

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Ver-
kehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Per Mail: aemterkonsultationen@are.admin.ch

Bern, 4. Februar 2025

Entwurf der überarbeiteten Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) / Fachliche Konsultation

Sehr geehrter Herr Dr. Ulrich Seewer

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Entwurf der überarbeiteten Richtlinien für die 6. Generation der Programme Agglomerationsverkehr Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Angesichts der wachsenden Mobilitätsbedürfnisse und der Zielsetzung einer qualitativ hochstehenden Innenentwicklung stehen Städte und Agglomerationen vor grossen Herausforderungen im Verkehrsbereich. Die Unterstützung des Bundes im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehrs (PAV) ist dabei von zentraler Bedeutung. Mit der programmatischen Unterstützung zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung, Landschaft und Verkehr und der Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen leistet der Bund einen wichtigen Beitrag zu einer flächeneffizienten, sicheren und ressourcenschonenden Mobilität in den Agglomerationen. Der Städteverband setzt sich seit Beginn stark für das PAV ein, fordert eine solide Finanzierung des Programms und betrachtet die auf den Siedlungsraum abgestimmte Verkehrsentwicklung als zukunftsweisendes Prinzip.

Für die Städte und die Agglomerationen sind insbesondere der weitere Ausbau des öffentlichen Verkehrs und die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs wichtige Ziele, die sie im Rahmen der Agglomerationsprogramme verfolgen. Der Städteverband ist überzeugt, dass gerade mit der Stärkung des Fuss- und Veloverkehrs ein wesentlicher Beitrag zu einem nachhaltigen Gesamtverkehrssystem geleistet werden kann. Die Unterstützung für Massnahmen in diesem Bereich sollte deshalb im Rahmen der Programme Agglomerationsverkehr systematisch weiter ausgebaut werden. Auch dies bedingt, dass die Finanzierung des Programms Agglomerationsverkehr durch die Einlagen in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) langfristig sichergestellt wird.

Die vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE vorgelegten, überarbeiteten Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) dienen als Hilfsmittel für die Zusammenarbeit zwischen den lokalen Trägerschaften und dem Bund bei der Erarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme ab der 6. Generation. Erklärtes Ziel dabei ist, die Prozesse zugunsten aller Beteiligten zu verbessern und noch transparenter auszugestalten.



Der Städteverband schätzt es sehr, dass das ARE bei der Überarbeitung der Richtlinien die Städte, Gemeinden und Agglomerationen intensiv miteinbezogen und konsultiert hat. So konnte sich der Städteverband bereits aktiv in der fachlichen Begleitgruppe mit seinen Anliegen einbringen, unter anderem auf Basis einer Mitgliederbefragung im Frühjahr 2023.

Der Grundtenor der Rückmeldungen zum Prozess und der Handhabung der Agglomerationsprogramme war, dass sich die Städte eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Erarbeitung und Prüfung der Programme wünschen, damit der Aufwand aufseiten der Trägerschaften reduziert und damit eine gelingende Umsetzung realisiert werden kann.

Vereinfachungen im Prozess

Der Städteverband begrüsst es daher, dass im vorliegenden Entwurf der überarbeitenden Richtlinien viele zentrale Anliegen der Städte aufgenommen wurden, welche darauf abzielen, die Prozesse zu vereinfachen und zu optimieren.

Ein knappes Dutzend Mitglieder des Städteverbandes hat die Gelegenheit wahrgenommen, sich an der vorliegenden Konsultation detaillierter zu beteiligen. Einige Städte werden sich auch in regionalen Trägerschaften an der fachlichen Konsultation einbringen.

Aus Sicht der Städte ist unbedingt sicherzustellen, dass die Änderungen im Prozess in der Praxis auch wirklich zu einer deutlich spürbaren Reduktion des Arbeitsaufwandes und der Handhabung führen. Einzelne Städte bezweifeln, dass ein substanzieller Entlastungseffekt durch die überarbeiteten Richtlinien eintreten wird.

Mehr Unterstützung für klimaverträgliche Agglomerationen / Flexibilität bei den Fristen

Die nun aufgenommenen Änderungsvorschläge des ARE stossen bei den Städten grundsätzlich auf grossen Zuspruch. Nebst den angestrebten Vereinfachungen des Prozesses durch «konzeptionsbasierte Massnahmen» wird vor allem die finanzielle Unterstützung von «blauen» und «grünen» Elementen der Verkehrsinfrastrukturen begrüsst.

Schliesslich würden sich einzelne Städte noch mehr Flexibilität bei der Verlängerung von Finanzierungsfristen wünschen.

Die detaillierten Stellungnahmen finden sich im angehängten Fragekatalog.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Anhang: Fragenkatalog zur Konsultationsvorlage
Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband



Bern, 4. Februar 2025

Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV), 6. Generation

Fragenkatalog zur Konsultationsvorlage «Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV)»

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

Grundsätzlich stösst die Konsultationsvorlage auf viel Zustimmung, insbesondere hinsichtlich der Bestrebungen, wiederkehrende Prozesse und Arbeiten zu vereinfachen und eine Reduktion des Aufwandes seitens Trägerschaften und Bundesbehörden zu erzielen. Einige Städte betonen ausdrücklich, dass sie die Mitfinanzierung von «blauen» und «grünen» Elementen in der Verkehrsinfrastruktur sehr begrüssen.

Die Stadt Bern fordert grundsätzlich, dass zukünftig vermehrt Gewicht auf die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs gelegt wird und dafür entsprechend höhere Beiträge zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadt Thun begrüsst zwar die Bestrebungen, die Prozesse zu vereinfachen, bezweifelt jedoch, ob das mit den vorgeschlagenen Änderungen auch wirklich gelingt. Als besonders problematisch wird dabei der Nachführungsrhythmus von vier Jahren erachtet, an dem weiter festgehalten wird.

2. Sind Sie damit einverstanden, die Massnahmen mit pauschalem Bundesbeitrag durch «konzeptionsbasierte Massnahmen» zu ersetzen (Kapitel 3.5.2)? Sind Sie mit der Obergrenze der anrechenbaren Kosten einer konzeptionsbasierten Massnahme von 3 Millionen Franken einverstanden? Falls nein, weshalb nicht und wo sehen Sie konkret Anpassungsbedarf?

Die Städte begrüssen durchs Band, dass die Massnahmen, die bisher als Massnahmen mit pauschalem Bundesbeitrag behandelt werden, neu als sogenannte «konzeptionsbasierte Massnahmen» bearbeitet werden und versprechen sich davon eine vereinfachte Mitfinanzierung.

Die Stadt Thun geht davon aus, dass der Vorschlag vor allem auf Bundesseite zu Vereinfachungen führt und bezweifelt, dass sie auch die Akteure auf Agglomerationsebene entlastet. Die Verantwortlichen begründen diese Zweifel mit folgenden Überlegungen: *«Neu muss der konzeptionelle Zusammenhang aufgezeigt werden, wobei sich die Frage stellt, ob dieser nicht ohnehin bereits durch den AP-Bericht ausreichend aufgezeigt ist. Pauschalpakete sind aber wichtig, insbesondere, weil sie Flexibilität in Bezug auf den Austausch einer gleich wirksamen Massnahme bei gleichen Kosten ermöglichen. Ein konzeptioneller Zusammenhang besteht aber nicht zwingend nur unter Kleinmassnahmen, sondern kann neben einer Gruppe von Kleinmassnahmen auch eine oder zwei Grossmassnahmen (Einzelmassnahmen) umfassen. Dieser Fall wird nicht aufgezeigt.»*

Die Haltung der Städte betreffend Obergrenze der anrechenbaren Kosten von «konzeptionsbasierten Massnahmen» ist zweigeteilt. Die Städte Bern und Luzern lehnen eine Senkung der Obergrenze von



5 Mio. auf 3 Mio. Franken ausdrücklich ab. Aus ihrer Sicht zeigt die Erfahrung, dass auch bereits heute Pauschalmassnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs im städtischen Umfeld häufig Kosten von 3 und 5 Mio. Franken aufweisen. Die vorgeschlagene Senkung könnte aus ihrer Sicht dazu führen, dass sinnvolle Projekte nicht angemessen gefördert werden, weil sie als Einzelmassnahmen zu klein dimensioniert erscheinen. Dieser wichtige Aspekt im Hinblick auf die Schwerpunkte einer urbanen Mobilität, die das Zufussgehen und Velofahren fördern möchte, gilt es auch aus Sicht des Verbandes besonders zu berücksichtigen.

Die anderen Städte, welche zur Frage der Anpassung der Obergrenze Stellung genommen haben, sind mit der Senkung auf 3 Mio. Franken einverstanden (Lausanne, Pully, Regio Frauenfeld, St. Gallen, Thun, Yverdon-les-Bains).

3. Sind Sie mit der Reduktion des Erarbeitungsaufwands durch mögliche geographische und thematische Schwerpunktsetzungen und die Wiederverwendung gewisser Bausteine aus den Vorgängergenerationen einverstanden (Kapitel 2.3)? Falls nein, weshalb nicht und wo sehen Sie konkret Anpassungsbedarf?

Die Städte, die sich zu dieser Frage geäußert haben, begrüssen eine Reduktion des Erarbeitungsvorschlages durch diese Massnahmen erwartungsgemäss.

Die Stadt Thun regt an, zu überlegen, wie die Gesamtplanung künftig zu einem übersichtlicheren Planungsinstrument zusammengefügt werden kann, die allen Akteuren klar aufzeigt, welche Massnahmen und Projekte aktuell Gültigkeit haben. Mit Gesamtplanung wird dabei die Übersicht über geplante Massnahmen aus früheren Generationen und die Schwerpunktsetzung einer Nachfolgeneration verstanden.

Die Verantwortlichen aus Yverdon-les-Bains schlagen vor, die Erarbeitung von „vorformatierten“ Unterlagen zu prüfen, welche auf die von den Trägerschaften zu aktualisierenden Bereichen fokussieren.

4. Sind Sie damit einverstanden, dass in Zukunft verstärkt sogenannte «grüne» und «blaue» Elemente von Verkehrsinfrastrukturen im Rahmen des PAV mitfinanziert werden können, und dass das Thema «Landschaft» in die Kernthemen von «Verkehr» und «Siedlung» integriert wird (Kapitel 1.1, 2.3 und 2.4.1)? Falls nein, weshalb nicht und wo sehen Sie konkret Anpassungsbedarf?

Die Mitfinanzierung von «blauen» und «grünen» Elementen von Verkehrsinfrastrukturen werden von den Städten ausdrücklich begrüsst, da sie für die Klimaanpassung der Städte und die Akzeptanz von Infrastrukturen als sehr zentral erachtet werden. Als konkrete Massnahmen werden dabei Schwammstadtelemente wie Baumpflanzungen und Entsiegelungen genannt. Dazu sollten auch weitere Anpassungen und Klimaschutzmassnahmen in Betracht gezogen werden, die der Klimawandel mit sich bringt oder die resilientere Infrastrukturen notwendig machen (z.B. bei Hochwasser, Starkregen, Erosionen).

Der Gemeinderat von Bern hat im Zusammenhang der Mitfinanzierungen von «blau-grünen» Elementen zwei konkrete Anmerkungen, die nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben werden:



- In Kapitel 2.4.1 (S. 20 RPA-Entwurf) heisst es zum Aspekt der Mitfinanzierung: «Ebenso können allfällige grüne oder blaue Elemente mitgetragen werden, sofern sie integrierter Bestandteil einer Verkehrsinfrastrukturmassnahme sind und die Auswirkungen dieser Massnahme auf den Verkehr nachgewiesen werden können.» Es stellt sich die Frage, wie messbare Auswirkungen von «grünen oder blauen» Massnahmen auf den Verkehr noch vor Umsetzung und Monitoring derselben sowie ohne beachtlichen Aufwand ermittelt werden sollen. Hierzu ist eine Klärung nötig.
- Der Gemeinderat sieht im Weiteren Anpassungsbedarf hinsichtlich der Konkretisierung der beiden erstgenannten Ziele in Kapitel 1.1 (S. 4 RPAV-Entwurf). Bezüglich des 1. Ziels «Verkehr und Siedlung abstimmen» werden in Fussnote 2 für das Verständnis von Landschaft Referenzen genannt. Hier sollte auch das in Revision befindliche «Raumkonzept Schweiz» benannt werden. Zum 2. Ziel «Verkehrslösungen mitfinanzieren» heisst es in Fussnote 4: «Unter dem Begriff «Klimaanpassung» wird zum einen die Verminderung der Treibhausgasemissionen verstanden, (...)». Gerade dieser erstgenannte Aspekt fällt jedoch dezidiert in das Themenfeld Klimaschutz, der im Übrigen aus Sicht des Gemeinderats vorrangig zu verfolgen ist, um mittel- bis langfristig erst gar nicht auf aufwändige Klimaanpassung angewiesen zu sein.

Auch die Integration des Themas «Landschaft» in die Kernthemen von «Verkehr» und «Siedlung» ist aus Sicht der Städte begrüssenswert. Allerdings befürchten einzelne Städte wiederum unerwünschten zusätzlichen Aufwand, wenn die Landschaft auch bei der Situations- und Trendanalyse, dem Zukunftsbild, bei der Beschreibung des Handlungsbedarfs und der Teilstrategie im Bereich Verkehr berücksichtigt werden muss. Die Stadt Thun wünscht sich eine noch umfassendere Landschaftsstrategie, welche eine integrative Abstimmung Siedlung-Landschaft-Verkehr gewährleistet und beispielsweise die Notwendigkeit neuer Verkehrsinfrastrukturen ausserhalb der Siedlungen im Sinne einer landschaftlich-ökologischen Gesamtbetrachtung kritisch hinterfragt

5. Sind Sie mit den Präzisierungen zum Umgang mit der Siedlung, insbesondere der flexibleren Handhabung der Siedlungsmassnahmen, einverstanden (Kapitel 2.3, 2.4.3)? Falls nein, weshalb nicht und wo sehen Sie konkret Anpassungsbedarf?

Die Städte sind mit den Präzisierungen und Vereinfachungen im Bereich Siedlung grundsätzlich einverstanden.

Die Stadt Thun bemängelt, dass die Siedlungsstrategien bis auf Massnahmenebene bearbeitet werden müssen. Dass auch für nicht-mitfinanzierte Massnahmen durch den Bund Umsetzungsvorgaben erstellt und ein aufwändiges Controlling verlangt wird, erachtet die Stadt Thun als einen zu hohen Eingriff in die Planungsautonomie der Agglomerationsgemeinden.

In den Antworten der Städte finden sich folgende weitere spezifischen Anmerkungen zum Umgang mit dem Siedlungsthema:

- Unter 2.3.2 «Situations- und Trendanalyse» (ab S.15 RPAV-Entwurf) werden hinsichtlich der Abhandlung von Kernfrage und Zweck die Berücksichtigung der Landschaft und der Umwelt vorgegeben. In den nachfolgenden Kapiteln 2.3.3 «Zukunftsbild», 2.3.4 «Handlungsbedarf», 2.3.5 «Teilstrategien» sowie 2.3.6 «Massnahmen und deren Priorisierung» ist nicht mehr von der Berücksichtigung der Umwelt die Rede. Auch hier besteht Bedarf, den Aspekt Umwelt in die Betrachtungen



einzu beziehen. Unter dem Aspekt «Erwartete Inhalte / zu behandelnde Themen» ist im ersten Lemma die Rede vom «Handlungsraum des Raumkonzepts». Das kann Verwirrung stiften wegen der Begriffsüberschneidung mit dem «Raumkonzept Schweiz».

6. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Konsultationsvorlage? Wenn ja, bei welchem Kapitel sehen Sie Anpassungsbedarf und mit welcher Begründung?

Aus den Antworten der Städte geht eine grosse Zustimmung zu den vorgeschlagenen Änderungen hervor. Die Erwartungen der Städte sind gross, dass die vorgeschlagenen Vereinfachungen sich auch in einer deutlichen und spürbaren Reduktion des Erarbeitungsaufwandes für die Trägerschaften der Programme Agglomerationsverkehr niederschlagen.

Die Städte Pully und Lausanne betrachten die Bedingung, dass nur Projekte zusätzliche Finanzierungsfristen über 2027 eingeräumt werden können, wenn Abhängigkeiten zu Planungen des Bundes bestehen, als zu restriktiv, dies trotz Verständnis für die Gewährleistung der Finanzplanung und das Risiko blockierter Mittel. Aus ihrer Sicht gibt es in der Realität zahlreiche weitere Faktoren ausserhalb des Einflussbereiches von Kantonen und lokalen Trägerschaften, welche zu Projektverzögerungen führen können. Die Abhängigkeit von Infrastrukturmassnahmen des Bundes sollte für Massnahmen von zentraler, strategischer Bedeutung aus den ersten beiden Generationen nicht das einzige Kriterium darstellen. Aus diesem Grund wird angeregt, in Art. 24bis MinVV den Buchstaben b ersatzlos zu streichen.

Die Stadt Genf hat gemäss ihren Ausführungen bisher keine Massnahmen mit pauschalem Bundesbeitrag eingegeben, weil sie den Aufwand für das Monitoring angesichts der bescheidenen Beiträge als zu gross erachtet hat und viele Kleinmassnahmen oft gemeinsamen mit anderen Projekten (Sanierungen, Werkleitungsarbeiten) umgesetzt würden, welche aufgrund der diversen, involvierten Akteure schwer planbar seien. Für die Stadt Genf sind diese Massnahmenpakete nicht kompatibel mit den ursprünglichen Zielen der Agglomerationsprogramme, sie signalisiert jedoch Verständnis dafür, dass sie für kleine Gemeinden wichtig sein können.

Die Verantwortlichen der Stadt Thun würden es begrüssen, wenn die Vorgaben für eine nächste Generation des Agglomerationsprogramms jeweils mindestens drei Jahre im Voraus und abschliessend vorliegen würde. Zudem kommt aus ihrer Sicht die Bereitschaft zur Verlängerung der Umsetzungsfrist für wichtige Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen I und II zu spät und wäre im Rahmen der Planung zur 5. Generation von grosser Bedeutung gewesen.

Unter den Antworten der Städte findet sich ein weiterer konkreter, inhaltlicher Anpassungsvorschlag für die RPAV: In Kapitel 3.4 «Wirkungskriterien» (ab S. 29 RPAV) wird als zweites Kriterium (WK2) «mehr Siedlungsentwicklung nach innen» aufgezeigt. Dieses Kriterium wird dann im Anhang 3 ab Seite 57 RPAV-Entwurf weiter konkretisiert. Insbesondere unter Berücksichtigung der dort dargelegten Präzisierungen müsste die Bezeichnung auf Seite 29 den Zusatz erhalten: «Mehr qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen».

Im Sinne einer Rückmeldung zur Optimierung der Konsultationen wird angeregt, die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinien jeweils grafisch von der Vorgängerversion abzuheben.