

Musterstellungnahme der Umweltallianz

zum Entwurf Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (Vernehmlassung 2022/40)

Der Text steht frei zur Verfügung.

Frist zur Einreichung: 9. September 2022

Mail: info@are.admin.ch (als pdf und Word-File)

[Datum]

Stellungnahme zum Entwurf Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (Vernehmlassung 2022/40)

Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Gelegenheit zum Entwurf Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr Stellung zu nehmen. Gerne machen wir davon Gebrauch.

Wir unterstützen grundsätzlich die Vorlage aufgrund der positiven Auswirkungen der Agglomerationsprogramme auf die Umweltverträglichkeit des Schweizer Verkehrssystems.

Allerdings fordern wir bei den Wirksamkeitskriterien, welche für die Festlegung der Beiträge des Bundes und zur Priorisierung der Programme entscheidend sind, ein stärkeres Gewicht auf die beiden gesetzlichen Kriterien „Siedlungsentwicklung nach innen“ sowie „Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch“ zu legen (Art. 17d Abs. 2 Bst. b und c MinVG) und insbesondere die möglichst minimale Versiegelung des Bodens sowie die Verschiebung des Modalsplitts weg vom motorisierten Individualverkehr stärker zu berücksichtigen.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge und Anliegen zu prüfen, und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

[Unterschrift]

[Organisation]

Fragenkatalog zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage (insbes. Höhe des Bundesbeitrags) einverstanden?

Ja.

Vorausschicken 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 des 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 Leuchtturmcharakter finanziell honoriert. Diese Aufgabe ist dringend notwendig, denn mit dem NAF stehen sehr hohe Mittel für den Ausbau der Nationalstrassen zur Verfügung. Zusätzliche Investitionen in Nationalstrassen sind dabei 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 Städte 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.

Positiv zu würdigen ist auch die Tatsache, dass im Vergleich zur 3. Generation der Agglomerationsprogramme im aktuellen Programm der Anteil der Bundesbeiträge für Massnahmen für den Fuss- und Veloverkehr (FVV) um 10 Prozentpunkte gestiegen ist,¹ was aus umweltpolitischen Gründen Sinn macht. Von einer besser ausgebauten Infrastruktur für den FVV profitieren ausserdem auch die Nutzer des motorisierten Individualverkehrs, indem die Strassen und Parkflächen entlastet werden und der Verkehrsfluss verbessert wird. Dabei gilt es festzuhalten, dass wir den **verkehrsträgerneutralen Charakter** der Agglomerationsprogramme unterstützen und diesen nicht ändern wollen. Anderslautende Forderungen, beispielsweise jene nach je nach Verkehrsträger differenzierten gesetzlichen Beitragsspannweiten oder nach Mindestanteilen der Gelder oder der Projektzahl für einzelne Verkehrsträger lehnen wir entschieden ab.

Ebenso ist die Verwendung von 12 Prozent der Finanzmittel des Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) und damit die weitgehende Ausschöpfung des gesetzlichen Spielraums gemäss Art. 17f MinVG² (vgl. auch Erläuternder Bericht, Seite 6) positiv zu werten. Aufgrund der Tatsache, dass eigentlich förderungswürdige Projekte wegen der bestehenden finanziellen Beschränkung leider auf die B-Liste gesetzt werden mussten, sind wir zusätzlich der Meinung, dass der Bundesrat den Anteil von „in der Regel zwischen 9-12 Prozent“ (Art. 17f MinVG) der im NAF geplanten Ausgaben für die Agglomerationsprogramme diese Mal überschreitet und dem Parlament beantragt die Obergrenze höher anzusetzen. Stünden mehr Mittel zur Verfügung, könnten wünschenswerte Projekte, welche nun hintenangestellt werden mussten, früher verwirklicht werden. Eine Erhöhung der Mittel ist insbesondere auch deshalb anzustreben, weil eine solche Anhebung des Anteils für die Agglomerationsprogramme gleichzeitig die Mittel kürzt für unnötige und aus der Zeit gefallene Ausgaben für Erweiterungsprojekte der Nationalstrassen, welche zusätzlichen - aus umweltschutzpolitischen Gründen unerwünschten - motorisierten Individualverkehr induzieren.

Diesbezüglich möchten wir auch auf einen Punkt hinweisen, welcher zwar nicht direkt, aber doch indirekt den Bund betrifft: Die Tatsache, dass ein grosser Teil der bereits beantragten und

¹ Vgl. Infographiken: Programm Agglomerationsverkehr 3. und 4. Generation:
<https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav/4g.html> und
<https://www.are.admin.ch/are/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav/3g.html>

² Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG):
https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1985/834_834_834/de

stattgegebenen Projekte der ersten drei Generationen der Agglomerationsprogramme bisher aus unterschiedlichen Gründen (siehe Erläuternder Bericht, Seite 8) von den Trägerschaften nicht umgesetzt wurden, erachten wir als sehr bedauerlich. Um zu verhindern, dass sinnvolle Projekte schlimmstenfalls den Anspruch auf die beschlossenen Bundesmittel in den nächsten Jahren verlieren (Erläuternder Bericht, Seite 8), möchten wir den Bund gerne auffordern, zu prüfen, welche Massnahmen zur Unterstützung der Trägerschaften ergriffen werden können mit dem Ziel der fristgerechten Umsetzung der Projekte. Dies wäre aus unserer Sicht nicht nur für die Trägerschaften von Vorteil, sondern auch im Sinne des Bundes, welcher mit den Agglomerationsprogrammen ein potentiell sehr schlagkräftiges Instrument hat um die nationalen umweltpolitischen Ziele zu erreichen.

In diesem Zusammenhang möchten wir den Bund auch ermutigen vertiefte Abklärungen anzustellen, um die Gründe für die Nichtumsetzung von Projekten, denen Bundesmittel zugesprochen wurden, zu eruieren. Eine solche vertiefte Abklärung ist eine notwendige Grundlage um allfällige Massnahmen zur Unterstützung der Trägerschaften zu ergreifen. Im Erläuternden Bericht finden sich leider keine aussagekräftigen Informationen diesbezüglich (vgl. Seite 8).

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

Ja.

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

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

- das aktuell gültige Sektorziel Verkehr der 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 des geltenden Rechts)
- 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 (Reduktionsziel von minus 50 Prozent Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990)

Die Agglomerationsprogramme für Siedlung und Verkehr sind *das* Instrument der Schweizer Verkehrs-Infrastrukturpolitik, um die drohenden Verschlechterungen bezüglich des Zustandes unserer Umwelt abzuwenden. Sie bieten die Chance, dem neuen parlamentarischen Auftrag zur Verschiebung des Modal-Splits zu Gunsten des öV (Motionen Candinas, Töngi, Schaffner, Graf-Litscher 19.443-6), der Treibhausgasreduktionsverpflichtung der Schweiz und der Anpassung an den Klimawandel (durch Vermeidung von Versiegelung) Rechnung zu tragen. Diese Umweltprobleme haben sich seit Einführung der Agglomerationsprogramme 2008 eindeutig verschärft. Es ist deshalb unverständlich, weshalb der Bund nicht bereit ist, die Verordnung zur Beitragsbemessung an die neue Ausgangslage anzupassen und Umweltschutz-Aspekte bei allen Projekten stärker zu berücksichtigen. Wir fordern deshalb, 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, auch das Wirksamkeitskriterium 2 (Siedlungsentwicklung nach innen) bei der Bemessung der Beiträge ab sofort mindestens doppelt so stark zu gewichten wie bisher.

3. Haben Sie Bemerkungen zur dargelegten Ausgangslage (Kapitel 1 des erläuternden Berichts)?

Positiv zu werten ist das im Kapitel 1 des Erläuternden Berichts (Seite 5f) erwähnte Verkehrswachstum des FVV in der Schweiz als Folge der ergriffenen Massnahmen im Kampf gegen das COVID-19-Virus. Dieser erfreulichen Entwicklung gilt es mit einem verstärkten Engagement des Bundes im Bereich der Förderung des FVV im allgemeinen und der Veloinfrastruktur im Speziellen Rechnung zu tragen, unter anderem im Rahmen der zukünftigen Generationen der Agglomerationsprogramme.

4. Sind Sie mit dem Vorgehen und den Ergebnissen der Prüfung der Agglomerationsprogramme des Programms Agglomerationsverkehr der vierten Generation einverstanden (Kapitel 2 des erläuternden Berichts)? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?

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

Dennoch gibt es dringend nötiger Anpassungsbedarf bei den Kriterien für die Gesamtwirkung der Programme zur Festlegung der Beiträge des Bundes und zur Priorisierung der Programme (Erläuternder Bericht, Seite 8). Wir stellen drei Forderungen, welche für die dringend notwendige Entwicklung hin zu einem weniger umweltschädigenden Verkehrssystem in der Schweiz Not tun (Begründung siehe Ausführungen zu Fragen 1 und 2 oben):

1. Das Kriterium des Umweltschutzes und des Ressourcenverbrauchs (Wirksamkeitskriterium 4 der Agglomerationsprogramme) sowie das Kriterium „Siedlungsentwicklung nach innen“ (Wirksamkeitskriterium 2) sollen bei der Bemessung der Beiträge per sofort stärker - nämlich zumindest doppelt so stark wie bisher gewichtet werden. Damit würde auch sichergestellt, dass bei der finanziellen Unterstützung von Projekten, welche das Potential haben den motorisierten Individualverkehr für mehr Leute attraktiv zu machen und damit Mehrverkehr zu schaffen die notwendige Zurückhaltung ausgeübt wird und stattdessen sinnvolle Projekte für den FVV und den öffentlichen Verkehr finanziert werden. Diese beiden Änderungen sind ohne Gesetzesänderung möglich.
2. Es ist uns unverständlich, weshalb das wichtige Kriterium der möglichst zurückhaltenden Versiegelung von Flächen einen eher tiefen Stellenwert bei der Beurteilung der Projekte durch den Bund hat. Gemäss den Weisungen des ARE zu Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation³ gibt es beim Wirksamkeitskriterium 4 („Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert“), einen Aspekt 3 „Verminderung der Flächenbeanspruchung und Aufwertung von Natur- und Landschaftsräumen“, wovon der Unteraspekt „Minimierung des Anteils der versiegelten Flächen innerhalb und zwischen den Verkehrsanlagen“ (ARE 2015: Seite 47) diese wichtige Thematik beinhaltet. Dieser Unteraspekt muss gemäss der derzeitigen Regelung nicht einmal unbedingt in den Projekten berücksichtigt werden um die Maximalpunktzahl des Wirksamkeitskriteriums zu erreichen (ARE 2015: Seite 40). Wir fordern, dass dem Aspekt der Verhinderung der zusätzlichen Versiegelung von Schweizer Boden eine deutliche stärkere Bedeutung zukommt als diese derzeitige marginale Berücksichtigung. Dies auch im Hinblick auf die hochaktuelle und immer

³ ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2015). Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation. Bern.

stärker werdende Problematik der „Hitzestädte“ im Sommer sowie generell wegen des bereits heute viel zu hohen Anteils zubetonierter Fläche in der Schweiz.

3. Ähnlich verhält es sich mit dem Ziel der „Verbesserung des Modalsplits zugunsten des Langsamverkehrs und des öffentlichen Verkehrs (öV) und Verringerung des Anteils des MIV“ (ARE 2015: Seite 47). Auch hier fordern wir eine starke Aufwertung dieses Kriteriums bei der Wirksamkeitsanalyse des Bundes, beispielsweise indem zusätzlich zu den bisherigen vier Wirksamkeitskriterien auch ein konkretes Ziel der Modalsplittverschiebung als Kriterium aufgenommen wird. Dies mit dem Ziel die Verkehrsanteile weg vom motorisierten Individualverkehr, hin zum öffentlichen Verkehr, sowie insbesondere zum Fuss- und Veloverkehr zu verschieben.

Diese Änderungen gebieten sich in Anbetracht der zahlreichen aktuell nicht eingehaltenen gesetzlichen Ziele des Bundes (siehe Frage 2 oben). Die erwähnten Vollzugsdefizite werden sonst künftig weiter zunehmen.

5. Haben Sie Bemerkungen zu den Erläuterungen der Bestimmungen des Bundesbeschlusses (Kapitel 3 des erläuternden Berichts)?

Nein.

6. Haben Sie Bemerkungen zur den dargelegten Auswirkungen (Kapitel 4 des erläuternden Berichts)?

Nein.

7. Haben Sie Bemerkungen zu den dargelegten rechtlichen Aspekten (Kapitel 5 des erläuternden Berichts)?

Nein.

8. Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Agglomerationsprogrammen bzw. zu einzelnen Massnahmen?

Nein.

9. Haben Sie weitere Bemerkungen Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Nein.