



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 60  
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 9. September 2015

## **Konzeptbericht Mobility Pricing: Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz; Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 27. Mai 2015, mit dem Sie uns in der eingangs erwähnten Angelegenheit zur Stellungnahme einladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns gern wie folgt vernehmen:

Die Belastung der Infrastruktur und die Finanzierung stossen an Grenzen. Dies gilt für den Individualverkehr und für den öffentlichen Verkehr auf der Schiene. Vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Diskussionen über die Finanzierung der Nationalstrassen, über die Agglomerationsverkehrsfinanzierung und über die kritische Frage der Nachhaltigkeit der betrieblichen Folgekosten des aktuellen Verkehrsinfrastrukturbaus erachten wir die politische Diskussion über das Mobility Pricing und die Vorbereitung der dazugehörigen politischen Agenda als dringlich.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Frage des Mobility Pricings keine einfachen Lösungen erlaubt. In diesem Sinne begrüssen wir es, dass der vorliegende Konzeptbericht bewusst noch keinen Auftrag für eine spätere Umsetzung von Mobility Pricing enthält. Die vorliegende Anhörung dient dazu, die Handlungsoptionen klarer herauszuarbeiten. In diesem Sinne bitten wir Sie um Kenntnisnahme unserer Ausführungen zu den gestellten Fragen (siehe Beilage).

Im Hinblick auf die politische Diskussion und die Schaffung von Akzeptanz dürfte Sie interessieren, dass die Stadt Rapperswil-Jona mit dem Nadelöhr Seedamm eine geeignete Pilotregion wäre und auch entsprechende Offenheit signalisiert hat.



Im Namen der Regierung

Benedikt Würth  
Präsident



Canisius Braun  
Staatssekretär

**Beilage:**

Ausgefüllter Fragebogen

**Zustellung auch per E-Mail an:**

aemterkonsultationen@astra.admin.ch

**Beilage:****1. Wie beurteilen Sie die Zielsetzung der "verkehrsträgerübergreifenden Brechung von Verkehrsspitzen und der besseren und gleichmässigeren Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen" für Mobility Pricing?****a. Ist dieses Ziel richtig gewählt (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 2.1)?**

Wir unterstützen die formulierte Zielsetzung, verkehrsübergreifend Verkehrsspitzen brechen zu wollen. Obwohl beschrieben und hergeleitet wird, dass durch weitere Zielsetzungen Zielkonflikte entstehen und dadurch mit einer abgeschwächten Zielerreichung gerechnet werden muss, sind wir der Auffassung, dass die aktive und nachhaltige Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage im Sinne eines Gesamtverkehrsansatzes ebenfalls als Ziel anvisiert werden sollte. Dabei denken wir an die Beeinflussung des "modal split" und die Steuerung des "modal shift". Wir erwarten aus einer Kombination eines räumlich und zeitlich differenzierten Gebührensystems zusammen mit Methoden zur Beschränkung des Verkehrs (Flankierende Massnahmen, Restriktionen) positive Wirkungen und schätzen diese als umsetzbar ein.

Zu beachten ist, dass die nutzungsabhängige Bepreisung an Grenzen der Steuerung stösst, wenn die Nutzer durch externe Faktoren keine Wahlfreiheit haben (z.B. vorgegebene Arbeitszeiten und -orte). Wird der Ansatz zudem verkehrsträgerübergreifend verfolgt, können klassische Push-and-Pull-Strategien zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl beeinträchtigt werden. Statt mit dem öV reisen die Personen wieder mit anderen Verkehrsmitteln (hauptsächlich MIV).

**b. Falls nicht, welches andere Ziel müsste mit Mobility Pricing verfolgt werden (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 2.2)?**

siehe 1a.

Mobility Pricing sollte nicht nur auf die Endnutzer der Verkehrsinfrastruktur wirken, sondern auch auf jene Einflussfaktoren, die zur zeitlich kumulierten Nutzung der Infrastrukturen massgeblich beitragen. Eine verursachergerechte Mobilitätsabgabe müsste beispielsweise bereits bei kritischen Standortentscheiden für grosse Verkehrserzeuger greifen. Denn solche Entscheide beeinflussen das Pendlerverhalten massgeblich und sind nachher nur noch schwierig individuell zu korrigieren.

Privater wie öffentlicher Verkehr werden heute beide direkt oder indirekt stark subventioniert. Dies schafft Anreize, möglichst viel Mobilität zu konsumieren. Mit Mobility Pricing soll für diesen Konsum bezahlt werden und es sollen Anreize geschaffen werden, dass sich die Nutzer kostenbewusst verhalten. Mit Mobility Pricing sollte langfristig das Ziel der Kostenwahrheit im Verkehr angestrebt werden. Wer mehr Mobilität konsumiert, sollte mehr bezahlen.



## **2. Wie beurteilen Sie die sieben Grundprinzipien hinsichtlich Relevanz und Vollständigkeit für Mobility Pricing (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 3)?**

Die sieben Grundprinzipien eignen sich für die Beurteilung. Hinsichtlich der politischen Akzeptanz und mit Blick auf die gesteckten Nachhaltigkeitsziele empfehlen wir jedoch, zu überprüfen, ob die sieben dargestellten und beschriebenen Grundprinzipien mit einem zusätzlichen umweltrelevanten Prinzip ergänzt werden sollten. Auch die gezielte Lenkung des Verkehrs, die bessere Nutzung des vorhandenen Raums und die effizientere Nutzung der vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen können positive Umwelteffekte und Wirkungen beinhalten. Dies würde auch der Strategie des Bundesrates zur nachhaltigen Entwicklung entsprechen und den formulierten Prinzipien – insbesondere im Bereich Raumentwicklung und Verkehr – entsprechen.

Zudem sollen leistungsbezogene Preise für Produkte und Dienstleistungen nicht nur für die Endnutzer von unerwünschter (Zwangs-)Mobilität gelten, sondern auch für die Erzeuger von unerwünschter (Zwangs-)Mobilität. Hier liegt der Hauptknackpunkt, indem Mobility Pricing, bezogen auf den Nutzer, eine End-of-pipe-Lösung ist. Wichtig ist, dass leistungsbezogene Preise für Produkte und Dienstleistungen frühzeitig in die Kalkulation und damit auch in strategische Entscheidungen von Mobilitätserzeugern einfließen.

## **3. Wie beurteilen Sie die Vollständigkeit der morphologischen Kasten für:**

### **a. die Strasse (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 5.1)?**

Es sind wenig Aussagen enthalten, die beschreiben, wer die Preise bestimmen wird. Wir empfehlen, analog zum öffentlichen Verkehr, die Tariffestlegung konkreter zu beschreiben.

### **b. die Schiene (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 5.3)?**

Für die Schiene ist der morphologische Kasten etwas gar akademisch, zumal das Wesen des öffentlichen Verkehrs und der Schienennutzung eigentlich bereits darin besteht, dass der Endnutzer für eine Fahrt ein Billett und das Bahnunternehmen für die Nutzung der Schieneninfrastruktur eine Abgabe zahlen. Die Tarifautonomie der Transportunternehmen verbietet heute eine staatliche Einmischung in die Tarifgestaltung der Fahrausweise. Der staatlich administrierte Trassennutzungspreis könnte grundsätzlich noch stärker an die Anforderungen von leistungsbezogenen (zeitabhängigen) Preisen für Produkte und Dienstleistungen angepasst werden.

Abgesehen davon wäre gemäss vorgeschlagenem Systemkonzept der Begriff "Reduzierte Tarifierhöhungen" anstelle von "Tarifierhöhungen" geeigneter. Wir schlagen jedoch eine Änderung des Kastens mit Tarifierhöhungen vor (siehe dazu Frage 5b).

Die öV-Themenfelder Pauschalfahrausweise und variable Strecken- und Zonentarife sollten ebenso wie das Thema zeitabhängige Trassengebühren bereits heute angegangen werden.



#### **4. Wie beurteilen Sie den Entwicklungspfad (von einfach zu komplex) der Modellvarianten für:**

##### **a. die Strasse (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.1)?**

Wir beurteilen den beschriebenen Entwicklungspfad als zweckmässig, zielführend und realisierbar.

##### **b. die Schiene (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.2)?**

Alle Varianten basieren auf dem Endkundentarif, der Beibehaltung der Tarifautonomie bei den Transportunternehmen mit regulatorischen Vorgaben und verschiedenen Erfassungstechniken. Damit liegt der Entwicklungspfad von einfach zu komplex primär bei der Erfassungstechnologie. Im öV greift dieser Ansatz zu kurz, weil die wesentlichen Knackpunkte nicht bei der Erfassungstechnologie, sondern bei der Preisdifferenzierung und -ausgestaltung liegen. Mit nur regulatorischen Vorgaben des Bundes bleiben Zielwidersprüche weiterhin systemimmanent. Die Themenfelder Trassenpreis und Nutzniesserbeitrag sollen einbezogen werden. Damit weitet sich der Wirkungsbereich über den Endkunden hinaus aus. Die effektiven Nutzer der Infrastruktur (Bahnunternehmen) und die Erzeuger der Zwangsmobilität (z.B. Arbeitgeber) werden ebenfalls einbezogen. Eine solche erweiterte Systembetrachtung drängt sich im Schienen-öV auf, weil heute die Transportunternehmen die unabhängig von der Erfassungstechnologie mögliche Steuerung durch Preis- und Sortimentsanpassungen nur sehr zögerlich umsetzen.

Bei den Modellvarianten öV-Zone und öV-Netz sollten für die Diskussion im Entwicklungspfad zudem auch Varianten ohne Preisgestaltung nach Qualität vorgesehen werden, und zwar aus folgendem Grund: Eine Preisgestaltung nach Qualität ist ein Beitrag zur Finanzierung von besserer Qualität, was gegen das erwähnte Prinzip Kompensation (keine neue Belastung der Verkehrsnutzer) geht. Eine Preisgestaltung nach Qualität ist zwar durchaus eine Möglichkeit, muss jedoch diskutiert werden und darf nicht a priori in die Variante eingebaut sein.

#### **5. Wie beurteilen Sie die Modellvarianten für:**

##### **a. die Strasse (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.1 [Haupt- und Nebenvarianten])?**

Das grösste Potential mit den geringsten Schwächen liegt derzeit in der Modellvariante Zone-Netz-Zone B. Allerdings ist aufgrund fehlender Kosten- und Nutzenangaben eine Favorisierung einer Modellvariante mit erheblichen Vorbehalten behaftet.

Begründungen für die Favorisierung der Modellvariante Zone-Netz-Zone B:

Mit den Modellvarianten Netz A / Netz B sind Verlagerungen auf das untergeordnete Strassennetz zu erwarten. Dies wäre nicht zielführend. Für die Modellvariante Zone-Netz-Zone A sind ebenfalls Verlagerungen auf das untergeordnete Strassennetz zu erwarten.

In sämtlichen Modellvarianten liegen aus unserer Sicht die Schwächen im Ausweichverkehr und in der Gefahr der Zersiedelung durch Erhöhung der Attraktivität von dezentralen Gebieten.



### **b. die Schiene? (Vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.2)?**

Die drei Modellvarianten Linie, Zone und Netz unterscheiden sich in zentralen Punkten (Endkundenausrichtung, Tarifautonomie, Erfassungstechnologie) nicht. Der Einbezug von Schifffahrt und Seilbahnen ist unter dem Blickwinkel der Ziele unnötig. Hingegen macht eine qualitativ variable Tarifgestaltung (z.B. nach Zugskategorien, Reisegeschwindigkeit, Komfortmerkmalen) Sinn. Somit könnte eine Kombination Linie + Netz zielführend sein, ähnlich dem Ansatz Zone-Strecke-Zone.

Ein Grundproblem bei den Modellvarianten Schiene besteht darin, dass als finanzielle Kompensation eine Reduzierung von Tarifierhöhungen vorerst nur vorgesehen ist. Der Kunde erfährt bei der Einführung des Mobility Pricings somit eine direkte Mehrbelastung, weil er vom (Teil-)Verzicht auf zukünftige Tarifierhöhungen noch nicht profitieren kann. Dies würde die Attraktivität des öV bei Einführung des Mobility Pricings in gesamtheitlicher Sicht vermindern. Wir empfehlen deshalb, unter "Kompensation" für den entsprechenden Parameter "Tarifanpassungen" statt "Tarifierhöhungen" zu verwenden.

Die Modellvariante öV-Linie birgt das Risiko, dass insbesondere dann, wenn das parallele Strassennetz noch Kapazitäten aufweist, eine Verlagerung auf die Strasse erfolgen kann. Dies würde den Richtplanziele Gesamtverkehr des Kantons St.Gallen widersprechen. Die Nichtberücksichtigung des Schienengüterverkehrs erachten wir als Mangel. Damit können Gesamtverkehrsstrategien im Güterverkehr, wie sie für den Personenverkehr vorgesehen werden, kaum umgesetzt werden.

## **6. Welche Modellvariante beurteilen Sie als die zielführendste für:**

### **a. die Strasse?**

Die Variante Zone-Netz-Zone B aus den unter Punkt 5a genannten Gründen.

### **b. die Schiene?**

Wir bevorzugen bei der Schiene die Variante öV-Netz (6.2.3.). Bei dieser Variante wird das gesamte öV-Netz der Schweiz einbezogen. Es werden unerwünschte Ausweichfahrten vermieden und für den Kunden bleibt das öV-System verständlich. Auch ist aus unserer Sicht die Abrechnung einfach.

## **7. Wo sehen Sie Stärken/Schwächen der für Sie zielführendsten Modellvariante (Vgl. Frage 6) für Ihr Umfeld?**

Strasse – Modellvariante Zone-Netz-Zone B:

Eine Preisgestaltung sowohl nach Strecke als auch nach Zeit stellt die Stärke der Variante dar. Damit kann das Hauptziel, die Brechung der Verkehrsspitzen, erreicht werden. Eine Schwäche der Variante ist, dass die km-Abgabe lediglich im Perimeter der Agglomerationen erhoben wird. Die "Zupendler"-km werden damit nicht belastet. Offen bleibt die Frage der Abgrenzung des Agglomerationsperimeters. Eine Abgrenzung nach rein statistischen Kriterien (z.B. BFS-Perimeter bei Agglomerationsprogrammen) würde aus unserer Sicht nicht zum Ziel führen. Durch die Belastung des gesamten Nationalstrassennetzes trägt die Variante zusätzlich auch zur Zielerreichung beim Freizeitverkehr bei.



Schiene – Modellvariante öV-Netz:

Wir sind mit den im Konzeptbericht erwähnten Stärken/Schwächen der Modellvariante öV-Netz einverstanden. Die mögliche Differenzierung örtlich, zeitlich und qualitativ ist aber besonders hervorzuheben. Diese Variante erlaubt z.B. die Brechung der Verkehrsspitzen für unterschiedliche Verkehrszwecke (Arbeit, Freizeit). Auch könnten unterschiedliche Tarife für Fern- und Regionalverkehr (andere Qualität) erhoben werden.

#### **8. Wo sehen Sie Herausforderungen/Risiken für eine mögliche Einführung von Mobility Pricing? Worauf muss besonders geachtet werden?**

Die notwendige Überzeugung der Bevölkerung für die Vorteile des Mobility Pricings wird wohl die grösste Herausforderung sein. Örtlich und zeitlich differenzierte Preise sind im heutigen Tarifsystem des Schweizer öV-Systems und erst recht beim MIV (Autobahnvignette) weitgehend tabu. In den problematischen Verkehrsspitzen wird das System zu einem grossen Teil mit Pauschalfahrausweisen genutzt. Der Kerngedanke von Mobility Pricing kann hier nur mit grundlegenden Anpassungen im Sortiment umgesetzt werden.

Weil aus raumplanerischer Sicht (Punkt 2 der kantonalen Gesamtverkehrsstrategie) das Umlagern vom MIV auf den öV und auf den Langsamverkehr (LV) eine zentrale Zielsetzung ist, muss genau darauf geachtet werden, dass die Einführung von Mobility Pricing sich nicht kontraproduktiv auswirkt. So wäre beispielsweise eine Bepreisung der umweltfreundlichen Mobilität (Fussgänger, Radfahrer) nicht zielführend.

Eine weitere, im Bericht nicht genannte Herausforderung ist die Definition von geeigneten Agglomerationsperimetern für die Strasse (s.o. Ausführungen zu Frage 7).

Auch ist einer nachhaltigen Gesamtverkehrsstrategie genügend Rechnung zu tragen. Dazu müsste im Konzept Mobility Pricing neben der reinen Preisgestaltung insbesondere das Ziel der Verkehrsvermeidung mit konkreten attraktivitätssteigernden Massnahmen noch stärker gewichtet werden.

#### **9. Wie stehen Sie zur Idee von Mobility Pricing Pilotprojekten?**

Pilotprojekte machen Sinn, um fehlende Erfahrungen (z.B. im Bereich der Kosten-Nutzen-Verhältnisse) zu sammeln und allfällige Vorurteile bei den (lokalen) Nutzern abzubauen.

Pilotprojekte könnten gezielt bei kapazitätskritischen Linien und Zonen ansetzen. Auf unproblematischen Strecken hingegen macht Mobility Pricing im Sinne der Ziele gar keinen Sinn.

**10. Der Konzeptbericht sieht vor, dass im Gegenzug zur Einführung einer fahrleistungsabhängigen Abgabe bestehende Abgaben (schrittweise) ersetzt werden (Kompensation). Denkbar wäre auch, zusätzlich zu den bestehenden Abgaben eine fahrleistungsabhängige Abgabe einzuführen und deren Einnahme im Sinne einer Lenkungsabgabe (pauschale Rückerstattung z.B. via eine Vergünstigung bei den Krankenkassenprämien) zurückzuerstatten. Wie stehen Sie zu dieser Idee?**



Das übergeordnete Ziel sollte die Umschichtung der Finanzierungsbasis im Verkehrssystem weg von Steuermitteln hin zu benutzungsabhängigen Gebühren und Abgaben sein. Dabei gilt es auch die Zweckbindung bisheriger Abgaben zu verbessern, denn vor allem Steuern und Abgaben aus dem Strassenverkehr fliessen vielfach in den allgemeinen Haushalt.

Die Umschichtung sollte aufkommensneutral sein. Sozialpolitisch nicht beabsichtigte Verteilungswirkungen sollten mithilfe von zielgerichtet zugesicherten Subjektfinanzierungen korrigiert oder kompensiert werden, um die politische Akzeptanz von Mobility Pricing zu erhöhen.

Bestimmte Verteilungseffekte sind jedoch gewollt: Wer mehr Mobilität konsumiert, sollte linear mehr bezahlen. Hier wäre eine Lenkungsabgabe mit entsprechender Rückerstattung denkbar. Eine Vergünstigung der Krankenkassenprämie erachten wir aber als nicht genügend differenziert und ist deshalb abzulehnen.

Auf jeden Fall sollte die Erhöhung der benutzungsabhängigen Gebühren und Abgaben zwischen Strasse und Schiene synchronisiert werden. Sonst könnte der Verkehr unerwünscht verlagert werden. Da beide Verkehrsträger an die Kapazitätsgrenzen stossen, würde dies zu neuen Engpässen führen.

## **11. Weitere Bemerkungen?**

Die Auslegeordnung im Konzeptbericht berücksichtigt die grossen Unterschiede des privaten Strassen- und öffentlichen Schienenverkehrs ungenügend. Die Unterfinanzierung und stark zunehmende Engpass-Problematik beim Schienenverkehr (Druck auf weitere Netzergänzungen) zwingt zu einer forcierten Diskussion über zeitlich differenzierte Preise und Anpassungen bei den Pauschalfahrausweisen im öffentlichen Verkehr. Die Pricing-Diskussion soll gegenüber der Diskussion über Erfassungstechnologien Vorrang haben.