



18. November 2014

---

# Erläuterungen der Leistungsvereinbarung für das Agglomerationsprogramm, Teil Verkehr und Siedlung, 2. Generation

---

Referenz/Aktenzeichen: N031-0254

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Ingress</b> .....	<b>4</b>
1.1.....	4
1.2.....	4
1.3.....	4
1.4.....	4
<b>2 Vertragsparteien und Pflichten</b> .....	<b>6</b>
2.1 Vertragsparteien .....	8
2.2 Pflichten .....	8
<b>3 Umzusetzende Massnahmen und Massnahmenpakete</b> .....	<b>11</b>
3.1 Nicht durch den Infrastrukturfonds mit-finanzierbare Massnahmen .....	11
3.2 Eigenleistungen, Priorität A .....	12
3.3 Liste der Massnahmen und Massnahmenpakete, Priorität A.....	12
3.4 Liste der Massnahmen und Massnahmenpakete, Priorität B (B-Liste).....	13
3.5 Durch weitere Bundesmittel (mit)finanzierbare Massnahmen .....	14
<b>4 Finanzierung der Massnahmen und Massnahmenpakete der A-Liste</b> .....	<b>15</b>
4.1 Beitrag .....	15
4.2 Finanzierungsvereinbarungen.....	16
4.3 Baubeginn .....	18
4.4 Auszahlungsmodalitäten .....	19
<b>5 Umsetzungskontrolle, Wirkungskontrolle und Controlling (Kosten-, Termin- und Finanzcontrolling)</b> .....	<b>20</b>
5.1 Umsetzungskontrolle .....	20
5.2 Wirkungskontrolle .....	20
5.3 Controlling .....	20
5.4 Stichprobenkontrollen.....	21
<b>6 Erfüllung, mangelhafte Erfüllung oder Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung</b> .....	<b>22</b>
6.1 Erfüllung der Leistungsvereinbarung.....	22
6.2 Mangelhafte Erfüllung oder Nichterfüllung der Vereinbarung .....	24
6.3 Berücksichtigung des Stands der Umsetzung der Massnahmen bei der Prüfung des Agglomerationsprogramms der nächsten Generationen .....	26
<b>7 Anpassung der Leistungsvereinbarung</b> .....	<b>28</b>
7.1 Ordentliche Anpassung der Leistungsvereinbarung .....	28
7.2 Ausserordentliche Anpassung der Leistungsvereinbarung.....	28
<b>8 Salvatorische Klausel</b> .....	<b>29</b>
<b>9 Anwendbare Bestimmungen und Rechtsschutz</b> .....	<b>29</b>
9.1.....	29
9.2.....	29
<b>10 Inkrafttreten der Leistungsvereinbarung</b> .....	<b>29</b>
<b>11 Rangordnung</b> .....	<b>29</b>
<b>Anhang 1 (Liste der Massnahmen und -pakete zur Umsetzung des LV-Konzeptes)</b> .....	<b>29</b>
<b>Anhang 6 (Listen der Massnahmen der Leistungsvereinbarung 1. Generation, welche definitiv nicht bis 2027 realisierbar sind (LV 1. Gen. Kap. 3))</b> .....	<b>30</b>

## Einleitung

Der Infrastrukturfonds, stellt das Finanzinstrument dar, mit dem der Bund unter anderem die Verkehrsinfrastrukturen in den Agglomerationen mitfinanziert. Er basiert auf der beschlossenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die Priorität im Sinne der NFA wurde auf die Wirksamkeit gesetzt (vgl. Ziff. 1). Die Prüfung der Agglomerationsprogramme durch den Bund umfasst insbesondere die Wirksamkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis) der vorgeschlagenen Massnahmen und des gesamten Programms.

Die Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung 2. Generation wurden anhand der gesetzlichen Grundlagen (vgl. Kap. 1.3 der Weisung ARE 2010<sup>1</sup>) erarbeitet und geprüft.

Die Leistungsvereinbarungen und die Finanzierungsvereinbarungen müssen die Umsetzung aller mitfinanzierten und nicht mitfinanzierten Massnahmen gewährleisten, welche für die Festlegung des Beitragssatzes für das Agglomerationsprogramm relevant waren (auf Basis der oben erwähnten Dokumente).

Dieser Erläuterungsbericht kommentiert die Ziffern der Leistungsvereinbarung, um deren Verständnis und Anwendung zu erleichtern. Er richtet sich an alle beteiligten Partner der Agglomerationsprogramme, sowohl bei den Agglomerationen als auch beim Bund.

---

<sup>1</sup> Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der 2. Generation, 14. Dezember 2010 (Weisung ARE Dezember 2010).  
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=de>.

.

# 1 Ingress

## 1.1

Mit den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung sollen die Vorgaben umgesetzt werden, die in der Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBI 2005 6029, S. 6168) wie folgt formuliert wurden: *„Bundesbeiträge erfolgen nicht an einzelne Projekte, sondern an Programme, welche die Infrastrukturmassnahmen für den Agglomerationsverkehr des betreffenden 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 die Programme. Die methodischen Anforderungen sind in einer Arbeitshilfe umschrieben.“* Die Botschaft vom 2. Dezember 2005 zum Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstrassennetz (Infrastrukturfonds) (BBI 2006 763) verweist explizit auf die oben genannte Botschaft zum NFA.

Die Agglomerationsprogramme kombinieren Verkehrs- und Raumordnungsmassnahmen (Siedlungs- und Landschaftsmassnahmen). Nicht alle Massnahmen werden vom Bund mitfinanziert. Kapitel 3 der Leistungsvereinbarung hat das Ziel, dass das Gesamtkonzept des Agglomerationsprogramms einer Agglomeration, das geprüft und bewertet worden ist, in der Leistungsvereinbarung ersichtlich wird. Es beinhaltet nicht durch den Infrastrukturfonds mitfinanzierbare Massnahmen der 2. Gen. (Ziff. 3.1), Eigenleistungen, Priorität A der 2. Gen. (Ziff. 3.2), Massnahmen und Massnahmenpakete Priorität A (A-Liste der 2. Gen., Ziff. 3.3) sowie Massnahmen und Massnahmenpakete Priorität B (B-Liste der 2. Gen., Ziff. 3.4). Auf durch weitere Bundesmittel (mit)finanzierbare Massnahmen wird in Ziffer 3.5 verwiesen, diese sind im Prüfbericht des Bundes 2014 aufgelistet. Ebenfalls wird auf die Massnahmen aus der Leistungsvereinbarung 1. Generation verwiesen, die mit Ausnahme der B-Massnahmen ebenfalls Teil dieser Gesamtkonzeption sind.

Alle Massnahmen wurden bei der Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, das zur Festsetzung des Beitragssatzes geführt hat, mitberücksichtigt; somit ist jede Kategorie von Massnahmen die in Ziff. 3 steht wichtig. Die Verpflichtung in Ziff. 2.2.2 und 2.2.3. gewährleistet im Rahmen des Möglichen die Einhaltung des Prinzips der Gleichbehandlung aller Agglomerationen.

## 1.2

Kein Kommentar.

## 1.3

Kein Kommentar.

## 1.4

Viele Agglomerationsprogramme der 2. Generation bauen auf einem Agglomerationsprogramm 1. Generation auf. Die Kosten und Nutzen der überarbeiteten Agglomerationsprogramme der 2. Generation sind unter Einbezug der Massnahmen gemäss Leistungsvereinbarung bezüglich des Agglomerationsprogramms 1. Generation (Kap. 3 ohne Massnahmen der Priorität B, vgl. Ziff. 3.4 der Leistungsvereinbarung 1. Gen.) bewertet worden. Es besteht mit anderen Worten ein innerer Zusammenhang zwischen den Leistungsvereinbarungen erster und zweiter Generation.

Um den administrativen Aufwand zu begrenzen und alle an der Umsetzung von Agglomerationsprogrammen beteiligten Akteure (insbesondere auch innerhalb einer

Agglomeration) gleich zu behandeln, soll die Umsetzung der Massnahmen aus der 1. Generation und aus der 2. Generation nach denselben Regeln erfolgen.

Aus diesen Gründen sollen die Bestimmungen in Ziff. 4.2. (Finanzierungsvereinbarungen) und 5 (Umsetzungs-; Wirkungskontrolle; Reporting) der Leistungsvereinbarung 2. Generation auf die Massnahmen des Agglomerationsprogramms 1. Generation sinngemäss Anwendung finden. Sinngemässe Anwendung bedeutet: obwohl die entsprechenden Vertragsbestimmungen nach deren Wortlaut auf die Massnahmen aus der 2. Generation zugeschnitten sind, werden sie auch auf Massnahmen aus der ersten Generation angewendet, sofern und soweit damit dem Sinn, welcher hinter der Regelung steht, entsprochen werden kann. Die entsprechenden Regelungen wurden aufgrund der gemachten Erfahrungen der 1. Generation angepasst.

Die Listen der Massnahmen aus der Leistungsvereinbarung bezüglich des Agglomerationsprogramms 1. Generation wurden auf dem Stand vom XXX überprüft. Dabei wurden Massnahmen, die sich definitiv als nicht bis 2027 realisierbar herausgestellt haben, im Anhang 5/6 gelistet. Die entsprechenden Gelder werden dadurch frei.

Eine (parallele) Anpassung der Leistungsvereinbarung bezüglich des Agglomerationsprogramms 1. Generation ist nicht notwendig. Mit der Zustimmung zur vorliegenden Leistungsvereinbarung akzeptieren die Vertragspartner die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen der Ziffern 4.2. und 5 der vorliegenden Leistungsvereinbarung auch auf die Massnahmen aus der Leistungsvereinbarung 1. Generation. Die entsprechenden Regeln der Leistungsvereinbarung 1. Generation werden damit hinfällig.

## 2 Vertragsparteien und Pflichten

### **Klärung der Begriffe „Trägerschaft“, „Vertragspartei“, „Unterzeichnende der Leistungsvereinbarung“**

#### **Verordnung und Verordnungskommentar**

- Art. 23 MinVV<sup>2</sup> besagt zur Trägerschaft folgendes: „Zuständig für die Planung und die Umsetzung der Agglomerationsprogramme sind die Trägerschaften. Sie sind insbesondere verantwortlich für die technische Zweckmässigkeit und Richtigkeit der einzelnen Programmteile (Abs. 1)“, „Die Trägerschaft gewährleistet die Verbindlichkeit des Agglomerationsprogrammes und sorgt für dessen koordinierte Umsetzung (Abs. 2).“
- Die „Erläuterungen zur Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer“ führen zu Art. 23 Abs. 2 MinVV wie folgt aus  
 „Zuständig für die Planung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme sind Trägerschaften. Sie treten gegenüber dem Bund als Vertragspartner auf. Die Kantone legen die für die Bildung der Trägerschaften massgebenden Rahmenbedingungen fest. Bei kantons- und/oder grenzübergreifenden Agglomerationsprogrammen ist ebenfalls eine Trägerschaft zu bestimmen, die dem Bund gegenüber als Vertragspartner auftritt.  
 Die Trägerschaft muss rechtlich und organisatorisch in der Lage sein, die dem Agglomerationsprogramm angeschlossene Leistungsvereinbarung koordiniert und verbindlich umzusetzen. Sie trägt die Verantwortung für die technische Zweckmässigkeit und Richtigkeit des Infrastrukturprojektes.“

#### **Bemerkung/Schlussfolgerung**

- ⇒ Bei der MinVV wird von einem Standpunkt ausgegangen, wonach pro Agglomeration eine einzige Trägerschaft sowohl die Planung wie auch die Umsetzung eines Agglomerationsprogramms verantwortet (und auch über die dafür nötigen Zuständigkeiten verfügt). Die Praxis ist heute jedoch weit von dieser Idealvorstellung entfernt: Agglomerationsprogramme betreffen hauptsächlich Zuständigkeitsbereiche der Kantone und der Gemeinden. Keine Agglomeration verfügt über eine Trägerschaft, welche für die Planung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme in dem Sinne *zuständig* ist, dass sie anstelle der betroffenen Gemeinwesen (Kanton[e], allenfalls regionale Körperschaft, Gemeinden) über alle Entscheidzuständigkeiten, die für die Erarbeitung und Umsetzung eines Agglomerationsprogramms nötig sind, verfügt. Es ist auch nicht absehbar, dass kurz- oder mittelfristig solche Trägerschaften gegründet werden. Art. 23 MinVV ist daher pragmatisch auszulegen.
- ⇒ Der Bund verfolgt als Hauptziel, dass eine Trägerschaft pro Agglomeration die *Prozessführerschaft* bei der Vorbereitung und bei der Umsetzung des Agglomerationsprogramms innehat. Die Verbindlichkeit des Agglomerationsprogramms wird als i.S. von Art. 23 Abs. 2 MinVV gewährleistet erachtet, sobald die Trägerschaft nachweist, dass die (intern) zuständigen Organe der beteiligten Gemeinwesen dem Agglomerationsprogramm zugestimmt haben und dass diese Organe sich verpflichtet haben, den (intern) zuständigen Organen die für die Umsetzung des Agglomerationsprogramms nötigen Beschlüsse zu beantragen. Es ist davon auszugehen, dass für die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms in der Regel die Exekutiven zuständig sind. Demgegenüber werden für die Umsetzung der einzelnen Massnahmen regelmässige Legislativorgane (Parlament, Stimmberechtigte) zuständig sein (vgl. Ziff. 2.2.1).

#### **A. Trägerschaft**

##### **Grundsätze**

- Wie bereits oben angedeutet wird nicht vorausgesetzt, dass die Trägerschaft über alle für die Vorbereitung und die Umsetzung des Agglomerationsprogramms nötigen Zuständigkeiten verfügt. Sie kann vielmehr auf eine *Mittlerfunktion* zwischen den für die planungs- und kreditrechtlichen Entscheide zuständigen Gemeinwesen (Kanton[e], allenfalls regionale Körperschaft und Gemeinden) und der Bundesverwaltung beschränkt sein.
- Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass die Trägerschaft über *eigene Entscheidzuständigkeiten* verfügt - dies setzt allerdings voraus, dass diese Zuständigkeiten im kantonalen oder kommunalen Recht für die Trägerschaft vorgesehen sind. Je mehr Zuständigkeiten (von den beteiligten Gemeinwesen) auf die Trägerschaft übertragen werden, desto effizienter kann die Trägerschaft agieren.

<sup>2</sup> Verordnung vom 7. November 2007 über die zweckgebundene Mineralölsteuer (MinVV, SR 725.116.21)

Kanton	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soweit keine Struktur über die nötige Zuständigkeiten verfügt um das Agglomerationsprogramm vorzubereiten und umzusetzen, wird der Bund davon ausgehen, dass die <i>Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm beim Kanton</i> liegt.</li> </ul>
Regionale Körperschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eine regionale öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich verfasste Körperschaft kann als Trägerschaft des Agglomerationsprogramms bestimmt werden, sofern ihr diese Aufgabe nach den Vorgaben des kantonalen Rechts zugewiesen wurde.</li> </ul>
<b>B. Vertragsparteien</b>	
<b>Grundsätze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Vertragsparteien sind juristische Personen, welche durch ihre Organe handeln.</li> <li>Vertragspartei kann nur sein, wer rechtsfähig ist, d.h. wer aus dem Vertrag berechtigt und verpflichtet wird.</li> <li>Die Zuständigkeit zur Beschlussfassung über den Vertragsabschluss ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen der Vertragspartner.</li> </ul>
Kanton	Vertragspartner des Bundes wird zunächst einmal der <u>Kanton</u> sein, einerseits weil das Agglomerationsprogramm massgeblich kantonale Zuständigkeiten betrifft (z.B. öV), andererseits weil der Bund die Beiträge gemäss Art. 17 b Abs. 1 Min VG <sup>3</sup> an die Kantone zuhanden der Trägerschaft ausrichtet. Soweit das kantonale Recht die Trägerschaft keiner anderen Organisation zuweist, ist der Kanton zudem als Trägerschaft des Agglomerationsprogramms berechtigt und verpflichtet.
Interkantonale Agglomerationen	Bei interkantonalen Agglomerationen können <u>mehrere Kantone</u> Vertragspartner des Bundes sein.
Regionale Körperschaften	<u>Regionale Körperschaften</u> (z.B. Vereine, Regionalkonferenzen, etc.) verfügen über <u>Rechtspersönlichkeit</u> und können daher ebenfalls Vertragspartner sein. Sie können sich allerdings nur insoweit vertraglich verpflichten, als sie über entsprechende Entscheidzuständigkeiten verfügen.
Regionale Zusammenarbeitsstrukturen <u>ohne</u> Rechtspersönlichkeit	Soweit regionale Strukturen nicht über <u>Rechtspersönlichkeit</u> verfügen (Beispiel: <u>einfache Gesellschaft im Rahmen vertraglicher Zusammenarbeit</u> ), können sie nicht Vertragspartner des Bundes sein.
Transportunternehmen	In diesem System sind die Transportunternehmen nur Beauftragte der verschiedenen Behörden, so dass sie nicht Vertragspartner der LV sein können. Sie werden aber Vertragspartner der Finanzierungsvereinbarungen sein (vgl. Art. 17 b Abs. 3 MinVG).
<b>C. Unterzeichnende der Leistungsvereinbarung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Die <u>Unterzeichnenden</u> sind nicht mit den <u>Vertragsparteien</u> gleichzusetzen.</li> <li>Die Frage nach den <u>Unterzeichnungsberechtigten</u> ist zudem zu unterscheiden von der Frage nach dem (intern) für den <u>Vertragsabschluss zuständigen Organ</u> einer Vertragspartei.</li> <li>Die Unterschrift bezeugt das Vorliegen des Beschlusses des (intern) zuständigen Organs einer Vertragspartei.</li> <li>Welches Organ für den Vertragsabschluss zuständig ist und wer mit seiner Unterschrift das Vorliegen des entsprechenden Beschlusses bezeugt, ergibt sich aus den (internen) Rechtsgrundlagen der Vertragspartei.</li> </ul>	
<b>D. Ansprechpartner (eine Kontaktperson)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Der Bund erwartet <b>einen</b> einzigen Ansprechpartner für jede Agglomeration. Dieser Ansprechpartner hat eine Mittlerfunktion in der allgemeinen Kommunikation zwischen dem lokalen Partner (Kanton[e], allenfalls regionale Körperschaft und Gemeinden) und dem Bund für die Erarbeitung und Umsetzung des Agglomerationsprogramms. Er muss nicht zwingend über Rechtspersönlichkeit verfügen; z.B. können mehrere Kantone eine gemeinsame Kommission oder Geschäftsstelle als Ansprechpartner für den Bund bezeichnen.</li> </ul>	

<sup>3</sup> Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG, SR 725.116.2)

## 2.1 Vertragsparteien

- 2.1.1 Diese Ziffer verweist auf die rechtliche Grundlage, welche die Zuständigkeit des UVEK zum Abschluss der Leistungsvereinbarung festlegt (Art. 24 Abs.1 MinVV). Die Finanzierungsvereinbarungen werden zwischen den zuständigen Stellen des Kantons und dem zuständigen Bundesamt (BAV/ASTRA) abgeschlossen (Art. 24 Abs. 4 MinVV).
- 2.1.2 Diese Ziffer verweist auf die Rechtsgrundlage, aus welcher sich die Zuständigkeit zum Abschluss der Leistungsvereinbarung auf Seiten des Kantons oder der Kantone ergibt. In der Regel wird der Regierungsrat das „kantonsintern zuständige Organ“ sein. Es ist aber auch möglich, dass das kantonale Recht die Zuständigkeit der Legislative zuweist oder eine Kompetenzdelegation zugunsten einer anderen Stelle (z.B. Direktion/Departement etc.) vorsieht. Für die seitens des Kantons Unterzeichnenden sind nebst der Rechtsgrundlage, welche die Zuständigkeit des handelnden Organs begründet, ebenfalls die Rechtsgrundlage, aus welcher sich die Unterzeichnungsberechtigung ergibt, zu erwähnen (vgl. Ziff. 2, Klärung der Begriffe, Bst. C).
- In Ziff. 2.1.2 soll der Regierungsratsbeschluss [Datum] angegeben werden und im Fall einer Zuständigkeitsübertragung die gesetzliche Grundlage mit Referenzen (Bsp. Art. xy des Gesetzes Z vom [Datum], Nr. Gesetzessammlung). Im Anhang müssen nur jene Rechtsgrundlagen beigebracht werden, welche nicht in die kantonale Gesetzessammlung aufgenommen sind (z.B. Vereinbarung).
- 2.1.3 Diese Ziffer verweist auf die Rechtsgrundlagen (z.B. Statuten, Reglemente, etc.), aus welchen sich die Zuständigkeit zum Abschluss der Leistungsvereinbarung auf Seiten der regionalen Körperschaft ergibt. Soweit es sich um Rechtsgrundlagen handelt, welche nicht Bestandteil der kantonalen Gesetzessammlung sind, müssen diese im Anhang beigebracht werden.

## 2.2 Pflichten

- 2.2.1 Kein Kommentar.
- 2.2.2 Mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung verpflichtet sich der Kanton zur Vorbereitung und Umsetzung der Massnahmen und Massnahmenpakete, für welche gemäss kantonsinterner Aufgabenteilung der Kanton zuständig ist. Die planungs- und kreditrechtlichen Beschlüsse der zuständigen Organe bleiben vorbehalten. Da es selbstverständlich ist, dass die Baubewilligungen vorbehalten sind, sind sie nicht Gegenstand von der Ziff. 2.2.2. Nicht selten wird für Beschlüsse betreffend die Umsetzung die Legislative (Parlament oder Stimmberechtigte) zuständig sein (Ausgabenbeschlüsse ab einer bestimmten Höhe, Erlass planungsrechtlicher Grundlagen oder aufsichtsrechtliche Entscheide [welche allenfalls Entscheide von Gemeinden, welche ihre Verpflichtungen nicht nachgehen, übersteuern können, sofern das kantonale Recht diese Möglichkeit vorsieht]).
- Im Unterschied zum Wortlaut der Leistungsvereinbarung bezüglich des Agglomerationsprogramms 1. Generation wird neu nicht mehr von Einleitung und Durchführung der Massnahmen gesprochen, stattdessen werden die treffenderen Begriffe Vorbereitung und Umsetzung verwendet. Inhaltlich ist aber keine Änderung beabsichtigt.
- Die Verpflichtung i.S. von Ziff. 2.2.2 wird demnach wie bisher als genügend erachtet, wenn sich das für den Kanton handelnde Organ dazu verpflichtet hat, den intern zuständigen Organen zu gegebener Zeit die für die Umsetzung notwendigen (planungs- und finanzrechtlichen) Beschlüsse zu beantragen.



Jede Massnahme und jedes Massnahmenpaket des Agglomerationsprogramms, welche/s in Tabelle 3.3 der Leistungsvereinbarung aufgelistet ist, wird später Gegenstand einer Finanzierungsvereinbarung sein (weitere Informationen, siehe Kommentar Ziff. 4.2).

- 2.2.3 Der Bund wird prüfen, ob die Verpflichtung der schweizerischen Gemeinden und der ausländischen Körperschaften insgesamt ausreichend ist, um die Umsetzung des gesamten Konzepts des Agglomerationsprogramms zu gewährleisten. Sie beinhaltet insbesondere die Massnahmen gemäss Ziff. 3.1 (Zeithorizont A), 3.2 und 3.3. Wenn er feststellt, dass diese Verpflichtung ungenügend ist, kann er auf den Abschluss der Leistungsvereinbarung verzichten oder ihn verschieben, bis diese Voraussetzung erfüllt ist. Er führt eine Gesamtbeurteilung durch, welche die gesamten Instrumente, welche die Agglomerationen zu Verfügung haben, berücksichtigt. Das Ziel ist zu wahren, dass man einen vergleichbaren Grad der Verpflichtung der Gemeinden erreicht.

Der Kanton kann diese Verpflichtung der beteiligten Gemeinden und ausländischen Körperschaften nicht selber eingehen; die kantonsinterne Zuständigkeitsordnung kann auch nicht durch ein zweiseitiges Rechtsgeschäft ausgehebelt werden. Der Kanton oder die regionale Körperschaft muss aber den Nachweis erbringen, dass die beteiligten Gemeinwesen für ihren Zuständigkeitsbereich die entsprechenden Beschlüsse gefasst haben.

Die Verpflichtung i.S. von Ziff. 2.2.3 für die Massnahmen 3.1 (Zeithorizont A), 3.2, und 3.3 wird als genügend erachtet, wenn sich die am Agglomerationsprogramm beteiligten Gemeinden (oder ausländischen Körperschaften) im Rahmen ihrer Zuständigkeit dazu verpflichtet haben, den intern zuständigen Organen zu gegebener Zeit die für die Umsetzung notwendigen (planungs- und finanzrechtlichen) Beschlüsse zu beantragen.

Die planungs- und kreditrechtlichen Beschlüsse der zuständigen Organe bleiben vorbehalten.

Soweit Massnahmen Eingang in ein übergeordnetes behördenverbindliches Planungsinstrumente (kantonal oder regionaler Richtplan) gefunden haben, erachtet der Bund die Verpflichtung als in planungsrechtlicher Hinsicht genügend. Es bedarf aber der zusätzlichen Verpflichtung der Gemeinden, die für die Umsetzung nötigen weiteren (insbesondere finanzrechtlichen) Beschlüsse zu beantragen.

Wenn eine regionale Körperschaft die Leistungsvereinbarung mit unterzeichnet, ist klar festzulegen, ob der Kanton oder diese regionale Körperschaft die nötigen Beschlüsse beibringt.

Der Bund wird also nur Massnahmen und Massnahmenpakete von Agglomerationen mitfinanzieren, deren schweizerischen Gemeinden und ausländischen Körperschaften sich genügend verpflichtet haben. Bei der Beurteilung, ab wann die Verpflichtung genügend ist, wird der Bund auch die konkreten Umstände in den einzelnen Agglomerationen mitberücksichtigen. Insbesondere kann der Umstand, dass in einzelnen Agglomerationen Gemeinden und ausländische Körperschaften, die ausserhalb des BFS-Perimeters der Agglomeration oder im Ausland liegen und die daher im Agglomerationsprogramm kaum in den Genuss von Bundesgeldern gekommen sind aber zur Umsetzung von namhaften nicht-mitfinanzierbaren Massnahmen oder Eigenleistungen verpflichtet werden (vgl. Ziff. 3.1.), einen weniger strengen Massstab rechtfertigen. Ebenso kann in Einzelfällen ein milderer Massstab angelegt werden, wenn umfangreiche zur Mitfinanzierung beantragte Massnahmen als nicht-mitfinanzierte Massnahmen bzw. als Eigenleistung (vgl. Ziff. 3.2.) Eingang in

die Leistungsvereinbarung gefunden haben und die verpflichtete Vertragspartei den Nachweis erbringen kann, dass die entsprechende Massnahme ohne finanzielle Beteiligung des Bundes nicht tragbar ist.

- 2.2.4 Die Verpflichtung des Kantons (oder allenfalls der mitunterzeichnenden regionalen Körperschaft) beschränkt sich nicht auf das Bestätigen des Vorliegens der Beschlüsse gemäss Ziff. 2.2.3, sondern umfasst auch die Nachverfolgung, also das Reporting gegenüber dem Bund sowie die Verpflichtung, für den Fall, dass bei der Umsetzung Probleme auftreten (z.B. infolge Ausscherens einer Gemeinde) alles Nötige (und rechtlich mögliche) vorzukehren, damit dadurch die Leistungsvereinbarung nicht gefährdet wird. Was nötig (und juristisch möglich) ist, ergibt sich aus dem kantonalen Recht. Diese Ziff. kann z.B. die Verpflichtung begründen, aufsichtsrechtliche Massnahmen durch den Kanton (i.S. einer aufsichtsrechtlichen Übersteuerung kommunaler Entscheide) zu prüfen, sofern das kantonale Recht diese Möglichkeit vorsieht. Wo keine griffigen juristischen Instrumente existieren, beinhaltet diese Ziff. mindestens die Verpflichtung, politische Überzeugungsarbeit zu leisten.

### 3 Umzusetzende Massnahmen und Massnahmenpakete

Alle Massnahmenkategorien dieser Ziffer 3 sowie der Ziffer 3 der Leistungsvereinbarung bezüglich des Agglomerationsprogramms 1. Generation (ohne die B-Massnahmen gemäss Ziff. 3.4) wurden in der Prüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, die zur Festsetzung des Beitragssatzes geführt hat, mitberücksichtigt; somit sind sie alle relevant. Die Verpflichtung, sie umzusetzen, gewährleistet überdies das Prinzip der Gleichbehandlung aller Agglomerationen (siehe Ziff. 1.1).

Diese Massnahmen der 1. und 2. Generation werden Gegenstand des Umsetzungsreportings sein, welches Bestandteil eines allfälligen Agglomerationsprogramms der 3. Generation sein wird. Wenn Massnahmen(-pakete) der 2. Generation nur teilweise umgesetzt sind, wird dies bei der Festlegung des Beitragssatzes der nächsten Generationen berücksichtigt werden (siehe Ziff. 5.1 und 6.3). Überdies kann dies die Sistierung, Reduktion oder Streichung von Bundesbeiträgen zur Folge haben (s. Ziff. 6.2)

Gegenüber der Leistungsvereinbarung bezüglich des Agglomerationsprogramms 1. Generation wurde die Terminologie der Massnahmenkategorien präzisiert, um Missverständnisse zu vermeiden (weitere Informationen, siehe Erläuterungsbericht 2014 betreffend die Prüfung der Agglomerationsprogramme, Kap. 3.2).

#### 3.1 Nicht durch den Infrastrukturfonds mit-finanzierbare Massnahmen

##### Merkmale von nicht durch den Infrastrukturfonds mit-finanzierbaren Massnahmen

Die Massnahmen der Ziff. 3.1 können aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht durch den Infrastrukturfonds mitfinanziert werden, insbesondere weil sie keine Verkehrsinfrastrukturen betreffen (Art. 1 Abs. 2 lit. c IFG<sup>4</sup>; z.B. *Siedlungs-/Landschaftsmassnahmen, Konzeptkosten und Massnahmen im Bereich des Mobilitätsmanagements, die keine Kosten für Strassen- und Schieneninfrastrukturen beinhalten*) oder weil ihre Hauptwirkung nicht innerhalb eines Agglomerationsperimeters gemäss Bundesamt für Statistik BFS in der Schweiz entfalten. Ebenso werden in dieser Kategorie die weiteren von der Agglomeration nicht zur Mitfinanzierung durch den Bund angemeldeten Massnahmen aufgeführt.

##### Zweck der Aufnahme dieser Massnahmen in die Leistungsvereinbarung

Agglomerationsprogramme streben eine optimale Abstimmung von Siedlungs-, (Landschafts-) und Verkehrsmassnahmen an sowie die verkehrsträgerübergreifende Koordination von Massnahmen aller Art an. Sie wurden bei der Festlegung des Beitragssatzes berücksichtigt. Würden nun nur die mitfinanzierten Massnahmen realisiert, würde die Wirkung dieser Massnahmen und die des Programms als Gesamtes deutlich kleiner, die Begründung eines Bundesengagements würde in Frage gestellt. Die Umsetzung dieser Massnahmen ist deshalb Voraussetzung für die Mitfinanzierung anderer Massnahmen durch den Bund. Die nachfolgend aufgelisteten Massnahmen werden deshalb Gegenstand des Umsetzungsreportings sein. Sie werden überdies auch Bestandteil eines allfälligen Agglomerationsprogramms der 3. Generation sein.

##### Übereinstimmung mit revidierter Raumplanungsgesetzgebung

Mit der Auflistung der Massnahmen ist keine Aussage über deren Konformität mit der revidierten Raumplanungsgesetzgebung verbunden. Es ist selbstverständlich, dass die Planung und Realisierung aller Massnahmen in Übereinstimmung mit den gesetzlichen

---

<sup>4</sup> Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 (IFG, SR 725.13)

Grundlagen (namentlich der revidierten Raumplanungsgesetzgebung des Bundes, aber auch den entsprechend angepassten kantonalen Richtplänen) erfolgen müssen.

#### Zeithorizont welcher für die Umsetzung der Massnahme festgelegt worden ist

Bei nicht durch den Infrastrukturfonds mit-finanzierbaren Massnahmen ist keine Mitfinanzierung des Bundes vorgesehen. Wenn sie abhängig von einer mitfinanzierten Massnahme sind, bedarf es einer Koordination.

Der Zeithorizont entspricht dem Jahr, wann die Umsetzung der Infrastrukturmassnahmen oder die Erarbeitung der Siedlungsplanung (Nutzungsplan) begonnen haben müssen. Es gilt der in der Tabelle aufgeführte Zeithorizont.. Ist im Agglomerationsprogramm keine Angabe zum Zeithorizont enthalten und ist für eine konkrete Massnahme auch in der Leistungsvereinbarung kein Zeithorizont vereinbart worden, so gilt als vereinbarter Zeithorizont spätestens der 1.1. 2022. Daueraufgaben sind in der Tabelle als solche zu bezeichnen, ebenso ist in der Tabelle über den Stand der Umsetzung zu informieren (Massnahme realisiert, Massnahme in Realisierung).

#### Koordinierende Stelle des Agglomerationsprogramms (AP)

Der Bund verlangt so wenig Ansprechpartner wie möglich. Die Zahl der Akteure muss auf das Minimum begrenzt sein. Für nicht durch den Infrastrukturfonds mit-finanzierbare Massnahmen fordert der Bund, dass die Agglomeration eine für die Koordination zuständige Stelle bestimmt. Er verlangt eine einzige Stelle für alle Siedlungsmassnahmen sowie eine einzige Stelle für alle Verkehrsmassnahmen. Diese Stelle kann ein kantonales Amt oder ein Organ der regionalen Körperschaft sein. Für interkantonale und internationale Agglomerationen können Ausnahmen gewährt werden.

### 3.2 Eigenleistungen, Priorität A

#### Merkmale von Eigenleistungen

Die Massnahmen der Ziff. 3.2 sind aufgrund des Subsidiaritätsprinzips und der Priorisierung der Massnahmen wegen der beschränkten Mittel des Infrastrukturfonds nicht mitfinanziert (weitere Informationen, siehe Erläuterungsbericht 2014 betreffend die Prüfung der Agglomerationsprogramme, Kap. 3.6, S. 9).

#### Zweck der Aufnahme dieser Massnahmen in die Leistungsvereinbarung

Agglomerationsprogramme streben eine optimale Abstimmung von Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsmassnahmen an sowie die verkehrsträgerübergreifende Koordination von Massnahmen aller Art. Würden nun nur die mitfinanzierten Massnahmen realisiert, würde die Wirkung dieser Massnahmen und die des Programms als Gesamtes deutlich kleiner, die Begründung eines Bundesengagements würde in Frage gestellt. Die Umsetzung dieser Massnahmen ist deshalb Voraussetzung für die Mitfinanzierung anderer Massnahmen durch den Bund. Die aufgelisteten Massnahmen werden deshalb Gegenstand des Umsetzungsreportings sein. Sie werden überdies auch Bestandteil eines allfälligen Agglomerationsprogramms der 3. Generation sein

### 3.3 Liste der Massnahmen und Massnahmenpakete, Priorität A

#### Merkmale von Massnahmen und Massnahmenpaketen, Priorität A

Massnahmen der A-Liste sind zur Mitfinanzierung vorgesehen. Die angegebenen Investitionskosten wurden auf der Basis der 2011/2012 festgelegten Kosten berechnet. Das Ergebnis ist in den Anhängen der Botschaft über die Freigabe der Mittel ab 2015 (BBl 2014 2511) aufgeführt. Die Beträge, welche für die Massnahmen der A-Liste in den Anhängen der Botschaft aufgelistet sind und in die Tabelle der Ziffer 3.3 übernommen wurden, entsprechen dem Höchstbeitrag, der jeder Massnahme zugewiesen ist (siehe Ziffer 4.1.4 der Leistungsvereinbarung). Es werden dazu noch die MWSt. und die

Teuerung addiert. Die Berechnung dieser zwei Elemente ist Teil des Controllings der Ziffer 5.3 der Leistungsvereinbarung.

#### Massnahmen, welche vom BAFU vorgeprüft werden müssen

Gemäss Ziffer 11.2 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) sind Hauptstrassen, die mit Bundeshilfe ausgebaut werden (Art. 12 des Treibstoffzollgesetzes) auf ihre Verträglichkeit mit den Bestimmungen der Umweltschutzgesetzgebung zu überprüfen. Dabei ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU) anzuhören. Weiter sind Strassenverkehrsanlagen (inkl. Langsamverkehrsmassnahmen), welche nach Art. 2 Abs. 1c des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) als Bundesaufgaben gelten und ein Landschafts- oder Biotopschutzinventar des Bundes tangieren könnten, gemäss Art. 3 NHG dem BAFU zur Stellungnahme vorzulegen. Eisenbahnanlagen werden durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) genehmigt, womit die Anhörung des BAFU sichergestellt ist. Es sind diejenigen Massnahmen in der Tabelle mit einem \* gekennzeichnet, welche während dem Auflageverfahren dem BAFU zur Anhörung zu unterbreiten sind.

#### Zuständige Stelle des Agglomerationsprogramms (AP)

Der Bund erwartet so wenig Ansprechpartner wie möglich. Die Zahl der Akteure muss auf das Minimum begrenzt sein. Für die Massnahmen und Massnahmenpakete der A-Liste fordert der Bund, dass die Agglomeration eine für die Koordination zuständige Stelle bestimmt. Die Zuständigkeiten müssen den kantonalen Ämtern zugewiesen werden, da die Finanzierungsvereinbarungen mit dem Kanton abgeschlossen werden. Für interkantonale und internationale Agglomerationen oder bei Finanzierungsvereinbarungen, die mit einer Transportunternehmung abgeschlossen werden, werden Ausnahmen gewährt (weitere Informationen, siehe unten, Ziff. 4.2.1).

### 3.4 Liste der Massnahmen und Massnahmenpakete, Priorität B (B-Liste)

In einigen Agglomerationsprogrammen sind Massnahmen der B-Liste entscheidende Massnahmen für das Gesamtprogramm und haben bei der Festsetzung des Beitragssatzes eine wichtige Rolle gespielt. Für die Prüfung wurden die Kosten der A-Liste und B-Liste der 2. Generation sowie die Kosten der A-Liste der 1. Generation zusammengezählt. Aufgrund ihrer Bedeutung werden die Massnahmen der B-Liste in der Leistungsvereinbarung aufgeführt, auch wenn die Kosten noch nicht festgelegt sind und der Beitrag des Bundes noch nicht zugesichert ist. Die Beträge, welche in den Anhängen der Botschaft mit Massnahmen der B-Liste aufgeführt sind, dienen also nur Hinweis. Da die Mittel aus dem Infrastrukturfonds nach der 2. Generation fast ausgeschöpft sind, müssen neue Mittel bereitgestellt werden. Der Bund hat dazu die Vorlage für die Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds ausgearbeitet. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Leistungsvereinbarung sind die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen noch nicht verabschiedet; die Bereitstellung dieser Mittel ist daher nicht gesichert. Massnahmen aus der Kategorie Eisenbahn sollen zukünftig grundsätzlich über den Bahninfrastrukturfonds mitfinanziert werden. Präzisere Angaben werden in der Weisung 3. Generation gemacht.

Auch die Kantone gehen keine explizite Verpflichtung ein, diese Massnahmen tatsächlich zu realisieren. Die Kostenangaben sind lediglich als Hinweise zu verstehen. Es wird allerdings erwartet, dass sich die allfälligen Agglomerationsprogramme der 3. Generation mit diesen Massnahmen auseinandersetzen, da die Agglomerationsprogramme mit einem langfristigen Zeithorizont erarbeitet werden sollten. Eine allfällige Änderung oder ein Verzicht auf eine B-Massnahme wird seitens der Agglomeration sorgfältig zu begründen sein.

Die Massnahmen der B-Liste werden im Prüfprozess der allfälligen Agglomerationsprogramme der 3. Generation neu bewertet werden (siehe Ziff. 7.1.1,

„ordentliche Anpassung der Leistungsvereinbarung“). Die Ziffer 3.4 beschränkt sich auf die Massnahmen der B-Liste der 2. Generation und macht keine Aussagen zu neuen Massnahmen, welche für die 3. Generation vorgeschlagen werden können. Die überarbeiteten B-Massnahmen und neue Massnahmen werden jedoch zusammen geprüft, also gleichzeitig und gemäss den gleichen Kriterien.

### 3.5 Durch weitere Bundesmittel (mit)finanzierbare Massnahmen

Kein Kommentar.

## 4 Finanzierung der Massnahmen und Massnahmenpakete der A-Liste

### 4.1 Beitrag

Der Agglomerationsverkehr ist eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Der Bund tritt dabei subsidiär und nicht als Bauherr auf. Er leistet seinen Beitrag im Sinne einer Subvention aufgrund der entsprechenden Gesuche der Trägerschaften. Die Leistungsvereinbarung stützt sich auf Art. 16 Abs. 2 SuG<sup>5</sup>, ist demgemäss eine gewöhnliche Subventionsvereinbarung. Sie ist keine Programmvereinbarung im Sinne von Art. 16 Abs. 3 SuG.

4.1.1 Für die Modalitäten, siehe Kommentar Ziff. 4.2.1

4.1.2 Kein Kommentar.

4.1.3 Kein Kommentar.

4.1.4 Siehe Kommentar Ziff. 3.3, Kosten Investition.

Für die Übernahme von Kostenrisiken oder Mehrkosten durch den Bund besteht keine gesetzliche Grundlage. Der Agglomerationsverkehr bleibt eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden, der Bund leistet lediglich eine Unterstützung. Der Bund tritt dabei als Subventionsgeber und nicht als Bauherr auf. Er leistet seinen Beitrag im Sinne einer Subvention aufgrund der entsprechenden Gesuchseingaben per Ende 2011/Mitte 2012. Allfällige Mehrkosten gehen daher zu Lasten der Kantone und Gemeinden. Da der Infrastrukturfonds insgesamt, beziehungsweise der Teil zugunsten des Agglomerationsverkehrs, finanziell begrenzt ist, würde zudem die Übernahme von zusätzlichen Kosten (Mehrkosten, Kostenüberschreitungen) durch den Bund zu Lasten anderer, bisher noch nicht berücksichtigter Massnahmen und Agglomerationen gehen.

4.1.5 Wenn die Kosten für die Umsetzung einer Massnahme oder eines Massnahmenpakets (exkl. MWSt und Teuerung) geringer sind als der entsprechende Höchstbeitrag, welcher in Ziffer 3.3. der Leistungsvereinbarung festgelegt worden ist, übernimmt der Bund nur den Kostenteil gemäss des vom Parlament beschlossenen Beitragssatzes.

4.1.6 Der Bund finanziert nur die gemäss Art. 21 Min VV anrechenbaren sowie ausgewiesenen, d.h. die tatsächlich angefallenen Kosten mit.

Das BAV und das ASTRA sind daran, ein Merkblatt zur Anwendung von Art. 21 MinVV zu erarbeiten, um die Transparenz zu verbessern und die konsistente Anwendung dieser Bestimmung durch die verschiedenen Bundesstellen sicher zu stellen. Das Merkblatt wird sich insbesondere zu folgenden Fragen äussern:

- Anrechenbarkeit von Planungs- und Projektierungskosten
- Eigenleistungen (interne Projektleiterkosten etc.)
- Landerwerb
- Vorteilsanrechnung

---

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1)

## 4.2 Finanzierungsvereinbarungen

### 4.2.1 Vertragsparteien der Finanzierungsvereinbarungen

Gemäss Art. 17b Abs. 1 MinVG gilt: *„Die Beiträge werden an die Kantone zuhanden der Trägerschaften ausgerichtet. Diese bilden sich nach kantonalem Recht ».* Art. 24 Abs. 4 MinVV legt fest: *„Gestützt auf die Leistungsvereinbarung vereinbart das zuständige Bundesamt mit der Trägerschaft für die baureifen Massnahmen die Auszahlungsmodalitäten.“*

Bei der Erarbeitung des Gesetzes und der Verordnung wollte der Gesetzgeber erreichen, dass das Geld direkt an die Trägerschaften geht. Die Kantone haben sich während der parlamentarischen Debatten dagegen gewehrt, so dass Art. 17b Abs. 1 MinVG eingeführt worden ist. Dieser Gesetzesartikel steht im Vordergrund, demgemäss sollen die Beiträge an die Kantone zuhanden der Trägerschaft ausgerichtet werden.

Die Finanzierungsvereinbarungen für Eisenbahninfrastrukturen zwischen dem zuständigen Bundesamt und dem Kanton bzw. der Infrastrukturunternehmung (Transportunternehmung) werden gemäss der Eisenbahngesetzgebung abgeschlossen (Art. 17b Abs. 3 MinVG).

Die Kantone müssen Vertragspartner der Finanzierungsvereinbarung sein, da sie das Geld i.d.R. auch vollumfänglich ausgezahlt bekommen und somit der Ansprechpartner für den Bundes sein werden, insbesondere für das Controlling (Termin-, Finanz- und Kostencontrolling). Diese Regel gilt sowohl für einzelne Massnahmen als auch für Massnahmenpakete. Die Finanzierung der Massnahme muss gesichert und die Verantwortlichkeiten geregelt sein.

Um eine Finanzierungsvereinbarung zu unterzeichnen muss unter den betroffenen Partnern (Kantonen, Gemeinden, Transportunternehmen, usw.) eine für die Partner verbindliche Regelung existieren, die alle Finanzierungs- und Verantwortungsaspekte regelt (weitere Informationen, vgl. Ziff. 2.2). Die Agglomerationen sind frei die rechtliche Form zu bestimmen).

#### Bau- und finanzreife Massnahmen

Eine Finanzierungsvereinbarung kann grundsätzlich nur unterzeichnet werden, wenn eine Massnahme bau- und finanzreif ist. Ausnahmen sind im Bereich Schiene vorgesehen (vgl. Ziff. 4.2.2).

Eine Massnahme ist bau- und finanzreif, wenn sämtliche notwendigen planungs- und finanzrechtlichen Beschlüsse vorliegen. Dies bedeutet, dass die Plangenehmigungen in Kraft sind (also keine Rechtsmittel mehr hängig sind), beziehungsweise die zuständige Behörde ihre Baubewilligung erteilt hat. Die Finanzierung seitens der Gemeinde/n und des/der Kanton/e [und der regionalen Körperschaft] muss sichergestellt sein, d.h. die rechtskräftigen kreditrechtlichen Beschlüsse müssen vorliegen.

#### Übereinstimmung mit dem Agglomerationsprogramm

Die Mitfinanzierung des Bundes wird nur dann zugesichert, wenn die Massnahmen dem Agglomerationsprogramm entsprechen sowie den im Rahmen der Prüfung durch den Bund gemachten Auflagen, welche für den Bund die Grundlagen für die Festlegung des Beitragssatzes waren. Weicht eine Massnahme vom Agglomerationsprogramm in einem Masse ab, dass dies ein spürbarer Einfluss auf die Wirkung der entsprechenden Massnahme haben kann (wesentliche Änderung), muss die Zustimmung des Bundes zur geänderten Massnahme eingeholt werden (siehe dazu die Erläuterungen unter Ziff. 6.1.2) Wird für eine entsprechende



Massnahme keine Zustimmung erteilt, gelangen die Rechtsfolgen der Schlecht – bzw. Nichterfüllung zur Anwendung (vgl. Ziff. 6.2)

Die im Rahmen der Prüfung durch den Bund gemachten Auflagen sind in den Prüfberichten 2014 enthalten.

#### Überblick über die Verfahren zum Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung

Für die Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen regeln die entsprechenden Weisungen des ASTRA das Verfahren zur Einreichung eines Gesuchs für Beiträge des Bundes an die entsprechenden (Teil-)Massnahmen des Agglomerationsprogramms, die finanztechnischen Verfahren zur Planung, Auszahlung und Abrechnung der Bundesbeiträge sowie das Controlling zur Bewirtschaftung der festgelegten Kredite resp. Bundesbeiträge.

Für die Schienenmassnahmen (Tram, Eisenbahnen, usw.) ist das Verfahren in der Eisenbahngesetzgebung (insb. der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (VPVE)) sowie in der entsprechenden Controlling-Richtlinie Agglomerationsprogramme des BAV geregelt.

#### 4.2.2 Schienenmassnahmen (BAV)

Eine Finanzierungsvereinbarung kann grundsätzlich nur unterzeichnet werden, wenn:

- die Massnahme **finanzreif** ist, d.h. i.d.R die notwendigen Finanzierungsbeschlüsse vorliegen und
- die Plangenehmigungsverfügung i.d.R vorliegt (**baureif**).

In begründeten Fällen kann für eine Massnahme auch eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden, wenn sie finanzreif (Finanzierungsbeschlüsse für alle Teilmassnahmen (bzw. Projekte) liegen vor), aber erst eine Teilmassnahme (bzw. ein Projekt) baureif ist.

#### 4.2.3 In Bezug auf den Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen bei Massnahmen(-paketen) ist folgendes zu beachten:

- **Für Massnahmen (-pakete) BAV:**

Ein Massnahmenpaket oder eine Einzelmassnahme kann auf mehrere Finanzierungsvereinbarungen aufgeteilt werden. In diesem Fall legt die Finanzierungsvereinbarung den Höchstbeitrag für die Teilmassnahme (für das Projekt) sowie die Höchstbeiträge für jede weitere Teilmassnahme (für jedes weitere Projekt) fest. Zwischen den Finanzierungsvereinbarungen **einer Massnahme** können die Beiträge bei Bedarf verschoben werden. Der maximale Bundesbeitrag für die Massnahme (resp. das Massnahmenpaket) darf dabei nicht überschritten werden.

- **Für Massnahmen (-pakete) ASTRA:**

- **Strassenmassnahmen**

Ein Massnahmenpaket (oder eine Einzelmassnahme) kann auf mehrere Finanzierungsvereinbarungen aufgeteilt werden, wenn dessen (bzw. deren) Teilmassnahmen nicht alle gleichzeitig bau- oder finanzreif sind oder wenn sie in die Zuständigkeit von verschiedenen Gemeinden oder verschiedenen Kantonen fallen. Folglich kann, sobald **eine Teilmassnahme eines Massnahmenpakets oder einer Einzelmassnahme** bau- und finanzreif ist, eine erste Vereinbarung abgeschlossen werden, wenn eine **verbindliche Regelung** für das gesamte Massnahmenpaket (bzw. für die gesamte Massnahme) vorliegt. Diese legt **definitiv** den Höchstbeitrag für die erste Teilmassnahme des Massnahmenpakets (bzw. der Massnahme) und **provisorisch** die Höchstbeiträge für jede weitere einzelne Teilmassnahme fest. Die verbindliche

Regelung ist in gegenseitigem Einvernehmen aller vom Massnahmenpaket (bzw. von der Massnahme) betroffenen Akteure zu erstellen.

Die zweite Vereinbarung kann abgeschlossen werden sobald die nächste Teilmassnahme des Massnahmenpakets (oder der Massnahme) bau- und finanzreif ist/sind. Die verbindliche Regelung legt dann definitiv den Höchstbeitrag für diese zweite Teilmassnahme und provisorisch die Höchstbeiträge für jede weitere einzelne Teilmassnahme des Massnahmenpakets (oder der Massnahme) fest. Dieser Ablauf wird wiederholt, bis alle Teilmassnahmen umgesetzt sind.

- **Langsamverkehrsmassnahmen**

Eine verbindliche Regelung kann auch im Hinblick auf die Unterteilung von Massnahmenpaketen des Langsamverkehrs getroffen werden. Diese Massnahmenpakete können jedoch zusätzlich in Unterpakete unterteilt werden, welche im Anhang F der Unterlagen zum Gesuch für die Erstellung der Finanzierungsvereinbarung aufgeführt werden (siehe ASTRA-Weisungen für die Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen vom 21.10.2013). Wenn noch nicht alle Teilmassnahmen eines Pakets klar definiert sind, werden nur diejenigen Massnahmen, für welche eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen wird, aufgeführt. Die weiteren Massnahmen werden unter dem Wortlaut „verbleibende Teilmassnahmen“ aufgeführt.

Innerhalb von Massnahmenpaketen kann eine Teilmassnahme, von deren Umsetzung die Trägerschaft definitiv Abstand nimmt, durch eine andere Teilmassnahme ersetzt werden, die dem Ziel und Inhalt des Massnahmenpakets entspricht. Der Ersatz von Teilmassnahmen entspricht jedoch einer Massnahmenänderung und erfordert die Zustimmung des Bundes (vgl. Ziff. 6.1.3).

Bemerkung: Eine Massnahme oder ein Massnahmenpaket kann zwar auf mehrere Finanzierungsvereinbarungen aufgeteilt werden, umgekehrt können jedoch die Massnahmen, welche in der Botschaft über den Bundesbeschluss (Massnahmenliste Kap. 3.3, Priorität A) spezifisch aufgelistet sind, nicht in einer einzigen Finanzierungsvereinbarung zusammengefasst werden.

## 4.3 Baubeginn

4.3.1 Kein Kommentar.

4.3.2 Ein vorzeitiger Baubeginn kann bei gegebenen Voraussetzungen vor Abschluss der Finanzierungsvereinbarung, aber keineswegs vor Abschluss der Leistungsvereinbarung bewilligt werden (eine Ausnahme wurde in der Vergangenheit bei den dringlichen Projekten gestützt auf Art. 15 IFG gewährt).

Eine Bewilligung eines vorzeitigen Baubeginns gilt nur für die darin explizit genannte Massnahmen oder Teilmassnahme. Durch die Bewilligung entsteht kein Anspruch auf die Auszahlung von Bundesbeiträgen. Dazu ist der Abschluss der entsprechenden Finanzierungsvereinbarung nötig.

Von einer Bewilligung ausgeschlossen sind Planungs- und Projektierungsarbeiten. Diese können später zur Mitfinanzierung beantragt werden (vgl. Ziff. 4.1.6).

4.3.3 Der Baubeginn von Massnahmen der A-Liste 2. Generation soll grundsätzlich innerhalb von vier Jahren ab Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung erfolgen. Mit dem Wort grundsätzlich soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es Situationen gibt, die eine Ausnahme von diesem Grundsatz rechtfertigen können, so z.B. wenn die Verzögerung durch den Bund zu verantworten ist (z.B. infolge Liquiditätsengpässen).

Stellt der Bund fest, dass die zeitliche Abfolge der Umsetzung der Massnahmen (aus Gründen, die nicht der Bund zu vertreten hat) nicht kohärent und entsprechend dem Sinn und Geist des Agglomerationsprogramms erfolgt, so kann dies als mangelhafte Erfüllung gewertet werden und dem Bund das Ergreifen von Massnahmen gemäss Ziff. 6.2.2 und 6.2.3 ermöglichen.

#### 4.4 Auszahlungsmodalitäten

Diese Ziffer stellt die Prinzipien dar, welche für alle Massnahmen gültig sind, also für Finanzierungsvereinbarungen, die sowohl mit dem BAV als auch mit dem ASTRA abgeschlossen werden. Diese Prinzipien sollen eine gewisse einheitliche Umsetzung gewährleisten. Weitere Regeln sind Gegenstand der ASTRA-Weisungen für die Strassen- und Langsamverkehrsmassnahmen und der BAV Controlling-Richtlinie Agglomerationsprogramme.

4.4.1 Die Auszahlungsmodalitäten werden in der Finanzierungsvereinbarung geregelt.

4.4.2 Der Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015 für das Programm Agglomerationsverkehr, der voraussichtlich Ende 2014 verabschiedet sein wird, sichert die Mittel für die Agglomerationsprogramme. Gestützt auf Artikel 10 IFG beschliesst das Parlament jedes Jahr im Dezember den Bundesbeschluss über die Entnahmen aus dem Infrastrukturfonds.

4.4.3 Kein Kommentar.

##### 4.4.4 Gesicherte Mittel und Liquiditätsengpässe des Infrastrukturfonds

Obwohl die Mittel mit dem Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2015, der voraussichtlich Ende 2014 beschlossen sein wird, gesichert sind, ist die Liquidität des Infrastrukturfonds vom Budget abhängig und somit von den vom eidgenössischen Parlament bewilligten jährlichen Voranschlagskrediten. Die Mittel sind daher grundsätzlich gesichert, Verzögerungen in der Auszahlung sind jedoch möglich. Falls es im Infrastrukturfonds zu Liquiditätsengpässen kommen sollte, können die Kantone/e und ggf. weitere Beteiligte die Massnahmen vorfinanzieren. Dabei kämen die Bestimmungen gemäss Art. 24a MinVV zur Anwendung.

4.4.5 Kein Kommentar.

## 5 Umsetzungskontrolle, Wirkungskontrolle und Controlling (Kosten-, Termin- und Finanzcontrolling)

Die unterschiedlichen Kontrollprozesse der Agglomerationsprogramme werden durch das ARE koordiniert.

### 5.1 Umsetzungskontrolle

Die Umsetzungskontrolle wird in Form eines Umsetzungsreportings erfolgen, wie in der Weisung 3 Generation (Entwurfsstand xxx z.B. 26.09. 2014) geregelt. Das Umsetzungsreporting erfolgt in zwei Teilen. Der erste (beschreibende) Teil soll direkt im Agglomerationsprogramm 3. Generation enthalten sein und soll – neben dem Zukunftsbild und den daraus abgeleiteten Teilstrategien – eine weitere wichtige Grundlage für die Herleitung der Massnahmen im Agglomerationsprogramm der dritten Generation bilden. Der zweite (tabellarische) Teil ist in einem eigenen Anhang zum Agglomerationsprogramm auszufüllen und soll über den Stand der Umsetzung der in der Leistungsvereinbarung enthaltenen Massnahmen berichten. Die Tabellen sollen auch über den Fortschritt der so genannten dringenden Projekte informieren.

Der Bund war bestrebt, die Massnahmen und Programme differenziert zu prüfen, um einerseits so gut wie möglich die Besonderheiten jeder Agglomeration zu berücksichtigen, andererseits die Gleichbehandlung zu gewährleisten. Dementsprechend hat er versucht, in enger Zusammenarbeit mit allen Akteuren zu arbeiten. Er wird auch in der Phase der Umsetzung diese Grundeinstellung haben.

### 5.2 Wirkungskontrolle

Die Wirkungskontrolle stützt sich auf ein System von Indikatoren, die Auskunft über die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in den Agglomerationen geben. Es sind dies die folgenden vier Indikatoren des „Monitoring und der Wirkungskontrolle Agglomerationsprogramme“ (MOCA-Indikatoren), die durch den Bund periodisch aktualisiert werden: „Modal Split“, „Unfälle“, „Einwohner nach öV-Güteklassen“ und „Beschäftigte nach öV-Güteklassen“.

Die vier genannten MOCA-Indikatoren sollen in Zukunft in die Wirkungskontrolle miteinbezogen werden, indem ihre Entwicklung im Zeitverlauf beobachtet wird und im Agglomerationsprogramm der jeweiligen Folgegeneration zu interpretieren ist. Die Datenerhebung erfolgt zentral beim Bund. Bei Bedarf ist der Bund auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen bzw. der regionalen Körperschaft angewiesen.

### 5.3 Controlling

Das Controlling (Termin-, Finanz- und Kostencontrolling) der Bundesämter (ASTRA und BAV) dient primär der Steuerung der Finanzflüsse aus dem Infrastrukturfonds. Die Führung des Infrastrukturfonds mit Verpflichtungskrediten auf Preisstand 2005 und Erhöhung dieser Verpflichtungskredite um die nachgewiesene Teuerung und Mehrwertsteuer macht ein nicht ohne Aufwand realisierbares Controlling-System notwendig. Der Bund strebt an, den Controllingaufwand bei allen beteiligten Stellen so tief wie möglich zu halten.

Synergien mit der Umsetzungs- und Wirkungskontrolle werden soweit wie möglich genutzt.

## 5.4 Stichprobenkontrollen

Stichproben können durchgeführt werden, falls der Bund auf die eine oder andere Weise (z.B. im Rahmen des Vorprojektes oder über die Medien) erfährt, dass ein Massnahmenpaket bzw. eine Massnahme nicht im ursprünglichen Sinn und Geist des Agglomerationsprogramms umgesetzt wird und damit die Gefahr besteht, dass das Gesamtkonzept des Agglomerationsprogramms gefährdet wird. Der Bund muss zusätzliche Informationen verlangen können. Dies betrifft alle Massnahmen der Ziffern 3.1, 3.2 und 3.3.

## 6 Erfüllung, mangelhafte Erfüllung oder Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung

### 6.1 Erfüllung der Leistungsvereinbarung

6.1.1 Kein Kommentar.

6.1.2 Alle Massnahmen der Ziff. 3.1, 3.2. und 3.3. sind Teil des Gesamtkonzepts des Agglomerationsprogramms. Abweichungen von den Massnahmen, welche in den Prüfberichten 2014 aufgeführt und darauf basierend in die Leistungsvereinbarung aufgenommen wurden, sind möglich, wenn die Wirkung der geänderten Massnahme gleich bleibt oder verbessert wird. Die im Rahmen der Umsetzung der Leistungsvereinbarungen der 1. Generation gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass die bisherige Formulierung „schriftliche Absprache“ offenbar unklar ist und kaum befolgt wurde. So hat der Bund erst im Nachhinein im Rahmen der Berichterstattung über die Umsetzung des Agglomerationsprogramms 1. Generation von verschiedenen Änderungen Kenntnis erhalten.

Nach der neuen Formulierung bedürfen daher wesentliche Massnahmenänderungen der Zustimmung durch den Bund. Als wesentlich gilt eine Änderung dann, wenn mit der geänderten Massnahme ein spürbarer Einfluss auf die Wirkung zu erwarten sein könnte. Es erscheint kaum möglich, hier generell-abstrakte Kriterien für die Einschätzung der Wirksamkeitsrelevanz festzulegen. Letztlich wird dies im Einzelfall im Gespräch zwischen Bund und Agglomeration zu beurteilen und begründen sein. Nicht nur die Agglomerationen, sondern auch der Bund haben bzw. hat ein Interesse daran, das Verfahren für die Erteilung der Zustimmung möglichst pragmatisch zu handhaben.

Bei Massnahmen gemäss Ziff. 3.1. und 3.3. bedarf jede wesentliche Änderung der Zustimmung durch den Bund. Bei Massnahmen gemäss Ziff. 3.2. ist eine Zustimmung nur dann erforderlich, wenn eine Abhängigkeit mit einer mit-finanzierten Massnahme besteht (z.B. flankierende Massnahme). Andernfalls genügt es, darüber im Umsetzungsreporting zu berichten. Die Abhängigkeit zu einer mit-finanzierten Massnahme muss sich aus dem Prüfbericht ergeben (vgl. Kapitel 6) oder offensichtlich sein.

Sobald eine wesentliche Änderung konkret in Aussicht genommen wird, hat die Trägerschaft dem Bund ein Gesuch einzureichen, über welches der Bund möglichst rasch, in der Regel innert 30 Tagen, entscheidet. Die Mitteilung im Rahmen des Umsetzungsreportings Teil II Umsetzungstabellen gilt nicht als Antrag für die Erteilung einer Zustimmung zu einer Massnahmenänderung. Die Einhaltung der Regelfrist kann insbesondere dann nicht gewährleistet werden, wenn die Gesuchsunterlagen unvollständig sind.

Mit einer Zustimmung kann gerechnet werden, wenn mit der geänderten Massnahme eine vergleichbare oder eine bessere Wirkung zu erwarten ist oder wenn aufgezeigt wird, wie eine allfällige Wirkungseinbusse anderweitig kompensiert wird.

Das Einholen der Zustimmung des Bundes dient insbesondere auch der Absicherung der verpflichteten Vertragspartei. Wird die Zustimmung erteilt, gilt die Leistungsvereinbarung als erfüllt. Wird sie verweigert, dann hindert dies die verpflichtete Vertragspartei nicht an der Umsetzung der geänderten Massnahme. Der Umstand, dass die Massnahme anders als vereinbart umgesetzt wird, kann aber als

mangelhafte bzw. in schweren Fällen (d.h. bei massiver Wirkungseinbusse) als Nichterfüllung gewertet werden.

Der Bund wird seine Ermessensspielräume bei der Handhabung der ihm unterbreiteten Massnahmenänderungen im Rahmen allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze ausfüllen, er hat dabei insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Dabei ist als Ausfluss des Programmgedankens immer auch die Gesamtsituation zu berücksichtigen: gelangen aus einer Agglomeration zahlreiche Änderungs Gesuche ein, die insgesamt zu einer wesentlichen Wirkungseinbusse führen, kann dies die Verweigerung der Zustimmung zur letztbeantragten Änderung zur Folge haben. Umgekehrt kann die Tatsache, dass in einer Agglomeration zahlreiche Massnahmen unverändert umgesetzt werden auch eine gewisse Nachsicht mit Blick auf die Beurteilung der Änderung einer einzelnen Massnahme zur Folge haben.

Bei Massnahmen gemäss Ziff. 3.3. erfolgt eine Überprüfung der Vorprojekte für A-Massnahmen. Diese dient dazu, sicher zu stellen, dass mit der gemäss Vorprojekt geplanten Massnahme die angestrebte Wirkung erreicht wird. Mit der Gutheissung des Vorprojekts wird somit auch über allfällige (zu diesem Zeitpunkt bekannte) Massnahmenänderungen befunden. Über Änderungen nach Gutheissung des Vorprojekts wird im Rahmen des Abschlusses der Finanzierungsvereinbarung entschieden.

.Für das Vorprojekt müssen folgende Dokumente geliefert werden:

- Inhaltsverzeichnis der insgesamt vorhanden Unterlagen
- Technischer Bericht
- Übersichtsplan
- Situationsplan
- Umweltbericht (falls vorhanden)

Vorprojekte müssen in der Regel 2 Jahre vor dem geplanten Baubeginn eingereicht werden. Im Sinne einer Erleichterung kann bei kleineren Massnahmen die Einreichung eines Vorprojektdossiers kurzfristiger erfolgen oder sogar ganz darauf verzichtet werden. Im Falle des Verzichts auf die Einreichung eines Vorprojektdossiers erfolgen die Überprüfung, ob die Massnahme Sinn und Geist der Leistungsvereinbarung entspricht und die frankenmässige Festlegung des Bundesbeitrags im Rahmen des Abschlusses der Finanzierungsvereinbarung. Wesentliche Massnahmenänderungen bedürfen auch hier der Zustimmung durch das ARE.

- 6.1.3 Einzelmassnahmen können grundsätzlich nicht durch andere Einzelmassnahmen ersetzt werden. Der Ersatz einer Teilmassnahme eines Massnahmenpakets durch eine andere Teilmassnahme innerhalb desselben Massnahmenpakets soll hingegen möglich sein. Eine solche Ersatzteilmassnahme ist den Massnahmenänderungen gleichgestellt, d.h. es gelten (hinsichtlich Zustimmungserfordernis, Verfahren, Voraussetzungen für die Erteilung der Zustimmung) dieselben Voraussetzungen wie für Massnahmenänderungen. Für die Änderung von Massnahmen des Langsamverkehrs vgl. die Erläuterungen zu Anhang 1.
- 6.1.4 Während wesentliche Massnahmenänderungen vor (bzw. – bei nicht-mitfinanzierten Massnahmen – unabhängig vom) Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung dem ARE zur Zustimmung zu unterbreiten sind, ist für die Beurteilung von Massnahmenänderungen nach Abschluss der Finanzierungsvereinbarung das für die Finanzierung zuständige Bundesamt zuständig. Die Einzelheiten sind den Weisungen von ASTRA und BAV zu entnehmen. Handelt es sich um eine wesentliche Änderung

(vgl. dazu Ziff. 6.1.2.) so darf das zuständige Bundesamt seine Zustimmung nur nach Absprache mit dem ARE erteilen.

## 6.2 Mangelhafte Erfüllung oder Nichterfüllung der Vereinbarung

Gemäss Artikel 24 Abs. 2 MinVV sind die Folgen der Nichterfüllung in der Leistungsvereinbarung zu regeln. Da es sich beim Agglomerationsprogramm um ein relativ neues Instrument handelt, welches auf der einen Seite dem Programmdenken zum Durchbruch verhelfen soll (der Beitragssatz wird aufgrund der Wirkung des Gesamtprogramms festgelegt), andererseits die Mitfinanzierung des Bundes über Finanzierungsvereinbarungen zu einzelnen Massnahmen im Rahmen „gewöhnlicher“ Subventionsverträge gehandhabt wird, erweist sich die Regelung der mangelhaften Erfüllung oder der Nichterfüllung als anspruchsvoll.

Die Bestimmungen beabsichtigen primär, dass alle Partner eines Agglomerationsprogramms ihren benötigten Beitrag auch in der konkreten Vorbereitung und Umsetzung eines Agglomerationsprogramms leisten. In diesem Sinne ist zu beachten, dass es sich bei den nachfolgenden Regelungen vielfach um Kann-Bestimmungen handelt. Der Bund ist bei der Handhabung dieser Bestimmungen selbstverständlich an die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere an die Gebote der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit sowie an das Willkürverbot gebunden. Er wird sich bei der Handhabung der nachfolgenden Bestimmungen an der Wahrung des Programmgedankens orientieren, und, auch agglomerationsspezifische Rahmenbedingungen mitberücksichtigen.

Der Bund ist sich bewusst, dass es Konstellationen gibt, die die Umsetzung vereinbarter Massnahmen erschweren können. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein

- wenn Teile der Agglomeration ausserhalb des BFS-Perimeters oder im Ausland liegen und diese Teile zwar kaum in den Genuss mitfinanzierter Massnahmen kommen, hingegen in der Leistungsvereinbarung zur Umsetzung von gewichtigen nicht-mitfinanzierten Massnahmen oder Eigenleistungen verpflichtet werden (vgl. Ziff. 3.1.), oder
- wenn eine Agglomeration Massnahmen zur Mitfinanzierung beantragt hat, die vom Bund jedoch als Eigenleistung in die Leistungsvereinbarung aufgenommen worden sind (vgl. Ziff. 3.2.) und die Agglomeration den Nachweis erbringen kann, dass die entsprechenden Massnahmen ohne Mitfinanzierung durch den Bund finanziell nicht tragbar sind.
- Ebenso kann bei Massnahmen (gemäss Ziff. 3.1. oder 3.2.), denen von Beginn weg (im Prüfbericht) kaum eine Wirkung attestiert wurde, die mangelhafte Umsetzung keine weitreichenden Massnahmen des Bundes rechtfertigen.

Solchen und anderen konkreten Umständen in der in Frage stehenden Agglomeration ist, soweit (im Rahmen des Rechtsgleichheitsgebots) zulässig und (ggf. aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen) geboten, Rechnung zu tragen, wenn es darum geht, den Stand der Umsetzung für eine Beurteilung eines allfälligen Agglomerationsprogramms 3. Generation zu berücksichtigen oder wenn es darum geht, Massnahmen gemäss Ziff. 6 zu ergreifen.

Ebenso wird der Bund selbstverständlich vor dem Ergreifen von Massnahmen gemäss Kapitel 6 die betroffene Trägerschaft anhören, ansonsten der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verweigert würde.

Im laufenden Programm stehen dem Bund verschiedene Massnahmen zur Verfügung, die im Falle einer mangelhaften Erfüllung bzw. der Nichterfüllung der Leistungsvereinbarung Anwendung finden können. Die Leistungsvereinbarung sieht zwei grundsätzlich verschiedene Mechanismen vor:

- Einerseits die Kürzung oder die Streichung von Bundesbeiträgen für eine konkrete Massnahme für den Fall, dass diese Massnahme nicht oder mangelhaft umgesetzt



wird (vgl. Ziff. 6.2.1. und 6.2.2.). Dieser Mechanismus kann nur bei durch den Bund mit-finanzierten Massnahmen zur Anwendung gelangen.

- Da ein beträchtlicher Teil der in der Leistungsvereinbarung vereinbarten Massnahmen, welche für die Bemessung des Beitragssatzes durchaus relevant waren, nicht durch den Bund mitfinanziert werden, bedarf es weiterer Mechanismen, um sicher zu stellen, dass die Gesamtkonzeption des Agglomerationsprogramms möglichst weitgehend umgesetzt wird. Dem Bund wird daher neu die Möglichkeit eingeräumt, den Abschluss weiterer Finanzierungsvereinbarungen zu sistieren für den Fall, dass sich abzeichnet, dass einzelne Massnahmen nicht oder nur in ungenügendem Masse vorbereitet oder umgesetzt werden (vgl. Ziff. 6.2.3.). Das Mittel der Sistierung soll es dem Bund m.a.W. ermöglichen, seine Verantwortung für die Sicherstellung einer kohärenten, aufeinander abgestimmten Umsetzung des Agglomerationsprogramms, wahrzunehmen. Schliesslich kann eine drohende Sistierung auch für die Trägerschaften unterstützend wirken, wenn es darum geht, einzelne ausscherende Akteure zur Umsetzung der vereinbarten Massnahmen zu bewegen.

- 6.2.1 Wird eine Massnahme der A-Liste (Ziff. 3.3.) nicht umgesetzt, erlischt der Anspruch auf die Finanzhilfe für die entsprechende Massnahme. Der Anspruch geht entweder durch Zeitablauf unter (wenn eine Massnahme bis 2027 nicht umgesetzt wird) oder dadurch, dass bereits vor Ablauf dieser Frist definitiv feststeht, dass eine Massnahme nicht umgesetzt werden kann. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Stimmberechtigten oder das Parlament die für die Umsetzung nötigen Beschlüsse definitiv verweigern oder ein rechtskräftiges Gerichtsurteil vorliegt und die Träger des Agglomerationsprogramms alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten um die Umsetzung der (allenfalls veränderten) Massnahme doch noch zu erreichen, erfolglos ausgeschöpft haben, m.a.W. wenn nicht mehr ernsthaft mit der Umsetzung der entsprechenden Massnahme gerechnet werden kann und der Kanton diesen Umstand dem Bund schriftlich mitteilt. Mit der Feststellung des Abstands durch den Bund werden die entsprechenden Mittel frei, d.h. sie stehen für kommende Generationen von Agglomerationsprogrammen allen Agglomerationen zur Verfügung (Ziff. 6.2.4). Kumulativ kann die Sistierung weiterer Massnahmen gemäss Ziff. 6.2.3 angeordnet werden (vgl. dazu die Erläuterungen unten).
- 6.2.2 Auch diese Ziffer gelangt lediglich bei mit-finanzierten Massnahmen zur Anwendung. Eine mangelhafte Erfüllung liegt vor, wenn einzelne Elemente einer Massnahme, die einen Einfluss auf die Wirkung haben, nicht umgesetzt werden oder wenn eine wesentliche Änderung ohne Zustimmung des Bundes vorgenommen wird. In diesen Fällen kann eine angemessene Reduktion oder eine Verweigerung des Bundesbeitrags erfolgen, je nach Ausmass der Einbusse der zu erwartenden Wirkung. Kumulativ kann die Sistierung weiterer Massnahmen gemäss Ziff. 6.2.3 angeordnet werden (dazu sogleich).
- 6.2.3 Diese Ziffer kann bei allen Arten von Massnahmen (nicht-mitfinanzierte wie auch mit-finanzierte Massnahmen) zur Anwendung gebracht werden, sobald der Bund feststellt, dass eine Massnahme nicht oder nur ungenügend vorbereitet und/oder umgesetzt wird. Es werden hier also auch zeitliche Verzögerungen, welche eine kohärente, aufeinander abgestimmte Umsetzung des Programms gefährden, mit erfasst. Eine mangelhafte Vorbereitung oder Umsetzung liegt namentlich dann vor, wenn der vereinbarte Zeithorizont für den Beginn der Umsetzung (bei Massnahmen der A-Liste der 2. Generation grundsätzlich vier Jahre, vgl. Ziff. 4.3.3. der Leistungsvereinbarung) nicht eingehalten wird. Eine mangelhafte Umsetzung liegt insbesondere vor, wenn eine Massnahme ohne Zustimmung des Bundes wesentlich geändert wird (vgl. Ziff. 6.1.2.).

Hat die mangelhafte Vorbereitung oder Umsetzung der in Frage stehenden Massnahme erhebliche Auswirkungen auf die Umsetzung des Gesamtkonzepts des Agglomerationsprogramms bzw. auf dessen Wirkung, kann der Bund den Abschluss weiterer Finanzierungsvereinbarungen blockieren, unabhängig davon, ob diese einen Zusammenhang mit der in Frage stehenden Massnahme haben oder nicht. Diese Art von Sistierung wird nur in Ausnahmefällen im Sinne einer ultima ratio zur Anwendung gelangen.

In allen anderen Fällen kann der Bund den Abschluss weiterer Finanzierungsvereinbarungen nur dann sistieren, wenn diese in einem Zusammenhang mit der in Frage stehenden Massnahme stehen. Der Zusammenhang muss sich aus dem Prüfbericht (Kapitel xxx) ergeben oder offensichtlich sein.

Auch bei der Sistierung handelt es sich um eine Massnahme, welche selbstverständlich nur nach Anhörung der Vertragspartei und nur nach pflichtgemäsem Ermessen des Bundes zur Anwendung gelangen darf. Sistierung bedeutet zudem lediglich die Blockierung des Abschlusses der Finanzierungsvereinbarung auf der Zeitachse. Sobald die Leistungsstörung behoben ist, ist auch die Sistierung aufzuheben.

Der Bund hat grundsätzlich ein Interesse daran, dass möglichst viele Massnahmen umgesetzt werden. Er wird daher nicht leichtfertig zum Mittel der Sistierung greifen. Er muss aber umgekehrt auch dafür besorgt sein, dass die Bundesgelder möglichst wirkungsvoll und unter Wahrung des Gebots der Rechtsgleichheit eingesetzt werden.

- 6.2.4 Diese Ziffer ist Ausfluss des Gebots der rechtsgleichen Behandlung der Agglomerationen. Da die Mittel insgesamt begrenzt sind, musste der Bund eine sehr strenge Prüfung der Agglomerationsprogramme durchführen. Er kann dieses Vorgehen heute nicht aufweichen, in dem er zum Zeitpunkt der Umsetzung des Agglomerationsprogramms Mittelverschiebungen zwischen unterschiedlichen Massnahmen erlauben würde. Die Gefahr, ein Ungleichgewicht zu erzeugen, ist dabei zu gross. Eine Ausnahme bilden Teilmassnahmen, die innerhalb des gleichen Massnahmenpakets durch neue Teilmassnahmen mit vergleichbarer Wirkung ersetzt werden können.

Das nicht beanspruchte Geld steht nicht mehr der Agglomeration zur Verfügung aber verbleibt im Infrastrukturfonds. Dieses Geld wird Bestandteil des Gesamtbetrags sein, der für die nächsten Generationen des Programms Agglomerationsverkehr zu Verfügung stehen wird. Es wird also für alle Agglomerationen gebraucht werden können.

- 6.2.5 Kein Kommentar.

### 6.3 Berücksichtigung des Stands der Umsetzung der Massnahmen bei der Prüfung des Agglomerationsprogramms der nächsten Generationen

Wie bereits oben (Ziff. 1.4.) ausgeführt sind Agglomerationsprogramme langfristige Planungsinstrumente, deren Umsetzung über Generationen hinweg kohärent sicher gestellt werden soll. Der Beitragssatz des Bundes richtet sich nach der erwarteten Wirkung, wobei die Beurteilung dieser Wirkung aus einer Gesamtsicht erfolgt. Hat eine Agglomeration aus dem Agglomerationsprogrammen der 1. und der 2. Generation die vereinbarten Massnahmen (noch) ungenügend umgesetzt, so wird dieser Umstand im Rahmen der Bewertung der erwarteten Wirkung des Agglomerationsprogramms der

allfällig folgenden Generationen mitberücksichtigt. Dies kann zu einer Reduktion der Nutzenpunkte und damit der Bundesbeiträge im Rahmen eines zukünftigen Agglomerationsprogramms führen. Massgebend für diese Gesamtsicht sind alle Massnahmen (Ziff. 3.1., 3.2., 3.3.), die konkreten Umstände in den einzelnen Agglomerationen sind hierbei zu berücksichtigen. Vgl. dazu die Ausführungen vorne, Ziff. 2.2.3. und 6.2. Nebst dieser Berücksichtigung im Rahmen der Gesamtsicht wird kein Malus zur Anwendung gelangen. Die entsprechenden Ausführungen in der Weisung 2. Generation vom 14. Dezember 2010 haben sich als kaum praxistauglich erwiesen.

Umgekehrt wird im Rahmen der Bewertung der zu erwartenden Wirkung der nächsten Generationen von Agglomerationsprogrammen auch positiv ins Gewicht fallen, wenn eine Agglomeration die Massnahmen der vorliegenden Leistungsvereinbarung vereinbarungsgemäss umgesetzt hat (respektive dazu auf gutem Wege ist).

## 7 Anpassung der Leistungsvereinbarung

### 7.1 Ordentliche Anpassung der Leistungsvereinbarung

#### 7.1.1 Kein Kommentar

7.1.2 Der Kanton (oder allenfalls eine regionale Körperschaft) bleibt verpflichtet ein Umsetzungsreporting im Sinne von Ziff. 5.1 der Leistungsvereinbarung vorzulegen. Die Anforderungen werden in der Weisung 3. Generation beschrieben. Aktualisiert die Agglomeration das Agglomerationsprogramm nicht, besteht keine Möglichkeit für die nächste Generation (3. Gen.) Subventionen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehrs durch den Bund zu erhalten. Die Agglomeration behält aber die Möglichkeit das Agglomerationsprogramm für die Prüfung einer zukünftigen Generation zu aktualisieren (4. oder 5. Generation) unter Vorbehalt, dass neue Mittel beschaffen werden.

### 7.2 Ausserordentliche Anpassung der Leistungsvereinbarung

7.2.1 Kein Kommentar.

#### 7.2.2 Clausula rebus sic stantibus

Die „clausula“ besagt, dass eine Vertragspartei Anspruch auf Anpassung des Vertrages (auch gegen den Willen der anderen Vertragspartei) hat, wenn sich die Verhältnisse, welche die Vertragsgrundlage bildeten, wesentlich verändern und diese Veränderung nicht vorhersehbar gewesen ist. In Anwendung dieser Theorie haben die Vertragsparteien auch die Möglichkeit aus der Vereinbarung zurückzutreten.

7.2.3 Kein Kommentar.

## 8 Salvatorische Klausel

Kein Kommentar.

## 9 Anwendbare Bestimmungen und Rechtsschutz

### 9.1

Referenzen:

- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturgesetz, IFG; RS 725.13 )
- Bundesgesetz vom 22 März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; RS 725.11.2)
- Verordnung vom 7. November 2007 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; RS 725.116.21)
- Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; RS 616.1),

Bemerkung: Die Kriterien und das Verfahren für Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme wurden im Rahmen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gesetzlich festgelegt und zwar im Bundesgesetz über die Verwendung der Zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG). Das Infrastrukturfonds (IFG) regelt die Finanzierung mit dem Infrastrukturfonds, welche bis 2027 laufen sollte. Der Bundesrat will aber mit der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) die Voraussetzung für eine ausreichende und langfristige Finanzierung des Agglomerationsverkehrs schaffen.

### 9.2

Kein Kommentar.

## 10 Inkrafttreten der Leistungsvereinbarung

Kein Kommentar.

## 11 Rangordnung

Kein Kommentar.

## Anhang 1 (Liste der Massnahmen und -pakete zur Umsetzung des LV-Konzeptes)

Kleinere Massnahmen oder –pakete im Langsamverkehr wurden pro Agglomeration über die beiden Zeithorizonte 2015 – 2018 (A-Liste) und 2019 – 2022 (B-Liste) zusammengefasst. Für beide Listen kommt der Benchmark Langsamverkehr zur Anwendung (vgl. Erläuterungsbericht zur Prüfung der Agglomerationsprogramme 2. Generation, Kap. 3.11.1)). In der Leistungsvereinbarung Anhang 1 werden die Detailmassnahmen/-pakete inkl. Benchmark für die LV-Konzept A-Liste aufgeführt.

Für jede in diesem Anhang aufgelistete Massnahme (mit ARE-Code) kann (entweder über die ganze Massnahme oder auch bloss über Teile davon) bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Ziff. 4.2.3.

eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden. Im Übrigen gelten dieselben Regeln wie für Massnahmen gemäss Ziff. 3.3.

Pro Zeile der Massnahmenliste Benchmark Langsamverkehr wird eine oder mehrere Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen werden. Innerhalb dieses Massnahmenpakets besteht auch nach Unterzeichnung der Leistungsvereinbarung die Möglichkeit, einzelne Teilmassnahmen durch andere Massnahmen zu ersetzen (Ersatzmassnahmen).

## Anhang 6 (Listen der Massnahmen der Leistungsvereinbarung 1. Generation, welche definitiv nicht bis 2027 realisierbar sind (LV 1. Gen. Kap. 3)

Vgl. Erläuterungen zu Ziff. 1.4.