

Agglomerationsverkehr – eine Herausforderung für den Bund

Hans Werder, Generalsekretär UVEK

Referat an der Fachtagung des VCS „Agglomerationsverkehr im Stau“ vom
13. Januar 2006 in Bern

1. Agglomerationsverkehr im Stau? Zur Problemlage

Im Agglomerationsverkehr besteht Handlungsbedarf: Zunehmende Staus auf der Strasse, überfüllte Züge und die Überschreitung von Luft- und Lärmgrenzwerten kennzeichnen die heutige Situation.

Alle Perspektiven und Prognosen zeigen, dass sich die Situation in den nächsten Jahren zuspitzen wird, wenn wir heute nicht handeln. Es besteht das reale Risiko, dass unsere Städte und Agglomerationen im Verkehr ersticken. Dies wäre nicht nur äusserst negativ für die betroffene Bevölkerung und die Umwelt; es würde auch die weitere wirtschaftliche Entwicklung unserer Städte gefährden. Da die Städte die Wirtschaftsmotoren unseres Landes sind, würde dies gleichzeitig die volkswirtschaftliche Entwicklung des ganzen Landes beeinträchtigen.

Damit wird klar, dass die Lösung der Agglomerationsverkehrsprobleme längst nicht mehr ein lokales Problem, sondern eine Frage von nationaler Bedeutung darstellt.

Wenn der Verkehr auf Strasse und Schiene in unseren Städten und Agglomerationen

grossflächig zusammenbricht, wird das ganze Land negativ betroffen: Da sich in den Agglomerationen die lokalen, nationalen und internationalen Verkehrsströme kreuzen, führen Verkehrszusammenbrüche in den Agglomerationen sehr rasch zu massiven Beeinträchtigungen der nationalen und internationalen Verkehrsverbindungen – dies gilt für Schiene wie für die Strasse.

Die Schweiz steht deshalb vor der grossen Herausforderung, die Probleme im Agglomerationsverkehr rasch und tatkräftig anzugehen. Dies liegt im Interesse der Städte und Agglomerationen, aber auch des ganzen Landes. Das UVEK hat deshalb nach der Abstimmung über den Gegenvorschlag Avanti sehr rasch die Initiative ergriffen und nach breit geführten Gesprächen eine neue Vorlage ausgearbeitet. Am 2. Dezember 2005 hat der Bundesrat die Botschaft den eidgenössischen Räten übermittelt.

2. Zum Inhalt des Infrastrukturfonds

Die Lösung, welche wir dem Parlament unterbreiten, kann in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. Neu können die zweckgebundenen Strassengelder auch für den Agglomerationsverkehr verwendet werden. Davon profitieren insbesondere auch der öffentliche Verkehr und der Langsamverkehr. Total will der Bund in den nächsten 20 Jahren 6 Milliarden Franken zur Verfügung stellen. Mit den Beiträgen der Kantone und Städte ergibt dies ein Gesamtinvestitionsvolumen von

mindestens 12 Milliarden Franken. Die massive Zweckerweiterung der Strassengelder ist dadurch gerechtfertigt, dass die Strasse davon profitieren wird, wenn in den Agglomerationen ein effizienter öffentlicher und Langsamverkehr besteht.

2. Die Auszahlung der finanziellen Mittel für den Agglomerationsverkehr läuft über einen besonderen Fonds, den Infrastrukturfonds. Nur so ist es möglich, die vorgesehenen Investitionsmittel längerfristig verlässlich zur Verfügung zu stellen.
3. Da dieser Infrastrukturfonds ausschliesslich aus zweckgebundenen Strassengeldern gespeist wird und auch im Nationalstrassenbereich Probleme bestehen, ist es selbstverständlich, dass auch die Investitionen in das Nationalstrassennetz über diesen Fonds abgewickelt werden.
4. Schliesslich schlägt der Bundesrat als flankierende Massnahme zum Infrastrukturfonds erhöhte Beiträge an die Berg- und Randregionen vor, welche grosse Probleme bei der Substanzerhaltung ihres weit verzweigten Hauptstrassennetzes haben.

Nach diesem generellen Überblick möchte ich kurz auf drei Elemente des Infrastrukturfonds näher eingehen:

- 1) Steuerung des Infrastrukturfonds

Die Einlagen in den Fonds stammen ausschliesslich aus zweckgebundenen Strassengeldern (Mineralölsteuer und Autobahnvignette). Mit einer Ersteinlage von 2,2 Milliarden werden die bisherigen Reserven der Strassenrechnung stark abgebaut und zugleich

ein Grundstock im Fonds gelegt. Dazu kommen jährliche Einlagen aus den zweckgebundenen Strasseneinnahmen von ca. 900 Millionen Franken pro Jahr. Der genaue Betrag wird vom Parlament jährlich mit dem Budget festgelegt.

Für die verschiedenen Zwecke des Fonds werden im Gesetz Höchstbeträge festgelegt. Die sukzessive Freigabe dieser Kredite erfolgt grundsätzlich durch Parlamentsbeschlüsse einmal pro Legislatur. Hingegen werden die Kredite für die dringenden Projekte im Agglomerationsverkehr und die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes gleichzeitig mit der Verabschiedung des Gesetzes beschlossen.

2) Zum Nationalstrassennetz

Ich bin mir bewusst, dass einige von Ihnen keine besondere Begeisterung für das Nationalstrassennetz verspüren. Ich will jedoch auch in diesem Kreise die Probleme im Nationalstrassennetz ansprechen – genau so wie ich an einer Tagung des TCS die Bedeutung des öffentlichen und des Langsamverkehrs thematisiere.

Obwohl nur 2,5 Prozent des gesamten schweizerischen Verkehrsnetzes auf die Nationalstrassen entfallen, bewältigen diese rund 30 Prozent des Gesamtverkehrs. Sie sind somit ein wichtiger Verkehrsträger und entlasten das übrige Strassennetz beträchtlich. Dies gilt insbesondere auch für die Städte: Die Freihaltung der Städte für den Langsamverkehr und den öffentlichen Verkehr wäre ohne die Entlastungswirkung der Nationalstrassen schlicht nicht denkbar.

Im Bereich des Nationalstrassennetzes stellen sich zwei Probleme, welche mit dem Infrastrukturfonds gelöst werden sollen: die Fertigstellung des beschlossenen Netzes (welche nicht bestritten ist) sowie die Sicherstellung der Netzfunktionalität.

Sicherstellung der Netzfunktionalität bedeutet nicht einfach die Beseitigung sämtlicher Engpässe. Nur dort, wo ein Engpass systematisch die Funktionsfähigkeit des gesamten Netzes beeinträchtigt, soll gezielt eine Kapazitätserweiterung (z.B. sechs Spuren) erfolgen. Dies geschieht aber nur dann, wenn andere Massnahmen (Kapazitätsmanagement, Ausbau des öffentlichen Verkehrs) nicht zum Ziel führen.

Die Sicherung der Netzfunktionalität ist nicht zuletzt auch im Interesse der Agglomerationen: Wenn die Autobahnumfahrungen eines Tages völlig verstopft sein sollten, würde sich der gesamte Verkehr in die Städte hinein verlagern - mit unabsehbaren Folgen für die Verkehrssituation und die Lebensqualität der Bevölkerung.

Die Sicherstellung der Netzfunktionalität ist im Übrigen keine neue Bundesaufgabe. Die Bundesbehörden haben bereits heute einen entsprechenden gesetzlichen Auftrag und nehmen laufend gezielte Engpassbeseitigungen im Nationalstrassennetz vor. Dies geschieht allerdings auf Verwaltungsebene. Neu würde die Sicherung der Netzfunktionalität über den Infrastrukturfonds laufen und neu würde das Parlament einmal pro Legislatur über die notwendigen Kredite entscheiden.

3) Zum Agglomerationsverkehr

Die Finanzierung des Agglomerationsverkehrs erfolgt über Agglomerationsprogramme, welche die Kantone ausarbeiten und welche der Bund genehmigen muss. Die Agglomerationsprogramme müssen folgende Anforderungen erfüllen:

- Die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen müssen koordiniert und aus Gesamtsicht angegangen werden.
- Alle Verkehrsträger müssen gemäss ihren ökologischen und ökonomischen Vorteilen eingesetzt werden: Langsamverkehr, öffentlicher und privater Verkehr auf der Strasse, öffentlicher Verkehr auf der Schiene.
- Zudem muss die Verkehrspolitik eng auf die Raumplanung abgestimmt werden.
- Schliesslich verlangen wir auch eine Abstimmung des Agglomerationsverkehrs auf die übergeordneten nationalen Verkehrsnetze (Nationalstrassennetz und nationales Bahnnetz).

Die von den Kantonen eingereichten Agglomerationsprogramme werden durch den Bund anhand einer gesetzlich festgelegten Kriterienliste überprüft. Wenn ein Programm vom Bund genehmigt ist, leistet der Bund an seine Realisierung höchstens 50 Prozent der Investitionskosten.

Wie bereits erwähnt, gibt es eine Reihe von dringenden und baureifen Agglomerationsverkehrsprojekten. Die Finanzierung dieser Projekte soll deshalb gleichzeitig mit der Verabschiedung des Gesetzes erfolgen. Die Liste des Bundesrates umfasst 21 Projekte (Folie). Nach unserer Planung werden die Bundesbeiträge an diese Projekte bereits ab 2008 fließen.

3. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend möchte ich festhalten:

1. Im Agglomerationsverkehr besteht dringender Handlungsbedarf. Es geht dabei um die Zukunft unserer Städte und Agglomerationen, aber auch des ganzen Landes.
2. Wir sind in der glücklichen Lage – im Unterschied zu vielen andern europäischen Ländern – dass wir mit den zweckgebundenen Strassengeldern über die notwendigen finanziellen Mittel für die Lösung der Probleme verfügen.
3. Mit den Agglomerationsprogrammen wird sichergestellt, dass die Verkehrsprobleme in den Agglomerationen koordiniert und aus einer Gesamtsicht angegangen werden.
4. Was es jetzt noch braucht, ist ein breiter politischer Konsens, um dem Infrastrukturfonds rasch zum Durchbruch zu verhelfen. Dieser breite politische Konsens kann nur erreicht werden, wenn alle Seiten – Umweltverbände wie

Strassenverkehrsverbände, Städte wie Berg- und Randregionen – sich nicht auf Maximalforderungen versteifen, sondern konstruktiv eine politisch tragfähige Lösung erarbeiten.

Es ist alles andere als selbstverständlich, dass in Zeiten akuter Finanzknappheit der Agglomerationsverkehr überhaupt noch auf der Traktandenliste steht. Wir haben deshalb in den nächsten zwei Jahren ein politisches „Window of opportunity“, um eine mehrheitsfähige Lösung zu finden. Wenn wir diese Gelegenheit nicht nutzen – d.h. wenn der Infrastrukturfonds im Parlament oder in der Volksabstimmung scheitern sollte – dann ist die Lösung der Agglomerationsverkehrsprobleme für lange Zeit vom Tisch. Alle, welche sich in den kommenden Monaten an den politischen Debatten beteiligen, tragen deshalb eine grosse Verantwortung.

Le trafic d'agglomération – un défi pour la Confédération

Hans Werder, secrétaire général du DETEC

Exposé tenu à l'occasion du colloque de l'ATE intitulé „Le trafic d'agglomération dans l'impasse“, 13 janvier 2006, Berne

1. Le trafic d'agglomération dans l'impasse ? Enoncé du problème

Le trafic d'agglomération est dans l'impasse : un nombre croissant de bouchons sur les routes, des trains bondés et des valeurs limites de bruit et de pollution de l'air dépassées caractérisent la situation actuelle.

Toutes les perspectives et prévisions montrent que cette situation ne fera que s'aggraver au cours des prochaines années, si nous n'agissons pas dès à présent. Nous risquons réellement de voir nos villes et nos agglomérations asphyxiées par le trafic, avec des répercussions extrêmement négatives pour les populations concernées et l'environnement. Mais le développement économique de nos villes en pâtirait également. Etant donné que celles-ci font office de moteurs pour l'économie de notre pays, c'est donc le développement de toute la Suisse qui en souffrirait.

A l'évidence, la solution aux problèmes inhérents au trafic d'agglomération n'est depuis longtemps plus d'ordre local, représentant au contraire un enjeu d'importance nationale. Il suffit que le trafic routier et ferroviaire connaisse des pannes à large

échelle dans nos villes et agglomérations pour que tout le pays s'en trouve affecté: étant donné que les flux de trafic locaux, nationaux et internationaux se croisent dans les agglomérations, des pannes à ce niveau altèrent très rapidement et massivement les liaisons, qu'il s'agisse du trafic ferroviaire ou du trafic routier.

La Suisse doit donc relever cet important défi qui consiste à résoudre rapidement et efficacement les problèmes liés au trafic d'agglomération. Il en va de l'intérêt des villes et agglomérations, mais également de celui de tout le pays. C'est pourquoi, suite à la votation sur le contre-projet Avanti, le DETEC a très rapidement repris l'initiative et élaboré un nouveau projet après avoir procédé à une vaste consultation. Le 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a transmis un message en ce sens aux Chambres.

2. Tout savoir sur le fonds d'infrastructure

Quatre points permettent de résumer la solution que nous avons soumise au Parlement:

1. Dorénavant, il est possible d'utiliser les recettes routières à affectation obligatoire également pour le trafic d'agglomération. En profiteront notamment les transports publics et la locomotion douce. Au total, la Confédération entend mettre à disposition au cours des deux prochaines décennies quelque 6 milliards de francs. Compte tenu des contributions des cantons et des villes, cela représentera un volume d'investissement total d'au moins 12 milliards de francs.

Cet élargissement important de l'affectation des recettes routières se justifie puisque la route en profitera également, vu que dans les agglomérations les transports publics seront plus efficaces et qu'il existera des possibilités de locomotion douce.

2. Le versement des moyens financiers pour le trafic d'agglomération passera par un fonds spécifique, le fonds d'infrastructure, qui représente la seule possibilité de mettre à disposition à long terme et avec la fiabilité requise les moyens à investir.
3. Etant donné que ce fonds d'infrastructure sera exclusivement alimenté par les recettes routières à affectation obligatoire et que les routes nationales rencontrent également des problèmes, il va de soi que les investissements dans le réseau des routes nationales passeront par ce fonds.
4. Enfin, le Conseil fédéral propose à titre de mesure d'accompagnement d'accroître l'aide fédérale allouée aux régions périphériques et de montagne, qui rencontrent de grandes difficultés pour préserver la valeur de leurs réseaux de routes principales largement ramifiés.

Intéressons-nous plus spécialement à trois éléments du fonds d'infrastructure:

1) Gestion du fonds d'infrastructure

Le fonds d'infrastructure sera exclusivement alimenté par les recettes routières à affectation obligatoire provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. Avec un premier apport de 2,2 milliards de francs, les réserves actuelles du compte routier seront fortement réduites, permettant simultanément de fournir une base au

fonds. Puis, des versements annuels de l'ordre de 900 millions de francs seront prélevés sur les recettes routières à affectation obligatoire. Le Parlement décidera chaque année du montant précis avec le budget.

La loi délimitera les montants maximaux affectés aux différents objectifs du fonds. En principe, une fois par législature, le Parlement décidera de la libération de ces crédits par tranches successives. En revanche, les crédits destinés à des projets urgents concernant le trafic d'agglomération et l'achèvement du réseau des routes nationales seront approuvés en même temps que la loi.

2) Réseau des routes nationales

Je sais que certains d'entre vous ne sont pas de fervents admirateurs du réseau des routes nationales. Toutefois, j'aimerais aborder ses problèmes avec eux, de la même manière que je traiterais de l'importance des transports publics et de la locomotion douce lors d'un colloque du TCS.

Bien que les routes nationales ne représentent que 2,5 % du réseau de transport suisse, elles n'en absorbent pas moins 30% du trafic global. Elles sont donc un moyen de communication important et déchargent considérablement les autres routes. On le constate d'autant mieux dans les villes où, sans les routes nationales qui les désengorgent, il serait carrément impensable de réserver des voies au trafic non motorisé et aux transports publics.

Le réseau des routes nationales connaît deux problèmes que le fonds d'infrastructure devrait permettre de résoudre, soit l'achèvement du réseau décidé (ce que personne ne conteste) ainsi que la garantie de la fonctionnalité du réseau.

Garantir la fonctionnalité du réseau ne signifie pas éliminer simplement tous les goulets d'étranglement. Car un élargissement ciblé de la capacité (p. ex. 6 pistes) ne doit avoir lieu que là où un goulet d'étranglement perturbe de manière systématique la fonctionnalité de tout le réseau, c'est-à-dire lorsque les autres mesures (gestion des capacités, développement des transports publics) sont restées sans effet.

Les agglomérations ont finalement tout intérêt à ce que la fonctionnalité du réseau soit garantie: le jour où les contournements autoroutiers seront complètement engorgés, tout le trafic se reportera sur les villes, avec des conséquences incalculables non seulement pour les transports mais également pour la qualité de vie des habitants.

Du reste, garantir la fonctionnalité du réseau des routes nationales n'est pas une nouvelle tâche de la Confédération. Les autorités fédérales disposent déjà d'un mandat légal correspondant et procèdent continuellement et de manière ciblée à l'élimination de goulets d'étranglement sur ce réseau. Cependant, jusqu'à présent, tout se déroulait à l'échelon de l'administration. Dorénavant, la garantie de la fonctionnalité du réseau passera par le fonds d'infrastructure tandis que le Parlement décidera une fois par période législative des crédits nécessaires.

3) Trafic d'agglomération

Le financement du trafic d'agglomération se fait par le biais de projets d'agglomération conçus par les cantons et soumis à l'approbation de la Confédération. Ces projets doivent notamment répondre aux exigences suivantes:

- Les problèmes de transport dans les agglomérations doivent être coordonnés et abordés sous un angle commun.
- Il faut faire appel à tous les modes de transports, compte tenu de leurs avantages écologiques et économiques: locomotion douce, transports publics et trafic privé sur route, transports publics sur rail.
- En outre, la politique des transports doit être étroitement coordonnée avec l'aménagement du territoire.
- Enfin, nous demandons une coordination du trafic d'agglomération avec les réseaux de transports d'importance nationale (réseau des routes nationales et réseau ferroviaire national).

Les projets d'agglomération transmis par les cantons sont examinés par la Confédération sur la base d'une liste de critères prévus par la loi. Lorsqu'un projet a reçu l'aval de la Confédération, cette dernière participe à sa réalisation à hauteur de 50% maximum des frais d'investissement.

Répetons qu'il existe déjà plusieurs projets d'agglomération urgents et prêts à être réalisés. C'est pourquoi leur financement doit intervenir en même temps que

l'approbation de la loi. La liste du Conseil fédéral répertorie 21 projets (cf. transparent). Nous planifions de pouvoir leur octroyer des contributions fédérales dès 2008.

3. Conclusions

En résumé, j'aimerais rappeler quelques points:

1. Premièrement: il est urgent d'intervenir au niveau du trafic d'agglomération. Il en va de l'avenir de nos villes et agglomérations, mais également de celui de tout le pays.
2. Deuxièmement: comparés à bon nombre d'autres pays européens, nous sommes cependant favorisés puisque nous disposons avec les recettes routières à affectation obligatoire des moyens financiers nécessaires pour résoudre le problème.
3. Troisièmement: les projets d'agglomération offrent la garantie que les problèmes de transport au sein des agglomérations seront coordonnés et abordés sous un angle commun.
4. Quatrièmement: reste à trouver un large consensus politique, afin que le fonds d'infrastructure puisse rapidement devenir fonctionnel. Cependant, pour l'obtenir, il faut que tous les protagonistes - associations de protection de l'environnement ou associations de transports routiers, villes ou régions de montagne et régions périphériques - plutôt que de camper sur leurs positions,

se mettent à élaborer de manière constructive une solution politiquement viable.

Il n'est guère évident en des temps où les ressources financières sont plus que limitées de faire figurer le trafic d'agglomération à l'ordre du jour. C'est pourquoi, ces deux prochaines années, nous allons saisir l'opportunité qui nous est ainsi donnée de trouver une solution susceptible de plaire à chacun. S'il arrivait que nous ne saisissons pas cette chance, c'est-à-dire que le fonds d'infrastructure vienne à échouer au Parlement ou en votation populaire, la problématique du trafic d'agglomération risque fort d'être renvoyée aux calendes grecques. Que tous ceux qui interviendront ces prochains mois dans le débat politique comprennent qu'ils assument donc une lourde responsabilité.