

Bundesamt für Raumentwicklung ARE  
Mühlestrasse 2 – Ittigen  
3003 Berne

geschaeftsstelle@f-s-u.ch  
Zürich, 23.10.2013

## **Stellungnahme zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr**

Sehr geehrter Herr Blattner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit, zu dieser Vorlage Stellung nehmen zu können.

Der FSU ist der Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner, welchem über 900 Einzelmitglieder und Büros angehören. Er ist ein Fachverein des SIA. Als Verband der in der Raumplanung aktiven Fachleute hat er alles Interesse daran, dass die raumplanerischen Belange fachgerecht geregelt werden.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die 41 eingereichten Agglomerationsprogramme der zweiten Generation weisen ein Investitionsvolumen von rund zwanzig Milliarden Franken aus. Bei einer Bundesbeteiligung von 30 – 50% ergäbe dies für den Bund Kosten von 6 – 10 Milliarden Franken. Insgesamt bleiben dem Bund für diese und die folgenden Generationen noch 1.93 Milliarden Franken im Infrastrukturfonds zur Verfügung. Die Bedürfnisse der Agglomerationen übersteigen die vorhandenen Mittel bei weitem.

Die Diskrepanz zwischen den aus den Agglomerationsprogrammen resultierenden und den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln ist gross. Der FSU würdigt die seriöse Prüfung der verschiedenen Programme und Massnahmen. Die Bilanzateliers, die der Feinjustierung der Prüfmethodik und der Sicherstellung einer kohärenten Beurteilung über alle Agglomerationsprogramme unter Einbezug von Quervergleichen dienen, sind plausibel erläutert.

2/4

Anhand dieser mehrfachen, breiten Prüfung der Agglomerationsprogramme wurden diejenigen Massnahmen herausgeschält, die ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen und vor 2019 bau- und finanzierungsreif sind. Wichtige Projekte wurden allerdings zeitlich zurückgestellt oder etappiert - vermutlich weil schlicht nicht genügend finanzielle Mittel vorhanden sind. Der Finanzierungsbedarf für zurückgestellte Projekte, z.B. der Tramprojekte mit Priorität B, ist sehr hoch; gesicherte Mittel gibt es dafür nicht. Die angestrebte Aufstockung der Bundesmittel und die Verstetigung der Mitfinanzierung des Programms Agglomerationsverkehr durch den Bund wird aus Sicht des Planungsverbandes als zwingend erachtet, zumal sich die Abstimmung der Verkehrsinfrastrukturmassnahmen mit der Siedlungsentwicklung und der Landschaft immer stärker etabliert und zunehmend im Bewusstsein der Agglomerationsgemeinden verankert wird. Diese Art der koordinierten Planung und Finanzierung muss zwingend weitergeführt werden.

#### **Beurteilung aus Sicht des FSU**

Als nationaler Verband ist es dem FSU ohne fundierte Kenntnis der einzelnen Projekte und ihrer Beurteilungen nicht möglich, zu einzelnen Projekten Stellung zu nehmen. Hingegen haben wir einige grundsätzliche Bemerkungen.

Die Agglomerationsprogramme der zweiten Generation weisen eine intensivere Abstimmung der angestrebten Siedlungsentwicklung mit den Infrastrukturmassnahmen auf als die Programme der ersten Generation. Der FSU begrüsst dies explizit.

Die vom Bund geforderten Entwicklungsleitbilder/Zielbilder der Agglomerationen erweisen sich als hilfreiches Instrument. Sie weisen eine Strategie für die Abstimmung der angestrebten Siedlungsentwicklung und der dafür notwendigen Infrastrukturmassnahmen nach und unterstützen so die Begründung der Infrastrukturmassnahmen. Sie bilden insbesondere eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung der jeweiligen Agglomerationen. Funktionale Räume, regionale und gemeindeübergreifende Zusammenhänge werden klarer ersichtlich. Wesentlich ist, dass der Bund in der Umsetzung einfordert, dass die Entwicklungsleitbilder/Zielbilder mit der Umsetzung in die Kantonalen Richtpläne für die Behörden der Kantone auch die notwendige Verbindlichkeit erlangen.

Trotz dieser Bemühungen erzielen lediglich 17% der Agglomerationsprogramme eine gute Wirkung. 83% der Agglomerationsprogramme werden mit genügend und ungenügend beurteilt – der Abstimmungsbedarf zwischen Siedlung, Landschaft und Verkehr wird deshalb nach wie vor als hoch eingestuft. Es liegt im Kern der Sache, dass die Agglomerationsprogramme, die sich um Bundesgelder für Verkehrsinfrastrukturen bemühen, inhaltlich der Verkehrsproblematik und den daraus abgeleiteten Massnahmen stärkeres Gewicht geben als der Siedlungs- und Landschaftsentwicklung. Aus dem Bericht ist nicht ersichtlich, in welchen internen Planungsverfahren die von den Agglomerationen eingereichten Projekte erstellt wurden. Inwieweit die Massnahmenabstimmung auf die Siedlungs- und Landschaftsentwicklung zielgerichtet erfolgte,

3/4

ist ohne fundierte Kenntnisse der einzelnen Programme nicht zu beurteilen. Aufgrund diverser Projekterfahrung stellen wir hingegen fest, dass Projekte, die auf interdisziplinären Testplanungen basieren, eine sorgfältigere Abstimmung aufweisen, da bereits vor Eingabe das mögliche Lösungsspektrum, unterschiedliche Varianten und ihre Auswirkungen sowie ihr möglicher Nutzen evaluiert und von einem breiten Expertengremium beurteilt wurde. Der FSU begrüsst es, wenn in Zukunft diese Lösungsfindung, z.B. mit dem Verfahren der Testplanung, stärker forciert und gewürdigt wird.

Wir stellen ebenfalls fest, dass im Vernehmlassungsbericht kein Bezug zum Raumkonzept Schweiz hergestellt wird. Die Einbettung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme in das Raumkonzept Schweiz und seine Zielsetzung muss in einer Weiterentwicklung zwingend nachgewiesen werden.

Wir gehen davon aus, dass sich in den aktuellen Prüfberichten, insbesondere in der Stärken-, Schwächen-Analyse der vier Wirksamkeitskriterien (WK1 Bessere Qualität des Verkehrssystems; WK2 Mehr Siedlungsentwicklung nach Innen; WK3 Mehr Verkehrssicherheit; WK4 Weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch), wichtige Hinweise auf die Beurteilung von Verkehrsmassnahmen, die einen grossen Zusammenhang zu siedlungsplanerischen Massnahmen haben, finden. Angebracht wäre ein allgemeiner Hinweis, die expliziten Stärken, aber auch die Schwachpunkte im Hinblick auf die dritte Generation ernster zu nehmen und entsprechend zu verbessern, um eine höhere raumplanerische Qualität der eingereichten Projekte zu erreichen.

### **Würdigung**

Es wurde erkannt, dass insbesondere in den grossen Agglomerationen ein dringender Handlungsbedarf an Verkehrsinfrastrukturen besteht. Die Bundesbeiträge werden deshalb auch hauptsächlich in den fünf grössten Agglomerationen Zürich (Glattal und Limmattal), Basel, Genf, Bern und Lausanne-Morges eingesetzt.

Von den 41 Agglomerationsprogrammen erzeugen nur 7 eine gute Wirkung (Lausanne-Morges, Bern, Winterthur, Schaffhausen, St.Gallen-Arbon-Rorschach, Wil und Genf). Die Massnahmen sind schlüssig in eine nachvollziehbare Gesamtkonzeption eingebunden und tragen zu einem nachhaltigeren Mobilitätsverhalten bei. Es ist folgerichtig, dass in diesen Agglomerationen teils teure und auch viele Massnahmen im Bereich Eisenbahn, Tram, Bus, Langsamverkehr und multimodale Drehscheiben unterstützt werden.

Insgesamt begrüsst der FSU die starke Verteilung der Mittel auf ÖV (Eisenbahn, Tram/Strasse, Bus/Strasse), ÖV-Drehscheiben und Langsamverkehr. Investitionen in ÖV-Infrastrukturen und das Management der bestehenden Strasseninfrastruktur (Betrieb und Gestaltung) haben klar Vorrang vor neuen Strasseninfrastrukturen. Eng gekoppelt mit städtebaulichen Visionen in einem Gesamtkonzept zur Lenkung der zukünftigen Siedlungsentwicklung und Massnahmen im Siedlungsbereich zur inneren Verdichtung, zur Baulandverflüssigung und weiteren lenkenden Massnahmen kann

4/4

eine grosse Wirkung erzielt werden. Diese Koppelung muss jedoch noch stärker in den Vordergrund gestellt werden.

Dies ist umso notwendiger unter dem Blickwinkel prognostizierter wachsender Verkehrsprobleme. Im Vernehmlassungsbericht wird festgehalten, dass aktuelle Bevölkerungsprognosen bereits von einer viel stärkeren Konzentration der Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung in den Agglomeration ausgehen, als bisher in den Agglomerationsprogrammen angenommen wurde. Aufgrund dieser Prognosen ist davon auszugehen, dass sich die Verkehrsprobleme in Zukunft noch deutlich stärker als heute auf die Agglomerationen konzentrieren werden. Der Wechsel zu einer urbaneren Mobilität ist deshalb dringend nötig.

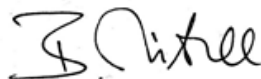
Der FSU misst deshalb den am Rande erwähnten Umsetzungsberichten eine grosse Bedeutung zu. Die einzelnen Gemeinden in den Agglomerationen sind gefordert, ihre Projekte voranzutreiben. Festgestellt wird, dass aus dem ersten Agglomerationsprogramm unterstützte Projekte, insbesondere Langsamverkehrsprojekte grosse Schwierigkeiten haben, ihre Baureife zu erlangen, obwohl einzelne Massnahmen im Vergleich zu MIV und ÖV-Projekten relativ günstig sind. Der FSU begrüsst deshalb eine Kontrolle über den Stand der Projekte, so dass die zuständigen Behörden auf lokaler Ebene in die Pflicht genommen werden, alle Puzzleteile im Sinne des Gesamtkontextes voranzutreiben.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme für die Weiterbearbeitung zu berücksichtigen, und wünschen den einzelnen Projekten viel Erfolg.

FSU



Katharina Ramseier  
Präsidentin FSU



Dr. sc. techn. Barbara Zibell  
Geschäftsführung FSU