

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 21. August 2019
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 2019.BVE.10225
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kantonsbeiträge an die Gemeindemassnahmen der Priorität A gemäss den Agglomerationsprogrammen der dritten Generation; Rahmenkredit 2020 bis 2026

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	3
3.1	Rückblick	3
3.1.1	Agglomerationsprogramme 1. Generation	3
3.1.2	Agglomerationsprogramme 2. Generation	3
3.2	Agglomerationsprogramme 3. Generation	4
3.2.1	Bundesbeitrag	4
3.2.2	Kantonsbeitrag	5
3.2.3	Bauherrschaft und Aufsicht.....	6
3.3	Ausblick	6
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	7
4.1	Kostenübersicht.....	7
4.2	Finanzierung und Kreditablösung	7
4.3	Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen und zur Nutzungsdauer.....	7
4.4	Organisation, Personal und IT	7
5	Auswirkungen auf die Gemeinden	8
6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	8
7	Antrag	8



1 Zusammenfassung

Wie 2016 im Vortrag zum Rahmenkredit für die Agglomerationsprogramme (AP) Verkehr und Siedlung der 2. Generation angekündigt, soll nun mit einem weiteren Rahmenkredit, diesmal von **CHF 47.952 Mio.**, der Gesamtbetrag der voraussichtlichen Kantonsbeiträge an die Gemeinden für die Ausführung der Massnahmen der 3. Generation ab 2019 bewilligt werden. Es handelt sich dabei ausnahmslos um Verkehrsinfrastrukturprojekte, die von Bund und Kanton bereits vorgeprüft und als grundsätzlich prioritär ausführbar qualifiziert wurden. Die Zuständigkeit zum Erlass der konkreten Ausführungsbeschlüsse (Objektkredite für die Kantonsbeiträge pro Massnahme) soll - wie in den beiden erste Rahmenkrediten - an die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) delegiert werden.

Das Geschäft unterliegt der **fakultativen Volksabstimmung** und ist im Amtsblatt des Kantons Bern zu veröffentlichen.

2 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG; SR 725.13)
- Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2)
- Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVV, SR 725.116.21); Art. 24
- Weisung des UVEK über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation vom 16. Februar 2015
- Verordnung des UVEK vom 20. Dezember 2017 über Fristen und Beitragsberechnung für Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (PAvV; SR 725.116.214)
- Botschaft vom 14. September zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2019 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr (BBI 2018/6809)
- Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0); Art. 101
- Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11); Art. 62 sowie 59 und 60
- Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG, BSG 641.1), Art. 11
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), Art. 42 ff.
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV, BSG 621.1), Art. 136 ff.

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Rückblick

Agglomerationsprogramme 1. Generation

Am 25. Januar 2012 hat der Grosse Rat den ersten Rahmenkredit 2012–2020 für Kantonsbeiträge an die Gemeindemassnahmen für die AP genehmigt. Der Bund hat die Frist für die Umsetzung bis Ende 2027 verlängert. Die BVE wird die Laufzeit des Rahmenkredits 2012–2020 auch entsprechend verlängern.

Von den 2012 bewilligten Mitteln von CHF 41.1 Mio. (Preisstand April 2010 inkl. MWST) waren zum Zeitpunkt des letzten Controllings, am 1. Februar 2019 CHF 6.6 Mio. (16.1 %) abgerechnet und weitere CHF 7.1 Mio. (17.3 %) verpflichtet. Weitere CHF 12.1 Mio. (29.5 %) sind für die Finanzplanung bis 2023 angemeldet. Für die Umsetzung der restlichen Massnahmen ab 2024 stehen noch CHF 14.9 Mio. oder 36.2 % zur Verfügung. Im 2014 wurde der Kantonsbeitrag auf 35 % der vom Bund nicht gedeckten anrechenbaren Kosten reduziert und soll auf diesem Niveau gehalten werden. Daher wird der erste Rahmenkredit voraussichtlich nicht ausgeschöpft werden, selbst wenn bis 2027 alle angemeldeten Gemeindemassnahmen tatsächlich umgesetzt würden.

Der Stand der Umsetzung der einzelnen AP der 1. Generation variiert beträchtlich. Im AP Interlaken sind alle Gemeindemassnahmen umgesetzt und abgerechnet. In den AP Biel, Burgdorf, Thun und Bern sind 44 %, 33 %, 30 % resp. 20 % der Kantonsbeiträge abgerechnet oder verpflichtet. Langenthal hatte für die 1. Generation kein AP eingereicht. Berücksichtigt man die von der Stadt Bern im März 2019 an die Gemeinde Ittigen abgetretenen rund CHF 2 Mio. für die Umgestaltung des Knotens Ittigen, so ist auch das AP Bern zu einem Drittel umgesetzt. Nachholbedarf besteht bei den Langsamverkehrsmassnahmen, vorab bei Bike-and-ride-Anlagen.

3.1.2

Agglomerationsprogramme 2. Generation

Am 15. März 2016 hat der Grosse Rat den zweiten Rahmenkredit 2016–2027 über CHF 36.0 Mio. (Preisstand April 2015 inkl. MWST) für die AP der 2. Generation genehmigt. Davon sind CHF 9.6 Mio. (26.7 %) verpflichtet und CHF 16.7 Mio. (46.4 %) für die Finanzplanung bis 2023 angemeldet. Damit stehen noch rund CHF 9.7 Mio. (26.9 %) für die Umsetzung der weiteren Massnahmen ab 2024 zur Verfügung. Bisher wurden noch keine Gemeindemassnahmen ersatzlos zurückgezogen, so dass der Rahmenkredit voraussichtlich ausgeschöpft werden dürfte.

Auch bei den AP der 2. Generation ist Umsetzungsstand sehr unterschiedlich. Im AP-Interlaken sind bereits 74 % der Kantonsbeiträge verpflichtet, in den AP Bern, Biel-Lyss und Thun sind es 45 %, 17 % resp. 1 %. Für die beiden AP Burgdorf (hängige Einsprache zur Schlüssel-massnahme neuer Bushof und Bahnhofplatz) und Langenthal konnten Stand 1. Februar 2019 noch keine Kantonsbeiträge verfügt werden. Immerhin liegt seit dem 19. Mai 2019 die Zustimmung der Stimmbevölkerung zum Vorprojekt ESP Bahnhof Langenthal vor, so dass die entsprechenden Gemeindemassnahmen in absehbarer Zeit in Angriff genommen werden können.

Der tiefere Umsetzungsstand der AP der 2. Generation ist darauf zurückzuführen, dass sie später starteten und dass den Gemeinden die vom Bund verlängerte Umsetzungsfrist von Anfang an bekannt war. Im AP Bern ist der Eigerplatz realisiert, die Umgestaltungen des

Breitenrain- und Viktoriaplatzes stehen noch aus, im AP Biel wurden erst zwei von sechs Gemeindemassnahmen und im AP Thun gerade mal eine Bike-and-ride-Anlage in Angriff genommen. Es bleibt somit noch sehr viel zu tun.

Die Agglomerationsprogramme sind ein sehr wichtiges Instrument für die koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Ohne Bundes- und Kantonsbeiträge könnten viele Agglomerationsgemeinden ihre Massnahmen nur stark verspätet, unzureichend oder gar nicht umsetzen. Die Gemeinden werden ihre Planungen künftig indessen noch enger auf die AP abstimmen müssen, weil der Bund die Eingabefristen für Mitfinanzierungsgesuche verkürzen will. Gelingt diese Abstimmung der genannten Instrumente nicht hinreichend, droht den Gemeinden der Verlust von Bundes- und Kantonsbeiträgen.

3.2 Agglomerationsprogramme 3. Generation

Die AP der 3. Generation wurden per 31. Dezember 2016 beim Bund zur Prüfung eingereicht und wurden in der Sommersession 2019 im Nationalrat und Ständerat beraten. Eine Differenz bestand dabei nur bezüglich der Aufnahme der Umfahrung Oberburg in das AP Burgdorf. Da es sich dabei um eine Kantonsmassnahme handelt, hat dies keine Auswirkungen auf den vorliegenden Rahmenkredit für Kantonsbeiträge an Gemeindemassnahmen.

Bei den Gemeindemassnahmen sind in der Agglomeration Bern u. a. die städtischen Massnahmen für die "Zukunft Bahnhof Bern" enthalten. Sie allein belaufen sich auf rund CHF 90 Mio. und damit auf knapp die halben Investitionskosten aller prioritären Gemeindemassnahmen im Kanton Bern.

Nach der Freigabe der Bundesmittel in der Herbstsession werden Bund und Kanton pro Agglomeration eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Der Kanton gewährleistet gegenüber dem Bund die Umsetzung der Massnahmen und schliesst als beitragsberechtigter Träger der Agglomerationsprogramme Leistungsvereinbarungen nach Art. 101 Abs. 2 BauG ab. Der Regierungsrat hat die BVE und die JGK mit RRB 745/2019 (GEVER 2019.BVE.7078) zur Unterzeichnung der Leistungsvereinbarungen ermächtigt.

3.2.1

Bundesbeitrag

Gemäss Artikel 62 des Strassengesetzes (SG) leistet der Kanton zusätzlich eigene Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen, für die der Bund Beiträge ausrichtet. Die Kantonsbeiträge betragen höchstens 50 Prozent der vom Bund nicht gedeckten anrechenbaren Kosten. Die mitzufinanzierenden prioritären Massnahmen werden in den Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kanton zu den AP der 3. Generation aufgeführt (A-Liste). Der Bund unterstützt die Massnahmen der 3. Generation grundsätzlich mit Beiträgen von 35 bis 40 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten, nimmt aber bei pauschal finanzierten Massnahmenpaketen Kürzungen vor, wenn die Konzeption ungenügend ist. Dies ist etwa der Fall, wenn Langsamverkehrsmassnahmen sich auf keine kohärente Netzplanung abstützen können oder Massnahmen zur Steigerung der Verkehrssicherheit auf keiner flächendeckenden Analyse des Handlungsbedarfs beruhen. Daher können die Bundesbeiträge an Gemeindemassnahmen, die oft Teil von pauschal finanzierten Massnahmenpaketen sind, reduziert ausfallen.

In den einzelnen Agglomerationen hat der Bund die folgenden maximalen Beiträge an Gemeindeprojekte zugesichert:

Agglomerationsprogramme	Investitionskosten	Beitrag Bund		
	in Mio. CHF	Beitragssatz	Konzeptkürzungen	in Mio. CHF
Bern	151.61	35%	0%	53.1
Biel/Bienne-Lyss	19.34	40%	5%	7.5
Burgdorf	0.27	35%	5%	0.1
Interlaken	Kein Agglomerationsprogramm der 3. Generation eingereicht.			
Langenthal	15.94	35%	0-5%	5.3
Thun	Keine Gemeindemassnahmen in der A-Liste der 3. Generation.			
Total	187.16	35–40%	0–5%	65.9

Tabelle 1:

Übersicht über die anrechenbaren Investitionskosten und maximalen Bundesbeiträge für die prioritären Gemeindemassnahmen der AP 3. Generation. Gerundet, Preisstand April 2016 gemäss Leistungsvereinbarungen (pauschal finanzierte Massnahmen mit Investitionskosten von CHF 58.96 Mio. inkl. Teuerung und MWST, Einzelmassnahmen im Umfang von CHF 128.20 Mio. zuzüglich Teuerung und MWST).

3.2.2 Kantonsbeitrag

Gestützt auf die genehmigten AP werden in Leistungsvereinbarungen die Einzelmassnahmen sowie die Teilmassnahmen in Pauschalpaketen geregelt. Die Massnahmen auf dem Kantonsstrassennetz finanziert der Kanton aus dem Investitionsrahmenkredit Strasse, dem Rahmenkredit baulicher Unterhalt oder über Objektkredite für Einzelvorhaben gemäss Art. 55 SG. Die Kantonsbeiträge an die prioritären Gemeindeprojekte sollen aus dem vorliegenden Rahmenkredit finanziert werden.

Die Höhe des Kantonsbeitrags von 35 % der vom Bund nicht gedeckten Kosten soll grundsätzlich beibehalten werden. Massgebend sind die anrechenbaren Kosten gemäss Vorgaben des Bundes. Wo der Bund "Konzeptkürzungen" vornimmt¹, übernimmt diese auch der Kanton. Somit verringert sich auch der Kantonsbeitrag und die Gesamtsumme des notwendigen Rahmenkredits entsprechend. Zur Finanzierung der Kantonsbeiträge gemäss Art. 62 SG ist ein Rahmenkredit von gesamthaft **CHF 41.60 Mio.** nötig.

Für einzelne Massnahmen haben die Gemeinden zusätzlich Anspruch auf Kantonsbeiträge für wichtige Velorouten (Art. 59 SG) oder Hauptwanderwegen (Art. 60 SG) in der Höhe von 40 % der verbleibenden anrechenbaren Kosten. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten, werden diese Beiträge zusammen mit den Beiträgen nach Art. 62 SG verfügt und künftig aus dem vorliegenden Rahmenkredit finanziert. Für die 3. Generation wird dafür mit Kantonsbeiträgen in der Höhe von **CHF 6.35 Mio.** gerechnet.

¹ Agglomeration Biel/Bienne-Lyss: Neue Veloverbindung Schlosspark - Dr. Schneiderstrasse, Gestaltung und Aufwertung wichtiger Plätze, Bike+Ride 2. und 3. Etappe, Veloverbindung Port - Nidau - Biel-Zentrum; Mett Zentrum, Biel Beaumontquartier Agglomeration Langenthal: Zufahrt Bahnhof Nord, Zufahrt Bahnhof Ost und Neuer Fuss- und Veloweg Bleienbachstrasse - Dennliweg entlang BLS-Trasse

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die anrechenbaren Investitionskosten der prioritären Massnahmen der Gemeinden der AP 3. Generation und deren Aufteilung auf die verschiedenen Partner (in Mio. CHF):

Agglomerationsprogramme	Investitionskosten	Beitrag Bund	Beitrag Kanton	Restkosten Gemeinden
Bern	151.61	53.08	38.45	60.08
Biel/Bienne-Lyss	19.34	7.46	5.72	6.16
Burgdorf	0.27	0.09	0.06	0.12
Interlaken	Kein Agglomerationsprogramm der 3. Generation eingereicht.			
Langenthal	15.94	5.30	3.73	6.91
Thun	Keine Gemeindemassnahmen in der A-Liste der 3. Generation.			
Total	187.16	65.93	47.95	73.28

Tabelle 2:

Anrechenbare Investitionskosten, maximale Bundes- und Kantonsbeiträge sowie verbleibende Restkosten der Gemeinden für die prioritären Massnahmen der AP 3. Generation. Gerundet, Preisstand April 2016 gemäss genehmigten AP (pauschal finanzierte Massnahmen mit Investitionskosten von CHF 58.96 Mio. inkl. Teuerung und MWST, Einzelmassnahmen im Umfang von CHF 128.20 Mio. zuzüglich Teuerung und MWST).

Bauherrschaft und Aufsicht

3.2.3

Die Bauherrschaft für die vom Kanton mitfinanzierten Gemeindemassnahmen liegt bei den Gemeinden. Sie sorgen für die Planung, die Projektierung, den Bau und den Unterhalt der Bauwerke gemäss den Agglomerationsprogrammen. Damit gehört es auch zu den Aufgaben der Gemeinden, für die Finanzierung zu sorgen. Hierfür sind Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund, Kanton und Bauherrschaft erforderlich. Darin verpflichten sich die Bauherren u.a. zu einem Controlling gemäss den Vorgaben des Bundes. Die Koordination zwischen Bund und Gemeinden ist Sache des Kantons.

3.3 Ausblick

Volk und Stände haben der Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAF) zugestimmt, der seit dem 1. Januar 2018 in Kraft ist. Damit wurde die Mitfinanzierung der Agglomerationsmassnahmen durch den Bund auf eine unbefristete Basis gestellt. Alle vier Jahre sind neue AP geplant. Im Kanton Bern sind diese Bestandteil der Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK).

Die Regionen werden ihre AP der 4. Generation im April 2021 zur Genehmigung einreichen und der Kanton wird sie mit der kantonalen Synthese per 15. Juni 2021 zur Prüfung an den Bund weiterreichen. Sobald die Prüfberichte und die Entwürfe der Leistungsvereinbarungen vorliegen, wird dem Grossen Rat voraussichtlich im Jahr 2023 der Antrag für den vierten Rahmenkredit unterbreitet.

4 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

4.1 Kostenübersicht

Die nachfolgenden Angaben basieren auf den genehmigten AP der 3. Generation der Agglomerationen Bern, Biel-Lyss, Burgdorf, Langenthal und Thun zu den Agglomerationsprogrammen. Sie enthalten die maximalen Beiträge des Kantons nach Art. 62 SG, sowie die damit verbundenen Beiträge nach Art. 59 und 60 SG.

Investitionskosten (Preisbasis April 2016, Index 140.4)	CHF	187 160 000.00
./. maximaler Beitrag Bund	– CHF	65 932 000.00
./. voraussichtlicher Anteil Gemeinden	– CHF	73 276 000.00
Nettokosten und zu bewilligender Rahmenkredit	CHF	47 952 000.00

Davon sind **CHF 18.03 Mio.** Beiträge an pauschal finanzierte Massnahmen inkl. Teuerung und MWST und **CHF 29.92 Mio.** Beiträge an Einzelmassnahmen zuzüglich Teuerung und MWST. Teuerungsbedingte Mehrkosten und die MWST auf den Beiträgen an Einzelmassnahmen werden mit dem vorliegenden Beschluss bewilligt. Für die Berechnung der Teuerung gilt als Preisbasis der Schweizerische Tiefbauindex für den Espace Mittelland des Bundesamts für Statistik vom April 2016 mit Index 140.4.

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben gemäss Art. 46 und 48 Abs. 1 FLG. Die Nettokosten und der zu bewilligende Rahmenkredit entsprechen der Summe der maximal zu leistenden Kantonsbeiträge.

4.2 Finanzierung und Kreditablösung

Produktgruppe: 09.09.9100, Infrastrukturen

Verpflichtungskredit gemäss Art. 50 FLG in Form eines Rahmenkredits gemäss Art. 53 FLG, der mit Ausführungsbeschlüssen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) abgelöst wird.

Soweit Zahlungen in den Jahren 2020–2023 erfolgen, sind sie im Voranschlag und in der Finanzplanung enthalten.

4.3 Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen und zur Nutzungsdauer

Diese Angaben können erst in den einzelnen Ausführungsbeschlüssen projektbezogen gemacht werden.

4.4 Organisation, Personal und IT

Das Dienstleistungszentrum des Tiefbauamts unterstützt die Gemeinden bei der Umsetzung der Massnahmen und koordiniert die Zusammenarbeit mit dem Bund. Es reicht die Finanzierungsvereinbarungen und die Schlussabrechnungen beim Bund ein, führt das Controlling und richtet die vereinnahmten Bundesbeiträge zusammen mit den Kantonsbeiträgen an die Gemeinden aus.

Durch den NAF wurde die Umsetzung der Agglomerationsprogramme zur Daueraufgabe. Der Kanton Bern hat dafür eine spezialisierte Datenbank des Kantons St. Gallen übernommen

und für seine Bedürfnisse angepasst. Sie wird seit 2019 als "RGSK-Portal" betrieben und erlaubt eine vereinfachte, standardisierte und konsequente Datenhaltung.

Da zur Umsetzung der AP der 1. und 2. Generation, die noch über das Jahr 2027 andauert, diejenigen der 3. Generation starten und über das Jahr 2026 andauern werden, sind die beim TBA hierfür vorgesehenen 100 Stellenprozente um 50 Stellenprozente aufzustocken. Dies ist durch interne Aufgabenverschiebungen stellenneutral möglich.

5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden tragen die Gesamtverantwortung und die finanzielle Hauptlast für die AP. Die Bundes- und Kantonsbeiträge reduzieren diese aber substanziell. Insgesamt wirken sich die Massnahmen für die Gemeinden dank damit ermöglichten Verkehrsinfrastrukturen positiv aus.

6 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die AP tragen zusammen mit den RGSK zu einer nachhaltigen Entwicklung des Kantons Bern bei, indem sie die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung so aufeinander abstimmen, dass der Flächenverbrauch und die Verkehrsbelastungen möglichst klein bleiben.

7 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf sei zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf

Zusätzliche Beilage für die BaK

- A-Liste der Gemeindemassnahmen aus den Agglomerationsprogrammen der 3. Generation