Geschäftsstelle: Auto Gewerbe Verband Schweiz (AGVS)
Bureau: Union professionelle suisse de l'automobile (UPSA)
Wölflistrasse 5, 3006 Bern
Tel. 031 307 15 80, Fax 031 307 15 16
info@parkingswiss.ch, www.parkingswiss.ch

Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Vorsteherin UVEK
Bundeshaus 3003 Bern

Elektronische Übermittlung: info@astra.admin.ch

Bern, 23. September 2015
\\agvsfsr01\Gruppen$\DL_AS\ParkingSwiss\Korrespondenz\20150923 Mobility Pricing.doc

ENTWURF Konzeptbericht Mobility Pricing, Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz; Anhörung

Stellungnahme von ParkingSwiss – Der Schweizer Berufs- und Fachverein des ruhenden Verkehrs

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

ParkingSwiss ist der Schweizer Berufs- / Fachverein des ruhenden Verkehrs und unterstützt private und öffentliche Parkhäuser sowie Parkflächenbetreiber, Hersteller von Parkleitsystemen und Zulieferer bei allen Fragen rund ums Thema parkieren in der Schweiz und im angrenzenden Ausland. Rund 200 Parkhausbetreiber sowie 50 Zulieferer und Ausrüster von Parkhausbetreibern sind Mitglied von ParkingSwiss.

Wir haben Kenntnis genommen vom Anhörungsverfahren zu einem Entwurf des „Konzeptberichts Mobility Pricing - Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene" (nachfolgend: Konzeptbericht). Wir erlauben uns, Ihnen dazu unsere Stellungnahme abzugeben und bitten für die verspätete Einreichung um Entschuldigung:

ParkingSwiss wehrt sich gegen die Einführung neuer Abgaben, mit denen der Individualverkehr künstlich zum Zwecke des Verkehrsverzichts oder des vermehrten Umsteigens auf öffentliche Verkehrsmittel verteuert werden soll. Die Behörden bzw. der Staat sollen keine Kompetenz und keine Einsatzmittel erhalten, um damit in die Verkehrs- und Reisefreiheit einzugreifen. Am heutigen Finanzierungssystem des Bundes für das Strassenwesen auf der Basis der Mineralölbesteuerung und der Autobahnvignette soll nach Auffassung von ParkingSwiss bis auf weiteres festgehalten werden.
Hingegen sollen Anpassungen und Ergänzungen am heutigen Finanzierungssystem für das Strassenwesen in Zukunft möglich sein, wie dies auch vom Bundesrat im Zusammenhang mit der NAF-Vorlage (Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds) für Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechniken wie Elektro-Autos mit einer jährlichen Pauschale ab frühestens 2020 in Aussicht gestellt worden ist oder wie dies grundsätzlich auch mit einer fahrleistungsbezogenen Abgabe („Pay-for-use-Prinzip") denkbar wäre.

Im Hinblick darauf, dass dereinst eine Ablösung der heute gültigen Finanzierung des privaten und des öffentlichen Verkehrs durch das Modell des Mobility Pricing angestrebt werden soll, müssen eine Vielzahl von Fragen beantwortet werden, die der vor-liegende Konzeptbericht des Bundesrats zu Mobility Pricing überhaupt nicht aufwirft und schon gar nicht zu beantworten vermag. Es handelt sich dabei insbesondere um Fragen zur konsequenten Umsetzung des Verursacherprinzips.

Ausbau der Verkehrsangebote kommt vor einer Verkehrslenkung

In Angesicht des anhaltenden Bevölkerungswachstums in der Schweiz mit der damit verbundenen Zunahme der Verkehrsnachfrage muss sich eine verantwortungsbewusste Politik dieses Landes verstärkt auf die Beseitigung der Kapazitätsengpässe im Verkehr konzentrieren, d.h. es bedarf zur Bewältigung der Mobilitätsbedarfs im Strassenwesen einerseits der Vollendung des beschlossenen Nationalstrassennetzes sowie der Erhaltung der Funktionalität dieses Verkehrsnetzes (Stichwort: Beseitigung von Kapazitätsengpässen und Stauschwerpunkten). Anderseits müssen im Bereich der Agglomerationen und der ländlichen regionalen Zentren die Umfahrungen und verkehrsorientierten Verbindungen bereitgestellt werden. Mit dem absehbaren weiteren Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft sind die vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen und -angebote endgültig überlastet. Der Verkehrsinfarkt kann einzig mit den dringlichen Ausbauten verhindert werden; denn mit der Einführung von Lenkungsmassnahmen können die eigentlichen Ursachen der Überlastung des Verkehrs nicht beseitigt werden.

Gegen ein neues Eingriffsinstrumentarium im Verkehrsbereich
ParkingSwiss wehrt sich gegen die Einführung neuer Abgaben, mit denen der IndividualVerkehr künstlich zum Zwecke des Verkehrsverzichts oder des vermehrten Umsteigens auf öffentliche Verkehrsmittel verteuert werden soll. Die Behörden bzw. der Staat sollen keine Kompetenz und keine Einsatzmittel erhalten, um damit in die Verkehrs- und Reisefreiheit der Bürger einzugreifen. Gemäss Konzeptbericht will der Bundesrat mit Mobility Pricing die aktuellen Kapazitätsprobleme auf Schweizer Strassen und Schienen lösen. Das primäre Ziel von Mobility Pricing soll bei der Verkehrslenkung liegen (Konzeptbericht Ziff. 8). Konkret soll mit Mobility Pricing einzig das Ziel der Brechung von Verkehrsspitzen verfolgt werden (Konzeptbericht Ziff. 2.1.). Dabei sollen die Verkehrsspitzen verkehrsübergreifend gebrochen und eine gleichmässigere Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen erreicht werden (a.a.O.). Damit definiert der Bundesrat Mobility Pricing als Instrument der Verkehrslenkung. Laut Bericht ist Mobility Pricing „klar kein Finanzierungsinstrument“ (Konzeptbericht Ziff. 7.6).

Bei der Verkehrslenkung mittels Mobility Pricing geht es um die Reduktion der Verkehrsnachfrage, um Verkehrsverzicht, um Verkehrsverhinderung. Wer den Preis für die Benützung einer Strassenstrecke nicht bezahlen will, soll sich arrangieren: auf den öffentlichen Verkehr umsteigen (sofern ein Angebot besteht), eine andere Zieldestination oder eine andere Route wählen (sofern es diese gibt) oder schliesslich die Fahrt unterlassen. – Dies ist dirigistisch und benachteiligt die Menschen mit niedrigen Einkommen, welche sich die verteuerte Fahrt nicht leisten können oder wollen.

Aus London – wo die City-Maut im Februar 2003 eingeführt worden ist – ist bekannt, dass die Vermögenden und Gutverdienenden nach wie vor die Kernstadt mit dem Auto befahren, weil sie die neue Steuer (rund Fr. 16 für Road Pricing) bezahlen können. „Wer Geld hat, dem ist Road Pricing egal.“ (Zitat von Alexander Tschäppät, Stadtpräsident Bern, an einer Wahlkampfveranstaltung der SP Schweiz in Basel. ‚Der Bund’ 21.08.07). Die Erfahrungen aus dem in London eingeführten Road Pricing lassen ausserdem befürchten, dass der angestrebte Lenkungseffekt bereits nach kurzer Zeit verpufft. Diese Feststellung gilt auch generell für das Mobility Pricing. Besonders einkommensschwächere Verkehrsteilnehmer werden ihre Mobilitätsbedürfnisse einschränken müssen, während die übrigen Verkehrsteilnehmer die frei gewordenen Kapazitäten rasch wieder in Anspruch nehmen dürften.

Agglomerationen und Städte im Fokus – zum Nachteil der übrigen Regionen
Je nach Ausgestaltung des Mobility Pricing unterscheidet sich die Betroffenheit des einzelnen Verkehrsteilnehmers von der Lenkungsmassnahme im Verkehrsbereich. Ausgehend von der Zielsetzung der Nachfrageglättung im Strassen- und Schienenverkehr wer-den die Agglomerationen und Städte schwergewichtig im Fokus von Mobility Pricing sein. Mobility Pricing hat sein Motiv in den überlasteten Verkehrsangeboten insbesondere in Städten und Agglomerationen.

Die Stadt ist das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Zentrum einer Region mit deren Gemeinden und Bevölkerung. Ihre Erreichbarkeit ist der wichtigste Standortfaktor für Handel, Gewerbe, Kultur, Bildung, Dienstleistungen und für die dort lebenden Menschen. Mobility Pricing in Städten birgt die Gefahr in sich, diese Aufgaben der Zentrumsgemeinden zu entwerten.
Mit der Attraktivitätsminderung der Zentren verbunden ist nicht nur die erwünschte Verkehrsentlastung der Zentren, sondern ebenso ein Rückgang der Geschäftstätigkeit (insbesondere im Handel und im Gastgewerbe) innerhalb des betroffenen Perimeters bei gleichzeitiger Umsatzsteigerung in dessen geographischen Umfeld.
Mit der Einführung von Road Pricing werden für bestimmte Strecken oder Zonen wieder jene Strassenzölle erhoben, wie sie im Mittelalter vor dem Passieren der Stadtmauern üblich gewesen sind und bei der Gründung der modernen Eidgenossenschaft aus den bekannten Gründen endgültig abgeschafft worden sind.
Die Bevölkerung von Kerngemeinden der Agglomerationen legt die geringsten Tagesdistanzen zurück. Entsprechend tief ist im Vergleich zur Bevölkerung ausserhalb von Zentren und Agglomerationen deren Abhängigkeit von der Mobilität. Die längsten Tagesdistanzen finden sich im periurbanen ländlichen Raum. Die Bevölkerung ländlicher Räume legt eine beinahe doppelt so lange Distanz mit dem motorisierten Individualverkehr zurück wie die Bevölkerung von Gemeinden im Zentrum einer Agglomeration (Michel Matthey, ARE; in: Informationsheft ARE 2/2012).

Entsprechend benachteiligt der angestrebte Wechsel auf Mobility Pricing die ländlichen Regionen ausserhalb der Agglomerationen und insbesondere die Berg- und Randregionen, weil diese überdurchschnittlich auf gute Verkehrsangebote, allermeist ausschliesslich auf den privaten Strassenverkehr angewiesen sind.

Geringer Lenkungseffekt
Nach unserer Auffassung werden mit einem Mobility Pricing die falschen Zielsetzungen verfolgt. Als Massnahmen zum Brechen der Nachfragespitzen ist es eine typische „End of the Pipe"-Massnahme, mit zum vorneherein bekannten schwachen Wirkungen. Eine übersteigende Verkehrsnachfrage mit Stausituationen an neuralgischen Stellen kann nicht ohne weiteres mit Verkehrsmanagement im Allgemeinen oder mit einer Bepreisung der Verkehrsnutzung im Speziellen aufgefangen werden. Dies generell, weil die Termingebundenheit in der Arbeitswelt, in der Freizeitbeschäftigung, im Konsum, in den kulturellen und gesellschaftlichen Betätigungen usw. diesem Ansinnen zuwiderläuft.

Der überwiegende Anteil des Strassenverkehrs ist termingebunden und lässt sich wegen den gegebenen Rahmenbedingungen nicht beliebig verschieben. Insbesondere die berufsbedingten Verkehrsspitzen richten sich nach festen Arbeitszeiten. Nachtfahrverbot für den Strassengüterverkehr, Vorschriften zu den Arbeitszeiten oder Lärmschutz- und andere Bestimmungen für Gast- und Dienstleistungsgewerbe tragen mit dazu bei, dass es im Verkehrsgeschehen zu Spitzenfrequenzen und als Folge davon zu Überlastungen kommt.
Es sind deshalb in aller Regel die Umstände ausserhalb des Entscheidungsbereichs der Verkehrsteilnehmer, die ihn zu bestimmten Zeiten zur Mobilität veranlassen. Entsprechend vermögen die Instrumente zur zeitlichen Mobilitätslenkung beim einzelnen Verkehrsteilnehmer wenig auszurichten. Wer Zeitpunkt und Weg nicht selber bestimmen kann, wird nicht zur Entlastung des Verkehrs beitragen können. Entscheidender für eine Veränderung der Mobilitätsnachfrage sind Veränderungen der ökonomischen und sozialen Strukturen. Dafür ist ein Mobility Pricing nicht geeignet.
Die im Konzeptbericht Mobility Pricing offensichtlich bevorzugte diskretionäre Feinsteuerung der Verkehrsnachfrage führt zu einem komplexen, für den einzelnen Verkehrsteilnehmer kaum mehr nachvollziehbaren Tarifsystem. Damit wird aus dem Mobility Pricing eine Art „eierlegende Woll-

milchsau“, vom Systemaufbau und vom Unterhalt unverhält-nismässig teuer und von der Wirkung in allen Belangen nirgendwo wirklich überzeugend. In dieser Form und zu diesem Zweck lehnt ParkingSwiss ein Mobility Pricing entschie-den ab.

Unwahrscheinliche Kompensation der neuen Verkehrssteuer
Weil sie bei den gegebenen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen keine Möglichkeit haben, ihre Arbeitszeitgestaltung entsprechend der Tagesganglinien der Verkehrsinfrastrukturen anzupassen, wird Mobility Pricing für die meisten Leute zu einer neuen, zusätzlichen Steuer führen. Mit anderen Worten: Die Verkehrsteilnehmer sollen mehr dafür bezahlen, dass sie im Stau oder in überfüllten öV-Verkehrsmitteln stehen.

Diese doppelte Bestrafung dürfte kaum mehrheitsfähig sein. Aus der Sicht des Verkehrsteilnehmers ist nicht einsichtig, weshalb er genau dann am meisten bezahlen soll, wenn die Qualität des Verkehrsangebots am schlechtesten ist. ParkingSwiss lehnt ein solches Vorgehen auf jeden Fall entschieden ab.
Der Konzeptbericht schlägt vor (Ziff. 3), dass mit der Einführung von Mobility Pricing bestehende Abgaben ersetzt werden sollen. Konkret müssten die aktuelle Nationalstrassenabgabe sowie insbesondere die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuerzuschlag gesenkt bzw. abgeschafft werden. Dies hätte zur Folge, dass die Erträge dieser Abgaben künftig wegfallen und deshalb die Infrastrukturfinanzierung für den Strassen- und Schienenverkehr neu gestaltet werden müssten.

Die Bahninfrastrukturfinanzierung mit dem neugeschaffenen Infrastrukturfonds (BIF) wird am 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt; die Vorlage zum entsprechenden Infrastrukturfonds des Strassenwesens (NAF-Vorlage) wird derzeit von den Eidg. Räten beraten und soll frühestens im Jahr 2018 in Kraft gesetzt werden. ParkingSwiss bezweifelt, dass die nochmalige Überarbeitung dieser neuen Modelle zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auf Bundesebene in rascher Kadenz erfolgen wird. Deshalb ist von einer länger Beibehaltung der Fondsfinanzierung von Schiene und Strasse mit den Zweckbindungen der bekannten Verkehrsabgaben zu rechnen. Die rasche Abschaffung oder Senkung von Steuern im Verkehrsbereich ist realpolitisch unwahrscheinlich.

ParkingSwiss bezweifelt auch aufgrund der Anstrengungen zur aktuellen Klimapolitik und der angesagten Ausgestaltung der sog. Energiewende, dass Mobility Pricing mit einer Senkung der bestehenden Abgaben auf den Treibstoffen kompensiert werden kann. Die Verbilligung der fossilen Motorbetriebsstoffe liegt ausserhalb jeglicher Schwerpunktprogramme in der Energie- und Umweltpolitik. Eine massive Senkung der Mineralölsteuer hätte Konsequenzen für den Tanktourismus und somit für die inländischen Treibstoffumsätze, was dem Bund wohl Mehreinnahmen generieren, gleichzeitig aber auch für eine höhere CO_2-Emissionsbilanz sorgen würde.

Es muss deshalb eher befürchtet werden, dass die Mineralölsteuern auf Benzin und Diesel von heute die Lenkungsabgaben (z.B. CO_2-Steuer) von morgen sein werden, was ParkingSwiss entschieden bekämpfen wird.
Die Einrichtung und der Betrieb von Mobility Pricing wird **sehr kostenintensiv** sein. Die Erfahrungen mit Road Pricing in Stockholm oder in London zeigen, dass die Erhebungskosten bis zur Hälfte der Erträge von Road Pricing absorbieren. In Stockholm hat die Installation von Road Pricing 600 Millionen Franken gekostet.

Die korrekte Verrechnung jedes einzelnen Kilometers bindet enorme Ressourcen. Bis heute hat noch kein Staat ein umfassendes Mobility Pricing eingeführt. Sollte die Schweiz den Alleingang wählen, muss sie sämtliche Entwicklungskosten und Risiken selber tragen.

Festhalten am heutigen Finanzierungssystem für das Strassenwesen
Benzin und Diesel werden zumindest in den nächsten „Automobil-Generationen“ – das heisst in den nächsten 20 bis 30 Jahren – als Motorfahrzeugtriebstoffe dominieren. Damit ist die (tragfähige) Grundlage der bisherigen Finanzierung des Strassenwesens beim Bund mittels Besteuerung der Treibstoffe aus heutiger Sicht weiterhin gegeben.

Deshalb soll nach Auffassung von ParkingSwiss am heutigen Finanzierungssystem des Bundes für das Strassenwesen auf der Basis der Mineralölbesteuerung und der Autobahnvignette bis auf weiteres festgehalten werden. Dieses soll in seiner Ausgestaltung noch verstärkt der Zweckbindung für das Strassenwesen zugeführt werden (Stichwort: „Milchkuh-Initiative“).
Gerade in der Übergangsphase der Umstellung auf sparsame und alternative Antriebssysteme, die einen hohen Wirkungsgrad aufweisen, bietet die Mineralölbesteuerung dank der Steuerentlastung beim Minderverbrauch einen Förderungsvorteil.

Verstärkte Ausrichtung der Verkehrsfinanzierung auf das Verursacherprinzip
Wenn es hingegen darum geht, die Finanzierung des privaten und des öffentlichen Verkehrs verstärkt auf das Verursacherprinzip auszurichten, will sich ParkingSwiss gegenüber den Überlegungen zu einem allfälligen Systemwechsel nicht verschliessen.
Mobility Pricing bedeutet für Vielfahrer eine Erhöhung der Abgabenlast. Dies mag im Konnex des Verursacherprinzips seine Berechtigung haben, indem jeder Verkehrsteilnehmer in Relation der Infrastrukturnutzung seinen Beitrag an die Verkehrsinfrastruktur-kosten zahlt.

Ebenso bei der Bereitstellung von konkreten, erkennbaren Sondervorteilen, z.B. das Recht zur Benützung von reservierten, zusätzlichen Fahrspuren oder beim Bau neuer Verkehrsverbindungen (Brücken, Tunnel, neue Strassenverbindungen usw.), scheint eine verstärkt auf die Nutzer bezogene (Sonder-)Abgabe gerechtfertigt und begründet. In der Tat bietet Mobility Pricing hier mehr Möglichkeiten zur Preisdifferenzierung und somit zur besseren Abschöpfung der Zahlungsbereitschaft als das heutige System der Mineralölbesteuerung und der pauschalen Autobahnvignette, das keine echte Preisdifferenzierung ermöglicht (Konzeptbericht Ziff. 1.2.).
In Zukunft sollen Anpassungen und Ergänzungen am Finanzierungssystem auf der Grundlage der Mineralölbesteuerung möglich sein, wie dies auch vom Bundesrat im Zusammenhang mit der NAF-Vorlage (Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds) für Fahrzeuge mit alternativen Antriebstechniken wie Elektro-Autos mit einer jährlichen Pauschale ab frühestens 2020 in Aussicht gestellt worden ist oder wie dies grundsätzlich auch mit einer fahrleistungsbezogenen Abgabe („Pay-for-use-Prinzip“, Mobility Pricing) denkbar wäre. Entsprechende Anpassungen bei der Strassenfinanzierung drängen sich dann auf (alternative Aufzählung), wenn

a. die Infrastruktur- und Betriebskosten im Strassenwesen mit dem aktuellen Finanzierungssystem nicht mehr gedeckt sind
b. ein Grossteil der Strassenbenützer sich systembedingt nicht mehr an der Finanzierung beteiligt
c. mit dem Ausbau von konkreten Strasseninfrastrukturen einer bestimmten Benutzergruppe ein Sondervorteil geschaffen wird, dessen Finanzierung nicht der All-gemeinheit zugemutet werden kann (und somit politisch nicht realistisch ist).
d. wenn der Bau und/oder Betrieb von Strasseninfrastrukturen an Private übertragen wird, und diese für die Finanzierung ihrer Aufgaben selber aufkommen müssen (z.B. PPP-Finanzierung).

Im Gegensatz zur Strasse ist beim öV ein Wechsel hin zu einem Finanzierungssystem à la Mobility Pricing jederzeit und ohne Verfassungsänderung möglich.

Offene Fragen zur Systemänderung in der Verkehrsfinanzierung
Aus unserer Sicht lässt sich somit durchaus über ein Mobility Pricing diskutieren, wenn es darum geht die Verkehrsfinanzierung der Zukunft zu erörtern und hierzu für den Individual- und den Kollektivverkehr, den Strassen- und den Schienenverkehr faire Lösungen zu suchen. Wir sind überzeugt, dass bei einer solch klaren Zielsetzung und gutem Willen Lösungen gefunden werden können.
Bevor die heute gültige Finanzierung des privaten und des öffentlichen Verkehrs durch das Modell des Mobility Pricing abgelöst werden kann, müssen aber eine Vielzahl von Fragen beantwortet werden, die der vorliegende Konzeptbericht des Bundesrats zu Mobility Pricing überhaupt nicht aufwirft und schon gar nicht zu beantworten vermag. Es handelt sich dabei insbesondere um Fra-

gen zur konsequenten Umsetzung des Verursacherprinzips, dem in der Infrastrukturfinanzierung von Privaten wie des Staates eine tragende Rolle zukommt.
Faire Finanzierung im Verkehrsbereich setzt voraus, dass Klarheit und (politisch) abgesicherte Kenntnisse namentlich darüber bestehen,

- welche ausgewiesenen Kosten beim einzelnen Verkehrsträger (öV auf Schiene und auf Strasse, MiV, Langsamverkehr) welchen Einnahmen gegenüberstehen,
- welcher Kostendeckungsgrad von den Verkehrsteilnehmern auf Strasse und Schiene, vom Individualverkehr und vom öffentlichen Verkehr erwartet wird,
- welche Gegenleistungen zu den geleisteten Entgelten bzw. Abgaben die Verkehrsteilnehmenden punkto Verkehrsangebote vom Staat beanspruchen und erwarten dürfen.

Faire Finanzierung setzt für uns aber auch voraus, dass nicht jede Gebietskörperschaft über eine prohibitive Preisfestsetzung Verkehrslenkung nach eigenem Gutdünken betreiben kann, sondern dass auf allen Staatsebenen dem Anspruch des Bürgers auf Benutzung der öffentlichen Strassen im Rahmen des Gemeingebrauchs und ihrer Zweckbestimmung für kommerzielle, soziale oder kulturelle Zwecke Genüge getan wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse
ParkingSwiss

Alain Deschenaux
Präsident

Markus Aegerter
Geschäftsführer