

Bundesamt für Raumentwicklung
3003 Bern

Per E-Mail an info@are.admin.ch

9. Juli 2019

Stellungnahme: Totalrevision der Verordnung des UVEK über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV) und Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 2. April 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf der neuen Departementsverordnung PAVV Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit. Ebenso möchten wir die Gelegenheit ergreifen, uns zu den Richtlinien RPAV zu äussern, die bekanntlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der PAVV stehen.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit mehr als zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst rund 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Sämtliche unserer Mitglieder sind an leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen interessiert, die einen verlässlichen Transport von Gütern und Personen ermöglichen. Dies stärkt die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz.

Die beiden Vernehmlassungsvorlagen stellen wichtige Planungsgrundlagen für die vierte Generation der Agglomerationsprogramme dar. economiesuisse sieht bei beiden Vorlagen positive Aspekte: Sie gewichten im Vergleich zur bisherigen Situation die Planungsreife und das Kosten-Nutzen-Verhältnis höher und tragen zu wirkungsorientierteren Agglomerationsprogrammen bei. Trotzdem besteht bei beiden Vorlagen auch Verbesserungspotential: Die tatsächliche Verkehrsnachfrage und wirtschaftliche Anliegen (vor allem des Güterverkehrs) müssen noch konkreter und verbindlicher einfließen. Elemente, welche die wirtschaftliche Standortattraktivität erhöhen, sollten sich in der Bewertung durch den Bund positiv auswirken.

Detaillierte Ausführungen zu unserer Position finden Sie nachfolgend sowie in der Beilage.

Nachfragegerechte Infrastrukturentwicklung gewährleisten

Die Agglomerationen sind die Wirtschaftsmotoren der Schweiz. Sie erbringen 84% der gesamten Wirtschaftsleistung und weisen eine anhaltend hohe Arbeitsnachfrage auf. Dies macht die Agglomerationen zu attraktiven Lebensräumen mit hoher Anziehungskraft. Die langfristige Sicherstellung der Versorgung in den Städten und Agglomerationen ist deshalb eine zentrale Herausforderung, welche die Agglomerationsprogramme zu meistern haben, um die bestehenden Qualitäten zu erhalten. Damit diese Aufgaben bewältigt werden können, braucht es eine konsequente Ausrichtung an der heutigen und der prognostizierten Nachfrage auf allen Verkehrsträgern. Dies nicht nur bei der Konzeption und Planung der Programme, sondern auch bei der Evaluation und Bewertung durch den Bund.

Wenn man die bisherigen Generationen der Agglomerationsprogramme betrachtet, zeigt sich, dass die tatsächliche und die zu erwartende Nachfrage nicht in ausreichendem Mass als Determinanten eingeflossen sind. Dies gilt einerseits vor allem für den Strassenverkehr als Ganzes und andererseits für den Güterverkehr auf allen Verkehrsträgern. Der Strassenverkehr hat angesichts seines anhaltend hohen Anteils an der Verkehrsleistung (rund 75% des Personen- und 66% des Güterverkehrs) und der Wachstumsprognosen des ARE bis 2040 (+18% MIV sowie +33% Strassengüterverkehr im Vergleich zu 2010) bisher zu wenig von den Agglomerationsprogrammen profitiert. Der Güterverkehr kam, gemessen an seiner Bedeutung für wirtschaftliche Attraktivität und damit auch für die Lebensqualität, auf allen Verkehrsträgern insgesamt ebenfalls zu kurz. Für die vierte Generation der Agglomerationsprogramme braucht es daher ausgewogene Planungs- und Bewertungsgrundlagen, die den beiden genannten Bereichen ein angemessenes Gewicht geben.

Zusammenspiel zwischen den Verkehrsträgern und zwischen den Netzebenen verbessern

Der Mobilitätsmarkt ist bekanntlich im Wandel und stellt immer höhere Anforderungen an die Infrastrukturentwicklung. Im Personenverkehr ist in den nächsten Jahren vor allem mit mehr Multimodalität zu rechnen. Flexible, kombinierte Mobilitätslösungen unter Einbezug verschiedener Verkehrsmittel werden eine zentrale Rolle spielen. Damit das Zusammenspiel dieser Verkehrsmittel funktionieren kann, müssen besonders in den Agglomerationen auf allen Verkehrsträgern gute Voraussetzungen geschaffen werden. Der private, individuelle Verkehr auf der Strasse (sei dieser motorisiert oder nicht) hat insbesondere auf der ersten und letzten Meile eine wichtige Rolle und braucht die entsprechenden Infrastrukturreserven. Der öffentliche Verkehr erfüllt seine Funktion im «Hauptlauf» als Massentransportmittel mit hoher Kapazität am besten. Die Agglomerationsprogramme müssen dafür sorgen, dass die Übergänge zwischen den unterschiedlichen Verkehrslösungen möglichst reibungslos funktionieren und der Verkehrsfluss sichergestellt ist. Dazu gehören insbesondere auch bessere Schnittstellen zum übergeordneten Netz. Im Strassenverkehr müsste beispielsweise das Zusammenspiel von Agglomerationen und Nationalstrassennetz durch mehr Umfahrungs- und Tangentialstrassen verbessert werden.

Güterströme besser berücksichtigen

Der Güterverkehr und der gewerbliche Verkehr befinden sich in einem besonderen Spannungsfeld. Einerseits stellen die zunehmenden Kapazitätsengpässe in und um die Agglomerationen eine zentrale Herausforderung dar. Andererseits steigen die Anforderungen am Markt und die Wettbewerbsintensität nimmt zu, zum Beispiel durch die zunehmende Zahl der kleinteiligen und teilweise zeitkritischen Lieferungen. Um die Verlässlichkeit des Warentransports sicherzustellen und die notwendigen wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven zu eröffnen, würde auch die Logistikkette von mehr Multimodalität profitieren. Entsprechende Ansätze (City-Logistik) existieren, wurden jedoch erst punktuell umgesetzt. Im Rahmen der Agglomerationsprogramme fehlten bisher die planerischen

Voraussetzungen, damit die nötigen Flächen für den Warenumsatz und die Kapazitäten für einen verlässlichen Transport zur Verfügung stehen. Die beiden Vernehmlassungsvorlagen müssen hier ansetzen und sicherstellen, dass dem Güterverkehr aus einer gesamtheitlichen Sicht mehr Beachtung geschenkt wird. Diesbezüglich sollte sich das ARE dringend an den kürzlich erschienenen Empfehlungen des Rats für Raumordnung orientieren¹ und den Güterströmen in den beiden vorliegenden Entwürfen einen höheren Stellenwert einräumen.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastruktur,
Energie und Umwelt

- Beilage 1: Anträge zum Entwurf der PAVV
- Beilage 2: Fragekatalog zum Entwurf der RPAV

¹ ROR (2019): «Megatrends und Raumentwicklung Schweiz», S. 69: «Güterströme in der Raumplanung berücksichtigen».

Beilage 1: Bemerkungen Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAvV)

Die nachfolgenden Änderungsvorschläge wurden eng mit strasseschweiz abgestimmt.

Verkehrskapazität und Verkehrsfluss

Um die zukünftige Mobilitätsnachfrage zu decken, ist es unerlässlich, dass die vom Bund unterstützten Investitionen konkret eine Verbesserung des Verkehrsflusses auf der Strasse und der Kapazitäten der Transportinfrastrukturen ermöglichen. Der Artikel 17a, Abs. 2 MinVG hält fest, dass dies eine unabdingbare Voraussetzung für die Mitfinanzierung durch den Bund ist: «Die Beiträge werden für Infrastrukturmassnahmen zugunsten des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Langsamverkehrs ausgerichtet, **soweit sie zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs führen** und eine Finanzierung durch andere Bundesmittel ausgeschlossen ist.»

Daher müssen die Auswirkungen auf den Verkehr bei den für jede eingereichte Massnahme erforderlichen Angaben berücksichtigt werden. Wir schlagen vor, die Verordnung wie folgt zu ergänzen:

Art. 1, Abs. 2 PAvV: Massnahmen

² Für jede Verkehrsinfrastrukturmassnahme sind Angaben zu folgenden Punkten erforderlich:

- a. Mitfinanzierbarkeit durch den Bund;
- b. Kohärenz nach Artikel 3;
- c. Planungsstand;
- d. Kosten-Nutzen-Verhältnis;
- e. Auswirkungen auf Verkehrskapazität und Verkehrsfluss;
- f. Bau- und Finanzreife.

Art. 14 PAvV: Programmbeurteilung

¹ Das Agglomerationsprogramm wird nach den folgenden Kriterien beurteilt:

- a. Kosten;
- b. Nutzen;
- c. Kosten-Nutzen-Verhältnis;
- d. Auswirkungen auf Verkehrskapazität und Verkehrsfluss.

Um den bedeutenden Belieferungs- und Abfallentsorgungsbedürfnissen Rechnung zu tragen sowie um die Auswirkungen auf den Personen- und Güterverkehr beurteilen zu können, ist eine Anpassung der Indikatoren erforderlich. Wir schlagen vor, die Verordnung wie folgt anzupassen:

Art. 8 PAvV, Abs. 2, Bst. a (neu)

² Die Monitoring- und Controlling-Indikatoren beruhen auf folgenden Faktoren:

- ~~a. Anteil des motorisierten Individualverkehrs gemessen an der Tagesdistanz;~~
- a. Personen- und Gütertransport-Dienstleistungen (in Personenkilometer und in Tonnenkilometer) für jeden Verkehrsträger (Strassenverkehr, Schienenverkehr und Langsamverkehr);

Effizienz und finanzielle Nachhaltigkeit

Der Artikel 17a MinVG nennt deutlich Effizienz und Nachhaltigkeit als Ziel: *«Der Bund leistet Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem in Städten und Agglomerationen führen.»*

Der Artikel 17c MinVG stellt auch klar, dass Massnahmen, um einen Beitrag erhalten zu können, unter anderem garantieren müssen, dass *«die Restfinanzierung der Investitionen für die geplanten Projekte sichergestellt ist und die Tragbarkeit der Folgelasten aus Unterhalt und Betrieb nachgewiesen wird»*.

Aus den vorgenannten Gründen ist es erforderlich, nicht nur die Investitionskosten der mitfinanzierten Massnahmen zu präsentieren und zu berücksichtigen, sondern auch deren Restinvestitions-, Unterhalts- und Betriebskosten. Wir schlagen vor, die PAVV in diesem Sinne anzupassen.

Gesamtüberblick und Verteilung der finanziellen Mittel

Im Artikel 17d, Abs. 3 und 4 MinVG, wird festgehalten, dass Projekte Vorrang haben, die zur Lösung der grössten Probleme beitragen, wobei alle städtischen Gebiete unabhängig von ihrer Grösse angemessen berücksichtigt werden.

Allerdings fehlt derzeit ein Gesamtüberblick über die wichtigsten Verkehrs- und Umweltprobleme innerhalb und rund um Agglomerationen. Die Verordnung soll dahingehend ergänzt werden, dass das ARE einen Gesamtüberblick über die wichtigsten, mit jeder Projektgeneration angegangenen Probleme publiziert und aktualisiert.

Insbesondere sollen die Kapazitätsprobleme der Infrastrukturen auf der Grundlage des Anteils der aktuellen und zukünftigen Mobilitätsnachfrage beurteilt werden. Es muss dafür gesorgt werden, dass ein bedarfsgerechtes Transportsystem entwickelt und der Nutzen der Bundesinvestitionen zugunsten der Agglomerationen maximiert wird. Aus diesem Grund soll die Verteilung der Bundesbeiträge zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern mit der aktuellen Nachfrage und den zukünftigen Mobilitätszenarien (Modalsplit) übereinstimmen.

Wir schlagen daher vor, die Verordnung durch einen Artikel in diesem Sinne zu ergänzen.

Abstimmung der Massnahmen mit den nationalen Infrastrukturnetzwerken

Der Artikel 17c MinVG hält fest, dass Massnahmen, um einen Beitrag erhalten zu können, «mit den übergeordneten Verkehrsnetzen abgestimmt» sein müssen. In der Verordnung müssen die entsprechenden Anforderungen darum konsequenterweise um dieses Element ergänzt werden.

Andererseits ist, um eine Abstimmung der durch den Bund unterstützten Agglomerationsmassnahmen mit den nationalen Infrastrukturen und Investitionen zu gewährleisten, eine echte Zusammenarbeit mit dem ASTRA und dem BAV unerlässlich. Es reicht nicht, diese lediglich «beizuziehen». Wir schlagen daher vor, die Verordnung wie folgt anzupassen:

Art. 10 PAVV: Beteiligte Bundesämter

Das ARE ~~zieht arbeit~~ bei der Prüfung der Agglomerationsprogramme ~~das mit dem~~ Bundesamt für Strassen, ~~das dem~~ Bundesamt für Verkehr und ~~das dem~~ Bundesamt für Umwelt ~~bei zusammen~~.

Stellenwert der wirtschaftlichen Standortqualität und des Güterverkehrs

Wirtschaftliche Aktivität wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Lebensqualität in den Agglomerationen aus. Die Konzentration der Wirtschaftsleistung auf die Städte und die umliegenden Räume und die damit verbundene Anziehungskraft zeigen dies deutlich. Die Programmbeurteilung des Bundes müsste diesem Umstand grundsätzlich besser Rechnung tragen. Fokussiert ein eingegebenes Programm auf die Erhöhung der wirtschaftlichen Standortattraktivität, soll dies positiv in die Bewertung durch den Bund einfließen. Wir schlagen daher vor, Art. 14 E-PAvV durch eine Bestimmung in diesem Sinne zu ergänzen.

Der erläuternde Bericht zum Entwurf der PAvV hält auf Seite 10 fest, dass dem Güterverkehr in der Erarbeitung der Teilstrategien eines Agglomerationsprogramms «bei grossem Aufkommen gebührend Rechnung zu tragen» sei. Dies ist aus unserer Sicht unzureichend. Der Warentransport ist für sämtliche Agglomerationen ein relevanter Faktor, sei es für die Versorgung oder für die gewerbliche Mobilität. Dementsprechend ist eine höhere Gewichtung innerhalb der Agglomerationsprogramme nötig.

Beilage 2: Fragenkatalog zur Konsultationsvorlage «Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV)»

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Konsultationsvorlage einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?

Gemessen an der wirtschaftlichen Bedeutung der Agglomerationen wird die Standortqualität und die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit zu wenig in den Vordergrund gestellt. Insbesondere die Wirkungskriterien müssten positive Auswirkungen auf die Standortqualität explizit und implizit berücksichtigen, so dass dies als positiver Faktor in die Kosten-Nutzen-Betrachtung einfließt (gilt insbesondere für die Mehrwerte des Strassenverkehrs und des Güterverkehrs).

2. Sind Sie mit dem Prinzip der Generationenkohärenz einverstanden? Falls nein, weshalb nicht und wo sehen Sie konkret Anpassungsbedarf?

Ja, dieses Prinzip erscheint sachlich sinnvoll.

3. Sind Sie mit der gewählten Methode zur Umsetzungsbeurteilung einverstanden? Falls ja, was sind die Gründe? Falls nein, würden Sie eher eine «Bonus»-Variante (plus 5 Prozent Beitragssatz bei guter Umsetzungsbeurteilung) oder eher den Verzicht auf die Beurteilung der Umsetzung bevorzugen, und weshalb?

Die Umsetzungsbeurteilung erscheint uns als «Leistungsmessung» für die Agglomerationen zielführend. Die Verbindlichkeit einer Umsetzung wird damit erhöht. Gleichzeitig könnten positive Auswirkungen auf die Umsetzungsgeschwindigkeit und den Finanzierungsbedarf resultieren.

4. Haben Sie Bemerkungen zu einzelnen Kapiteln der Konsultationsvorlage? Wenn ja, bei welchem Kapitel sehen Sie Anpassungsbedarf und mit welcher Begründung?

S. 9: Die Festlegung der Zielwerte für die MOCA-Indikatoren sollten sich zu einem wesentlichen Teil an der Wirtschaftsstruktur und Verkehrsnachfrage der jeweiligen Agglomerationen orientieren müssen. Differenzierte und realitätsnahe Zielwerte sollten eine Voraussetzung sein. Diese müssen den Personen- und Güterverkehr gleichermassen berücksichtigen und alle Verkehrsträger einschliessen. Hierzu wäre eine neue Art. 8 Abs. 2 Best. a E-PAV erforderlich (siehe oben). Darauf basierend wären auch in der RPAV entsprechende Anpassungen nötig.

S. 11: Die Ziele der Agglomerationsprogramme müssen mehr ermöglichende Elemente beinhalten. Beispielsweise wäre das Ziel Nr. 5 («Verkehr vermeiden, verlagern und verträglich gestalten») zu ergänzen: Der Verkehrsfluss und die Verlässlichkeit der Verkehrserschliessung müssen auf allen Infrastrukturen gewährleistet werden. Die Verkehrsnachfrage bei Gütern und Personen muss zwingend als bestimmender Faktor einbezogen werden. Lenkungs- und Steuerungsmassnahmen sollen nicht der alleinige Fokus sein. Dies wäre insgesamt ausgewogener und besser mit den Vorgaben von Art. 17a MinVG Abs. 1 zu vereinbaren («effizienteres und nachhaltigeres Verkehrssystem»). Weitere legitime Ziele wären solche, die sich an einer ökonomischen Nachhaltigkeit orientieren, wie beispielsweise eine möglichst hohe Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs oder die Auslastung der Fahrzeuge über den Tagesverlauf.

S. 14: Die Situations- und Trendanalyse muss den Aspekt des Gütertransports stärker gewichten. Neue, innovative Technologien und Konzepte der City-Logistik sollen gebührend einfließen.

S. 19-20: Die betonte Wichtigkeit einer vernetzten Betrachtung der unterschiedlichen Verkehrsträger und Netzebenen wird explizit begrüsst. Auch die Schnittstellen-Thematik hat aufgrund der Marktentwicklung eine zunehmende Bedeutung. Auf der Strasse ist darüber hinaus die Tempohierarchie zwischen den Netzebenen eine wichtige Komponente für einen guten Verkehrsfluss.

S. 25: Bei den Massnahmen des Agglomerationsprogramms sollte die Ver- und Entsorgung als separate Massnahmenkategorie genannt werden. Diese ist in jeder Agglomeration von hoher Bedeutung und sollte in der Planung einen entsprechenden Stellenwert haben. Bei der Kategorie «Öffentliche Verkehrsinfrastrukturen für die Elektromobilität» ist die Technologieneutralität der Lösungen vorzusetzen. Letztlich wird die explizite Erwähnung der City-Logistik begrüsst.

S. 29: Beim Umgang mit neuen Technologien und Mobilitätsangeboten ist neben der Multimodalität im Personenverkehr auch jene im Güterverkehr zu nennen.

S.32 ff.: Bei den Wirkungskriterien besteht aus unterschiedlichen Perspektiven Nachbesserungsbedarf. Insgesamt müssen die Kriterien einer Vielzahl von verschiedenen Anforderungen ausgewogen gerecht werden und realitätsnah sein. Darüber hinaus müssen sie sich an den gesetzlichen Vorgaben aus MinVG, MinVV und PAVV orientieren.

WK1

- Auf das Kriterium der Verkehrslenkung in WK 1.4 ist zu verzichten. Die Verkehrslenkung soll kein vordringliches Ziel sein. Der Güterverkehr sollte zudem nicht nur bei Agglomerationen mit hohem Aufkommen Teil des Wirkungskriteriums sein.
- Gleiches gilt für WK 1.2. Die Agglomerationsprogramme sollten sich an der Verkehrsnachfrage ausrichten und diese nicht grundlegend steuern. Eine Verkehrsverlagerung vom MIV zum ÖV und LV ist nicht in jedem Fall zielführend.
- Im WK 1.3 sollte der Aspekt eines möglichst eigenwirtschaftlich funktionierenden ÖV-Systems ergänzt werden.
- Ein umfassendes WK 1.6 «Verbesserung der Güterströme» wäre notwendig, um die Bedeutung des Güterverkehrs zu unterstreichen.

WK2

- Im WK 2.2 fehlt die Anforderung des Nachweises einer funktionierenden Versorgung in den betroffenen Räumen.
- Ein umfassendes WK 2.4 «Verbesserung der wirtschaftlichen Standortqualität» wäre nötig, um der wirtschaftlichen Bedeutung der Agglomerationen angemessen Rechnung zu tragen.

WK4

- Die Erwähnung eines besseren Verkehrsflusses in WK 4.1 wird explizit begrüsst. Hingegen sind Geschwindigkeitsreduktionen mit Blick auf die sinnvolle und effizienzsteigernde Tempohierarchie nicht zielführend.
- Strukturmassnahmen, wie die Anforderung zur Förderung bestimmter Antriebsarten gehen zu weit und sind nicht technologieneutral.

- In WK 4.2 ist die Bemerkung hinsichtlich der Verbesserung des Modalsplit des ÖV und LV zu streichen. In dieser Generalität ist dies nicht gerechtfertigt und es besteht kein differenzierter Zusammenhang zur Reduktion von Lärmemissionen.
- In WK 4.3 ist die Minimierung des Flächenbedarfs für die Infrastrukturentwicklung zu relativieren. Infrastrukturen müssen insbesondere in den Agglomerationen entwicklungs-fähig bleiben und Teil einer Siedlungsentwicklung nach innen sein.
- In WK 4.4 sind die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes zu streichen. Diese werden über andere Instrumente ausreichend sichergestellt. Zudem sei angemerkt, dass die unverhältnismässige Gewichtung solcher (grundsätzlich legitimer) Interessen die Siedlungsentwicklung nach innen empfindlich hemmt.

S. 42 ff.: Bei der Massnahmenbeurteilung wäre eine stärkere Ausrichtung an den effektiven verkehrlichen Auswirkungen und der Verkehrsnachfrage wünschenswert. Dies würde zu einer dynamischen Sichtweise auf die Agglomerationsprogramme beitragen.

S. 53: Im Rahmen der Kostenbeurteilung ist eine umfassende Sicht nötig: Investitions-, Betriebs-, Unterhaltskosten müssen gleichermassen einbezogen werden. Zudem braucht es ein geeignetes Kriterium, dass die Eigenwirtschaftlichkeit der verschiedenen Verkehrsträger in die Beurteilung mit einbezieht. Auf dieser Grundlage können diejenigen Programme mit dem besten Kosten-Nutzenverhältnis effizient identifiziert werden.

5. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Konsultationsvorlage?

Keine weiteren Bemerkungen.