

Bundesamt für Raumplanung (ARE)
Sektion Verkehrspolitik
3003 Bern

Bern, 16. April 2009

Bundesbeschluss über die Finanzierungsetappe 2011 – 2014 für das Programm Agglomerationsverkehr: Vernehmlassungsantwort der SP Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung und unterbreiten Ihnen hiermit gerne unsere Stellungnahme.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

- Mit Inkraftsetzung des Infrastrukturfondsgesetzes hat die Bundesversammlung 2,559 Milliarden Franken für 23 dringende und baureife Projekte zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen freigegeben. Nach der Freigabe einer ersten Tranche aus dem Infrastrukturfonds für baureife und dringende Vorhaben legt der Bundesrat nun das Programm zur Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen vor.
- **Die SP hat die Einführung der Agglomerationsprogramme von Anfang an unterstützt, da damit langfristig und verbindlich geplant werden kann. Die SP Schweiz unterstützt deshalb auch diese Vorlage im Grundsatz und verlangt deren konsequente Umsetzung und die langfristige und kontinuierliche Sicherstellung der Finanzierung.**
- **Wir verweisen auf die folgenden beiden Vorstösse. Die darin formulierten Forderungen sind umzusetzen, vor allem auch im Hinblick auf die konjunkturelle Lage und die mit den Agglomerationsprogrammen verbundenen Investitionen und deren volkswirtschaftliche Wirkung.**

Motion 08.4032 „Infrastrukturfonds stärken“: „Der Bundesrat wird beauftragt, die Einlagen in den Infrastrukturfonds so zu erhöhen, dass der Bund den Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Kantonen für die dringlichen Agglomerationsprojekte nachkommen kann.“¹

¹ Begründung: „Gemäss Infrastrukturgesetz werden die dringlichen Agglomerationsprojekte zu 50 Prozent durch den Bund finanziert. Aufgrund zu knapper Fondsmittel kann der Bund den Zahlungsverpflichtungen nicht vollständig nachkommen. Damit werden einzelne Projekte verzögert. Bei anderen Projekten springen die Kantone mit Vorfinanzierungen ein. Damit werden kantonale Mittel gebunden, die für andere, kantonale Investitionen eingesetzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund muss der Anteil der Treibstoffzollgelder, die gemäss Artikel 86 b bis für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrs-

Motion 09.3001 KVF-S „Konjunkturstützende Massnahmen“: „Der Bundesrat wird ersucht, im Paket konjunkturstützender Massnahmen (zweite Stufe, Entscheide Bundesrat im Februar 2009, Behandlung Frühlingssession) folgendes vorzusehen:

- Bei den dringlichen Agglomerationsprojekten, mit deren Bau gemäss Vorgaben des Bundes im Jahre 2008 begonnen werden musste, ist von einer Vorfinanzierung durch die Kantone abzusehen.
- Bei den Agglomerationsprogrammen sollen diejenigen Programme mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht einen reduzierten, sondern den maximal möglichen Beitrag von 50 Prozent erhalten.“²

- Lösungen im Verkehrsbereich und insbesondere die Agglomerationsprogramme müssen zu weniger motorisiertem Individualverkehr in und um die Kernstädte und in den Agglomerationen führen. Sie müssen zu weniger Lärm und weniger Luftverschmutzung sowie zu mehr öffentlichem Raum beitragen und nachhaltig sein. Die Verkehrspolitik muss so gestaltet werden, dass sie den Klimaschutz fördert und den CO₂-Ausstoss maximal reduziert. Es sei an dieser Stelle zudem mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen, dass mit einem Ausbau von Strassen Staus nicht beseitigt werden – im Gegenteil.
- Das Volk hat mit dem Nein (63%) zur Avanti-Vorlage bestätigt, dass es Ja sagt zu einer fortschrittlichen Verkehrspolitik, die den Verkehr auf die Schiene verlagert und dass deshalb schwergewichtig in die Schiene investiert werden soll.
- Die Projekte und Massnahmen müssen zudem eng mit dem **Massnahmenpaket Via Sicura** verknüpft werden, vor allem im Bereich der Infrastrukturen. Gerade auch mit der Aufwertung von Ortsdurchfahrten kann mit verhältnismässig geringem Aufwand die Verkehrssicherheit massgeblich verbessert werden.
- **Nachhaltige Mobilität wird nur durch einen konsequenten und den Bedürfnissen angepassten Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie des Langsamverkehrs erzielt.** Wir begrüssen daher die Ausführungen im Vernehmlassungsbericht, die festhalten, dass aufgrund seines vergleichsweise geringen Flächenverbrauchs und seiner hohen Ressourceneffizienz Investitionen in den öffentlichen Verkehr im Vordergrund stehen sowie die Erkenntnis, dass in Agglomerationen der Langsamverkehr eine zentrale Rolle spielt. Mit verhältnismässig geringen Kosten können erhebliche Wirkungen erzielt werden. Auch die im Bericht genannten weiteren Schwerpunkte „multimodale Drehscheiben im Umfeld von grösseren Bahnhöfen“ sowie Verkehrssystemmanagement können wir unterstützen.

Infrastruktur in Städten und Agglomerationen verwendet wird, erhöht werden. Damit können konjunkturpolitisch wichtige Impulse ausgelöst werden: Erstens können die baureifen Projekte ohne Zeitverzögerung realisiert werden und zweitens werden die Investitionsbudgets der Kantone um die entsprechenden Beiträge entlastet, womit sie ihrerseits eigene Projekte realisieren und damit die regionale Wirtschaft stimulieren können.“

² Begründung: „Aufgrund eines Entlastungsprogrammes kann der Bund seine Beiträge für die dringenden Agglomerationsprojekte nur zeitlich verzögert leisten. Es ist eine Vorfinanzierung durch die Kantone erforderlich. Mit anderen Worten fließen kantonale Gelder in Zinsen statt in Investitionen. Wenn der Bund seinen Verpflichtungen bei den dringlichen Agglomerationsprojekten rechtzeitig nachkommt, stehen den Kantonen mehr Mittel im Investitionsbereich zur Verfügung. Dies ist konjunkturpolitisch wünschbar. Ähnlich verhält es sich bei den Agglomerationsprogrammen. Die Kantone befürchten, dass der Bund die finanzielle Unterstützung tief hält und kein Programm den maximal möglichen Beitrag von 50 Prozent erhalten soll. Auf Kantonsebene können mit einer Erhöhung der Bundesbeiträge zahlreiche verkehrspolitisch wichtige und heute planerisch weit fortgeschrittene Projekte rasch baureif gemacht und umgesetzt werden. In beiden Fällen verweisen wir ferner auf das Schreiben der Schweiz. Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK und Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KÖV vom 2. Dezember 2008, worin die oben gestellten Forderungen ebenfalls an den Bundesrat gerichtet werden. Abwicklungsmässig schlagen wir auf dem Weg des Nachtragskredits vor, die entsprechenden Beträge zugunsten des Infrastrukturfonds zu sprechen. Dies hat auch den Vorteil, dass diese konjunkturpolitisch zum gewünschten Zeitpunkt ausgelöst werden können.“

2. Weitere Ausführungen zu den Agglomerationsprogrammen

- Dreissig Agglomerationsprogramme wurden bis 31. Dezember 2007 beim ARE zur Prüfung eingereicht. Diese Agglomerationsprogramme umfassen 37 Agglomerationen, die 90% der Agglomerationsbevölkerung und damit rund zwei Drittel der Bevölkerung der Schweiz erfassen. Weitere 13 Agglomerationsprogramme wurden angemeldet; die entsprechenden Finanzierungsgesuche sind für die zweite Etappe zu erwarten. Diese Angaben machen deutlich, dass das Instrument der Agglomerationsprogramme funktioniert.
- 5 Agglomerationen haben bisher weder ein Agglomerationsprogramm eingereicht noch angemeldet. Diese Agglomerationen sollen ermuntert werden, allfälligen Handlungsbedarf zu eruieren.
- Wir begrüßen es, dass mit den Agglomerationsprogrammen wirksame Alternativen gegenüber neuen Infrastrukturen ins Zentrum gestellt werden sollen und dass die Koordination mit der Siedlungsentwicklung und der Schutz der Umwelt beachtet sowie eine angemessene Berücksichtigung der Landesteile angestrebt werden sollen. Selbstverständlich begrüßen wir es auch, dass alle Vorhaben, die mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds finanziert werden, die ordentlichen umwelt- und raumplanerischen Verfahren durchlaufen und die gesetzlich festgelegten Umweltziele einhalten müssen.
- Ebenfalls begrüßen wir die genannten Ziele der Vorlage: die Verbesserung des Verkehrssystems in den Agglomerationen und damit verbunden der Wunsch, Fortschritte sowohl bezüglich Verkehrsqualität, Verkehrssicherheit als auch bezüglich Raumentwicklung und Umweltqualität zu erzielen. **Als von uns unterstützte Kernanliegen der Agglomerationsprogramme werden u.a. Siedlungsentwicklung nach innen, die Verlagerung des Verkehrs auf den öffentlichen Verkehr sowie der Langsamverkehr genannt.**
- **Wir sind damit einverstanden, dass die vorgesehenen Mittel der dringlichen Projekte, welche nicht per Ende 2008 begonnen werden konnten, für Projekte im Rahmen der Agglomerationsprogramme zur Verfügung stehen.** Die Dringlichkeit und Wirksamkeit dieser Projekte wurde bereits in der Vorbereitung des entsprechenden Bundesbeschlusses nachgewiesen. Diese Projekte sind zwischen 2011 und 2014 bau- und finanzreif und müssen deshalb im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr zur Mitfinanzierung vorgesehen werden.
- Gemäss Vorlage richtet sich der Beitragssatz des Bundes nach der Beurteilung des jeweiligen Agglomerationsprogramms und soll zwischen 30% und 50% liegen. **Wir beantragen, dass bei den Agglomerationsprogrammen diejenigen Programme mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis im Hinblick auf die Nachhaltigkeit den maximal möglichen Beitrag von 50% erhalten. Dies darf aber nicht dazu führen, dass bei anderen Projekten gekürzt wird, vielmehr ist die Gesamtsumme entsprechend anzupassen.**
- Vorleistungspunkte für die Prüfung der Wirksamkeit der Programme sollen vergeben werden können. Es müssen aber, wie im Bericht festgehalten, nachweislich langjährige substantielle Anstrengungen in der Agglomeration festgestellt werden können, die zu einer grossen Wirkung geführt haben.
- **Bestes Kosten-Nutzen-Verhältnis bezieht sich dabei aus unserer Sicht auf die nachhaltige Wirkung für Mensch und Umwelt und damit verbunden schwergewichtig auf Programme mit umfassenden Massnahmen für den ÖV und den Langsamverkehr.**
- Die Evaluation des Programmnutzens aufgrund der im Vernehmlassungsbericht genannten Wirksamkeitskriterien unterstützen wir und weisen darauf hin, dass diese Kriterien absolut prioritär auf den öffentlichen sowie den Langsamverkehr zutreffen:

1. bessere Qualität des Verkehrssystems;
 2. mehr Siedlungsentwicklung nach innen;
 3. weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch;
 4. mehr Verkehrssicherheit.
- In einer zweiten Phase sollen Massnahmen mit guter oder sehr guter Wirksamkeit, die aber die Bau- und Finanzreife erst ab 2015 erreichen oder Massnahmen mit noch zu optimierender Wirksamkeit finanziert werden. Die Agglomerationen sollen die Möglichkeit erhalten, ihr Agglomerationsprogramm zu verbessern, um damit für die zweite Finanzierungsetappe 2015 – 2018 von höheren Beitragssätzen zu profitieren. **Wir begrüessen es, dass vorgesehen ist, dass der Bund seine Weisung präzisieren wird, um die Agglomerationen bei diesen Arbeiten zu unterstützen.**

3. Finanzierung

- Bei den Agglomerationen sieht der Infrastrukturfonds Ausgaben von 6 Milliarden Franken vor. Die Konstruktion des Fonds geht von einer gleichmässigen Verteilung dieser Mittel über die gesamte Fondslaufzeit von 20 Jahren aus. Dies führt zu einem durchschnittlichen jährlichen Volumen von real 300 Millionen Franken. Bis ca. 2015 werden diese Mittel durch die Zahlungen zugunsten der dringlichen Agglomerationsprojekte vollständig ausgenützt. Die Finanzierung der Agglomerationsprogramme kann somit erst nach Abschluss der dringlichen Projekte angegangen werden.
- Wir gehen mit dem Bundesrat einig, dass es nicht möglich ist, bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein langfristiges abschliessendes Programm zu entwickeln. Wir sind deshalb einverstanden mit der Mittelfreigabe für die ersten vier Jahre und dem Aufzeigen der aus heutiger Sicht mittelfristig voraussichtlich erforderlichen Bundesmittel in einer Gesamtplanung. **Wir betonen aber, dass wir eine langfristige, verbindliche und kontinuierliche Finanzierung voraussetzen, bei der der Bund seinen Verpflichtungen vorbehaltlos nachkommt und die Planungssicherheit garantiert. Der im Bericht vorgelegte Zeitplan ist einzuhalten:**
 - Bis 31.12.2009 unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung den Bundesbeschluss für der Mittelfreigabe der 1. Finanzierungsetappe
 - 2010/2011: Parlamentsbeschluss für die Mittelfreigabe der 1. Finanzierungsetappe
 - 2011: Beginn der 1. Finanzierungsetappe
 - Ende 2011: Einreichung der neuen Agglomerationsprogramme, welche per Ende 2007 vorangemeldet wurden
 - Mitte 2012: Einreichung der 30 überarbeiteten Agglomerationsprogramme inkl. erster Umsetzungsbericht der Agglomerationen
- Das mit den bereits eingereichten Agglomerationsprogrammen eingegebene Investitionsvolumen für die ersten zwei Finanzierungsetappen 2011-2014 und 2015-2018 beträgt zusammen etwa 17 Milliarden Franken. Auch wenn in diesem Betrag teilweise Vorhaben enthalten sind, welche gemäss Infrastrukturfondsgesetz nicht beitragsfähig sind, übersteigt dieses Investitionsvolumen die zur Verfügung stehenden Mittel. **Es ist deshalb zu prüfen, wie Projekte mit einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis dennoch rasch finanziert werden können.**
- Im Vernehmlassungsbericht wird darauf hingewiesen, dass Agglomerationen, die einen früheren Baubeginn anstreben, die Vorfinanzierung der mit dem Bundesbeschluss freigegebenen Vorhaben übernehmen können. Es ist darauf hinzuwirken, dass Agglomerationen attraktive Bedingungen erhalten, um von dieser Möglichkeit Gebrauch machen zu können.

- Wir unterstützen es grundsätzlich, dass die Bundesbeiträge hauptsächlich in den fünf grössten Agglomerationen Zürich, Basel, Genf, Bern und Lausanne-Morges eingesetzt werden sollen, wo der grösste Bedarf an Verkehrsinfrastrukturen besteht. Damit wird gewährleistet, dass die Agglomerationsprogramme, die zur Lösung der grössten Verkehrs- und Umweltprobleme beitragen, entsprechend gewürdigt werden. Wir sind auch der Meinung, dass sich die geringeren Investitionen in den kleinen Agglomerationen dadurch rechtfertigen lassen, dass sich das Verkehrssystem meist ohne teure Investitionen erheblich verbessern lässt. Es ist aus unserer Sicht aber gerade deshalb auch richtig, dass Investitionen in den kleinen Agglomerationen überwiegend auf der A-Liste vorgesehen sind.
- Die Prüfung der Agglomerationsprogramme ergibt Bundesbeiträge in der A-Liste von rund 1,5 Milliarden Franken und in der B-Liste von rund 1,1 Milliarden Franken. Zusammen mit dem beantragten Bundesbeschluss sind insgesamt 4,062 Milliarden Franken freigegeben. Es soll auch ein namhafter Betrag als Reserve für C-Projekte und Agglomerationsprogramme, die in der nächsten Phase zusätzlich eingereicht werden, zurückgestellt werden. **Wir unterstützen das Schaffen dieser Reserve für C-Projekte.**

4. Verknüpfung und Koordination mit anderen Verkehrsvorlagen

- Da der Infrastrukturfonds bezüglich Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs auf die Finanzierung von Vorhaben im Agglomerationsverkehr beschränkt ist, muss bei einigen wenigen Schienenvorhaben, welche sowohl dem Agglomerations- als auch dem Fern- oder Güterverkehr dienen, der genaue Kostenteiler zwischen Infrastrukturfonds und Fernverkehrsfinanzierung festgelegt werden. Es wird eine Mischfinanzierung vorgeschlagen.
- Kann ein Schienenprojekt nicht über den Infrastrukturfonds finanziert werden, ist zu prüfen, ob ein anderes Finanzierungsinstrument in Frage kommt. Im Bereich Agglomerationsverkehr verfügt der Bund über keine weiteren gesetzlichen Grundlagen für solche Finanzierungen. Der FinöV-Fonds sichert die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (BAHN 2000, NEAT, HGV-Anschlüsse sowie Lärmsanierung). Finanziell und inhaltlich besteht zwischen ZEB und den vier Grossprojekten aufgrund der finanziellen Begrenzung des FinöV-Fonds ein Zusammenhang sowie dadurch, dass ZEB Teile der Eisenbahngrossprojekte umsetzt.
- **Bezüglich der verschiedenen Projekte und Finanzierungsinstrumente braucht es eine sorgfältige und gute Koordination und klare, transparente Absprachen, damit in ZEB 2 bzw. Leistungsvereinbarung SBB die entsprechenden Mittel am richtigen Ort vorgesehen sind mit dem Ziel, die notwendige Infrastrukturfinanzierung rasch, langfristig und verbindlich sicherzustellen.**
- Es ist ebenfalls wichtig, auf eine angemessene Verteilung der Mittel zwischen den Regionen bzw. innerhalb der Regionen zu achten. Investitionen in den grossen Agglomerationen sind wichtig. Es ist aber ebenfalls wichtig, dass auch kleinere oder abgelegene Regionen, die über weniger Entwicklungsmöglichkeiten verfügen, in geeigneter Form dabei unterstützt werden, Aktivitäten im Sinne der Agglomerationsprogramme zu fördern.

5. Nationalstrassen

- Die im Vernehmlassungsbericht gemachten Aussagen zu den Nationalstrassen können wir in dieser Form nicht unterstützen. Im Bericht wird ausgeführt, sie spielten für die Erschliessung der grossen Agglomerationen eine wichtige Rolle und würden einen beträchtlichen Teil des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs der Agglomerationen aufnehmen und trügen damit massgebend zur Entlastung der innerstädtischen Stras-

sennetze bei. Mehr Strassen und Ausbau von Strassen führt aber höchstens kurzfristig zu Entlastungen, im viel häufigeren Fall wird mittel- und langfristig mehr Verkehr generiert.

- Wir weisen zudem auf die – im Vernehmlassungsbericht zu Recht erwähnten - negativen Auswirkungen hin: Störungen der AnwohnerInnen durch Lärm- und Schadstoffemissionen, Unfallgefahr, die Trennung ganzer Quartiere und Ortsteile, die Beeinträchtigung der angestrebten Siedlungsverdichtung nach innen.
- Natürlich bestehen gewisse Abhängigkeiten zwischen den Nationalstrassen und dem Agglomerationsverkehr, das lässt sich nicht bestreiten. Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Beseitigung der Engpässe auf dem Nationalstrassennetz sollen sich deshalb gemäss Vernehmlassungsbericht vor allem auf die Funktionsfähigkeit der Nationalstrassen im eigentlichen Kerngebiet der Agglomerationen ausrichten. Zudem sollen bei bestehenden Nationalstrassen, welche durch gewachsene Siedlungsgebiete hindurchführen, Ausbauvarianten bevorzugt werden, die zur städtebaulichen Sanierung beitragen. Diesen Absichten kann im Grundsatz nichts entgegengesetzt werden. Auf der anderen Seite sei nochmals darauf hingewiesen, dass ein Ausbau der Nationalstrassen, auch wenn dies „Engpassbeseitigung“ genannt wird, insgesamt zu mehr motorisiertem Individualverkehr führt, was den Grundsätzen nachhaltiger Mobilität entgegenläuft.
- **Ein Ausbau des Netzes – sei es unter dem Begriff „Engpassbeseitigung“ oder Sicherstellung der Netzfunktionalität – kann deshalb aus unserer Sicht nur aufgrund eines neuen Netzbeschlusses ins Auge gefasst werden. Dieser muss dem fakultativen Referendum unterstehen.**

Wir danken für die freundliche Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Parteipräsident SP Schweiz



Chantal Gahlinger
Politische Fachsekretärin SP Schweiz