

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

info@are.admin.ch  
(Word & PDF)

Bern, 30. April 2018

## **Stellungnahme der BPUK zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 17. Januar 2018 das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr eröffnet. Die Anhörung läuft bis Ende April 2018. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) dankt für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können. Am 2. März 2018 hat sich die BPUK an ihrer Plenarversammlung mit der dritten Generation der Agglomerationsprogramme beschäftigt und dabei auch Vertreter des ARE und des ASTRA angehört. Auf Basis dieser Auseinandersetzung mit der Vorlage wurde die vorliegende Stellungnahme ausgearbeitet, die schliesslich auf dem Schriftweg von allen BPUK-Mitgliedern gutgeheissen wurde.

Die BPUK äussert sich als Kantonskonferenz nicht zu einzelnen regionalen Programmen, sondern legt den Fokus auf übergeordnete Fragen sowie auf das von ihr ausgemachte Optimierungspotenzial für künftige Agglomerationsprogramme. Die Stellungnahme ist gemäss dem Fragenkatalog des ARE gegliedert.

### **1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?**

Die Mobilität in der Schweiz nimmt jedes Jahr zu: Gemäss der Verkehrsperspektive des Bundes von 2016 soll die jährliche Verkehrsleistung des Personenverkehrs von 2010 bis 2040 um 25 Prozent auf 145 Milliarden Personenkilometer ansteigen. Insbesondere zu den Verkehrsspitzen am Morgen und Abend wird die Auslastung in den Städten und Agglomerationen bis 2040 nochmals markant steigen. Die Verkehrsinfrastruktur stösst zum Teil bereits heute an ihre Grenze. Hohe volkswirtschaftliche Kosten sind die Folge. Aus Sicht der BPUK muss zu einem funktionierenden Agglomerationsverkehr Sorge getragen werden, kommt er doch allen Bewohnerinnen und Bewohnern der Schweiz und der Wirtschaft zugute. Vier von fünf aller Beschäftigten haben ihren Arbeitsplatz in einer Stadt oder Agglomeration; 84 Prozent

der Wirtschaftsleistung wird dort erbracht. Die urbanen Zentren, die über das Gebiet aller 26 Kantone verstreut sind, spielen daher für die Wettbewerbsfähigkeit des ganzen Landes eine bedeutende Rolle.

Die BPUK begrüsst aus den oben genannten Gründen das Engagement des Bundes bei der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs ausdrücklich. Die BPUK hatte sich zudem für die Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) ausgesprochen – nicht zuletzt, um eine unbefristete und ausreichende Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs zu sichern. Der Fonds wurde am 12. Februar 2017 von Volk und allen Ständen angenommen und schafft die Grundlage für eine unbefristete Finanzierung der Agglomerationsprogramme. Eine langjährige Forderung der BPUK konnte damit erfüllt werden.

Schliesslich dankt die BPUK dem ARE für die gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen respektive Agglomerationen bei der Ausarbeitung der Programme.

## **2. Gibt es Aspekte, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?**

Ja.

In Kapitel 1.8 des Erläuternden Berichts hält der Bund richtigerweise fest, dass die Programme "STEP Schiene", "STEP Nationalstrasse" und "Agglomerationsverkehr" eine grosse Überschneidungsfläche haben und in den urbanen Räumen dieselben Verkehrsinfrastrukturen betreffen. "Diese Infrastrukturen beeinflussen sich gegenseitig und müssen deshalb aufeinander abgestimmt werden", heisst es weiter. Aus Sicht der BPUK besteht bei dieser Abstimmung – insbesondere im Bereich der Strasse – Verbesserungspotenzial.

Mit STEP Strasse verfolgt der Bund das Ziel, dass die Nationalstrassen "täglich lückenlos verfügbar und benutzbar" sind und dass die "langfristige Leistungsfähigkeit der Nationalstrassen für den Personen- und Güterverkehr" erhalten bleibt. Kommt also die Leistungsfähigkeit einer Nationalstrasse an ihre Grenzen, soll sie ausgebaut werden – bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Sicherheitsüberlegungen, der Wirtschaftlichkeit und Verträglichkeit. Anders als in vielen Kantonen lautet das planerische Credo daher: Der Strassenverkehr wird nachfrageorientiert geplant – mit Blick auf die lineare Zunahme des Verkehrs – und nicht angebotsorientiert geplant.

Bei den Agglomerationsprogrammen desselben Bundesdepartements hingegen sind andere Kriterien ausschlaggebend. Erfüllt ein Agglomerationsprojekt die Grundanforderungen, wird es anhand von vier Wirkungskriterien beurteilt: 1. Qualität des Verkehrssystems; 2. Mehr Siedlungsentwicklung nach innen; 3. Mehr Verkehrssicherheit; 4. Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch. Aus diesen Ausführungen ergeben sich zwei Anträge.

**Antrag 1.** Eine vertiefte Koordination der Projekte innerhalb des Bundes und mit den Kantonen wird aufgrund der immer dichter bebauten Schweiz unabdingbar, damit die Anpassungen nicht nur am übergeordneten, sondern auch am untergeordneten Netz der Kantone erfolgen können (damit sind auch Mass-

nahmen mitgemeint, die keinen Ausbau zur Folge haben, z.B. Parkräume am Stadtrand). Nur so kann letztlich vermieden werden, dass Nationalstrassen bloss neue Stauflächen bieten. Aus Sicht der BPUK müssen die Fragen der Anschlüsse der Nationalstrassen sowie die Entwicklungen im Bereich der Bahnhöfe zwingend in die Betrachtungen der Agglomerationsprogramme einfließen. Dasselbe gilt auch umgekehrt für die STEP-Programme. Grundsätzlich müssen die im Prüfprozess gutgeheissenen Zielbilder, Strategien und relevante Massnahmen der Agglomerationsprogramme in die Weiterentwicklung von STEP Strasse und STEP Schiene einfließen.

**Antrag 2.** Der Bund übermittelt den Trägerschaften für die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme der vierten Generation konkrete planerische Rahmenbedingungen bezüglich STEP Schiene und Strasse und macht Aussagen zur Abstimmung zwischen den drei Programmen. Zudem müssen die Kriterien von ARE und ASTRA aufeinander abgestimmt werden – diese Arbeit soll zeitnah gemeinsam mit Kantonen und Agglomerationen geleistet werden, schliesslich müssen diese am Ende wissen, wie sie ihre Projekte für die nächste Generation verbessern können. Dabei müssen in einem ersten Schritt gemeinsame Ziele formuliert werden, die auf Fachebene zwischen den Bundesämtern und der kantonalen Fachkonferenzen (KIK, KPK, evtl. KKDöV) erarbeitet und anschliessend auf der politischen Ebene entschieden werden sollen. Schliesslich wäre es in Zukunft zu begrüssen, wenn der Bund gegenüber den Kantonen und Agglomerationen noch detaillierter ausführen könnte, welche Defizite zu einer schlechten Bewertung geführt haben beziehungsweise welche Verbesserungsvorschläge er hat.

### **3. Haben Sie Bemerkungen zur dargelegten Ausgangslage?**

Ja, siehe die Antworten auf die Fragen 1 und 2.

### **4. Sind Sie mit dem Vorgehen der Prüfung der Agglomerationsprogramme des Programms Agglomerationsverkehr der dritten Generation einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?**

Nein.

Der Ablauf im laufenden Prüfprozess ist zu gedrängt. Nach Einreichung wurden die Agglomerationsprogramme unter Federführung des ARE zusammen mit den weiteren beteiligten Bundesämtern ASTRA, BAFU und BAV geprüft. Die Ergebnisse dieser fachtechnischen Prüfung werden den Trägerschaften jedoch erst zur Verfügung gestellt, nachdem die Vernehmlassungsvorlage finalisiert wurde. Diese Vorgehensweise ist nicht optimal und sollte sich bei der nächsten Generation nicht wiederholen. Vielmehr sollten die gesamten Resultate frühzeitig bekannt sein, damit sich die Kantone adäquat dazu äussern können.

**Antrag 3:** In Hinblick auf die Prüfung der Agglomerationsprogramme der vierten Generation sieht der Bund ein ausreichendes, dem politischen Prozess zeitlich vorgelagertes Zeitfenster für allfällige, fachtechnisch begründete Anpassungen an den Prüfergebnissen vor.

Ausserdem würden wir es sehr begrüßen, wenn die Vorgaben zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme den Kantonen respektive Trägerschaften früher kommuniziert werden. Bevor die Arbeiten für die nächste Programmgeneration anlaufen, sollen das zuständige Bundesamt gemeinsam mit den Kantonen/Trägerschaften diese Vorgaben erarbeiten.

In diversen Agglomerationen findet der offizielle Auftakt zur Erarbeitung der vierten Generation bereits im Frühjahr 2018 statt. Die inhaltlichen Konzepte für das vierte Agglomerationsprogramm wurden teilweise bereits im Jahr 2017 erarbeitet und politisch beschlossen. Die aktualisierten Bundesvorgaben zur Erarbeitung der vierten Generation liegen jedoch nach aktuellem Zeitplan frühestens im Spätherbst 2018 vor. Dies ist für zahlreiche Agglomeration eindeutig zu spät.

**Antrag 4:** Die Vorgaben für die Erarbeitung einer Generation von Agglomerationsprogrammen müssen frühzeitig bereitgestellt werden – im Idealfall unmittelbar nach Abgabe der letzten Programmgeneration.

Bei den Massnahmen „Kernentlastungs- und Umfahrungsstrassen“, „Tram“ und „Aufwertung Strassenraum“, die vielfach mit grossen Kosten verbunden sind, hat das ARE vermehrt A- und B-Massnahmen rückpriorisiert. Im Erläuterungsbericht zur Prüfung der Agglomerationsprogramme der zweiten Generation schreibt das ARE, dass Massnahmen, die aufgrund der städtebaulichen oder topografischen Situation sehr teuer sind, "kein gutes oder sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen" können. Dem ARE ist demnach bewusst, dass es teure Massnahmen schwer haben. Weil es aber eines der Ziele des Programms Agglomerationsverkehr ist, schwer finanzierbare Vorhaben zu unterstützen, können "Massnahmen trotz nur ungenügendem oder genügendem Kosten-Nutzen-Verhältnis aufpriorisiert werden, wenn sie einen hohen bis sehr hohen absoluten Nutzen aufweisen", so das ARE weiter. Für die Kantone ist indes bis dato unklar, nach welchen Kriterien eine solche Aufpriorisierung stattfindet.

**Antrag 5:** Der Bund legt transparent dar, nach welchen Kriterien er Aufpriorisierungen vornimmt und macht im Rahmen der Prüfung der dritten Generation Gebrauch davon – dies in Verbindung mit einer mutigeren Budgetierung (vgl. Antrag 6). Zudem soll der Bund mit Blick auf die nächste Generation die Methodik für die Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses dahingehend überprüfen, als dass auch teure bis sehr teure Massnahmen bei ausgewiesenem Nutzen eine zumindest genügende Bewertung erhalten können.

##### **5. Sind Sie mit den Ergebnissen der Bundesprüfung einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?**

Wie in der Antwort auf Frage 1 ausgeführt, werden die Agglomerationsprogramme aus dem NAF finanziert. Gemäss Art. 17f MinVG beträgt die Entnahme aus dem Fonds für die Agglomerationsprogramme in der Regel zwischen neun und zwölf Prozent.

Gemäss dem Erläuternden Bericht zum Bundesbeschluss bewegen sich die Ausgaben für den Agglomerationsverkehr bis 2023 zwischen 291 und 466 Millionen Franken (siehe Tabelle unten). Stellt man diese Rechnung den Ausgaben in der ersten und zweiten Generation sowie den für die dritte Generation realis-

tisch zu erwartenden Fondsentnahmen gegenüber, so zeigt sich, dass die Prognose des Bundes äusserst konservativ ausfällt:

Mio. Fr.	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fondseinlagen	3156	2956	3081	2867	2887	2871
<b>Realistisch zu erwartende Auszahlungen für AP 1 &amp; 2 (bis 2027)</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>150</b>	<b>150</b>
<b>Realistisch zu erwartende Auszahlungen für AP 3</b>		<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>
Entnahme für AP gemäss Entwurf Bundesbeschluss	291	397	440	413	381	466
<b>Beschlossene, jedoch realistischer Weise nicht ausbezahlte Bundebeiträge</b>	<b>141</b>	<b>127</b>	<b>170</b>	<b>143</b>	<b>111</b>	<b>196</b>

Für die realistisch zu erwartenden Auszahlungen für die Agglomerationsprogramme der ersten und zweiten Generation erscheint für die Jahre 2018 bis 2023 die Zahl von jährlich 150 Millionen Franken als realistisch. Von 2011 bis 2017 kamen pro Jahr rund 120 Millionen zur Auszahlung. Da sich die Umsetzungen von Agglomerationsprogrammen gegen Ende der Frist noch intensivieren können, wurden die Ausgaben von 120 auf 150 Millionen erhöht – selbst wenn damit zu rechnen ist, dass ein substantieller Teil der Agglomerationsprogramme aufgrund negativer Volksentscheide aufgeschoben werden müssen.

Für die dritte Generation sollen rund 1,1 Milliarden Franken beschlossen werden, womit jährlich 140 Millionen Franken ausbezahlt werden könnten. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass längst nicht alle Mittel verpflichtet werden können. Der in der Tabelle eingesetzte Wert von 120 Millionen Franken ist bereits optimistisch.

Die Differenzbetrachtung (vgl. letzte Zeile der Tabelle) mit der vom Bund angestellten Prognose zeigt, dass in den kommenden Jahren die für die Agglomerationsprogramme vorgesehene Mittel nicht verpflichtet werden können: Es handelt sich um 111 bis 196 Millionen Franken pro Jahr. Die NAF-Reserven werden damit kontinuierlich anwachsen und Begehrlichkeiten wecken. Im Übrigen wäre es im Falle eines (nicht realistischen) Liquiditätsengpasses des NAF an der Trägerschaft, eine Vorfinanzierung sicherzustellen.

**Antrag 6.** Der Bund soll aufgrund der bisherigen Erfahrungen in der ersten und zweiten Generation (z.B. Fristenstillstände aufgrund politischer Entscheide) die tatsächlich zu tätigen Ausgaben realistischer prognostizieren und mutiger budgetieren. Die Rückpriorisierungen aus finanziellen Gründen sind damit möglichst zu vermeiden und sollen bei den anstehenden Fachgesprächen sorgfältig geprüft werden.

Die Analyse der Prüfberichte des Bundes zeigen, dass es Strassenprojekte, die alleine kaum finanzierbar sind, unter den Vorgaben des ARE schwer haben. Zwar ist die Verteilung der Bundesbeiträge auf die einzelnen Verkehrsarten (MIV, öV, Fuss- und Veloverkehr) ausgeglichen, doch beträgt die prozentuale Beteiligung des Bundes an den eingereichten Strassenprojekten mit A-Horizont 15 Prozent, während die Bundesbeiträge bei ÖV-Massnahmen und Massnahmen im Bereich Fuss- und Veloverkehr zwischen 19.5 und 25 Prozent der Investitionskosten liegen. Dem ARE ist bewusst, dass bezüglich der Kosten bei MIV-Projekte stärker umpriorisiert wurde. Gemäss ARE haben einzelne Grossprojekte auf dieses Resultat grossen Einfluss: Beim öV entfällt auf die zweite Etappe der Limmattalbahn mit 539 Millionen Franken

fast die Hälfte der Kosten der mitfinanzierten ÖV-Massnahmen. Strassenprojekte, für die eine Genehmigung eines Generellen Projekts durch den Bundesrat erforderlich ist, wurden alle in den B-Horizont verschoben.

**Antrag 7.** Die BPUK fordert, dass anlässlich der Fachgespräche zwischen ARE und Kantonen respektive Agglomerationen, die während der Vernehmlassungsfrist stattfanden, rückpriorisierten Strassenprojekten besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist: Die Bewertungen des UVEK sind sorgfältig zu prüfen und reife Projekte aufzupriorisieren. Zudem sollen reife Projekte mit Generellem Projekt objektspezifisch beurteilt werden. Dieser Überprüfungsprozess darf aber nicht dazu führen, dass die finanzielle Unterstützung von ÖV-Projekten und Projekten des Langsamverkehrs darunter leiden muss.

Auch eine Verlängerung des A-Horizonts um ein Jahr würde weitere Aufpriorisierungen ermöglichen. Die BPUK bedauert, dass die Mittel für die Mitfinanzierung von Massnahmen der vierten Generation voraussichtlich erst ab dem Jahr 2024 zur Verfügung stehen werden. Dies hat zur Folge, dass der Baustart von A-Projekten entweder bis 2022 erfolgen muss oder aber erst nach 2024 erfolgen kann. Das könnte bei der Umsetzung von Massnahmen in Abhängigkeiten zu anderen Projekten zu grösseren Schwierigkeiten führen.

**Antrag 8.** Der A-Horizont der dritten Generation (2019 – 2022) soll auf das Jahr 2023 ausgedehnt werden und dementsprechend weitere Massnahmen der A-Liste hinzugefügt werden.

## **6. Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Agglomerationsprogrammen bzw. zu einzelnen Massnahmen?**

Die BPUK äussert sich als Kantonskonferenz nicht zu einzelnen regionalen Programmen.

## **7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?**

**Antrag 9.** Aus Sicht der BPUK sind weitere Anstrengungen nötig, um den administrativen Aufwand für die Umsetzung kleinerer Massnahmen zu reduzieren (klarere Regeln bezüglich der pauschalen Bundesbeiträge beziehungsweise Darstellung im Prüfbericht, wie die Bundesbeiträge entstanden sind). Eine konkrete Vereinfachung wäre, wenn die Leistungseinheiten in Frankenbeträge ausgetauscht werden könnten; die zahlreichen Kategorien, die heute bestehen, sind grundsätzlich sinnvoll, führen aber bereits wieder zu einer Verkomplizierung.

**Antrag 10.** Die gesetzliche Grundlage lässt eine Beteiligung des Bundes von bis zu 50 Prozent zu. Auch bei sehr guter Bewertung eines Programms nutzt der Bund die Möglichkeit einer hälftigen Mitfinanzierung nicht aus. Diese Praxis ist mit der unbefristeten Finanzierung der Agglomerationsprogramme zu überdenken.

**Antrag 11.** In Zukunft sollen nicht mehr nur Personenverkehrsanlagen, sondern auch von der öffentlichen Hand getragene Güterverkehrsanlagen über die Agglomerationsprogramme unterstützt werden können. Solche Anlagen umfassen etwa City-Logistik-Hubs, Be-, Ent- und Umladeeinrichtungen, Verkehrsmanagementeinrichtungen für den Güterverkehr. Die erwünschte und zunehmende Siedlungsentwicklung nach innen stellt zunehmend höhere Anforderungen an ein funktionierendes Güterverkehrssystem und ein Engagement von Kantonen und Gemeinden erhält künftig grössere Bedeutung. Ohnehin ist das Ziel „Verbesserung im Güterverkehr“ bereits heute Teil des Wirkungskriteriums 1 (WK1) „Verbesserung der Qualität des Verkehrssystems“.

**Antrag 12.** Die Digitalisierung, welche die Mobilität weiter umwälzen wird, muss in der Vorlage für eine vierte Generation stärkeren Niederschlag finden. Über die Digitalisierung eröffnen sich Möglichkeiten, das Verkehrsverhalten zu beeinflussen und damit die Infrastrukturen zu entlasten (z.B. Spitzen brechen). Es ist nach Ansicht der BPUK deshalb ernsthaft zu prüfen, die Agglomerationsprogramme künftig nicht ausschliesslich auf bauliche Massnahmen auszurichten, sondern auch gegenüber Massnahmen zu öffnen, die einer intelligenteren Nutzung und Entlastung der Infrastrukturen dienen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs- und  
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Die Präsidentin



Jacqueline de Quattro

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler

Kopie an: BPUK-, KöV-, KIK-, KPK- und KKDöV-Mitglieder