Klar ist, dass eine verbesserte Sachplanung angemessener personeller Ressourcen bei den zuständigen Bundesstellen bedarf (insb. ARE, ASTRA, BAV, BFE, VBS). Ein erhöhter Aufwand lässt sich mit der verbesserten Zusammenarbeit auf allen Ebenen und der besseren räumlichen und inhaltlichen Abstimmung von Infrastrukturen rechtfertigen. Eine qualitativ hochstehende Sachplanung trägt dazu bei, dass einzelne Infrastrukturvorhaben in der Folge rascher und zielgerichteter realisiert werden können.

Verwendete Literatur

Bundesamt für Raumplanung 1997: Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG): Merkmale des Instrumentes und Grundsätze für die Erarbeitung, Verabschiedung und Anwendung.

Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit 1998: Erläuterungen zur Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben.

Bundesamt für Raumentwicklung 2004: Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes 2004.

Bundesamt für Raumentwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft 2016: Erläuterungen zur Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (Koordinationsverordnung, KoVo)

Ecoplan 2014: Kurzevaluation des Rats für Raumordnung (ROR): Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

INFRAS 2015: Evaluation der Verordnung über die raumpolitische Koordination der Bundesaufgaben: Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

metron 2014: Analyse der methodischen Ansätze im Bereich der Wirkungsbeurteilung für Sachpläne und Konzepte des Bundes: Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Umwelt BAFU und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

Parlamentarischen Verwaltungskontrolle 2015: Sicherung landwirtschaftlichen Kulturlandes; Bericht vom 11. Juni 2015 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.

Rat für Raumordnung 2015: Zielkonflikte und Interessenabwägung zwischen der Raumplanung und anderen Politikbereichen.

Schweizerischer Bundesrat 2000: Bericht über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000-2003. 2. Oktober 2000, Bern. BBI 2000 5292 (-5350).

Schweizerischer Bundesrat 2004: Realisierungsprogramm 2004-2007. Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik. Bericht des Bundesrates, Bern.

Schweizerischer Bundesrat 2010: Die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. 17. September 2010. BBI 2010 8665 (-8758).

Schweizerischer Bundesrat et al. 2012: Raumkonzept Schweiz, überarbeitete Fassung 2012, Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen KdK, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, Schweizerischer Städteverband SSV, Schweizerischer Gemeindeverband SGV, Bern.

Schweizerischer Bundesrat 2015a: Politik des Bundes für die ländlichen Räume und Berggebiete; Bericht in Erfüllung der Motion 11.3927 Maissen vom 29. September 2011. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern.

Schweizerischer Bundesrat 2015b: Agglomerationspolitik des Bundes 2016+. Für eine kohärente Raumentwicklung Schweiz. Bericht vom 18. Februar 2015. Bern.

Schweizerischer Bundesrat 2016: Bericht über die Luftfahrtspolitik der Schweiz (LUPO 2016). 24. Februar 2016. BBI 2016 1847 (-1936)

VLP-ASPAN 2011: Rechtsgutachten. Räumliche Sicherung von Bundesinfrastrukturen.

VLP-ASPAN 2013: Raum & Umwelt, Mai 3/2013: Defizite in der Bundesplanung

VLP-ASPAN 2014: Raum & Umwelt, März 2/2014: Der Sachplan des Bundes – ein unterschätztes Instrument

Evaluation der Sachplanung des Bundes

Gesetzliche Grundlagen

Verordnung über die Koordination und Kooperation bei raumrelevanten Bundesaufgaben (KoVo) vom 7. September 2016, SR 709.17

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (SR 700.1).

Anhang 1: Grenzen und Potenziale der bestehenden Sachpläne

Im Verlauf der Evaluation erarbeiteten die beteiligten Bundesstellen auf Fachebene diese Darstellung der Grenzen und Potenziale der Sachpläne. Diese Einschätzungen stehen in einem indirekten Zusammenhang mit den Evaluationsfragen und werden deshalb hier als Anhang präsentiert.

| Sachplan | Grenzen und Potenziale |
|--|---|
| Sachplan Verkehr Teil Programm (SPV, TP) | Die aktuell gültige Fassung ist veraltet. Die laufende Revision wird erlauben die Möglichkeiten des Instruments besser auszuschöpfen. Es besteht bei dieser Gesamtüberarbeitung die Gelegenheit den Akzent auf die Abstimmung der Verkehrsträger untereinander und mit der Raumentwicklung zu setzen und die Frage der Herausforderungen bei der Infrastrukturentwicklung vorausschauend anzugehen. Dies ist insbesondere auch möglich, da inzwischen alle Infrastrukturteile im Bereich Verkehr erarbeitet wurden oder in Erarbeitung sind. |
| SPV Teil Infrastruktur Schiene (SIS) | Der SIS ist nur beschränkt vorausschauend und leistete anfänglich nur eine Nachführung von beschlossenen politischen Beschlüssen. Die Abstimmung mit den vor- und nachgelagerten, sowie parallel zum Sachplan laufenden Verfahren ist nicht optimal und muss geklärt werden. Da es sich um lange Zeithorizonte handelt ist in diesem Zusammenhang die Koordination mit den Kantonen schwierig (z. B. bei der Sicherung der vom SIS benötigten Bahntrassen). Der SIS hat das Potential die räumliche Abstimmung auf Vorhabensstufe zu verbessern. |
| SPV Teil Infrastruktur Schifffahrt (SIF) | Der SIF bezweckt die Freihaltung der für die Grossschifffahrt nutzbaren Gewässer. Es handelt sich sehr wahrscheinlich um eine „einmalige Übung“ und der Sachplan hat zukünftig keine grossen Auswirkungen auf den Raum oder die Umwelt. Der Sachplan hat seine Potenziale ausgeschöpft und es gibt somit kein Interesse, diesen Sachplan demnächst anzupassen. |
| SPV Teil Infrastruktur Strasse (SIN) | Keine Aussage, da erst in Erarbeitung. |
| Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) | Der SIL erlaubt dem Bund seine Luftfahrtpolitik umzusetzen und ist somit ein zentrales Instrument für den Bund. Die SIL-Verfahren erlauben den umfassenden Einbezug der betroffenen Gebietskörperschaften. Der Bau und die Finanzierung der dazu notwendigen Infrastrukturen obliegen jedoch Dritten, der Bund ist nur Genehmigungsbehörde. Mit den Festlegungen im SIL werden die Gesuchsteller (Flugplatzhalter) nicht dazu verpflichtet, festgelegte Massnahmen innert einer bestimmen Frist zu ergreifen. (z. B. Pistenverlängerung in Zürich). |
| Sachplan Übertragungs- leitungen (SÜL) | In der Vergangenheit ist es vorgekommen, dass die Sachplanverfahren aufgrund der hohen Komplexität im Koordinationsprozess sehr lange gedauert haben oder bis zum Einreichen des Plangenehmigungsgesuches viel Zeit verstrichen ist. In solchen Fällen können neue gesetzliche oder technologische Rahmenbedingungen dazu führen, dass die Festsetzungen im Sachplan nicht umgesetzt werden können bzw. im Streitfall im Plangenehmigungsprozess von Gerichten in Frage gestellt werden ¹⁷ . |

¹⁷ Art. 17 Abs. 4 RPV „Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Konzepte und Sachpläne überprüft und nötigenfalls gesamthaft überarbeitet oder angepasst.“

| Sachplan | Grenzen und Potenziale |
|--|---|
| | <p>Zur Verstetigung der Sachplanverfahren wurden mit der Teilrevision der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA; SR 734.25) per Ende 2013 bereits viele Massnahmen zur Optimierung der Verfahren umgesetzt. Dazu gehört unter anderem die detaillierte Regelung des Ablaufs des Sachplanverfahrens. Es wurde insbesondere die Möglichkeit zur Festsetzung eines Planungsgebiets eingeführt. Damit soll sichergestellt werden, dass vor der Festsetzung des Planungskorridors zuerst darüber befunden wird in welchem Gebiet grossräumig betrachtet das Vorhaben geplant und ein Planungskorridor definiert werden soll (2-stufiges Festsetzungsverfahren).</p> <p>Unterstützt durch eine klare Prioritätensetzung der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid AG (im Rahmen ihrer Mehrjahresplanung), und mit einem stärkeren Einbezug der Kantone (z.B. Abschluss von Koordinationsvereinbarungen zwischen den Kantonen und der Gesuchstellerin) weist der SÜL das Potenzial auf, die Gesamtverfahrensdauer vom Beginn des Sachplanverfahrens bis zur rechtskräftigen Plangenehmigung gegenüber früher zu verkürzen¹⁸.</p> |
| Sachplan geologische Tiefenlager (SGT) | <p>Nach dem Scheitern von Projekten der Nagra¹⁹ am regionalen Widerstand hat der Bundesrat beschlossen, dass der Bund die Leitung und Koordination des Standortauswahlverfahrens übernimmt. Als Instrument bot sich ein Sachplan an. Die Erarbeitung des Konzeptteils bot sodann den Rahmen für die Erarbeitung eines «nationalen Konsenses» über den Prozess der Standortsuche. Es ist abzuwarten, inwieweit mit dem SGT auch das Ziel erreicht werden kann, eine regionale Akzeptanz für einen Tiefenlagerstandort herbeizuführen. In der Flexibilität und dem Einbezug verschiedener Stakeholder der Standortregionen im Rahmen der regionalen Partizipation sowie der Standortkantone liegt diesbezüglich ein grosses Potenzial. Das schrittweise Vorgehen mit einer Einengung von einer „weissen Karte Schweiz“ bis zur Auswahl von einzelnen Standorten und der Einbezug der Betroffenen (regionale Partizipation) führt zu einem langen Verfahren bzw. Planungsprozess. Dies ist jedoch kein Problem des Instruments Sachplan; es zeigt eher auf, wie gut sich dieses Instrument auf die jeweiligen Bedürfnisse der federführenden Bundesstelle adaptieren lässt.</p> <p>Es hat sich als Stärke des Konzeptteils erwiesen, dass neben der vorgängigen Festlegung von Kriterien und Prozessschritten auch die Rollen und Aufgaben der einzelnen Akteure in sogenannten Pflichtenheften definiert worden sind, bevor das Auswahlverfahren selber umgesetzt wurde. Dies trägt massgeblich zur Prozesssicherheit bei.</p> |
| Sachplan Militär (SPM) | <p>Die militärische Planung mit den Truppenstationierungen und deren Grobabstimmung mit Kantonen (und Gemeinden) erfolgt ausserhalb des Sachplans. Der Sachplan dient zur Information und Feinabstimmung mit der Richt- und Nutzungsplanung bzw. den lokalen zivilen Interessen. Der Sachplan hat das Potenzial bei Desinvestitionsvorhaben des Militärs die Nachnutzung der Standorte zu regeln.</p> |
| Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF) | <p>Der Sachplan von 1992 gilt unverändert. Die Kantone sichern ihren Mindestumfang und der Bund überwacht die Kantone und unterstützt sie bei</p> |

¹⁸ Aktuell besteht noch keine ausreichende Erfahrung damit, wie sich die neuen Verfahrensregeln auf die Gesamtverfahrensdauer der Vorhaben auswirken, doch zeigen die ersten Sachplanverfahren positive Ergebnisse betreffend der Zusammenarbeit mit den Kantonen.

¹⁹ Zuständig für die Planung, Realisierung und Finanzierung von Tiefenlagern sind die Entsorgungspflichtigen. Zu diesem Zweck haben diese die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) gegründet.

Evaluation der Sachplanung des Bundes

| Sachplan | Grenzen und Potenziale |
|----------|--|
| | <p>der Umsetzung des Sachplans. Der Sachplan legt keine Flächen fest, sondern fixiert Mindestumfänge. Dies setzt ein vollständiges und aktuelles Inventar bei den Kantonen voraus, was heute noch nicht überall der Fall ist. Offene Fragen wurden teilweise im Laufe der Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Kantonen behandelt (Entwicklung der Praxis), wobei die Fälle und Lösungen in der Regel sehr kantonsspezifisch waren und deshalb nicht auf alle Kantone angewendet werden konnten. Die unterschiedlichen Methoden der Bodenerhebung und -kartierung erschweren einen interkantonalen Vergleich, allerdings ist die Bodenqualität je nach geographischer Lage der Kantone sehr unterschiedlich, so dass sich ein entsprechender Vergleich nicht aufgedrängt hat. Die Fruchtfolgeflächen wurden lange Zeit in den anderen Sachplänen sowie zahlreichen Richtplänen nicht gebührend berücksichtigt. Erst seitdem in einzelnen Kantonen das Einhalten des Mindestumfangs schwierig geworden ist und Gerichtsentscheide auf eine ungenügende Interessenabwägung hingewiesen haben, wird vermehrt in den Planungen darauf geachtet. Es laufen zurzeit Arbeiten, die eine Stärkung des Sachplans zum Ziel haben.</p> |