

**Expertengruppe
«Finanzierung des Agglomerationsverkehrs»**

Empfehlungen vom 1. Mai 2001

Sperrfrist bis 29. Mai 2001, 11 Uhr

A. Verfassungsänderung für vermehrte Verwendung von zweckgebundenen Treibstoffmitteln für den Agglomerationsverkehr

Die Bundesverfassung ist mit einem Artikel 86 Absatz 3 lit. g mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «*Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in städtischen Gebieten*».

Durch diese Verfassungsrevision wird die Möglichkeit geschaffen, aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen und Erträgen der Autobahnbenützungsabgabe (Autobahnvignette) vermehrt Investitionen in den Agglomerationsverkehr auf Schiene und Strasse (inkl. Langsamverkehr) zu unterstützen. Mit dieser vorgeschlagenen Verfassungsänderung ist die Empfehlung für eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages um fünf Rappen (Empfehlung E-5) verbunden.

Diese Massnahme ist auf die Verbesserung des gesamten Agglomerationsverkehrs ausgerichtet; sie soll insbesondere zur Entlastung des Strassenverkehrs beitragen. → 5.2

B. Kurzfristige Massnahme – Anwendung der Verkehrstrennungsverordnung

Ab 2002 sind im Bereich der Verkehrstrennung die Beschränkungen der Zahlungskredite aufzuheben und wiederum neue Beiträge zuzusichern. Die Verordnung vom 6. November 1991 über Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen und an andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr (Verkehrstrennungsverordnung) [SR 725.121] ist als Übergangslösung wieder integral anzuwenden, bis eine Ersatzlösung auf Grund des vorgeschlagenen Verfassungsartikels (Empfehlung A-1) vorliegt. → 5.3

C. Beitragssystem mit «Programmfinanzierung Schiene/Strasse»

Im Sinne einer «Programmfinanzierung für Schienen- und Strasseninvestitionen gemeinsam» wird ein neues Beitragssystem eingeführt bzw. das bisherige entsprechend geändert.

Der Bund richtet gemäss diesem System an die Trägerschaft für die vorgesehenen Investitionen des öffentlichen und des privaten Verkehrs (inkl. Langsamverkehr) Globalbeiträge aus. Deren Berechnung erfolgt auf Grund der heutigen sowie der neu vorgeschlagenen Beitragskategorien (Empfehlungen D-2, D-3 und D-4). Die Finanzierung erfolgt teils aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen und teils aus der allgemeinen Bundeskasse.

Die Trägerschaft kann innerhalb dieses Globalbeitrages Verschiebungen zwischen den einzelnen Projekten vornehmen. Die vorgesehenen Projekte müssen in einem Mobilitätskonzept gemäss Empfehlung F-2 enthalten sein.

Ein vergleichbares System der «Programmfinanzierung» ist im Neuen Finanzausgleich NFA für verschiedene Bereiche vorgesehen, auch für den Agglomerationsverkehr. → 5.4

D. Übergangsmassnahmen

Sofern die in Empfehlung C vorgeschlagene Programmfinanzierung innerhalb von wenigen Jahren realisiert werden kann, ist es zweckmässig, diese direkt anzustreben (Anhang 2). Sollte die Realisierung jedoch mehr Zeit erfordert, sind folgende Übergangsmassnahmen festzulegen:

1. Erhöhung der Beitragssätze für Lärmschutzmassnahmen

Die Maximalsätze für Beiträge an Lärmschutzmassnahmen aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen sind von heute 70 auf 90 Prozent zu erhöhen. → 5.5.2

2. Neue Beitragskategorie für schwer finanzierbare Strassenprojekte in Agglomerationen

Diese Kategorie soll Strassenprojekte umfassen, die weder zum Nationalstrassennetz noch zum vom Bund subventionierten Hauptstrassennetz gehören, die ferner von übergeordnetem Interesse sind, aber von der verantwortlichen Trägerschaft (Kanton/Gemeinde) selber nicht finanziert werden können. An diese Projekte sollen Beiträge ausgerichtet werden können, ähnlich wie heute für Hauptstrassen. Voraussetzung für diese neue Beitragskategorie ist die Verfassungsänderung gemäss Empfehlung A. → 5.5.3.1

3. Beiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes an Investitionen im Grenzbereich zwischen Regional- und Ortsverkehr

Die zuständigen Bundesbehörden können in eigener Kompetenz Beiträge nach Artikel 56 an Investitionen in Agglomerationen bewilligen, wenn diese im Grenzbereich zwischen Regional- und Ortsverkehr liegen. Mittelfristig ist eine Anpassung der Gesetzesgrundlage vorzunehmen. → 5.5.3.2

4. Zusätzliche Möglichkeiten für Beiträge an Schieneninvestitionen des Agglomerationsverkehrs aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen

Die Beitragsmöglichkeiten gemäss der heutigen Verkehrstrennungsverordnung sind zu erweitern, zum Beispiel auf bestimmte Investitionen von S-Bahnen und Stadtbahnen. Voraussetzung für diese neuen Beitragskategorien ist die Verfassungsänderung gemäss Empfehlung A. → 5.5.1

E. Finanzierung der empfohlenen Massnahmen

1. Zahlungskredite aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen für Verkehrstrennungsmassnahmen

Die Zahlungskredite für die Aufhebung von Niveauübergängen und für Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Agglomerationen sind zu erhöhen. → 6.2.1

2. Leistungsvereinbarung 2003–2006 mit SBB

Bei der Ausarbeitung der Leistungsvereinbarung mit den SBB sind die Anliegen des Agglomerationsverkehrs (S-Bahn-Systeme) zu berücksichtigen. → 6.2.2

3. Beiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes

Bei der Verwendung von gegebenenfalls noch freien Mitteln aus dem Rahmenkredit von 1992 und bei einem allfälligen Antrag für einen neuen Rahmenkredit ist den Anliegen des Agglomerationsverkehrs speziell Rechnung zu tragen. → 6.2.3

4. Fonds für Eisenbahngrossprojekte, Teil Bahn 2000

Bei der Ausarbeitung der Botschaft an die Bundesversammlung betreffend Bahn 2000, 2. Etappe und der Auswahl der entsprechenden Projekte ist der Agglomerationsverkehr einzubeziehen und bei den Infrastrukturanlagen der Nutzen für den Agglomerationsverkehr zu berücksichtigen. → 6.2.4

5. Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages auf Treibstoffen um 5 Rappen

Für eine solche Erhöhung ist eine Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (MinöStG) erforderlich. → 6.3

F. Organisatorische Massnahmen

1. Trägerschaften

Von den interessierten öffentlichen Körperschaften (Kantone, Gemeinden) sind Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr zu bilden. Diese können auch mehrere Agglomerationen und Gebiete im benachbarten Ausland mit einbeziehen. Die Trägerschaft umfasst vorwiegend Agglomerationen nach Definition des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die Beiträge des Bundes für Investitionen gehen an die Trägerschaft. → 7.1

2. Mobilitätskonzept

Voraussetzung für Bundesbeiträge an Investitionen in Schiene und Strasse des Agglomerationsverkehrs ist ein Mobilitätskonzept, das Zielsetzungen, vorgesehene Investitionen in Schiene und Strasse, zeitliche Staffelung der Investitionen, Betriebskosten sowie raumplanerische, umweltwirksame und verkehrsbeeinflussende Massnahmen beinhalten muss. Dieses Konzept ist von den Trägerschaften auszuarbeiten, die auch verantwortlich für dessen Umsetzung sind. → 7.2

Expertengruppe
"Finanzierung des Agglomerationsverkehrs"

Erläuterungen zu den Empfehlungen
vom 1. Mai 2001

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag.....	4
1.1 Initiative der Verkehrsverbände	4
1.2 Ernennung der Expertengruppe, Umschreibung ihres Auftrags.....	4
1.3 Abgrenzung und Verdeutlichung des Auftrags	5
2. Agglomerationsverkehr: Situation und Probleme	6
2.1 Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte	6
2.2 Auswirkungen der Siedlungsentwicklung auf den Verkehr.....	6
2.3 Bisheriges Engagement des Bundes im Agglomerationsverkehr.....	7
2.3.1 Strassen	7
2.3.2 Schienenverkehr	8
2.4 Zukünftige Entwicklung des Verkehrs in den Agglomerationen	9
3. Prioritäre verkehrstechnische Lösungsmöglichkeiten	9
3.1 Einbezug aller Verkehrsträger und des Langsamverkehrs.....	9
3.2 Verkehrstechnische Lösungsmöglichkeiten	9
4. Politische Lösungsmöglichkeiten	10
4.1 Grundsätzliche Überlegungen	10
4.2 Projekte	10
4.3 Interessen des Bundes am Agglomerationsverkehr	11
5. Vorgeschlagene Massnahmen.....	12
5.1 Allgemeines	12
5.2 Ergänzung von Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung für eine vermehrte Verwendung von zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen für den Agglomerationsverkehr → Empfehlung A.....	12
5.3 Kurzfristige Massnahme: Anwendung der Verkehrstrennungsverordnung → Empfehlung B	13
5.4 Programmfinanzierung als Ziel → Empfehlung C	14
5.5 Übergangsmassnahmen	15
5.5.1 Umsetzung der Verfassungsänderung im Rahmen des bestehenden Beitragssystems → Empfehlung D-4	15
5.5.2 Erhöhung der Beitragssätze für Lärmschutzmassnahmen → Empfehlung D-1 ..	15
5.5.3 Neue Beitragskategorien Strasse und Schiene.....	16
5.5.3.1 Schwer finanzierbare Strassenprojekte des Agglomerationsverkehrs → Empfehlung D-2.....	16
5.5.3.2 Beiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes in Ausnahmefällen → Empfehlung D-3.....	16

5.6 Verhältnis zum Projekt "Neuer Finanzausgleich (NFA)"	17
6. Vorgeschlagene Finanzierung	17
6.1 Partnerschaftliche Finanzierungslösungen	17
6.2 Finanzierung aus schon beschlossenen Mitteln	18
6.2.1 Erhöhung der Zahlungskredite aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen für Verkehrstrennung → Empfehlung E-1	18
6.2.2 Allgemeine Bundesmittel für SBB-Investitionen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen → Empfehlung E-2	18
6.2.3 Allgemeine Bundesmittel für konzessionierte Transportunternehmen (Rahmenkredite) → Empfehlung E-3	19
6.2.4 Mittel für Eisenbahngrossprojekte, Teil Bahn 2000 → Empfehlung E-4.....	19
6.3 Mehreinnahmen des Bundes für den Agglomerationsverkehr → Empfehlung E-5	20
6.3.1 Begründung der Mehreinnahmen.....	20
6.3.2 Höhe der Mehreinnahmen.....	20
6.3.3 Realisierung der Mehreinnahmen	21
6.3.4 Beschränkung der verwendeten Mittel und Fragen der Zweckbindung	21
7. Organisatorische Vorschläge	21
7.1 Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr → Empfehlung F-1	21
7.2 Mobilitätskonzept → Empfehlung F-2.....	22
8. Weitere Fragen	22
8.1 Öffentlich/private Partnerschaften	22
8.2 Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden (BFVG).....	23
9. Liste der Anhänge	24

1. Auftrag

1.1 Initiative der Verkehrsverbände

In einem gemeinsamen Schreiben vom 1. September 1999 wandten sich der Touring Club Schweiz (TCS), die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV), der Schweizerische Städteverband, der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) und der Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA) an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit dem Antrag, eine Expertenkommission zu Fragen des Agglomerationsverkehrs einzusetzen. Im Schreiben der Verbände wird insbesondere ausgeführt:

„Bekanntlich nehmen die grossen Agglomerationen in der Schweiz in verschiedener Hinsicht ganz zentrale Funktionen wahr.

Rund zwei Drittel der Bevölkerung wohnt in den Agglomerationen. Entsprechend ihrer ökonomischen und gesellschaftlichen Bedeutung wird in diesen Räumen auch ein grosser Teil der Verkehrsleistungen erbracht. So transportiert der öffentliche Verkehr in den Städten pro Jahr rund dreimal so viele Personen wie der gesamte schweizerische Schienenverkehr.

Für den privaten Strassenverkehr übernehmen die Autobahnen in den Agglomerationen wesentliche Funktionen. Untersuchungen haben gezeigt, dass auf den Autobahnspangen gewisser Städte der Anteil des Agglomerationsverkehrs bis zu 80 % ausmachen kann. Damit hat sich der Bund über die Nationalstrassenfinanzierung mit namhaften Beträgen an der Finanzierung des Agglomerationsverkehrs engagiert.

Auf der anderen Seite war das Engagement des Bundes beim öffentlichen Agglomerationsverkehr bis heute sehr zögerlich, obwohl die Bundesverfassung ein solches Engagement nicht ausschliessen würde.

Wir beantragen Ihnen daher die Einberufung einer Expertenkommission, welche in Ihrem Auftrag, praxisnah und lösungsorientiert, Vorschläge zur Verbesserung der Verkehrssituation in den Agglomerationen ausarbeiten soll.“

1.2 Ernennung der Expertengruppe, Umschreibung ihres Auftrags

Im März 2000 setzte der Vorsteher des UVEK eine Expertengruppe ein, bestehend aus: Ständerat Peter Bieri (Vorsitz, Präsident des Informationsdienstes für den öffentlichen Verkehr LITRA), George Ganz, Sekretär der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV = übergeordnete Koordinationsinstitution der Kantone bzw. der für den öffentlichen Verkehr zuständigen Regierungsrätinnen und Regierungsräte), Franz Hagmann, Stadtrat der Stadt St. Gallen, Vertreter des Schweizerischen Städteverbandes (SSV), Christoph Stucki, Direktor der Transports publics genevois, Präsident (bis Ende 2000) und Vertreter des Verbandes öffentlicher Verkehr (VöV) und Rudolf Zumbühl vom Touring Club Schweiz (TCS). Das Sekretariat wurde dem Dienst für Gesamtverkehrsfragen übertragen (Dienst GVF, heute Abteilung Verkehrskoordination im Bundesamt für Raumentwicklung, ARE). Je ein Vertreter des Bundesamtes für Verkehr (BAV), des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) sowie der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) nahmen an den Sitzungen der Expertengruppe als Berater teil.

Die Expertengruppe wurde beauftragt, auf pragmatische Weise politisch tragfähige und umsetzbare Vorschläge zur Lösung der Verkehrsproblematik in den Agglomerationen zu erarbeiten. Die Vorschläge sollten auf einer Analyse der Ausgangslage sowie der heutigen und der absehbaren Herausforderungen (insbesondere Verkehrsströme und Modal Split) basieren und konkrete Massnahmen für die wichtigsten Verkehrsarten (Langsamverkehr, motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr) enthalten. Die Expertengruppe hatte vor allem die Finanzierung und den Handlungsbedarf aufzuzeigen. Dabei waren die föderalistischen Grundsätze, Artikel 50 Absatz 3 der Bundesverfassung sowie laufende Projekte (NFA, Leitbild Strassenverkehrstelematik) zu berücksichtigen. Ausländische Lösungsansätze waren in die Überlegungen einzubeziehen.

Die Expertengruppe führte insgesamt acht ganztägige Sitzungen durch. Dabei wurden Spezialisten von Hochschulen sowie Vertreter der Verwaltung, der öffentlichen Verkehrsbetrieben und der Autoindustrie angehört.

Die Empfehlungen und die vorliegende Erläuterungen dazu wurden am 1. Mai 2001 verabschiedet.

1.3 Abgrenzung und Verdeutlichung des Auftrags

- 1.3.1 Der Auftrag der Expertengruppe ist ausdrücklich auf den Agglomerationsverkehr beschränkt. Die Expertengruppe ist sich der bestehenden, aber anders gelagerten Verkehrsprobleme im ländlichen Raum sowie in den Berg- und Randgebieten bewusst. Diese sind aber nicht Gegenstand des Auftrages.
- 1.3.2 Prämisse ist die als zutreffend beurteilte Departementstrategie des UVEK, die zu diesem Thema festhält: "Zur Stärkung der Agglomerationen steht im Vordergrund: eine effiziente und umweltfreundliche Verkehrserschliessung, die zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Kernstädten und Agglomerationsgemeinden."
- 1.3.3 Ausgangspunkt sind die heutigen Verhältnisse im Agglomerationsverkehr sowie die unbestrittene Annahme, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen auch in Zukunft mehr Mobilität erfordern werden, und diese gilt es sicherzustellen.
- 1.3.4 Die Definitionen des Bundesamtes für Statistik für Agglomerationen und für Metropolitanräume (siehe Anhang 6) wurden übernommen. Indessen umfasst der zu einer Agglomeration gehörende Verkehr auch Gemeinden, die nicht zu einer derart definierten Agglomeration gehören. In diesem Zusammenhang erweist sich die Einwohnerzahl - ein Kriterium, welches von der Verkehrstrennungsverordnung subsidiär beigezogen wird - als ungeeignetes Definitionsmerkmal. Deshalb wird hier der Agglomerationsverkehr als "Verkehr im Bereich einer entsprechenden Trägerschaft, die von öffentlichen Körperschaften dafür gebildet wurde", definiert. Das Schwergewicht der Trägerschaft liegt bei einer oder mehreren nahe beieinander liegenden Agglomerationen gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik BFS.
- 1.3.5 Die primäre Grundlage der Überlegungen bilden die bekannten Infrastrukturprojekte für die nächsten zehn Jahre; doch werden auch die absehbaren Entwicklungen für einen längeren Zeitraum berücksichtigt.
- 1.3.6 Der Auftrag ist auf Investitionen in den Agglomerationsverkehr auf Schiene und Strasse (inkl. Langsamverkehr) beschränkt.

2. Agglomerationsverkehr: Situation und Probleme

2.1 Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte

Mit der Zunahme der Bevölkerung und der Binnenwanderung haben sich in den letzten Jahrzehnten um die relativ eng gebauten historischen schweizerischen Städte ausgeprägte Agglomerationsgemeinden gebildet. 1960 lebten in den fünf grössten Städten der Schweiz rund 1,1 Millionen Einwohner und in den umliegenden Gemeinden rund 0,5 Millionen. 1990 lebten nur noch rund 1 Millionen in diesen Städten, hingegen bereits etwa 1,4 Millionen in den Agglomerationsgemeinden. Dies ist fast dreimal mehr als 1960. Zudem wurden viele Arbeitsplätze und Einkaufszentren in den Agglomerationsgemeinden ausserhalb der Kernstadt angesiedelt. Dies führte zu mehr Durchmesser- und Tangentialverkehr. Die bestehenden Bahn- und Tramlinien waren aber mehr auf den radialen Verkehr ausgerichtet. Die wirtschaftliche Entwicklung führte dazu, dass die Arbeitsorte öfter ändern, so dass sich der Arbeitsort nicht immer in der Nähe des Wohnortes befinden kann. Im Gegensatz zum 19. Jahrhundert, als die Bahnlinien die Siedlungsentwicklung noch massgeblich bestimmten, ist bei den seit 1950 gebauten Siedlungen wenig auf das bestehende Eisenbahnnetz Rücksicht genommen worden.

Der Anteil der Wohnbevölkerung in den Agglomerationen ist von 1960 bis 1990 von rund fünfzig auf 69 Prozent gestiegen. Für 2000 dürften die Zahlen noch höher liegen. Der Anteil der Agglomerationen am Gesamtverkehr entspricht in etwa dieser Grössenordnung.

Die dadurch verursachten Verkehrsprobleme werden durch die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen noch zusätzlich verschärft: Die Kernstädte sind wenig für den Autoverkehr geeignet, die Siedlungsgürtel um die Kernstädte herum sind hingegen weitgehend autogerecht angelegt. Dieser Unterschied zeigt sich am Beispiel der Einkaufszentren: Während diese in den Kernstädten relativ wenig Kundenparkplätze aufweisen, sind die grossen Einkaufszentren in den Agglomerationsgürteln weitgehend auf den individuellen Motorfahrzeugverkehr ausgerichtet und verfügen über entsprechend grosse Parkflächen. Die Kernstädte weisen eine Besiedlungsdichte auf, für die der öffentliche Verkehr wesensgerecht ist. Die Agglomerationsgürtel sind hingegen oft relativ locker besiedelt und damit für eine ausschliessliche Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr weniger geeignet.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den zunehmend grösseren Distanzen. Die täglich zurückzulegenden Wege bewegen sich oft in einem Bereich, in dem das Auto dank den Autobahnen effizienter ist als die traditionellen öffentlichen Verkehrsmittel – Tram und Bus –, die somit auf Grund ihrer systemimmanenten Nachteile nicht mehr mit dem Auto konkurrenzfähig sind.

2.2 Auswirkungen der Siedlungsentwicklung auf den Verkehr

Die starke Zunahme des Strassenverkehrs und die zum Teil fehlenden Möglichkeiten, zusätzliche Verkehrsflächen und Parkplätze zu schaffen, führen in einzelnen Agglomerationen, in denen sich auch der öffentliche Verkehr vorwiegend auf der Strasse abwickelt, zeitweise zu einer Überlastung des gesamten Verkehrssystems und im Extremfall sogar zu dessen Stillstand.

Die Überlastung des Verkehrssystems in den Agglomerationen trifft nicht nur die Anwohner, sondern alle Verkehrsteilnehmer, auch die Benützer des öffentlichen Verkehrs und den Langsamverkehr. Der Stau hat auch negative Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr:

Strassenbahnen und Busse bleiben im Stau stecken. Damit leidet die ganze Transportkette des öffentlichen Verkehrs: Anschlüsse müssen abgewartet oder gebrochen werden. Dies beeinträchtigt indirekt auch Verkehrsmittel mit eigenem Trasse, wie zum Beispiel die S-Bahnen.

Neben dieser Überlastung des Gesamtsystems in einzelnen Agglomerationen bestehen auch die Probleme einer Überlastung der Autobahnen im Bereich grösserer Agglomerationen. Generell bestehen die verkehrsmässigen Probleme auf den Autobahnen

- beim Langstreckenverkehr, dort wo sehr viele Fahrzeuge zwischen Agglomerationen auf einer Achse (Autobahn) kanalisiert werden,
- bei der Überlagerung von Langstreckenverkehr und Agglomerationsverkehr auf Umfahrungsstrecken und
- in Bereichen, wo der Verkehr aus den Agglomerationsgürteln in und durch die Kernstädte führt.

Einzelne Autobahnstrecken werden heute sehr stark durch den Agglomerationsverkehr belastet. In einigen Fällen beträgt dessen Anteil auf den Autobahnen bis zu achtzig Prozent. Aus einer Studie von H.J. Bernath, W. Schlegel und A. Germann zum Thema, "Kapazitätsgrenzen des schweizerischen Nationalstrassennetzes" (Zürich, September 1994) geht hervor, dass in Zukunft die Engpässe des schweizerischen Nationalstrassennetzes abgesehen von der A 1 zwischen Zürich und Bern vorwiegend im Bereiche der grossen Agglomerationen liegen werden.

Gesamthaft verursachen die Staus erhebliche volkswirtschaftliche Kosten. In der Studie Infrac/ASTRA: Staukosten im Strassenverkehr. Schlussbericht, Bern, 31. Dezember 1998, werden die gesamtschweizerischen Staukosten zwischen 750 und 1'200 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Weil die meisten Staus im Bereich der Agglomerationen auftreten, fallen dort auch die grössten Kosten an.

In den Kernstädten führt die traditionell starke Beanspruchung der Flächen durch konkurrierende Nutzungen – Wohnen, Arbeiten, Marktfunktion, gesellschaftliche Funktionen, Verkehr – zu Konflikten. Man denke etwa an die gegenseitige Behinderung von Fussgängern, Trams, Autos usw. Dieses Problem betrifft den öffentlichen wie den privaten Verkehr. Oft lässt sich dieser Konflikt nur lösen, indem eine zweite Ebene geschaffen wird (z. B. Unterführung, Tieflage eines Verkehrsträgers).

Die starke Ausrichtung der Strukturen in den Agglomerationsgürteln auf das Privatauto ist einer der Gründe für die starke Zunahme des individuellen Motorfahrzeugverkehrs und der damit verbundenen Auswirkungen. Diese Ausrichtung hat - zusammen mit der Zunahme der Wohnbevölkerung - auch zu einer starken Flächenbeanspruchung durch Siedlungen, Bauten und Anlagen sowie durch Strassenbauten und Parkplätze geführt.

2.3 Bisheriges Engagement des Bundes im Agglomerationsverkehr

2.3.1 Strassen

Mit dem Nationalstrassenartikel in der Bundesverfassung erhielt der Bund 1958 den Auftrag zum Bau des Nationalstrassennetzes im ganzen Lande. In der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen (NSV) [SR 725.111] sind zwar für Nationalstrassenstrecken im Gebiet von Städten tiefere Beitragssätze vorgesehen, gesamthaft engagiert sich jedoch der Bund mit seinen Beiträgen an den Bau und Unterhalt

der Nationalstrassen stark im Agglomerationsverkehr. Diesem Verkehr dienen auch verschiedene Hauptstrassen in erheblichem Masse.

2.3.2 Schienenverkehr

Der Schienenverkehr in den Agglomerationen fällt zum grossen Teil unter den Regionalverkehr und den Ortsverkehr.

Der Regionalverkehr auf der Eisenbahn ist vorwiegend Aufgabe der Kantone. Der Bund beteiligt sich seit längerer Zeit unter verschiedenen Titeln am regionalen Personenverkehr der SBB und der Privatbahnen und damit auch an den für den Agglomerationsverkehr wesensgerechten S-Bahn-Systemen.

Der Regionalverkehr ist in Artikel 5 Absatz 2 und 3 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV) [SR 742.101.1] wie folgt definiert:

"² Diese Sparten werden nur dem Regionalverkehr zugerechnet, sofern

- a. sie dem Verkehr innerhalb einer Region, eingeschlossen die Groberschliessung von Ortschaften, sowie dem Verkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen dienen;
- b. sie ganzjährig betrieben werden;
- c. die Linien eine Erschliessungsfunktion haben.

³ Die Erschliessungsfunktion ist gegeben, wenn sich an einem Linienende eine Ortschaft und am anderen Ende eine Ortschaft oder aber ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs befindet."

Der Ortsverkehr hingegen, der in den Agglomerationen ein wichtiges Glied in der Transportkette darstellt, ist fast ausschliesslich Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Der Bund richtet praktisch keine Beiträge an diesen Verkehr aus. Gemäss Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung umfasst der Ortsverkehr "die Angebote, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Der Feinerschliessung dient eine Linie des Personenverkehrs, wenn sie kurze Abstände zwischen den Haltestellen aufweist und die Haltestellen in der Regel nicht mehr als 1,5 km von der jeweils nächstgelegenen Haltestelle einer Regionalverkehrslinie entfernt sind."

Zu den Kategorien der Bundesleistungen an den Regionalverkehr gehören die Beiträge an Investitionen der konzessionierten Transportunternehmen gemäss Artikel 56 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG) [SR 742.101]. Dieser Artikel hat folgenden Wortlaut: "Will eine Transportunternehmung Anlagen oder Einrichtungen erstellen oder ergänzen oder Fahrzeuge anschaffen, um die Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit oder Sicherheit des Betriebes wesentlich zu erhöhen, oder will die Unternehmung Massnahmen zugunsten Behinderter treffen, so kann der Bund Beiträge leisten sowie unverzinsliche Darlehen und verzinsliche Darlehen gewähren oder verbürgen." Voraussetzung für einen Bundesbeitrag nach dieser Bestimmung ist immer eine entsprechende kantonale Beteiligung. Auf die mögliche Anwendung von Artikel 56 für Investitionen des Ortsverkehrs wird unter Ziffer 5.5.3.2 eingegangen.

Lange Zeit lagen die Prioritäten bei Investitionen für den nationalen und internationalen Bahnverkehr und bei einzelnen Vorhaben des interregionalen Verkehrs im Alpengebiet. In der Gesamtverkehrskonzeption (GVK) und in der Koordinierten Verkehrspolitik (KVP), welche die Diskussionen der 1970er und 80er Jahre dominierten, war eine Reduktion des Bundesengagements im Regionalverkehr und damit auch im Agglomerationsverkehr geplant. Die damals vorgesehenen Verfassungsartikel über eine koordinierte Verkehrspolitik wurden jedoch 1988 von Volk und Ständen abgelehnt. In den letzten Jahren haben sich beim Bund

und bei den SBB die Ansichten über das Engagement in den Regionen geändert. Die Bahnunternehmungen sehen im Agglomerationsverkehr ein Wachstumspotenzial.

2.4 Zukünftige Entwicklung des Verkehrs in den Agglomerationen

Das Wachstum des Verkehrs in den letzten fünfzig Jahren ist auf die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, siedlungsrelevanten und technischen Veränderungen zurückzuführen und nicht bloss als vorübergehende Erscheinung zu betrachten. Anhaltspunkte dafür, dass der Verkehr in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr wachsen oder sogar zurückgehen könnte, liegen keine vor. Die meisten Agglomerationen rechnen – gestützt auf neuere Untersuchungen - auch in den nächsten zwanzig Jahren mit einem Mobilitätswachstum.

3. Prioritäre verkehrstechnische Lösungsmöglichkeiten

3.1 Einbezug aller Verkehrsträger und des Langsamverkehrs

Verkehrsprobleme können wie folgt gelöst werden: Der Verkehrsträger, bei dem der Engpass besteht (z. B. Strassenstrecke), wird ausgebaut, oder ein alternativer Verkehrsträger, zum Beispiel eine S-Bahn statt einer städtischen Expressstrasse. In beiden Fällen muss die öffentliche Hand investieren. Vor allem in den Agglomerationen ist nur der kombinierte Ansatz erfolgversprechend: Lösungen des Agglomerationsverkehrs sind nur möglich, wenn Schiene, Strasse und Langsamverkehr gemeinsam betrachtet werden.

3.2 Verkehrstechnische Lösungsmöglichkeiten

Die Lösungsmöglichkeiten für den Agglomerationsverkehr sind je nach Grösse und geografischer Lage der Agglomeration unterschiedlich.

In verschiedenen mittleren und kleineren Agglomerationen stehen Strasseninvestitionen im Vordergrund. Auch der öffentliche Verkehr wird hier vorwiegend auf der Strasse bewältigt. S-Bahnsysteme kommen als Lösung weniger in Frage, weil die Distanzen kürzer sind und nur wenige Bahnlinien bestehen. Es braucht einen punktuellen Ausbau von Strassen zur Verhinderung von Staus und zur Verbesserung der Effizienz des öffentlichen Verkehrs auf der Strasse. Oft sind separate Spuren nötig, um das Angebot der öffentlichen Busbetriebe verbessern zu können: Dies erfordert die Verbreiterung und Anpassung der Strassen.

Für die Verbesserung der Effizienz des Verkehrssystems in grösseren Agglomerationen und in Metropolitanräumen stehen folgende verkehrstechnische Lösungsmöglichkeiten im Vordergrund:

- S-Bahnsysteme mit Durchmesserlinien und grösserem Haltestellenabstand: Eine genauere Charakterisierung von S-Bahnen geht aus den Standards und Grundsätzen der SBB für S-Bahnen hervor; diese sind im Anhang 5 wiedergegeben.
- Optimale Verknüpfungen von S-Bahnlinien mit Stadtbahnlinien, Tramlinien und Buslinien.
- Leistungsfähige Stadtbahnlinien mit Durchmesserfunktion und guter Anbindung an das Eisenbahnnetz, sofern die Geschwindigkeit konkurrenzfähig ist. Die wichtigsten Merkmale einer Stadtbahn sind in Anhang 5 zusammengestellt.
- Tangentiallinien des öffentlichen Verkehrs.

- Verbesserte Zubringer zu S-Bahn-Systemen mit öffentlichem Verkehr oder Bahnhofparkanlagen, wo sich eine öffentliche Verkehrserschliessung wegen der geringen Besiedlungsdichte nicht lohnt.
- Technische Tarifharmonisierung innerhalb des ganzen Bereiches des Agglomerationsverkehrs und Vereinfachung des Kaufs von Fahrausweisen.

In einzelnen grösseren Agglomerationen und Metropolitanräumen wird auch die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und der Bau einzelner zusätzlicher Strassen eine Verbesserung bringen. Verschiedene solche Strecken sind zum Teil noch im Bau oder in der Planungsphase (z. B. Hochleistungsstrassennetz Zürich).

4. Politische Lösungsmöglichkeiten

4.1 Grundsätzliche Überlegungen

Der Verkehr wird auch in den nächsten Jahrzehnten zunehmen. Die Massnahmen haben diesem Umstand Rechnung zu tragen. Die Behinderung der Mobilität kann kein Mittel zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens sein.

Die Verkehrspolitik soll prioritär über Infrastrukturentscheide hinsichtlich Schiene und Strasse gesteuert werden. Den Massnahmen der Raumentwicklung kommt in der Verkehrspolitik eine zentrale Bedeutung zu. Die Tarife und der Komfort des öffentlichen Verkehrs können flankierende Funktion haben.

Bei der Ausarbeitung der Vorschläge wurde darauf geachtet, dass diese Massnahmen auch umweltbezogen positive Auswirkungen haben. Was die Problemfelder der CO₂-Emissionen, der Luftverschmutzung und des Lärms anbelangt, sind umfassende Massnahmenpakete in die Wege geleitet worden. Diese umfassen alle Bereiche, nicht nur den Agglomerationsverkehr, und werden durch die vorgeschlagenen Massnahmen für den Agglomerationsverkehr ergänzt.

Die CO₂-Emissionen sind weitgehend vom Treibstoffverbrauch abhängig. Staus erhöhen den Treibstoffverbrauch und damit auch die CO₂-Emissionen. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen, dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs und punktuellen Strasseninvestitionen, sollen auch die Staus auf den Strassen reduziert werden.

Innerhalb der grösseren Agglomerationen sind die öffentlichen Verkehrsmittel am effizientesten, da die Verkehrsströme gross und zeitlich gebündelt sind. Es ist deshalb auch unter ökologischen Aspekten zweckmässig, in erster Priorität die öffentlichen Verkehrsmittel in den Agglomerationen zu fördern.

4.2 Projekte

Die vorgeschlagenen Finanzierungsmassnahmen gehen von Projekten aus, die bis etwa 2010 realisiert oder realisierungsreif sein könnten.

Was die Vorhaben des öffentlichen Verkehrs betrifft, sind gemäss Angaben des Bundesamtes für Verkehr zahlreiche Projekte bekannt, die jedoch einen unterschiedlichen Planungsstand aufweisen. Auch die Effizienz der Projekte im Hinblick auf die Bewältigung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen ist noch nicht in jedem Fall systematisch erfasst worden. Bei den Strassenprojekten sind den Bundesbehörden nur die bekannt, die zum National- oder zum Hauptstrassennetz gehören. Es wurde darauf verzichtet, eine

Umfrage durchzuführen, um Projekte des ausserhalb dieser Strassennetze in Erfahrung zu bringen. Viele Infrastrukturinvestitionen dienen sowohl dem Agglomerations- als auch dem Fernverkehr. Dies erschwert es zusätzlich, einen konkreten Betrag zu nennen.

Für Schienen- und Strassenprojekte des Agglomerationsverkehrs zusammen kann für die nächsten zehn Jahre von Kosten in der Grössenordnung von fünf bis sieben Milliarden Franken ausgegangen werden. Den grösseren Teil der Investitionskosten werden nach heutiger Finanzierungsregelung die Kantone und Gemeinden zu tragen haben. In diesem Betrag sind noch nicht gebaute Nationalstrassenstrecken und Hauptstrassenprojekte in Agglomerationen sowie Investitionen in den reinen Ortsverkehr nicht enthalten.

Im vorliegenden Bericht werden bewusst keine einzelne Projekte namentlich erwähnt.

4.3 Interessen des Bundes am Agglomerationsverkehr

Der Bund hat aus verschiedenen Gründen ein Interesse daran, dass die Verkehrsprobleme der Agglomerationen gelöst werden können. Im Folgenden werden nur die Interessen aus Sicht der Verkehrspolitik dargelegt. Dabei ist zu betonen, dass die wirtschaftlichen und sozialen Nachteile eines Verkehrskollapses in den Agglomerationen auch dem Bund nicht gleichgültig sein können.

Aus verkehrspolitischer Sicht ist es für den Bund wichtig, dass die Verkehrsnetze, für die er zuständig ist oder an die er wesentlich beiträgt - die Nationalstrassen, das übergeordnete Eisenbahnnetz und die Hauptstrassen -, effizient genutzt werden und nicht zu hohe Kosten verursachen.

Der Bund kommt schon heute zum grössten Teil für die Nationalstrassen auf. Im Bereiche der Agglomerationen stellt sich die Frage, wie weit überlastete Nationalstrassenstrecken ausgebaut werden sollen. Mit dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen, besonders mit effizienten S-Bahnsystemen und Stadtbahnen, kann der Verkehrszuwachs teilweise vom öffentlichen Verkehr übernommen werden. Der Anteil des Agglomerationsverkehrs auf den Autobahnen wächst in diesen Gebieten somit in geringerem Masse.

Verbesserungen des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen und der Schnittstellen zum Individualverkehr tragen dazu bei, dass der Verkehr auf den Autobahnen ausserhalb der Agglomerationen entlastet wird. Wenn in den Agglomerationsgürteln eine gute Erschliessung durch die öffentlichen Verkehrsmittel besteht, wenn die Reisezeiten im Fernverkehr attraktiv und die Umsteigebedingungen / Umsteigemöglichkeiten optimal sind, werden die öffentlichen Verkehrsmittel für Reisen über die Agglomeration hinaus für ein weit grösseres Einzugsgebiet konkurrenzfähig. Dafür sind die schon laufenden und die geplanten Investitionen für Bahn 2000 (1. und 2. Etappe) und die Neue Eisenbahnalpentransversale (NEAT) wie auch Verbesserungen im Agglomerationsverkehr nötig. In der Kette des Verkehrs müssen alle Glieder bedarfsgerecht sein.

Der Bund kann sein Interesse an einer Lösung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nur dann wahren, wenn er sich an den entsprechenden Investitionen beteiligt.

5. Vorgeschlagene Massnahmen

5.1 Allgemeines

Die Ziele der Massnahmen sind:

- Bewältigung der zukünftigen Verkehrsprobleme der Agglomerationen durch Verbesserung der Effizienz.
- Reduktion der nachteiligen Auswirkungen des Verkehrs wie Unfälle, Schadstoffe, CO₂ – Emission und Lärm.

Die meisten Ortsveränderungen, die auf das Verkehrssystem Auswirkungen haben, beruhen auf einer Transportkette, die mehrere Verkehrsarten umfasst. Zu diesen Verkehrsarten gehören auch der Fussgänger- und der Veloverkehr, die unter dem Begriff "Langsamverkehr" zusammengefasst werden. Aufgrund der Struktur des Systems sind beim öffentlichen Verkehr die Wegstrecken des Langsamverkehrs (z. B. Fussmarsch zur Haltestelle) grösser als beim individuellen Motorfahrzeugverkehr. Längere Fussmarschdistanzen, Wartezeiten für Fussgänger und unsicheres Umfeld wirken sich sehr stark auf die ganze Transportkette aus, besonders beim öffentlichen Verkehr. Deshalb tragen Verbesserungen für den Langsamverkehr wesentlich zur Erhöhung der Effizienz des ganzen Verkehrssystems in Agglomerationen bei. Auch wenn die Investitionskosten für den Langsamverkehr nicht so hoch sind wie diejenigen für die andern Verkehrsträger, so sind diese bei der vorgeschlagenen Programmfinanzierung (Ziff. 5.4) zu berücksichtigen.

5.2 Ergänzung von Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung für eine vermehrte Verwendung von zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen für den Agglomerationsverkehr → Empfehlung A

Es stellt sich die Frage, inwieweit zweckgebundene Mineralölsteuererträge auf Treibstoffen für Investitionen des Agglomerationsverkehrs verwendet werden können. Dies gilt besonders auch für Schienenprojekte. Die bei der Teilrevision der Bundesverfassung im Jahre 1982 eingefügten Bestimmungen betreffend Verkehrstrennung (heute in Art. 86 Abs. 3 lit. b) lassen einen gewissen Spielraum offen. Möglicherweise könnte dieser Spielraum noch stärker genutzt werden. Es ist aber politisch zweckmässiger, die Verfassung zu ändern, um eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen. Mit einer solchen Verfassungsänderung wird auch Klarheit in Bezug auf die Aufgaben des Bundes im Bereiche des Agglomerationsverkehrs geschaffen. Die heutigen Verfassungsbestimmungen verbieten es dem Bund nicht, Beiträge an den Agglomerationsverkehr zu leisten. Da jedoch kein ausdrücklicher Auftrag vorliegt, entstehen immer wieder Diskussionen, ob der Bund hier eine Aufgabe hat oder nicht.

In Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung soll ein neuer Buchstabe g eingefügt werden mit dem Wortlaut "Massnahmen zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in städtischen Gebieten". Diese Formulierung wurde aus dem Schlussbericht der Projektorganisation für einen Neuen Finanzausgleichs (NFA) übernommen (vgl. Anhang 4).

Unter dem Begriff "städtische Gebiete" sind im vorgeschlagenen Text Agglomerationen und Metropolitanräume gemäss Definition des Bundesamtes für Statistik BFS (siehe Anhang 6) zu verstehen. Die Massnahmen sollen auf Investitionen des Schienen- und Strassenverkehrs (inkl. Langsamverkehr) beschränkt bleiben. Die Verantwortung für diese Vorhaben liegt bei den Kantonen und Gemeinden, der Bund trägt nur subsidiär dazu bei.

Die Erweiterung der Zweckbindung der Mineralölsteuererträge auf Treibstoffen soll nicht zu Lasten der heutigen Verwendungszwecke gehen. Deshalb wird die Verfassungsänderung mit einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages um fünf Rappen pro Liter verbunden (Ziff. 6.3).

Der Vorschlag für eine Änderung der Bundesverfassung knüpft an frühere Vorstösse in die gleiche Richtung an, zum Beispiel an eine parlamentarische Initiative aus dem Jahre 1988. Diese verlangte eine ähnliche Verfassungsrevision für den Agglomerationsverkehr. Der Nationalrat beschloss 1989, der Initiative Folge zu geben und beauftragte damit die vorberatende Kommission, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Etwa gleichzeitig eröffnete der Bundesrat eine Vernehmlassung für eine Änderung des Treibstoffzollgesetzes im ähnlichen Sinne. Die damals vom Bundesrat geplanten Massnahmen für den Agglomerationsverkehr waren verbunden mit einer Reduktion der nicht werkgebundenen Beiträge aus Treibstoffgeldern an die Kantone. Diese Reduktion wurde allerdings schlecht aufgenommen. Die Notwendigkeit von Beiträgen aus zweckgebundenen Mitteln an Investitionen des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen wurde hingegen allgemein anerkannt. Auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens beschloss der Bundesrat 1991, das Anliegen auf der Stufe der Verordnung zu regeln: Er erliess am 6. November 1991 die "Verordnung über Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen und an andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr (Verkehrstrennungsverordnung)" [SR 725.121]. Diese Verordnung ist nach wie vor in Kraft. Der Nationalrat beschloss am 3. März 1992, die Initiative abzuschreiben. Aus dem Bericht der Kommission, der zu diesem Beschluss führte, geht hervor, dass mit der Abschreibung der Initiative das Anliegen nicht aufgegeben wurde, und dass mittelfristig eine Verfassungsänderung notwendig sein würde.

5.3 Kurzfristige Massnahme: Anwendung der Verkehrstrennungsverordnung → Empfehlung B

Die Verordnung vom 6. November 1991 über Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen und an andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr (Verkehrstrennungsverordnung) [SR 725.121] ist die Grundlage für Beiträge verschiedener Art. Für den Agglomerationsverkehr von Bedeutung sind die Beiträge an die Aufhebung von Niveauübergängen sowie die besonderen Massnahmen in städtischen Gebieten. Die Verordnung sieht in Artikel 21 vor, dass in städtischen Gebieten unter anderem an die Verlegung von Bahn- und Tramgleisen oder Strassen sowie an die räumliche Trennung von privatem und öffentlichem Strassenverkehr Beiträge aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen ausgerichtet werden können. Wird der Verkehrsablauf auf bestimmten Strassen dadurch merklich verbessert, sind auch Beiträge an wichtige Objekte von S-Bahnen im Stadtkern sowie an Entlastungsstrassen der Kernstadt möglich. Die Massnahmen umfassen Strassen- und Schieneninfrastrukturen. Es können auch Investitionen des Ortsverkehrs sein, an die der Bund nach Eisenbahngesetz [SR 742.101] keine Abgeltungen ausrichtet.

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 beschloss der Bundesrat, keine weiteren Verpflichtungen auf Grund der Verkehrstrennungsverordnung [SR 725.121] mehr einzugehen. Damit wurden auch die Beitragszusicherungen für die Aufhebung von Niveauübergängen gestoppt. Die Verordnung wurde aber formell nicht aufgehoben (Botschaft vom 28. September 1998 zum Stabilisierungsprogramm 1998, BBl 1999 I, S. 50ff). Der Bundesrat ging davon aus, dass die Verkehrstrennungsverordnung [SR 725.121] durch eine neue Regelung für Agglomerationen ersetzt wird. Der Sparauftrag, wie er im 1999

eingefügten Artikel 3a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes festgehalten ist, umfasst die Jahre 1999 - 2001.

Für eine Übergangsperiode ist es sinnvoll, die Verkehrstrennungsverordnung [SR 725.121] wieder integral anzuwenden. Ab 2002 soll die aus dem erwähnten Sparauftrag abgeleitete Plafonierung der Zahlungskredite im Bereich der Verkehrstrennung nicht weiter geführt werden. Somit sollen wieder neue Beiträge auf Grund der Verordnung zugesichert werden können.

Ausführungen zur Finanzierung der Verkehrstrennungsmassnahmen finden sich unter Ziffer 6.2.1.

5.4 Programmfinanzierung als Ziel

→ Empfehlung C

Die Beitragsempfänger und damit die Gesprächspartner des Bundes sind heute sehr unterschiedlich: Zum Teil sind es Transportunternehmen, zum Teil Kantone, zum Teil Gemeinden. Die Bundesbeiträge für Strassen- und Schieneninvestitionen werden auf Grund detaillierter Einzelprüfungen durch das zuständige Bundesamt zugesichert, ausbezahlt und abgerechnet. Eine einheitliche Beurteilung der Gesamtheit der geplanten Verkehrsinvestitionen für Schiene, Strasse und Langsamverkehr fehlt. Nach der heutigen Gesetzgebung müssen zudem die anrechenbaren Kosten, gestützt auf Kostenvoranschläge und Abrechnungen, sehr detailliert ermittelt werden. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig und lässt der Trägerschaft wenig Flexibilität. Das System führt auch zu "subventionsorientierten" Lösungsansätzen, die nicht immer den besten Nutzen bringen.

Das Beitragssystem für den Agglomerationsverkehr soll im Sinne einer "Programmfinanzierung", die auf dem Prinzip der Partnerschaft basiert, modifiziert werden. Diese Programmfinanzierung soll Investitionen für den privaten und für den öffentlichen Verkehr umfassen. Die Kategorien der beitragsberechtigten Objekte bleiben grundsätzlich gleich wie heute, ergänzt durch die zusätzlichen Kategorien, wie sie unter Ziffer 5.5.1 und 5.5.3 dargelegt sind. Der Bund richtet bei diesem System an die im Mobilitätskonzept (siehe Ziff. 7.2) vorgesehenen Investitionen (Projektpakete) Globalbeiträge aus, die je nach den im Mobilitätskonzept vorgesehenen Projekten zum Teil aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen und zum Teil aus der allgemeinen Bundeskasse stammen. Beitragsempfänger ist die Trägerschaft für den Agglomerationsverkehr, die innerhalb dieses Globalbeitrages zwischen den einzelnen im Mobilitätskonzept enthaltenen Projekten bestimmte Verschiebungen vornehmen und innerhalb einer gewissen Bandbreite auch die zeitliche Realisierung bestimmen kann. Das System soll Anreize für kostengünstiges Bauen bieten, ohne dabei das Erreichen der verkehrsrelevanten Ziele zu behindern.

Ein vergleichbares System der "Programmfinanzierung" ist im Neuen Finanzausgleich NFA (siehe Ziff. 5.6 und Anhang 4) für verschiedene Bereiche vorgesehen, auch für den Agglomerationsverkehr. Es wurden schon entsprechende Modelle erarbeitet.

5.5 Übergangsmassnahmen

5.5.1 Umsetzung der Verfassungsänderung im Rahmen des bestehenden Beitragssystems → Empfehlung D-4

Sofern die vorgeschlagene Programmfinanzierung innerhalb von wenigen Jahren realisiert werden kann, ist es zweckmässig, diese direkt anzustreben. Ein möglicher Zeitplan ist in Anhang 2 dargestellt.

Falls die Realisierung der Programmfinanzierung mehr Zeit beansprucht, sind Übergangsmassnahmen erforderlich. In dieser Zwischenzeit sollen die einzelnen Projekte auf Grundlage der eingeführten und der vorgeschlagenen neuen Subventionskategorien (Ziff. 5.5.3) subventioniert werden. Das System der Bundesbeiträge für Schienen- und Strasseninvestitionen ist jedoch an die besonderen Verhältnisse des Agglomerationsverkehrs anzupassen.

In der Übergangsphase muss - im Anschluss an die vorgeschlagene Änderung der Bundesverfassung - das Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) [SR 725.116.2] geändert werden, damit an Strassenprojekte in Agglomerationen, die nicht zum National- oder Hauptstrassennetz gehören, Beiträge geleistet werden können (Ziff. 5.5.3.1). Wenn die neue Verfassungsgrundlage besteht, müssen in diesem Gesetz und in einer Verordnung auch die Grundsätze für die Beiträge an Schieneninvestitionen des Agglomerationsverkehrs neu festgelegt werden. Zusätzlich zu den heute in der Verkehrstrennungsverordnung [SR 725.121] vorgesehenen Massnahmen sollen zum Beispiel auch bestimmte Investitionen für S-Bahnen und Stadtbahnen unterstützt werden können. Auch Massnahmen zur möglichst effizienten Nutzung der bestehenden Strassenverkehrsfläche durch privaten und öffentlichen Verkehr können beitragsberechtigt werden, so zum Beispiel ein spurgeführtes Verkehrsmittel mit grosser Beförderungskapazität. An die Schaffung von zusätzlicher Verkehrsfläche durch Verlegen eines Verkehrsträgers auf eine andere Verkehrsebene sollen ebenfalls Beiträge ausgerichtet werden können. Zudem sind die Infrastrukturmassnahmen bei den Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Verkehr und zwischen Schiene und Strasse aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen zu unterstützen.

5.5.2 Erhöhung der Beitragssätze für Lärmschutzmassnahmen → Empfehlung D-1

Auf Grund der Artikel 25 bis 27 des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) [SR 725.116.2] werden heute Beiträge an Lärmschutzmassnahmen an Strassen ausgerichtet. Sofern es sich um National- oder Hauptstrassen handelt, gelten die für diese Strassen festgelegten Beitragssätze. Für übrige Strassen - und diese machen in den Agglomerationen den grössten Teil aus - sind die Beitragssätze in Artikel 50 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) [SR 814.01] geregelt. Die Beitragssätze für diese Strassen betragen zwischen 40 und 70 Prozent. Mit der letzten Revision des Gesetzes von 1995 wurden diese Beitragssätze von 60 auf 70 Prozent erhöht. In jedem Falle lasten auf dem Kanton oder der Gemeinde als Strasseneigentümer noch immer sehr grosse Restkosten für Lärmschutzmassnahmen. Nach dem Verursacherprinzip sollten die Beiträge aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen höher sein. Mit einer Erhöhung der im Umweltschutzgesetz festgehaltenen Beitragssätze um 20 Prozent könnten die baulichen Lärmschutzmassnahmen vorangetrieben und das Problem des Verkehrslärms in

Agglomerationen entschärft werden. Wenn diese Erhöhung in Kraft tritt, müssen auch die entsprechenden Zahlungskredite erhöht werden.

5.5.3 Neue Beitragskategorien Strasse und Schiene

5.5.3.1 Schwer finanzierbare Strassenprojekte des Agglomerationsverkehrs

→ *Empfehlung D-2*

Viele Strassenprojekte, die für den Agglomerationsverkehr sehr wichtig sind, gehören heute weder zu den National- noch zu den Hauptstrassen (vgl. Anhang 8) und werden deshalb vom Bund nicht unterstützt. Es wäre nicht sinnvoll, diese Strassenkategorien oder die Definition des Zubringers zu Nationalstrassen allein auf Grund einzelner Strassenprojekte in Agglomerationen zu erweitern. Andere im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) [SR 725.116.2] vorgesehene Subventionstatbestände wie Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen lassen sich auf Strassenprojekte des Agglomerationsverkehrs nur sehr beschränkt anwenden. Deshalb soll eine neue Beitragskategorie für "schwer finanzierbare Strassenprojekte in Agglomerationen" geschaffen werden. An diese Strassenbauten sollen Beiträge aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen ausgerichtet werden können, ähnlich wie heute für Hauptstrassen. Zu den beitragsberechtigten Investitionen sollen nicht nur die Strassen selbst gehören, sondern auch damit verbundene Zusatzinvestitionen wie separate Wege für Fussgänger und Velos sowie Busspuren.

Der Begriff „schwer finanzierbar“ wurde vom NFA übernommen, wo er für Hauptstrassenprojekte, an die weiterhin werkgebundene Bundesbeiträge ausgerichtet werden, vorgesehen ist (siehe Anhang 4). Genauere Kriterien zur Festlegung, was unter „schwer finanzierbar“ fällt, werden ohnehin im Rahmen des Projektes NFA, Teil Hauptstrassen, erarbeitet und lassen sich teilweise auch auf die vorgeschlagene neue Beitragskategorie anwenden.

5.5.3.2 Beiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes in Ausnahmefällen

→ *Empfehlung D-3*

Der heutige Artikel 56 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG) [SR 742.101]. (Ziff. 2.3.2) ist relativ offen formuliert. Es handelt sich um eine "Kann-Bestimmung", die den Ortsverkehr nicht ausdrücklich ausschliesst. Die Einzelheiten dazu sind in der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV) [SR 742.101.1] festgelegt. In der Regel werden gemäss Artikel 31 Absatz 1 ADFV Investitionsbeiträge nach Artikel 56 nur für Investitionen gewährt, die abgeltungsberechtigten Leistungen dienen. Das bedeutet, dass für den Ortsverkehr in der Regel keine Investitionsbeiträge auf Grund des Eisenbahngesetzes möglich sind. Diese Regeln sind grundsätzlich beizubehalten.

Für Investitionen im Grenzbereich zwischen Orts- und Regionalverkehr, wie zum Beispiel Stadtbahnlinien, die wichtige Gebiete ohne S-Bahn-Anschluss erschliessen, oder wichtige Schnittstellen zwischen Orts- und Regionalverkehr sind schon nach heutigem Recht Ausnahmen möglich. In Artikel 31 Absatz 1 der erwähnten Abgeltungsverordnung ADFV wird festgehalten, dass in Ausnahmefällen auch Beiträge nach Artikel 56 möglich sind, wo keine Abgeltung ausgerichtet wird. Diese Möglichkeit ist für die genannten Investitionen zu nutzen.

Mittelfristig ist die Kompetenz, in Ausnahmefällen Bundesbeiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes an Investitionen im Grenzbereich zwischen Orts- und Regionalverkehr ausrichten zu können, ausdrücklich im Gesetz zu regeln. Die entsprechenden Investitionen

werden in das Mobilitätskonzept, wie es unter Ziffer 7.2 vorgeschlagen wird, aufgenommen und müssen in starkem Masse dazu beitragen, die Mobilitätsprobleme in den Agglomerationen zu lösen.

5.6 Verhältnis zum Projekt "Neuer Finanzausgleich (NFA)"

Der heute gültige, 1959 eingeführte Finanzausgleich hat sein Hauptziel, nämlich den Abbau der Unterschiede zwischen ärmeren und reicheren Kantonen, verfehlt. Vor diesem Hintergrund wurde von Bund und Kantonen eine Projektorganisation ins Leben gerufen, welche die Schaffung eines Neuen Finanzausgleichs NFA zum Ziel hat. Die Aufgaben werden jener Ebene zugeteilt, die sie am besten lösen kann. Der Schlussbericht der Projektorganisation ("Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen - Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat", 31. März 1999) wurde im Frühjahr 1999 in die Vernehmlassung geschickt. (Auszüge aus dem Bericht in Anhang 4). Zur Zeit werden die Vorschläge durch externe Experten auf ihre Auswirkungen hin überprüft. Eine Botschaft ist frühestens Ende 2001 zu erwarten.

Die Expertengruppe hat den Auftrag, eigenständige Vorschläge auszuarbeiten. Sie hat einzelne Formulierungen und Ideen aus den Vorschlägen der Projektorganisation NFA übernommen. Die vom NFA abweichenden Empfehlungen der Expertengruppe können in die weitere Beratung über den NFA im Bundesrat und im Parlament einfließen.

6. Vorgeschlagene Finanzierung

6.1 Partnerschaftliche Finanzierungslösungen

Gemäss dem neuen Artikel 50 der Bundesverfassung soll der Bund auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht nehmen. Für die Investitionen in den Agglomerationsverkehr ist auch aus diesem Blickwinkel eine partnerschaftliche Finanzierungslösung anzustreben.

Es stellt sich die Frage, ob die zur Lösung der Verkehrsprobleme in den Agglomerationen nötigen Investitionen – gesamthaft betrachtet - aus den heutigen Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden finanziert werden können. Wenn dies nicht der Fall ist, stellt sich als Nächstes die Frage, ob andere Ausgaben reduziert werden können oder ob zusätzliche Einnahmen erschlossen werden müssen. Als Beispiel für die zweite Variante können die Eisenbahngrossprojekte erwähnt werden: Für einen Teil deren Finanzierung wurde die Mehrwertsteuer um ein Promille angehoben.

Grundsätzlich ist es erwünscht, dass die Mittel auf der Stufe beschafft werden, auf der die Ausgaben entstehen. Die Umsetzung dieses Prinzips erweist sich in der Praxis allerdings als schwierig. Die Kantone erheben die Motorfahrzeugsteuern, die jedoch nicht strecken- und zeitabhängig sind und aus verschiedenen Gründen nur wenig erhöht werden können. Die Kantone haben keine Kompetenz, Mineralölsteuern zu erheben. Dies ist ausschliesslich Sache des Bundes, der einen Teil der Erträge an die Kantone weitergibt. Die Gemeinden tragen heute weitgehend die Kosten für den Bau und Unterhalt eines grossen Teils der Strassen, die für den Agglomerationsverkehr wichtig sind. Sie erhalten dafür nur relativ wenig Mittel aus den Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen und aus den kantonalen Motorfahrzeugsteuern, die meist nicht einmal für den kantonalen Finanzierungsanteil des Strassenbaus ausreichen. Die Gemeindehaushalte werden durch die Strassen stark

belastet. Aus der Studie "Finanzierung des Verkehrs von morgen – Analysen und Reformen", Berichte des Nationalen Forschungsprogramms Verkehr und Umwelt NFP 41, Bericht D 9, Bern 1999, geht hervor, dass die Gemeinden rund 1.5 Milliarden Franken für Strassenzwecke aus allgemeinen Steuermitteln aufwenden müssen.

Bei der Finanzierung der Investitionen des Agglomerationsverkehrs sind diese Besonderheiten zu berücksichtigen. Insbesondere muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass ein grosser Teil der Treibstoffeinnahmen aus Fahrten auf Kantons- und Gemeindestrassen stammt, dass aber die Kantone und Gemeinden einen viel kleineren Anteil aus der Mineralölsteuer und dem Zuschlag erhalten.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen übernimmt der Bund eine grössere regulierende und koordinierende Rolle im Agglomerationsverkehr. Auch wenn er nur subsidiär tätig sein soll, kann der Bund diese Rolle nur ausüben, wenn er auch an die Kosten des Agglomerationsverkehrs beiträgt. Dabei muss er über die notwendigen Mittel verfügen, um die Beiträge finanzieren können.

Die vorgeschlagene Lösungsvariante besteht darin, dass der Bund mehr Einnahmen erhält und diese wie folgt einsetzt:

- Als zusätzliche Mittel für Beiträge des Bundes für Investitionen in den Agglomerationsverkehr, die auf Grund der heutigen Rechtslage ausgerichtet werden, und
- für Beiträge des Bundes an bestimmte Investitionen für den Agglomerationsverkehr, an die er heute nichts beiträgt.

6.2 Finanzierung aus schon beschlossenen Mitteln

6.2.1 Erhöhung der Zahlungskredite aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen auf Treibstoffen für Verkehrstrennung → Empfehlung E-1

Die allgemeinen Ausführungen zur Verkehrstrennung finden sich unter Ziffer 5.3. Die Zahlungskredite für Verkehrstrennungsmassnahmen in Agglomerationen sind im Voranschlag des Bundes heute beim BAV eingestellt, für das Jahr 2001 sind 28 Mio. vorgesehen. Dies entspricht der vom Bundesrat 1998 beschlossenen Plafonierung. Gestützt auf die gleiche Verordnung werden auch Beiträge an die Aufhebung von Niveauübergängen ausgerichtet. Diese Kredite (Voranschlag 2001: 12 Mio.) werden vom ASTRA verwaltet.

Der Sparauftrag, wie er im 1999 eingefügten Artikel 3a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes festgehalten ist, umfasst die Jahre 1999 - 2001. Bei der Verabschiedung dieser Bestimmung wurde davon ausgegangen, dass die Verkehrstrennungsverordnung [SR 725.121] durch eine neue Regelung abgelöst werden könne. Diese neue Regelung liegt allerdings noch nicht vor, so dass es sinnvoll ist, die Verordnung wieder anzuwenden und die Plafonierung der Zahlungskredite aufzuheben.

6.2.2 Allgemeine Bundesmittel für SBB-Investitionen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen → Empfehlung E-2

Für die Investitionen der SBB in den Agglomerationsverkehr gelten das Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) [SR 742.31] und das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG) [SR 742.101]. Grundsätzlich finanziert der Bund die Investitionen des SBB-Regionalverkehrs. Die gesetzlichen Bestimmungen lassen

aber die Mitfinanzierung durch die Kantone beispielsweise zur Abdeckung von ausserordentlichen Bedürfnissen zu. Die Infrastrukturinvestitionen der SBB werden in die für vier Jahre abzuschliessenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen. Bei der Ausarbeitung der nächsten Leistungsvereinbarung (2003 -2006) mit den SBB sind die Anliegen des Agglomerationsverkehrs zu berücksichtigen und auch Infrastrukturinvestitionen für den Regionalverkehr (S-Bahn-Systeme) einzubeziehen.

6.2.3 Allgemeine Bundesmittel für konzessionierte Transportunternehmen (Rahmenkredite) → Empfehlung E-3

Für die Beiträge nach Artikel 56 des Eisenbahngesetzes (siehe Ziff. 2.3.2) bewilligt das Parlament periodisch Rahmenkredite. Der letzte Kredit von 1440 Millionen Franken wurde mit dem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1992 über einen Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmungen (BBl 1993 I 48) bewilligt. Falls aus diesem Rahmenkredit noch Mittel zur Verfügung stehen, sollen bei der Zusicherung von Beiträgen die Anliegen des Agglomerationsverkehrs besonders berücksichtigt werden. Das gleiche gilt gegebenenfalls für die Vorbereitung eines nächsten Rahmenkredites.

6.2.4 Mittel für Eisenbahngrossprojekte, Teil Bahn 2000 → Empfehlung E-4

Bahn 2000 gehört zu den Eisenbahngrossprojekten, die unter die Übergangsbestimmungen zu Art. 87 der Bundesverfassung fallen. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Eisenbahngrossprojekte in Form von Bundesgesetzen beschlossen werden. Das Parlament muss zudem die nötigen Verpflichtungskredite bewilligen. Bei der Beratung der Botschaft vom 26. Juni 1996 über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs und bei der Volksabstimmung vom 29. November 1998 über diese Vorlage wurde für die 2. Etappe von Bahn 2000 mit rund 6 Milliarden Franken gerechnet.

Für die 1. Etappe von Bahn 2000 ist der Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 betreffend das Konzept BAHN 2000 massgebend. Für die Finanzierung gilt der Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1986 über einen Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Konzeptes Bahn 2000, Teil SBB, mit dem ein Verpflichtungskredit von 5,4 Milliarden bewilligt wurde. Dieser Kredit, erhöht um die aufgelaufene Teuerung, dürfte voraussichtlich nicht ganz ausgeschöpft werden. Die Mittel für die 1. Etappe von Bahn 2000 kommen weitgehend aus der allgemeinen Bundeskasse und nicht aus dem Fonds für Eisenbahngrossprojekte. Gemäss Artikel 30 Absatz 2 des Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) [SR 611.0] verfallen "nicht beanspruchte Verpflichtungskredite ..., wenn das Vorhaben verwirklicht ist." Im Falle des Kredites von 1986 für Bahn 2000 hat der Bundesrat am 4. April 2001 beschlossen, dass die nicht verwendeten Mittel grundsätzlich wieder für Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs verwendet werden sollen.

Die Botschaft betreffend die 2. Etappe von Bahn 2000 soll in etwa zwei Jahren dem Parlament unterbreitet werden. Diese Botschaft wird das entsprechende Bundesgesetz und einen Verpflichtungskreditantrag zum Gegenstand haben. Bei der Ausarbeitung der entsprechenden Botschaft an die Bundesversammlung sind Projekte, die zusätzlich auch dem Agglomerationsverkehr dienen, ebenfalls zu berücksichtigen. Eine teilweise Verwendung der Mittel für Eisenbahngrossprojekte für solche Vorhaben ist verfassungskonform.

6.3 Mehreinnahmen des Bundes für den Agglomerationsverkehr → Empfehlung E-5

6.3.1 Begründung der Mehreinnahmen

Die vorgeschlagenen zusätzlichen Beitragskategorien für Investitionen in Agglomerationen sowie die Erhöhung der Beträge für Investitionen des Regionalverkehrs in den Voranschlägen des Bundes, den Leistungsvereinbarungen mit den SBB und in den Rahmenkrediten sind nur möglich, wenn die Finanzierung sichergestellt ist. Die zusätzlichen Kosten für den Agglomerationsverkehr sollen nicht bei anderen öffentlichen Ausgaben für den Verkehr kompensiert werden, z. B. mit Reduktionen beim öffentlichen Regionalverkehr in ländlichen Gebieten oder bei den Strassen. Insbesondere dürfte das 1960 in seinen Grundzügen festgelegte Nationalstrassennetz nicht vor 2015 fertiggestellt sein. Zudem werden in den nächsten Jahren die Kosten für den baulichen Unterhalt des bestehenden Nationalstrassennetzes steigen. Innerhalb des Zeitraums, für den die Expertengruppe Vorschläge zu machen hat, werden keine Mittel frei.

Es ist aus politischen und tatsächlichen Gründen nicht möglich, die heute bestehenden Reserven in der "Spezialfinanzierung Strassenverkehr" in der Höhe von über drei Milliarden Franken im Sinne der vorgeschlagenen Verfassungsänderung (Ziff. 5.2) für den Agglomerationsverkehr einzusetzen. Diese Reserven müssen für die Finanzierung der verfassungsrechtlichen Aufgaben nach heutigem Recht zur Verfügung stehen. Somit sind für Investitionen in den Agglomerationsverkehr Mehreinnahmen zu erschliessen.

6.3.2 Höhe der Mehreinnahmen

Die Höhe der Mehreinnahmen kann auf zwei Arten bestimmt werden: auf Grund des voraussichtlichen Bedarfs oder entsprechend der politischen Realisierungsmöglichkeit der Einnahmen. Die erste Variante wurde für die Eisenbahngrossprojekte gewählt, die zum grossen Teil bekannt waren und ausschliesslich vom Bund finanziert werden. Dieser Ansatz lässt sich auf die Investitionen in den Agglomerationsverkehr nur beschränkt anwenden. Es ist kaum möglich, den Finanzbedarf für die nächsten 10 Jahre abzuschätzen; zwar ist der Handlungsbedarf erkannt, doch stehen noch nicht genügend ausgereifte Projekte bereit, oder diese sind dem Bund bis jetzt noch gar nicht gemeldet worden. Zudem trägt der Bund nur subsidiär an die Investitionen bei, die Hauptverantwortung liegt bei den Kantonen. Der Finanzbedarf beim Bund hängt stark vom Willen und den finanziellen Möglichkeiten der Kantone in den nächsten zehn Jahren ab.

Es wurde die zweite Variante der politischen Realisierungsmöglichkeit gewählt, nämlich ein pragmatischer Ansatz in dem Sinne, dass von den realistischereise möglichen Zusatzeinnahmen ausgegangen wird. Wenn der Finanzbedarf für die Bundesbeiträge an Projekte des Agglomerationsverkehrs den Gesamtbetrag der für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Mittel und der Zusatzeinnahmen übersteigt, muss die Realisierung der Projekte zeitlich erstreckt werden.

Wenn man als Arbeitshypothese von einer Grössenordnung von fünf bis sieben Milliarden Franken für Investitionen in Schiene und Strasse in den nächsten zehn Jahren (siehe Ziff. 4.2) und einem Beitrag des Bundes von fünfzig Prozent ausgeht, sollten die vorgeschlagenen Mehreinnahmen des Bundes ausreichen.

6.3.3 Realisierung der Mehreinnahmen

Es wurden zahlreiche Möglichkeiten für zusätzliche Einnahmen geprüft und bewertet. Dabei wurden dauernde Finanzierungsquellen, die in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Verkehr stehen, in Betracht gezogen. Andere Lösungen wurden verworfen.

Auf Grund dieser Abklärungen wird eine Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlages auf Treibstoffen um fünf Rappen pro Liter vorgeschlagen, was pro Jahr rund 320 Mio. ergibt. Diese Erhöhung erfordert eine Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (MinöStG) [SR 641.61].

Die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag betragen heute insgesamt rund 73 Rappen pro Liter Benzin. Die letzten Erhöhungen erfolgten 1973 (10 Rp.) und 1993 (20 Rp.).

Die vorgeschlagenen zusätzlichen fünf Rappen Mineralölsteuer belasten alle Automobilisten in ungefähr gleicher Masse, auch diejenigen in ländlichen Gebieten ausserhalb der Agglomerationen. Nachdem rund siebenzig Prozent der Mineralölsteuererträge auf Treibstoffen von Agglomerationsbewohnern stammen, ist es gerechtfertigt, in Zukunft einen Schwerpunkt der Investitionen in den Agglomerationen vorzusehen. Damit wird das Prinzip der Solidarität der verschiedenen Landesteile, das bei den Verkehrsinvestitionen in der Schweiz seit jeher Gültigkeit hat, weitergeführt.

6.3.4 Beschränkung der verwendeten Mittel und Fragen der Zweckbindung

Die für den Agglomerationsverkehr gestützt auf den vorgeschlagenen neuen Buchstaben g in Artikel 86 Absatz 3 der Bundesverfassung verwendeten Mittel sollen auf die Erträge aus diesen zusätzlichen fünf Rappen beschränkt sein.

Mit der vorgeschlagenen Erweiterung der Zweckbindung der Mineralölsteuern auf Treibstoffen (Ziff. 5.2, 5.5.1) und dem längerfristig angestrebten System der "Programmfinanzierung" (Ziff. 5.4) müssen die Finanzquellen für die Investitionen in den Agglomerationsverkehr auf Schiene und Strasse im Gesetz geregelt werden. Dabei ist auch zu prüfen, ob ein spezieller Fonds gebildet werden soll - analog zum Fonds für Eisenbahngrossprojekte.

7. Organisatorische Vorschläge

7.1 Trägerschaften für den Agglomerationsverkehr

→ Empfehlung F-1

Die Verantwortung für die Bereitstellung der Infrastruktur für den Agglomerationsverkehr auf Schiene und Strasse wird auch in Zukunft bei den Kantonen und den Gemeinden liegen. Diese haben für den Agglomerationsverkehr eine Trägerschaft zu bilden, die als Besteller der Leistung (Investitionen in Schiene und Strasse, Betrieb des öffentlichen Verkehrs) auftreten kann. Die Beiträge des Bundes gehen an die Trägerschaft und von dieser an die Bauherren (z. B. Gemeinde für ein Strassenprojekt, Bahnunternehmen für ein Schienenprojekt). Die Trägerschaft für den Agglomerationsverkehr umfasst schwergewichtig Kantone und Gemeinden einer Agglomeration oder mehrerer Agglomerationen. Die organisatorische Form der Trägerschaft ist offen. Die Trägerschaft ist Vertragspartner des Bundes und schliesst Leistungsvereinbarungen mit Verkehrsbetrieben und

Bauherrenorganisationen ab. Ein ähnliches Modell ist im Neuen Finanzausgleich NFA vorgesehen (siehe Anhang 4). Die Forderung nach einer Trägerschaftsorganisation ist vergleichbar mit derjenigen im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) [SR 901.1].

7.2 Mobilitätskonzept

→ Empfehlung F-2

Der Bund legt in einem Gesetz die Anforderungen an ein "Mobilitätskonzept für den Agglomerationsverkehr" fest. Dieses wird Voraussetzung für Bundesbeiträge an Investitionen in den Agglomerationsverkehr auf Schiene und Strasse. Das Mobilitätskonzept ist vergleichbar mit dem regionalen Entwicklungskonzept, wie es im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) [SR 901.1] verlangt wird.

Das Mobilitätskonzept wird von der Trägerschaft des Agglomerationsverkehrs (Ziff. 7.1) ausgearbeitet, ist auf den kantonalen Richtplan abzustimmen und wird von den beteiligten Kantonen und vom Bundesrat genehmigt. Es umfasst insbesondere

- die zu erreichenden verkehrsrelevanten Ziele,
- die vorgesehenen Investitionen für den Schienen- und Strassenverkehr sowie für den Langsamverkehr,
- die zeitliche Staffelung der Investitionen,
- die Folgekosten im Betrieb sowie
- raumplanerische, umweltwirksame und verkehrsbeeinflussende Massnahmen.

Das Mobilitätskonzept stützt sich auf entsprechende Auswertungen der Verkehrsflüsse auf Schiene und Strasse ab (inkl. Ausgangs- und Zielort). Die im Mobilitätskonzept vorgesehenen Investitionen werden als Gesamtprogramm behandelt. Sie tragen wesentlich zur Lösung der Mobilitätsprobleme in der Agglomeration bei und weisen eine vom Bund zu bestimmende Kosten-/Nutzenrelation auf.

8. Weitere Fragen

8.1 Öffentlich/private Partnerschaften

Der Begriff „öffentlich-private Partnerschaften“ (Public-Private Partnership, PPP) wird vor allem in der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen (TEN) verwendet. Für deren Finanzierung sind grundsätzlich die einzelnen Staaten verantwortlich. Der Mangel an öffentlichen Finanzen verlangsamt jedoch den Bau dieser Infrastrukturen. EG-Kommissar Kinnock schlug deshalb im Mai 1995 vor, man solle bei den Verkehrsinfrastrukturbauten die Möglichkeit "öffentlich-privater Partnerschaften" prüfen und definierte diese wie folgt:

"Private/Public Partnerships" bedeuten keine Privatisierung dessen, was unter öffentliche Verantwortung fällt, und es bedeutet auch keine Nationalisierung von Privatvermögen. Es handelt sich hier um das Zusammengehen von Partnern zur Mobilisierung von Mitteln, so dass für die Firmen und die Bürger Europas am Ende bessere Dienste zur Verfügung stehen. ... Die Vorzüge von "Private/Public Partnerships" beschränken sich nicht auf die Nutzung von Privatgeldern zur Errichtung von TEN. Die Fertigkeiten und das Know-how im Privatsektor sind bereits für sich genommen Aktivposten."

Die Fragen im Zusammenhang mit öffentlich-privaten Partnerschaften in der Schweiz werden zur Zeit von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe des UVEK mit dem Namen „Swiss PPP“ behandelt. Diese Arbeitsgruppe wird ihren Schlussbericht in den nächsten Monaten dem Vorsteher des UVEK abliefern. Die Expertengruppe „Agglomerationsverkehr“ hat deshalb keine eigenen Abklärungen in diesem Bereich vorgenommen.

8.2 Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden (BFVG)

Der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) hat aus eigener Initiative einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden (BFVG) ausgearbeitet. Dieser übernimmt viele Elemente des deutschen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. Der Entwurf enthält verschiedene Ideen, die bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung für eine Programmfinanzierung, wie sie unter Ziffer 5.4 dargelegt ist, von Nutzen sein können, so zum Beispiel die Idee eines speziellen Fonds für den Agglomerationsverkehr oder die Definitionen der beitragsberechtigten Massnahmen. Der Entwurf ist speziell auf die Bedürfnisse der Gemeinden ausgerichtet und weniger auf die Gegebenheiten des Agglomerationsverkehrs, der mehrere Gemeinden und Kantone und auch ausländische Körperschaften umfassen kann.

9. Liste der Anhänge

1. Angehörte Experten
2. Möglicher Zeitplan für die Realisierung der Vorschläge
3. Auszüge zum Thema aus der Bundesverfassung, aus Gesetzen und Verordnungen
4. Auszug aus: "Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen - Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, 31. März 1999"
5. Merkmale von S-Bahnen und Stadtbahnen
6. Glossar
7. Grafische Darstellung des ASTRA betr. Verwendung der Mineralölsteuererträge auf Treibstoffen
8. Karte mit Nationalstrassen und Hauptstrassen
9. Karte "Durchschnittlicher Tagesverkehr (DTV) auf dem Nationalstrassennetz"

**Expertengruppe
«Finanzierung des Agglomerationsverkehrs»**

Anhänge 1–9 zu den Erläuterungen

Anhang 1

Liste der angehörten Experten

Sitzung vom 15. Mai 2000

- Herr Prof. Dr. K. Axhausen, Institut für Verkehrsplanung, Transporttechnik, Strassen- und Eisenbahnbau IVT, ETH Zürich
- Herr G. Elser, Amt für Verkehr des Kantons Zürich
- Herr P. Scheidegger, Direktor RBS Worblaufen)

Sitzung vom 28. Juni 2000

- Herr Prof. H. Brändli, Institut für Verkehrsplanung, Transporttechnik, Strassen- und Eisenbahnbau IVT, ETH Zürich
- Herr Dr. Y. Delacrétaz, Institut des Transports et de Planification, EPF Lausanne
- Herr Dr. R. de Gottardi, Chef der Sektion Verkehr, Dipartimento del territorio Kt. Tessin
- Herr Dr. Norbert Metz, BMW AG, München
- Herr RA Rolf Wiemann, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Köln

Sitzung vom 22. September 2000

- Herr Prof. Pierre-Alain Rumley, Direktor des Bundesamtes für Raumentwicklung

Anhang 2

Möglicher Zeitplan für die vorgeschlagenen Massnahmen

Variante mit direktem Übergang zur Programmfinanzierung

Anwendung der Verkehrstrennungsverordnung vom 6. November 1991									
		Artikel 86 BV, Absatz 3 Buchstabe g + 5 Rp. Mineralölsteuerzuschlag							
		neues System mit Programmfinanzierung							
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011

Variante mit Übergangsmassnahmen

Anwendung der Verkehrstrennungsverordnung vom 6. November 1991									
		Artikel 86 BV, Absatz 3 Buchstabe g + 5 Rp. Mineralölsteuerzuschlag							
		Übergangsmassnahmen gemäss Empfehlungen D							
								Programmfinanzierung	
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011

Anhang 3

Auszüge zum Thema aus der Bundesverfassung, Gesetzen und Verordnungen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [SR 101]

Art. 83 Nationalstrassen

¹ Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Obergangsaufsicht des Bundes.

³ Bund und Kantone tragen die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer Finanzkraft.

Art. 86 BV: Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und übrige Verkehrsabgaben

¹ Der Bund kann auf Treibstoffen eine Verbrauchssteuer erheben.

² Er erhebt eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen durch Motorfahrzeuge und Anhänger, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen.

³ Er verwendet die Hälfte des Reinertrages der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen sowie den Reinertrag der Nationalstrassenabgabe für folgende Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

- a. die Errichtung, den Unterhalt und den Betrieb von Nationalstrassen;
- b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Trennung des Verkehrs;
- c. Beiträge an die Errichtung von Hauptstrassen;
- d. Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten und an Massnahmen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, die der Strassenverkehr nötig macht;
- e. allgemeine Beiträge an die kantonalen Kosten für Strassen, die dem Motorfahrzeugverkehr geöffnet sind, und an den Finanzausgleich im Strassenwesen,
- f. Beiträge an Kantone ohne Nationalstrassen und an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen.

⁴ Reichen diese Mittel nicht aus, so erhebt der Bund einen Zuschlag zur Verbrauchssteuer.

Übergangsbestimmung zu Art. 87 (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger)

¹ Die Eisenbahngrossprojekte umfassen die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), BAHN 2000, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken durch aktive und passive Massnahmen.

² Der Bundesrat kann zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte:

- a. den vollen Ertrag der pauschalen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 196 Ziffer 2 bis zur Inkraftsetzung der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 verwenden und dafür die Abgabesätze bis um höchstens 100 Prozent erhöhen;
- b. höchstens zwei Drittel des Ertrags der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85 verwenden;
- c. Mineralölsteuermittel nach Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b verwenden, um 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Basislinien der NEAT zu decken;
- d. Mittel auf dem Kapitalmarkt aufnehmen, höchstens aber 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die NEAT, BAHN 2000 und den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz;
- e. sämtliche in Artikel 196 Ziffer 14 sowie nach Artikel 130 festgesetzten Sätze der Mehrwertsteuer (inkl. Zuschlag) um 0.1 Prozentpunkt anheben;
- f. eine ergänzende Finanzierung durch Private oder durch internationale Organisationen vorsehen.

³ Die Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte gemäss Absatz 1 erfolgt über einen rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung. Die Mittel aus den in Absatz 2 erwähnten Abgaben und Steuern werden über die Finanzrechnung des Bundes verbucht und im gleichen Jahr in den Fonds eingelegt. Der Bund kann dem Fonds Vorschüsse gewähren. Die Bundesversammlung erlässt das Fondsreglement in der Form einer Verordnung.

⁴ Die vier Eisenbahngrossprojekte gemäss Absatz 1 werden in der Form von Bundesgesetzen beschlossen. Für jedes Grossprojekt als Ganzes sind Bedarf und Ausführungsreife nachzuweisen. Beim NEAT-Projekt bilden die einzelnen Bauphasen Bestandteil des Bundesgesetzes. Die Bundesversammlung bewilligt die erforderlichen Mittel mit Verpflichtungskrediten. Der Bundesrat genehmigt die Bauetappen und bestimmt den Zeitplan.

⁵ Diese Bestimmung gilt bis zum Abschluss der Bauarbeiten und der Finanzierung (Rückzahlung der Bevorschussung) der in Absatz 1 erwähnten Eisenbahngrossprojekte.

Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG) [SR 641.61]

Art. 1 Grundsatz

Der Bund erhebt:

- a. eine Mineralölsteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen;
- b. einen Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen

Art. 12 Steuertarif

¹ Die Mineralölsteuer wird nach dem Tarif im Anhang 1 zu diesem Gesetz erhoben.

² Der Mineralölsteuerzuschlag beträgt 300 Franken je 1000 l bei 15°C.

Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG) [SR 725.116.2]

5. Kapitel: Übrige werkgebundene Beiträge

1. Abschnitt: Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, an private Anschlussgeleise und an andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr

Art. 18 Grundsatz

¹ Der Bund fördert die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen; er unterstützt Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr. Den Vorrang haben Massnahmen, welche die Verkehrssicherheit rasch und wirksam heben, sowie solche, die dem Umweltschutz dienen. Der Bund kann überdies Beiträge an die Kosten der Erstellung privater Anschlussgeleise leisten.

² Bei der Bemessung der Beiträge an die Erstellung, die Ergänzung und den Umbau von Anlagen zur Sicherung von Niveauübergängen werden die Aufwendungen für Unterhalt und Erneuerung mitberücksichtigt.

³ Der Bund leistet seine Beiträge an die Gesamtkosten.

Art. 19 Beitragssätze

¹ Die Beiträge des Bundes betragen 40–80 Prozent der anrechenbaren Kosten.

² Der Bundesrat bestimmt die Beitragssätze nach den Kosten der Massnahmen und nach der Finanzkraft der Beteiligten.

³ Werden die Beteiligten durch die Kosten für die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen oder durch Massnahmen zur Trennung des Verkehrs im Verhältnis ihrer Finanzkraft unzumutbar belastet, so kann der Bundesrat den Beitrag über den Höchstansatz hinaus erhöhen. Der Höchstansatz darf jedoch um höchstens 10 Prozent der anrechenbaren Kosten überschritten werden.

⁴ Der Bundesrat teilt nach Anhören der Kantone die Mittel zu.

Art. 20 Verhältnis zu andern Anteilen und Beiträgen (Nationalstrassen und Hauptstrassen)

Werden an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen oder an bauliche Massnahmen zur Trennung des Verkehrs bereits aufgrund des Nationalstrassen- oder des Hauptstrassenrechts Anteile und Beiträge ausgerichtet, so sind die Artikel 18 und 19 sinngemäss anwendbar.

Verordnung vom 6. November 1991 über Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen und an andere Massnahmen zur Trennung von öffentlichem und privatem Verkehr (Verkehrstrennungsverordnung) [SR 725.121]

2. Abschnitt: Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen

3. Abschnitt: Verlegung von Bahngleisen oder Strassen zur räumlichen Trennung von motorisiertem Privatverkehr und schienengebundenem Verkehr der Bahnen des allgemeinen Verkehrs

4. Abschnitt: Massnahmen zur Verkehrstrennung und zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in Agglomerationen

Art. 21 Unterstützte Massnahmen

¹ Das zuständige Bundesamt kann in städtischem Gebiet Beiträge gewähren an:

- a. die Verlegung von Bahn- und Tramgleisen oder Strassen;
- b. die räumliche Trennung von privatem und öffentlichem Strassenverkehr;
- c. Massnahmen zur organisatorischen Verkehrstrennung (z. B. Busspuren, elektronische Verkehrslenkung).

² Wenn dadurch der Verkehrsablauf auf bestimmte Strassen merklich verbessert wird, kann es auch Beiträge gewähren an:

- a. wichtige Objekte von S-Bahnen im Stadtkern sowie Entlastungsstrassen der Kernstadt;
- b. die Verknüpfung nicht oder nur ungenügend verbundener Teile des öffentlichen Verkehrs sowie des übergeordneten Strassennetzes.

³ Es werden nur Beiträge an Massnahmen gewährt, die sowohl dem privaten als auch dem öffentlichen Verkehr dienen. Beiträge nach diesem Abschnitt werden nur ausgerichtet, soweit für Projekte oder Projektteile nicht andere Bestimmungen dieser Verordnung anwendbar sind.

Art. 22 Beitragsvoraussetzungen

Beiträge werden nur ausgerichtet, wenn:

- a. das Projekt mit den vom Kanton bereits genehmigten Konzepten über die Entwicklung des Verkehrs und mit dem kantonalen Massnahmenplan Luftreinhaltung nach den Artikeln 31 und 33 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 koordiniert ist;
- b. sich der Kanton oder die Gemeinde angemessen am Projekt beteiligt sowie weitere flankierende Massnahmen zur Sanierung des Agglomerationsverkehrs vorsieht;
- c. ein Vorprojekt vorliegt.

Art. 23 Beitragssatz

¹ Die Beiträge betragen 40 Prozent der anrechenbaren Kosten.

² Für Massnahmen nach Artikel 21 Buchstaben d und e können nur Kosten angerechnet werden, die Fahrbahninvestitionen betreffen.

Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG) [SR 742.101]

Sechster Abschnitt: Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebotes

Art. 49

I. Grundsätze

¹ Bund und Kantone gelten den Transportunternehmungen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Verkehrsangebotes ab.

² Angebote des Ortsverkehrs sowie Linien, die ausschliesslich dem Ausflugsverkehr dienen, sind von Bundesleistungen ausgeschlossen.

³ Der Bund trägt allein die laut Planrechnung ungedeckten Kosten der von ihm bestellten Angebote von nationaler Bedeutung, insbesondere des kombinierten Verkehrs.

Art. 56

I. Technische Verbesserungen

Will eine Transportunternehmung Anlagen oder Einrichtungen erstellen oder ergänzen oder Fahrzeuge anschaffen, um die Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit oder Sicherheit des Betriebes wesentlich zu erhöhen, oder will die Unternehmung Massnahmen zugunsten Behinderter treffen, so kann der Bund Beiträge leisten sowie unverzinsliche Darlehen und verzinsliche Darlehen gewähren oder verbürgen.

Verordnung vom 18. Dezember 1995 über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV) [SR 742.101.1]

3. Kapitel: Finanzhilfen

1. Abschnitt: Investitionsbeiträge

Art. 30 Grundsatz

¹ Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite Darlehen und Beiträge nach Artikel 56 des Gesetzes für Investitionen der Transportunternehmungen gewähren, soweit diese nicht aus Abschreibungsmitteln finanziert werden können.

² Die Gewährung von Darlehen und Beiträgen für die Investitionen, Desinvestitionen, Restbuchwertabschreibungen und andere Aufwendungen zur Umstellung des Betriebes auf Strassentransport richtet sich nach Artikel 57 des Gesetzes.

³ Die Leistungen des Bundes setzen die Mitwirkung der Kantone voraus, ausgenommen bei Investitionen für den Fernverkehr und in Fällen nach Artikel 53 Absatz 5 des Gesetzes.

Art. 31 Voraussetzungen und Auflagen

¹ Investitionsbeiträge werden in der Regel nur für Investitionen gewährt, die abgeltungsberechtigten Leistungen dienen. Über Ausnahmen entscheidet das Bundesamt im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

...

Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) [SR 814.01]

Art. 50 Beiträge für Umweltschutzmassnahmen bei Strassen

¹ Im Rahmen der Verwendung des Reinertrages des Treibstoffzolls für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr beteiligt sich der Bund an den Kosten für die an den Strassen oder ersatzweise an den Gebäuden erforderlichen Umweltschutzmassnahmen.

² Der Bundesbeitrag für Umweltschutzmassnahmen an Nationalstrassen und mit Bundeshilfe auszubauenden Hauptstrassen bemisst sich nach den für diese Strassen geltenden Ansätzen.

³ Für Sanierungen im Bereich des übrigen Strassennetzes beträgt der Beitragssatz 40–70 Prozent. Massgeblich für die Beitragsbemessung sind die Finanzkraft des Kantons sowie die Kosten der Sanierung.

⁴ Die Bundesbeiträge werden den Kantonen ausbezahlt.

Anhang 4

Auszüge aus «Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen – Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat», 31. März 1999

6.2. Hauptstrassen

...

6.2.3. Neue Lösung

Teilentflechtung: Kantonszuständigkeit für normale Vorhaben, Aufgabenverbund für Grossprojekte

Im Vordergrund steht die Auflösung der Verbundaufgabe und damit die Übertragung der Aufgabe auf die Kantone. Die Kantone müssen die erforderlichen Mittel für die zu übernehmende Aufgabe erhalten, und zwar in Form von Globalbeiträgen, bemessen nach einem gewichteten, strukturellen Indikator «Hauptstrassenlänge».

Eine konsequente Umsetzung dieses Systems führt nun aber zu einer Kategorie «schwer finanzierbare Einzelobjekte».

Ohne Korrektur im Sinne einer getrennten Behandlung der schwer finanzierbaren Einzelprojekte und der übrigen Projekte werden zwangsläufig grössere Projekte nicht mehr realisierbar sein. Da aber das Hauptstrassennetz per definitionem ein erhebliches Bundesinteresse beinhaltet, soll eine Lösung getroffen werden, die das verhindert. Das ist nur möglich, wenn ein Teil der Hauptstrassenmittel eben nicht global den Kantonen zugeteilt wird, sondern ausgeschieden und bedarfsorientiert für einzelne schwer finanzierbare Vorhaben zugeteilt wird. Dies wird nach dem bisherigen System durch Programme und Mittelsteuerung durch den Bund als Verbundaufgabe geschehen.

Diese Zweiteilung verlangt nach einer Definition der schwer finanzierbaren Einzelprojekte und Vorgaben, wie die Hauptstrassenmittel auf die zwei Teile zu verteilen sind.

Die Schwelle der schweren Finanzierbarkeit wird unterschiedlich sein. In einem Kanton mit relativ geringen finanziellen Ressourcen kann bereits ein 20 Millionen-Projekt ein nicht mehr finanzierbares Vorhaben sein, währenddem in einem andern Kanton dieses Projekt noch als normales Projekt eingestuft wäre und die Probleme erst bei Projekten von über 100 Millionen Franken begännen. In der Ausführungsgesetzgebung sollen diese beiden Zahlen als untere und obere Grenze festgelegt werden, innerhalb denen Schwellenwerte und anzuwendende Beitragssätze mittels Indikatoren für jeden Kanton festzulegen sind. ...

6.4 Öffentlicher Agglomerationsverkehr

...

6.4.3. Neue Lösung

Zweckverbände Agglomerationsverkehr mit interkantonaler Zusammenarbeit

Da der Ortsverkehr und damit auch der Agglomerationsverkehr gemäss traditionellem Konzept von Bundesleistungen ausgeschlossen ist und eine Neuregelung dieses Bereichs innerhalb des interkantonalen Lastenausgleichs erfolgt, beschränkt sich die hier dargelegte Lösung auf die *Investitionsfrage*.

Zur Lösung der agglomerationsspezifischen Investitionsprobleme werden Zweckverbände Agglomerationsverkehr vorgeschlagen, die für die Planung und Finanzierung der Investitionsbedürfnisse zuständig sind. Die nötigen rechtlichen Grundlagen für diese Verbände werden auf kantonaler Ebene geschaffen. Sind an einem Zweckverband mehrere Kantone beteiligt, ist darauf zu achten, dass kantonal übergreifende Kooperationsformen nach den Grundsätzen der *interkantonalen Zusammenarbeit* realisiert werden. Die Regelung der Mitgliedschaften, der Organisationsform usw. wird den Zweckverbänden selbst überlassen, um massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen.

Die Zweckverbände finanzieren sich über Mitglieder- und Kantonsbeiträge, Parkplatzgebühren usw. grösstenteils selbst. Es sollen ihnen aber auch neue Finanzierungsquellen erschlossen werden. Eine Möglichkeit bestünde in der Einführung des Road-Pricing. Dafür müsste eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden.

Unter der Voraussetzung, dass die Zweckverbände eine geeignete Form der interkantonalen bzw. interkommunalen Zusammenarbeit praktizieren, können sie vom Bund – subsidiär und in beschränktem Ausmass – finanziell unterstützt werden. Dafür wären Mittel aus den heutigen Beiträgen an die Sanierung von Niveauübergängen und an Verkehrstrennungsmassnahmen einzusetzen (Grössenordnung Jahr 1996: 30 bis 40 Millionen). Der Agglomerationsverkehr würde somit aus einem begrenzten Teil der Mineralölsteuererträge mitfinanziert. Deshalb sollten die Zweckverbände Agglomerationsverkehr längerfristig nicht nur auf die Bedürfnisse des öffentlichen sondern auch auf jene des gesamten Verkehrs, einschliesslich des Individualverkehrs, abstellen. Die Bundesbeiträge wären nicht objektbezogen, sondern global auszurichten; Empfänger wären die Zweckverbände als Projektträger.

Neuer Verfassungsartikel (Detailwortlaut im Anhang A. 6)

Die Verwendung der heute für die Sanierung der Niveauübergänge und weitere Verkehrstrennungsmassnahmen ausgerichteteten Bundesbeiträge neu zugunsten des Agglomerationsverkehrs erfordert, wie bereits in Kapitel 6.3.3 erwähnt, eine Aenderung von Artikel 86 Buchstabe b der Bundesverfassung.

Die Einführung des Road-Pricing in Agglomerationen bedingt eine weitere Verfassungsänderung, konkret eine Aenderung von Artikel 82 Absatz 3.

Auszug aus Anhang A. 6:

Art. 82 (Art. 37) Absatz 3

³ Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann Ausnahmen bewilligen.

neu: ³ Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei. Der Bundesrat kann Ausnahmen speziell für Strassen in städtischem Gebiet bewilligen.

Art. 86 Abs. 3: Bst b und c modifizieren

b. Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Trennung des Verkehrs;

neu: Massnahmen zur Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge sowie zur Verbesserung des Verkehrsablaufs in städtischem Gebiet;

5. Merkmale von S-Bahnen und Stadtbahnen

5.1 Unterschiede zwischen S-Bahnen und Stadtbahnen (Definitionen UITP)

	S-Bahn	Stadtbahn
Französische Bezeichnung	réseau express regional (RER)	métro léger
Benutzung der Vollbahngleise	immer	möglich
Benutzung des Strassenraumes	nie	abschnittsweise, wenn immer möglich auf getrennter Trasse
Maximale Zugslängen	üblich 300 m, möglich bis 400 m	40–80 m
Minimale Kurvenradien (Richtwerte)	180 m	25 m
Wagenkastenbreite	2.90 bis 3.00 m	2.50 bis 2.65 m
Zugfolgezeiten pro Linie (Richtwerte)	20 bis 60 min.	5 bis 15 min.

5.2 Standards und Grundsätze der SBB für S-Bahn-Angebote

(Schweizerische Bundesbahnen AG. Geschäftsbereich Regionalverkehr)

Dimension	Standards
Angebot	Halbstundentakt auf allen Linien im möglichst regelmässigen Abstand
	Durchmesserlinien durch das Stadtzentrum
	Viertelstundentakt im inneren Agglomerationsgürtel
	Beschleunigte Linien aus dem äusseren Agglomerationsgürtel
	Verknüpfung mit dem Langstreckenverkehr im Zentralknoten des S-Bahn-Netzes, mit dem Mittelstreckenverkehr an der Peripherie
Rollmaterial, Infrastruktur	Durchschnittsgeschwindigkeit von rund 50 km/h
	Geeignetes Rollmaterial mit hohem Beschleunigungs- und Bremsvermögen sowie kurzen Haltezeiten
Marketing	Perronhöhe grundsätzlich 55 cm über Schienenoberkante
	Einheitliche Tarife im ganzen Betriebsgebiet
	Einheitlicher kommunikativer Auftritt und Bezeichnung der S-Bahn-Linien mit Liniennummern sowie vorangestelltem «S»
Koordination	Koordination mit den übrigen Transportunternehmungen und mit dem Individualverkehr

Diese Standards sind situativ, insbesondere im Hinblick auf das Verkehrspotential und die verkehrsgeographischen Gegebenheiten, anzuwenden.

Aufbaugrundsätze

Die S-Bahn ist als städtisches Verkehrsmittel zu betrachten und muss damit nicht nur auf das Fernverkehrsangebot, sondern ebenso sehr auf das städtische Verkehrssystem abgestimmt werden. Sie hat das Interface zwischen dem Fernverkehr auf der einen sowie dem städtischen Verkehr mit Tram und Bus auf der anderen Seite zu bilden.

Ein Merkmal der schweizerischen S-Bahnen ist ihre enge Verzahnung mit dem Fernverkehr und einer teilweisen Funktionsmischung. Auf zahlreichen Achsen übernimmt der Fernverkehr Aufgaben des Agglomerationsverkehrs zwischen dem Agglomerationskern und Mittelzentren des äusseren Agglomerationsringes. Weitgehend reine S-Bahn-Strecken in einem Agglomerationskern stellen einzig die Zürichberglinie Zürich HB–Stadelhofen–Stettbach (–Effretikon/–Glattal) sowie zwei Spuren Zürich–Killwangen–Spreitenbach (Vierspurausbau Limmattal) dar. Hinzu kommt in absehbarer Zeit die alte Strecke Zürich–Thalwil (nach Inbetriebnahme des Paralleltunnels)

Ebensowenig kann auf absehbare Zeit – mit Ausnahme von Zürich – mit eigenen S-Bahn-Stationen in den Stadtzentren gerechnet werden. Mithin unterliegt der Aufbau der S-Bahn-Systeme vielfältigen Kapazitätsrestriktionen seitens der Strecken- und Knotenkapazitäten.

Mit dem Ziel einer besseren Funktionsentflechtung sowie zur optimalen Nutzung der Knotenkapazitäten werden in der mittel- und längerfristigen Angebotsplanung folgende Grundsätze verfolgt:

- **Funktionstrennung Fernverkehr- S-Bahn:**

Kategorie	Arbeitsbereich	Halte-distanz	Mittlere Geschwindigkeit	Verkehrliche Funktion	Bereich
A	über 130 km	80–100 km	120 km/h	Durchleiten durch Grossagglomerationen	Fernverkehr
B	70–130 km	50 km	100 km/h	Verbindung zweier Grossagglomerationen	Fernverkehr
C	30–70 km	15 km	60–80 km/h	Durchmesserlinie in Grossagglomerationen aus/in äusseren Agglomerationsgürtel; beschleunigt im inneren Gürtel	S-Bahn
D	Unter 30 km	2–3 km	40–50 km/h	Durchmesserlinie in Grossagglomeration aus/in inneren Gürtel, Feinerschliessung des inneren Gürtels	S-Bahn, Regionalbahn

- **Anschlussgruppen S-Bahn im Zentralknoten:** Anschlussgruppen innerhalb des S-Bahn-Systems im Zentralknoten, um 15 Minuten zum Fernverkehr versetzt. Damit lassen sich – unter Inkaufnahme verlängerter Umsteigezeiten – Kapazitätskonflikte mit dem Fernverkehr vermeiden.
- **Übereckverbindungen:** Optimierung der sogenannten Übereckverbindungen zwischen S-Bahn-Linien, welche bereits vor dem Zentralknoten zusammengeführt werden. Damit lassen sich Reisen zwischen benachbarten Korridoren erheblich beschleunigen, ohne dass zusätzliche direkte Angebote eingeführt werden müssen.
- **Optimierte Marktbedienung und Kapazitätsausnutzung:** Beschränkung von Linien mit Halt auf allen Stationen auf den inneren Agglomerationsgürtel zur Verminderung von Kapazitätskonflikten auf der Strecke. Beschleunigung von Linien aus dem zweiten Agglomerationsgürtel durch Verzicht auf Halte im inneren Gürtel.
- **Anschlussgruppen mit Mittelstreckenfernverkehr an der Netzperipherie:** Verknüpfung zwischen S-Bahn-Linien und Fernverkehr in den peripheren Punkten des S-Bahn-Netzes; damit Vermeidung von Rückwärtsanschlüssen.

Aufgrund der Gegebenheiten lassen sich diese Grundsätze nur schrittweise umsetzen und haben damit vorab den Charakter eines Leitbildes.

Anhang 6 Glossar

Agglomeration (gemäss BFS)

Agglomération (d'après l'OFS)

Ansammlung von Gemeinden, die mindestens 20000 Einwohner zählt.

Jede Agglomeration enthält eine Kernzone, die aus der Kerngemeinde sowie gegebenenfalls weiteren Gemeinden besteht, die folgende Bedingungen erfüllen: Sie weisen mindestens 2000 Arbeitsplätze und auf 100 wohnhafte Erwerbstätige mindestens 85 in der Gemeinde arbeitende Personen; sie müssen ferner entweder mindestens $\frac{1}{6}$ ihrer Erwerbstätigen in die Kerngemeinde entsenden oder mit dieser baulich verbunden sein oder eine gemeinsame Grenze aufweisen.

Eine nicht der Kernzone (Kerngemeinde) zugehörige Gemeinde wird einer Agglomeration zugeteilt, wenn mindestens $\frac{1}{6}$ ihrer Erwerbstätigen in der Kerngemeinde arbeitet und mindestens drei der folgenden fünf Kriterien erfüllt sind:

- Baulicher Zusammenhang mit der Kerngemeinde; Baulücken durch Nichtsiedlungsgebiet dürfen 200 Meter nicht übersteigen.
- Die kombinierte Einwohner-Arbeitsplatzdichte je Hektare besiedelte Fläche übersteigt 10 Einwohner pro Hektare.
- Das Bevölkerungswachstum im vorangegangenen Jahrzehnt liegt um 10 Prozentpunkte über dem schweizerischen Mittel (gilt nur bei Gemeinden, die noch keiner Agglomeration angehört haben).
- Mindestens $\frac{1}{3}$ der erwerbstätigen Wohnbevölkerung arbeitet in der Kerngemeinde.
- Der Anteil der im 1. Wirtschaftssektor Erwerbstätigen darf das Doppelte des gesamtschweizerischen Anteils nicht überschreiten.

Agglomerationsgemeinde

Commune d'agglomération

Gemeinde, die drei von den fünf folgenden Bedingungen erfüllt:

- baulicher Zusammenhang im städtischen Siedlungsgebiet
- hohe kombinierte Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte
- überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung
- tiefer Landwirtschaftsanteil
- starke Pendlerverflechtung mit der Kernzone der Agglomeration.

Agglomerationsverkehr <i>Trafic d'agglomération</i>	Verkehr innerhalb von Agglomerationen; der Begriff Agglomerationsverkehr ist in der verkehrspolitischen Diskussion ein gängiger Ausdruck, in der schweizerischen Verkehrsgesetzgebung jedoch nicht definiert; die Abgeltungsverordnung (ADFV) kennt nur die Begriffe Regionalverkehr und Ortsverkehr.
Langsamverkehr <i>Trafic lent</i>	Velo und Fussgänger.
Metropolitanräume <i>Aires métropolitaines</i>	Eng verbundene und häufig räumliche zusammenhängende Agglomerationsgruppen
Mobilität <i>Mobilité</i>	Räumliche Mobilität ist die Fähigkeit des Menschen, räumliche Entfernungen zu überwinden. Dazu gehören sowohl Wanderungen, d.h. Verlagerungen von Standorten und Wohnorten als auch der Transport zwischen Standorten (Verkehr).
Motorisierter Individualverkehr (MIV) <i>Transport individuel motorisé (TIM)</i>	Personenwagen, Motorräder und Mofas.
Öffentlicher Verkehr <i>Transports publics</i>	Fahrplan- und liniengebundener (konzessionierter) Transport von Personen und Gütern mit Bahn, Bus, Tram, Schiff, Bergbahnen. Beim Luftverkehr meist als gewerbsmässiger Luftverkehr bezeichnet.
Ortsverkehr <i>Trafic local</i>	Gemäss Art. 4 der Abgeltungsverordnung (ADFV) umfasst der Ortsverkehr Angebote des öffentlichen Verkehrs, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen; der Feinerschliessung dient eine Linie des Personenverkehrs dann, wenn sie kurze Abstände zwischen Haltestellen aufweist und die Haltestellen in der Regel nicht mehr als 1.5 km von der jeweils nächsten Haltestelle einer Regionallinie entfernt sind.
Pendlerverkehr <i>Déplacement pendulaire</i>	Hin- und Rückweg zum Arbeits- bzw. Ausbildungsort (Schule, Ausbildungsstätte).

Privater Verkehr
Transport privé

Nicht fahrplan- und liniengebundener Transport von Personen und Gütern, meist auf der Strasse.

Regionalverkehr
Trafic régional

Umgangssprachlich wird unter Regionalverkehr Eisenbahnverkehr mit Halt auf allen Stationen verstanden («Bummler-Zug»); Regionalverkehr hat eine Erschließungsfunktion innerhalb einer Region und dient dem Verkehr mit benachbarten (auch ausländischen) Regionen; Regionalverkehrslinien müssen ganzjährig betrieben werden; in der Gesetzgebung ist jedoch der Regionalverkehr nicht direkt definiert; in Art. 49 Eisenbahngesetz (EBG) wird umschrieben, was nicht Regionalverkehr ist, also was nicht von Kantonen und Bund gemeinsam bestellt wird, nämlich der Ortsverkehr, der Ausflugsverkehr und der Verkehr von nationaler Bedeutung; der vom Bund und Kanton gemeinsam bestellte verbleibende Verkehr gilt als Regionalverkehr; dabei geht es um Personenverkehr, Güterverkehr und das Angebot der dazu notwendigen Infrastruktur; bei den SBB geht es nur um den regionalen Personenverkehr.

Verkehrstelematik
Télématique des transports

Intelligente Verkehrssysteme zur Beeinflussung der Verkehrsabwicklung, bei denen dynamische verkehrsbezogene Daten (z.B. betreffend Strassenzustand, Verkehrslage, Wetterbedingungen) über Kommunikationsverbindungen unter mobilen oder zwischen mobilen und ortsfesten Einrichtungen übertragen werden.

Verkehrsträger
Mode de transport

Verkehrsinfrastruktur wie Strasse, Schiene, Wasserweg, Luft, Pipeline.

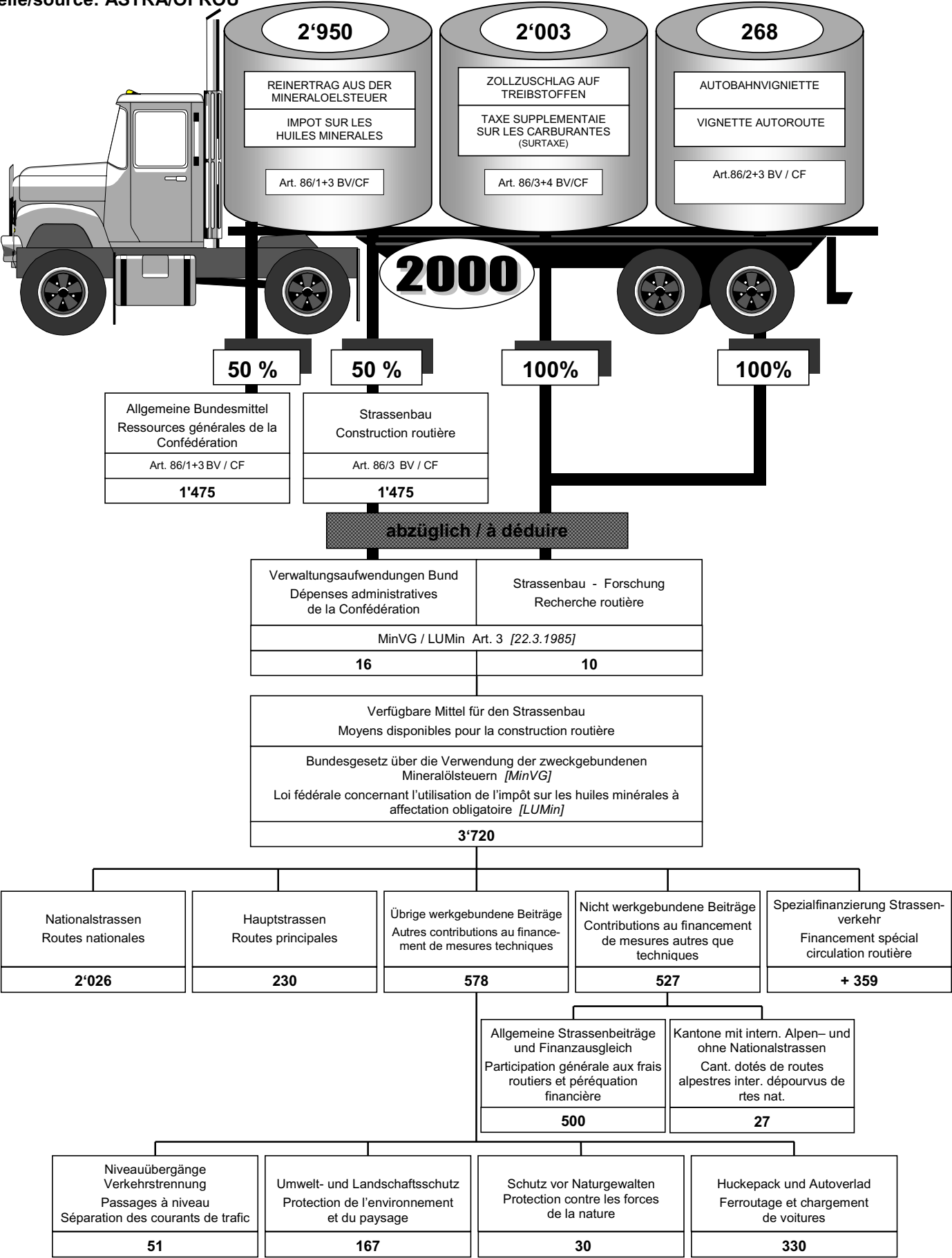
Verkehrsmittel
Moyen de transport

Fahrzeuge, die einen Verkehrsträger benutzen.

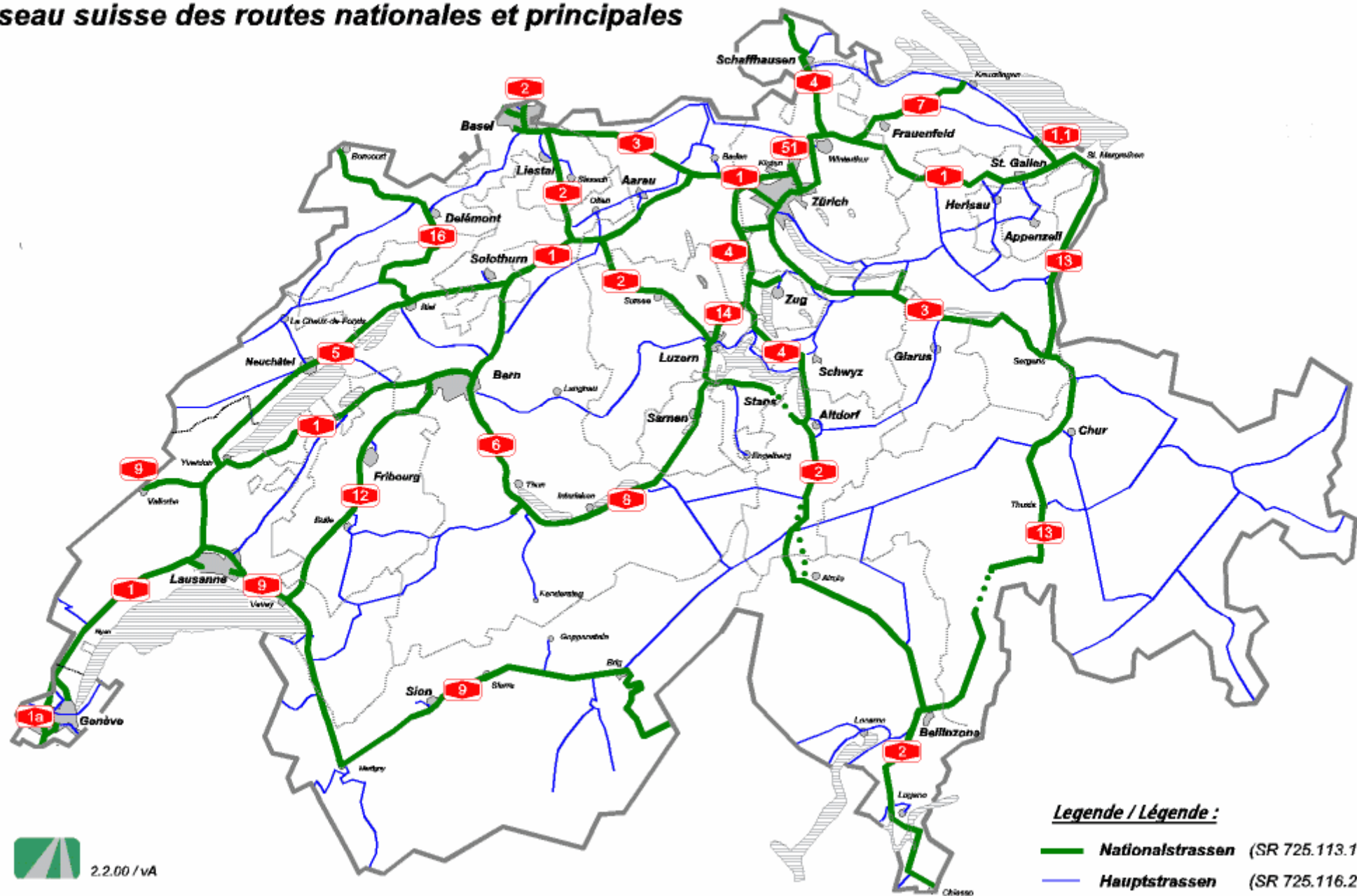
Weg
Déplacement

Ein Weg beginnt immer dann, wenn sich jemand mit einem Ziel (z. B. Arbeitsort) oder zu einem bestimmten Zweck (z. B. Spazieren) in Bewegung setzt. Ein Weg endet immer dann, wenn das Ziel erreicht ist, also der Hauptzweck wechselt (Fahrtzweck), oder wenn sich jemand eine Stunde oder länger am gleichen Ort aufhält.

Verwendung der für Strassenaufgaben zweckgebundenen Einnahmen
Utilisation des recettes affectées au domaine routier
in Mio. Fr. / en mio. frs
Quelle/source: ASTRA/OFROU



Schweizerisches National- und Hauptstrassennetz Réseau suisse des routes nationales et principales



Automatische Strassenverkehrszählung (AVZ) 1999
Comptage automatique de la circulation routière (CACR) 1999

Durchschnittlicher Tagesverkehr (DTV)
der Motorfahrzeuge 1999

Trafic journalier moyen (TJM)
des véhicules à moteur 1999

Total des Verkehrs beider
Richtungen in 24 Stunden

Circulation dans les deux
sens sur 24 heures

Anzahl der Motorfahrzeuge
Nombre de véhicules à moteur

