

Vernehmlassungs-Antwort Agglomerationsprogramme 3. Generation

Frist bis 30.4.18; Adressat: info@are.admin.ch

Gemäss dem Fragekatalog der Vernehmlassungsvorlage mit den offiziellen Titel „Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr“

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen ab dem 7. Mai 2018 Herr Luc Leumann, Koordinator Bundespolitik gerne zur Verfügung (luc.leumann@verkehrsclub.ch).

Generelle Aspekte der Vernehmlassung

Frage 1) Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Ja.

Vousschicken möchten wir, dass wir die Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr für eine wichtige Errungenschaft der Schweizer Raumplanungs- und Verkehrspolitik halten. Auf vorbildliche Art und Weise wird ein wirksamer finanzieller Anreiz von Seiten des Bundes geschaffen, um Verkehrsprojekte möglichst umweltschonend auszugestalten und die Siedlungsentwicklung nach innen zu stärken. Beides ist in Anbetracht der zu beobachtenden Verkehrswachstums und der insgesamt steigenden Verkehrsflächen dringend notwendig. Mit dieser bewährten Verbundaufgabe bleibt einerseits die föderalistische Tradition der Schweizer Verkehrspolitik gewahrt. Andererseits engagiert sich der Bund finanziell und steuert die Qualität der zu realisierbaren Projekte massgebend, indem er vorbildliche Projekte mit Schweizweitem Leuchtturmcharakter finanziell honoriert. Diese Aufgabe ist je länger je notwendiger, denn mit dem NAF stehen neu deutlich mehr Mittel für den Ausbau der Nationalstrassen zur Verfügung. Zusätzliche Investitionen in Nationalstrassen sind mit einem steigenden Mittelbedarf für das untergeordnete Strassennetz der Kantons- und Gemeindestrassen verbunden, welche den durch die Nationalstrassenausbauten zusätzlich induzierten Verkehr zu bewältigen haben. Die Städten und Gemeinden dürfen keinesfalls alleine gelassen werden mit diesen zusätzlichen Lasten. Effiziente Verkehrslösungen im urbanen Raum sind nun mal aufgrund der knappen Platzverhältnisse und der erhöhten Nutzungskonkurrenz besonders kostenintensiv.

Selbstverständlich darf sich mit der Einführung des NAF nichts am verkehrsträgerneutralen Charakter der Agglomerationsprojekte für Siedlung und Verkehr ändern. Anderslautende Forderungen, beispielsweise jene nach je nach Verkehrsträger differenzierten gesetzlichen Beitragsspannbreiten oder nach Mindestanteilen der Gelder oder der Projektzahl für einzelne Verkehrsträger widersprechen ganz klar dem vom Gesetzgeber einstimmig [!] zum Ausdruck gebrachten politischen Willen im Laufe der parlamentarischen Beratungen zum NAF. Mit der Einführung des NAF hat sich nur die Bezeichnung der Finanzierungsquelle der Agglomerationsprojekte im Strassenraum geändert (NAF statt IF), analog zur Änderung der Bezeichnung der Finanzierungsquelle der Agglomerationsprojekte im Eisenbahnraum durch die Einführung des BIF. Wir mussten zur Kenntnis nehmen, dass nur wenige Monate nach dem Entscheid

von Volk und Ständen (und damit der Bestätigung der bisherigen Ausrichtung der Agglomerationsprogramme) bereits wieder Stimmen zu vernehmen sind, wonach die Kriterien und Bemessungsgrundlagen der Mitfinanzierung durch den Bund zu ändern seien, um zusätzliche Projekte für den motorisierten Individualverkehr zu erzwingen. Diese Bestrebungen stehen in offensichtlichem Widerspruch zu den Aussagen der Befürworter der NAF im Abstimmungskampf – und gar im Widerspruch zu den Aussagen der Befürworter der sogenannten Milchkuh-Initiative. Letztere hatten in ihrem Abstimmungskampf auf fast schon irreführende Art und Weise grossflächig mit dem Argument von zusätzlichen Mittel für den Veloverkehr und den öffentlichen Verkehr geworben, obwohl der Text der Milchkuh-Initiative diesem Anliegen gar nicht explizit Rechnung getragen hat.

Nur kurze Zeit nachdem sich der Nationalrat im Rahmen der Gesetzgebung des NAF einstimmig für den Antrag der Minderheit Rytz zu Art. 17a MinVG (=status quo) ausgesprochen hat und somit seine vorberatenden Kommission geradezu desavouiert hat (die eine stärkere Berücksichtigung von MIV-Projekten im Rahmen der Agglomerationsprogramme verlangt hat) wäre es völlig unverständlich, an der aktuellen Kriterien auf Stufe Gesetz, Verordnung oder Richtlinie Änderungen vorzunehmen.

Schliesslich möchten wir klar festhalten, dass die ablehnende Haltung des **xx** gegenüber der neuen Strassenfinanzierung des NAF und der SFSVneu in keiner Art und Weise im Zusammenhang mit der im NAF enthaltenen Fortsetzung der Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr zu tun hat. Unsere Ablehnung zum NAF war einzig im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Finanzierung der Nationalstrassenteile des neuen Fonds begründet. Der **xx** als Federführende Organisation der überparteilichen Nein-Kampagne des NAF war bestrebt, dies im Abstimmungskampf klar zum Ausdruck zu bringen. So haben wir verschiedentlich betont, dass eine Weiterführung der Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr auch mit dem NAF vorangegangenen Verfassungstext möglich und nötig ist. Die Verfassungsbestimmung zu den Agglomerationsprogrammen hatte ja bekanntlich mit dem NAF keine Neuerung erfahren – abgesehen von der rein deklamatorischen Erwähnung des Agglomerationsverkehrs im Namen des neuen Fonds. Folglich kann die Argumentation eines Teils der NAF-Befürworter im Abstimmungskampf juristisch nicht stichhaltig sein, wonach nur eine Zustimmung zum NAF eine Weiterführung der Agglomerationsprogramme im bisherigen Ausmass ermöglichen würde. Denn dies hätte im Umkehrschluss bedeutet, dass die Schaffung der Agglomerationsprogramme im Jahr 2008 im Widerspruch zur damaligen Verfassung gestanden hätte.

Während dem Parlamentsberatung zum NAF hat sich der **xx** sehr dafür eingesetzt, dass die von MIV-Vertretern in Frage gestellten Teile der Agglomerationsprogrammgesetzgebung (Art. 17a und 17d MinVG) unverändert erhalten bleiben und dass mit Art. 17f dem Agglomerationsverkehr zumindest ein Mindestanteil der NAF-Ausgaben garantiert wird (in Anlehnung an die vorangegangene Regelung des IF, wonach den Agglomerationsprogrammen ein fixer Betrag zugesprochen wurde).

Wie an späterer Stelle ausführlicher begründet legen wir insbesondere Wert auf folgende Punkte

1. In Anbetracht der vielen eingereichten Projekte von guter und sehr guter Qualität ist der maximale gesetzliche Spielraum von Art. 17f voll auszuschöpfen.
2. Wir fordern den Bund auf, in Anbetracht der gesetzlichen Ziele der Klima-, Energie- und Raumplanungspolitik, **die Wirksamkeitskriterien 2 (Siedlungsentwicklung nach innen) und 4 (Reduktion von Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch) ab sofort bei der Bemessung der finanziellen Beiträge doppelt so stark zu gewichten** wie bei vorgegangenen Generationen der Agglomerationsprogramme. Dies ist ohne Gesetzesänderung möglich und gebietet sich in Anbetracht der zahlreichen aktuell nicht eingehaltenen gesetzlichen Ziele des Bundes. Die erwähnten Vollzugsdefizite werden künftig nämlich weiter zunehmen (siehe auch Frage 2).

3. Es sollen keine Programmvereinbarungen zu Projekten abgeschlossen werden, die sich in Kantonen befinden, die trotz der dannzumal verstrichenen Frist noch über keinen vom Bund genehmigen Richtplan gemäss geltendem Recht des RPG I verfügen. In diesen Fällen ist noch nicht sichergestellt, dass die Wohn- und Arbeitsgebiete zweckmässig einander zugeordnet und angemessen mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sein müssen, wie dies der Plangungsgrundsatz des aktuellen RPG I vorschreibt (siehe Frage 2).

Wir unterstützen insbesondere auch folgende im erläuternden Bericht gemachten Aussagen zu den Grundzügen der Vorlage:

- Die vom ARE erarbeitete Kosten-Nutzen-Analyse der einzelnen Agglomerationsprogramme gemäss der Grafik auf Seite 20 des erläuternden Berichtes
- Den Entscheid des Bundesrates selbst die besten Projekte nicht mit dem maximal möglichen Bundesbeitrag von 50% der Baukosten mitzufinanzieren. Der Entscheid ist für uns nachvollziehbar. In Anbetracht der langen Projektliste mit sehr vielen guten und sehr guten Projekten mit baldiger Baureife und der gesetzlich definierten Bandbreite, dass Agglomerationsprogramme seit der Einführung des NAF in der Regel bescheidene 9-12 der geplanten NAF-Ausgaben zugesprochen wird (Art. 17f MinVG).
- Die neue Möglichkeit kleinere Projekte im Sinne von Art. 21a MinVV zu einem Massnahmenbündel zusammenzufassen zu können, wodurch der administrative Aufwand für die Gesuchsteller reduziert wird und die Förderung beispielsweise des Fuss- und Veloverkehrs wirkungsvoller ausgestaltet wird.

Die Kriterien der Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr haben Vorbildcharakter für eine moderne Verkehrs- und Raumplanungspolitik und sind unserer Ansicht nach spätestens mittelfristig auch auf die übrigen vom finanzierten Verkehrsprojekte auszudehnen. Wir beobachten, dass insbesondere Nationalstrassenprojekte ihnen oft nicht oder ungenügend gerecht werden.

Frage 2) Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Ja.

Wir möchten in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass diverse gesetzlichen Ziele, die im Zusammenhang mit der Umweltbelastung und dem Ressourcenverbrauch stehen, aktuell nicht eingehalten werden. In Bezug auf die auf dem Umweltschutzartikel der Bundesverfassung fassenden Gesetzesbestimmungen besteht geradezu ein Vollzugsnotstand, für den zu einem Grossteil der Verkehr verantwortlich ist. Diese Ziellücke droht in Anbetracht des prognostizierten Verkehrswachstums sich in den kommenden Jahren noch massiv zu vergrössern.

Wir denken hierbei insbesondere an folgende gesetzlichen Vorgaben, die momentan eindeutig nicht eingehalten werden, womit Städte und Agglomerationen überdurchschnittlich häufig betroffen sind:

- das aktuell gültige Sektorziel Verkehr der aktuellen Schweizer Klimapolitik, wonach die CO₂-Emissionen des inländischen Verkehrs nicht höher als 1990 sein dürfen (CO₂V)
- der Zielpfad des Verbrauchsrichtwertes für die Nutzung fossiler Energien gemäss der von Parlament und Volk beschlossenen Energiestrategie 2050 (Art. 3 EnG)
- aktuell gültige Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung LRV
- aktuell gültige Grenzwerte der Lärmschutzverordnung LSV

- die internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz durch Unterzeichnung des internationalen Klima-Abkommens von Paris eingegangen ist (insbesondere hinsichtlich eines fairen Schweizer Beitrags um die globalen Temperaturanstieg auf 1.5 bis 2 Grad Celsius zu beschränken)

Die Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr sind DAS Instrument der Schweizer Verkehrs-Infrastrukturpolitik, um die drohenden Verschlechterungen bzgl. Zustand der Umwelt abzuwenden. **Es ist deshalb an der Zeit, das Kriterium des Umweltschutzes und des Ressourcenverbrauchs (Wirksamkeitskriterium 4 der Agglomerationsprogramme) bei der Bemessung der Beiträge per sofort stärker - nämlich zumindest doppelt so stark wie bisher - zu gewichten.**

Ähnlich ist die Ausgangslage auch beim Wirksamkeitskriterium 2 „Siedlungsentwicklung nach innen“. Der haushälterische Umgang mit dem Raum wird in Anbetracht des prognostizierten Verkehrswachstums in den nächsten Jahrzehnten noch deutlich anspruchsvoller als er ohnehin schon ist. Die Agglomerationsprogramme sind auch hier der Schlüssel zu einer verbesserten Infrastrukturpolitik innerhalb der Agglomerationsperimeter. Wir fordern deshalb, **das Wirksamkeitskriterium 2 (Siedlungsentwicklung nach innen) bei der Bemessung der Beiträge ab sofort ebenfalls doppelt so stark zu gewichten wie bisher.**

Im erläuternden Bericht nicht erwähnt wird zudem der Zusammenhang zwischen dem neuen Raumplanungsgesetz RPG I und den Agglomerationsprogrammen. Wir sind der Ansicht, **dass der Bund keinerlei Programmvereinbarungen abschliessen sollte für Agglomerationsprogramm-Massnahmen, die sich in Kantonen befinden, die noch über keinen vom Bund genehmigten neuen, mit dem RPG-I-kompatiblen Richtplan verfügen. Kantone die ihrer Verpflichtung zur Anpassung ihres Richtplans an das RPG I nicht** gemäss der vom Bund grosszügig gesetzten Frist vom 30. April 2019 **nachkommen sind, dürfen nicht als Trittbrettfahrer belohnt werden** indem sie von knappen Bundesmitteln profitieren und somit gegenüber jenen Kantonen bevorteilt werden, die fristgerecht und gesetzeskonform ihren Richtplan überarbeiten haben. Gemäss der neuen in einer Referendumsabstimmung bestätigten Bundesgesetzgebung sind „Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zuzuordnen und schwergewichtig an Orten zu planen, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind.“ (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG). Dieser raumplanerische Fortschritt steht in einem engen thematischen Zusammenhang zu den Zielen und gesetzlichen Kriterien der Agglomerationsprogramme. Der öffentliche Verkehr, der Fuss- und Veloverkehr sind bzgl. den Wirksamkeitskriterien Siedlungsentwicklung nach innen sowie Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch und oft auch Qualität des Verkehrssystems im urbanen Raum oft überlegen. Es würde den Zielen der Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr entgegenlaufen, Projekte in Form einer Mitfinanzierung durch den Bund finanziell zu unterstützen, bei denen nicht gewährleistet ist, dass der erwähnte neue Plangungsgrundsatz respektiert wird, weil dieser nicht Bestandteil der mittlerweile veralteten Richtpläne war.

Die grossen Agglomerationen des Landes sind unserer Ansicht nach mit den massivsten Verkehrsproblemen konfrontiert. Der Mangel an (oberirdischer) Fläche in Innenstädten, die negativen Auswirkung der Siedlungsentwicklung, die Umweltbelastung durch Luft- und Lärmemissionen über dem gesetzlichen Grenzwerten führen dort zu einem besonders grosses Problemdruck und besonders kostenintensiven Verkehrsprojekten. **Wir sind der Meinung, dass ein zu geringer Teil der finanziellen Mittel des Bundes für Projekte in den fünf grossen Agglomerationen vorgesehen ist und ein zu grosser Anteil mittleren und kleineren Agglomerationen zur Verfügung gestellt wird.**

Wir haben zur Kenntnis genommen, dass das Parlament die Gesetzesgrundlage geringfügig zu Gunsten kleineren Agglomerationen und Hauptorte ergänzt hat. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die gesetzlichen Bestimmungen nach deren „angemessenen Berücksichtigung“ (Art. 17d MinVG)

auch mit einem geringeren Mittelanteil für mittlere und kleinere Agglomerationen problemlos eingehalten werden können.

Wir bedauern, dass Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Teilens von Verkehrsmitteln und zu ihrer besseren Auslastung nicht als Infrastrukturmassnahme akzeptiert wird. Hilft dieses doch gerade bei Pendlern (Bahnhof –Arbeitsort) und auch im Freizeitverkehr motorisierten Verkehr zu vermeiden oder zu verlagern.

Es ist zwar grundsätzlich richtig, die Kongruenz mit vergangenen Generationen von Agglomerationsprojekten zu gewährleisten. Dennoch sollten Wege gefunden werden, damit neue, innovative Formen von Massnahmen ebenfalls über Agglomerationsprogramme gefördert werden können.

Programm Agglomerationsverkehr der dritten Generation

Frage 3) Haben Sie Bemerkungen zur dargelegten Ausgangslage?

Nein.

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

Nein.

Wir mussten feststellen, dass dieses Mal keine Prüfberichte zu den einzelnen Agglomerationen veröffentlicht worden sind, aus denen die Beurteilung des ARE zu den einzelnen Programmen ersichtlich gewesen wäre. Wir kritisieren diesen Abbau an Transparenz und sind der Ansicht, dass dieses Vorgehen dem Vertrauen in die Agglomerationsprojekte nicht zuträglich ist. Wir bitten den Bund, vorgängig zum Beginn der Vernehmlassung zur folgenden 4. Generation diese agglomerationsspezifischen Prüfberichte zu veröffentlichen.

Aus Mangel an verfügbaren Informationen von Seiten des ARE war es uns beispielsweise nicht möglich, in Erfahrung zu bringen, welche Projekte des Motorisierten Individualverkehrs MIV gemäss Einschätzung des ARE primär der Steigerung der Kapazität dienen und welche gemäss Einschätzung der Verwaltung zumindest einen Beitrag leisten, die Umweltgesetzgebung besser zu respektieren (z.B. Projekte, die die Zahl der Personen verringern, die Grenzwerten der Luftreinhalte- oder Lärmschutzverordnung ausgesetzt sind).

Die zusammenfassenden Nennungen wie «LV-A-Liste» oder «LV-B-Liste» verunmöglichen uns eine konkrete Beurteilung der meisten Agglomerationsprogramme für die Projekte im Bereich Langsamverkehr. Fuss- und Veloverkehr sind zentrale Elemente, um Agglomerationen von negativen Auswirkungen des Verkehrs zu entlasten.

Frage 5) Sind Sie mit den Ergebnissen der Bundesprüfung einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?

Im Allgemeinen: Ja (siehe auch Frage 1 womit insbesondere).

Im Programm- und Projektspezifischen: Nein (siehe Frage 6).

Frage 6) Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Agglomerationsprogrammen bzw. zu einzelnen Massnahmen?

Ja.

Wie schon in Frage 1 angetönt darf der Gesamtbetrag der Mittel für die Agglomerationsprogramme der 3. Generation im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage keinesfalls reduziert werden. **Der gesetzliche Spielraum von Art. 17f MinVG ist in Anbrucht der Vielzahl guter und sehr guter Projekte, die in Kürze Baureife erlangen werden, voll auszuschöpfen. Bei den restlichen Aufgaben des NAF, nämlich bei den Nationalstrassen, bestehen ganz im Gegensatz zu den Agglomerationsprogrammen nämlich kaum baureife Projekte.**

Es ist richtig, die Anforderungen an einen nachhaltigen Agglomerationsverkehr hoch zu halten und konsequent einzufordern. Wir sind der Ansicht, dass **eine zusätzliche Zurückhaltung bei Projekten für den motorisierten Individualverkehr (MIV) notwendig ist.** Umfahrungsstrassen und Anschlüsse an Hochleistungsstrassen werden mit der Entlastung des untergeordneten Strassennetzes legitimiert, schaffen aber zu oft zusätzliche Kapazitäten, weil keine rechtsverbindlichen flankierenden Massnahmen mitbeschlossen werden oder diese nicht wirkungsvoll genug sind.

Projekte des öffentlichen Verkehrs, des Fuss- und Veloverkehrs sowie Projekte für Multimodale Umsteigepunkte sind zu spärlich berücksichtigt worden.

Wie in Frage 2 erläutert, fordert der **xx** vom Bund eine Umschichtung der Mittel hin zu einem stärkeren finanziellen Engagement in den fünf grossen Agglomerationen und zu Lasten der Gesamtsumme der Bundesmittel für Projekte in mittleren und kleineren Agglomerationen.

Weitere Bemerkungen

Frage 7) Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Keine.