

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
ASTRA

rene.sutter@astra.admin.ch (als Word & PDF)

Bern, 16. Juni 2017

Stellungnahme der BPUK: Teilrevision der Schwerverkehrsabgabeverordnung, der Nationalstrassenverordnung, der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr und der Durchgangsstrassenverordnung

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 22. März 2017 ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der titelerwähnten Verordnungen lanciert. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK dankt für die Möglichkeit, Stellung nehmen zu können. Die vorliegende Stellungnahme hat der Vorstand der BPUK an seiner Sitzung vom 9. Juni 2017 verabschiedet.

Vorbemerkungen: Der NAF

Die BPUK begrüsst die Zustimmung von Volk und Ständen vom 12. Februar 2017 zur NAF-Vorlage ausdrücklich. Insbesondere aus den folgenden vier Gründen hatte sich die BPUK für die Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) ausgesprochen: **Erstens** sichert der NAF die Finanzierung der Nationalstrassen und Agglomerationsprogramme; er wird als unbefristeter Fonds auf Verfassungsebene verankert und stellt damit Schiene (Bahninfrastrukturfonds) und Strasse gleich. Dank dem NAF verkehren wir – **zweitens** – auch in Zukunft auf modernen Nationalstrassen, welche die ganze Schweiz noch besser erschliessen und an neuralgischen Stellen ausgebaut werden. Ein Teil der NAF-Ausgaben ist **drittens** für Städte und Agglomerationen reserviert, wo 70 Prozent des Verkehrs stattfindet. Im urbanen Raum braucht es massgeschneiderte Verkehrslösungen, fehlt doch oft der Platz für neue Strassen. Mithilfe der Agglomerationsprogramme werden jene Ausbauten realisiert, die die beste Wirkung zum besten Preis erzielen, sei es für den Strassenverkehr, den öV oder für Fuss- und Veloverkehr. **Viertens** wird mit dem NAF das Nationalstrassennetz erweitert: durch Ausbauten und durch die Überführung von knapp 400 Kilometern Kantonsstrasse ins Nationalstrassennetz. Sämtliche Kantone – und damit auch Berggebiete und Randregionen – werden so ans Nationalstrassennetz angeschlossen.

In diesem Sinne befürwortet die BPUK grundsätzlich auch die Anpassungen, die im Zuge des Ja zum NAF notwendig werden. Die BPUK dankt für die umsichtigen Vorarbeiten, die durch das ASTRA geleistet wurden.

Im Folgenden finden sich die konsolidierten Anliegen der BPUK an den vorgeschlagenen Änderungen an der Nationalstrassenverordnung und der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr.

Nationalstrassenverordnung

Rastplätze

Im angepassten Artikel 7, Absatz 1 der Nationalstrassenverordnung (NSV) steht: "Das ASTRA kann auf Rastplätzen Anlagen für die Abgabe von alternativen Antriebsmitteln wie Schnellladestationen (...) bewilligen." Die BPUK begrüsst es, dass auf Rastplätzen – für die, im Gegensatz zu den Raststätten, der Bund zuständig ist – neu auch Anlagen für die Abgabe von alternativen Treibstoffen beziehungsweise Antriebsmitteln vorgesehen werden. Die Mobilität ist im Umbruch; Schnellladestationen werden aller Voraussicht nach ein immenses Nachfragewachstum erleben. In diesem Sinne fordert die BPUK vom Bund, auf eine Kann-Formulierung zu verzichten und Rastplätze innerhalb einer sinnvollen, noch festzulegenden Frist mit Schnellladestationen auszustatten (sofern die entsprechenden Anschlüsse vorhanden sind).

ANTRAG I

Art. 7 Abs. 1 NSV:

Das ASTRA ~~kann~~ **bewilligt** auf Rastplätzen Anlagen für die Abgabe von alternativen Antriebsmitteln wie Schnellladestationen, **sofern diese den technischen Anforderungen des ASTRA entsprechen. Zudem können Bewilligungen für sowie** Versorgungs- und Verpflegungseinrichtungen wie Kioske, Verkaufswagen oder Verkaufsstände ~~bewilligen~~ **erteilt werden, sofern die Zustimmung der mitspracheberechtigten Kantone vorliegt. (...)**

Schnellladestationen

Die Schnellladestationen müssen aus Sicht der BPUK überdies auf einem technisch offenen, das heisst nicht proprietären System basieren.

ANTRAG II

Art. 7 Abs. 7 NSV:

Das ASTRA erlässt Vorgaben zur technischen Ausgestaltung von Anlagen zur Abgabe von alternativen Antriebsmitteln. Es orientiert sich dabei an den gängigen Anlagen **und fördert und bevorzugt nicht-proprietäre Systeme.**

Mitspracherecht der Standortkantone benachbarter Raststätten

Mit der Anpassung der NSV können auf Rastplätzen "in begründeten Fällen" neu auch nicht-mobile Versorgungs- und Verpflegungsanlagen betrieben werden. Damit dürften Rastplätze eine Annäherung an Raststätten erfahren, für welche die Kantone verantwortlich zeichnen. Diese Anpassung ist grundsätzlich

zu befürworten, darf aber nicht zu einer unzweckmässigen Konkurrenzierung der benachbarten Raststätten führen, haben doch Kantone und private Betreiber bereits viel in diese investiert. Aus diesem Grund fordert die BPUK, dass Standortkantone benachbarter Raststätten ein Mitspracherecht eingeräumt wird.

ANTRAG III

Art. 7 Abs. 3 NSV:

Vor Erteilung oder Erneuerung einer Bewilligung für eine Versorgungs- und Verpflegungseinrichtung ~~müssen der die Standortkantone und der Nachbarkanton anzufragen, so fern sich auf dessen Gebiet~~ **eine benachbarter** Raststätten zehn Kilometer vor oder nach dem betreffenden Rastplatz ~~befindet~~ **zu-**
stimmen.

Kantonale Verkehrsmanagementpläne

Mit der Anpassung von Anhang 3 NSV werden Strassen in die Liste aufgenommen, die dem Nationalstrassennetz nachgelagert sind. Damit droht ein Eingriff in die Kantonshoheit, da der dazugehörige Artikel 52 NSV besagt, dass der Bund die Kantone verpflichten kann, bei Bedarf "kantonale Verkehrsmanagementpläne" zu erstellen. Zudem haben die Kantone gemäss Artikel 52 NSV Verkehrsmanagementpläne "nach den Vorgaben des ASTRA" zu erstellen und diese "zur Genehmigung" einzureichen. Schliesslich müssen die Kantone "die in den vom ASTRA genehmigten Verkehrsmanagementplänen vorgesehenen Massnahmen" umsetzen.

Auch wenn die Notwendigkeit besteht, die Verkehrsmanagementmassnahmen zwischen Kanton und Bund abzustimmen, ist es zweifelhaft, ob der Bund via NSV im Bedarfsfall die Kantone "zwingen" darf, Massnahmen zu ergreifen, welche eventuell nicht im Interesse des Kantons sind. Ergänzend stellt sich ebenso die Frage, ob der Bund bei "verordneten" kantonalen Verkehrsmanagementplänen sich an den Kosten der Massnahmen beteiligt.

ANTRAG IV

Art. 52 Abs. 3 NSV ist sinngemäss zu ergänzen:

Der Bund (ASTRA) orientiert die Kantone laufend über nationale Verkehrsmanagementpläne und meldet den Bedarf für kantonale Verkehrsmanagementpläne frühzeitig an. Die Erarbeitung der kantonalen Verkehrsmanagementpläne erfolgt unter Wahrung der kantonalen Interessen. Der Bund kann Beiträge an die Erstellung von kantonalen Verkehrsmanagementplänen und deren Umsetzung leisten.

Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer im Strassenverkehr

Kompensationsmechanismus

400 Kilometer Kantonsstrasse gehen per 2020 ins Nationalstrassennetz über. Hierfür wird ein Kompensationsbeitrag vonseiten der Kantone fällig. ASTRA und BPUK haben sich bereits im Vorfeld der NAF-Vorlage auf die Höhe dieses Kompensationsbeitrags sowie auf einen kaskadenartigen Kompensationsmechanismus geeinigt. Die BPUK steht zu dem mit dem ASTRA vereinbarten Kompensationsmechanismus.

Beitragsberechtigte Städte und Agglomerationen

Die BPUK begrüsst im Grundsatz die Erweiterung der Liste der Gemeinden, die Beiträge aus den Agglomerationsprogrammen erhalten können (Anhang 4 MinVV). Der Kohäsion dienend ist zudem der Entschluss, dass künftig alle Hauptorte der Kantone abgeltungsberechtigt sind. Gleichzeitig wurde es bedauerlicherweise verpasst, den Stand der Diskussionen der Arbeitsgruppe "Beitragsberechtigte Städte und Agglomerationen" vollständig in der MinVV abzubilden respektive konnte die Arbeit der Gruppe nicht zu Ende gebracht werden. Konkret

- haben erstens verschiedene Agglomerationen die Aufnahme einiger Gemeinden (insb. im Ausland) kritisiert, da sie aus ihrer Optik gar nicht mehr zum entsprechenden Agglomerationsraum gehören.
- Zweitens fordert die BPUK, dass Gemeindefusionen nicht bestraft werden: Bei Gemeindefusionen mit Beteiligung mindestens einer beitragsberechtigten Gemeinde muss die neue Gemeinde zunächst in jedem Fall beitragsberechtigt werden.

Dem Bund obliegt die Entscheidungskompetenz, welche Gemeinden abgeltungsberechtigt sind und welche nicht (gemäss Anhang 4 MinVV). Gleichzeitig ist die BPUK der Auffassung, dass die Agglomerationen autonom entscheiden sollen, in welchem Perimeter sie ihr Programm entwickeln. Die BPUK fordert daher, dass der bis anhin in den Weisungen enthaltende Grundsatz, wonach es "in die Kompetenz der Kantone, Gemeinden und allenfalls ausländischen Gebietskörperschaften" fällt, "den Bearbeitungsperimeter des Agglomerationsprogramms zu definieren", in die MinVV aufgenommen wird.

ANTRAG V

Anhang 4 MinVV:

Die BPUK fordert, dass das UVEK die Wünsche der verschiedenen Agglomerationen/Kantone bezüglich der Anpassung der Liste "Beitragsberechtigte Agglomerationen und Städte" berücksichtigt.

ANTRAG VI

Art. 19 Abs. 3 MinVV:

Bei einer Fusion mit Beteiligung mindestens einer beitragsberechtigten Gemeinde wird die neue Gemeinde in jedem Fall beitragsberechtigt.

ANTRAG VII

Der bis anhin in den Weisungen enthaltene Grundsatz "Es fällt in die Kompetenz der Kantone, Gemeinden und allenfalls ausländischen Gebietskörperschaften, den Bearbeitungsperimeter des Agglomerationsprogramms zu definieren." ist in die MinVV aufzunehmen.

Pauschalbeiträge des Bundes

Bei Massnahmen der Agglomerationsprogramme in den Bereichen Langsamverkehr und Verkehrsmanagementmassnahmen sowie Aufwertungs-/Sicherheitsmassnahmen im Strassenraum wird der Bund neu pauschale Bundesbeiträge sprechen (Artikel 21a MinVV). Diese Neuerung führt zwar zu einem gewissen Initialaufwand bei den Agglomerationen, dient aus Sicht der BPUK aber mittel- und langfristig der Effizienzsteigerung und erhöht die Flexibilität – sofern sie tatsächlich möglichst einfach umgesetzt werden. Dahinter setzt die BPUK gegenwärtig noch ein Fragezeichen und fordert, dass die konkreten Umsetzungsregeln

partnerschaftlich mit den Kantonen respektive den verschiedenen Agglomerationen ausgestaltet werden. In Bezug auf Art. 21a Abs. 2 MinVV gehen wir davon aus, dass regionsspezifische Unterschiede (z.B. Landerwerbskosten, Baupreisindex Tiefbau) in die Festlegung der standardisierten Kosten miteinfließen. Überdies muss es aus Sicht der BPUK weiterhin möglich sein, auch Massnahmen unter fünf Millionen Franken unter besonderen Umständen als Einzelmassnahme zu beantragen. Besondere Umstände sind insbesondere dann gegeben, wenn die Kosten für eine Massnahme deutlich über dem Pauschalbeitrag liegen oder wenn eine Massnahme besondere Komplexität aufweist: Dies dürfte in erster Linie Massnahmen treffen, die in Kernstädten umgesetzt werden und Eingriffe in die bereits bestehende Infrastruktur nötig machen.

ANTRAG VIII

Art. 21a MinVV:

Die BPUK fordert, dass die konkreten Umsetzungsregeln bezüglich Pauschalbeiträgen partnerschaftlich mit den Kantonen respektive den verschiedenen Agglomerationen ausgestaltet werden.

ANTRAG IX

Art. 21a Abs. 4 (neu) MinVV:

Auf Antrag der Trägerschaft sind Massnahmen gemäss Abs. 1 unter besonderen Umständen als Einzelmassnahmen zu behandeln. Als besondere Umstände gelten insbesondere grosse Abweichungen zwischen den effektiven und den standardisierten Kosten pro Leistungseinheit sowie Massnahmen, die besondere Komplexität aufweisen.

Umsetzungsfrist für Agglomerationsprogramme

Artikel 17e Absatz 2 MinVG respektive Artikel 23a Absatz 1 MinVV legen die Frist für die Umsetzung von Massnahmen der Agglomerationsprogramme fest. Diese soll vier Jahre betragen. Nach Ablauf der Frist werden die Bundesbeiträge gestrichen. Als einzige Ausnahme zu dieser Regel wird ein laufendes Rechtsmittelverfahren genannt.

Die BPUK begrüsst grundsätzlich die Wiedereinführung einer Umsetzungsfrist: Die zur Verfügung stehenden Gelder sollen jeweils möglichst rasch in Projekte umgesetzt werden und nicht brachliegen. Zudem besteht mit dem NAF nun eine langfristige Mitfinanzierung der Agglomerationsprojekte. Gleichzeitig ist jedoch die vorgeschlagene Frist von vier Jahren nicht praktikabel, zeigt doch die Erfahrung, dass der Zeitbedarf nach dem Mitfinanzierungsentscheid des Bundes insbesondere bei grösseren Projekten und Strassenraumgestaltungen oft erheblich ist, wie dem ARE bereits zur Kenntnis gebracht wurde. Dies hat verschiedene Gründe. Einer davon ist, dass die Kantone mit Anrainerinnen und Anrainern von Projekten statt eines Rechtsstreits gemeinsam nach tragbaren Lösungen suchen – dies ist vor allem bei Strassenprojekten notwendig. Die BPUK möchte, dass den Kantonen weiterhin ein gewisses Zeitfenster für solche Lösungsfindungen zur Verfügung steht. Überdies benötigen die Kantone genügend Zeit, die Planung der Massnahmen gemeinsam mit den Gemeinden anzugehen und um die Vernehmlassungen durchzuführen. Die BPUK fordert aus diesem Grund die Einführung einer achtjährigen Frist – acht Jahre auch deshalb, weil damit eine zeitliche Überschneidung der Generationen ermöglicht wird: Verpasst eine Massnahme die achtjährige Frist knapp, kann sie für das Agglomerationsprogramm der Folgegeneration angemeldet werden. Eine vierjährige Frist würde diesen Mechanismus nicht ermöglichen; eine sechsjährige Frist dürfte aus Sicht der

BPUK im Normalfall zwar ausreichend sein, insbesondere bei grossen Strassenprojekten allerdings zeigt die Erfahrung, dass sechs Jahre knapp bemessen sind. Aus diesem Grund hat sich der BPUK-Vorstand an seiner Sitzung vom 9. Juni 2017 für eine achtjährige Frist ausgesprochen.

Neben Rechtsmittelverfahren können auch Abstimmungen aufgrund von Referenden zu grösseren Verzögerungen und somit zu einer Überschreitung der Frist führen. Ob ein Referendum ergriffen wird, liegt nicht im Einflussbereich des Kantons oder der Gemeinde. Wir beantragen daher, Artikel 23a MinVV so zu ergänzen, dass in diesen Fällen die Frist ebenfalls still steht.

Des Weiteren sind die Agglomerationen in der Praxis oft mit Änderungen und Zusammenlegungen von Massnahmen konfrontiert. Solche Änderungen dürfen aus Sicht der BPUK nicht als Überschreiten der Ausführungsfrist gelten, wodurch die Bundesbeiträge gestrichen würden. Die BPUK fordert eine entsprechende Anpassung der MinVV. Überdies sind andere gut begründete Fälle denkbar, die zu einer Pausierung der Frist führen sollten; es muss den Agglomerationen die Möglichkeit eingeräumt werden, ein Gesuch zur Fristerstreckung stellen zu können.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Agglomerationsprogramme der dritten Generation bereits im vergangenen Jahr eingereicht wurden. Aus Sicht der BPUK braucht es daher für die ersten drei Generationen eine Übergangsfrist: Die neuen Fristen sollen für die bereits lancierten Generationen per 2019 (drei Monate nach voraussichtlichem Bundesbeschluss) zu laufen beginnen.

ANTRAG X

Art. 23a Abs. 1 MinVV:

Die Frist nach Artikel 17e Absatz 2 MinVG (Massnahmen Agglomerationsverkehr) beträgt ~~vier~~ **acht** Jahre.

ANTRAG XI

Art. 23a Abs. 3 MinVV:

Läuft gegen eine Massnahme oder eine Teilmassnahme ein Rechtsmittelverfahren **oder ist aufgrund eines Referendums ein Abstimmungsentscheid erforderlich**, so steht der Fristenlauf für diese Massnahme oder Teilmassnahme sowie davon abhängige Massnahmen während dieses Verfahrens still.

ANTRAG XII

Art. 23a Abs. 4 MinVV:

Unter besonderen Umständen kann auf Antrag der Trägerschaft die Umsetzungsfrist für eine Massnahme oder Teilmassnahme sowie davon abhängige Massnahmen verlängert werden. Als besonderer Umstand gelten insbesondere Änderungen und Zusammenlegungen von Massnahmen.

ANTRAG XIII

Die neuen Fristen sollen für die bereits lancierten Generationen von Agglomerationsprogrammen per 2019 zu laufen beginnen und im Normalfall 2027 auslaufen.

Folgen der Nichteinhaltung der Frist

Als letzten Punkt möchten wir darauf hinweisen, dass die Folgen bei Nichteinhaltung der in Artikel 23a Absatz 1 MinVV genannten Frist noch nicht abschliessend bekannt sind. Die BPUK ist der Auffassung, dass es bei Überschreiten der Ausführungsfrist möglich sein soll, eine Massnahme in einer späteren Generation des Agglomerationsprogramms erneut zur Mitfinanzierung einzureichen.

ANTRAG XIV

Art. 23a Abs. 1 MinVV:

Die MinVV ist im dargelegten Sinn so zu ergänzen, dass eine erneute Einreichung möglich ist.

Stellungnahmen der Kantone

Die vorliegende Stellungnahme wurde aus den verschiedenen Rückmeldungen der Kantone erarbeitet und konsolidiert. Einzelne Kantone haben zusätzliche Anträge zu einzelnen Themenbereichen gestellt und diese detailliert begründet. Der Vorstand bittet Sie, die Vorschläge und Anliegen der einzelnen Kantone so weit als möglich aufzunehmen.

Generell ist dem Vorstand der BPUK wichtig, dass die administrativen Hürden der Agglomerationsprogramme nicht zu hoch angesetzt werden. Das Instrument muss effizient sein, weil ansonsten zu viele Mittel in die Administration statt in die Infrastrukturen fliessen. Der Vorstand sieht hier nach wie vor Verbesserungspotential. Dies ist primär eine Frage des Vollzugs. Sollte sich in den kommenden Jahren zeigen, dass administrative Hürden aufgrund der Rechtsgrundlagen nicht ausgeräumt werden können, wäre eine erneute Revision der Verordnung aus Sicht der Kantone zu prüfen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK

Der Vizepräsident



Regierungsrat Stephan Attiger

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler

Kopie an:

- alle BPUK-Mitglieder
- alle KIK- und KKDöV-Mitglieder
- kantonale Gruppe Austauschplattform Agglomerationsprogramme