

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

30. April 2018

Stellungnahme: Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite für die Beiträge ab 2019 an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 17. Januar haben Sie uns eingeladen, zur dritten Generation der Agglomerationsprogramme Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelfirmen. Sämtliche unserer Mitglieder sind auf verlässliche und leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen angewiesen. Diese stellen für die Schweizer Volkswirtschaft einen zentralen Standortfaktor dar. Den Agglomerationen kommt dabei eine Schlüsselrolle zu – sie sind das Zentrum der wirtschaftlichen Tätigkeit sowie Ausgangspunkt und Ziel eines Grossteils des Verkehrsaufkommens.

economiesuisse begrüsst die Stossrichtung der Vernehmlassungsvorlage. Die Agglomerationsprogramme haben sich insgesamt als Instrument bewährt und tragen zur Behebung der immer grösser werdenden Verkehrsprobleme in und um die Ballungsräume bei. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten ist legitim und seit dem Inkrafttreten des NAF langfristig gesichert. Die vorgeschlagenen Bundesbeiträge in der Höhe von CHF 1.12 Mrd. sind vor diesem Hintergrund gerechtfertigt.

Dennoch möchte economiesuisse folgende Bemerkungen anbringen:

1. Infrastrukturinvestitionen reduzieren die volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrswachstums

Die Schweizer Verkehrsinfrastrukturen sind insbesondere in den Agglomerationen einem konstant steigenden Nutzungsdruck ausgesetzt. Beispielsweise legten gemäss Mikrozensus Mobilität des Bundesamts für Statistik die Bewohnerinnen und Bewohner der städtischen Kernräume im Jahr 2015

pro Tag fast 9 km weniger zurück als jene der nicht städtischen Gebiete, verbrachten aber fast gleich viel Zeit im Verkehr. Verschiedene Prognosen, darunter die Verkehrsperspektiven 2040 des Bundesamts für Raumentwicklung, gehen mittelfristig von einer weiteren Zunahme der Mobilitätsnachfrage aus. Die kritische Auslastung der Infrastrukturen in den Agglomerationen führt zu verschiedenen Formen von externen Kosten. Aus Sicht der Wirtschaft sind insbesondere die Staukosten zu nennen, die mittlerweile einem volkswirtschaftlichen Schaden von jährlich CHF 1.6 Mrd. verursachen. Andere externe Kosten betreffen Sicherheit, Lärm oder Umweltauswirkungen in den betroffenen Räumen. Diese Kosten kommen vor allem in dicht besiedelten Agglomerationsräumen zum Tragen und können dort durch Infrastrukturinvestitionen effizient reduziert und internalisiert werden. Das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) setzt hier richtigerweise an und gewährleistet die langfristige Leistungsfähigkeit und Verträglichkeit des Verkehrssystems.

2. Bedürfnisse der Wirtschaft müssen adäquat berücksichtigt werden

Die gemäss dem erläuternden Bericht zu Grunde liegenden Ziele des PAV (Qualität des Verkehrssystems, Siedlungsentwicklung nach innen, weniger Umweltbelastung, mehr Sicherheit) sind auch für die Hochwertigkeit der Agglomerationen als zentrale Wirtschaftsstandorte wichtig. Allerdings lässt die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse ansonsten zu wünschen übrig. Weder in der Methodik zur Prüfung der eingegebenen Programme und Massnahmen, noch in den Prüfergebnissen, der Beurteilung der Programmentwicklung oder der Massnahmen-Priorisierung wird der Beteiligung von Akteuren aus der Wirtschaft ernsthafte Bedeutung beigemessen. Da das PAV unter anderem durch die hohe wirtschaftliche Relevanz der Agglomerationen legitimiert wird, sollte beispielsweise der Einbezug der Logistikbranche und des lokalen Gewerbes zumindest ein Kriterium sein, das die Programme grundsätzlich für Bundesbeiträge qualifiziert. Wäre dies der Fall, hätten zum Beispiel auch der Güterverkehr und vor allem die City-Logistik im PAV und in den ausgewählten Programmen einen deutlich höheren Stellenwert.

3. Komplementäre Entwicklung auf nationaler Ebene und in den Agglomerationen ist sicherzustellen

Wie *economiesuisse* zeitgleich in der Stellungnahme zum STEP Nationalstrassen betont, ist eine starke Fokussierung auf die Wechselwirkungen zwischen den nationalen Ausbauvorhaben und den Agglomerationsprogrammen sehr wichtig, um Synergieeffekte nutzen zu können. Beispielsweise müssen die Agglomerationen (als Quelle und Ziel der meisten Verkehre) über die nötigen Strassenkapazitäten verfügen, um das hohe Verkehrsaufkommen effizient aufnehmen oder abgeben zu können. Gleichzeitig braucht es auch Tangentialkapazitäten, um den Lokalverkehr in den Ballungsräumen vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Der erläuternde Bericht anerkennt diese Herausforderung – für die Wirtschaft ist es aber wichtig, dass die Absichten bei der Allokation der Bundesbeiträge auch konsequent in die Tat umgesetzt werden.

4. Finanzieller Rahmen muss eingehalten werden

Letztlich gilt es, bei der Ausarbeitung der Botschaft die finanziellen Rahmenbedingungen konsequent einzuhalten. Die erste und zweite Generation der Agglomerationsprogramme war diesbezüglich teilweise mangelhaft ausgestaltet. Einerseits müssen Zeitinkonsistenzen möglichst verhindert werden: Bisher mit Bundesgeldern unterstützte Programme konnten teilweise nicht im vorgesehenen Zeit-horizont umgesetzt werden, was zu Konflikten mit den legitimen Planungsintervallen des PAV führt. Die Vernehmlassungsvorlage erkennt diesen Umstand an und will richtigerweise nur die innerhalb von vier Jahren finanz- und baureifen Massnahmen berücksichtigen.

Andererseits muss die Quersubvention von Schienenprojekten aus Mitteln des NAF unterbunden werden. Diese verschlechtert die Eigenfinanzierung des Verkehrsträgers Schiene und schränkt die finanziellen Möglichkeiten für den Strassenausbau ein. Dies ist für die Weiterentwicklung des gesamten Verkehrssystems nicht zielführend und nicht gerechtfertigt, insbesondere weil mit dem Bahninfrastrukturfonds ein eigenes Finanzierungsinstrument für die Schiene besteht.

5. Fazit

Die Vernehmlassungsvorlage wird seitens economiesuisse insgesamt befürwortet. Sie stellt im Vergleich zur zweiten Generation der Agglomerationsprogramme einige Verbesserungen in Aussicht und sichert insgesamt die wichtigen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur der Ballungsräume. Die aus Sicht der Wirtschaft wichtigen Aspekte werden auf dem Papier weitgehend berücksichtigt, müssen jedoch auch konsequent umgesetzt werden. Als grösster Kritikpunkt ist die fehlende Berücksichtigung der direkten verkehrlichen Bedürfnisse der Wirtschaft zu nennen. Eine bedürfnisgerechte Agglomerationsentwicklung muss auch diese Perspektive einbeziehen. Ebenso muss die Quersubvention von Schienenprojekten aus Mitteln des NAF unterbunden werden.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente. Bei Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastruktur,
Energie und Umwelt

Beilage: Fragebogen

Fragebogen

Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

1. Sind Sie mit den Grundzügen der Vorlage einverstanden?

Ja – das Programm Agglomerationsverkehr unterstützt die dringend notwendige Optimierung der Verkehrsinfrastruktur in den Ballungsräumen und setzt somit dort an, wo der Handlungsdruck aus verkehrspolitischer Sicht am grössten ist.

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

Die wirtschaftlichen Bedürfnisse und vor allem der Güterverkehr werden in der vorliegenden Betrachtung weitgehend ausgeklammert. Verschiedene Prognosen legen jedoch nahe, dass insbesondere der Binnengüterverkehr in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ein markantes Wachstum erfährt. Dies betrifft gleichermassen die kleinteilige Endkundenlogistik sowie die grösseren Chargen und wird entsprechende Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen in den Agglomerationen haben. Die Agglomerationsprogramme müssen tragfähige Lösungen zur Bewältigung dieser Entwicklung vorweisen (z.B. Stichwort City-Logistik).

Der Bund scheint ausserdem bei der Bewertung der eingegebenen Programme und Massnahmen den Fokus stark auf die Förderung flächeneffizienter Verkehrsarten zu legen. Dies ist aus Sicht der Wirtschaft nur akzeptabel, wenn gleichzeitig die Kapazitäten für den notwendigen Individual- und Güterverkehr auf der Strasse zur Verfügung stehen (z.B. Aufnahme des Verkehrs aus dem Nationalstrassennetz). Diese Verkehre und die nötigen Kapazitäten sind für die wirtschaftliche Tätigkeit in den Ballungsräumen unverzichtbar.

Programm Agglomerationsverkehr der dritten Generation

3. Haben Sie Bemerkungen zur dargelegten Ausgangslage?

Die Ausgangslage ist grundsätzlich treffend analysiert: Kohärenz, Konsistenz und Koordination unter den räumlichen Einheiten, den verschiedenen Verkehrsträgern /-arten und den Planungsinstrumenten des Bundes sind entscheidend für einen wirkungseffizienten Infrastrukturausbau und ein leistungsfähiges Verkehrssystem. Begrüssenswert ist auch die verstärkte Wirkungskontrolle der Programme – dies hatte economiesuisse bereits im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur 2. Generation PAV gefordert.

4. Sind Sie mit dem Vorgehen der Prüfung der Agglomerationsprogramme des Programms Agglomerationsverkehr der dritten Generation einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?

Bei der Überprüfung der Grundanforderungen (Schritt 1) muss im Sinne einer breit abgestützten Planung mit allen Akteuren auch die Wirtschaft einbezogen werden. Diese schafft die Arbeitsplätze in den Agglomerationen und generiert Wertschöpfung und Wohlstand. Folglich sollten die spezifischen Bedürfnisse der Wirtschaft im Planungsprozess angemessen berücksichtigt werden. Bei der Prüfung und Bewertung wäre beispielsweise auch ein Multiplikatoreffekt für Massnahmen denkbar, die für den jeweiligen Wirtschaftsstandort besonders bedeutend sind.

5. Sind Sie mit den Ergebnissen der Bundesprüfung einverstanden? Falls nein, wo sehen Sie Anpassungsbedarf?

Der Verkehrsträger Schiene erfährt aus einer Gesamtsicht einmal mehr eine relativ starke Quersubvention. Dies ist aus finanzpolitischer Sicht nicht nachvollziehbar, da mit dem Bahninfrastrukturfonds auf nationaler Ebene ein zum NAF komplementäres Finanzierungsinstrument existiert. Eine Finanzierung von Schienenprojekten in den Agglomerationen aus NAF-Mitteln ist insofern nicht gerechtfertigt, da dies den ohnehin schlechten Eigenfinanzierungsgrad der Schiene weiter reduziert und gleichzeitig die Ausbaupkapazitäten der Strasse einschränkt.

Zudem ist es nicht nachvollziehbar, dass die Bundesbeiträge zur 3. Generation der Agglomerationsprogramme 53% der gesamten Investitionssumme umfassen sollen. Art. 22 MinVV sieht vor, dass die individuellen Beteiligungen 50% nicht übersteigen. Aus Sicht der Wirtschaft sollte dieser Richtwert auch kumuliert eingehalten werden.

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

Keine Bemerkungen.

Weitere Bemerkungen

7. Welche weiteren Bemerkungen haben Sie zur Vernehmlassungsvorlage?

Agglomerationsprogramme und Massnahmen, die hohe Synergien mit nationalen Ausbaupvorhaben aufweisen (STEP Schiene und STEP Strasse), sollten in geeigneter Weise priorisiert werden. Im Strassenbereich wären dies beispielsweise Programme oder Massnahmen, die zusätzliche Kapazitäten (Tangenten, Zufahrten, etc.) zur Beseitigung von Engpässen an der Schnittstelle zum Nationalstrassennetz vorsehen.

Es muss darüber hinaus gewährleistet werden, dass die zu sprechenden Bundesbeiträge nicht in Betrieb oder Unterhalt fliessen. Diese Aufgaben sollen Sache der Kantone und Gemeinden bleiben.