



Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Per Mail: [info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)

Bern, 30. April 2018

## **Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr. Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Städteverband SSV dankt Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur obengenannten Vorlage Stellung zu nehmen. Der SSV vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

### **Allgemeine Einschätzung**

Der Schweizerische Städteverband begrüsst das Engagement des Bundes bei der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs. Er war aktiv beteiligt, als 2007 der Infrastrukturfonds ins Leben gerufen wurde. Jüngst hat der Verband den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF unterstützt, welcher die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs unbefristet sichert.

Diese Mitfinanzierung ist dringend nötig. Gemäss den Verkehrsperspektiven 2040 des Bundes werden die Bevölkerung und die Zahl der Arbeitsplätze in den Städten und Agglomerationen deutlich wachsen. Damit steigt auch das Verkehrsaufkommen. Der Anteil der Strecken mit einer sehr hohen Auslastung sowohl in den Morgen- als auch in den Abendspitzenstunden dürfte sich bis 2040 im Vergleich zum Jahr 2010 um rund 50 Prozent erhöhen. Die Verkehrsinfrastruktur in Städte und Agglomerationen ist bereits heute stark ausgelastet und an zahlreichen Stellen regelmässig überlastet. Der Bedarf an Massnahmen zur Optimierung und zum Ausbau ist schon heute gross.

Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur soll Siedlungsentwicklung nach innen ermöglichen und darf nicht Basis für weitere Zersiedelung sein. Deshalb ist eine enge Koordination von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung von zentraler Bedeutung. Dafür steht das Instrument der Agglomerationsprogramme, das sich in kurzer Zeit zum elementaren Bestandteil der Schweizer Verkehrs- und Raumordnungspolitik entwickelt hat. Kantone, Städte und Gemeinden konzipieren die Programme und tragen den Hauptteil der Kosten. Die Mitfinanzierung des Bundes wirkt als Katalysator. In dieser Konstellation



haben sich die Agglomerationsprogramme seit 2007 von der Pioniertat zur Erfolgsgeschichte entwickelt.

Eine angemessene Konzentration des Wachstums auf die Agglomerationen trägt nicht nur dazu bei, die raumordnungspolitischen Ziele der Schweiz zu erreichen. Vielmehr lässt sich damit auch die Verkehrszunahme insgesamt dämpfen, da die in den Agglomerationen pro Person zurückgelegten Distanzen rund sechs Prozent unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen.

Die Massnahmen der Agglomerationsprogramme tragen darüber hinaus dazu bei, die gute Erreichbarkeit der Schweizer Zentren zu erhalten. Damit bleiben die Schweizer Städte als Wirtschaftsstandorte attraktiv. Das steigert die Wettbewerbsfähigkeit des ganzen Landes. Von der Beteiligung des Bundes am Agglomerationsverkehr profitiert die ganze Schweiz.

Unsere detaillierte Einschätzung der Vorlage ist im Folgenden dargestellt. Sie orientiert sich am Fragebogen zur Vernehmlassung.

## **Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage**

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

Ja.

Die verantwortlichen Trägerschaften reichten beim Bundesamt für Raumentwicklung bis Ende 2016 37 Agglomerationsprogramme mit rund 2'000 Massnahmen zur Prüfung ein. Die Programme enthalten damit ein Investitionsvolumen von sechs Milliarden Franken. Als Ergebnis der Prüfung anerkennt der Bund 54 Prozent der eingereichten Investitionen zur Mitfinanzierung. Damit soll sich die Eidgenossenschaft gemäss Vorlage mit 1.12 Milliarden Franken an der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs beteiligen. Das Engagement des Bundes bewegt sich demgemäss, wie in den Diskussionen rund um den NAF gefordert, im vergleichbaren Bereich wie bei den bisherigen Agglomerationsprogrammen.

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

Ja.

Der Vernehmlassungsbericht verweist bezüglich der Koordination der drei Programme Agglomerationsverkehr, STEP Schiene und STEP Nationalstrasse auf den regelmässigen Austausch unter den verantwortlichen Bundesämtern. Das ist ungenügend. Um die Kohärenz der verschiedenen Ausbauprogramme zu gewährleisten, müssen auf Departementsebene verbindliche Abstimmungsprozesse festgelegt werden. Wichtig ist dabei, dass nicht allein das Programm Agglomerationsverkehr auf die Ausbauprogramme bei Bahn und Nationalstrasse ausgerichtet wird, sondern dass auch umgekehrt die grossen nationalen Infrastrukturen die geplanten Massnahmen in den Agglomerationen berücksichtigen. Andernfalls wird die mit den Agglomerationsprogrammen angestrebte Stringenz zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung unterlaufen.



## Programm Agglomerationsverkehr der dritten Generation

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

Ja.

Die Dringlichkeit von Massnahmen im Agglomerationsverkehr ist korrekt dargestellt. Die Notwendigkeit einer koordinierten Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wird klar herausgearbeitet. Der Wert von Investitionen in den Agglomerationsverkehr für die ganze Schweiz wird ebenfalls überzeugend hergeleitet.

Der Städteverband begrüsst die Feststellung, dass der «Einbezug von Städten und Gemeinden in die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme noch verbessert werden kann.» Aus unserer Sicht ist diese Verbesserung zwingend, um den Erfolg der Agglomerationsprogramme zu sichern. Dabei darf sich der verstärkte Einbezug nicht bloss auf die Konzeption der Programme beziehen, sondern muss auch die Umsetzung berücksichtigen. Die Trägerschaften müssen insbesondere kleinere und mittel-grosse Gemeinden im Agglomerationsperimeter nach dem Entscheid über die Mitfinanzierung einer Massnahme verstärkt unterstützen. Das Bundesamt für Raumentwicklung soll in verallgemeinerbaren Fällen die nötigen Grundlagen zur Verfügung stellen. Vor allem bei kleineren Massnahmen braucht es weitere Schritte, um den administrativen Aufwand für die Umsetzung zu reduzieren – für die Trägerschaften, aber durchaus auch für den Bund im Rahmen des Prüfprozesses.

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

Nein, nicht vollständig einverstanden.

Der Städteverband unterstützt die angewendeten Wirksamkeitskriterien: bessere Qualität des Verkehrssystems, mehr Siedlungsentwicklung nach innen, mehr Verkehrssicherheit und weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch. Die Systematik des Prüfprozesses (Prüfung Grundanforderungen, Prüfung Priorisierung und Paketbildung, Prüfung Programmwirkung) ist sachgerecht.

Damit das Instrument der Agglomerationsprogramme bei Städten und Agglomerationen nicht an Rückhalt verliert, dürfen allerdings derart gedrängte Abläufe, wie sie der aktuelle Prüfprozess enthielt, nicht mehr vorkommen. Künftig ist wieder zu gewährleisten, dass das ARE die Ergebnisse des Prüfprozesses mit den Trägerschaften diskutiert, bevor es die Vernehmlassungsvorlage finalisiert. Hinsichtlich der Vorgaben an die Trägerschaften zur Erarbeitung der Programme ist die Balance zu finden zwischen anzustrebenden Verbesserungen und dringend nötiger Kontinuität. Die nötigen Grundlagen muss das ARE frühzeitig gemeinsam mit den Trägerschaften erarbeiten.

Die Trägerschaften verfolgen mit ihren Programmen eine langfristige Entwicklungsstrategie. Deshalb ist für sie auch die Beurteilung ihrer C-Massnahmen von Bedeutung. Da jedoch jeweils nur die A- und B-Massnahmen einer Prüfung unterzogen werden, fehlen Aussagen zur Mitfinanzierbarkeit durch den Bund von zentralen C-Massnahmen. Für die Weiterentwicklung der Programme wären Vorprüfungen



von wichtigen und kostenintensiven C-Massnahmen durch den Bund hilfreich. Bei einer allfälligen negativen Beurteilung durch den Bund könnten Massnahmen frühzeitig angepasst werden.

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

Der Schweizerische Städteverband äussert sich als nationale Organisation nicht zu einzelnen Programmen.

Gerne nehmen wir Stellung zu einigen grundlegenden Punkten.

- Wir begrüssen die Berücksichtigung von Programmen aus kleinen und mittleren Agglomerationen. Oft besteht dort beträchtlicher Handlungsbedarf, insbesondere was die verträgliche Abwicklung des MIV angeht. Das zeigt nicht zuletzt der Umstand, dass sich einzelne kleinere Agglomerationen bei der internen Vernehmlassung des Städteverbandes noch eine verstärkte Unterstützung durch den Bund wünschen.
- Wir unterstützen ebenfalls die Mittelverteilung unter den verschiedenen Verkehrsträgern. Diese ist nachvollziehbar auf die Wirkungskriterien abgestützt und entspricht den verkehrspolitischen Grundsätzen der Städte und Agglomerationsgemeinden.
- Wichtig ist dabei die Feststellung, dass von der Investition in einen bestimmten Verkehrsträger nicht automatisch auf die Gruppe der profitierenden Nutzer geschlossen werden kann. Von einer besser ausgebauten öV-Infrastruktur profitieren zum Beispiel auch Personen, die auf ihr Privatauto angewiesen sind, indem die Strasseninfrastruktur entlastet wird.
- In den Bereichen Verkehrsmanagement sowie Aufwertung und Sicherheit im Strassenraum wurden für Massnahmen mit mehr als fünf Millionen Franken Investitionskosten sogenannte «Benchmarks» durchgeführt, anhand derer die mitfinanzierten Kosten plafoniert wurden. Verschiedene Agglomerationen beurteilen dies kritisch, da dadurch orts- und situationsspezifische zu wenig Beachtung geschenkt wird. Der angewendete Benchmark könnte z.B. durch einen Korrekturfaktor angepasst werden, der die örtlichen Ansprüche ansatzweise berücksichtigen kann – so wie dies auch bei der Berechnung der Beiträge im Rahmen von Pauschalen gehandhabt wird.
- Wir unterstützen die Bemühungen des ARE, die Wirkung der Programme zu messen. Allerdings ist davon abzusehen, dabei allzu kurze Fristen zu hinterlegen. Die Wirkung neuer Infrastrukturen auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmenden benötigt Zeit.
- Es ist grundsätzlich korrekt, die Kongruenz der neuen Programme mit Vorgängergenerationen zu überprüfen. In begründeten Fällen müssen Agglomerationen aber innovative, bessere Massnahmen ins Spiel bringen können, ohne damit ihre Chance auf Bundesmittel zu gefährden.
- Zu wenig Berücksichtigung finden derzeit neue Verkehrsformen (etwa allenfalls nötige Infrastrukturen für Fernbusse) und die infrastrukturellen Grundlagen der Digitalisierung der Mobilität. Spätestens in der Folgegeneration müssen entsprechende Massnahmen erarbeitet werden und berücksichtigt werden können.
- Die gesetzliche Grundlage lässt eine Beteiligung des Bundes von maximal 50 Prozent zu. Trotz zum Teil sehr guter Bewertung von Massnahmen nutzt der Bund diese Spanne grundsätzlich nicht aus. Das ist mit Blick auf die unbefristete neue Finanzierungsgrundlage nicht mehr zu rechtfertigen.



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

Nein, der Schweizerische Städteverband äussert sich als nationale Organisation nicht zu einzelnen Programmen.

**Weitere Bemerkungen**

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

Wir begrüssen die Zusammenfassung in den Kategorien Langsamverkehr, Betriebs- und Gestaltungskonzepte und Verkehrssystemmanagement bei Beträgen von weniger als fünf Millionen Schweizer Franken zu Massnahmenpaketen mit pauschalen Bundesbeiträgen. Die Erleichterung der Administration und die Flexibilität bei der Realisierung kommt Städten und Gemeinden entgegen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat  
Stadtpräsident von Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband