

ARE
Sektion Verkehrspolitik
3003 Bern

31. Oktober 2013

Vernehmlassungsantwort zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2013 wurden wir eingeladen, zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme.

Zusammenfassung

Die Verkehrsinfrastrukturen in den Städten und Agglomerationen müssen angesichts der laufenden Überlastung der bestehenden Infrastrukturen dringend weiterentwickelt werden. economiesuisse begrüsst daher die Freigabe der beantragten Mittel zur Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen.

Wir erlauben uns aber auch einige kritische Bemerkungen zur Bewertung der Massnahmen anzubringen. Aus unserer Sicht wurde dem Kriterium der Verkehrsleistung in der Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Kategorien der Massnahmen zu wenig Gewicht beigemessen. Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen in den Städten und Agglomerationen sind für Wirtschaft und Gesellschaft von grosser Bedeutung. Zudem ist dem Vernehmlassungsbericht nicht zu entnehmen, wie der von den Antragstellern eingeforderte Nachweis der Betriebskosten in die Projektbewertung eingeflossen ist. Die langfristig gesicherte Betriebs- und Unterhaltsfinanzierung sollte zudem stärker in den Fokus gerückt werden.

Daneben fehlt der nachvollziehbare Einbezug einer Wirkungskontrolle der früheren Agglomerationsprojekte in die gegenwärtige Projektauswahl. Daraus könnten wichtige Rückschlüsse für die Auswahl neuer Massnahmen gezogen werden, damit die gesteckten Ziele auch erreicht werden. Vor dem Hintergrund der Neukonzipierung der Agglomerationsprogramme im Kontext des Bahninfrastrukturfonds (BIF) und des Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) ist deshalb zwingend eine Wirkungsanalyse vorzulegen. Darin soll untersucht werden, ob die gesteckten Ziele mit den unterstützten Massnahmen erreicht wurden und ob die Weiterführung der Agglomerationsprogramme allenfalls angepasst werden soll.

1 Generelle Bemerkungen

Im 2. Programm Agglomerationsverkehr beantragt der Bundesrat die Freigabe von Mitteln in der Höhe von 1,56 Milliarden Franken zur Mitfinanzierung und Verbesserung von Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen. Damit sind die während einer Zeitspanne von 20 Jahren im Infrastrukturfonds bereitgestellten Mittel für den Agglomerationsverkehr so gut wie aufgebraucht. Von den ursprünglichen sechs Milliarden Franken bleiben noch 0,4 Milliarden Franken übrig. Die Verkehrsprobleme in den Städten und Agglomerationen sind damit aber noch mitnichten gelöst. Die dem Amt für Raumentwicklung (ARE) zur Prüfung vorgelegten Agglomerationsprojekte belaufen sich auf rund 20 Milliarden Franken. Bei einer Beteiligung des Bundes zwischen 30 und 50 Prozent entspricht dies dem Fünffachen der verfügbaren Mittel.

Der Bedarf nach einer Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen ist offenkundig. Überlastungen führen zu teuren Stautunden und das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum werden sich auch in Zukunft auf die Städte und Agglomerationen konzentrieren. Die Verkehrsinfrastrukturen in den wirtschaftlichen Zentren müssen daher nachfragegerecht weiterentwickelt werden, sodass der Personen- und Güterverkehr in Zukunft effizient abgewickelt werden kann.

2 Anmerkungen zur Bewertung der Massnahmen

Aufgrund der vielseitigen Ausbauwünsche in den Städten hat das ARE eine Priorisierung der Massnahmen vorgenommen. Als Priorisierungskriterien wurden gemäss Bericht (S. 12) insbesondere die Bau- und Finanzierungsreife sowie das Kosten/Nutzen-Verhältnis herangezogen. *economiesuisse* begrüsst die methodische Projektauswahl anhand von klaren Kriterien. Ebenfalls unterstützen wir die Festlegung des Beitragssatzes des Bundes (30-50%) in Abhängigkeit der Programmwirkung.

Allerdings fehlt uns der Einbezug einer Wirkungskontrolle der früheren Agglomerationsprojekte. Es wird im Bericht kein Nachweis dafür erbracht, dass die Investitionen in die dringenden Projekte die erwünschte Wirkung erzielt haben, obwohl ein Grossteil der Projekte bereits in Betrieb ist (vgl. Tab. S. 7f. des Vernehmlassungsberichts). So ist bspw. nicht ersichtlich, dass die Projekte zu den gewünschten Veränderungen im Modal Split geführt hätten. Aus einer transparent durchgeführten Wirkungskontrolle würde sich *economiesuisse* wichtige Rückschlüsse für die gegenwärtig zur Diskussion stehende Projektauswahl erhoffen. Nicht zuletzt wurde für diese Projekte 2.56 Milliarden Franken der für den Agglomerationsverkehr zur Verfügung stehenden 6 Milliarden Franken eingesetzt.

Neben der Programmwirkung spielt bei der Massnahmenpriorisierung auch die Bau- und Finanzreife der zur Auswahl stehenden Projekte eine zentrale Rolle. Aufgrund der Überbeanspruchung der Agglomerationsgelder im Infrastrukturfonds – verursacht durch die dringenden Projekte – droht für die 2. Generation wieder ein Liquiditätsengpass.¹ Vor diesem Hintergrund ist es unserer Ansicht nach nicht

¹ Gemäss Tabelle 4 (S. 28) des Vernehmlassungsberichts sind für die Agglomerationsprogramme in den Jahren 2012-2016 1.3 Milliarden Franken vorgesehen. Zusätzlich wurden 2011 auch bereits Gelder ausgezahlt. Es ist aber zu berücksichtigen, dass im Vergleich zur ursprünglich vom Parlament freigegebenen Summe, noch die Teuerung und Mehrwertsteuer ausbezahlt werden, was in Tabelle 4 bereits eingerechnet ist. Die Gesamtsumme von 1.52 Milliarden Franken steigt dementsprechend auf etwa 2 Milliarden Franken. Eine Ausfinanzierung aller Projekte der 1. Generation wird damit voraussichtlich nicht vor 2019 möglich sein. Die Aussage auf Seite 8, dass mit den bisher ausbezahlten 230 Millionen Franken bereits „ein Sechstel des Kredits“ abgerufen wurde, bezieht sich auf die falsche Summe. Richtig ist, dass erst ca. 11% also ein Neuntel ausbezahlt wurden. Gemäss Weisung des UVEK ist die Freigabe der Mittel für die 2. Generation ab 2015 vorgesehen. Also müssen, die in Tabelle 4 des Vernehmlassungsberichts aufgeführten Gelder, ab 2015 für die Finanzierung von zwei Generationen ausreichen. Da diese gemäss Finanzplan eher reduziert als erhöht werden, ist dies unwahrscheinlich. Dazu kommt die stetige abnehmende Fondsliquidität der letzten Jahre im Umfang von ca. 400 Millionen Franken jährlich. Schon 2015 spätestens 2016 ist also mit einem neuen Liquiditätsproblem des Infrastrukturfonds zu rechnen. Es ist nicht nachvollziehbar, ob dieses Problem rechtzeitig und vollumfänglich durch den NAF abgefangen werden kann.

angebracht, bei der Priorisierung ein derart grosses Gewicht auf die Baureife der Projekte zu legen. Einerseits, weil sich mancherorts die Projektrealisierung mangels rechtzeitiger Zuschüsse des Bundes verzögern dürfte (zumal sich der Infrastrukturfonds gemäss IFG Art. 9 Abs. 1 nicht verschulden darf). Andererseits tragen Kantone, Städte und Gemeinden weiterhin die Hauptlast der Investitionen. Wo die finanziellen Möglichkeiten nicht vorhanden sind, dürfte sich die Realisierung der Projekte verzögern. Davon geht selbst der Bericht auf S. 29 aus, wonach nicht alle Massnahmen in der vorgesehenen Zeitspanne zwischen 2015 und 2018 umgesetzt werden.

Stattdessen fordert *economiesuisse*, dass die langfristig gesicherte Betriebs- und Unterhaltsfinanzierung bei der Projektauswahl stärker in den Fokus rückt. Wie der Bericht darlegt (S. 29), werden mit den Infrastrukturfonds keine Beiträge an Unterhalt oder Betrieb im Agglomerationsverkehr geleistet. Diese fallen bei den Kantonen, Städten und Gemeinden an. Durch die Mitbeteiligung des Bundes erhalten diese subsidiären Gebietskörperschaften den Anreiz, in Projekte zu investieren, für welche dann aber später die Mittel für Betrieb- und Unterhalt fehlen könnten. Uns ist nicht ersichtlich, in welcher Form der gemäss Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 2. Generation (S. 32) von den Antragstellern eingeforderte Betriebskostennachweis in die Projektbewertung eingeflossen ist. Es ist daher zu klären, wie dem allgemeinen Trend in der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Folgekosten bereits beim Investitionsentscheid zu berücksichtigen (vgl. Bahninfrastrukturfonds und Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds), auch im Agglomerationsprogramm transparent nachgelebt werden kann.

Zudem legen wir nahe, bei der Projektauswahl das Kriterium der Verkehrsleistung zukünftig stärker zu berücksichtigen. Nicht umsonst betont Art. 4 Abs. 1 Infrastrukturfondsgesetz neben der umweltverträglichen auch eine effiziente Verwendung der Mittel zur Bewältigung der für eine leistungsfähigen Gesellschaft und Wirtschaft erforderlichen Mobilität. Die Verteilung der freizugebenden Mittel auf die verschiedenen Massnahmenkategorien lässt Fragen offen bezüglich dem tatsächlichen Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme in den Städten (vgl. folgende Tabelle). Als Beispiel sei der Langsamverkehr erwähnt. Schweiz weit kommt der Langsamverkehr für gut 6 Prozent der Personenverkehrsleistung auf. In den Städten dürfte der Anteil etwas höher sein. Demgegenüber leistet die Strasse rund 77 Prozent der Personenverkehrsleistung, die Schiene die restlichen gut 16 Prozent. Angesichts dieser Zahlen scheinen die Beträge für den MIV (CHF 110 Mio.) und den Langsamverkehr (CHF 253 Mio.) in einem offensichtlichen Missverhältnis zu stehen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass 80 Millionen Franken in den Busverkehr investiert werden sollen.

Massnahmenkategorien	Mittel für Prio A Projekte in Mio. CHF	Mittel für Prio B Projekte in Mio. CHF
<i>Eisenbahn</i>	459.73	206.02
<i>Motorisierter Individualverkehr</i>	110.21	78.19
<i>Langsamverkehr</i>	253.37	174.04
<i>Bus</i>	80.48	87.36
<i>Multimodale Drehscheiben</i>	123.91	83.67
<i>Verkehrsmanagement</i>	78.89	54.82
<i>Auswertung/Sicherheit Strassenraum</i>	195.60	70.68
<i>Tram</i>	254.89	642.52
Total	1'557.08	1'397.30
Reserve im Infrastrukturfonds	373.30	

Quelle: Vernehmlassungsbericht S. 33-52

3 Künftige Finanzierung von Agglomerationsprojekten

Der Infrastrukturfonds stellt während 20 Jahren sechs Milliarden Franken für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen zur Verfügung. Nach der Mitfinanzierung des vorliegenden Agglomerationsprogrammes sind die vorgesehenen Mittel beinahe aufgebraucht. Wie im Vernehmlassungsbericht ausgeführt wird, reichen die reservierten Mittel für den Agglomerationsverkehr nicht aus. Die zur Mitfinanzierung beantragten Massnahmen übersteigen die verfügbaren Mittel um ein Vielfaches.

Gemäss der im Parlament verabschiedeten Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur FABI und den Plänen des Bundesrates betreffend des Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF), sollen die Agglomerationsprojekte künftig über den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und den NAF weitergeführt werden. Wir schlagen vor, in diesem Zusammenhang auch den 4 Jahresturnus der Agglomerationsprogramme zu überprüfen. Die Agglomerationsprogramme haben einen grossen Umfang in der Erarbeitung und politischen Beschlussfassung erreicht. Bisher wurde aber kaum mit der Realisierung der Projekte der vorherigen Generation begonnen, da musste bereits das nächste Programm zur Prüfung beim Bund eingereicht werden. Denn die Weiterführung der Mitfinanzierung von Agglomerationsprojekten sollte auch von einer transparenten Wirkungsanalyse abhängig gemacht werden. Es soll einerseits untersucht werden, ob die erwünschten Ziele mit den subventionierten Massnahmen erreicht wurden. Andererseits kann auch eine Anpassung der Programmziele notwendig sein. Anstelle von Modal-Split-Zielen wären Ziele erstrebenswert, die sich stärker an der Verkehrsleistung orientieren. Denn leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen in den Städten und Agglomerationen sind für Wirtschaft und Gesellschaft von grosser Bedeutung.

Daneben fragen wir uns, ob und wie im Kontext des BIF und NAF inskünftig eine verkehrsträgerübergreifende Prüfung der Massnahmen und die entsprechende Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs stattfinden wird. Eine solche erscheint uns nicht nur für die Abstimmung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern, sondern auch für die Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung zentral.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Thomas Teichmüller
Projektleiter