

Das Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung: Prioritäten des Bundes

Der Bund hat mit dem Infrastrukturfondsgesetz die Grundlage für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs geschaffen. Seit Anfang 2008 werden durch den Bund erste Projekte im Umfang von knapp 2,6 Mrd. Franken unterstützt. 26 Städte und Agglomerationen sollen zudem in den Jahren 2011 bis 2014 insgesamt 1,5 Mrd. Franken für Massnahmen zur Verbesserung ihrer Verkehrssysteme erhalten. Die Finanzierungsbotschaft soll Ende 2009 durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet werden. Nach diesem Beschluss stehen noch weitere rund 1,9 Mrd. Franken für die folgenden Finanzierungsetappen bis zum Ende der Fondslaufzeit Ende 2027 zur Verfügung.



Reto Lorenzi
Dipl. Kult.-Ing. ETH,
Chef Sektion Verkehrs-
politik, Bundesamt
für Raumentwicklung ARE,
Ittigen b. Bern



85% bis 90% aller Staus der Schweiz entstehen in den Agglomerationsräumen. Der damit verbundene Zeitverlust führt schon heute zu jährlichen Kosten von deutlich über 1 Mrd. Franken.

Bild: Keystone

Die Städte und Agglomerationen der Schweiz¹ leiden zusehends unter Verkehrsproblemen. Vielerorts sind die Verhältnisse durch ständige grosse Verkehrsaufkommen und Staus gekennzeichnet. Auswertungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) haben ergeben, dass 85% bis 90% aller Staus der Schweiz in den Agglomerationsräumen entstehen. Rund 60% der Stauprobleme konzentrieren sich auf die neun grössten Agglomerationen. Alle Perspektiven zum Verkehrswachstum gehen davon aus, dass diese Verkehrsprobleme in den nächsten Jahren weiter zunehmen werden.² Staus und der damit verbundene Zeitverlust führen schon heute zu jährlichen Kosten von deutlich über 1 Mrd. Franken.³ Ohne rechtzeitiges Handeln riskiert die Schweiz, dass die Städte und Agglomerationen in Zukunft im eigenen Verkehr ersticken. Das hätte negative Auswirkungen auf die Bevölkerung, die Umwelt und das Wachstum unserer Wirtschaft.

Agglomerationsverkehr als neue Bundesaufgabe

Mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung⁴ am 1. Januar 2000 wurde der Bund verpflichtet, bei der Erfüllung seiner

Aufgaben Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen zu nehmen. Der Bundesrat sah sich daher veranlasst, eine eigene Agglomerationspolitik zu definieren.⁵ Mit der Annahme des Neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 wurde dem Bund in der Folge eine neue Aufgabe zugewiesen. Demnach verwendet er einen Teil des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe unter anderem neu auch für «Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen» (Art. 86 Abs. 3b^{bis} BV).⁶

Agglomerationen – Motoren der schweizerischen Wirtschaft

Rund 75% der Schweizer Bevölkerung leben in Städten und Agglomerationen. Von den urbanen Zentren gehen wichtige wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Impulse aus. Der Urbanisierungsprozess übt aber einen wachsenden Druck auf die städtischen Gebiete aus und bringt verschiedene Nachteile mit sich: erhöhte Verkehrs- und Umweltbelastung, soziale Pro-

Kasten 1

Der Infrastrukturfonds

Das Infrastrukturfondsgesetz^a (IFG) ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Der Infrastrukturfonds stellt während 20 Jahren 20,8 Mrd. Franken für folgende vier Bereiche bereit (Preisstand 2005, ohne Berücksichtigung der Teuerung und der MWST):

- Fertigstellung Nationalstrassennetz: 8,5 Mrd. Franken;
- Engpassbeseitigung im bestehenden Nationalstrassennetz: 5,5 Mrd. Franken;
- Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen: 6 Mrd. Franken;
- Beiträge an die Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen: 0,8 Mrd. Franken.

Die Mittel des Infrastrukturfonds dienen der effizienten und umweltverträglichen Bewältigung der Mobilität, die für eine leistungsfähige Gesellschaft und Wirtschaft erforderlich ist (Art. 4 Abs. 1 IFG). Der Einsatz der Mittel basiert auf einer Gesamtschau des Verkehrs, welche alle Verkehrsträger und -mittel mit ihren Vor- und Nachteilen einbezieht, wirksame Alternativen gegenüber neuen Infrastrukturen vorzieht, die langfristige Finanzierbarkeit und die Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt, die Koordination mit der Siedlungsentwicklung und den Schutz der Umwelt beachtet sowie eine angemessene Berücksichtigung der Landesteile anstrebt (Art. 4 Abs. 2 IFG).

a Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen, SR 725.13.

bleme und eine schwierige öffentliche Finanzlage. Diese Probleme beeinträchtigen die wirtschaftliche Attraktivität der Städte und die Lebensqualität ihrer Bevölkerung. Die Städte können nicht alle Schwierigkeiten im Alleingang lösen. Die Herausforderungen überschreiten oft ihre Möglichkeiten und Kompetenzen.

Ziele der Agglomerationspolitik

Hauptziel der Agglomerationspolitik ist die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen. Gleichzeitig soll die Lebensqualität in den Agglomerationen bewahrt und verbessert werden. Angestrebt wird die nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Agglomerationen. Da ein grosser Teil der Bevölkerung und ihrer Tätigkeiten in den Siedlungsgebieten konzentriert ist, leistet die Agglomerationspolitik auch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des gesamten Schweizer Lebensraumes.

Infrastrukturfondsgesetz schafft gesetzliche Grundlage

Das Infrastrukturfondsgesetz (IFG)⁷ ist seit 1. Januar 2008 in Kraft. Der Infrastrukturfonds (siehe *Kasten 1*) stellt während 20 Jahren von den insgesamt 20,8 Mrd. Franken deren 6 Mrd. Franken für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bereit. Mit Inkraftsetzung des Infrastrukturfondsgesetzes hat die Bundesversammlung bereits 2,559 Mrd. Franken für 23 dringende und baureife Projekte zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen freigegeben.⁸

Beitragsgesuche der Agglomerationen

Damit die Agglomerationen von den restlichen 3,4 Mrd. Franken profitieren können, mussten sie dem Bund bis Ende 2007 ein Agglomerationsprogramm einreichen. Dieses Programm muss aufzeigen, wie die zukünftige Siedlungsentwicklung mit den Verkehrsinfrastrukturen abgestimmt werden soll. Die Agglomerationsprogramme mussten dabei Infrastruktur- und betriebliche Massnahmen berücksichtigen und sowohl den öffentlichen Verkehr als auch den motorisierten Individualverkehr und den Langsamverkehr kombinieren.

Bis Ende 2007 wurden 30 Agglomerationsprogramme beim ARE zur Prüfung eingereicht. Diese umfassen 37 Agglomerationen, in denen 90% der Agglomerationsbevölkerung und zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung wohnen. Das Investitionsvolumen

beträgt rund 17 Mrd. Franken für die ersten zwei Finanzierungsperioden (2011–2014 und 2015–2018). Bei einem Bundesanteil von durchschnittlich rund 40% würde dies 6,8 Mrd. Franken entsprechen. Die beantragten Investitionen übersteigen somit die zur Verfügung stehenden Mittel deutlich. Diese Ausgangslage zwingt den Bundesrat, die Finanzen auf Projekte mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu konzentrieren.

Beurteilung des Bundes als partnerschaftlicher Prozess

Schon im Vorfeld der eigentlichen Prüfung wurde eine enge Kooperation zwischen Bund und Trägerschaften angestrebt. Die Trägerschaften reichten dem Bund einen Vorentwurf des Agglomerationsprogramms zur Zwischenbeurteilung ein. Die Rückmeldung des Bundes diente den Trägerschaften als Basis für eine weitere Optimierung des Agglomerationsprogramms.

Die Federführung für die eigentliche Prüfung (siehe *Kasten 2*) lag beim ARE. Auf Fachebene wirkten die Bundesämter für Strassenbau (Astra), Umwelt (Bafu) und Verkehr (BAV) eng mit. Zudem wurde eine Arbeitsgemeinschaft von externen Experten beauftragt, den Prozess kritisch zu begleiten und eine unabhängige Zweitmeinung zu formulieren. Die Auswahl dieser Arbeitsgemeinschaft erfolgte aufgrund eines Ausschreibungsverfahrens und in Abstimmung mit den Kantonen (BPUK/KöV).

Gestützt auf eine detaillierte Durchsicht der Agglomerationsprogramme führte der Bund Klärungsgespräche mit allen Trägerschaften durch. Dies gab dem Prüfteam die Möglichkeit, offene Fragen zu klären und ein vertieftes Verständnis der Programme zu erlangen. Die durch jedes beteiligte Amt sowie die externe Arbeitsgemeinschaft unabhängig voneinander durchgeführten Beurteilungen der Programme wurden konferenzial bereinigt. Durch dieses Vorgehen wurde es möglich, zu einer gemeinsamen Beurteilung der Agglomerationsprogramme zu gelangen.

Die provisorischen Prüfergebnisse des Bundes (Entwurf Prüfbericht) wurden allen Trägerschaften im 3. Quartal 2008 unterbreitet und mit ihnen auf fachlicher Ebene diskutiert. Aufgrund dieser Gespräche wurden in einem letzten bundesinternen Bilanzatelier einige Widererwägungen vorgenommen und die Prüfergebnisse in wenigen Punkten angepasst. Die bereinigten Prüfberichte wurden – zeitgleich mit der Eröffnung der Vernehmlassung zum Programm Agglomerationsverkehr – den Trägerschaften zugestellt und über Internet veröffentlicht.

1 Die Schweiz verfügt über 50 Agglomerationen und fünf Einzelstädte. Die Definition basiert auf Auswertungen des Bundesamtes für Statistik. Die aus dem Infrastrukturfonds beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen sind definiert in Art. 19 bzw. Anhang 4 MinVV, SR 725.116.21.

2 Verkehrsanalysen Bundesamt für Raumentwicklung (2006): Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030.

3 Die Staukosten betragen im Jahr 2005 rund 1,5 Mrd. Franken. Siehe dazu: Bundesamt für Raumentwicklung (2007): Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz, Aktualisierung 2000/2005.

4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

5 Bundesrat, Agglomerationspolitik des Bundes (2001); siehe unter: www.news-service.admin.ch, «Bundesrat lanciert Agglomerationspolitik des Bundes», «Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001».

6 Angenommen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004, in Kraft seit 1. Januar 2008.

7 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG), SR 725.13.

8 Bundesbeschluss vom 4. Oktober 2006 über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds, BBl 2007 8553.

Beurteilung der Agglomerationsprogramme

Die Unterstützung des Agglomerationsverkehrs richtet sich nach den Artikeln 17a–17d des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer^a (Art. 7 Abs. 2 IFG). Der Bund leistet demnach Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen. Die Beiträge werden für den Ausbau der Infrastruktur zugunsten des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Langsamverkehrs ausgerichtet. Beiträge können auch für entsprechende Massnahmen im grenznahen Ausland ausgerichtet werden, Betriebsbeiträge sind aber ausgeschlossen (Art. 17a MinVG). Die Mittel sollen dort eingesetzt werden, wo die grössten Verkehrsprobleme bestehen bzw. mit der Verbesserung der Infrastruktur das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht wird. Das Verfahren wurde in den Ausführungsbestimmungen (MinVV^b) und in der Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen^c festgelegt.

Der Bund prüft die Agglomerationsprogramme in drei Schritten, aus denen sich die Finanzierungsbeiträge ergeben. In einem ersten Schritt wird geprüft, ob das Agglomerationsprogramm die Grundanforderungen erfüllt. In einem zweiten Schritt wird die Priorisierung der Massnahmen abgeklärt. Neben der Bau- und Finanzreife ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis der einzelnen Massnahme von Bedeutung. In einem dritten Schritt wird die Wirksamkeit des Programmes beurteilt und seinen Kosten gegenüber gestellt. Je besser das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Programmes ausfällt, desto höher wird der Beitragssatz des Bundes bemessen. Je nach Programmwirkung beträgt der Beitragssatz des Bundes zwischen 30% und 50%. Ein Programm mit ungenügender Programmwirkung wird zurückgewiesen. Der Nutzen wird gestützt auf die folgenden Wirksamkeitskriterien evaluiert (Art. 17d Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer MinVG):

- bessere Qualität des Verkehrssystems;
- mehr Siedlungsentwicklung nach innen;
- weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch;
- mehr Verkehrssicherheit.

a Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG), SR 725.116.2.

b Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVV), SR 725.116.21.

c Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2007): Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme vom 12. Dezember 2007; siehe unter: www.ara.admin.ch, «Themen», «Agglomerationen», «Agglomerationsprogramm», «Verkehr und Siedlung».

Das Programm Agglomerationsverkehr im Detail

Gemäss Artikel 7 Absatz 3 Infrastrukturfondsgesetz hat der Bundesrat der Bundesversammlung spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ein Programm zur Mitfinanzierung von Agglomerationsprogrammen (Programm Agglomerationsverkehr) vorzulegen. In einer Gesamtschau soll er aufzeigen, wie er die verbleibenden 3,441 Mrd. Franken für Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen nutzen will. Im Zentrum des derzeit vorliegenden Programms Agglomerationsverkehr liegt die Mittelfreigabe für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen für die nächste Etappe von 2011 bis 2014.

Mit diesem Programm wird der Beitragssatz des Bundes pro Agglomeration für die erste Finanzierungsetappe festgelegt. Der Beitragssatz wird für die nächste Finanzierungsbotschaft in vier Jahren wieder neu ermittelt und festgesetzt. Die in einer sogenannten *A-Liste* ausgewiesenen Massnahmen sollen in der ersten Periode (2011–2014) durch den Bund mitfinanziert werden. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung, die Mittel der ersten Etappe mit einem entsprechenden Bundesbeschluss freizugeben. Die in einer *B-Liste* ausgewiesenen Massnahmen der Agglomerationsprogramme sollen in der zweiten Etappe (2015–2018) voraussichtlich durch den Bund mitfinanziert werden. Der Bundesrat wird dem Parlament in der zweiten Programm-botschaft in rund vier Jahren die entsprechende Mittelfreigabe beantragen. Die B-Massnahmen werden aber nochmals auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis geprüft. Änderungen des Antrages aufgrund einer neuen Wirksamkeitsbeurteilung dieser Massnahmen oder nicht nachweisbarer Finanz- und Baureife bleiben daher vorbehalten.

Die Bundesbeiträge werden hauptsächlich in den grössten fünf Agglomerationen Zürich, Basel, Genf, Bern und Lausanne-Morges eingesetzt, wo der grösste Bedarf an Verkehrsinfrastrukturen besteht (siehe *Grafik 1*). Damit wird gewährleistet, dass die Agglomerationsprogramme, die zur Lösung der grössten Verkehrs- und Umweltprobleme beitragen, entsprechend gewürdigt werden. Die absolut betrachteten geringeren Investitionen in den kleinen Agglomerationen erklären sich dadurch, dass das Verkehrssystem meist ohne hohe Investitionen sich erheblich verbessern lässt. Daher sind die Investitionen in den kleinen Agglomerationen auch überwiegend auf der *A-Liste* (Finanzierungsetappe 2011–2014) vorgesehen.

Auch wenn rund 60% der Investitionen in den grössten fünf Agglomerationen mit den grössten Verkehrsproblemen anfallen, steht dies durchaus im Verhältnis zu deren Bedeutung (siehe *Grafik 2*). So fallen die Bundesbeiträge pro Einwohner und Beschäftigten für die grössten fünf Agglomerationen nur unwesentlich höher aus als für die mittleren und kleinen Agglomerationen.

Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Infrastrukturfonds soll eine Kontinuität und Verlässlichkeit in der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs erreicht werden. Nach der bereits erfolgten Mittelfreigabe für die dringlichen Projekte regelt nun das vorliegende Programm Agglomerationsverkehr die erste Etappe der Mittelfreigabe im Rahmen der eigentlichen Programmfinanzierung aus diesem Infrastrukturfonds. Weil die grössten Verkehrsprobleme in den Agglomerationen bestehen, ist die Vorlage für diese Gebiete von grösster Wichtigkeit. Die Kantone und Agglomerationen wären allein nicht in der Lage, die erforderlichen Investitionen zu finanzieren.

Die Mitfinanzierung des Bundes gemäss Bundesbeschluss in der Höhe von rund 1,5 Mrd. Franken löst ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 3,8 Mrd. Franken aus; der durchschnittliche Beitragssatz beträgt etwas weniger als 40%. Dies bedeutet, dass die Kantone, Städte und Gemeinden entsprechende Mittel in der Höhe von rund 2,3 Mrd. Franken bereitstellen müssen.

Die aus dem Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr zur Verfügung stehenden Mittel werden bis ins Jahr 2015 für die bereits begonnen, dringlichen Projekte benötigt.⁹ Die Mittel für die Massnahmen der Agglomerationsprogramme, welche aus der Finanzierungsetappe 2011–2014 Beiträge zugesprochen erhalten, können demnach vom Bund erst ab 2015 ausgerichtet werden. Sollen die Massnahmen trotzdem schon zwischen 2011 und 2014 realisiert werden, ist eine Vorfinanzierung durch die Agglomerationen erforderlich.

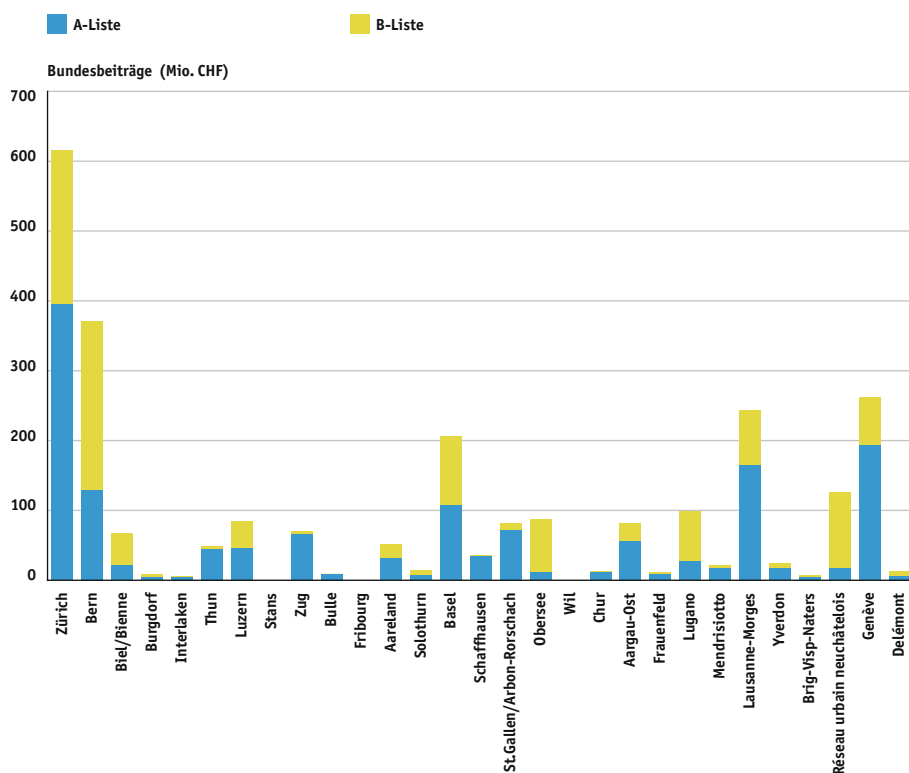
Vernehmlassungsverfahren und weiteres Vorgehen

Der Inhalt des Bundesbeschlusses über das Programm Agglomerationsverkehr ist von grosser politischer, finanzieller und wirtschaftlicher Tragweite. Da der Bund nur einen Teil der Investitionen mitfinanziert, löst dies auch einen Mittelbedarf bei den Kantonen, Städten und Gemeinden aus. Daher hat der Bundesrat im Dezember 2008 die Durchführung eines Vernehmlassungsver-

9 Vgl. Massnahmenliste gemäss Bundesbeschluss über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds vom 4. Oktober 2006, BBl 2007 8553.

Grafik 1

Beiträge des Bundes (entsprechend dem Beitragssatz) pro Agglomerationsprogramm für die Massnahmen der A- und B-Liste



Quelle: ARE / Die Volkswirtschaft

fahrens beschlossen. Die Vernehmlassungsfrist lief bis Mitte April 2009. Nach der Auswertung der Stellungnahmen wird der Bundesrat bis Ende 2009 die überarbeitete Finanzierungsvorlage in Form einer Botschaft mit einfachem Bundesbeschluss dem Parlament zum Beschluss vorlegen. Sofern die parlamentarischen Beratungen im Laufe des Jahres 2010 abgeschlossen sind, kann der Finanzierungsbeschluss ab Anfang 2011 in Kraft gesetzt werden.

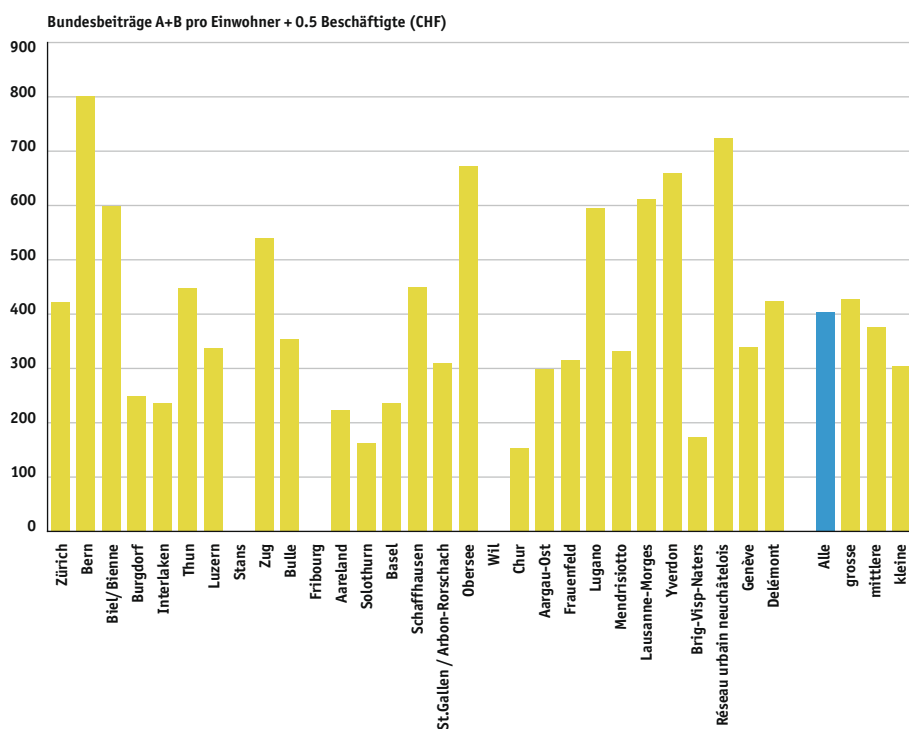
Fazit

Der Bundesrat hat rechtzeitig erkannt, dass die Agglomerationen künftig nicht mehr in der Lage sein werden, ihre Verkehrsprobleme alleine zu lösen. Er hat aus diesem Grund eine Agglomerationspolitik des Bundes definiert und mit dem Infrastrukturfonds die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen, um die Agglomerationen planerisch sowie finanziell zu unterstützen. Die Mitfinanzierung des Bundes ist dabei von der Erfüllung strenger Kriterien abhängig, allen voran einer kohärenten Planung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung innerhalb des Perimeters der Agglomerationen. Bereits ab Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes konnten erste Projekte des Agglomerationsverkehrs im beachtlichen Umfang von rund 2,6 Mrd. Franken durch den Bund mitfinanziert werden.

Leider zeigt sich nun aber, dass die aus dem Infrastrukturfonds zur Verfügung stehenden Mittel für die kommende Etappe der Programmfinanzierung nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen werden. Trotz Druck seitens der Kantone ist es zudem nicht gelungen, im Rahmen der zweiten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen zusätzliche Einlagen in den Infrastrukturfonds zugunsten des Agglomerationsverkehrs zu erwirken, sodass die Kantone oder Agglomerationen in den Jahren 2011 bis mindestens 2014 Vorfinanzierungen in erheblichem Umfang übernehmen müssen. Ob alle Agglomerationen in der Lage sein werden, die erforderlichen Mittel selber zu beschaffen, muss bezweifelt werden. Projektverzögerungen sind daher zu befürchten.

Grafik 2

Beiträge des Bundes pro Agglomerationsprogramm für die Massnahmen der A- und B-Liste im Verhältnis zur Grösse der Agglomeration



Quelle: ARE / Die Volkswirtschaft