

Agglomerationsverkehr – wie weiter? Tagung Städteverband / TCS / Litra vom 11. September 2002

Die vom UVEK eingesetzte Expertengruppe „Finanzierung des Agglomerationsverkehrs“ hat im Mai 2002 ihre Empfehlungen veröffentlicht. Um den totalen Verkehrskollaps zu verhindern, müsse die Effizienz des ganzen Verkehrssystems verbessert werden, sagte Peter Bieri, ehemaliger Kommissionspräsident, an einer gemeinsamen Tagung von Städteverband, TCS und Litra. Dazu brauche es in den nächsten Jahren Infrastrukturausbauten für den Schienen- und Strassenverkehr. Die wichtigste von den Experten vorgeschlagene Massnahme ist eine Verfassungsänderung, die es erlaubt, aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen Schienen- und Strasseninfrastrukturinvestitionen des Agglomerationsverkehrs zu unterstützen. Das gesamte Massnahmenpaket sei nun politisch breit abgestützt, sagte UVEK-Generalsekretär Hans Werder. Damit sei ein „wesentlicher Durchbruch“ für die Lösung des Problems Agglomerationsverkehr gelungen.

Weitere Informationen:

UVEK

www.uvek.admin.ch

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

www.are.admin.ch

Schweizerischer Städteverband

www.staedteverband.ch

Touring Club der Schweiz

www.tcs.ch

Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr Litra

www.litra.ch

23. September 2002

Schweizerischer Städteverband – Touring Club Schweiz – Litra

Tagung «Agglomerationsverkehr – Wie weiter?»

Gemeinsame Stellungnahme

Am 29. Mai 2001 hat die Arbeitsgruppe «Finanzierung des Agglomerationsverkehrs» ihren Bericht zum Agglomerationsverkehr der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Vorschläge haben ein breites Echo ausgelöst. Ihre Realisierung und Umsetzung ist nun Teil des politischen Entscheidungsprozesses. An ihrer gemeinsam durchgeführten Tagung unterstreichen der Schweizerische Städteverband, der Touring Club Schweiz und der Informationsdienst öffentlicher Verkehr LITRA die Notwendigkeit eines verstärkten Engagements des Bundes bei der Weiterentwicklung des Agglomerationsverkehrs. Entscheidend für die politische Unterstützung dieses Vorhabens ist ihre breite Abstützung.

Die folgenden Grundsätze bilden dafür den Rahmen:

1. Umfassende Vorlage:

Die Vorlage des Bundes für den Agglomerationsverkehr muss, wie bereits von der Arbeitsgruppe festgehalten, alle Agglomerationen gemäss der Definition des Bundesamtes für Statistik (siehe Beilage) einbeziehen. Eine Beschränkung auf die neun grössten wäre unvollständig und würde die berechtigten Anliegen vieler Agglomerationen verkennen. Gemeint sind die Gross-, Mittel- und Kleinzentren.

2. Fondslösung:

Die Finanzierung der Projekte des Agglomerationsverkehrs und des Strassenverkehrs ist sicherzustellen. Geeignet ist dafür eine Fondslösung („Infrastruktur-Fonds“), wie sie für die Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs gewählt wurde.

3. Subsidiaritätsprinzip:

Der Agglomerationsverkehr fällt in die Zuständigkeit der Kantone und der betroffenen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Der Beitrag des Bundes muss wesentlich sein aber subsidiär bleiben.

4. Privater und öffentlicher Verkehr

Die Mitfinanzierung des Bundes muss die Infrastruktur des privaten und des öffentlichen Verkehrs in den Gross-, Mittel- und Kleinzentren umfassen. Die Finanzierung basiert auf Agglomerationsprogrammen, denen Mobilitätskonzepte zu Grunde liegen. Beim öffentlichen Verkehr geht es um städtische Verkehrssysteme, welche den Verkehrsfluss in den Agglomerationen verbessern.

5. Inkraftsetzung:

Die drei Verbände erwarten eine Inkraftsetzung auf das Jahr 2006. Die rechtlichen Voraussetzungen sollen im Rahmen der parlamentarischen Beratungen geschaffen werden.

6. Übergangslösungen:

Die drei Verbände haben mit Genugtuung festgestellt, dass Bundesrat und Parlament für den öffentlichen Agglomerationsverkehr durch die Aufstockung der Eisenbahnkredite eine Übergangslösung geschaffen haben. Sie fordern aber ebenfalls eine Übergangslösung für Investitionen im Individualverkehr in den Agglomerationen. Diese muss durch eine Wiederinkraftsetzung der Verkehrstrennungsverordnung verwirklicht werden.

Tagung: "Agglomerationsverkehr - Wie weiter?" vom 11. September 2002 in Bern, Bea bern congress

Problem Agglomerationsverkehr - Wo stehen wir heute?

Ständerat Dr. P. Bieri, ehemaliger Präsident der Expertengruppe "Finanzierung des Agglomerationsverkehrs"

Die vom UVEK eingesetzte Expertengruppe "Finanzierung des Agglomerationsverkehrs" hat Ende Mai 2001 ihre Empfehlungen und die Erläuterungen dazu veröffentlicht. Damit war die Arbeit der Expertengruppe abgeschlossen. Die nachfolgenden Ausführungen geben deshalb in Bezug auf die Arbeiten nach Abschluss der Expertenarbeit die persönliche Meinung des damaligen Präsidenten wieder.

Sie wissen es: In den meisten Agglomerationen ist das ganze Verkehrssystem fast den Tag über an der Grenze der Kapazität, und es bringt wenig, mit Lenkungsmaßnahmen wie z. B. Road Pricing die Leute veranlassen zu wollen, Spitzenzeiten zu meiden.

Um den totalen Verkehrskollaps in den Agglomerationen zu verhindern, muss die Effizienz des ganzen Verkehrssystems verbessert werden. Dazu braucht es in den nächsten Jahren Infrastrukturausbauten für den Schienen- und den Strassenverkehr in den Agglomerationen.

Die wichtigste von der Expertengruppe vorgeschlagene Massnahme ist eine Verfassungsänderung, die es erlaubt, aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen Schienen- und Strasseninfrastrukturinvestitionen des Agglomerationsverkehrs zu unterstützen. Mit diesen Beiträgen sollen zum Beispiel Strassen, die nicht zum National- oder Hauptstrassennetz gehören, ausgebaut werden können, besonders damit der öffentliche Linienbus bessere Bedingungen hat. Das kann zum Beispiel eine Brücke sein, die dem privaten Verkehr und dem öffentlichen Verkehr dient, und die es dem Bus ermöglicht rascher und zeitlich zuverlässiger zum Bahnhof zu gelangen. Es kann sich auch um Infrastrukturausbauten für Trams handeln oder um Ausbauten von bestehenden Bahnanlagen oder Neubauten für eine Nahverkehrserschliessung auf der Schiene im inneren Bereich einer Agglomeration. Die Beiträge an den Agglomerationsverkehr auf Grund dieser Bestimmung sollen 300 bis 350 Millionen Franken pro Jahr ausmachen. Wenn die Einnahmen und die Reserven der „Treibstoffkasse“ für diese neue Ausgaben nicht reichen, sollen nicht Abstriche bei andern Zweckbestimmungen wie z. B. Nationalstrassen oder Hauptstrassen gemacht werden, sondern es soll nach den Vorschlägen der Expertengruppe der Mineralölsteuerzuschlag in bescheidenem Masse erhöht werden. Es muss aber betont werden, dass die Verfassungsänderung allein noch nicht die Möglichkeit gibt, 300 Millionen Franke zusätzlich für den Agglomerationsverkehr einzusetzen. Es braucht eine Ausführungsgesetzgebung und die Beträge müssen in den Voranschlag aufgenommen und vom Parlament bewilligt werden. Möglicherweise wird man die Beträge auch stufenweise erhöhen.

Oft wird in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, wie viel von diesen 300 bis 350 Millionen für den öffentlichen Verkehr und wie viel für den Privatverkehr verwendet werden, wie viel für Strassen- und wie viel Schieneninvestitionen

vorgesehen ist. Diese Fragen sind im Grunde falsch gestellt, denn wir wollen das Gesamtsystem verbessern. Das Resultat ist entscheidend und nicht der Investitionsanteil der einzelnen Verkehrsträger. Zudem wollen wir keinen dirigistischen Ansatz. Vor allem die Kantone und die Trägerschaften, d. h. die betroffenen Gemeinden, die zum Beispiel in Zweckverbänden organisiert sind, müssen entscheiden, wo sie am besten investieren.

Eine zweite wichtige Empfehlung verlangt für die Beiträge des Bundes an den Agglomerationsverkehr ein völlig neues System: die Programmfinanzierung. Die Beitragshöhe richtet sich dabei weniger nach den konkreten Kosten der geplanten Investitionen sondern mehr nach allgemeinen und leicht nachvollziehbaren Schlüsselgrößen wie z. B. Einwohnerzahl und Topografie. Auch der Nutzen soll in die Beitragsbemessung einfließen. Voraussetzung für die Bundesbeiträge sind politisch abgesegnete Infrastrukturprojekte im Verkehrsbereich mit einer noch festzulegenden Investitionssumme und ein genehmigtes Mobilitätskonzept.

Die neuen Leistungen des Bundes an den Agglomerationsverkehr sollen zudem an organisatorische und planerische Voraussetzungen geknüpft werden.

Schritte von Parlament und Bundesrat seit Juni 2001

Der Bundesrat hat am 22. August 2001 zu den Empfehlungen der Expertengruppe Stellung genommen und erste Aufträge erteilt. Die ersten konkreten Massnahmen sind folgende:

Botschaft NFA

In der Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat der Bundesrat eine ähnliche Verfassungsänderung dem Parlament unterbreitet, wie sie die Expertengruppe vorgeschlagen hat.

Nach Antrag des Bundesrates soll in Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung ein neuer Buchstabe b^{bis} eingefügt werden, der folgenden Wortlaut haben soll:
"Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Städten und Agglomerationen"

In Ziffer 6.1.4.4.3: der Botschaft wird dazu ausgeführt:

„ ... Nachdem die von der Expertengruppe empfohlenen Massnahmen die gleiche Verfassungsänderung erfordern, wie sie in der NFA vorgesehen ist, wird aus Gründen der Verfahrensökonomie auf eine separate Botschaft verzichtet. Mit der Verfassungsänderung soll es möglich werden, Schienen- und Strasseninvestitionen für den Agglomerationsverkehr auch aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen zu finanzieren. ...“ (BBl 2002 2429)

Diese Vorlage befindet sich zur Zeit in der Beratung der Kommission des Ständerates, der dieses Geschäft als Erstrat zu behandeln hat. Die Kommission hat im Grundsatz dieses Anliegen übernommen, wobei intensiv über die Frage diskutiert wurde, was letztlich unter dem Begriff der Agglomeration zu verstehen sei. Auch stand die Frage zur Diskussion, in welchem Verhältnis die Förderung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung zu den Bedürfnissen der Bergkantone und

deren Strassenaufwand stehe, und ob dieses angemessen sei. Es wird nicht zu umgehen sein, diese Thematik noch mit objektiven Zahlenvergleichen zu vertiefen. Nur mit einer klaren Darlegung der effektiven Kosten wird es möglich sein, auch bei den Berg- und Landkantonen Verständnis für die Anliegen der Agglomerationen zu finden.

Die Einbindung der Anliegen des Agglomerationsverkehrs in das komplexe Geschäft NFA bringt auch Probleme mit sich. Eines der Probleme ist das Fehlen einer separaten Botschaft für die Verfassungsänderung betr. Agglomerationsverkehr. So fehlen Erläuterungen, was mit dem beantragten Verfassungsartikel möglich sein soll und was nicht. Das kann bei der Ausführungsgesetzgebung zu Problemen führen.

Obwohl der Wortlaut der Verfassungsänderung praktisch gleich ist, hat der Antrag in der Botschaft NFA andere Ziele als die Vorschläge der Expertengruppe. Im Neuen Finanzausgleich war die Verfassungsänderung ursprünglich vorgesehen für die Ablösung der bisherigen Beiträge an den öffentlichen Ortsverkehr (z. B. Trams), die gestützt auf die bisherige Formulierung in Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung betr. „Trennung des Verkehrs“ und auf Basis der Verkehrstrennungsverordnung ausgerichtet wurden. Dabei wurde im NFA von Beiträgen aus den Mineralölsteuerträgen in der Grössenordnung von 40 Millionen Franken pro Jahr ausgegangen. Die Expertengruppe hat hingegen Beiträge an Schienen- und Strasseninvestitionen in umfassenderen Sinne vorgesehen und zwar im Ausmass von rund 300 Millionen Franken pro Jahr.

In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass die Botschaft zum NFA Vorschläge enthält, die nicht den Empfehlungen der Expertengruppe entsprechen: So will zum Beispiel der Bundesrat die Verfassungsgrundlage für Beiträge an die Aufhebung von Niveauübergängen streichen, indem in Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung das Wort „Verkehrstrennung“ gestrichen wird. Die Expertengruppe hat nie so etwas vorgeschlagen. Die Abstimmungen im Nationalrat vom 21. März 2002 über persönliche Vorstösse, die eine Weiterführung der Beiträge für die Sanierung von Niveauübergängen verlangten, haben gezeigt, dass dafür kaum eine Mehrheit zu finden ist.

Eine Lösung dieser Probleme, die sich aus der Verknüpfung der Verfassungsänderung mit der NFA-Vorlage ergeben, könnte darin bestehen, dass der Bundesrat bis zur Behandlung der NFA-Vorlage im Plenum des Zweitrates einen Bericht ausarbeitet, der genauere Erläuterungen zum beantragten Buchstaben b^{bis} in Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung gibt, und dass diese Verfassungsänderung als separate Abstimmungsfrage in der Volksabstimmung behandelt wird. Bei Gesamtpaketen besteht immer die Gefahr, dass sich die Nein-Stimmen kumulieren und nicht die Ja-Stimmen.

Auch die Frage, ob die Verfassungsänderung für den Agglomerationsverkehr aus der NFA-Vorlage herausgenommen und im Zusammenhang mit der Avanti-Initiative behandelt werden soll, muss sorgfältig geprüft werden. Es sprechen aber materielle und verfahrensmässige Gründe eher dagegen. Es wäre wohl keine optimale Lösung, die Verfassungsänderung für den Agglomerationsverkehr in den Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative aufzunehmen. Das würde den Grundsatz der Einheit der Materie zumindest „ritzen“ und würde dem Anliegen „Agglomerationsverkehr“ eher schaden. Die Frage des Agglomerationsverkehrs muss in jedem Falle von derjenigen einer

zweiten Tunnelröhre für die Gotthardautobahn getrennt werden, weil hier sehr viele andere Elemente mitspielen.

Grundsätzlich bestehen zwischen den Hauptzielen der Avanti-Initiative, die auch der Bundesrates in seinen Entwurf für einen Gegenvorschlag aufgenommen hat, und den Vorschlägen der Expertengruppe für den Agglomerationsverkehr keine grossen Unterschiede: Gemeinsam ist die Idee, dass der Verkehr nicht im Stau ersticken soll, sondern dass mit einer Verbesserung der Effizienz des Gesamtsystems und mit Infrastrukturmassnahmen den wachsende Verkehr bewältigen will.

Weitere realisierte Massnahmen ausserhalb der Verfassungsänderung

Gestützt auf Artikel 56 des heutigen Eisenbahngesetzes kann der Bund an Investitionen der konzessionierten Transportunternehmen Beiträge ausrichten. Im Vordergrund stehen Beiträge an Investitionen für den Regionalverkehr. In Ausnahmefällen können auch Investitionen für den Ortsverkehr unterstützt werden. Die Expertengruppe hat empfohlen, bei diesen Beiträgen die Anliegen des Agglomerationsverkehrs besonders zu berücksichtigen. Mit dem Voranschlag 2002 wurde diesem Anliegen Rechnung getragen: Die Bundesversammlung hat für 2002 einen Zahlungskredit von 170 Millionen Franken für diese Beiträge bewilligt; das sind rund 40 Millionen mehr als im Vorjahr. Auch in der Finanzplanung sind für die Jahre 2003 bis 2005 im Vergleich zum Jahr 2001 höhere Beträge eingesetzt (rund 40 Mio. mehr pro Jahr). Mit dieser Erhöhung der Zahlungskredite können aber viele Probleme des Agglomerationsverkehrs nicht gelöst werden, denn die Beiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes sind für den Regionalverkehr bestimmt und sind bei dünn besiedelten Gebieten und bei finanzschwachen Kantonen am höchsten. Deshalb sind die Beitragssätze in den meisten Agglomerationskantonen sehr tief. Auch wenn in Ausnahmefällen Beiträge an Infrastrukturinvestitionen für den Ortsverkehr ausgerichtet werden können, bringt dies in vielen Fällen gar nicht so viel.

Die Erhöhung der Beiträge nach Eisenbahngesetz löst zudem das Problem der oft kostspieligen Strassenausbauten in keiner Weise. Mit der vorgesehenen Programmfinanzierung sollen diese Lücken gezielt geschlossen werden.

Eine weitere Empfehlung wurde mit der Leistungsvereinbarung mit den SBB für die Jahre 2003 - 2006 umgesetzt. In der vom Bundesrat am 8. März 2002 verabschiedeten Leistungsvereinbarung, die noch vom Parlament genehmigt werden muss, sind Mittel für Infrastrukturvorhaben des Agglomerationsverkehrs vorgesehen.

Mineralölsteuererhöhung

Die Expertengruppe hat empfohlen, den Mineralölsteuerzuschlag um fünf Rappen zu erhöhen, damit nicht andere Aufgaben, wie z. B. National- oder Hauptstrassen im Berggebiet zurückgestellt werden müssen. Diese Erhöhung würde über 300 Millionen Franken Mehreinnahmen pro Jahr bringen. Der Zeitpunkt für eine solche Erhöhung ist offen und hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wichtig ist der Umstand, dass erst die neue Verfassungsbestimmung die vorgeschlagenen neuen Beiträge an den Agglomerationsverkehr erlaubt. Zuerst muss deshalb die Verfassung geändert werden, dann muss das Gesetz angepasst werden und erst dann ist es sinnvoll über eine Mineralölsteuererhöhung zu diskutieren.

In diesem Zusammenhang darf erwähnt werden, dass in den letzten 25 Jahren der Treibstoffverbrauch pro Kilometer bei allen Autos um mehr als ein Viertel zurückgegangen ist. Trotz der Erhöhung um 20 Rappen vor rund fast zehn Jahren zahlen wir pro Kilometer nicht mehr als vor 25 Jahren. Die Löhne sind aber heute doppelt so hoch wie damals. Eine bescheidene Erhöhung lässt sich deshalb rechtfertigen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf unseren Bericht von einer Erhöhung der Mineralölsteuer vorerst abgesehen, da die für den Strassenbau reservierten Mineralölsteuereinnahmen in der Vergangenheit nicht vollumfänglich ihrem Bestimmungszweck zugeführt wurden. Es ist im Hinblick auf die politische Akzeptanz verständlich, dass eine Erhöhung erst in Frage kommen kann, wenn die Einnahmen aus der Mineralölsteuer die Ausgaben für die verfassungsmässig vorgesehenen Verwendungszwecke nicht mehr zu decken vermögen. Dies ändert aber nichts daran, dass die Verfassung so angepasst werden muss, dass auch die heutigen Mineralölsteuererträge für Agglomerationsverkehrsprojekte verwendet werden können.

Die Expertengruppe hat bewusst kein **Road Pricing in Agglomerationen** vorgeschlagen, weil sie dieses im heutigen Zeitpunkt nicht als realistische Lösungsmöglichkeit für die Finanzierung des ganzen Agglomerationsverkehrs - Schiene und Strasse - betrachtet. Ich muss nicht mehr darauf zurückkommen.

Schlussbemerkungen

Dem Bundesrat, dem UVEK und der Verwaltung sei hier ausdrücklich für die grossen Anstrengungen im Bereich des Agglomerationsverkehrs gedankt. Für eine bessere Bewältigung des Agglomerationsverkehrs braucht es auf allen Ebenen - auch beim Parlament - noch grosse Anstrengungen. Wir sind aber auf dem richtigen Weg.

Agglomerationsverkehr: Das Massnahmenpaket des Bundesrates

**Referat von Dr. Hans Werder, Generalsekretär UVEK, an der
Tagung "Agglomerationsverkehr - Wie weiter?" vom 11.
September 2002**

1. Agglomerationsverkehr als Herausforderung der schweizerischen Verkehrspolitik

Der Agglomerationsverkehr ist aus folgenden **drei Gründen** eine der wichtigsten Herausforderungen der schweizerischen – wie auch der europäischen – Verkehrspolitik:

1. Der Agglomerationsverkehr ist **mengenmässig der wichtigste Teil unseres Verkehrssystems**: Darauf weist schon die Tatsache hin, dass 70 Prozent der Bevölkerung in Städten und Agglomerationen leben. Beispielhaft zeigen dies auch die beiden Folien 1 + 2.

2. Der Agglomerationsverkehr ist **sehr eng mit dem übrigen Verkehrsnetz verknüpft**. Denn sowohl auf der Schiene wie auf der Strasse sind die Agglomerationen zugleich die grossen Verkehrsknoten im übergeordneten nationalen und internationalen Netz. In den Agglomerationen überlagern sich die internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Verkehrsströme auf engstem Raum. Die Agglomerationen sind damit die neuralgischen Stellen unserer Verkehrsnetze. Dies haben die Verkehrsanalysen, die im Rahmen der Avanti-Botschaft und der Planung Bahn 2000 2. Etappe durchgeführt wurden, deutlich gezeigt (Folien 3 + 4).

Auch wenn wir in die Zukunft schauen, drohen die grössten Verkehrsengpässe – sowohl auf der Strasse wie auf der Schiene – in den Agglomerationen. Wenn wir nicht rechtzeitig Gegensteuer geben und die Verkehrsnetze in den Agglomerationen auf die Anforderungen der Zukunft ausrichten, droht uns ein Verkehrskollaps. Dieser würde aber nicht nur die Agglomerationen treffen, sondern das ganze Land: Denn ein Verkehrskollaps in einer Agglomeration hat immer auch negative Auswirkungen auf die übergeordneten Verkehrsnetze. Diese Tatsachen werden in der schweizerischen politischen Diskussion bislang noch zu wenig gewürdigt; die Auseinandersetzungen über die Frage, ob und wann die 2. Gotthardröhre gebaut werden soll, ist offenbar medial viel interessanter als die etwas komplizierteren Verkehrsprobleme in den Agglomerationen.

3. Ein funktionierender Agglomerationsverkehr ist von **zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche**

Lebensfähigkeit unserer Agglomerationen. Langsam wird uns auch in der Schweiz die Tatsache bewusst, dass wir nicht nur einen europäischen Binnenmarkt für Güter und Dienstleistungen haben, sondern dass auch ein Wettbewerb zwischen den grossen europäischen Zentren und Agglomerationen stattfindet. In diesem Standortwettbewerb ist die verkehrsmässige Erreichbarkeit bzw. die Funktionsfähigkeit der Verkehrssysteme ein zentraler Faktor. Es ist denn auch kein Zufall, dass in praktisch allen europäischen Ländern der Agglomerationsverkehr eine hohe Priorität genießt und dass in vielen europäischen Grossstädten massiv in den Agglomerationsverkehr investiert wird. Denn die Wirtschaftskraft der Zentren und Agglomerationen bestimmt weitgehend den Wohlstand eines Landes.

Die schweizerischen Städte und Agglomerationen haben bis heute eine vergleichsweise gute Verkehrssituation. Dies ist zweifellos eine Folge ihrer relativ geringen Grösse, des zuverlässigen öV-Systems sowie der restriktiven Parkplatzpolitik in den Zentren. Alle Analysen und Prognosen zeigen aber, dass ohne Gegenmassnahmen die Verkehrsprobleme in den nächsten Jahrzehnten massiv zunehmen werden. Wie in vielen anderen Bereichen, darf sich auch beim Agglomerationsverkehr die Schweiz nicht auf den Lorbeeren ausruhen. Wenn wir nicht rechtzeitig – und dies heisst: Heute – handeln, gehen wir das grosse Risiko ein, dass unsere Agglomerationen in zehn Jahren im eigenen Verkehr ersticken. Dies wäre nicht nur negativ für die Bevölkerung und die Umwelt, es würde auch die Standortattraktivität unserer Agglomerationen massiv beeinträchtigen und damit den Wohlstand des ganzen Landes gefährden.

Aus diesen Gründen ist Bundesrat Leuenberger der Anregung von Städteverband, TCS, Litra, VöV und KöV, eine Expertenkommission zum Thema "Agglomerationsverkehr" einzusetzen, sehr gerne gefolgt. Die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Ständerat Peter Bieri hat im Frühjahr 2000 ihre Arbeit begonnen und ein Jahr später dem Bundesrat ihren Schlussbericht überwiesen. Ich möchte an dieser Stelle der Expertenkommission, ihrem Präsidenten und den beteiligten Verbänden herzlich für ihre ausserordentlich wertvolle Arbeit danken: Die Kommission hat nicht nur eine überzeugende Problemanalyse vorgenommen und ein realistisches Massnahmenpaket erarbeitet - es ist ihr zugleich gelungen, dieses Massnahmenpaket politisch breit abzustützen (TCS und Verbände des öffentlichen Verkehrs; Städte und Kantone). Damit ist ein wesentlicher Durchbruch für die Lösung des Problems "Agglomerationsverkehr" gelungen.

2. Das Massnahmenpaket des Bundesrates

Der **Bundesrat** teilt die Auffassung der Expertenkommission, dass im Agglomerationsverkehr Handlungsbedarf besteht und dass es sich hier um ein Problem von nationaler Tragweite handelt. Er unterstützt die Folgerungen des Expertenberichtes und beantragt dem Parlament, das finanzielle Engagement des Bundes im Agglomerationsverkehrs erheblich zu verstärken. Der Bundesrat hat diese Beschlüsse im Rahmen seiner Botschaft zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative gefasst, weil unsere Analysen gezeigt haben, dass die grössten Probleme auf dem Nationalstrassennetz in den Agglomerationen liegen und weil er überzeugt ist, dass diese Probleme nur durch einen koordinierten Ausbau von Schiene und Strasse gelöst werden (vgl. Folie 5).

Unter den Begriff "Agglomeration" fallen dabei selbstverständlich sowohl die kleinen und mittleren wie die grossen Agglomerationen. Wir gehen von der Definition des Bundesamtes für Statistik aus, welche insgesamt über 50 Agglomerationen und isolierte Städte umfasst (Folie 6).

Das **Konzept des Bundesrates für den zukünftigen Agglomerationsverkehr** sieht zusammengefasst wie folgt aus (vgl. Folie 7):

Grundsatz:

Der Bund beteiligt sich finanziell stärker am Agglomerationsverkehr; der Agglomerationsverkehr bleibt aber weiterhin eine Aufgabe von Kantonen und Gemeinden.

Sofortmassnahme:

Die finanziellen Mittel gemäss Artikel 56 Eisenbahngesetz werden zugunsten des öffentlichen Agglomerationsverkehrs um 35 - 40 Millionen pro Jahr erhöht. Diese zusätzlichen Mittel stehen bereits ab diesem Jahr zur Verfügung. Obwohl es sich um relativ geringe Beträge handelt, haben sie bereits Wirkungen gezeigt: Verschiedene Projekte des öffentlichen Agglomerationsverkehrs, die im Gestrüpp von lokalen und kantonalen Finanzkompetenzen blockiert schienen, sind durch das grüne Signal aus Bern deblockiert und beschleunigt worden.

Mittelfristige Massnahme:

Im Rahmen der neuen Leistungsvereinbarung Bund - SBB ist der Agglomerationsverkehr besonders berücksichtigt worden (Massnahmen in den Räumen Basel, Zürich, Zug, Bern und Genf). Die Vorlage des Bundesrates befindet sich gegenwärtig im Parlament: Der Ständerat hat bereits zugestimmt, der Nationalrat befindet darüber in der kommenden Herbstsession. Als Folge der Schuldenbremse hat allerdings der Bundesrat

Kürzungen am Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarung beantragt; die Auswirkungen auf die Leistungsseite werden gegenwärtig analysiert.

Längerfristige Massnahmen:

- Berücksichtigung des Agglomerationsverkehrs im Rahmen von Bahn 2000 2. Etappe
- Berücksichtigung des Agglomerationsverkehrs bei der Erweiterung des Nationalstrassennetzes
- Neue Beiträge des Bundes für den regionalen Agglomerationsverkehr

Alle diese längerfristigen Massnahmen haben gemeinsam, dass hier Beschlüsse des Parlamentes bzw. des Volkes notwendig sind. Im Einzelnen sind folgende Schritte geplant:

- **Bahn 2000 2. Etappe:** Gegenwärtig laufen intensive Vorbereitungsarbeiten und Gespräche zwischen Bund, Kantonen und Transportunternehmungen. Voraussichtlich in der 2. Hälfte des Jahres 2003 wird das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Anschliessend folgt die Botschaft des Bundesrates an das Parlament.
- **Erweiterung des Nationalstrassennetzes:** In der Botschaft des Bundesrates zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative sind die neuralgischen Stellen des Nationalstrassennetzes in den Agglomerationen aufgeführt. Der Bundesrat ist überzeugt davon, dass diese Engpässe nur durch einen koordinierten Ausbau von Schiene und Strasse gelöst werden können. Welche konkreten Massnahmen notwendig sind, wird gegenwärtig zusammen mit Kantonen und Städten abgeklärt.
- **Neue Beiträge des Bundes für den Agglomerationsverkehr:** Mit Investitionsbeiträgen von 300 - 350 Millionen Franken pro Jahr soll der Agglomerationsverkehr unterstützt werden. Dabei sollen alle Verkehrsträger - Fussgänger, Velofahrer, PKW, öffentlicher Verkehr auf Strasse und Schiene - profitieren können. Die Finanzierung soll durch eine Zweckerweiterung der Mineralölsteuer (gemäss Vorschlag der Expertengruppe Bieri) erfolgen. Die entsprechende Verfassungsgrundlage ist im neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen enthalten, welcher gegenwärtig vom Parlament beraten wird. Gestützt auf die Verfassungsgrundlage ist eine Änderung des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer notwendig. Wenn alles optimal abläuft, können die ersten Beiträge ab dem Jahr 2006 ausbezahlt werden.

Diese längerfristigen Massnahmen sollen nicht zur isolierten Realisierung von Einzelprojekten führen. Wir sind vielmehr der Auffassung, dass die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nur aus einer Gesamtsicht heraus gelöst werden können, wobei jedes Verkehrsmittel nach seinen

komparativen ökologischen und ökonomischen Vorteilen eingesetzt werden soll. Als Entscheidungsgrundlage ist deshalb ein Agglomerationsprogramm notwendig, welches den Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger koordiniert und auf die raumplanerischen Ziele abstimmt. Dieses Gesamtverkehrskonzept ist auch Voraussetzung für die finanziellen Beiträge des Bundes. Verschiedene Agglomerationen haben bereits derartige Planungen in die Wege geleitet.

Wie geht es weiter?

An einer gemeinsamen Aussprache zwischen Kantonen, Städteverband und UVEK haben wir das weitere Vorgehen wie folgt abgesprochen:

- Es ist Aufgabe der Kantone und Städte, zweckmässige Projektorganisationen in den Agglomerationen zu schaffen und die Gesamtverkehrsplanungen voranzutreiben, so dass die Agglomerationsprogramme rechtzeitig vorliegen. Die zuständigen Bundesämter wirken bei diesen Planungen begleitend mit und sind für die Koordination mit der Planung der übergeordneten Verkehrsnetze verantwortlich.
- Hauptaufgabe des Bundes ist es, die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Er formuliert überdies seine Vorgaben für die Agglomerationsprogramme.
- Alle weiteren Arbeitsschritte werden zwischen Bund und Kantonen abgesprochen und abgestimmt.

Die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme und die Schaffung der neuen Rechtsgrundlagen sollen zeitlich parallel erfolgen. Wir weichen also bewusst vom üblichen Vorgehen ab, wonach man zuerst die Rechtsgrundlage schafft (frühestens 2006), dann die Planungen erarbeitet und anschliessend Projektierung und Plangenehmigungsverfahren durchführt. Wir sind der klaren Auffassung, dass der dringende Problemdruck ein anderes, unkonventionelles Verfahren notwendig macht: Die Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen und die Planungs- und Projektierungsarbeiten müssen parallel vorangetrieben werden. Nur so wird es möglich sein, rechtzeitig mit der Realisierung der Projekte zu beginnen.

Zur Finanzierung

Die Expertengruppe Bieri hat bekanntlich den sog. "Agglo-Fünfer" auf den Treibstoffpreisen vorgeschlagen, um die Massnahmen zugunsten des Agglomerationsverkehrs zu finanzieren. Wir haben in der Zwischenzeit die längerfristigen Perspektiven der zweckgebundenen Strassenrechnung überprüft. Das Ergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen: Unter realistischen Annahmen ist bis zum Zeitraum 2008 - 2012 keine Treibstoffpreiserhöhung notwendig. Denn die Rückstellungen von gegen 4 Milliarden Franken und die laufenden Einnahmen reichen aus für die Fertigstellung, die Erweiterung und den Unterhalt des

Nationalstrassennetzes, für die Beiträge an die Kantone, für weitere gesetzliche Zwecke und für die jährlich vorgesehenen 300 - 350 Millionen Franken zugunsten des Agglomerationsverkehrs. Es liegt auch auf der Hand, dass es politisch ausserordentlich schwierig wenn nicht unmöglich sein dürfte, eine Treibstoffpreiserhöhung zu rechtfertigen, solange hohe Rückstellungen vorhanden sind. Allerdings kann die Schuldenbremse dazu führen, dass die an sich vorhandenen und zweckgebundenen Mittel nicht ausgegeben werden können. Ohne Zweifel besteht hier ein Spannungsfeld, das noch zu intensiven politischen Diskussionen Anlass geben wird.

Der Begriff „Agglomerationsverkehr“ hat in den letzten zwei Jahren eine bemerkenswerte Karriere gemacht. Noch vor kurzer Zeit hat er auf Stufe Bund primär Bedenken hervorgerufen - von der Benachteiligung der Randregionen über den Eingriff in die Souveränität der Kantone bis zu finanzpolitischen Argumenten. Heute herrscht Konsens darüber, dass das nationale Problem „Agglomerationsverkehr“ rasch angegangen werden muss. Die konkrete Umsetzung dieses Zieles wird jedoch noch sehr viel planerische und politische Arbeit brauchen. Es liegt an uns allen, dafür zu sorgen, dass diese Umsetzung gelingt - im Interesse von lebenswerten und wirtschaftlich gesunden Städten und Agglomerationen.

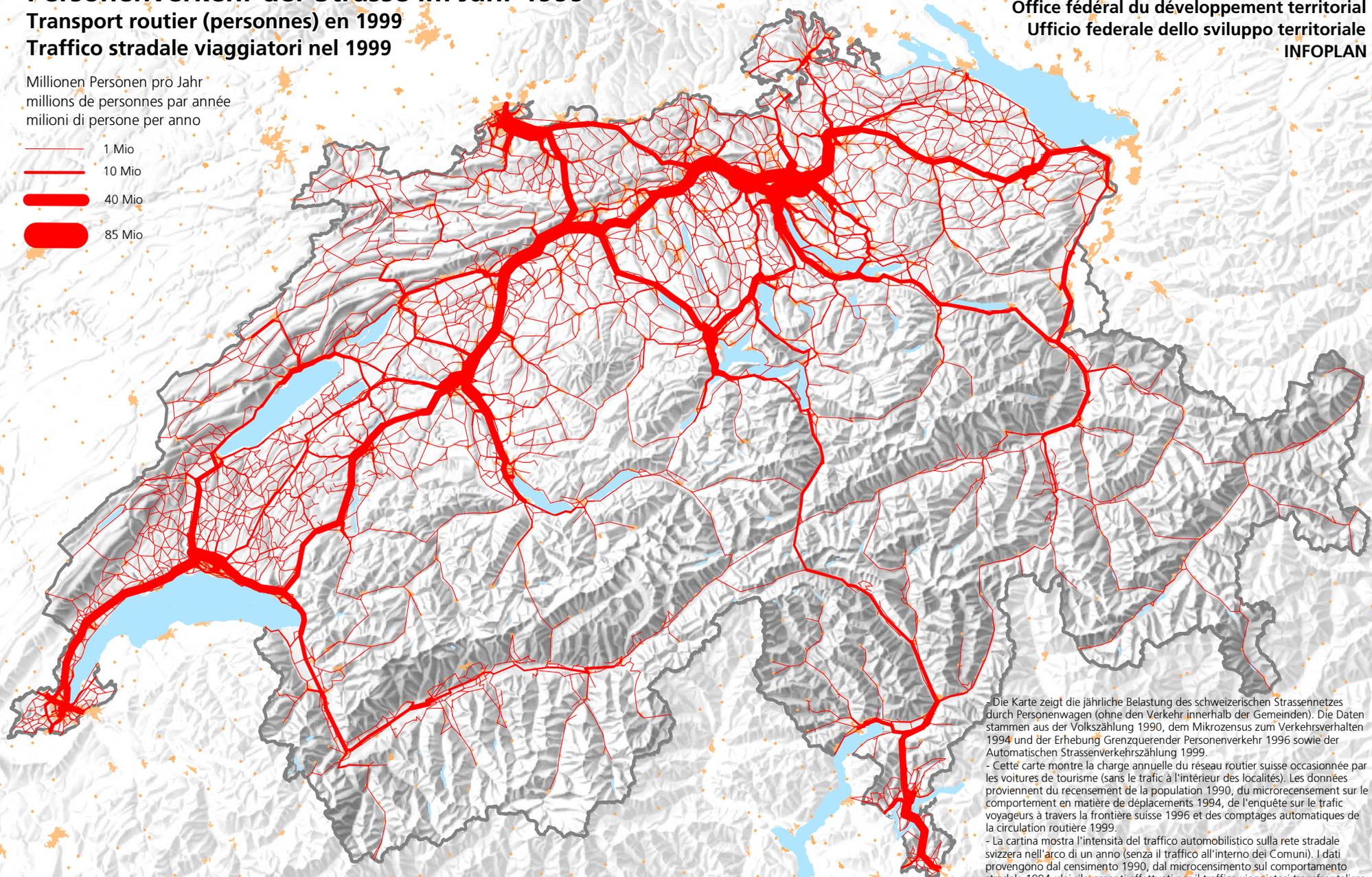
Personenverkehr der Strasse im Jahr 1999

Transport routier (personnes) en 1999

Traffico stradale viaggiatori nel 1999

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
INFOPLAN

Millionen Personen pro Jahr
millions de personnes par année
milioni di persone per anno



- Die Karte zeigt die jährliche Belastung des schweizerischen Strassennetzes durch Personenwagen (ohne den Verkehr innerhalb der Gemeinden). Die Daten stammen aus der Volkszählung 1990, dem Mikrozensus zum Verkehrsverhalten 1994 und der Erhebung Grenzübergreifender Personenverkehr 1996 sowie der Automatischen Strassenverkehrszählung 1999.

- Cette carte montre la charge annuelle du réseau routier suisse occasionnée par les voitures de tourisme (sans le trafic à l'intérieur des localités). Les données proviennent du recensement de la population 1990, du microrecensement sur le comportement en matière de déplacements 1994, de l'enquête sur le trafic voyageurs à travers la frontière suisse 1996 et des comptages automatiques de la circulation routière 1999.

- La cartina mostra l'intensità del traffico automobilistico sulla rete stradale svizzera nell'arco di un anno (senza il traffico all'interno dei Comuni). I dati provengono dal censimento 1990, dal microcensimento sul comportamento stradale 1994, dai rilevamenti effettuati per il traffico viaggiatori transfrontaliero 1996 e dal censimento automatico della circolazione stradale 1999.

Quellen: INFOPLAN-AVK/ARE, Kartographie VBS

Personenverkehr der Bahn im Jahr 2000

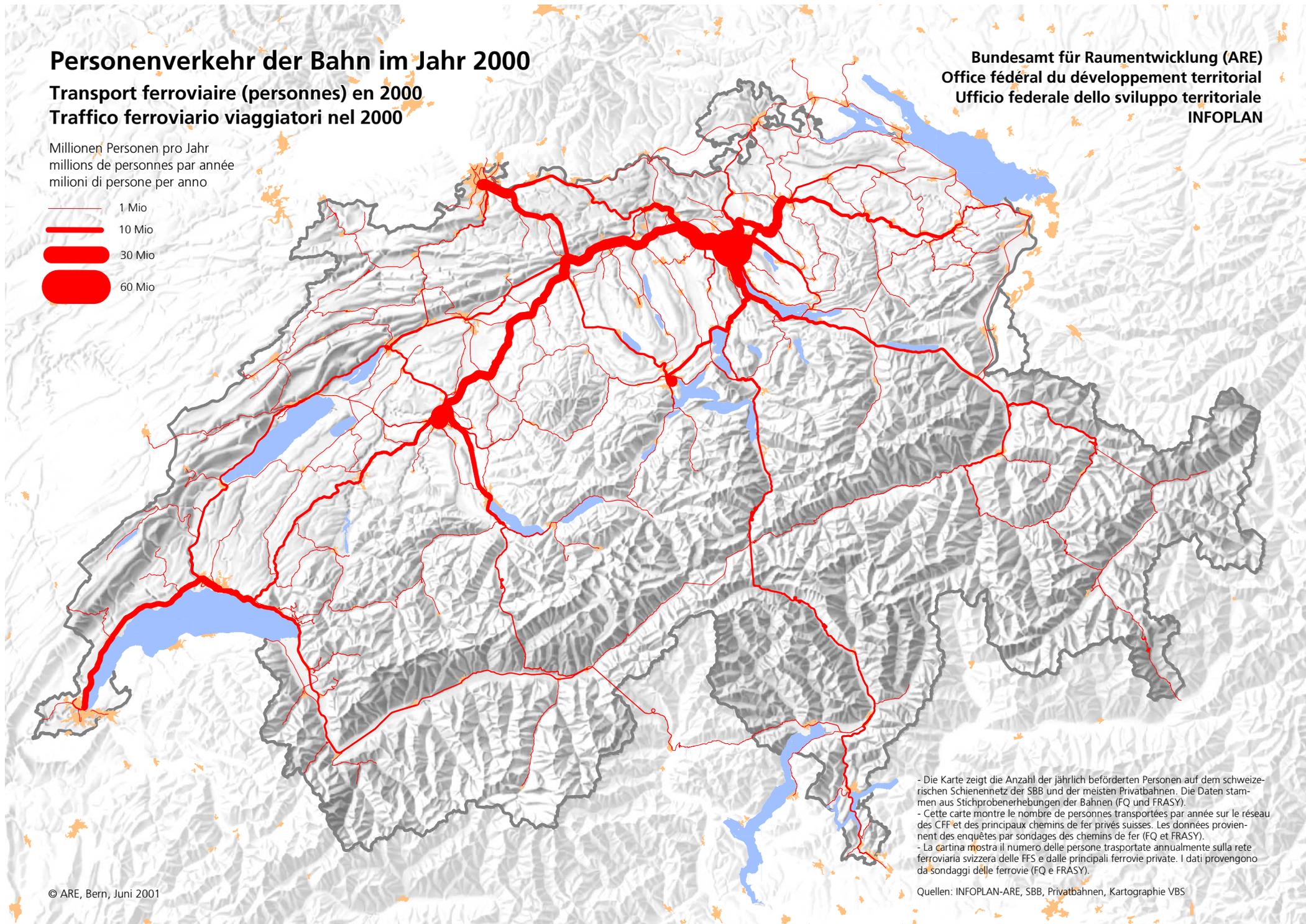
Transport ferroviaire (personnes) en 2000

Traffico ferroviario viaggiatori nel 2000

Millionen Personen pro Jahr
millions de personnes par année
milioni di persone per anno



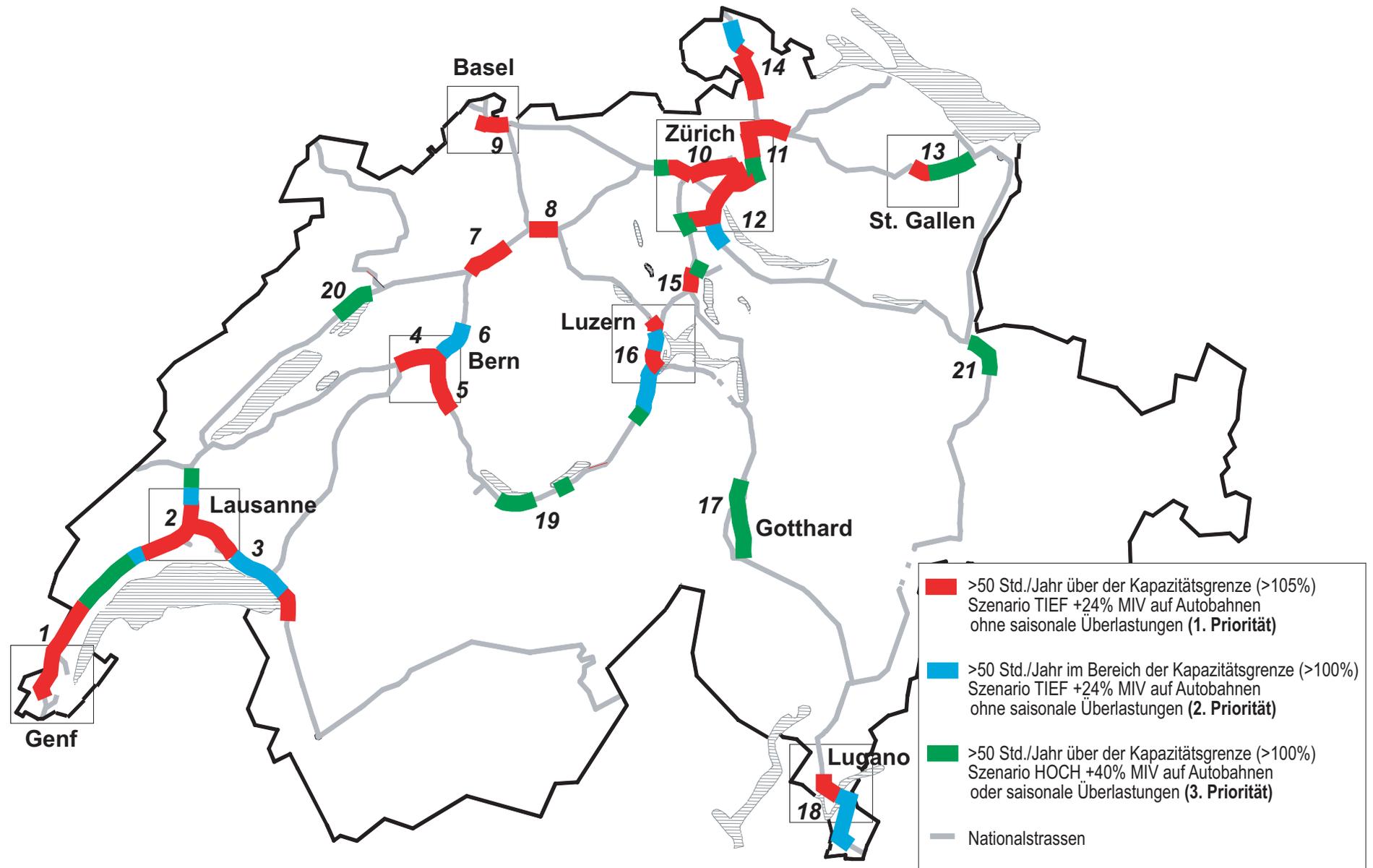
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
INFOPLAN



- Die Karte zeigt die Anzahl der jährlich beförderten Personen auf dem schweizerischen Schienennetz der SBB und der meisten Privatbahnen. Die Daten stammen aus Stichprobenerhebungen der Bahnen (FQ und FRASY).
- Cette carte montre le nombre de personnes transportées par année sur le réseau des CFF et des principaux chemins de fer privés suisses. Les données proviennent des enquêtes par sondages des chemins de fer (FQ et FRASY).
- La cartina mostra il numero delle persone trasportate annualmente sulla rete ferroviaria svizzera delle FFS e dalle principali ferrovie private. I dati provengono da sondaggi delle ferrovie (FQ e FRASY).

Quellen: INFOPLAN-ARE, SBB, Privatbahnen, Kartographie VBS

Kapazitätsengpässe auf dem Nationalstrassennetz 2020



SCHWEIZERISCHE AGGLOMERATIONEN UND ISOLIERTE STÄDTE

nach der Definition des BFS (1990)

