

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern
info@are.admin.ch

Bern, 26. September 2022

Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAV): Stellungnahme der BPUK

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Am 10. Juni 2022 hat der Bundesrat die im Betreff erwähnte Vernehmlassung eröffnet. Nachfolgend finden Sie die Stellungnahme der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK), welche die Kantone anlässlich der Hauptversammlung am 22. September 2022 verabschiedet haben.

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. *Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage (insbes. Höhe des Bundesbeitrags) einverstanden?*

Ja, wir sind mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden und begrüssen insbesondere, dass der Bundesrat bei der Finanzierung der Massnahmen der 4. Generation des PAV auf die maximale Bundesbeteiligung setzt. Entsprechend unterstützen wir die beantragten Verpflichtungskredite im Umfang von total 1.3 Milliarden Franken. Die Kantone und Gemeinden sind auf diese Beiträge angewiesen, um die Massnahmen mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zeitnah umsetzen zu können.

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

Siehe unsere Antworten zu den Fragen 3 und 4.

Programm Agglomerationsverkehr der vierten Generation

3. *Haben Sie Bemerkungen zur dargelegten Ausgangslage (Kapitel 1 des erläuternden Berichts)?*

Abstimmung Agglomerationsprogramme und nationale STEP-Planungen

Die Agglomerationsprogramme müssen vermehrt in die STEP-Bundesplanungen von ASTRA und BAV einfließen. Es kann nicht sein, dass erstere die nationalen Planungen als Rahmenbedingungen berücksichtigen müssen, umgekehrt aber kein ausreichender Einbezug erfolgt. Die Weiterentwicklung einer abgestimmten und nachhaltigen Siedlungs- und Gesamtverkehrsentwicklung kann nur vice versa erfolgen.

Antrag 1

Die Abstimmung zwischen den Agglomerationsprogrammen und den nationalen STEP-Planungen ist weiter zu intensivieren und zu verbessern.

4. *Sind Sie mit dem Vorgehen und den Ergebnissen der Prüfung der Agglomerationsprogramme des PAV der vierten Generation einverstanden (Kapitel 2 des erläuternden Berichts)? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?*

Wir sind mit dem Vorgehen und den Ergebnissen der Prüfung grundsätzlich einverstanden, haben jedoch folgende wichtige Bemerkungen und Anträge:

Zeitliche Koordination von fachtechnischer Prüfung und politischem Entscheidungsprozess

Die Ergebnisse der fachtechnischen Prüfung wurden den Trägerschaften aufgrund der terminlichen Abhängigkeit zu den Fachgesprächen zu unterschiedlichen Zeitpunkten nach dem Start der laufenden Vernehmlassung zur Verfügung gestellt. Dies widerspricht der langjährigen Forderung der Kantone, dass zuerst die fachliche Prüfung unter Einbezug der Trägerschaften abzuschliessen ist, bevor der Entwurf des Bundesbeschlusses in Vernehmlassung geht. Mit dem heute unbefriedigenden Ablauf ist es nicht für alle Trägerschaften gleich möglich, Ergebnisse und Sachverhalte aus der Prüfung in die Vernehmlassung einfließen zu lassen.

Antrag 2

Es sind faire, realistische und auf die politischen Prozesse in den Trägerschaften abgestimmte Zeitfenster für die Beantwortung von Fachfragen sowie die Vorbereitung von Fach- und Prüfgesprächen vorzusehen. Zuerst ist die fachliche Prüfung mit den Trägerschaften zu besprechen und erst danach die Vernehmlassung zu beginnen.

Kosten-Nutzen-Verhältnis von Strasseninfrastrukturen

Damit Strasseninfrastrukturen besser in die Landschaft integriert, Ressourcen gespart sowie Emissionen vermieden werden können, werden spezifische Massnahmen zum Landschaftsbild, Umweltschutz, Lärm, Fruchtfolgeersatz, Tunnel etc. geplant. Diese Massnahmen generieren einen erheblichen Zusatznutzen, führen aber auch zu Mehrkosten. Letztere werden in der Beurteilungsmethodik des ARE nicht hinreichend berücksichtigt, was dazu führt, dass es für Strassenbauprojekte kaum möglich ist, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erreichen, obwohl der Gesamtnutzen von solchen "angereicherten" Strasseninfrastrukturen hoch ist.

Antrag 3

Die Bemessungsmethodik für Strasseninfrastrukturen ist so anzupassen, dass auch Strassenbauprojekte mit Zusatznutzen eine reelle Chance auf ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis haben.

Grenzüberschreitende Agglomerationen

Grenzüberschreitende Agglomerationen sehen sich mit einem erhöhten Aufwand konfrontiert, alle beteiligten Behörden sowie unterschiedliche Gesetzesentwürfe und Planungsinstrumente aufeinander abzustimmen. Diese Tatsache wird während des Prüfprozesses durch den Bund zwar mitberücksichtigt, in der abschliessenden Beurteilung der Programme unserer Meinung nach jedoch nicht entsprechend

gewürdigt. So bleibt es für grenzüberschreitende Agglomerationen unmöglich, ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erzielen, da weite Teile des BFS-Perimeters im Ausland liegen. Auch wenn weite Perimeter im Ausland liegen, ist der Gesamtnutzen für den Schweizer-Perimeter hoch.

Antrag 4

Der besonderen Situation der grenzüberschreitenden Agglomerationen ist bei der abschliessenden Beurteilung der Massnahmen stärker Rechnung zu tragen.

Beurteilung von Grossprojekten

Gemäss den geltenden Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) erfolgt die Beurteilung von Massnahmen nach den fünf Kriterien Mitfinanzierbarkeit, Kohärenz der Massnahme, Planungsstand, Kosten-Nutzen-Verhältnis, sowie Bau- und Finanzreife. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis von teuren Massnahmen (z.B. Tram-Projekte) wird nicht isoliert betrachtet, sondern zusätzlich mittels Quervergleichen festgestellt. Die Kriterien dieser Quervergleiche finden sich in den Erläuterungen zum Prüfbericht. Aus unserer Sicht fehlt darin jedoch eine wesentliche Dimension. Grossprojekte treten oft als Kombiprojekte (z.B. Tram und Umgestaltung Strassenraum, Tram und Velo, Tram und Umweltschutzmassnahmen) auf. Wird ein Grossprojekt vom Bund zurückgestuft, können in der Regel auch die übrigen Co-Projekte nicht realisiert werden, obwohl diese auch ohne das Hauptprojekt sinnvoll wären, was erhebliche Nachteile nach sich ziehen kann.

Antrag 5

Bei Grossprojekten sind neben der Kosten- und Nutzenbeurteilung auch die Auswirkungen und potenziell negativen Folgen einer Zurückstufung von davon abhängigen Co-Projekten in die Betrachtung einzubeziehen.

Beurteilung des Gesamtnutzens der Agglomerationsprogramme

Wir stellen mit Erstaunen fest, dass keines der eingereichten Agglomerationsprogramme eine sehr gute Programmwirkung (zehn Punkte und mehr) erreicht hat (vgl. S. 13, Kap. 2.3.2.3, Abb. 4). Diese Beurteilung ist sehr streng und steht im Widerspruch zu den wachsenden finanziellen und personellen Ressourcen, welche die Trägerschaften für die Erstellung der Agglomerationsprogramme aufwenden. Der steigende administrative Aufwand führt dazu, dass insbesondere kleinere Trägerschaften zum Teil auf die Einreichung von Agglomerationsprogrammen verzichten. Dieser Entwicklung muss unbedingt Einhalt geboten werden. Weiter stellen wir fest, dass die kantonalen Begebenheiten/Möglichkeiten bei der Beurteilung der Agglomerationsprogramme zu wenig berücksichtigt werden. Das gilt namentlich für Vorgaben in den Richtplänen und den kantonalen Verkehrssicherheitsprogrammen oder für kantonale Umweltvorgaben. Ausserdem ist die Beurteilung teilweise nicht detailliert genug und kann deshalb nicht in jedem Fall nachvollzogen werden. Das gilt auch für das "Malus-Prinzip" von 5 % Bundesbeitragsabzug bei mangelnder Umsetzung von Massnahmen aus der 2. Generation der Agglomerationsprogramme (u. a. bei Siedlungsmassnahmen). Zudem stellen die Kantone eine gewisse Diskrepanz zwischen der mehrheitlich positiven qualitativen Beurteilung der Agglomerationsprogramme der 4. Generation in der Gesamtwürdigung (Prüfberichte Kap. 2) und der quantitativen Beurteilung des Gesamtnutzens (Prüfberichte Kap. 5.1) fest.

Antrag 6

Bei der Beurteilung der 4. Generation ist das "Malus-Prinzip" von 5% Bundesbeitragsabzug bei mangelnder Umsetzung in den Prüfberichten der betroffenen Agglomerationsprogramme zu begründen. Das Ergebnis und die Begründung der Beurteilung sind in gekürzter Form auch im erläuternden Bericht zum Verpflichtungskredit aufzuzeigen.

Im Hinblick auf die 5. Generation ist die Beurteilung des Gesamtnutzens der Agglomerationsprogramme auf die nachfolgenden Kritikpunkte zu überprüfen.

- Der administrative Aufwand und der Bewertungsmassstab sind so zu setzen, dass sie Kantone und Gemeinden nicht an der Einreichung eines Agglomerationsprogramms hindern.
- Die verbindlichen kantonalen Rahmenbedingungen (Richtpläne, Verkehrssicherheitsprogramme, Umweltvorgaben etc.) sind bei der Beurteilung der Agglomerationsprogramme stärker zu berücksichtigen.
- Analog zur 3. Generation, sind künftige Prüfberichte wieder mit einem Kapitel «Beurteilung der Programmwirkung» zu ergänzen. Darin sind die im Rahmen der Bewertung festgestellten Stärken und Schwächen pro Wirkungspunkt nachvollziehbar abzubilden. Diese Informationen sind für die Trägerschaften unabdingbar, um ihre Agglomerationsprogramme zielgerichtet weiterentwickeln zu können.

5. *Haben Sie Bemerkungen zu den Erläuterungen der Bestimmungen des Bundesbeschlusses (Kapitel 3 des erläuternden Berichts)?*

Nein.

6. *Haben Sie Bemerkungen zur den dargelegten Auswirkungen (Kapitel 4 des erläuternden Berichts)?*

Nein.

7. *Haben Sie Bemerkungen zu den dargelegten rechtlichen Aspekten (Kapitel 5 des erläuternden Berichts)?*

Nein.

8. *Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Agglomerationsprogrammen bzw. zu einzelnen Massnahmen?*

Nein, die BPUK äussert sich nicht zu einzelnen Agglomerationsprogrammen oder Massnahmen. Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahmen der entsprechenden Trägerschaften.

Weitere Bemerkungen

9. *Haben Sie weitere Bemerkungen Sie zur Vernehmlassungsvorlage?*

Gemäss Abbildung 4 der geltenden Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) fällt die Frist für den Baubeginn von A-Massnahmen der Agglomerationsprogramme der 4. Generation auf Anfang 2029. In Kap 1.3.2. des erläuternden Berichts wird hingegen von «Baubeginn der Massnahmen zwischen 2024 und 2027» gesprochen. Dieser Widerspruch sollte korrigiert werden.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

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

Der Präsident



Stephan Attiger

Die Generalsekretärin



Mirjam Bütler

Kopie an:

- Mitglieder der BPUK