



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung - NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches - RPT

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti - NPC

Schlussbericht der Projektgruppe 4

Agglomerationsverkehr

zuhanden des Leitorgans

für die Sitzung vom 16. Januar 2004

Bern, 3. Dezember 2003, EFV, PL NFA

Übersicht über die Entscheide des politischen Steuerungsorgans zu den Anträgen der Projektgruppen

Projektgruppe 4 (Agglomerationsverkehr)

Antrag	Gegenstand	Erwägungen / Entscheide des politischen Steuerungsorgans
Nr. 4.1, Schlussbericht S. 10	Koordination mit dem Gegenvorschlag zu Avanti	Mit der Ablehnung des Gegenvorschlags zur Avanti-Initiative ist dieser Antrag gegenstandslos geworden.
Nr. 4.2, Schlussbericht S. 10f. sowie Zusatzbericht und Stellungnahmen zum Zusatzbericht	„Interessensbeiträge“ an das S-Bahnnetz	Bis auf weiteres soll auf die Ausrichtung von Interessensbeiträgen an das S-Bahnnetz verzichtet werden.

Mitglieder der Projektgruppe

Christian Küng	ARE, Bern	Vorsitz
Christian Albrecht	ARE, Bern	
Georg Tobler	ARE, Bern	
Toni Huber	Bundesamt für Justiz, Bern	
André Bumann	ASTRA, Bern	
Erwin Wieland	BAV, Bern	
Mathias Gygax	EFV, Bern	
George Ganz	BPUK/KöV, Zürich	
Alain Groff	Wirtschafts- und Sozialdepartement, Basel	
Ruedi Meier	Kantonale Finanzverwaltung, Zürich	
Urs Geissmann	Schweizerischer Städteverband, Bern	
Walter Moser	Projektleitung NFA, Bern	

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Anträge an das Leitorgan	10
Ausgangslage	12
1 Auftrag gemäss Mandat bzw. Botschaft	12
2 Entwicklungen seit Verabschiedung der Botschaft	12
2.1 Überblick NFA und Gegenvorschlag Avanti	12
2.2 Verfügbare Mittel und Finanzierung	14
3 Beschlüsse des Leitorgans und des Steuerungsorgans	15
4 Neue Lösung	15
4.1 Ziele der Agglomerationsverkehrsfinanzierung	15
4.2 Überblick	16
4.3 Sachlicher Anwendungsbereich	17
4.4 Geografischer Anwendungsbereich	18
4.5 Planerische Anforderungen / Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung	18
4.6 Anforderungen an die Trägerschaften	18
4.7 Abgrenzung zu anderen Finanzierungsarten im Verkehr	20
4.7.1 Strasse	20
4.7.2 Schiene / öffentlicher Verkehr	21
4.8 Verhältnis zum europäischen Recht	21
4.8.1 Vorschriften der EU betreffend Beihilfen	21

4.8.2	Quersubventionierung von Schieneninfrastruktur aus Abgaben des Strassenverkehrs	22
4.9	Anpassungen im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer mit Kommentar	22
5	Grundzüge der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen	26
5.1	Überblick	26
5.2	Beurteilungskriterien	27
5.2.1	Grundanforderungen	28
5.2.2	Wirksamkeitskriterien	29
5.3	Bemessung und Höhe der Bundesbeiträge	30
5.4	Inhalt und zeitlicher Rahmen der Programmvereinbarung	31
5.5	Organisation der Programmfinanzierung seitens des Bundes	33
5.6	Controlling	33
6	Erforderliche Anpassungen auf kantonaler Ebene	35
7	Anpassungen auf Verordnungsstufe	36
8	Auswirkungen	36
8.1	Vorbemerkungen	36
8.2	Personelle Auswirkungen	36
8.3	Finanzielle Auswirkungen	37
8.4	Effizienzgewinne	37
8.5	Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden bzw. Leistungserbringer	38
9	Übergangsprobleme	38

Anhang 1	Aenderungen des MinVG für die Finanzierung der Agglomerationsprogramme	39
Anhang 2	Beurteilung der Auswirkungen	42
Anhang 3	Finanztechnische Uebergangsprobleme beim Bund	43
Anhang 4	Uebergangsprobleme auf kantonaler Ebene	44
Anhang 5	Definitionen für die Programmfinanzierung	45
Anhang 6	Programmvereinbarung Agglomerationsverkehr, Mustervertrag,	49
Anhang 7	Schweizerische Agglomerationen und isolierte Städte (Stand 2000)	51

Zusammenfassung

Mit der Agglomerationsverkehrsfinanzierung sollen die Verkehrsüberlastung in Agglomerationen reduziert, der Einsatz der Verkehrsträger nach ihren komparativen Vorteilen gefördert und die Verkehrsinfrastrukturen auf die Siedlungsentwicklung abgestimmt werden. Das verstärkte Engagement des Bundes im Bereich Agglomerationsverkehr soll nicht über Beiträge an einzelne Projekte erfolgen, sondern über eine Programmfinanzierung, die auf einem Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung, beruht.

Für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs aus zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuer sind **zwei vom Parlament verabschiedete Geschäfte** massgebend:

- In der **NFA** wird in Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b^{bis} die Verfassungsgrundlage für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs geschaffen. Es handelt sich um eine auf Gesetzesstufe zu präzisierende, umfassende Bestimmung, die auf unbestimmte Zeit angelegt ist.
- Im **Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative** ist der Agglomerationsverkehr Bestandteil des Programms, das der Bundesrat ein Jahr nach Annahme des Gegenvorschlags vorlegen muss (Art. 197 Ziff. 2). Die Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr werden aus Mitteln des neu zu schaffenden Investitionsfonds (Art. 197 Ziff.3) finanziert.

Bei beiden Vorlagen sind dieselben Voraussetzungen und Kriterien für eine Mitfinanzierung durch den Bund vorgesehen. Beide Vorlagen benötigen eine analoge Ausführungsgesetzgebung, weshalb die Arbeiten der Projektgruppe für beide Vorlagen Geltung haben.

Bei positivem Ausgang der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 über den Gegenvorschlag zu Avanti muss der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb eines Jahres ein befristetes Programm vorlegen, das auch die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen enthält. Mit der Vorlage dieses Programms müssen sinnvollerweise auch die Änderungen im MinVG zum Entscheid vorgelegt werden können. Aufgrund des Zeitplanes für die NFA ist es deshalb unabdingbar, diese Änderungen in einem separaten Verfahren ausserhalb der NFA weiterzubearbeiten. Die Projektgruppe stellt deshalb einen entsprechenden Antrag an das Leitorgan.

Die Verantwortung für den Agglomerationsverkehr liegt (mit Ausnahme der S-Bahnen und des regionalen Schienenverkehrs) bei den Kantonen und Gemeinden. Der Bund engagiert sich nur subsidiär mit einem Anteil von höchstens 50 Prozent. Für die Festlegung des geo-

grafischen Anwendungsbereichs wird von der Definition des Bundesamtes für Statistik für Agglomerationen und isolierte Städte ausgegangen. Bei grenzüberschreitenden Agglomerationen können unter bestimmten Bedingungen auch Infrastrukturprojekte im grenznahen Ausland Bestandteil der Programmfinanzierung sein.

Um Bundesbeiträge erhalten zu können, müssen sich die Agglomerationen in zweckmässigen Trägerschaften organisieren. Die Trägerschaften finanzieren sich neben den Bundesbeiträgen über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkgebühren usw. grösstenteils selbst. Die konkrete Organisationsform dieser Trägerschaften richtet sich nach dem kantonalen Recht. Von Bundesseite wird diesbezüglich ein grosser Spielraum offen gelassen. Wichtig ist, dass pro Agglomerationsverkehrsraum ein einziger Ansprechpartner vorhanden ist, dass der Perimeter der Trägerschaft rechtlich eindeutig bestimmt ist und dass die Trägerschaft das Agglomerationsprogramm, für das sich die Beteiligten verpflichtet haben, gegenüber dem Bund vertritt und für dessen Umsetzung die Führungsverantwortung übernimmt.

Die Steuerung des Einsatzes der knappen Mittel erfolgt über ein **zweistufiges Verfahren**. In einem ersten Schritt werden die **Grundanforderungen** aufgrund der folgenden Fragen geprüft:

- Ist die Handlungsfähigkeit gewährleistet?
- Sind im Programm die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung langfristig verknüpft?
- Sind alle Verkehrsträger und Verkehrsmittel berücksichtigt?
- Sind Angebots- und nachfrageseitige Massnahmen geprüft worden?
- Sind die Auswirkungen und Kosten transparent aufgezeigt?
- Sind die Abstimmung mit anderen Planungen sichergestellt und die Verfahren zur Umsetzung geplant und politisch abgestützt?

In einem zweiten Schritt wird die **Kosten-Wirksamkeit** anhand folgender Kriterien geprüft:

- Verbesserung des Verkehrssystems,
- Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen,
- Erhöhung der Verkehrssicherheit,
- Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs.

Zusätzlich erfolgt eine Priorisierung dadurch, dass Agglomerationsprogramme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme zu lösen haben, bevorzugt werden.

Der Bund bezahlt seine Beiträge nicht an einzelne Projekte, sondern an Programme, welche die beitragsberechtigten Massnahmen zusammenfassen. Die Modalitäten für die Auszahlung der Bundesbeiträge werden in mehrjährigen Vereinbarungen zwischen dem Bund und der Trägerschaft des Programms festgelegt. Die Zahlungen erfolgen gestaffelt in Abhängigkeit der Entwicklung bei der Umsetzung der Programme. Diese unterliegen einer Evaluation und Kontrolle.

Bezüglich der Abgrenzung zu andern Finanzierungsarten im Verkehr kann festgehalten werden, dass National und Hauptstrassen innerhalb der Agglomerationen nicht Gegenstand der Programmfinanzierung Agglomerationsverkehr sind. Es können Beiträge an Infrastrukturbauten der Kategorie „übrige Strassen“, geleistet werden, soweit sich diese innerhalb einer Agglomeration befinden. Zudem können Beiträge an den Langsamverkehr ausgerichtet werden, soweit dadurch die Effizienz des gesamten Verkehrssystems verbessert wird. Im Bereich der Schiene sollen in erster Linie Beiträge an den Ortsverkehr (Tram und Stadtbahnen) ausgerichtet werden. Denkbar sind auch sogenannte „Interessenbeiträge“ an Infrastrukturbauten des Regionalverkehrs (S-Bahnen), sofern es sich dabei um Infrastrukturen handelt, die der Verbesserung des Gesamtverkehrs innerhalb einer Agglomeration dienen.

Finanztechnisch erfolgen die Zahlungen der Bundesbeiträge in Form von Beiträgen an die Trägerschaften. Nicht einverstanden damit ist das BAV, das den Antrag stellt, dass die „Interessenbeiträge“ an das vom Bund (mit-)finanzierte Schienennetz davon auszunehmen und direkt über die Finanzierungsinstrumente gemäss Eisenbahnrecht auszurichten sind.

Für die Umsetzung des neuen Konzeptes für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs sind Änderungen im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) erforderlich. Zudem wird eine neue Verordnung über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs zu erstellen sein.

Auf kantonaler Ebene sind die Rechtsgrundlagen für die Bildung von Trägerschaften zu schaffen oder allenfalls anzupassen. Anpassungen kantonaler Finanz- und Haushaltsgesetze könnten dann erforderlich werden, wenn vorhandene Entscheidkompetenzen an die Trägerschaft übergehen. Zudem muss die Abstimmung mit der Richtplanung sichergestellt werden.

Da es sich um eine neue Aufgabe handelt, ist es schwierig, die Auswirkungen abzuschätzen. Die Beurteilung anhand des Schemas der Projektgruppe 13 ergibt einen Wert von 0,8. Übergangsprobleme sind keine zu erwarten.

Anträge an das Leitorgan

Antrag Nr. 4.1

Bei Annahme des Gegenvorschlages zu Avanti am 8. Februar 2004 ist der Teil Agglomerationsverkehr aus der Projektorganisation NFA herauszulösen, mit der Auflage, bei der Umsetzung des Gegenvorschlags zu Avanti die Grundsätze der neuen Zusammenarbeitsformen gemäss NFA zu berücksichtigen.

Bei positivem Ausgang der Volksabstimmung über den Gegenvorschlag zu Avanti muss der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb eines Jahres ein befristetes Programm vorlegen, das auch die Beiträge an Massnahmen zu Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen enthalten muss. Mit der Vorlage dieses Programms müssen sinnvollerweise auch die Änderungen im MinVG zum Entscheid vorgelegt werden können. Aufgrund des Zeitplanes für die NFA ist es deshalb unabdingbar, diese Änderungen in einem separaten Verfahren ausserhalb der NFA weiterzubearbeiten.

Antrag Nr. 4.2 (Minderheitsantrag des BAV)

Entgegen dem Vorschlag der Projektgruppe, dass alle Bundesbeiträge an die Trägerschaften der Agglomerationsprogramme auszurichten sind, soll festgehalten werden, dass die „Interessenbeiträge“ an das vom Bund (mit-)finanzierte Schienennetz davon auszunehmen sind. Diese erfolgen direkt über die Finanzierungsinstrumente gemäss Eisenbahnrecht.

Das BAV macht geltend, dass die Steuerbarkeit der Infrastrukturinvestitionen in das nationale Schienennetz durch die vorgeschlagene Lösung zusätzlich erschwert würde. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten, Fristigkeiten und Verfahren für das Aushandeln und Überwachen der Leistungsvereinbarung(en) mit den Bahnunternehmen, die Umsetzung der Agglomerationsprogramme und die Realisierung der FinöV-Grossprojekte würde den koordinierten Ausbau in den Agglomerationen vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Innerhalb der Agglomerationen müssten für das Aushandeln der Leistungsvereinbarungen mit den Bahnunternehmen neu die Agglomerationen hinzugezogen werden. Statt Schnittstellen abzubauen, würde der NFA in diesem Bereich neue Schnittstellen schaffen.

Die Mehrheit der Projektgruppe ist der Ansicht, dass auf diese Einfügung verzichtet werden sollte, weil es sich bei den „Interessenbeiträgen“ um einen Bestandteil der Gesamtinvestitio-

nen für die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen im Rahmen eines Agglomerationsprogramms handelt. Bestellerin der zusätzlichen Leistungen der Schiene ist grundsätzlich die Trägerschaft.

Es handelt sich somit primär um eine Zahlungsverpflichtung der Trägerschaft. Selbstverständlich ist im Rahmen des Controllings durch den Bund sicherzustellen, dass die in der Programmvereinbarung vorgesehenen Zahlungen (wie auch alle andern Zahlungen an die effektiven Leistungserbringer) auch wirklich ausgeführt werden.

Ausgangslage

Rund zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung wohnen in Agglomerationen. Diese Ballung führt zu Verkehrsproblemen in diesen Räumen. Die Situation ist zu verbessern, damit diese Räume nicht im Verkehr ersticken. Es besteht ein dringender Bedarf bei Strassen- und Schienenprojekten sowie beim Langsamverkehr. Auf Grund der heutigen Gesetzes- und Finanzlage bestehen in den Agglomerationen beträchtliche Finanzierungslücken. Ein gut funktionierender Agglomerationsverkehr dient der Lebensqualität der Bevölkerung und einer Stärkung unseres Wirtschaftsstandortes. Dies liegt auch im Interesse des Bundes. Deshalb will sich der Bund künftig stärker zu Gunsten des Agglomerationsverkehrs engagieren.

1 Auftrag gemäss Mandat bzw. Botschaft

Das verstärkte Engagement des Bundes im Bereich Agglomerationsverkehr soll nicht über Beiträge an einzelne Projekte erfolgen, sondern über eine Programmfinanzierung, welche auf einem Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung, beruht. Die Agglomerationsprogramme haben ihrerseits zum Ziel, die Planung der einzelnen Verkehrsträger besser zu koordinieren und raumplanerisch auf die Siedlungsentwicklung abzustimmen. Zu diesem Zweck müssen sich die Agglomerationen als Vorbedingung für finanzielle Beiträge des Bundes in Trägerschaften organisieren. Die Regelung der Mitgliedschaft, der Organisationsformen usw. wird den Trägerschaften selber überlassen, um massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen.

2 Entwicklungen seit Verabschiedung der Botschaft

2.1 Überblick NFA und Gegenvorschlag Avanti

Für die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs aus zweckgebundenen Erträgen der Mineralölsteuer sind zwei vom Parlament verabschiedete Geschäfte massgebend:

- Im NFA wird in Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b^{bis} die Verfassungsgrundlage für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs geschaffen. Es handelt sich um eine auf Gesetzesstufe zu präzisierende, umfassende Bestimmung, die auf unbestimmte Zeit angelegt ist.
- Im Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative ist der Agglomerationsverkehr Bestandteil des Programms, das der Bundesrat ein Jahr nach Annahme des Gegenvorschlags vorlegen

muss (Art. 197 Ziff. 2 BV). Gestützt auf Art. 197 Ziff. 3 BV können die Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr aus Mitteln des neu zu schaffenden Infrastrukturfonds finanziert werden. Diese Bestimmung stellt gemäss BJ eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs dar, allerdings befristet und auf die Projekte des Programms gemäss Gegenvorschlag beschränkt.

Der folgende Zeitplan vermittelt einen groben Überblick über das weitere Vorgehen (Stand: November 2003).

Termin	Avanti	NFA
2003 2. Halbjahr		Erarbeitung der Gesetzesänderungen für den Vernehmlassungsbericht
2004 1. Halbjahr	- Volksabstimmung am 8. Februar 2004	- Verabschiedung des Vernehmlassungsberichts - Einleitung der Vernehmlassung
2004 2. Halbjahr	- Entwurf Ausführungsbestimmungen für Beiträge an Agglomerationsverkehr - Ausarbeitung des Programms	- Volksabstimmung voraussichtlich im September - Vernehmlassung zu den Gesetzesänderungen - Ausarbeitung 2. Botschaft
2005	Genehmigung Ausführungsbestimmung und Programm	Beginn der Beratung im Parlament, Abschluss und Inkrafttreten frühestens 1.1.2007.
2006/2007		

Für die weiteren Arbeiten wird davon ausgegangen, dass NFA und Gegenvorschlag Avanti vom Souverän gutgeheissen und in Kraft gesetzt werden. Somit ergibt sich für die Umsetzung der beiden Vorlagen folgendes Verhältnis:

- Bis zum Auslaufen des Programms nach Gegenvorschlag werden die Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr über den neuen Infrastrukturfonds ausgerichtet. Es werden daneben keine Beiträge an den Agglomerationsverkehr über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr ausgerichtet.

- Nach Abschluss des Programms und Auslaufen des Fonds wird die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs mit Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenverkehr fortgeführt.

Bei beiden Vorlagen sind dieselben Voraussetzungen und Kriterien für eine Mitfinanzierung durch den Bund vorgesehen. Beide Vorlagen werden eine analoge Ausführungsgesetzgebung benötigen.

Bei positivem Ausgang der Volksabstimmung über den Gegenvorschlag zu Avanti am 6. Februar 2004 muss der Bundesrat der Bundesversammlung innerhalb eines Jahres ein befristetes Programm vorlegen, das auch die Beiträge an Massnahmen zu Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Agglomerationen enthält. Mit der Vorlage dieses Programms müssen sinnvollerweise auch die Änderungen im MinVG zum Entscheid vorgelegt werden können. Aufgrund des Zeitplanes für die NFA ist es deshalb unabdingbar, diese Änderungen in einem separaten Verfahren ausserhalb der NFA weiterzubearbeiten. Die Projektgruppe 2 stellt deshalb dem Leitorgan den Antrag, für diesen Fall den Teil Agglomerationsverkehr aus der Projektorganisation NFA herauszulösen, mit der Auflage, bei der Umsetzung des Gegenvorschlags zu Avanti die Grundsätze der neuen Zusammenarbeitsformen gemäss NFA zu berücksichtigen.

2.2 Verfügbare Mittel und Finanzierung

In der Botschaft zur Volksinitiative "Avanti" hat der Bundesrat eine erste grobe Schätzung zu den Bundesbeiträgen, welche künftig in den Bau von Infrastrukturvorhaben des Agglomerationsverkehrs fliessen sollen, vorgenommen. So hat er die Bundesunterstützung auf jährlich 300 bis 350 Millionen geschätzt. Er hat allerdings klar betont, dass die späteren effektiven Bundesleistungen dem finanziellen Spielraum des Bundeshaushalts anzupassen seien. Auch hat er eine Mineralölsteuererhöhung in Aussicht gestellt, falls die notwendigen Bundessubventionen den Rahmen der Spezialfinanzierung Strassenverkehr oder die allgemeinen finanziellen Möglichkeiten des Bundes übersteigen sollten.

In der Globalbilanz gemäss NFA-Botschaft sind 40 Millionen Franken p.a. aus Umlagerungen für die Förderung des Agglomerationsverkehrs enthalten. In den Referenzjahren 2001 und 2002 hat sich dieser Betrag auf rund 33 Millionen Franken reduziert. In der Botschaft war zudem vorgesehen, die Verfassungsgrundlage für die Erschliessung neuer Finanzierungsquellen wie z.B. das Road Pricing zu schaffen. Eine entsprechende Ermächtigung an den Bundesrat wurde jedoch von den Eidg. Räten gestrichen.

Die Mehrheit der Projektgruppe teilt die in der Botschaft zu Avanti vertretene Meinung, dass mit oder ohne Avanti-Gegenvorschlag für die Verkehrserschliessung in Agglomerationen jährliche Beträge in der Grössenordnung von mindestens 300 Millionen Franken erforderlich sind. Diese Summen sind aber – soweit sie die Umlagerungen gemäss NFA-Botschaft übersteigen – nicht in der Globalbilanz zu erfassen. Ein entsprechender Antrag wurde an das Leitorgan gestellt. (vgl. unten)

3 Beschlüsse des Leitorgans und des Steuerungsorgans

Im Zusammenhang mit der Finanzierung hat die Projektgruppe an das Leitorgan den Antrag gestellt, in der Globalbilanz nur die gemäss NFA-Botschaft vorgesehenen Umlagerungen von Fr. 40 Mio. zu erfassen.

Das Leitorgan hat diesen Antrag entgegengenommen mit dem Auftrag an die Projektleitung NFA, ihn im Hinblick auf die Aktualisierung der Globalbilanz vertieft zu prüfen. Dabei sind ähnliche Problemfelder in anderen Politikbereichen ebenso heranzuziehen, um ein kohärentes Vorgehen zu gewährleisten.

Dem zweiten Antrag der Projektgruppe, in Art. 48a Abs. 1 Bst. g BV die Einschränkung auf den öffentlichen Agglomerationsverkehr zu streichen, wurde durch die Eidg. Räte folge gegeben.

Im weiteren hat das Leitorgan die Projektgruppe beauftragt, bis zur Sitzung des Steuerungsorgans die Kriterien für die Beurteilung der Programme nachzuliefern. Diesem Auftrag ist die Projektgruppe mit der Ablieferung des Ergänzungsberichtes zuhanden des politischen Steuerungsorgans für die Sitzung vom 15. September 2003 nachgekommen. Das politische Steuerungsorgan hat von diesem Zusatzbericht Kenntnis genommen mit dem Hinweis, dass bei der Umsetzung darauf zu achten sei, dass die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden.

4 Neue Lösung

4.1 Ziele der Agglomerationsverkehrsfinanzierung

Der Bund verfolgt mit den Bundesbeiträgen für den Agglomerationsverkehr drei Hauptziele:

- **Reduktion von Verkehrsüberlastungen in Agglomerationen:** Die heutigen und künftigen Verkehrsüberlastungen in den Agglomerationen sollen beseitigt bzw. auf ein vertretbares Niveau reduziert werden.

- **Einsatz der Verkehrsträger nach ihren komparativen Vorteilen:** Entsprechend dem Grundsatz der UVEK Strategie soll jeder Verkehrsträger (Strasse, Schiene, Langsamverkehr) nach seinen ökologischen und wirtschaftlichen komparativen Vorteilen zur Anwendung kommen.
- **Abstimmung der Verkehrsinfrastrukturen mit der Siedlungsentwicklung:** Die Infrastrukturen im Verkehrsbereich sollen auf die heutige und künftige Siedlungsentwicklung der Agglomerationen abgestimmt werden. Es geht darum, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und einer weiteren Zersiedlung der Agglomerationen in die Fläche entgegenzuwirken.

4.2 Überblick

Die künftige Ausgestaltung der Mitfinanzierung der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr durch den Bund lässt sich wie folgt umschreiben:

- Die Verantwortung für den Agglomerationsverkehr obliegt (mit Ausnahme der S-Bahnen und des regionalen Schienenverkehrs) den Kantonen und Gemeinden. Der Bund engagiert sich subsidiär. Unterstützt werden Investitionen, und dies mit einem maximalen Anteil von 50 Prozent. Betriebsbeiträge sind ausgeschlossen.
- Beiträge werden ausgerichtet an Strassen- und Eisenbahninfrastrukturen (inkl. S-Bahnen), welche innerhalb der Städte und Agglomerationen liegen, der Verbesserung der Verkehrssysteme innerhalb dieser Räume dienen und nicht anderweitig über Bundesmittel finanzierbar sind.
- Der Bund stellt planerische und organisatorische Anforderungen an die Zahlung von Bundesbeiträgen: Für jede Agglomeration müssen eine gesamtverkehrliche mit der Siedlungsentwicklung abgestimmte Planung in Form eines Agglomerationsprogramms, Teilverkehr und Raumordnung, vorliegen und geeignete Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr geschaffen werden.
- Die Zahlung der Bundesbeiträge erfolgt grundsätzlich mit einer Programmfinanzierung, welche in Form von Mehrjahresprogrammen ausgestaltet wird. Der Bund bezahlt Beiträge an diese Programme.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Agglomerationsverkehrsfinanzierung sind Infrastrukturbauten für übergeordnete Netze in den Agglomerationsräumen (übergeordneter Schienen-

verkehr, National- und Hauptstrassen). Diese Bauten werden wie bisher über die bereits vorhandenen Programme und Kredite finanziert.

Eine Abstimmung der Planung für die über- und untergeordneten Netze ist notwendig, weil zwischen dem Ausbau der Nationalstrassen und dem Agglomerationsverkehr ein enger Zusammenhang besteht. Bis zu 80% des Verkehrs auf Autobahnen in Agglomerationen ist heute Agglomerationsverkehr. Für diese Abstimmung ist der Bund in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen verantwortlich.

4.3 Sachlicher Anwendungsbereich

Es gibt keine offizielle Definition für Agglomerationsverkehr. In der Verkehrspolitik wird unter Agglomerationsverkehr üblicherweise der lokale Verkehr verstanden, der die Kerngemeinde und die angrenzenden Siedlungsgürtel erschliesst. In vielen Agglomerationen wird heute der Verkehr durch dauernde starke Aufkommen und Belastungen gekennzeichnet. Wegen der zum Teil sehr dispersen Besiedlung steigt das Verkehrsaufkommen und der Bedarf an Massnahmen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur nimmt zu. Im dicht besiedelten Raum sind die Infrastrukturkosten besonders hoch.

Die künftige Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehr durch den Bund soll dem Verkehr innerhalb der Agglomerationen dienen, welcher heute nicht oder nur sehr beschränkt vom Bund unterstützt wird und folglich für die Kantone und Agglomerationen allein schwierig finanzierbar ist. Unter dieses Kriterium fallen folgende Infrastrukturen:

- Strasseninfrastrukturen, die nicht zum National- oder Hauptstrassennetz gehören inkl. Ausbau von Strassen für den öffentlichen Verkehr (Bus).
- Schieneninfrastrukturen für den Ortsverkehr (Anlagen wie Trams und Stadtbahnen, welche auf eigenen Netzen und innerhalb der Städte und Agglomerationen verkehren).
- „Interessensbeiträge“ der Agglomeration an Schieneninfrastrukturen für den Regionalverkehr (S-Bahnen), soweit die entsprechenden Infrastrukturen zur Verbesserung des Verkehrs innerhalb des Agglomerationsraums dienen.
- Massnahmen zur Verkehrstrennung in Städten und Agglomerationen (Trennung von Schiene/Strasse, Aufhebung von Niveau Übergängen)
- Bauliche Massnahmen für den Langsamverkehr, soweit dadurch die Effizienz des ganzen Verkehrssystems verbessert wird.

Für alle diese Kategorien muss im Hinblick auf die Umsetzung der künftigen Agglomerationsverkehrsfinanzierung auf Verordnungsstufe festgelegt werden, welche Infrastrukturinvestitionen vom Bund mitfinanziert werden können.. (Abgrenzungsfragen stellen sich namentlich bei Haltestellen für den öffentlichen Verkehr, Lichtsignalen, Kanalisationen usw.)

4.4 Geografischer Anwendungsbereich

Die Verwaltung ist bei den bisherigen parlamentarischen Beratungen zu NFA und Avanti für die Festlegung des geografischen Anwendungsbereichs von der Definition des Bundesamts für Statistik für Agglomerationen und isolierte Städte ausgegangen. Unter diese Definition fallen 50 Agglomerationen und 5 Einzelstädte (siehe Karte im Anhang), verteilt über alle Landesteile und Regionen.

Die knappen Mittel sind primär dort einzusetzen, wo der grösste Nutzen in Bezug auf die Beseitigung von Verkehrsproblemen liegt. Die notwendige Steuerung der knappen Mittel soll über die Anforderungen des Bundes an die Verkehrs- und Raumplanung im Rahmen des Agglomerationsprogramms, Teil Verkehr und Raumordnung erfolgen.

4.5 Planerische Anforderungen / Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung

Bundesbeiträge erfolgen nicht an einzelne Projekte sondern an Programme, welche die Infrastrukturmassnahmen für den Agglomerationsverkehr dieses Raums zusammenfassen. Mit diesem Teil Verkehr und Raumordnung des Agglomerationsprogramms wird der Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger koordiniert und auf die raumplanerischen Ziele abgestimmt. Der Bund stellt verkehrs- und raumplanerische Anforderungen an diese Programme. Die methodischen Anforderungen sind in einer Arbeitshilfe umschrieben.

4.6 Anforderungen an die Trägerschaften

Vorbedingung an künftige Bundesbeiträge für den Agglomerationsverkehr ist, dass sich die Agglomerationen zu zweckmässigen Trägerschaften organisieren. Die Trägerschaften finanzieren sich über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkgebühren, usw. grösstenteils selbst. Empfänger der Beiträge sind die Trägerschaften als Programmträger.

Damit die Umsetzung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung gewährleistet werden kann, verlangt der Bund pro Agglomeration (bzw. pro Teilraum bei grösseren Agglomerationen) einen einzigen Ansprechpartner. Der Perimeter der Trägerschaft muss rechtlich eindeutig

bestimmt sein. Es muss sichergestellt sein, dass die Trägerschaft das Agglomerationsprogramm, für das sich die Beteiligten verpflichtet haben, gegenüber dem Bund vertritt und für dessen Umsetzung die Führungsverantwortung übernimmt. Das kantonale Recht bestimmt die konkrete Organisationsform. Dabei sind aus Sicht des Bundes keine bestimmten rechtlichen Formen vorgegeben. Es sind sowohl Modelle denkbar, bei denen der Kanton die Funktion der Trägerschaft übernimmt, als auch Modelle, die eine eigene Organisationsform auf Agglomerationsstufe vorsehen.

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK), bestehend aus Bund, Kantonen und Städten sowie Gemeinden, wird Mitte 2004 Empfehlungen zur Zusammenarbeit in Agglomerationen verabschieden. Es erübrigt sich deshalb, an dieser Stelle ausführlicher auf die verschiedenen möglichen Modelle einzugehen.

Die Regelung der Mitgliedschaften und der Organisationsform ist den jeweiligen Trägerschaften zu überlassen. Für optimale gesamtverkehrliche Ergebnisse sollen massgeschneiderte Lösungen ermöglicht werden. Zulässig sind namentlich:

- Angrenzende Agglomerationen (z.B. Zürich und Baden-Brugg) können sich zu einer gemeinsamen Trägerschaft organisieren.
- Innerhalb grosser Agglomerationen (insbesondere der neun grossen nationalen Agglomerationen) sind mehrere Trägerschaften zulässig (z.B. Glattal bzw. Limmattal in der Agglomeration Zürich). Allerdings dürfen diese nicht zu kleinräumig sein und es muss die Koordination mit den anderen Trägerschaften der Agglomeration sichergestellt sein. Diese Trägerschaften können sich wiederum mit angrenzenden Agglomerationen oder Teilen von Agglomerationen zusammenschliessen.
- Zulässig ist auch eine räumliche Überlappung von zwei Trägerschaften. In diesem Fall muss aber sichergestellt werden, dass der Bund nicht zweimal Beiträge an dieselben Infrastrukturen leistet. Dies ist entweder durch eine Zuteilung von einzelnen Infrastrukturen an eine Trägerschaft oder an einen entsprechenden Schlüssel für die Aufteilung der Bundesbeiträge an die beteiligten Trägerschaften sicherzustellen.
- Bei grenzüberschreitenden Agglomerationen (z.B. Genf oder Basel) können auch ausländische Partner in die Trägerschaft integriert werden. Infrastrukturprojekte im grenznahen Ausland können Bestandteil der Programmfinanzierung sein, sofern die Infrastrukturen in erster Linie zur Verbesserung der Verkehrssituation im Schweizer Teil der Agglomeration dienen, sich das benachbarte Ausland ebenfalls finanziell engagiert und

zweckmässig in die Trägerschaft integriert ist. Der Bundesbeitrag kann dabei nicht höher sein als für Programmteile im Inland.

Kantonsübergreifende Kooperationsformen sind nach der interkantonalen Zusammenarbeit gemäss NFA zu realisieren.

Der Bund selbst wird ebenfalls einen Ansprechpartner seitens Bund festlegen (ARE). Ausserdem ist zu prüfen, ob der Bund die zwingende Mitgliedschaft der jeweiligen Kantone in den Trägerschaften vorschreiben will, weil letztlich die Kantone die stufengerechten Ansprechpartner des Bundes sind.

4.7 Abgrenzung zu anderen Finanzierungsarten im Verkehr

4.7.1 Strasse

Bei der Strasse wird nach heutigem Recht in National-, Haupt- und übrige Strassen unterteilt. Der Bund finanziert den Bau der Nationalstrassen zusammen mit Beiträgen der Kantone. Die Kantone selbst sind für die Finanzierung der Haupt- und übrigen Strassen verantwortlich. Der Bund zahlt Beiträge an den Bau von Hauptstrassen.

Die Programmfinanzierung Agglomerationsverkehr leistet künftig Bundesbeiträge an Infrastrukturbauten der Kategorie „übrige Strassen“, soweit sich diese innerhalb einer Agglomeration befinden. Es handelt sich dabei um Strassen, welche nicht zu den Kategorien National- oder Hauptstrassen zählen. Ausserdem bezahlt die Programmfinanzierung Beiträge an den Langsamverkehr, soweit dadurch die Effizienz des gesamten Verkehrssystems verbessert wird.

Die National- und Hauptstrassen innerhalb der Agglomerationen sind zwar im Agglomerationsprogramm zu berücksichtigen, bilden aber nicht Gegenstand der Programmfinanzierung. Für diese Infrastrukturen bestehen bereits heute Finanzierungen, welche zurzeit im Rahmen der NFA neu konzipiert werden: Demnach soll der Bund künftig allein die Kosten für den Bau und Ausbau von Nationalstrassen übernehmen. Die Beitragsfinanzierung des Bundes an Hauptstrassen ist bei der NFA mit Globalbeiträgen an die Kantone geplant. Die Kantone sind frei, wie sie diese Globalbeiträge zweckmässig innerhalb ihrer Räume einsetzen wollen (Verteilung auf Agglomerationen und ländliche Gebiete).

4.7.2 Schiene / öffentlicher Verkehr

Der öffentliche Verkehr wird für Finanzierungszwecke in Fern-, Regional- und Ortsverkehr unterteilt. Die Finanzierung des Schienennetzes lehnt sich an diese Einteilung an. Heute wird unterschieden zwischen

- a) Strecken nationaler Bedeutung (Art. 49 Abs. 3 EBG, SR 74.101)
- b) Strecken, die vorwiegend dem Regionalverkehr dienen (Art. 49 Abs. 1 EBG i.V.M. Art. 5 Abs. 1 Bst. c ADFV, SR 742.101.1) und
- c) lokalen Netzen.

Strecken von nationaler Bedeutung dienen in der Regel sowohl dem Fern- wie auch dem Regionalverkehr. Andererseits gibt es auch auf Strecken des Regionalverkehrs vereinzelt Fernverkehr sowie Ortsverkehr und schliesslich benützen Regionalverkehrsangebote auch lokale Schienennetze (Tramnetze).

Der Bund finanziert neue Infrastrukturen nach a) über den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds), den Betrieb und die Instandhaltung sowie kleinere Ausbauten im Rahmen der Leistungsvereinbarung mit der SBB sowie Abgeltungsvereinbarungen (Art. 49 EBG) und Investitionsvereinbarungen (Art. 56 EBG) mit den übrigen Bahnen.

Im Rahmen von Art. 56 des Eisenbahngesetzes (EBG) finanziert der Bund bereits heute Infrastrukturbeiträge an lokale Netze (Trams sowie Stadt- und Vorortsbahnen). Diese sollen künftig durch die Programmfinanzierung für den Agglomerationsverkehr ersetzt werden. Daneben können die Trägerschaften über die Programmfinanzierung „Interessenbeiträge“ an Infrastrukturbauten zu Gunsten des Regionalverkehrs (S-Bahnen) leisten. Bedingung für solche Beiträge ist, dass es sich um Infrastrukturen handelt, deren Ausbau zur Verbesserung der Verkehrssysteme innerhalb der Agglomerationen dient.

4.8 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Untergruppe „Programmfinanzierung“ hat bei der Generaldirektion Verkehr und Energie der EU-Kommission abgeklärt, wie sich die geplante Gesetzgebung zum europäischen Recht verhält. Die Ergebnisse sind folgende:

4.8.1 Vorschriften der EU betreffend Beihilfen

Die geplante Programmfinanzierung für den Agglomerationsverkehr stellt nach den Definitionen der EU eine Beihilfe dar. Das bilaterale Landverkehrsabkommen Schweiz-EU enthält keine Bestimmung betreffend Beihilfen, und die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates

vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehr gehört nicht zu den umzusetzenden Vorschriften. Dennoch ist es für das weitere Vorgehen beim Agglomerationsverkehr wichtig zu wissen, ob daraus Probleme mit der EU entstehen könnten. Die Abklärungen haben ergeben, dass dies nicht der Fall ist. Nach den bestehenden Vorschriften sind Beihilfen an Gebietskörperschaften gestattet. Auch Beihilfen an Verkehrsinfrastrukturen sind zulässig, wenn sie nicht ausschliesslich einem privaten Marktteilnehmer zu gute kommen (z. B. Kombiverkehrsbetreiber). Die von der Schweiz für den Agglomerationsverkehr geplanten Massnahmen sind deshalb auch nach EU-Recht unter dem Aspekt der Beihilfen zulässig.

4.8.2 Quersubventionierung von Schieneninfrastruktur aus Abgaben des Strassenverkehrs

Die Verwendung von Mitteln aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr muss auch im Hinblick auf die Richtlinie 1999/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge betrachtet werden. Die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer fällt zurzeit nicht unter diese Richtlinie. In der EU wird aber eine teilweise Anwendung der Richtlinie 1999/62 für die Mineralölsteuererträge diskutiert. Die Kommission will aber auch, wie im Weissbuch angekündigt, eine Änderung dieser Richtlinie vorschlagen, in dem Sinne, dass aus den Infrastrukturabgaben eines Verkehrsträgers auch Investitionen eines alternativen Verkehrsträgers unterstützt werden können - eine Lösung, wie sie für die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte in der Schweiz gewählt wurde. Die von der Schweiz geplanten Massnahmen für den Agglomerationsverkehr sind mit dem heutigen und voraussichtlich auch mit dem zukünftigen EU-Recht kompatibel.

4.9 Anpassungen im Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer mit Kommentar

Art. 3 Bst. b^{bis}

Der Bund verwendet die Mineralölsteuer, die für den Strassenverkehr bestimmt ist, nach Abzug seiner Aufwendungen für seine Mitarbeit beim Vollzug dieses Bundesgesetzes wie folgt:

b^{bis}. für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen.

Die neue Verfassungsbestimmung in Art. 86 Abs. 3 b bis der BV weist dem Bund im Bereich des Agglomerationsverkehrs eine neue Aufgabe zu. In Art. 3 des BG über die Verwendung

der Mineralölsteuererträge ist deshalb ein neuer Buchstaben (bbis) einzuführen, wonach der Bund Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen ausrichten kann. Er entnimmt diese Beiträge der Mineralölsteuerkasse des Bundes. Die Beiträge sind explizit auf Verkehrsinfrastrukturen beschränkt. Es können keine Betriebsbeiträge geleistet werden.

Art. 4 Abs. 3^{bis}

Der Anteil an die Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen bemisst sich nach den Erfordernissen der Mehrjahresprogramme, die der Bundesrat nach Anhörung der Kantone festlegt.

In diesem Absatz wird geregelt, wonach sich der Anteil zu Gunsten der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bemisst. Um eine gewisse Kontinuität und Planbarkeit zu ermöglichen, werden Mehrjahresprogramme erarbeitet, die der Bundesrat nach Anhörung der Kantone festlegt. Die Mehrjahresprogramme beziehen sich in der Regel auf eine Laufzeit von mindestens vier Jahren und basieren auf so genannten Agglomerationsprogrammen (Teil Raumordnung und Verkehr). Die Beschlussfassung über die Beiträge liegt in der Hoheit der Eidg. Räte.

Gliederungstitel vor Art. 17a

4 a Kapitel: Beiträge an die Agglomerationsprogramme

Art. 17 a (neu) Grundsatz

1 Der Bund fördert Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen von Agglomerationsprogrammen, welche zu einer besseren Effizienz des Gesamtverkehrssystems in Städten und Agglomerationen führen.

2 Die Beiträge des Bundes werden für den Ausbau der Infrastruktur zugunsten der Strassen, der Schiene und des Langsamverkehrs ausgerichtet.

3 Der Bund kann dabei auch Beiträge an Massnahmen im grenznahen Ausland leisten.

In Abs. 1 wird konkretisiert, welches Ziel mit den Beiträgen an die Städte und Agglomerationen verfolgt werden sollen. In diesen Räumen soll die Effizienz des Gesamtverkehrssystems gesteigert werden.

In Abs. 2 wird bestimmt, dass die Infrastrukturen der Strassen, der Schiene (öffentlicher Verkehr insgesamt) sowie des Langsamverkehrs ausgebaut werden sollen. Dabei sollen die einzelnen Verkehrsträger (Strasse, öV, Langsamverkehr) vermehrt nach ihren komparativen Vorteilen eingesetzt und verknüpft werden. Aus finanziellen Gründen wird es in Zukunft nicht

mehr möglich sein, alle Verkehrsträger zu „maximieren“. In den Agglomerationen und Städten ist vor allem beim Langsamverkehr und beim öffentlichen Verkehr ein Nachholbedarf ausgewiesen.

In *Abs. 3* wird die Möglichkeit geschaffen, dass sich der Bund auch an Verbesserungen der Gesamtverkehrssysteme im grenznahen Ausland beteiligt. Dies ist v.a. in Agglomerationen von Bedeutung, welche über die Landesgrenzen hinausgehen (z.B. Basel, Genf, Sottoceneri, Bodensee).

Art. 17 b (neu) Voraussetzungen

1 Der Bundesrat bezeichnet die Städte und Agglomerationen, in welchen die Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen der Agglomerationsprogramme gefördert werden können.

2 Die Kantone regeln die Trägerschaft der Agglomerationsprogramme.

3 Die Agglomerationsprogramme müssen aufzeigen, in welcher Weise die Verkehrs- und Raumentwicklung künftig aufeinander abgestimmt werden. Sie müssen auch mit den Vorhaben des Bundes sowie mit der kantonalen Richtplanung koordiniert sein.

4 Die konkreten Massnahmen sind Gegenstand der Agglomerationsprogramme Teil Raumordnung und Verkehr.

Abs. 1: Agglomerationsprogramme können nur von Städten und Agglomerationen eingereicht werden, welche hierfür vom Bundesrat bezeichnet werden. Der Bundesrat wird sich dabei auf die jeweils neuesten Erkenntnisse des Bundesamtes für Statistik abstützen. Danach gelten Agglomerationen als zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20'000 Einwohnern, und Städte sind Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern. Mit dieser Formulierung wird es auch möglich sein, Programme von „Teil“-Agglomerationen zu anerkennen bzw. solche, die grenzüberschreitend sind (vorne Art. 17 a Abs. 3). Die weiteren Details sind Gegenstand der Ausführungs-Verordnung.

Abs. 2: Eine weitere Voraussetzung für Beiträge an Agglomerationsprogramme ist die Bildung einer Trägerschaft. Als Trägerschaft für ein Agglomerationsprogramm kommen ein oder mehrere Kantone, Agglomerationen/Teilagglomerationen oder Städte in Frage. Die genaue Ausgestaltung ist Sache des kantonalen Rechts. Erforderlich ist jedoch, dass die Trägerschaften mit dem Bund rechtsgültig Vereinbarungen abschliessen können.

Abs. 3: Nach diesem Absatz müssen Agglomerationsprogramme aufzeigen, wie die Verkehrs- und Raumentwicklung künftig aufeinander abgestimmt werden sollen. Es geht hier in erster Linie um die Frage, wie der Verkehr flächensparender organisiert werden kann. Dies sollte insbesondere zu kurzen Wegen führen, die Bildung von Entwicklungsschwerpunkten begünstigen sowie die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf ausreichend mit dem

öffentlichen Verkehr erschlossene Gebiete fördern. Zudem ist aufzuzeigen, wie die Zersiedelung mit weiteren Massnahmen eingedämmt und die Verdichtung im Siedlungsgebiet verbessert werden kann. Deswegen ist auch die Abstimmung mit der kantonalen Richtplanung und mit den Vorhaben des Bundes (speziell mit Bahn 2000, 2. Etappe, Ausbau der Nationalstrassen im Rahmen des Avanti-Gegenvorschlags, Sachplan Verkehr) erforderlich.

Abs. 4: Der Bund wird sich nicht an der Finanzierung von einzelnen Infrastrukturprojekten in Agglomerationen beteiligen, sondern lediglich einen Beitrag an Programme leisten. Damit sich der Bund von den Programmen ein klares Bild machen kann, sind die einzelnen Projekte und Massnahmen in den Agglomerationsprogrammen aufzuführen. In den Agglomerationsprogrammen ist auch die Abstimmung mit dem Nationalstrassen- bzw. dem übergeordneten Schienennetz vorzunehmen. Die Beiträge des Bundes an diese übergeordneten Netze werden jedoch nicht über die Agglomerationsprogramme, sondern über die bisherigen Kanäle finanziert. Ausnahmsweise kann es aber möglich sein, dass der Bund über die Agglomerationsprogramme subsidiär einen so genannten Interessenbeitrag an S-Bahn-Systeme in Agglomerationen leisten kann.

Art. 17 c (neu) Wirkungs-Kriterien

1 Die Beiträge des Bundes richten sich nach dem Verhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand und den folgenden Wirkungszielen:

- a) Bessere Qualität des Verkehrssystems,*
- b) Mehr Siedlungsentwicklung nach innen,*
- c) Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch,*
- d) Mehr Verkehrssicherheit.*

2 Den Vorrang haben Beiträge an Agglomerationsprogramme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme zu lösen haben.

3 Die Beiträge des Bundes betragen höchstens die Hälfte der anrechenbaren Programm-Kosten.

Abs. 1: Der Bundesrat muss sich bei der Prüfung der Agglomerationsprogramme an bestimmte Kriterien halten. Diese werden hier aufgelistet. Es geht insbesondere darum, dass mit den Programmen folgende Nachweise erbracht werden können:

- Die Qualität des Verkehrssystems muss erhöht werden (z.B. mehr Angebote beim öffentlichen Verkehr, dichtere Fahrpläne, weniger Staus, mehr Sicherheit)

- Das Siedlungswachstum nach innen muss gefördert werden (z.B. Förderung von Entwicklungsschwerpunkten, Verdichtung der mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr gut erschlossenen Siedlungen)
- Die Umweltbelastung und der Ressourcenverbrauch müssen vermindert werden (z.B. weniger Lärm und Abgase sowie weniger Flächenverbrauch bei der Verkehrsinfrastruktur und der Besiedlung)
- Ausserdem ist die Verkehrssicherheit zu erhöhen

Abs. 2: Hier geht es um die Priorisierung der genehmigten Agglomerationsprogramme. Den Vorrang haben Programme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme zu lösen haben.

Schliesslich wird in *Abs. 3* geregelt, dass sich die Beiträge des Bundes höchstens auf die Hälfte der anrechenbaren Programmkosten beziehen. Die Bundesbeiträge sind somit subsidiär. Die Trägerschaften müssen dafür sorgen, dass eine Gesamt-Finanzierung gesichert ist.

5 Grundzüge der neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen

5.1 Überblick

Die Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund erfolgt im Rahmen einer Programmfinanzierung. Die wesentlichen Elemente dieser Finanzierung sind:

- Der Bund bezahlt seine Beiträge nicht an einzelne Projekte, sondern an Programme, welche die beitragsberechtigten Massnahmen zusammenfassen.
- Die Modalitäten für die Auszahlung der Bundesbeiträge werden in mehrjährigen Vereinbarungen zwischen dem Bund und der Trägerschaft des Programms festgelegt. Die Zahlungen des Bundes erfolgen gestaffelt in Abhängigkeit der Entwicklung bei der Umsetzung der Programme.
- Die Bundesbeiträge belaufen sich auf maximal 50 Prozent der anrechenbaren Programmkosten. Die Beiträge werden grundsätzlich nach der Höhe des Nutzens und der Kosten der Agglomerationsprogramme festgelegt. Prioritär behandelt werden sollen Ag-

glomerationsprogramme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme zu lösen haben.

- Die Programme unterliegen einer Evaluation und Kontrolle.

Finanztechnisch erfolgen die Zahlungen der Bundesbeiträge in Form von Beiträgen an die Trägerschaften.

Das BAV möchte hier folgende Ergänzung einfügen: „Ausgenommen davon sind die „Interessenbeiträge“ an das vom Bund (mit-)finanzierte Schienennetz. Diese erfolgen direkt über die Finanzierungsinstrumente gemäss Eisenbahnrecht.“

Das BAV macht geltend, dass die Steuerbarkeit der Infrastrukturinvestitionen in das nationale Schienennetz durch die vorgeschlagene Lösung zusätzlich erschwert würde. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten, Fristigkeiten und Verfahren für das Aushandeln und Überwachen der Leistungsvereinbarung(en) mit den Bahnunternehmen, die Umsetzung der Agglomerationsprogramme und die Realisierung der FinöV-Grossprojekte würde den koordinierten Ausbau in den Agglomerationen vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Innerhalb der Agglomerationen müssten für das Aushandeln der Leistungsvereinbarungen mit den Bahnunternehmen neu die Agglomerationen hinzugezogen werden. Statt Schnittstellen abzubauen, würde der NFA in diesem Bereich neue Schnittstellen schaffen.

Die Mehrheit der Projektgruppe ist der Ansicht, dass auf diese Einfügung verzichtet werden sollte, weil es sich bei den „Interessenbeiträgen“ um einen Bestandteil der Gesamtinvestitionen für die Verkehrsinfrastrukturmassnahmen im Rahmen eines Agglomerationsprogramms handelt. Bestellerin der zusätzlichen Leistungen der Schiene ist grundsätzlich die Trägerschaft. Es handelt sich somit primär um eine Zahlungsverpflichtung der Trägerschaft. Selbstverständlich ist im Rahmen des Controllings durch den Bund sicherzustellen, dass die in der Programmvereinbarung vorgesehenen Zahlungen (wie auch alle andern Zahlungen an die effektiven Leistungserbringer) auch wirklich ausgeführt werden. Bei Annahme des Antrages des BAV müssten auch die Ausführungen zur Zahlungsabwicklung in Abschnitt 6.5 entsprechend ergänzt werden.

5.2 Beurteilungskriterien

Das Verfahren für die künftige Ausrichtung von Bundesbeiträgen an den Agglomerationsverkehr erfolgt zweistufig:

- In einem ersten Schritt werden die **Grundanforderungen** überprüft. Grundvoraussetzung für Bundesbeiträge ist, dass ein Agglomerationsprogramm – bzw. dessen Teil Verkehr und Raumordnung – vorliegt. Das Agglomerationsprogramm muss Qualitätsanforderungen genügen, die mit entsprechenden Kriterien festgelegt werden.
- Sind die Grundvoraussetzungen erfüllt, so kommt die Beurteilung der **Wirksamkeit** zum Zug. Zu diesem Zweck werden Wirksamkeitskriterien definiert, anhand derer die Programme bzw. Grossprojekte beurteilt werden.

5.2.1 Grundanforderungen

Bei den Grundanforderungen an die Agglomerationsprogramme handelt es sich um qualitative Vorgaben, welche dem Bund zur Beurteilung der planerischen Qualität eines Agglomerationsprogramms dienen und letztlich die Förderungswürdigkeit bestimmen.

<p>1. Handlungsfähigkeit gewährleistet</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Einbezug aller relevanten Akteure in der Region – Aktive Partizipation während der Erarbeitung, bei der öffentlichen Diskussion des Entwurfs sowie bei der Umsetzung (entsprechend heutiger Praxis beispielsweise gemäss RPG Art. 4) – Trägerschaftsfrage thematisiert, klarer Vorschlag für künftige Trägerschaft
<p>2. Siedlungs- und Verkehrsentwicklung langfristig verknüpft</p>	<ul style="list-style-type: none"> – langfristige szenarioartige Betrachtung, d.h. Massnahmen bis mind. 2020, und deren möglichen Auswirkungen wenn möglich (qualitativ) mindestens weitere 10 Jahre – gegenseitiger Einfluss von Siedlung und Verkehr in den Analysen berücksichtigt – raumplanerische Massnahmen (räumlich konkret ausgewiesen) und deren Wirkung evaluiert
<p>3. Alle Land-Verkehrsträger und -mittel berücksichtigt</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Einbezug von MIV, Langsamverkehr (Fuss- und Veloverkehr) sowie öV – Strassen- und Schienenverkehr – Verknüpfte Analyse (gegenseitige Wechselwirkungen, Koordination, Intermodalität)
<p>4. Angebots- und nachfrageseitige Massnahmen erwogen (dargestellt und bewertet)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ausbauten auf Strasse und Schiene, für alle Verkehrsmittel erwogen – Betriebliche Massnahmen wie Verkehrslenkungssysteme, Dosierungen erwogen – Nachfrageseitige Massnahmen wie Parkplatzbewirtschaftung, Tempolimiten, Dosierung, Information usw. erwogen – Raumplanerische Massnahmen erwogen

	<ul style="list-style-type: none">– Priorisierung der Massnahmen dargestellt
5. Auswirkungen und Kosten transparent aufgezeigt (soweit möglich quantitativ und modellhaft)	<ul style="list-style-type: none">– Auswirkungen auf die Umwelt, die Wirtschaft, die Gesellschaft (vgl. ZINV oder NISTRA)– inkl. Kosten und Finanzierungsnachweis (Bau, Unterhalt, Betrieb)– Unterscheidung der Auswirkungen nach Teilräumen oder Korridoren– längerfristige Wirkungen wie z.B. induzierter Verkehr, Einfluss auf Siedlung qualitativ untersucht
6. Abstimmung auf andere Planungen sichergestellt und Verfahren zur Umsetzung geplant und politisch abgestützt	<ul style="list-style-type: none">– Koordiniertes weiteres Vorgehen mit Zeitplan und Verantwortlichkeiten aufgezeigt– Abstimmung mit anderen Planungen (national, kantonal, regional, lokal) gesichert– Tragbarkeit der Investitionskosten und der Betriebskosten gegeben– Controlling des Programms und der Massnahmen aufgebaut

5.2.2 Wirksamkeitskriterien

Die Wirksamkeitskriterien sind in Form von Sammelindikatoren festgelegt. Sie geben die grobe Zielrichtung bezüglich erwarteter Wirksamkeit der Agglomerationsprogramme vor.

Für jedes Wirksamkeitskriterium und soweit möglich für jeden Indikator sind jeweils drei Fälle oder Zustände zu betrachten und transparent sowie nachvollziehbar darzulegen.

1. Der Ist-Zustand.
2. Die langfristige Entwicklung bis 2020 im Referenzfall ohne Programm, wobei bereits beschlossenen Massnahmen berücksichtigt werden müssen.
3. Die langfristige Entwicklung bis 2020 mit den (prioritären) Massnahmen des Programms. Aus der Differenz zwischen 2 und 3 resultiert die Wirkung des Programms im Vergleich zum Referenzfall.

Die Abgrenzung der betrachteten Agglomerationen folgt grundsätzlich der Definition des BFS, welche insbesondere für die Bundesbeiträge relevant sind. Für die Agglomerationsprogramme können aber auch grössere Regionen definiert werden. Zudem ist es i.d.R. sinnvoll, die Auswirkungen in einem grösseren Raum zu untersuchen (Betrachtungssperimeter), damit auch Auswirkungen auf die Gebiete ausserhalb der Agglomerationen gemäss BFS berücksichtigt werden.

Kriterien	Indikatoren für Konkretisierung
1. Qualität des Verkehrssystems verbessert	<ul style="list-style-type: none"> – Verbesserung der Reisezeiten im öV, MIV und LV – Verringerung der Stausituation – Verbesserung Erreichbarkeit – Verbesserung der Intermodalität – Qualitätssteigerung im öV (Angebot an Sitzplätzen, Reduktion Umsteigen), auf der Strasse und beim Langsamverkehr
2. Siedlungsentwicklung nach Innen gefördert	<ul style="list-style-type: none"> – Erschliessung von Entwicklungsschwerpunkten durch öV – Städtebauliche Aufwertung und Verbesserung der Lebensqualität (qualitativ) – Verbesserung der Erreichbarkeit von Zentrumsgebieten – Verringerung der Trennwirkung von Verkehrsinfrastrukturen
3. Verkehrssicherheit erhöht	<ul style="list-style-type: none"> – Reduktion der Anzahl Unfälle – Reduktion der Anzahl Todesfälle und Verletzte
4. Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert	<ul style="list-style-type: none"> – Reduktion CO₂ – Reduktion PM₁₀ – Reduktion NO_x – Reduktion der Lärmbelastung – Reduktion Flächenbeanspruchung (Verkehr)

5.3 Bemessung und Höhe der Bundesbeiträge

Die Bundesbeiträge an die Programme der Agglomerationen sollen maximal 50 Prozent der Programmkosten ausmachen.

Die Beiträge werden grundsätzlich nach der Höhe des Nutzens und der Kosten der Agglomerationsprogramme festgelegt. Zu diesem Zweck werden die Wirksamkeitskriterien für jedes Programm (vgl. Ziffer 6.2.2) quantitativ ausgewertet, gewichtet oder ungewichtet aufaddiert und dann den Kosten des Programms gegenübergestellt. Mit dieser Gegenüberstellung lässt sich eine Reihung der Massnahmen nach ihrer Kosten-Wirksamkeit erreichen, welche für die Festlegung der Bundesbeiträge dient.

Auf der Basis dieser Reihung lässt sich die Beitragsquote des Bundes beispielsweise wie folgt festlegen: Programme mit einem sehr günstigen Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis erhalten einen Beitrag von maximal 50 Prozent der Kosten, Programme mit einem günstigen Verhältnis einen Beitrag von maximal 40 Prozent. Programme, welche die Grundanforderungen

nicht erfüllen sowie solche mit einem ungenügenden Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis erhalten keine Beiträge.

Zusätzlich erfolgt eine Priorisierung dadurch, dass Agglomerationsprogramme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme haben, bevorzugt werden.

5.4 Inhalt und zeitlicher Rahmen der Programmvereinbarung

Die Voraussetzungen für das Zustandekommen einer Programmvereinbarung sind:

- Eine Zusammenfassung der beitragsberechtigten Massnahmen und anrechenbaren Kosten in ein Programm. Die Massnahmen des Programms müssen innerhalb des geografischen Anwendungsbereichs der Trägerschaft liegen.
- Ein vom Bund gutgeheissenes Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung. Bedingung für die Gutheissung eines Programms sind einerseits die Erfüllung der Grundkriterien gemäss Anforderungskatalog auf S. 28f. und andererseits eine günstige Beurteilung anhand der Wirksamkeitskriterien auf S. 29f..
- Eine zweckmässige Organisation in einer Trägerschaft.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, schliesst der Bund mit der Trägerschaft eine Vereinbarung über mehrere Jahre für die Zahlung der Bundesbeiträge ab.

Die Vereinbarung umfasst:

- die Ziele, den Umfang und die anrechenbaren Kosten des Programms,
- die Höhe und die zeitliche Staffelung der Bundesbeiträge,
- die Ansprechpartner seitens Bund und Trägerschaft,
- die Anforderungen an das Controlling ,
- die Sanktionsmassnahmen bei Nichteinhaltung der Vereinbarung.

Die Laufzeit einer Programmvereinbarung soll grundsätzlich variabel und in Abhängigkeit des Programmumfangs festgelegt werden.

Jede Programmfinanzierung umfasst die folgenden Elemente:

- Ausarbeitung Programm durch Trägerschaft und Einreichung bei Bund;

- Anpassungsverfahren kantonale Richtplanung, Prüfung und Genehmigung durch Bund, Abschluss einer Programmvereinbarung;
- Beginn Umsetzung;
- Zwischenevaluation, ggf. Anpassungen;
- Fortsetzung Umsetzung;
- Abschluss und Evaluation;

Die Auszahlung der Bundesbeiträge erfolgt in mehreren Tranchen. Die Höhe der einzelnen Tranchen ist Gegenstand der Programmvereinbarung zwischen Bund und den Trägerschaften.

Das folgende Beispiel zeigt eine Programmvereinbarung über eine Laufzeit von 8 Jahren.

Jahr	Schritte
- 1	Ausarbeitung des Programms durch die Trägerschaft z.H. des Bundes.
0	<ul style="list-style-type: none"> - Prüfung und ggf. Genehmigung des Programms durch Bund (Evaluation ex-ante) - Abschluss der Mehrjahresvereinbarung (sofern Anforderungen erfüllt sind) - Zahlung 1. Tranche der Bundesbeiträge („Investitionsspritze“)
1-3	Beginn Umsetzung des Programms
4	<ul style="list-style-type: none"> - Zwischenevaluation durch Trägerschaft und Berichterstattung z.H. des Bundes. - Nach Prüfung der Zwischenevaluation durch Bund: Zahlung 2. Tranche der Bundesbeiträge
5-6	Fortsetzung Umsetzung des Programms
7	<ul style="list-style-type: none"> - Fortsetzung Umsetzung des Programms - Schlussevaluation durch Trägerschaft und Berichterstattung z.H. des Bundes
8	<ul style="list-style-type: none"> - Abschluss Mehrjahresvereinbarung - Nach Prüfung der Schlussevaluation Zahlung Restbetrag der vereinbarten Bundesbeiträge

5.5 Organisation der Programmfinanzierung seitens des Bundes

Die konkrete Organisation und Ausgestaltung der Programmfinanzierung seitens Bund ist abhängig vom Ausgang der Volksabstimmungen zum Avanti-Gegenvorschlag und zur NFA. Falls der Gegenvorschlag zu Avanti angenommen wird, erfolgt die Finanzierung über den befristeten Infrastrukturfonds, andernfalls – bei Annahme der NFA – über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr. Je nachdem wird auch die Planung und Genehmigung der Programme unterschiedlich erfolgen.

Unabhängig davon lassen sich bereits heute einige Merkmale für die Organisation der Programmfinanzierung seitens des Bundes festhalten.

- Der Bund wird die einzelnen Programmvereinbarungen mit den Trägerschaften zeitlich und ggf. auch inhaltlich in eine Art „Bundesprogramm“ zusammenfassen (der Gegenvorschlag Avanti macht ein solches Vorgehen notwendig). Das bedeutet, dass der Bund einen Termin für die Einreichung von Agglomerationsprogrammen, Teil Verkehr und Raumordnung vorgeben wird. Nach Prüfung der eingegangenen Programme (ggf. sind Nachbesserungen vorzunehmen) wird er mit denjenigen Kantonen Vereinbarungen abschliessen, welche die gestellten Anforderungen erfüllen. Bei Bedarf können später Folgeprogramme lanciert werden. Abgelehnte Programme können dort (ggf. modifiziert) ein zweites Mal eingereicht werden. Das vorgeschlagene Vorgehen erlaubt eine zweckmässige Planung der Bundesmittel.
- Finanztechnisch erfolgen die Zahlungen der Bundesbeiträge in Form von Beiträgen an die Trägerschaften. Die Auszahlungsform der Trägerschaften an die Bauherren ist diesen überlassen. In diesem Zusammenhang sind auch Verwendung und Auszahlung allfälliger „Interessenbeiträge“ an das vom Bund finanzierte Schienennetz durch die Trägerschaften zu regeln¹. Die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG) [SR 616.1] müssen angewendet werden.

5.6 Controlling

Da sich die Umsetzung der Programme über mehrere Jahre erstreckt, sind jährliche Zwischenevaluationen sowie eine Schlussevaluation vorgesehen. Die Evaluationen erfolgen

¹ Vgl. dazu den Minderheitsantrag des BAV auf S. 10

durch die Trägerschaften mit Berichterstattung an den Bunde. Die Prüfung der Evaluationsberichte durch den Bund bildet die Grundlage für die Auslösung der vereinbarten Bundesbeiträge. (Vgl. Ablaufschema auf S. 32)

6 **Erforderliche Anpassungen auf kantonaler Ebene**

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen wird bei den Kantonen in der Regel durch formelle Gesetze geregelt. Diese Regelungen sind inhaltlich unterschiedlich sowohl bei den Strassen als auch beim öffentlichen Verkehr und der Schiene.

Die vorhandenen Gesetzesgrundlagen sind in jedem Kanton individuell zu prüfen. Ein Anpassungsbedarf könnte sich in den folgenden Bereichen ergeben:

- *Schaffung einer Trägerschaft oder Beitritt des Kantons zu einer Trägerschaft:*
Hierbei hängt die Notwendigkeit kantonaler Gesetzesanpassungen von der Rechtsform der Trägerschaft, von der Zusammensetzung ihrer Mitglieder und vom Kompetenztransfer ab. Je nach Ausgestaltung und Kompetenz der Trägerschaft sind allenfalls Vereinbarungen bzw. Staatsverträge zwischen den Partnern abzuschliessen. Sollten sich die ausländischen Partner von Grenzagglomerationen für grenzüberschreitende Trägerschaften entscheiden, so steht dem aufgrund des „Karlsruher Übereinkommens“ grundsätzlich nichts entgegen.
- *Anpassung kantonaler Finanz-/Haushaltsgesetze*
Solche Anpassungen könnten dann erforderlich werden, wenn vorhandene Entscheidungskompetenzen der kantonalen Regierung oder des Parlaments an die Trägerschaft übergehen und/oder falls der Bund vorschreibt, dass die Trägerschaft die Finanzierung eines Investitionspakets beschliesst und dies im Widerspruch steht zu einer möglicherweise im kantonalen Recht vorgeschriebenen Auslösung von Einzelprojekten. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die kantonalen Parlamente hierfür ausreichend Spielraum haben, z.B. in Form der Bewilligung mehrjähriger Rahmenkredite.
- *Abstimmung mit der Richtplanung*
Auch in diesem Bereich kann davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen an das Agglomerationsprogramm so formuliert werden, dass sie grundsätzlich den rechtlichen Rahmen im Bezug auf die kantonale Richtplanung nicht berühren.

Die Notwendigkeit gesetzlicher Anpassungen in den Kantonen kann hier nicht abschliessend dargestellt werden, weil sie von der Rechtslage in jedem einzelnen Kanton abhängig ist. Die Auswirkungen müssen in jedem Kanton einzeln geklärt werden. Dabei ist zu erwarten, dass die Agglomerationskantone, die ein Interesse an einem Beitrag des Bundes haben, dafür sorgen, dass ihre Gesetze rechtzeitig überarbeitet sind, falls dies nötig ist.

7 Anpassungen auf Verordnungsstufe

Für die Umsetzung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung wird eine neue Verordnung zum Bundesgesetz über die Verwendung der Mineralölsteuererträge notwendig (VO über die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs). In dieser Verordnung sind insbesondere die folgenden Punkte zu regeln:

- Organisation und Zuständigkeit auf Bundesebene
- Bezeichnung der Städte und Agglomerationen bzw. Teilagglomerationen, für die Agglomerationsprogramme eingereicht werden können,

8 Auswirkungen

8.1 Vorbemerkungen

Bei der Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund handelt es sich um eine neue Aufgabe. Es werden grundsätzlich nur solche Verkehrsinvestitionen subventioniert, die nicht bereits über andere Kanäle vom Bund mitfinanziert sind. Bei der Beurteilung der Auswirkungen kann deshalb nicht auf Erfahrungen abgestellt werden.

Die Beurteilung der Auswirkungen der Bundesbeiträge hängt davon ab, ob damit Programme unterstützt werden, die auch ohne die zusätzlichen Beiträge verwirklicht worden wären, oder ob neue Programme ausgelöst werden, die sonst nicht realisiert worden wären. Es ist davon auszugehen, dass die Realisation zusätzlicher Projekte im Vordergrund stehen wird. Allerdings verfügen Städte und Agglomerationen bereits heute über Verkehrsinfrastrukturen sowohl im Bereich des öV, als auch bei den Strassen und im Langsamverkehr. Deshalb ist eine eindeutige Abgrenzung nicht immer möglich.

8.2 Personelle Auswirkungen

Für die Beurteilung der Agglomerationsprogramme, deren Administration und spätere Kontrolle ist beim Bund mit einem beträchtlichen Personalbedarf von mindestens 6 bis 7 Personen zu rechnen (3 –4 Personen ARE, je 1 Person BAV und ASTRA).

Die Frage des zusätzlichen Personalbedarfs für Kantone, Trägerschaften sowie Städte und Gemeinden ist von der gewählten Organisationsform und den bereits bestehenden Strukturen abhängig. Übernehmen die Kantone oder bereits bestehende Trägerschaften die neue Aufgabe, so dürfte der zusätzliche Personalbedarf weniger gross sein, als bei der Gründung einer zusätzlichen Trägerschaft.

8.3 Finanzielle Auswirkungen

Falls mit den neuen Beiträgen Projekte unterstützt werden, die ohnehin verwirklicht worden wären, resultieren daraus für die Kantone und allenfalls Gemeinden Ersparnisse.

Für den Regelfall, in dem zusätzliche Investitionen ausgelöst werden, ergeben sich für die betroffenen Trägerschaften (in der Regel Kantone und Gemeinden) Zusatzbelastungen. Bei einem durchschnittlichen Beitragssatz von 40%, ergibt sich bei Bundesbeiträgen von 300 Mio. Franken (Grössenordnung gemäss Avanti-Gegenvorschlag) ein jährliches Investitionsvolumen von 750 Mio. Franken, wovon 450 Mio. Franken zulasten der Trägerschaften gehen. Sofern für die Bundesbeiträge gemäss NFA nur die bisherigen Beiträge an Verkehrstrennungsmassnahmen und die Behebung von Niveauübergängen im Betrage von 33 Mio. Franken zur Verfügung stehen, reduziert sich das zusätzliche Investitionsvolumen auf 82,5 Millionen Franken, wovon die Trägerschaften 49,5 Millionen Franken zu übernehmen haben.

Da sich die Finanzierung auf die Investitionen beschränkt, werden die Folgekosten (Betrieb und Unterhalt) auf kantonaler oder kommunaler Ebene anfallen.

8.4 Effizienzgewinne

Grossen Nutzen und Synergien ergeben sich aus der Verpflichtung, erstmals für eine ganze Agglomeration eine umfassende Planung zu erarbeiten, die alle Verkehrsträger umfasst und mit der Siedlungsentwicklung abgestimmt sein muss. Die gegenseitige Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr führt in der Zukunft zu kürzeren Verkehrswegen und damit zu volkswirtschaftlichen Einsparungen.

Mit der Verpflichtung, Trägerschaften zu bilden, wird die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen gefördert. Dadurch können Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten zwischen benachbarten Gemeinden und Kantonen abgebaut werden.

Damit verbesserte Effizienz nicht zu Autonomieverlusten führt, ist der demokratischen Absicherung der Trägerschaften besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Besonders zu beachten sind ferner die Abgrenzungsprobleme und der Koordinationsbedarf mit dem übergeordneten Verkehrsnetz. Gesamthaft ist festzuhalten, dass Verbesserungen der Verkehrs- und Siedlungsinfrastruktur die Wirtschaftskraft der Agglomerationen als Wachstumsmotoren unseres Landes stärken werden.

8.5 Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden bzw. Leistungserbringer

Die konkrete Organisation der Trägerschaften ist Aufgabe der Kantone. Dies ermöglicht unterschiedliche, den jeweiligen Strukturen angepasste Lösungen. Die für die Kantone gemachten Ausführungen gelten deshalb – unter Berücksichtigung der jeweiligen kantonalen Situation – auch für die Gemeinden.

9 Übergangsprobleme

Da es sich bei der Mitfinanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in Agglomerationen durch den Bund um eine neue Aufgabe handelt, sind keine Übergangsprobleme zu erwarten.

Anhang 1: Aenderungen des MinVG für die Finanzierung der Agglomerationsprogramme

Das Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22. März 1985² wird wie folgt geändert:

Ingress

einfügen von Art. 86 Abs. 3 Bst. b^{bis} BV

Art. 3 Bst. b^{bis}

Der Bund verwendet die Mineralölsteuer, die für den Strassenverkehr bestimmt ist, nach Abzug seiner Aufwendungen für seine Mitarbeit beim Vollzug dieses Bundesgesetzes wie folgt:

b^{bis}. für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen.

Art. 4 Abs. 3^{bis}

Der Anteil an die Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen bemisst sich nach den Erfordernissen der Mehrjahresprogramme, die der Bundesrat nach Anhörung der Kantone festlegt.

Gliederungstitel vor Art. 17a

4 a Kapitel: Beiträge an die Agglomerationsprogramme

² SR 725.116.2

Art. 17 a (neu) Grundsatz

1 Der Bund fördert Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen von Agglomerationsprogrammen, welche zu einer besseren Effizienz des Gesamtverkehrssystems in Städten und Agglomerationen führen.

2 Die Beiträge des Bundes werden für den Ausbau der Infrastruktur zugunsten der Strassen, der Schiene und des Langsamverkehrs ausgerichtet.

3 Der Bund kann dabei auch Beiträge an Massnahmen im grenznahen Ausland leisten.

Art. 17 b (neu) Voraussetzungen

1 Der Bundesrat bezeichnet die Städte und Agglomerationen, in welchen die Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen der Agglomerationsprogramme gefördert werden können.

2 Die Kantone regeln die Trägerschaft der Agglomerationsprogramme.

3 Die Agglomerationsprogramme müssen aufzeigen, in welcher Weise die Verkehrs- und Raumentwicklung künftig aufeinander abgestimmt werden. Sie müssen auch mit den Vorhaben des Bundes sowie mit der kantonalen Richtplanung koordiniert sein.

4 Die konkreten Massnahmen sind Gegenstand der Agglomerationsprogramme Teil Raumordnung und Verkehr.

Art. 17 c (neu) Wirkungs-Kriterien

1 Die Beiträge des Bundes richten sich nach dem Verhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand und den folgenden Wirkungszielen:

- a) Bessere Qualität des Verkehrssystems,
- b) Mehr Siedlungsentwicklung nach innen,
- c) Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch,
- d) Mehr Verkehrssicherheit.

2 Den Vorrang haben Beiträge an Agglomerationsprogramme, welche die vergleichsweise grössten Verkehrsprobleme zu lösen haben.

3 Die Beiträge des Bundes betragen höchstens die Hälfte der anrechenbaren Programm-Kosten.

Aufgehoben: Folgende Artikel(wird von der PGr. 5 erledigt)

Anhang 2 Beurteilung der Auswirkungen

Agglomerationsverkehr		Punkte	Durchschnitt	Kommentar
Effizienz	1.1 Werden Verfahrenswege kürzer?	0	0.5	Keine objektbezogenen Finanzierungen mehr. Bedingt durch die notwendige Koordination der verschiedenen horizontalen und vertikalen Ebenen werden die Verfahrenswege tendenziell länger. Durch gutes Projektmanagement kann die Umsetzungsdauer trotzdem verkürzt werden.
	1.2 Werden Kompetenzen gebündelt?	1		Die Kompetenzen werden bei der zu definierenden Trägerschaft (Projektorganisation) und beim Bund (ARE) gebündelt.
	1.3 Werden personelle Doppelspurigkeiten abgebaut?	0		Im Vergleich mit einer Entwicklung ohne Koordinationsbemühungen entstehen weniger Doppelspurigkeiten. Da es sich um eine neue Aufgabe handelt, sind keine genaueren Aussagen möglich.
	1.4 Können grössere Mengen zu geringeren Durchschnittskosten bewältigt werden?	1		Die Massnahmen dürften tendenziell den (flächeneffizienteren) OeV bevorzugen und zusammen mit einem besseren Verkehrs-management den Druck auf den Strassenbau verringern. Damit sinken die Durchschnittskosten in Bezug auf den Gesamtverkehr.
	1. Effizienz Total	2		
Effektivität	2.1 Entsprechen Leistungen stärker den Bedürfnissen der Bürger?	2	1.3	Das Ziel, die Mobilität in den Agglomerationen besser zu bewältigen, liegt eindeutig im Interesse der Bürger
	2.2 Fallen Entscheidungen näher beim Bürger?	0		Gegenüber heute wird sich nicht viel ändern. Die Schaffung der Trägerschaften verstärkt nicht a-priori die Mitspracherechte der Bürger.
	2.3 Wird der "Eindruck von Bürokratie" abgebaut?	1		Die Anreize zu integraler Planung machen - eine gute Informationspolitik vorausgesetzt - die Projekte besser nachvollziehbar
	2.4 Können Ziele einfacher und/oder schneller erreicht werden?	2		Die Mitfinanzierung durch den Bund ermöglicht es, dem drohenden Verkehrskollaps in den Städten schneller entgegenzuwirken.
	2. Effektivität Total	5		
Anreize	3.1 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Prioritätenordnung abgebaut?	2	0.8	Mit einer Finanzierung nach den vorgesehenen Kosten-Wirksamkeitskriterien dürften die Anreize richtig gestellt sein.
	3.2 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionsmenge abgebaut?	1		Bei richtiger Prioritätensetzung wird der Verkehrs-Mix in den Agglomerationen verbessert.
	3.3 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Produktionskosten abgebaut?	0		In Bezug auf die Produktionskosten dürfte die Massnahme neutral sein.
	3.4 Werden Fehlanreize in Bezug auf die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen abgebaut?	0		Eine Mitfinanzierung von 50% durch den Bund ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips an der obersten Grenze.
	3. Anreize Total	3		
Durchschnitt Total			0.8	

Anhang 3 Finanztechnische Uebergangsprobleme beim Bund

Art des finanztechnischen Übergangsproblems 1)	Mutmasslicher Umfang in 1000 Franken am Jahresende 2006	Lösungsansatz
Keine, es handelt sich um eine neue Aufgabe. Sofern dieser von Volk und Ständen angenommen wird, besteht ein Koordinationsbedarf mit der Umsetzung des Gegenvorschlags zu Avanti		

Anhang 4 Uebergangsprobleme auf kantonaler Ebene

Aufgabenbereich	Anpassungsbedarf bei der Gesetzgebung auf kantonaler Ebene	Anpassungen im innerkantonalen Verhältnis und im Verhältnis zu Leistungserbringern	Finanztechnische Übergangsprobleme / Budgetanpassungen	Zeitliche Dringlichkeit / offene Fragen
Agglomerationsverkehr	<p>Ueberprüfung und ev. Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturanlagen in den Agglomerationen</p> <p>Schaffung / Anpassung der Rechtsgrundlagen für die Bildung von Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr</p> <p>Ratifikation der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV)</p> <p>Anpassung der Finanz-/Haushaltsgesetze</p>	<p>Bildung der Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr</p> <p>Abstimmung mit der Richtplanung</p>	Weitgehend neue Aufgabe	Koordination mit Gegen-vorschlag „Avanti“

Anhang 5 Definitionen für die Programmfinanzierung

Agglomeration

Definition BFS 1990: Ansammlung von Gemeinden, die mindestens 20'000 Einwohner zählt.

Jede Agglomeration enthält eine Kernzone, die aus der Kerngemeinde sowie gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die folgende Bedingungen erfüllen:

Sie weisen mindestens 2 000 Arbeitsplätze und auf 100 wohnhafte Erwerbstätige mindestens 85 in der Gemeinde arbeitende Personen; sie müssen ferner entweder mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in die Kerngemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder eine gemeinsame Grenze aufweisen.

Eine nicht der Kernzone (Kerngemeinde) zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn mindestens 1/6 ihrer Erwerbstätigen in der Kerngemeinde arbeitet und mindestens drei der folgenden fünf Kriterien erfüllt sind:

- Baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde; Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet dürfen 200 Meter nicht übersteigen.
- Die kombinierte Einwohner-Arbeitsplatzdichte je Hektare besiedelte Fläche übersteigt 10 Einwohner pro Hektare.
- Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt um 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel (gilt nur bei Gemeinden, die noch keiner Agglomeration angehört haben).
- Mindestens 1/3 der erwerbstätigen Wohnbevölkerung arbeitet in der Kerngemeinde.
- Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.

Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung

Das Agglomerationsprogramm ist ein Instrument zur Steuerung und Koordination agglomerationsrelevanter Fragestellungen. Für die Agglomerationsverkehrsfinanzierung durch den Bund müssen die Agglomerationen mindestens den Teil Verkehr und Raumordnung vorlegen. Die Erarbeitung weiterer Module ist den Agglomerationen freigestellt. Details siehe Arbeitshilfe vom November 2002.

Agglomerationsverkehr

Es gibt bis jetzt keine offizielle Definition des Agglomerationsverkehrs. Nicht jeder Verkehr innerhalb einer Agglomeration gemäss Definition ist Agglomerationsverkehr. Die Agglomerationen gemäss BFS umfassen das ganze Gebiet einer Gemeinde, welche die Voraussetzungen erfüllt.

In der Verkehrspolitik wird meistens der Verkehr in der Kerngemeinde und im angrenzenden Siedlungsgürtel darunter verstanden. Kennzeichen des Agglomerationsverkehrs sind starke Verkehrsbelastungen und hohe Infrastrukturkosten wegen dichter Besiedelung.

Eisenbahn

Definition in Art. 1 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes: „Eisenbahnen im Sinne dieses Gesetzes sind Unternehmungen, die nach ihrer Zweckbestimmung von jedermann zur Beförderung von Personen und Gütern benützt werden können und deren Fahrzeuge auf oder an Schienen laufen.“

Hauptstrasse

Vom Kanton geplante, gebaute und betriebene Strasse, an deren Bau oder Ausbau der Bund gemäss Art. 86 Absatz 3 Beiträge leistet. Subventionsberechtigt sind nur Strassen, die im schweizerischen Hauptstrassennetz aufgeführt sind.

Langsamverkehr (nicht motorisierter Verkehr)

Fortbewegung zu Fuss oder mit Velo. In der Programmfinanzierung soll der Langsamverkehrs einbezogen werden, so weit damit die Effizienz des ganzen Verkehrssystems verbessert wird, nicht aber für Erholungszwecke usw.

Nationalstrasse

Strassenstrecke, die ausdrücklich im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz (SR 725.113.11) aufgeführt ist. Nach heutiger Bundesverfassung finanzieren Bund und Kantone gemeinsam die Nationalstrassen. Für Nationalstrassenstrecken im Kernbereich von Agglomerationen ist der Kantonsanteil höher als ausserhalb.

Ortsverkehr (Schiene)

Definition gemäss Verordnung vom 18. Dezember 1995 über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV), Art. 4 Abs. 2:

„Der Ortsverkehr umfasst die Angebote, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Der Feinerschliessung dient eine Linie des Personenverkehrs, wenn sie kurze Abstände zwischen den Haltestellen aufweist und die Haltestellen in der Regel nicht mehr als 1,5 km von der jeweils nächstgelegenen Haltestelle einer Regionalverkehrslinie entfernt sind.“

Unter den Ortsverkehr Schiene fallen Trams, Stadtbahnen und Bahnlinien auf eigener Trasse.

Regionalverkehr Eisenbahn

Definition im Glossar BAV: „Umgangssprachlich wird unter Regionalverkehr Eisenbahnverkehr mit Halt auf allen Stationen verstanden („Bummler-Zug“); Regionalverkehr hat eine Erschliessungsfunktion innerhalb einer Region und dient dem Verkehr mit benachbarten (auch ausländischen) Regionen; Regionalverkehrslinien müssen ganzjährig betrieben werden; in der Gesetzgebung ist jedoch der Regionalverkehr nicht direkt definiert; in Art. 49 Eisenbahngesetz (EBG) wird umschrieben, was nicht Regionalverkehr ist, also was nicht von Kantonen und Bund gemeinsam bestellt wird, nämlich der Ortsverkehr, der Ausflugsverkehr und der Verkehr von nationaler Bedeutung; der vom Bund und Kanton gemeinsam bestellte verbleibende Verkehr gilt als Regionalverkehr; dabei geht es um Personenverkehr, Güterverkehr und das Angebot der dazu notwendigen Infrastruktur; bei den SBB geht es nur um den regionalen Personenverkehr.“ Gemäss Eisenbahngesetz wird der Regionalverkehr auf Strasse und Schiene vom Bund und den Kantonen finanziert.

Regionalverkehr Bus

Es gilt analog die Definition im Glossar des BAV für den Regionalverkehr Eisenbahn.

Stadtbahn

Definition gemäss „Regionalverkehr SBB“: Weiterentwicklung des Trams. Halteabstände wie Tram. Eigentrasse anzustreben, aber nicht durchgehend zwingend. Zugslängen 40 - 80 m, Zugfolgezeit 5 bis 15 Min. In Deutschland wird hingegen unter Stadtbahn eine Bahn verstanden, die auf grössere Halteabstände, höhere Geschwindigkeiten und längere Züge ausgerichtet ist. Die Stadtbahn ist zwischen Tram und U-Bahn anzusiedeln. Sie soll sich bezüglich Fahrgeschwindigkeit der U-Bahn annähern, bleibt aber technisch enger dem Tram verwandt. Im englischen Sprachraum wird von „light rail rapid transit (LRT)“ gesprochen, im Gegensatz zum „heavy rapid transit“. Es wird damit deutlich gemacht, dass Stadtbahnfahrzeuge tram-ähnliche, leichte und nicht eisenbahnmässige, schwere Fahrzeuge sind. Stadtbahnen ent-

stehen oft durch weitgehende Eigentrassierung von Tramlinien oder durch eigentrasste Ergänzungen zu bestehenden Tramnetzen.

S-Bahn

Teil des regionalen Personenverkehrs der Bahn, der die Agglomerationen und ein weites Umfeld erschliesst. Finanzierung nach den Regeln für den regionalen Personenverkehr. Der Begriff S-Bahn wird bei der Programmfinanzierung nicht verwendet. S-Bahnen nach heutiger Definition gehen weit über den Perimeter der Programmfinanzierung und auch der Agglomerationen gemäss Definition BFS hinaus (z. B. Signau).

Trägerschaft

Organisationseinheit, die als einheitlicher Ansprechpartner gegenüber dem Bund auftreten und ein für alle Beteiligten verbindliches Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung verabschieden kann. Die Trägerschaft ist für privaten und öffentlichen Verkehr, Schiene, Strasse und Langsamverkehr und für die Raumordnung verantwortlich. Die Organisationsform für die Trägerschaft wird den Kantonen überlassen. Dabei sind verschiedene Umsetzungsmodelle denkbar: Es kann sowohl der Kanton bzw. die Kantone als auch eine eigene Organisationseinheit auf Agglomerationsstufe als Trägerschaft bezeichnet werden.

Tram (Strassenbahn)

Schienengebundenes Verkehrsmittel, das zum grösseren Teil den Strassenraum mit dem Motorfahrzeugverkehr teilt. In der Regel fallen Trams unter den Ortsverkehr. Deshalb wurden keine Beiträge gemäss Artikel 56 des Eisenbahngesetzes ausgerichtet. Das Gesetz erlaubt dies in Ausnahmefällen.

Anhang 6: Programmvereinbarung Agglomerationsverkehr, Mustervertrag,

Entwurf Grobstruktur

Grundsatz

Die Programmvereinbarung soll so kurz als möglich gehalten werden. Inhaltlich wird im Wesentlichen auf das Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung verwiesen. Sämtliche Punkte, die für alle Vereinbarungen einheitlich gelten sollen, können in der Verordnung geregelt werden (z.B. Rechte der Leistungsempfänger, Beilegung von Meinungsverschiedenheiten, Rechtsweg).

1. **Parteien:** Trägerschaft X für Agglomeration X – Bundesstelle
2. **Gegenstand**
 - Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Raumordnung als integrierender Bestandteil der Vereinbarung
 - Präzisierungen und Abweichungen gegenüber Aggloprogramm
3. **Dauer:** variabel je nach Programm
4. **Finanzierung**
 - Festlegung Gesamtkosten. Aufteilung auf Bundes, Trägerschaft und allfällige Dritte. Verknüpfung der gestaffelten Auszahlungen mit Umsetzungsnachweisen bezüglich den geplanten Infrastrukturmassnahmen aber auch bezüglich den raumplanerischen und flankierenden Massnahmen gem. Agglomerationsprogramm
 - Auszahlungsmodalitäten: in Tranchen
 - Schlusszahlung: nach erfolgter Schlussevaluation
 - Finanzierungsvorbehalt seitens Bund
 - Finanzierungsvorbehalt seitens Trägerschaft
5. **Berichterstattung**
 - Erster Bericht nach X Jahren.

- Bund kann Zwischenberichte verlangen, sofern sich Situation geändert hat.
- Schlussbericht per Abschluss des Programms

6. Anpassungsmodalitäten, Erfüllung des Vertrages

- Änderungen der Rahmenbedingungen
- Kürzung der Bundesmittel
- Nachbesserungsfristen
- Rückzahlung bei Nichterfüllung

7. Inkrafttreten des Vertrages

8. Anhänge

Bern, den ...

ARE

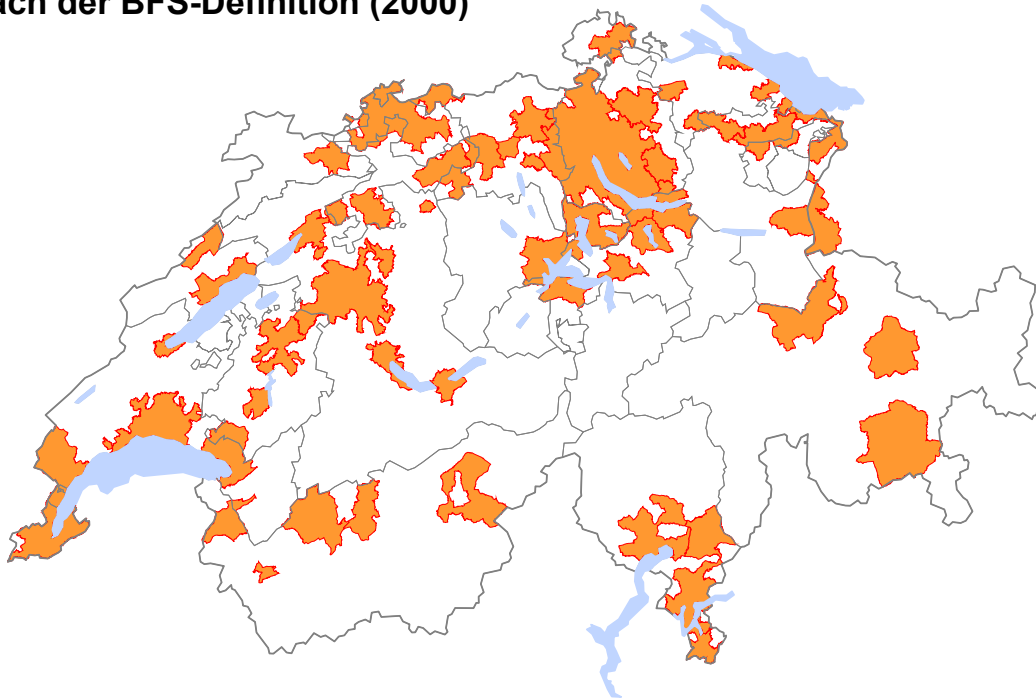
Trägerschaft

Beilagen: Anhang 1 bis ...

Verteiler: Bund, Trägerschaft, Kanton(e)

**Anhang 7 Schweizerische Agglomerationen und isolierte Städte
(Stand 2000)**

**SCHWEIZERISCHE AGGLOMERATIONEN UND ISOLIERTE STÄDTE
nach der BFS-Definition (2000)**



INFOPLAN ARE, GEOSTAT-BFS/OFS/UST, L+T/S+T, 2003



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC

Projektgruppe 4

Agglomerationsverkehr

Empfänger der Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr

Zusatzbericht zuhanden des Leitorgans

für die Sitzung vom 15. April 2004

1 Ausgangslage und Auftrag

Im Rahmen des NFA wird in Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe bbis die Verfassungsgrundlage für die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs geschaffen. Es sind subsidiäre Beiträge an Infrastrukturen zur Verbesserung der Effizienz des Agglomerationsverkehrs vorgesehen. Die Bundesbeiträge sollen nicht an einzelne Projekte, sondern über Agglomerationsprogramme an Trägerschaften ausgerichtet werden.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Agglomerationsverkehrsfinanzierung sind Infrastrukturbauten für übergeordnete Netze in den Agglomerationsräumen (übergeordneter Schienenverkehr, National- und Hauptstrassen). Diese Bauten werden wie bisher über die bereits vorhandenen Programme und Kredite finanziert.¹ Denkbar sind aber sogenannte „Interessensbeiträge“ der Agglomeration an Schieneninfrastrukturen für den Regionalverkehr (S-Bahnen), „soweit die entsprechenden Infrastrukturen zur Verbesserung des Verkehrs innerhalb des Agglomerationsraums dienen“.² Es geht somit keineswegs um eine grundlegende Neuregelung der Finanzierung des S-Bahn-Netzes, sondern – im Verständnis der PGr. 4 – um die Möglichkeit, Interessensbeiträge z.B. für eine bessere Anknüpfung des Agglomerationsverkehrs an das S-Bahnnetz leisten zu können.

In ihrem Schlussbericht sieht die Projektgruppe 4 vor, dass die Zahlungen aller Bundesbeiträge in Form von Beiträgen an die Trägerschaften erfolgen (Mehrheitsantrag, in der Folge Modell 1 genannt). Das BAV ist damit nicht einverstanden und fordert in einem Minderheitsantrag (in der Folge Modell 2 genannt), dass die „Interessensbeiträge“ an das vom Bund (mit)finanzierte Schienennetz davon auszunehmen sind. Diese erfolgen direkt über die Finanzierungsinstrumente gemäss Eisenbahnrecht. Das UVEK schliesst sich der Minderheit an und bevorzugt somit das Modell 2.

Das Leitorgan NFA hat die PGr. 4 beauftragt, zuhanden des politischen Steuerungsorgans die Unterschiede der beiden Modelle aufzuzeigen.

¹ Schlussbericht der Projektgruppe 4 Agglomerationsverkehr vom 3. Dezember 2003, S. 17

² Schlussbericht S. 18

2 Erläuterung der Modelle

2.1 Modell 1: Vorschlag der Projektgruppe 4

Die Trägerschaft für den Agglomerationsverkehr in einer Agglomeration sieht in ihrem Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr, z.B. folgende Massnahmen vor (fiktive Zahlen):

Ausbau der Strasseninfrastruktur für den öV	CHF 20 Mio.
Ergänzung des Tramnetzes	CHF 50 Mio.
bauliche Massnahmen für den Langsamverkehr	CHF 10 Mio.
„Interessensbeitrag“ an die S-Bahn z.B. für die Verbesserung der Anknüpfung im Punkt X	<u>CHF 10 Mio.</u>
Total Programmkosten	CHF 90 Mio.

Der Bund sichert der Trägerschaft für die Finanzierung des gesamten Programms einen Beitrag von 50% zu. Gemäss Antrag der Projektgruppe 4 sind diese CHF 45 Mio. vollumfänglich an die Trägerschaft auszubezahlen. Die Trägerschaft wird ihrerseits den Interessenbeitrag von CHF 10 Mio. an die S-Bahn-Trägerschaft für die bestellten (Zusatz-) Leistungen auszahlen.

2.2 Modell 2: Ausklammerung der S-Bahn-Beiträge aus der Programmfinanzierung (Minderheitsantrag UVEK bzw. BAV)

Die Mittel, welche aus der Agglomerationsverkehrsfinanzierung der NFA in S-Bahn-Systeme fliessen, werden nicht an die Trägerschaften ausbezahlt, sondern mittels einer Kreditaufstockung auf die Verpflichtungskredite für die nationalen Schieneninfrastrukturen geschlagen. Die Finanzierung erfolgt also direkt über die Finanzierungsinstrumente gemäss Eisenbahnrecht des Bundes.

Im obigen Zahlenbeispiel beträgt der Interessensbeitrag der Trägerschaft an die S-Bahn CHF 10 Mio. Davon werden 50%, d.h. CHF 5 Mio. vom Bund mitfinanziert. Gemäss Wortlaut des Minderheitsantrages würde die Kreditaufstockung für die nationale Schieneninfrastruktur CHF 5 Mio. betragen. Es stellt sich die Frage, was in diesem Fall mit den restlichen, von der Trägerschaft finanzierten CHF 5 Mio. passiert.

Es wäre allenfalls auch denkbar, dass der ganze „Interessenbeitrag“ von CHF 10 Mio. direkt für die nationale Schieneninfrastruktur verwendet würde, was zur Folge hätte, dass die restlichen Programmkosten von CHF 90 Mio. vom Bund noch mit CHF 35 Mio. oder knapp 40% mitfinanziert würden.

Für beide Modelle bildet das Agglomerationsprogramm die planerische Grundlage für Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr, inklusive der „Interessensbeiträge“ an S-Bahn-Systeme. Die beiden Modelle unterscheiden sich einzig bei der Art der Finanzflüsse.

3 Beurteilung der Modelle durch das UVEK

Die Abklärungen zwischen dem ARE und dem BAV haben folgendes ergeben:

3.1 Gemeinsamkeit zwischen beiden Modellen

Das ARE und das BAV sind sich darin einig, dass die S-Bahnen bei beiden Modellen Gegenstand der von den Trägerschaften eingereichten Agglomerationsprogramme sein müssen.

3.2 Wichtigste Unterschiede zwischen den beiden Modellen

Es ist von zwei Szenarien auszugehen: Szenario NFA: Danach stehen jährlich rund 30-35 Mio Fr. für den gesamten Agglomerationsverkehr zur Verfügung. Szenario NFA+: Danach steht jährlich ein höherer Betrag (z.B. rund 300-350 Mio. Fr.) zur Verfügung.

3.3 Vor- und Nachteile der Modelle beim Szenario NFA

a) Beim Modell 1:

- **Vorteile:** Der Agglomerationsverkehr wird aus einer Hand – derjenigen der Trägerschaft – finanziert. Es handelt sich um eine Programmfinanzierung, welche voll NFA-konform ist.
- **Nachteile:** Die S-Bahn-Systeme werden auf die Ebene der Agglomerationen gestellt, was nicht mit deren Einbindung in das nationale Grundnetz übereinstimmt. Bei der Finanzierung wird mit der Trägerschaft ein neuer Akteur eingeschaltet, was die Finanzströme verkompliziert. Darüber hinaus erhalten die Trägerschaften ein un gerechtfertigt grosses Mitspracherecht bei den nationalen Schieneninfrastrukturen.

Wegen der relativ geringen zur Verfügung stehenden Beträge macht ein Systemwechsel bei den S-Bahnen keinen Sinn.

Fazit: Die Nachteile überwiegen. Auf das Modell 1 ist bezüglich der S-Bahnen zu verzichten.

b) Beim Modell 2:

- Es sind die gleichen Vor- und Nachteile wie beim Modell 1, aber mit umgekehrtem Vorzeichen.

Fazit: Die Vorteile überwiegen. Es ist das Modell 2 vorzuziehen.

3.4 Vor- und Nachteile der Modelle beim Szenario NFA+

Dieses Szenario ist vorläufig nicht realistisch. Aufgrund des Runden Tisches vom 1. April 2004 zeichnet sich jedoch eine Lösung ab. Diese muss allerdings noch die Hürden von Bundesrat, Parlament und einer Referendumsabstimmung bestehen.

Es gelten indessen grundsätzlich die gleichen Vor- und Nachteile wie beim Szenario NFA. Es wäre jedoch sinnvoll, bei diesem Szenario vorweg einen bestimmten Anteil der jährlich zur Verfügung stehenden Beträge zur besseren Ausstattung der Leistungsvereinbarungen mit den S-Bahnen zu verwenden und den anderen Anteil an die Trägerschaften auszurichten. Der Anteil an die Trägerschaften wäre weiterhin für die lokalen Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs zu verwenden.

4 Fazit und Empfehlung aus der Sicht des UVEK

Aufgrund der obigen Ausführungen erscheint das Modell 2 für das UVEK als der effizientere Weg. Das Modell ist administrativ einfacher und folglich die bessere Lösung.

5 Beurteilung aus der Sicht der PGr. 4

Die PGr. 4 konnte aus zeitlichen Gründen zu dieser Beurteilung aus der Sicht des UVEK nicht Stellung nehmen.



Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA

Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT

Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti NPC

NFA PGr. 4 Agglomerationsverkehr

Zusammenfassung der Stellungnahmen der nicht dem UVEK unterstellten Mitglieder der Projektgruppe zum Zusatzbericht betreffend der Empfänger der Bundesbeiträge an den Agglomerationsverkehr

1. Vorbemerkungen

Der Zusatzbericht wurde innerhalb des UVEK erarbeitet. Die Mitglieder der Projektgruppe aus dem UVEK (Chr. Küng, are, A. Bumann, ASTRA und E. Wieland, BAV) haben sich deshalb nicht mehr geäußert.

2. Stellungnahmen der übrigen Gruppenmitglieder

M. Gygax weist darauf hin, dass nach dem Avanti-Nein von der NFA-Planung auszugehen ist, was heisst, dass für den Agglomerationsverkehr pro Jahr höchstens 30-40 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Die am Runden Tisch vom 1. April entwickelten Ideen über die künftige Finanzierung des Agglomerationsverkehrs sind bis jetzt weder vom Bundesrat noch vom Parlament diskutiert worden. Er schlägt deshalb vor, dass im heutigen Zeitpunkt auf Interessenbeiträge an S-Bahnen aufgrund der beschränkten Mittel, die für die Förderung des Agglomerationsverkehrs zur Verfügung stehen, zu verzichten sei.

Für R. Meier geht es um die Frage, wer über die Schnittstelle zwischen den S-Bahnen und dem Agglomerationsverkehr entscheidet. Für A. Groff widerspiegelt die Kontroverse das fehlende Gesamtkonzept für eine integrierte Finanzierung der öffentlichen Verkehrs. Sehr wichtige Vorlagen sind praktisch gleichzeitig in Arbeit – Agglomerationsverkehrsfinanzierung, Bahnreform 2, NFA –, ohne dass diese Vorlagen kohärent aufeinander abgestimmt wären. Widersprüche sieht er vor allem zwischen der Agglomerationsverkehrsfinanzierung und der Bahnreform 2. Auf die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Bahnreform 2 weist auch G. Ganz hin. Er regt deshalb an, die Frage offen zu lassen, bis Klarheit über die weitere Entwicklung bei der Bahnreform 2 und der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs besteht.

Sowohl R. Meier als auch A. Groff sprechen sich klar für eine Weiterführung der Finanzierung des S-Bahnnetzes im Rahmen des Eisenbahnrechtes und gegen die Abzweigung von Mitteln aus den Treibstoffzollerträgen für die Schieneninfrastruktur aus. Dies kann

15.11.2005

dahingehend interpretiert werden, dass auf Interessensbeiträge aus den Agglomerationsverkehrsprogrammen generell zu verzichten ist.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei den übrigen, nicht dem UVEK unterstellten Mitgliedern der Projektgruppe 4 Einigkeit darüber besteht, dass zumindest im heutigen Zeitpunkt und in Anbetracht der geringen, zur Verfügung stehenden Beträge auf die Ausrichtung von Interessensbeiträgen an das S-Bahnnetz ganz zu verzichten sei.

Die Meinungen darüber, ob bei einer späteren Realisierung der Ideen des Runden Tisches die Möglichkeit der Interessensbeiträge wieder aufgenommen werden soll, gehen auseinander. Die Diskussion darüber wird in einer entsprechenden neuen Vorlage zu führen sein.