

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für
Raumentwicklung ARE
3003 Bern

2. Juli 2019

Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV) bzw. Erlass der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)

Sehr geehrte Frau Dr. Lezzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 25. März 2019 hat uns das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK Gelegenheit gegeben, zu dem im Betreff erwähnten Erlass der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) Stellung zu nehmen.

Mit der Schaffung des unbefristeten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) wurde die Verordnung vom 20. Dezember 2017 (PAvV) erlassen und dabei wurde angekündigt, dass diese Verordnung zu einem späteren Zeitpunkt anzupassen sei. Mit der Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) wird nun die Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV) revidiert.

Die Agglomerationsprogramme haben im Kanton Solothurn wichtige Entwicklungen ausgelöst und sind ein bedeutendes Instrument für die regionale Zusammenarbeit und Abstimmung von Verkehr und Siedlung über die Gemeindegrenzen hinweg. Der Kanton Solothurn ist an der Erarbeitung von vier Agglomerationsprogrammen beteiligt (Agglomeration Basel, Solothurn, AareLand und Grenchen). Wir begrüssen es daher sehr, dass das UVEK das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) auf Verordnungsstufe regelt und damit die Verbindlichkeit und Beständigkeit sicherstellt.

Die Agglomeration Basel hat sich entschieden, eine eigene Stellungnahme zu formulieren. Diese ist abgestimmt auf die verschiedenen Interessen der beteiligten Partner der Trägerschaft Agglo Basel und berücksichtigt die Anliegen des Kantons Solothurn soweit wie möglich. Wir unterstützen die Stellungnahme der Agglomeration Basel ausdrücklich.

Aus kantonaler Sicht ergeben sich in Ergänzung dazu betreffend Umsetzungsbeurteilung des Bundes und der Abstimmung mit der kantonal erwünschten Raumentwicklung zusätzliche Schwerpunkte. Unsere Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf gliedern wir in zwei Abschnitte. Der erste Abschnitt enthält generelle Anmerkungen, während wir uns im zweiten Abschnitt zu den einzelnen Inhalten der Verordnung äussern.

A) Generelle Anmerkungen:

Verordnung (PAVV):

Wir begrüssen explizit, dass das UVEK das Programm Agglomerationsverkehr auf Verordnungsstufe regelt und damit die Verbindlichkeit und Beständigkeit sicherstellt. Es ist genau zu prüfen, welche Anforderungen auf Verordnungsstufe zu regeln und welche in den Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) zu präzisieren sind.

Umsetzungsbeurteilung:

Damit die Umsetzung der Massnahmen verbessert wird, ist gegenüber den Gemeinden und den Kantonen ein Anreiz zu schaffen. Mit einer Bonus-Regelung sollen die Agglomerationen zur fristgerechten Umsetzung der Massnahmen motiviert werden. So kann auch dem Kanton und den Gemeinden, welche an der Umsetzung interessiert sind, die entsprechende Wertschätzung entgegengebracht werden. Eine Malus-Regelung bei ungenügender Umsetzung bewerten wir kritisch. Die Anwendung der Umsetzungsbeurteilung bedingt eine transparente Methodik.

Abstimmung mit der kantonal erwünschten Raumentwicklung:

Die Kantone definieren ihre zukunftsorientierten Raumstrukturen in den kantonalen Richtplänen mit entsprechend abgestimmter Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Agglomerationsprogramme sollen auf diesen Festlegungen aufbauen können. In begründeten Fällen sollen die Agglomerationsräume bzw. die Abgrenzung der Perimeter auch aus einer kantonalen, zukunftsorientierten Perspektive definiert werden können. Denn die Agglomerationsprogramme sind unseres Erachtens eine ideale Grundlage für grenzüberschreitende Prozesse, insbesondere auch betreffend einer Umsetzung der anspruchsvollen Siedlungsentwicklung nach innen.

Prozess zur Lösungsfindung in den Vordergrund stellen:

Wir verstehen den Auftrag der Agglomerationsprogramme dahingehend, eine abgestimmte Lösung in einem Prozess zu entwickeln. Der Aufwand für die Erstellung eines eingabereifen Agglomerationsprogramms und dessen Controlling gemäss Anforderung des Bundes stellt insbesondere die kleinen und mittleren Agglomerationen vor grosse Herausforderungen. Der finanzielle, personelle und administrative Aufwand fällt teilweise sehr hoch aus. Die verfügbaren Ressourcen sollten aber in erster Linie für die Lösungsfindung und nicht für administrative Arbeiten Verwendung finden. Im Interesse aller Beteiligten sind deshalb die Vorgaben zur Erarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme mit Augenmass zu definieren und einzufordern. Nur so kann das Agglomerationsprogramm weiterhin ein wichtiger Pfeiler bei der Umsetzung der erwünschten Raumentwicklung in den Kantonen und Gemeinden sein.

B) Zu den einzelnen Inhalten der Verordnung äussern wir uns wie folgt:

1. Abschnitt: Anforderungen an Agglomerationsprogramme

Art. 1 Abs. 1: Landschaftsmassnahmen

In Absatz 1 werden die Massnahmen definiert, die ein Agglomerationsprogramm mindestens enthalten muss. Nicht erwähnt werden an dieser Stelle Landschaftsmassnahmen, die nicht zwingend erforderlich, aber gemäss erläuterndem Bericht sehr erwünscht sind. In Art. 4 lit. b und in Art. 7 Abs. 1 lit. a bis d wird hingegen in Übereinstimmung mit den RPAV festgelegt, dass das Thema Landschaft in allen Teilen des Hauptteils enthalten sein muss. In Art. 14 Abs. 2 wird

ausserdem beschrieben, dass bei der Gesamtbeurteilung eines Agglomerationsprogrammes die Wirkung auf Landschaft und Umwelt als Indikator herangezogen wird. In den RPAV wird zudem das Thema Landschaft in unterschiedlichen Zusammenhängen sehr ausführlich behandelt (Zukunftsbild, IST-Analyse, Handlungsbedarf und Teilstrategien).

Aus unserer Sicht ist der Begriff «Landschaft» im Zusammenhang mit der Verwendung im Programm Agglomerationsverkehr zu schärfen und einheitlich in PAVV und RPAV zu verwenden. Grundsätzlich ist «Landschaft» ein sehr weitreichender Begriff und kann Naherholungs- bis hin zu Schutzfunktionen umfassen. Im Zusammenhang mit dem Programm Agglomerationsverkehr interpretieren wir das Thema Landschaft wie folgt: In den Agglomerationsprogrammen sollen nur die relevanten Zusammenhänge zwischen Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung betrachtet werden. Das Thema Landschaft muss nicht - ausser eine Agglomeration entscheidet sich bewusst dafür - als eigenständiges Thema behandelt werden, sondern nur bezogen auf die Wechselwirkungen mit den Themen Siedlung und Verkehr.

Antrag: Um in Bezug auf das Thema Landschaft Klarheit bezüglich der Lesart von PAVV und RPAV zu schaffen, erachten wir es als notwendig, dass in beiden Dokumenten textliche Anpassungen vorgenommen werden. Die integrale Betrachtung von Siedlung, Verkehr und Landschaft ist dabei in den Vordergrund zu stellen.

Art. 1 Abs. 4: Kategorisierung der Massnahmen

Die Kategorisierung in die Zeithorizonte A und B ist aus unserer Sicht nur bei Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturmassnahmen notwendig. Oftmals sind Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen als Daueraufgaben zu verstehen. Bei expliziter Verknüpfung mit Infrastrukturmassnahmen können sich in Einzelfällen auch bei Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen A- oder B-Horizonte ergeben. Eine allgemeingültige Kategorisierung aller Massnahmen in die Zeithorizonte A und B ist aber nicht möglich bzw. nicht sinnvoll.

Antrag: Absatz 4 streichen. Angaben zu Zeithorizonten A und B in Art. 1 Abs. 1 a) und b) integrieren.

Art. 4 Grundanforderungen: Spezifische Anforderungen

Gemäss erläuterndem Bericht werden die Grundanforderungen an Agglomerationsprogramme in jeder Generation geprüft und sie können an die spezifischen Herausforderungen und die Grösse der jeweiligen Agglomeration angepasst sein. Diese Haltung begrüssen wir ausdrücklich.

Art. 5 Abs. 2 a): Vorprojekt; Schätzung der Investitionskosten

Eine Schätzung der Kosten mit einer Ungenauigkeit von höchstens 20 Prozent auf Vorprojektstufe ist bei grossen und komplexen Projekten schwierig zu realisieren. Insbesondere bei kostenintensiven (über 40 Mio. Franken) und komplexen Projekten sollte eine Ungenauigkeit von höchstens 30 Prozent akzeptiert werden.

Antrag: Änderung wie folgt: «eine Schätzung der Investitionskosten mit einer Ungenauigkeit von höchstens 30 Prozent»

Art. 7 Abs. 1: Ausführungen zu Landschaft im Analyseteil

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Art. 1 Abs. 1.

Art. 7 Abs. 3: Kartographische Darstellungen

Die Anforderung, dass für die Bausteine der Agglomerationsprogramme kartographische Darstellungen erforderlich sind, ist selbstverständlich und richtig. Eine räumliche Koordination muss in einem Plan dargestellt werden. Diese Anforderung in der Verordnung festzuhalten, ist jedoch nicht stufengerecht. Falls eine Klärung notwendig ist, ist dieser Aspekt in den Richtlinien auszuführen.

Antrag: Absatz 3 ist ersatzlos zu streichen.

Art. 8 Abs. 2: Monitoring- und Controllingindikatoren

Für den Indikator «Anteil des motorisierten Individualverkehrs gemessen an der Tagesdistanz» wird in der RPAV und im erläuternden Bericht der Begriff «Modal Split» verwendet. Aus unserer Sicht sollte dieser Begriff hier auch eingeführt werden.

In der PAVV wird von der *Anzahl* Einwohnerinnen und der *Anzahl* Beschäftigter gesprochen. In der RPAV (Kapitel 1.6) hingegen vom *Anteil* der Einwohnerinnen und dem *Anteil* Beschäftigter. Aus unserer Sicht ist die Formulierung aus der RPAV zu übernehmen.

2. Abschnitt: Prüfverfahren

Art. 10: Beteiligte Bundesämter

Die PAVV bestimmt nicht explizit, dass das ARE für die Prüfung der Agglomerationsprogramme zuständig ist. Indirekt geht diese Zuständigkeit jedoch aus den Art. 9, 10 und 15 hervor. Zur Klärung der Kompetenzen schlagen wir eine Ergänzung von Art. 10 vor.

Darüber hinaus sind die Rollen der beizuziehenden Bundesämter in der RPAV zu erläutern. In diesem Zusammenhang erscheint es uns wichtig, dass die beteiligten Bundesämter am gesamten Prüfprozess (z.B. Prüfungsgespräch) aktiv teilnehmen und somit ein direkter Austausch mit den Trägerschaften ermöglicht wird. Dies garantiert, dass allfällige Fragen und Vorbehalte zu Massnahmen frühzeitig diskutiert bzw. angepasst werden können.

Antrag: Änderung wie folgt: «*Das ARE ist im Verfahren federführend und zieht [...] das Bundesamt für Strassen, das Bundesamt für Verkehr und das Bundesamt für Umwelt beratend bei.*»

Art. 14 Abs. 2: Programmbeurteilung

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Art. 1 Abs. 1.

Art. 14 Abs. 4: Beurteilung Stand der Umsetzung

Die quantitative Beurteilung von Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen erscheint uns nicht zweckmässig. Wann gilt eine Siedlungsmassnahme als umgesetzt? Gilt sie als umgesetzt, sobald ein Nutzungsplan vorliegt? Das könnte dazu führen, dass im Sinne einer schnellen und zeitgerechten Umsetzung auf die Durchführung von qualitätssichernden Verfahren verzichtet wird. Das kann aus unserer Sicht nicht das Ziel einer Siedlungsmassnahme sein. Wir verweisen daher auf unsere Ausführungen zu Art. 1 Abs. 4 und bekräftigen unseren Antrag, dass Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen grundsätzlich nicht als A- oder B-Massnahmen klassifiziert und somit auch nicht quantitativ beurteilt werden.

Wir sind der Auffassung, dass eine Malus-Regelung bei ungenügender Umsetzung der Massnahmen wenig zielführend ist. Vielmehr sollten mit einer Bonus-Regelung die Agglomerationen zur fristgerechten Umsetzung der Massnahmen motiviert werden und dem Kanton und den Gemeinden, welche an der Umsetzung interessiert sind, wird die entsprechende Wertschätzung entgegengebracht. Zudem müssen die Agglomerationen mit der Einführung der Fristen gemäss Art. 18 Abs. 1 stärker darauf achten, nur baureife Massnahmen in die Programme einzugeben. Werden unreife Projekte ins Programm eingegeben und kann der Baustart in der vorgesehenen Frist nicht vorgenommen werden, entfällt die Bundessubvention für die Massnahmen. Damit

werden die Agglomerationen bereits «genügend» bestraft, eine weitergehende Malusregelung erachten wir als unnötig.

Antrag: Einführung einer Bonus-Regelung bei guter Umsetzung.

3. Abschnitt: Pauschale Bundesbeiträge für Massnahmen nach Art. 21a MinVV

Art. 17 Abs. 1 und 2: Berechnung der pauschalen Bundesbeiträge

Aus unserer Sicht kann die Berechnung der pauschalen Bundesbeiträge aufgrund von standardisierten Kosten pro Leistungseinheit dazu führen, dass dem Nutzen einer Massnahme zu wenig Rechnung getragen wird. Ist die betroffene Fläche relativ gering, wird die resultierende Bewertung schlecht, obwohl die verkehrliche Wirkung der Massnahme gross ist.

Gewisse Unklarheiten bestehen auch bei der Handhabung von Pauschalpaketen. Es ist beispielsweise nicht klar, wie die Flexibilität bei Ersatzmassnahmen gewährleistet wird, wenn in einem Paket unterschiedliche Kosten pro Leistungseinheit zur Anwendung kommen. Aufgrund der Formulierung in Art. 17 Abs. 2 PAVV, dass gemittelte Kosten pro Leistungseinheit verwendet würden, stellt sich die Frage, ob solch unterschiedliche Kosten-Kategorien damit überhaupt kompatibel sind und auf welche inhaltlichen Ausbaustandards sie sich beziehen. In jedem Fall aber muss genau diese Flexibilität bei der definitiven Projektierung gegeben sein. Diese Fragen müssen geklärt werden.

Antrag: Die Vergabe der pauschalen Bundesbeiträge pro Leistungseinheit muss überprüft werden. Im Bedarfsfall müssen diese gesamtkostenneutral um- respektive austauschbar sein.

4. Abschnitt: Umsetzung der Agglomerationsprogramme

Art. 18 Abs. 1 b): Beginn der Ausführung von Bauvorhaben

Wir beurteilen die Frist von 4 Jahren und 3 Monaten bei der vierten Generation, insbesondere für die Ausführung von grossen Bauvorhaben, als zu kurz. Eine Verlängerung der Frist um mindestens ein Jahr erachten wir als erforderlich.

Antrag: Änderung wie folgt: «[...] ab der vierten Generation: *fünf* Jahre und drei Monate nach der Verabschiedung des entsprechenden Bundesbeschlusses.»

Art. 19: Anforderungen an richtplanrelevante Massnahmen

Im Grundsatz ist es richtig, dass neben richtplanrelevanten Verkehrsinfrastrukturmassnahmen auch die eng mit einer solchen Massnahme verknüpften Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen bis zum Abschluss der Leistungsvereinbarung mit dem Koordinationsstand «Festsetzung» im vom Bund genehmigten Richtplan verankert sein müssen. Wir weisen aber auf folgende Umsetzungsprobleme hin:

1. Zeitdauer der Genehmigung des Richtplans durch den Bund.
2. Vorbehalte von Bundesstellen oder bundesnahen Betrieben (SBB) gegen Festsetzungen von Siedlungsgebieten im Richtplan, teilweise aus untergeordneten Partikularinteressen.
3. In einem anderen (späteren) Verfahren zu klärende, räumliche Nutzungskonflikte, welche eine Festsetzung im Richtplan verunmöglichen (z. B. ISOS, Störfallvorsorge etc.).

Antrag: Siedlungsmassnahmen sollen bis spätestens vier Jahre nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung im kantonalen Richtplan festgesetzt sein.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland FÜRST
Landammann

sig.
Andreas ENG
Staatsschreiber