

Geschäftsstelle usic
Effingerstrasse 1
Postfach 6916
3001 Bern

T 031 970 08 88
F 031 970 08 82
USIC@USIC.CH
WWW.USIC.CH

USIC

Union Suisse des Sociétés d'Ingénieurs-Conseils
Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen
Unione Svizzera degli Studi Consulenti d'Ingegneria
Swiss Association of Consulting Engineers
Member of FIDIC and EFCA

USIC, Postfach 6916, 3001 Bern

Bern, 29. August 2015 MMA/lab

Frau Bundesrätin Doris Leuthard
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
3000 Bern
Per E-Mail an: aemterkonsultationen@astra.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne setzen wir Sie im Folgenden von unserer Position in Kenntnis.

Die usic begrüsst die Absicht, die Einführung von Mobility Pricing zur Behebung der Verkehrsprobleme für Strassen und Schiene zu erörtern. **Deshalb versichern wir Ihnen unsere generelle Unterstützung für die Pläne im Rahmen der genannten Vorlage.**

Aus Sicht der beratenden Ingenieure ist das präsentierte Konzept zu zögerlich, denn dessen Hauptziel besteht einzig im Brechen der Verkehrsspitzen. Die usic fordert stattdessen eine gesamtheitliche und verursacherorientierte Strategie, welche ein nachhaltiges Infrastrukturmanagement ermöglicht. Dazu gehört auch der Miteinbezug der externen Kosten.

Antworten auf den Fragebogen

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)?

Grundsätzlich ist die Brechung von verkehrsträgerübergreifenden Verkehrsspitzen richtig und ein erster wichtiger Schritt, um gegen die drohende Überlastung der Verkehrsinfrastruktur vorzugehen. Der Beibehalt der geltenden Finanzierungsarchitektur gewährleistet mittelfristig Stabilität, kann aber nur als Zwischenschritt für eine weitergehende Umsetzung des Verursacherprinzips dienen. Deshalb sind wir gegen die abgeschlossene Form der Zielsetzung. Alternativ sollten mehrere sukzessiv umzusetzende Zielsetzungen von Mobility Pricing in Betracht kommen.

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

Das übergeordnete Ziel von Mobility Pricing muss sein, dass die Kosten für Mobilität vollumfänglich durch die Verursacher getragen werden. Dies betrifft sowohl Kosten hinsichtlich des Unterhalts und Ausbaus der Infrastruktur als auch die externen Kosten. Die Einführung von Mobility Pricing ist eine politische Entscheidung. Umso unverständlicher ist deshalb die im Konzeptentwurf angeführte Begründung, wonach die externen Kosten nicht mit einbezogen werden sollen.

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

Das „pay as you use“-Prinzip ist bedeutend für die Umsetzung einer verbraucherorientierten Strategie und um das Kostenbewusstsein bei der Verkehrsnutzung zu schärfen. Der Miteinbezug der externen Kosten ist dabei jedoch zwingend. Gleichzeitig sollen auch durch Mobility Pricing anfallende Kosten, sofern möglich, kompensiert werden können. Dadurch lässt sich die ebenfalls angestrebte soziale Verteilwirkung besser erreichen und die öffentliche Akzeptanz fördern. Auch die Intermodalität ist zu begrüßen, wobei dieses Ziel aufgrund der föderalen Struktur sowie der unterschiedlichen Beschaffenheit der Verkehrsträger die grösste Herausforderung darstellt. Ein modularer Aufbau in räumlicher und zeitlicher Hinsicht könnte diese Herausforderung erleichtern. Dem Datenschutz ist absolute Priorität zuzusprechen. Transparenz gegenüber dem Nutzer ist sehr zu begrüßen. Zugleich soll dies aber auch bei den Kosten und Finanzierungen der einzelnen Verkehrsträger gelten, denn Kostenfairness bedeutet auch die Abschaffung intransparenter Querfinanzierungen.

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

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

Der Kasten erscheint vollständig. Aufgrund der föderalen politischen Struktur wäre jedoch bei den bepreisten Objekten eine zusätzliche Unterscheidung zwischen Gemeinde-, Kantons- und Bundesstrassen wünschenswert. Dadurch können strukturell bedingte Sachzwänge während der Umsetzung konzeptionell mitberücksichtigt werden und es kann aktiv unerwünschten Umlagerungseffekten begegnet werden.

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

Die Abgrenzung „Bahn“, „Tram“ und „Luftseilbahnen“ ist zu wenig differenziert, da Standseil- und Zahnradbahnen nicht mitberücksichtigt sind. Mittels Ersetzung des Begriffs „Luftseilbahn“ durch „Bergbahnen“ kann dies behoben werden.

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

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

Die strukturierte Darlegung der unterschiedlichen Modellvarianten durch ansteigende Komplexität ist zu begrüßen. Unklar bleibt, basierend auf welchen Kriterien die Vorauswahl der fünf Modellvarianten erfolgte. Ein zentraler Vorteil des morphologischen Kastens ist, dass im Voraus nicht in Betracht gezogene Kombinationen ersichtlich werden. Durch diese Vorauswahl gehen womöglich vorteilhafte (Teil-)Alternativen, z.B. innerhalb der örtlichen Parameter „Abschnitt“ und „Zone“, verloren. Umso wichtiger ist deshalb die systematische Darlegung der angewendeten Reduktionsstrategien.

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

Auch hier wurden gewisse Modellvarianten vom Vornherein ausgeschlossen. Dadurch geht ein zentraler Mehrwert der Zwicky-Matrix verloren. Die Darstellung jeder möglichen Kombination wäre zwar nicht zielführend, die Präsentation der verwendeten Reduktionsstrategien erscheint jedoch zum Nachvollzug der ermittelten Gesamtvarianten dennoch unerlässlich.

5. Wie beurteilen Sie die Modellvarianten für:

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

Die Netzvarianten haben den Vorteil, dass diese, die notwendigen Verfassungsänderungen vorausgesetzt, unilateral durch Bund und Kantone eingeführt werden und somit als Anfangspunkt dienen können. Variante B ist dabei zu bevorzugen, da diese durch zusätzliche Berücksichtigung der zeitlichen Differenzierung wesentlich zu einer Verkehrslenkung beiträgt. Langfristig ist die Netzvariante jedoch ungeeignet, da Ausweichverkehr unvermeidbar wird.

Die Zone-Netz-Zone-Variante enthält den Vorteil, dass Überbeanspruchungen dort beeinflusst werden können, wo sie auftreten und der Ausweichverkehr innerhalb eines vordefinierten Gebietes verhindert werden kann. Eine besondere Herausforderung stellt aber die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden dar, um einheitliche Tarifstrukturen zu gewährleisten.

Die flächendeckende Gebietsvariante ermöglicht eine gesamtschweizerische Gleichbehandlung und Minimierung des Ausweichverkehrs, einschliesslich der Vorteile der Netz-Zone-Netz-Variante. Aufgrund der verschiedenen Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden erscheint eine einheitliche Variante jedoch sehr ambitiös. Der Miteinbezug der Versicherungsprämien ist einerseits als systemfremd abzulehnen, da diese dazu dient, Risiken durch die Fahrzeugnutzung abzudecken. Andererseits wird dadurch eine intransparente Querfinanzierung gefördert.

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

Das Linienmodell erlaubt eine streckenabhängige Bepreisung, wie dies bei der SBB ansatzweise bereits Anwendung findet (z.B. Strecke Zürich-Bern). Die Variante wäre dort geeignet, wo ein Ausweichverkehr nicht möglich oder nur wenig sinnvoll ist. Das Modell setzt jedoch massgeschneiderte Lösungen für jede Linie voraus, was organisationsübergreifend mit erheblichem Aufwand verbunden wäre.

Die Zonenvariante wird ansatzweise bereits in städtischen Gebieten im öffentlichen Verkehr angewendet. Die Integration von unterschiedlichen Transportunternehmen und –betreibern wird durch bereits bestehende regionale Tarifverbünde erleichtert. Die Ausweitung auf bestimmte Zonen reduziert den Ausweichverkehr und bietet im Vergleich zum Linienmodell mehr Spielraum bei der Festlegung der Tarife.

Die Gebietsvariante wäre in seiner Gesamtheit die begrüssenswerteste Variante. Sie fördert einheitliche Preisausgestaltung, erlaubt grösstmöglichen Spielraum zur Festlegung der Tarife und reduziert den Ausweichverkehr auf ein Minimum. Zugleich ist dies angesichts der Vielzahl von Tarifverbünden und unterschiedlichen Transportunternehmen und –betreibern aber auch die ambitionseste Variante.

6. Welche Modellvariante beurteilen Sie als die zielführendste:

Grundsätzlich als zielführend gilt diejenige Variante, welche bei geringstem Aufwand den grösstmöglichen Nutzen bewirkt. Aus Sicht der usic definiert sich der Nutzen aus einer Kostendeckung nach dem Verursacherprinzip sowie der optimalen Auslastung verfügbarer Verkehrsinfrastruktur. Als Kosten sind sämtliche Transaktionskosten zu bezeichnen, welche notwendig sind, um das System des Mobility Pricing einzuführen und zu unterhalten.

a. für die Strasse?

Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz ist eine flächendeckende Umsetzung von Mobility Pricing in unmittelbarer Zukunft nicht realistisch. Eine sukzessive Einführung durch einzelne Kantone mit der Unterstützung des Bundes ist deshalb die erfolgversprechendste Option. Dies trifft am meisten auf die Zone-Netz-Zone-Variante zu.

b. für die Schiene?

Im öffentlichen Verkehr ist die Bildung von unterschiedlichen Tarifen und Tarifverbunden in der gesamten Schweiz bereits sehr stark fortgeschritten. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich in diesem Bereich eine Gesamtlösung schneller und leichter entwickeln lässt als beim Strassenverkehr. Um dem Ziel der Intermodalität gerecht zu werden, müsste sich die Entwicklung im Schienen- derjenigen des Strassenverkehrs aber anpassen. Somit ist die Zonenvariante am zielführendsten.

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

Beim Strassenverkehr liegt die Stärke der Zone-Netz-Zone-Variante darin, dass diese dort angewendet werden kann, wo dringender Handlungsbedarf besteht. Aufgrund des regionalen Charakters kann sie weitgehend innerhalb bestehender Organisationsstrukturen verwirklicht werden. Die grösste Schwäche dieses Ansatzes besteht in der fehlenden nationalen Vereinheitlichung. So müssen Verkehrsteilnehmende sich je nach Region auf unterschiedliche Tarifstrukturen und neue Zahlungssysteme einstellen. Die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung wird hier entsprechend gering sein; umso mehr muss deshalb einer Vereinheitlichung der Zahlungssysteme grösstmögliches Gewicht beigemessen werden.

Auch beim Schienenverkehr müsste mit unterschiedlichen Tarifstrukturen gerechnet werden. Da dies aber bereits heute weitgehend der Fall ist, wird deren technische Umsetzung durch die hohe Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung erleichtert. Auch einheitliche Zahlungssysteme (Bsp. GA, Zonenzuschläge etc.) sind bereits verfügbar. Als nachteilig werden sich die Mobility Pricing spezifischen Herausforderungen, wie Ermittlung der Zielgrössen hinsichtlich Mobilitätsnachfrage und Preis sowie die verbraucherorientierte Nutzererfassung erweisen.

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

Föderalismus: Mobility Pricing ist nur dann erfolgreich, wenn die Umsetzung über alle politischen Ebenen hinweg gelingt. Dies setzt insbesondere bei den Strassen zusätzliche Koordinations- und Harmonisierungsanstrengungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden voraus.

Intermodalität: Die Einhaltung dieses Grundsatzes wird eine Herausforderung darstellen. Einerseits aufgrund der aktuellen Unterschiedlichkeit der Systeme von Strassen und Schiene in Bezug auf deren Verwaltung und Finanzierung sowie des daraus resultierenden Anpassungsbedarfs zur Umsetzung von Mobility Pricing und deren Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung.

Öffentliche Akzeptanz: Heute erfolgt die Finanzierung der Strasseninfrastruktur, besonders auf Kantons- und Gemeindeebene, weitgehend indirekt über Steuern und Abgaben. In Zukunft würden die Beträge für die Mobilität leistungsabhängig und unmittelbar über den Verbraucher erhoben. Auch bei per Saldo gleichbleibenden Ausgaben für Mobilität könnte dies der Verbraucher subjektiv als eine Erhöhung der Kosten wahrnehmen und sich entsprechend dagegen zur Wehr setzen. Weitere Gründe für die fehlende Akzeptanz liegen in einem potenziell erhöhten Aufwand für die Systembetreuung und den Endkunden sowie die fehlende Transparenz bei der Budgetierbarkeit der persönlichen Mobilitätskosten.

Kompensation: Dies ist ein zentrales Element, um einerseits mobilitätsbezogene Kosten vollständig und sozial verträglich dem Verbraucherprinzip zuzuführen und andererseits die öffentliche Akzeptanz für Mobility Pricing zu fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass der Systemwechsel möglichst ohne volkswirtschaftliche Mehrkosten erfolgt.

Transparenz bei der Verteilung der Einnahmen: Das heutige System der Querfinanzierung unterschiedlicher Verkehrssysteme ist komplex und intransparent. Mobility Pricing muss so ausgestaltet werden, dass die Transparenz nicht nur auf Seiten des Verbrauchers gewährleistet ist, sondern auch im Hinblick auf die Verteilung der Einnahmen auf die jeweiligen Kostenträger.

Einheitliche Technologie: Auch wenn eine horizontale Umsetzung von Mobility Pricing nicht auf Anhieb gelingen mag, so bedarf es doch rasch standardisierter technischer Lösungen bei der Erhebung und Verrechnung der Tarife, um die systemübergreifende Mobilität zu gewährleisten.

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

Aufgrund der staats- und finanzpolitischen Eigenheiten der Schweiz sind Erkenntnisse aus dem Ausland nur begrenzt übertragbar. Aufgrund der Vielzahl von intervenierenden Variablen ist eine umfassende Einführung von Mobility Pricing ohne vorangehende Pilotprojekte undenkbar.

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?

Ziel einer nachhaltigen Mobilitätspolitik muss sein, sämtliche Kosten der Mobilität, einschliesslich derjenigen für den Unterhalt und den Ausbau der Infrastruktur sowie der externen Kosten, nach dem Verursacherprinzip zu verrechnen. Eine Rückerstattung der Einnahmen wäre nur dann gerechtfertigt, wenn das Verursacherprinzip bereits kostendeckend umgesetzt ist. Auch in diesem Fall sollte eine Rückerstattung nicht systemfremd erfolgen, sondern im Bereich der Mobilität verbleiben. Ansonsten würde die Komplexität der Finanzierung vergrössert und damit deren Transparenz unnötig verringert werden. Die Idee ist in der vorliegenden Form und zum jetzigen Zeitpunkt deshalb abzulehnen.

11. Weitere Bemerkungen?

Die usic begrüsst die Einführung von Mobility Pricing mit dem Ziel der verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung. Das vorliegende Konzept ist aber zu zögerlich, da es nur wenig zur Stärkung des Verursacherprinzips beiträgt. Zudem besteht die Tendenz, systemfremde bzw. systemübergreifende Lösungen bei der Finanzierung zu suchen, was die Komplexität unnötig erhöht. Ferner muss aufgezeigt werden, dass auch in Zukunft eine pauschale Abrechnung (Bsp. GA) für Vielnutzer möglich bleiben wird. Schliesslich findet die Thematik der abzugsfähigen Pendlerbeiträge keinerlei Erwähnung, obwohl diese erhebliche Auswirkungen auf die Ziele des Mobility Pricings haben können. Im Sinne der Intermodalität sollte die Anpassung dieser steuerbefreiten Beiträge zwischen Strassen- und Schienennutzern ein integraler Bestandteil der Systemreform darstellen.

Die usic bedauert zudem, dass die vorliegenden Modellvarianten kritische Aspekte unberücksichtigt lassen. Hierzu gehören einerseits die zeitliche Dimension bei der geplanten Umsetzung und andererseits eine Konzeption zur systemübergreifenden Anwendung zwischen Strasse und Schiene. Nicht zuletzt muss ein anwendbares Modell auch kompatibel mit ausländischen Lösungen sein, weshalb dem Aspekt der internationalen Koordination ebenfalls starkes Gewicht beigemessen werden muss.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die wohlwollende Berücksichtigung unserer Position.

Freundliche Grüsse

u s i c

Der Präsident

Der Geschäftsführer

Heinz Marti

Dipl. Bauing. ETH

Dr. Mario Marti

Rechtsanwalt

Die usic

Die Schweizerische Vereinigung Beratender Ingenieurunternehmen usic vereint rund 1'000 Mitgliedsunternehmen mit gut 15'000 Mitarbeitenden. Die Mitglieder generieren einen jährlichen Bruttohonorumsatz von über 2,2 Mia. Franken. Dies entspricht einem Anteil von etwa 40 Prozent am gesamten ingenieurrelevanten Ausgabenanteil im Baubereich. Die Mitgliedsunternehmen der usic sind in allen baurelevanten Bereichen tätig, von der Raumplanung über die Geologie, die Vermessung, die Umweltingenieurwissenschaften, das Bauingenieurwesen sowie die Gebäudetechnik und die Elektroplanung. Damit ist die usic der grösste Schweizer patronale Planerverband und die anerkannte nationale Stimme der beratenden Ingenieur- und Planerunternehmen in der Schweiz.