

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Bundeshaus Nord  
CH-3003 Bern

Liestal, 25. Juni 2019

**Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 (PAvV)  
Neu: Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Besten Dank für die Einladung zum oben genannten Vernehmlassungsverfahren. Der Kanton Basel-Landschaft ist festes Mitglied der trinationalen Trägerschaft des Agglomerationsprogramms Basel. Sie hat die Stellungnahme zur PAVV partnerschaftlich diskutiert, koordiniert und gemeinsam beschlossen (Beilage). Wir freuen uns, Ihnen deshalb mitteilen zu dürfen, dass die Regierung des Kantons Basel-Landschaft die Stellungnahme der Agglomeration Basel voll unterstützen kann.

Wir möchten darauf hinweisen, dass in der trinationalen, zweisprachigen und vier Kantone umfassenden Agglomeration Basel die Erarbeitung eines Agglomerationsprogramms auch administrativ und rechtlich äusserst komplex ist und für die beteiligten Körperschaften ein fruchtbarer, aber gewaltiger Willensakt darstellt.

Wir hoffen deshalb sehr, dass Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, unsere Anträge in Bezug auf die Vereinfachung der Anforderungen an ein Agglomerationsprogrammberücksichtigen können.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind  
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin

- Beilage: Stellungnahme Verein AggloBasel vom 12. Juni 2019 zur Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)



**Geschäftsstelle Agglo Basel**

Emma Herwegh-Platz 2a  
CH-4410 Liestal

+41 61 926 90 50  
info@agglobasel.org  
www.agglobasel.org

Geschäftsstelle Agglo Basel, Emma Herwegh-Platz 2a, CH-4410 Liestal

**Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
(UVEK)**

Bundeshaus Nord  
CH-3003 Bern

Liestal, 12.06.2019

Referenz: Patrick Leypoldt / Agglo Basel

**Betreff: Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechtigung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAVV); neu: Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 25. März 2019 die Vernehmlassung zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechtigung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAVV); neu: Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) gestartet. Die Agglomeration Basel bedankt sich für die Möglichkeit, zur Verordnung Stellung nehmen zu dürfen.

Die Agglomeration Basel begrüsst, dass das UVEK das Programm Agglomerationsverkehr auf Verordnungsstufe regelt und damit die Verbindlichkeit und Beständigkeit sicherstellt. Die Agglomeration ist auch damit einverstanden, dass sich die Verordnung auf die Bereiche Siedlung und Verkehr beschränkt. Damit ist ein erster Schritt zur Eindämmung des Verwaltungsaufwandes getan. Wir fordern die Bundesbehörden aber auf, weiterhin eine möglichst weitgehende Eindämmung des Verwaltungsaufwands sowohl bei der Erarbeitung als auch bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme im Auge zu behalten. Nur so kann das Agglomerationsprogramm weiterhin ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik des Bundes sein.

Das beiliegende Dokument beinhaltet die gemeinsame Stellungnahme der Agglomeration Basel, wie sie von der trinationalen Politischen Steuerung des Agglomerationsprogramms am 12. Juni 2019 beschlossen wurde. Die vorliegende Stellungnahme ist damit breit abgestützt und wird von allen sechs Partnern von Agglo Basel gleichermaßen getragen. Dementsprechend gross ist die Hoffnung, dass der Bund die Anliegen der trinationalen Agglomeration Basel berücksichtigt und auf die Forderungen eingeht.

**Dr. Hans-Peter Wessels**

Regierungsrat Kanton Basel-Stadt,  
Präsident Agglo Basel



**Kopie an:**

- Mitglieder der Politischen Steuerung des Agglomerationsprogramms Basel (PST AP)
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Landeskanzlei, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Marktplatz 9, Rathaus, 4001 Basel
- Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 5000 Aarau
- Regierungsrat des Kantons Solothurn, Rathaus, Barfüssergasse 24, 4509 Solothurn
- Landkreis Lörrach, Landratsamt Lörrach, Palmstraße 3, 79539 Lörrach
- Saint-Louis Agglomération, Place de l'Hôtel de Ville, CS 50199, 68305 SAINT-LOUIS Cedex
- Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3001 Bern
- Schweizer Städteverband, Monbijoustrasse 8, 3001 Bern

**Beilagen:**

- Stellungnahme der trinationalen Trägerschaft des Agglomerationsprogramms Basel zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechtigung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAVV); neu: Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)



## **Stellungnahme der trinationalen Trägerschaft des Agglomerationsprogramms Basel zur Totalrevision der Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechtigung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV); neu: Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV)**

### **Generelles**

**Verordnung (PAVV):** Wir begrüßen es explizit, dass das UVEK das Programm Agglomerationsverkehr auf Verordnungsstufe regelt und damit die Verbindlichkeit und Beständigkeit sicherstellt.

**Siedlung und Verkehr:** Wir begrüßen es zudem explizit, dass sich die Verordnung auf die Kernbereiche Verkehr und Siedlung beschränkt.

**Verwaltungsaufwand:** Wir fordern die Bundesbehörden auf, im Interesse aller Beteiligten eine möglichst weitgehende Eindämmung des Verwaltungsaufwands sowohl bei der Erarbeitung als auch bei der Umsetzung der Agglomerationsprogramme stets im Auge zu behalten. Nur so kann das Agglomerationsprogramm weiterhin ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik des Bundes sein.

**Systematik der aktuellen PAVV:** Die Überarbeitung des Entwurfs PAVV vom 20.12.2018 werten wir in systematischer Hinsicht als Rückschritt. Der frühere Aufbau trennte die Anforderungen an das AP klar vom Prüfverfahren ab, inhaltliche Beurteilungskriterien waren dementsprechend im zweiten Teil enthalten und indizierten, welche inhaltliche Nachweise in den einzelnen Teilen des AP gemäss dem ersten Teil zu erbringen sind. Diese Systematik wurde aufgeweicht und zum Teil zugunsten von schwer lesbaren Verweisen aufgegeben (z.B.: Art. 5 Massnahmen und Art. 13 Massnahmenbeurteilung Entwurf 20.12.2018, neu Art. 1 und Art. 13).

Auch die zuvor klare und logische Systematik des vormaligen 2. Abschnitts «Anforderungen an APs» wurde aus u.E. nicht nachvollziehbaren Gründen tüchtig durcheinandergerüttelt und erscheint nun schwer zugänglich. Die RPAV folgen denn auch nicht der Systematik des neuen Entwurfs PAVV, sondern der Systematik des 1. Entwurfs, was das Auffinden der Ausführungen und Erläuterungen der RPAV zu einem bestimmten Artikel der PAVV einigermassen schwierig macht (z.B.: RPAV umschreiben unter dem Titel «Anforderungen an ein AP» die Bausteine des AP in Ziff. 2.2; erster beschriebener Baustein = Stand der Umsetzung. Im der PAVV findet sich dieser Aspekt des AP zwar auch im Abschnitt «Anforderungen an AP», allerdings erst im siebten Artikel und erst noch in Absatz 2). Insgesamt erscheint die Redaktion der RPAV wesentlich sorgfältiger als jene der PAVV.



## 1. Abschnitt: Anforderungen an Agglomerationsprogramme

### Art. 1: Massnahmen

#### Absatz 1:

##### Kohärenz zwischen PAVV und RAPV beim Thema Landschaft, u.a. Umgang mit Landschaftsmassnahmen

In den Richtlinien wird in unterschiedlichen Zusammenhängen mehr als vierzigmal das Wort «Landschaft» verwendet. Landschaft soll im Zukunftsbild, der Ist-Analyse (inkl. Trend), dem Handlungsbedarf sowie den Teilstrategien behandelt bzw. visualisiert werden. So sollen beispielsweise auch im Zukunftsbild Entwicklungsziele für den Bereich Landschaft definiert werden. Auf Strategieebene soll das Thema Landschaft jedoch als Bestandteil der Strategie Siedlung abgehandelt werden und wird damit begrenzt auf siedlungsorientierte Freiräume und weitere aus Siedlungssicht wichtige Entwicklungen im Bereich Landschaft (z.B. Naherholung, Zäsuren/Abgrenzungen). Ausserdem halten die RAPV (S.16) fest: *«Hinsichtlich Landschaft entscheidend ist die Integration und Abstimmung der siedlungsrelevanten Landschafts-, Natur- und Freiraumaspekte. Landschaftsaspekte können in die Teilstrategie Siedlung integriert werden; eine eigenständige Teilstrategie Landschaft ist nicht zwingend.»* Landschaftsmassnahmen werden in den RAPV als fakultativ bezeichnet, d.h. eine Agglomeration kann im Rahmen eines Agglomerationsprogrammes Landschaftsmassnahmen konzeptuell erarbeiten und umsetzen, muss aber nicht.

In der vorliegenden Fassung der PAVV sind Landschaftsmassnahmen überhaupt nicht erwähnt, jedoch wird in Art. 4 lit. b und in Art. 7 Abs. 1 lit. a bis d in Übereinstimmung mit den RAPV 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.

Wir interpretieren diesen Sachverhalt wie folgt: Es sollen nur die Schnittstellen zwischen Siedlungsentwicklung und Landschaft sowie zwischen Verkehrsentwicklung und Landschaft integral betrachtet werden. Hinsichtlich der Wirkung von Siedlung auf die Landschaft in diesem Sinn ist entscheidend, dass die Siedlungsfläche in Übereinstimmung mit der Zielsetzung von RPG1 nicht ausgedehnt wird respektive dass dort, wo Siedlungserweiterungen nötig werden, bei der Ausscheidung neuer Siedlungsflächen landschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Dies sicherzustellen, ist allerdings eine Kernaufgabe der kantonalen Richtplanungen und kann deshalb nicht Bestandteil der Agglomerationsprogramme sein. Dies bedeutet, dass im Hauptteil der Agglomerationsprogramme auf diese Aspekte nicht eingegangen werden muss (administrativer Aufwand in zweckmässigen Grenzen halten).

Auf strategischer Ebene bedeutet die Schnittstelle Siedlung und Landschaft Folgendes: Für die Siedlungsentwicklung nach innen sind gut zugängliche Naherholungsräume und öffentliche Freiräume für die Erholung im Alltag von grosser Bedeutung – sie sind Teil einer hohen Siedlungsqualität. In den Zielen und Strategien im Bereich Siedlung oder im Rahmen einer auf diese Teilaspekte fokussierenden Strategie Landschaft wird diesbezüglich Rechnung zu tragen sein.

Im Bereich Verkehr ist die Schnittstelle auf Projektebene zu betrachten und zwar bei der Planung neuer Infrastrukturen. Hier muss darauf geachtet werden, dass die Landschaft nicht unnötig beeinträchtigt wird. Dies ist in der Regel Ziel der UVPs und wird damit sichergestellt. Indem das Agglomerationsprogramm die Bedeutung der Landschaft für eine nachhaltige Entwicklung in den Zielen (Zukunftsbild) und Strategien unterstreicht, unterstützt es den Schutz der Landschaft vor unnötigen Zäsuren.

Zusammenfassend halten wir fest:

- Das Thema Landschaft muss nicht als eigenständiges Thema behandelt werden.
- Es wird keine vollumfassende Teilstrategie Landschaft erwartet.



- Bei der Wirkungsbeurteilung können eingereichte Landschaftsmassnahmen allenfalls dann berücksichtigt werden, wenn sie die Ziele umsetzen, die sich aus der Schnittstelle mit einer qualitativ vollen Siedlungsentwicklung nach innen ergeben und damit die Umsetzung der Ziele im Bereich Siedlung gewährleisten.

**Antrag:** Um in Bezug auf das Thema Landschaft Klarheit bzgl. Lesart von PAVV und RAPV zu schaffen, erachten wir es als notwendig, dass in beiden Dokumenten textliche Anpassungen vorgenommen werden. Unsere Interpretation erachten wir dabei als wegleitend. Konkret muss mindestens im Art 7 lit. A der Begriff «Inklusive Landschaft und Umwelt» und in lit. C und d «inklusive Landschaft» gestrichen werden.

### **Absatz 3:**

Gegenüber der bisherigen Formulierung «hauptsächlicher Nutzen in der Schweiz» ist die vorgeschlagene Formulierung «massgeblicher Nutzen» eine Verbesserung. Die gewählte Formulierung gewährt etwas mehr Spielraum, allerdings nur in einem eingeschränkten Rahmen. «Massgeblich» wird im Allgemeinen als «von entscheidender Bedeutung; in bedeutender Masse» definiert. Es stellt sich die Frage, wie diese Definition in der Praxis angewendet werden soll. Aus unserer Sicht lässt diese Definition noch zu viel Interpretationsspielraum offen. Wir sehen für grenzüberschreitende Projekte eine zwingende gemeinsame strategische Befassung mit allen Partnern. Wir schlagen deshalb vor die Formulierung wie folgt anzupassen: «Massgeblicher Nutzen in der Schweiz im Rahmen der Gesamtwirkung für die Agglomeration.» Um nämlich die Gesamtwirkung in der Agglomeration feststellen zu können, bedarf es wohl der Beteiligung derjenigen ausländischer Behörden/Finanziers, die bei grenzüberschreitenden Projekten ebenso zuständig sind.

**Antrag:** Wir schlagen folgende Formulierung vor: «Handelt es sich um eine Verkehrsinfrastrukturmassnahme (Einzelmassnahme) im Ausland, so ist überdies anzugeben, ob ein massgeblicher Nutzen in der Schweiz im Rahmen der Gesamtwirkung für die Agglomeration zu erwarten ist.»

### **Absatz 4:**

Die Bedeutung von Absatz 4 ist unverständlich. Er enthält einerseits die Definition von A-Massnahmen und B-Massnahmen, die im ersten Entwurf der PAVV vom 20. Dezember 2018 in Art. 2 «Begriffe» enthalten war. Soweit es um A-Massnahmen geht, ist er insofern überflüssig und kann gestrichen werden, da bereits in Art. 18 Abs. 1 lit. b festgeschrieben ist, dass Massnahmen ab der 4. Generation innerhalb der vorgegebenen Frist ausführungsfähig sein müssen (vier Jahre und drei Monate nach der Verabschiedung des entsprechenden Bundesbeschlusses). Soweit Absatz 4 vorgeben soll, dass im AP zwischen A-Massnahmen und B-Massnahmen zu unterscheiden ist, könnte er alternativ auch in Art. 1 Abs. 1, der die verlangten Massnahmen auflistet, integriert werden. Wichtig erscheint uns, dass festgehalten wird, dass die Kategorisierung in A-Massnahmen und B-Massnahmen nur für Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturmassnahmen, jedoch nicht bei Siedlungs- und allfällige Landschaftsmassnahmen vorzunehmen ist. Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen sollen in Übereinstimmung mit der Regelung in der Leistungsvereinbarung AP3 als Daueraufgaben bezeichnet werden.

**Antrag:** Absatz 4 streichen. Angaben zu Zeithorizonten in Art 1 Abs. 1 integrieren.

## **Art. 3: Kohärenz**

### **Absatz 2:**

Es ist ein Absatz zu ergänzen, der besagt, dass die Agglomerationsprogramme, insbesondere das Zukunftsbild mit den angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen eine zentrale Grundlage der nationalen Planungen (u.a. STEP Schiene und Nationalstrasse) darstellen. Der Umstand, dass eine kohärente Abstimmung von Siedlung und Verkehr auf allen Verwaltungsebenen nur dann stattfinden kann, wenn ein Wechselspiel zwischen den Planungen stattfindet, gilt es in den Richtlinien und in der Verordnung gebührend zum Ausdruck zu bringen.



**Antrag:** Der Umstand, dass eine kohärente Abstimmung von Siedlung und Verkehr auf allen Verwaltungsstufen nur dann stattfinden kann, wenn ein Wechselspiel zwischen den Planungen stattfindet, gilt es in den Richtlinien und in der Verordnung gebührend zum Ausdruck zu bringen. Explizit soll darauf hingewiesen werden, dass die Agglomerationsprogramme, insbesondere das Zukunftsbild mit den angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen eine zwingende Ausgangslage für die Erarbeitung nationaler Planungen (u. a. STEP Schiene und Strasse) darstellen. Ausserdem gilt es genauer zu definieren, was unter «nationale» zu verstehen ist. Es ist ein Unterschied ob nur die Schweiz damit gemeint ist oder auch die Nachbarländer. In Agglomerationen wie Basel wird die die Planung beispielsweise nicht nur mit Kantonen und Gemeinden, sondern auch mit den benachbarten regionalen Partnern abgestimmt. Diesen Aspekt gilt es zu berücksichtigen.

## Art 4: Grundanforderung

Lit. a: Der Einbezug der betroffenen Bevölkerung wird im Agglomerationsprogramm Basel nicht direkt gemacht. Dies ist bei 169 Städten und Gemeinden, in vier Kantonen, drei Ländern mit zwei Sprachen schlicht nicht leistbar. Der Einbezug der Bevölkerung geschieht über die behördenverbindlichen Planungsinstrumente, Abstimmung oder Information auf der Webseite des Agglomerationsprogramms Basel oder durch Medienberichterstattung.

**Antrag:** Einbezug der Bevölkerung in dieser absoluten Form streichen.

## Art. 5: Vorprojekt

### Absatz 1:

Aufgrund typischer zeitlicher Abläufe solcher Projekte im Verhältnis zum jeweiligen Realisierungshorizont, sind Vorprojekte für A-Massnahmen zweckmässig, für B-Massnahmen jedoch nicht. Dementsprechend ist dies auch in den RPAV vorgesehen. Ausserdem ist hier oder in der nachgelagerten Richtlinie zu präzisieren, ob der Betrag von 40 Mio. Franken die MWSt. enthält oder nicht. Weiter sollte die Notwendigkeit eines abgeschlossenen Vorprojekts wie in früheren Generationen bei 100 Mio. Fr. Investitionskosten belassen werden. Dies deshalb, weil für mittelgrosse Investitionen (40 bis 100 Mio. Franken) eine tendenziell kürzere Projektierungszeit als bei Grossprojekten (über 100 Mio. Franken) besteht und eine sechsjähriges Zeitintervall zwischen Einreichung des Aggloprogramms und frühestmöglicher Baufreigabe eindeutig zu lange ist. Dies kann zu Planungsunterbrüchen und Mehrkosten führen. Sollte die Schwelle bei 40 Mio. Franken bestehen bleiben, so ist zumindest eine ca. 1-jährige Nachfrist ab Abgabe des Agglomerationsprogramms für die Einreichung des Vorprojekts einzuräumen. Diese Möglichkeit sieht die RPAV (Kap. 3.3.1, Abschnitt 3, Tabelle) im Grundsatz bereits vor: «Vorprojekt ist vorhanden, bzw. aus dessen Planung ist glaubhaft ersichtlich, dass es bis spätestens 8 Monate nach Einreichung des Agglomerationsprogramms nachgeliefert werden kann.» Die Möglichkeit dieser Nachfrist ist in der PAVV ebenfalls zu verankern.

**Antrag:** Es soll klargestellt werden, dass sich die Anforderung ausschliesslich auf A-Massnahmen bezieht. Ferner muss aus der Verordnung oder den Richtlinien eindeutig hervorgehen, ob die MWSt. im Betrag von 40 Mio. Franken enthalten ist oder nicht. Und schliesslich gilt es die Möglichkeit einer Nachfrist bereits in der PAVV zu verankern.

### Absatz 2; Buchstabe b:

Was wird unter «Angaben zur finanziellen Tragbarkeit» erwartet? Das ARE ist keine Bank .... Weglassen und «Angabe der wesentlichen Betriebs- und Unterhaltskosten» im Buchstaben a. integrieren.

### Absatz 2, Buchstabe d:

Der Begriff «Wirtschaftlichkeitsanalyse» ist hier falsch. Wie Art. 13 Abs. 2 statuiert, wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Verkehrsinfrastrukturmassnahme anhand der Wirkungsziele nach Art. 17d Abs. 2 MinVG und der mit der Massnahme verbundenen Kosten beurteilt. Dementsprechend hat ein Vorprojekt die für diese



Beurteilung nötigen Angaben gemäss den lit. a bis c zu enthalten. Demgegenüber ist der Begriff der Wirtschaftlichkeit unseres Erachtens ein rein betriebswirtschaftlicher und stellt den finanziellen Aufwand allein dem finanziellen Ertrag gegenüber.

**Antrag:** Die Vorprojekte sind gemäss Reglementen/Normen der SIA und der VSS auszuarbeiten (oder Äquivalent in DE/FR), müssen aber mindestens die Angaben der lit. a bis c enthalten.

## Art. 6: Aufbau eines Agglomerationsprogramms

### Lit. b Massnahmenteil, Ziffer 4:

Unter diesem Punkt wird aufgeführt, dass Massnahmen nationaler Planungen im Bereich Verkehr, die mit den Massnahmen nach Ziffer 2 zusammenhängen und deren Finanzierung feststeht, in einer Tabelle aufzuführen sind. Für Agglomerationsprogramme, die rein auf Schweizer Boden liegen, mag diese Formulierung zutreffend sein. Die Formulierung ist für ausländische Planungen suboptimal gewählt, da nicht direkt darauf hingewiesen wird und «nationale» Planungen mit «Schweizer» Planungen assoziiert wird.

**Antrag:** Änderung der Formulierung zu: « [...] Massnahmen nationaler Planungen der Schweiz bzw. dem grenznahen Ausland im Bereich Verkehr [...] »

## Art. 7: Hauptteil

### Absatz 1, lit. a bis e

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

In der RAPV wird Eine genügende Mitwirkung wird gefordert und beurteilt. Es ist aber nirgends explizit erwähnt, dass die Mitwirkung auch beschrieben sein muss.

**Antrag:** Ergänzung dieser Vorgaben unter Absatz 1.

## Art. 8: Monitoring- und Controlling Indikatoren

### Absatz 2, lit. e

Ziel der MOCA-Indikatoren ist es, die Wirkung der Agglomerationsprogramme zu messen. Mit RPG1 haben die Kantone den Auftrag erhalten, die Siedlungsentwicklung nach innen voranzutreiben, u.a. indem sie Dichtevorgaben in ihren Richtplänen definieren, zugeschnitten auf die räumlichen Gegebenheiten ihres Kantonsgebietes. Ausserdem sind sie aufgefordert, die Kapazität der Bauzonen gemäss den technischen Richtlinien des Bundes in regelmässigen Abständen zu erheben. Dies bedeutet, dass auf normativer (Ziele vorgeben) wie auch operativer (Daten erheben) Ebene die Kantone für das Thema Dichte und Dichtentwicklung zuständig sind. Wir befürchten Doppelspurigkeiten und unnötigen administrativen Aufwand, wenn die Beobachtung der Entwicklungen im Bereich der Siedlungsdichten und gestützt darauf das Vorgeben von Zielwerten sowohl Aufgabe der Richtpläne wie auch der Agglomerationsprogramme sein sollen.

**Antrag:** Wir beantragen dieses gegenüber AP3 neue MOCA-Kriterium zu streichen.

## 2. Abschnitt: Prüfverfahren

### Art. 9: Einreichung

Ist neu im 2. Abschnitt «Prüfverfahren» positioniert. Das ist u.E. falsch, da das Prüfverfahren erst nach der Einreichung beginnt.





**Antrag:** Wir beantragen, Art. 9 als letzten Artikel des 1. Abschnitts (Anforderungen an Agglomerationsprogramme) aufzuführen.

**Absatz 1: Antrag:** Das ARE gibt den Trägerschaften den Termin für die Einreichung der Agglomerationsprogramme unmittelbar nach der Einreichung der Vorgängergeneration bekannt.

### **Absatz 2/3:**

Müssen vom Bund die Fristen gemäss Art. 9 gesetzt werden, um sich auf die Prüfung der AP vorzubereiten, muss deren Versäumnis eindeutig geregelt werden. Die neu vorgeschlagene Kann-Vorschrift (wenn Frist verpasst, KANN das ARE von der Prüfung absehen) lässt gänzlich offen, nach welchen Kriterien das ARE im Einzelfall entscheidet, ob es nun prüft oder nicht. Dies ist einerseits aus Gleichbehandlungsüberlegungen nicht haltbar. Andererseits bewirkt die Nicht-Prüfung des AP die Nicht-Subvention der darin enthaltenen Massnahmen, so dass es nicht hingenommen werden kann, dass die Nicht-Prüfung von nicht näher definierten Voraussetzungen abhängig ist. Soweit ersichtlich, äussern sich die RPAV nicht zur fraglichen Kann-Formulierung (vgl. dort S. 6, Ziff. 1.4). Wir stellen uns grundsätzlich die Frage, ob der Absatz 2 überhaupt notwendig ist bzw. ob dies rechtlich geregelt werden muss.

**Antrag:** Wir beantragen die Rückkehr zur Fassung vom 20.12.2018 (siehe unten) oder die Streichung des Absatz 2 und 3.

### **Art. 9 Einreichung der Agglomerationsprogramme**

<sup>1</sup> Das ARE gibt den Trägerschaften den Termin für die Einreichung der Agglomerationsprogramme bekannt.

<sup>2</sup> Eine Trägerschaft teilt dem ARE spätestens ein Jahr vor Ablauf dieses Termins mit, ob sie ein Agglomerationsprogramm einreichen wird.

<sup>3</sup> Erfolgt diese Mitteilung zu einem späteren Zeitpunkt oder wird das Agglomerationsprogramm nach dem Termin von Absatz 1 eingereicht, so wird das ARE das entsprechende Agglomerationsprogramm in der betreffenden Generation nicht prüfen.

### **Art. 10: Beteiligte Bundesämter**

Die PAVV bestimmt nicht explizit, dass das ARE zur Prüfung der AP zuständig ist. Indirekt geht diese Zuständigkeit jedoch aus den Art. 9, 10 und 15 hervor. Zur Klärung der Kompetenzen der gemäss Art. 10 von den beizuziehenden Bundesämtern schlagen wir folgende Ergänzung von Art. 10 vor.

**Antrag:** Wir beantragen Art. 10 wie folgt zu ergänzen: «Die Prüfung erfolgt durch das ASTRA, BAFU und BAV unter der Federführung des ARE.»

### **Art. 11: Eingangsprüfung und Art. 12: Prüfung der Grundanforderungen**

Wir sind der Meinung, dass die Formulierungen in der Fassung der PAVV vom 20. Dezember 2018 zielführender waren. Wir schlagen daher vor, grundsätzlich zu dieser Fassung zurückzukehren. Hintergrund des Vorschlags sind vergleichbare Überlegungen wie jene oben zu Art. 9. Mit dem neuen Zusatz «und ist dadurch eine zweckmässige Beurteilung nicht möglich» (Art. 11 Abs. 3; Art. 12 Abs. 2) erhält die Frage, ob die formalen Anforderungen an ein AP innert Frist erfüllt wurden, eine materielle Komponente. Die Logik, wonach eine zweckmässige Beurteilung eines AP nur dann möglich ist, wenn die formalen Anforderungen nach den Art. 2, 4 und 6-8 – deswegen werden diese Anforderungen ja gestellt –, wird abgelöst durch eine vage Möglichkeit, dass eine zweckmässige Beurteilung doch möglich sein könnte, wenn die genannten Anforderungen nicht erfüllt sind. Das wirkt rechtsungleich und lässt die vom ARE vorzunehmenden Prüfungen gemäss Art. 11 und 12 ausufern. Anstatt nur das Vorhandensein gewisser Bestandteile und die Einhaltung einer Frist zu klären, muss herausgefunden werden, ob eine zweckmässige Prüfung des AP auch dann möglich ist, wenn ein einzelner Bestandteil fehlt. Das bedeutet eine inhaltliche Analyse. Das kann nicht gemeint sein, was auch aus den RPAV (vgl. dort Ziff. 2.3, S. 17; Ziff. 2.6, S. 21) hervorgeht, wenn ausgeführt wird: «Gegenstand der Eingangsprüfung ist



somit nicht die inhaltliche Qualität eines Agglomerationsprogramms.» Und «Können die fehlenden Anforderungen innert Frist nicht nachgereicht werden, wird das AP nicht weiter geprüft.» Es liegt eine wesentliche Diskrepanz zwischen PAVV und RPAV vor, die zu beseitigen ist.

Es stellt sich zudem die Frage, in welcher Form das ARE darüber entscheidet, dass ein AP nicht weiter geprüft wird. Unseres Erachtens kann es sich dabei nur um einen verfügungsweisen Entscheid handeln, mit dem die Unvollständigkeit des AP bzw. die Nichteinhaltung der fraglichen Frist festgestellt und als Folge davon die Nichtprüfung des AP – und damit letztlich auch die Nichtsubvention der betroffenen Massnahmen – statuiert wird. Der entsprechende Entscheid des ARE ist unseres Erachtens gemäss Art. 35 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1), das im Bereich der Abgeltungen und Finanzhilfen des Bundes subsidiär Geltung beansprucht, anfechtbar.

**Antrag:** Zur Fassung vom 20.12.2018 zurückzukehren und Art. 11 Abs. 3 sowie Art. 12 Abs. 2 sind mit folgendem Satz zu ergänzen: «Es erlässt eine entsprechende Verfügung.»

## **Art. 11** Eingangsprüfung

<sup>1</sup> Das ARE prüft zunächst, ob ein Agglomerationsprogramm die Anforderungen nach den Artikeln 3 und 4 erfüllt.

<sup>2</sup> Ist ein Agglomerationsprogramm unvollständig, so räumt das ARE der Trägerschaft eine einmalige Frist von 21 Tagen für die Nachreichung der fehlenden Angaben ein.

<sup>3</sup> Werden die fehlenden Angaben nicht innerhalb der Frist nach Absatz 2 nachgereicht, so prüft das ARE das Agglomerationsprogramm nicht weiter.

## **Art. 12** Prüfung der Grundanforderungen

<sup>1</sup> Erfüllt ein Agglomerationsprogramm die Anforderungen nach den Artikeln 3 und 4, so prüft das ARE, ob die Grundanforderungen erfüllt sind.

<sup>2</sup> Werden nicht sämtliche Grundanforderungen erfüllt, so prüft das ARE das Agglomerationsprogramm nicht weiter.

## **Art. 13: Massnahmenbeurteilung**

### **Absatz 2:**

Grossprojekte mit sehr hohen Investitionskosten werden nach der verwendeten Methode immer ein schlechtes Kostennutzenverhältnis aufweisen und daher möglicherweise (auch bei hoher Bau- und Finanzreife) zurückgestuft, was zur Folge haben kann, dass sie nicht mehr beitragsberechtigt sind. Dies widerspricht einer Kernidee der Agglomerationsprogramme, wonach insbesondere grosse, schwer zu finanzierende Massnahmen vom Bund mitfinanziert werden sollen.

**Antrag:** In Artikel 13 muss deshalb ergänzt werden, dass für Massnahmen mit hohen Kosten (Grossprojekte) ein angepasster oder individueller Bewertungsstab gilt.

## **Art. 14: Programmbeurteilung**

### **Absatz 1:**

Die unter Art. 13, Absatz 2 formulierte Kritik gilt auch für die Programmbeurteilung: Da die erreichbare maximale Nutzenpunktzahl (12 Punkte) begrenzt ist, könnte ein Grossprojekt den Beitragssatz des Gesamtprogramms ungerechtfertigterweise herabsetzen.

### **Absatz 2:**

**Antrag:** Wir möchten hier auf unsere Ausführungen unter Art. 1 Abs. 1 verweisen.



In der Leistungsvereinbarung werden Siedlungsmassnahmen in der Regel auch als A-Massnahmen bezeichnet. Die quantitative Beurteilung der Siedlungsmassnahmen ist nicht zweckmässig. Gilt die Siedlungsmassnahme als umgesetzt, sobald ein Nutzungsplan vorliegt, aber dafür beispielsweise auf qualitative Verfahren verzichtet wurde?

**Antrag:** Hier würden wir mehr Transparenz bezüglich der quantitativen Beurteilung von Siedlungsmassnahmen beantragen bzw. eine Differenzierung der Beurteilung gegenüber Verkehrsmassnahmen beantragen.

## Art. 15: Prüfbericht

### Absatz 1:

Wie schon im Zusammenhang mit Art. 11 und 12 dargelegt, sind wir der Ansicht, dass die Entscheide des ARE gemäss Art. 35 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1) anfechtbar sind. Auch wenn der Prüfbericht noch nicht über die genaue Höhe der finanziellen Bundeshilfe entscheidet, ist eine entsprechende Qualifikation als beitragsberechtigter Massnahme in Kombination mit der Festsetzung des Beitragssatzes ein zwingender Vorentscheid über die Höhe der späteren finanziellen Unterstützung durch den Bund.

**Antrag:** Art. 15 Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen: «(...) Prüfbericht fest und erlässt eine entsprechende Verfügung.»

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

### Art. 17: Berechnung

Weder der Entwurf der PAVV noch der RPAV bringt mehr Klarheit über die konkrete Handhabung von Pauschalbeiträgen durch die Agglomerationen. Die Einführung der Massnahmen mit pauschalen Bundesbeiträgen hatte unter anderem das Ziel, die Feinverteilung der Mittel für die betroffenen Massnahmen der Agglomeration zu überlassen. Gemäss dem Schreiben des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 21. März 2019 (Aktenzeichen: 223.1-03-30/3/2) an Agglo Basel ist eine «Ausnivellierung» der Mittel für die betroffenen Massnahmen bundesrechtskonform und kann den Agglomerationen überlassen werden. Wir begrüssen diese Haltung sehr, da die Agglomerationen nur auf diese Weise genügend Planungssicherheit erhalten.

**Antrag:** Die Haltung des Bundes zum Umgang der Agglomerationen mit Pauschalbeiträgen muss im Sinn der Formulierung im erwähnten Schreiben des ARE in der PAVV in einem Absatz 6 sowie in der RAPV klar festgehalten werden.

Weiterhin völlig unklar bleibt, wie die versprochene (und heute in der Praxis der 1. und 2. Generation gegebene!) Flexibilität bei Ersatzmassnahmen gewährleistet wird, wenn in einem Paket unterschiedliche Kosten pro Leistungseinheit zur Anwendung kommen, wie das z. B. bei dem Laufmeterkosten bei LV-Längsführungen der 3. Generation mit bis zu vier Kosten-Kategorien pro Laufmeter vorgesehen ist. Aufgrund der Formulierung in Art. 17 Abs. 2, wonach gemittelte Kosten pro Leistungseinheit verwendet würden, stellt sich gar 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.

**Antrag:** Unterschiedliche Kosten pro Leistungseinheiten müssen konvertibel sein, so dass sie im Bedarfsfall - gesamtkostenneutral - um- resp. austauschbar sind.



### Art. 18: Beginn / Ausführung Bauvorhaben

Absatz 1: Das alleinige Abstellen der Termine auf den Termin des Bundesbeschluss führt zu unübersichtlichen Terminen; Bundesbeschluss = z.B. 07. Okt. 2019 → 7. Jan. 2026 → Die Fristen sollen immer per Ende Jahr sein; das ist einfacher und übersichtlicher. Zudem sollen die Fristen überlappend sein.

#### Antrag:

A) für die 3. Generation: per Ende Jahr 6 Jahre nach dem Bundesbeschluss (z.B. 07. Okt. 2019 → 31.12.2025)

B) ab 4. Generation: per Ende Jahr 5 Jahre nach dem Bundesbeschluss

**Antrag:** Anstelle von «Mit der Ausführung der Bauvorhaben muss spätestens begonnen werden:» sehen wir folgende Formulierung vor: «Die Finanzierungsvereinbarung muss spätestens abgeschlossen werden:»

## 4. Abschnitt: Umsetzung der Agglomerationsprogramme

### Art. 19: Anforderungen an richtplanrelevante Massnahmen

Im Grundsatz ist es richtig, dass neben richtplanrelevanten Verkehrsinfrastrukturmassnahmen auch die eng mit einer solchen Massnahme verknüpften Siedlungsmassnahmen 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 Richtplan 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.

Des Weiteren kann sich auch bei Anpassungen der kantonalen Richtpläne die Frage der Verlängerung des Verfahrens durch ein Referendum stellen.

**Antrag:** Es soll eine Regelung in Analogie zu Art. 18 Abs. 3 entwickelt werden, welche es ermöglicht, einzelne Massnahmen (ggf. mit entsprechendem Vorbehalt) in der Leistungsvereinbarung aufzunehmen, auch wenn sich der Richtplaneintrag mit dem Koordinationsstand «Festsetzung» aufgrund eines Referendums verzögert hat.

### Art. 21: Vollzug

Die Kantone und Agglomerationen sind in die Erarbeitung der Richtlinien mit einzubeziehen. Mit der Ergänzung des Art. 21 wird de facto am Status quo festgehalten.

**Antrag:** Art. 21 soll wie folgt ergänzt werden: «Das ARE kann Richtlinien zur Präzisierung der Prüfung von Agglomerationsprogrammen erlassen. Die Kantone und Trägerschaften der Agglomerationen werden in die Erarbeitung mit einbezogen und können sich zum Entwurf der Richtlinien äussern.»