



Road-Pricing

ARGUMENTARIUM

Einführung: Was ist Road-Pricing?

Kurze Übersicht der bestehenden Benutzungsgebühren

Die Bezeichnung „Road-Pricing“ ist dem Begriff "Strassenzoll" zuzuordnen, der Folgendes umfasst: Gebühr für die Benützung eines Strassen- oder Autobahnabschnitts, eine kostenpflichtige Zufahrt zu bestimmten Gebieten, oder Parkgebühren.

In den letzten Jahren wurden verschiedenste Benutzungsgebühren entwickelt oder für geographische und kulturelle Gegebenheiten erdacht. Sie können in folgende Kategorien unterteilt werden:

- **Benutzungsgebühr für ein Strassenstück oder ein neues Bauwerk:** hierfür sind herkömmliche, mehrspurige Zahlstellen vorzusehen. Die Gebühr kann mit unterschiedlichen Mitteln automatisch oder elektronisch erhoben werden: in Frage kommen Kreditkarten oder Chips oder auch Zählung mittels TAG oder im Fahrzeug eingebauten Geräten.
- **Zonengebühr** (area licensing): für Zugang und Verkehr in einem bestimmten Gebiet. Für Gebiete mit moderatem Verkehrsaufkommen (z. B. Zufahrten zu Stadtzentren) können einspurige automatische oder elektronische Zahlstellen vorgesehen werden, bei genügendem Platz auch herkömmliche Zollstationen.
- **Gebühren für Sperrgebiete** (kostenpflichtige Zufahrt zu einer Stadt): die Erhebung gleicht der einer Zonengebühr. Der Grossteil des Verkehrs erreicht die Absperrungen auf der Hauptstrasse oder mehrspurigen Autobahnen; deshalb wären elektronische Systeme für mehrere Spuren (DSRC oder Bordgeräte) einzuführen.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

- **Sektoreng Gebühr:** verlangt eine differenzierte Tarifierung, je nach Strecke und Distanz und ist nur mit aufwendigen elektronischen Mitteln zu erheben (GPS, digitale Widergabe des Strassennetzes). Hierfür müssten in allen Fahrzeugen entsprechende Geräte eingebaut sein.
- **Autobahng Gebühr:** kann technisch und betrieblich für neue Teilstücke oder Tunnels eingerichtet werden.
- **Kilometerg Gebühr:** kann auf dem gesamten Strassennetz erhoben werden, ist aber nur für den Schwerverkehr zumutbar (Beispiel LSVA). Die Verpflichtung ein entsprechendes Gerät in allen Privatwagen einzubauen, würde enorme Kosten verursachen.

Kurz-, mittel- und langfristige Perspektiven des Road-Pricings

In den schweizerischen Agglomerationen wird kurzfristig am ehesten die Variante einer Zoneng Gebühr (area licensing) in Bezug auf Kapazitäts- und Umweltprobleme diskutiert. Mittelfristig kämen auch Strassenzölle für stark belastete oder für neue Strassenabschnitte in Frage, diesmal um Bau und Unterhalt der Strassen zu finanzieren.

Bei den Autobahnen steht derzeit die Fertigstellung des Autobahnnetzes im Vordergrund; Bau und Unterhalt werden durch die Vignette finanziert. Als mittelfristige Möglichkeit werden Gebühren für Autobahnachsen erwähnt, wiederum im Hinblick auf die Finanzierung von Bau und Unterhalt.

Langfristig wird allgemein und namentlich im Rahmen der EU viel von einer Kilometerg Gebühr gesprochen, die abgestuft nach Art des Fahrzeugtyps, des benützten Fahrabschnitts / -bereichs und des Zeitpunktes der Fahrt erhoben würde. Auch hier geht es vorwiegend um Kapazitäts- und Umweltprobleme.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

Zweck der Gebühren

Bei all den Gründen, die für die Einführung einer Benützungsgebühr vorgebracht werden, ragen im wesentlichen zwei Punkte hervor:

1. Die Finanzierung des Strassennetzes (im Hinblick auf einen besseren Verkehrsfluss)

1.1 Deckung der Bau- und Unterhaltskosten

Städtische Infrastrukturen und einzelne Verkehrsbauten sind in Bau und Unterhalt sehr aufwändig. Der Staat ist nicht immer in der Lage, sie zu finanzieren. Also könnten neue Geldquellen wie die Benützungsgebühren erschlossen werden. In der Schweiz sind Bundesgelder für Bau- und Unterhaltskosten nur für das Nationalstrassennetz in ausreichendem Masse verfügbar. Strassenbenützungsgebühren könnten daher an die Stelle höherer kantonaler Fahrzeugsteuern treten.

1.2 Neue Strassenbauten zugunsten des Verkehrsflusses

Bauwerke, für die eine Benützungsgebühr ins Auge gefasst werden, können bestimmte Verkehrsengpässe auflösen. Eine solche Lösung war für die neue Autobrücke in Genf vorgesehen worden.

2. Die Reduzierung des Privatverkehrs (vor allem in den Städten)

2.1 Gezielt Verkehr abschrecken

Der Zweck einer Benützergebühren kann darin liegen, Verkehr vom Zollgebiet abzuhalten. Damit wird in der Regel ein doppeltes Ziel verfolgt:

- Einmal geht es darum, das Problem von Verkehrsballungen zu lösen. Dies gilt insbesondere in Agglomerationen, wo man den Privatverkehr reduzieren will (Mailand), oder in den Alpen, wo man den Schwerverkehr vermindern möchte.
- Zum andern gilt es, die Umweltbelastung zu verbessern, etwa in Wohngebieten oder in den Bergen, wobei die äusserst umstrittene Frage der externen Kosten, die der Verkehr verursacht, in den Vordergrund geschoben wird.

In beiden Fällen wird mit einer abschreckenden Wirkung der Gebühr an sich und mit Staus an den Zahlstellen gerechnet.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

2.2 Rentabilität des öffentlichen Verkehrs steigern

Aufgrund ökologischer Vorstösse steht heute ein Netzwerk des öffentlichen Verkehrs mit kostspieligem Material zur Verfügung. Ziel ist es daher, die teilweise überdimensionierte Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs zu rentabilisieren, indem man die Benutzer privater Verkehrsmittel nötigt, auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen.

2.3 Pendler und Touristen besteuern

Einige empfinden es als stossend, dass Personen aus andern Regionen oder aus dem Ausland die teuer bezahlten Verkehrsnetze kostenlos benützen können, während Schweizer im Ausland Strassenzölle zu entrichten haben. Benutzungsgebühren werden von Einigen als Remedur gegen eine solche Ungleichheit empfunden.

Die Londoner "Congestion Charge": gültiger Massstab?

London ist sehr dicht bevölkert (6,4 Millionen Einwohner). Privatfahrzeuge bewegen sich im Schnitt mit 16 km/h. Die Kosten des entsprechenden Zeitverlustes wurden auf CHF 4,67 oder auch 9,35 Millionen pro Woche geschätzt. Das in London eingeführte Road-Pricing zielt darauf ab, die Strassenkapazität mittels Gebühren zu steuern, die sowohl räumliche (Zonen) wie zeitliche Kriterien berücksichtigen. Diese Massnahme gegen verstopfte Strassen bedingte Investitionen von € 320 Millionen oder CHF 498 Millionen.

Merkmale der Londoner Gebühr

Gründe, die für die Einführung geltend gemacht wurden

- Reduzierung des Verkehrstaus
- Luftverschmutzung bekämpfen
- Stets zunehmende Motorisierung der Bevölkerung
- Zusätzliche Einnahmen für die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs
- Unzufriedenheit der Londoner Bevölkerung

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

Erwähnte Zielsetzungen

- Verkehrszunahme mindern
- Einnahmen des öV, Bau von Strassen und Bahnen
- Finanzierung durch Erträge anstelle einer Steuer

Argumente dafür

- Bessere Luftqualität durch geringeren Verkehr
- Zusätzliche Einnahmen
- Kostenwahrheit
- Anreize schaffen

Argumente dagegen

- Kosten der Instandstellung
- Überlastung des öV (Ausbau des Angebots erforderlich)
- Zweiklassen-Gesellschaft (soziales Unrecht)
- Höhere Kosten für Produkte und Dienstleistungen aus der oder für die Innenstadt
- Sinkender Umsatz der Geschäfte und Unternehmen im Stadtzentrum
- Verlagerung des Problems
- Allgemeine Gebührenbelastung
- Datenschutz

Auswirkung auf den Verkehr

Die Londoner Gebühr wurde im Februar 2003 eingeführt. Die Automobilisten müssen an Werktagen zwischen 07.00 und 18.30 Uhr ca. CHF 11.40 entrichten. Die Zollzone umfasst 20 km² im Zentrum Londons. 800 Digitalkameras an 250 Einfahrtsstellen überwachen die Zufahrt. Bezahlt werden kann via Internet, SMS, an Tankstellen, in Geschäften, bei Parkautomaten oder über ein Callcenter. Ein vom Bürgermeister von London beauftragter Berater gibt an, dass das Verkehrsaufkommen um 40 % gesunken ist, der Verkehrsfluss sich um 37 % beschleunigte und der Zeitgewinn durchschnittlich 13 % erreicht. Die Studie hat aber auch ergeben, dass der Privatverkehr um 38 % stärker abnahm als angenommen, womit die erwarteten Einnahmen erheblich tiefer ausfielen als erwartet.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

Es gilt zu erwähnen, dass sich die beiden Hauptziele der Londoner Gebühr, nämlich zusätzliche Einnahmen und weniger Engpässe, im Grunde widersprechen.

Die „Transport for London“, kurz TfL, beauftragtes Unternehmen für den Betrieb des Gebührensystems, legt ein Budget über zehn Jahre vor (Horizont 2012-2013), das Einführungskosten von CHF 408,8 Millionen und Betriebskosten von CHF 1,26 Milliarden veranschlagt. Für dieselbe Periode werden Einnahmen von CHF 3,5 Milliarden budgetiert, was über zehn Jahre einen Überschuss von CHF 1,8 Milliarden ergibt. Die letzten Schätzungen der TfL geben allerdings für 2003 Nettoeinnahmen von CHF 158,8 Millionen an und rechnen mit CHF 168,8 bis 233,6 Millionen in den kommenden Jahren; gemäss TfL wird der Überschuss also CHF 116,8 Millionen Franken erreichen.

Anhand dieser Berechnungen zeigt sich, dass der finanzielle Aufwand für den Betrieb und Unterhalt, sowie die Administrationskosten ca. 40 % der Einnahmen vertilgen = sehr schlechtes Kosten- / Nutzen-Verhältnis.

Situation in der Schweiz

Allgemeines

Derzeit kennt die Schweiz nur den Tunnelzoll am Grosse St. Bernhard, die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für die Transportunternehmen sowie die 1984 eingeführte Autobahnvignette.

Ausserdem ist noch auf zwei Versuche hinzuweisen, innerstädtische Tunnelgebühren einzuführen, nämlich für die neue Autobrücke in Genf und für den Schanzentunnel in Bern. Die Genfer Stimmberechtigten haben am 9. Juni 1996 zwei Kredite für die neue Autobrücke abgelehnt, die teilweise durch Benutzungsgebühren hätte finanziert werden sollen, wofür die eidgenössischen Räte vorab dem Kanton Grünes Licht gegeben hatten. In Bern wurde am 28. September 1997 der Baukredit für die Untertunnelung der Schanze vom Volk ebenfalls abgelehnt. Auch hier hatten die eidg. Räte die Erhebung einer Benutzungsgebühr bewilligt.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

Politische Aspekte

Die europäische Studie PRIMA (Pricing Measures Acceptance) zeigt auf, dass in der Schweiz und in der EU Road-Pricing als Mittel der Verkehrslenkung abgelehnt wird (Einfluss auf die Wahl des Verkehrsmittels). Die Gebühr wird mit dem Argument der Infrastruktur-Finanzierung besser toleriert. Nach Genf und Bern prüfen auch andere Städte die Einführung von Strassenzöllen. Diese Massnahme soll auch helfen, die dringlichsten Engpässe auf den Autobahnen zu beseitigen. Auch die CO₂-Problematik ist keineswegs vom Tisch. Was aber den Stau auf einzelnen Strassenabschnitten und in Ortschaften anbetrifft, so dürfte er noch häufiger werden, während der Strassenunterhalt gleichzeitig teurer wird.

Aus vorerwähntem lassen sich die bevorstehenden Debatten ableiten:

- Prüfung aller Möglichkeiten zur Verbesserung des Agglomerationsverkehrs (nach der Ablehnung des Gegenentwurfs zur avanti-Initiative)
- Parlamentarische Initiative Allemann (SP, Bern), die die vereinfachte Einführung von Road-Pricing-Modellen begünstigen würde
- Entlastungsprogramme (bundesrätliche Sparvorschläge im Bereich Verkehr)
- Einführung der City-Maut im Frühling 2003 in London

Rechtliche Aspekte

Gemäss Art. 82, Abs. 3 der Bundesverfassung ist "die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei". Diese Bestimmung bindet Bund und Kantone gemäss Kommentar Prof. Dr. Martin Lendi von 1987. Die Gebührenfreiheit gilt für allgemein zugängliche und für die öffentliche Nutzung bestimmter Strassen, unbekümmert um Zustand und Eigentumsverhältnisse. Massgebend ist einzig der allgemeine Zugang im Rahmen der Zweckbestimmung.

Art. 105, Abs. 1, Paragraph 2 SVG verbietet den Kantonen, Durchgangsgebühren zu erheben.

Gemäss Art. 82, Abs. 3 BV kann "die Bundesversammlung Ausnahmen bewilligen." Im erwähnten Kommentar zur BV betont Prof. Dr. Martin Lendi, dass eine solche Sonderregelung aber immer nur für einen Einzelfall erteilt werden kann.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

Allgemeine Ausnahmegewilligungen wären unzulässig. So könnten keine Strassenzölle für die Autobahnen oder einzelne ihrer Abschnitte bewilligt werden, und auch nicht für Strassentunnels. Ohne Verfassungsänderung kann auch der Agglomerationsverkehr nicht generell von der Gebührenfreiheit ausgenommen werden.

Psychologische Aspekte

Die Stimmberechtigten sind gegenüber neuen Verkehrsabgaben zurückhaltend. Diese Feststellung stützt sich nicht nur auf eine gesamtschweizerische Umfrage im Jahre 2000 zu allfälligen Strassenbenützungsgebühren, die in den Agglomerationen zwei Drittel negative Antworten ergab, sondern auch auf die jüngsten Abstimmungen über neue Steuern und Abgaben.

Road-Pricing ist aber noch aus andern Gründen umstritten: die Verkehrs- und Umweltprobleme vermag das System nicht zu lösen, die Infrastruktur ist schon mehrfach finanziert, die Gebühr trifft die einzelnen Bevölkerungsgruppen ungleich. Eine Mehrheit der Stimmberechtigten sieht im Road-Pricing ausschliesslich ein weiteres Mittel zur Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen.

Aber auch andere Parameter sind zu berücksichtigen. Gewisse Rahmenbedingungen können sich ändern: der Treibstoffpreis, die Einnahmen aus den Treibstoffen zugunsten sparsamer Fahrzeuge, Lösungen im Bereich Finanzausgleich usw.. Die Akzeptanz von Strassenbenützungsgebühren hängt auch von der Entwicklung dieser Faktoren ab.

Die Haltung des TCS

Grundsätze

Es gibt in der Schweiz keinen Grund für Road-Pricing, ist doch die Finanzierung des Strassennetzes dank zweckgebundenen Mitteln der Spezialfinanzierung „Strasse“ gesichert – vorausgesetzt, dass diese auch dafür verwendet werden. Derzeit belaufen sich die Rückstellungen dieser Spezialfinanzierung auf CHF 3,5 Milliarden. In diesem Sinne hat sich der TCS einem Road-Pricing immer strikt widersetzt: neue Gebühren, die nicht der Finanzierung der Infrastruktur dienen, sondern eine versteckte Fiskalmassnahme darstellen (Füllen der Kassen), sind unannehmbar. Die zweckgebundenen Mittel sind vielmehr umgehend dahin zuzuführen, wofür sie bestimmt sind.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

Sechs Argumente gegen Road-Pricing

1. Allgemeines

Road-Pricing wirkt sich meistens im Transportwesen aus und verletzt daher das Prinzip der Marktwirtschaft. Der TCS verurteilt generell Eingriffe, auch indirekte, die den Wettbewerb verzerren. Heute werden nach Ansicht des TCS bei der Abwägung der Interessen die Umweltaspekte zu sehr begünstigt, zulasten der Wirtschaft.

2. Zielkonflikt

Paradox: wenn Anreize mittels Gebühren tatsächlich Wirkung zeigen, erbringen sie die veranschlagten Einnahmen nicht mehr. Die Umsetzung eines Road-Pricing-Systems kommt einem Zielkonflikt gleich.

3. Fiskus

Die Automobilisten haben ihre Strassen bereits mittels diverser Steuerabgaben finanziert. Es ist ungerecht, sie erneut zur Kasse zu bitten, erbringen sie doch bereits rund CHF 8,7 Milliarden jährlich durch die Mineralölsteuer, kantonalen Fahrzeugsteuern und Autobahnvignette.

4. Gesellschaft

Gesellschaftlich gilt es zu erwähnen, dass Prinzip und Preis dieser Abgaben (CHF 11.40 für eine Einfahrt nach London resp. CHF 3'000,- pro Jahr für einen Automobilisten) dazu beiträgt, die Mobilität der ärmeren Schichten zu verringern und sie so zusätzlich zu isolieren. Gerade die Mobilität bildet aber einen Pfeiler für soziale Durchmischung und persönliche Entfaltung und somit einen wesentlichen Träger für wirtschaftliche Integration. Abgaben wie in London begünstigen die Entwicklung einer Zweiklassen-Gesellschaft.

5. Wirtschaft

Was die wirtschaftlichen Schäden solcher Abgaben anbetrifft, die vor allem bei der Ausgrenzung eines städtischen Bezirkes auftreten, so ist zunächst der Umsatzrückgang in den gebührenpflichtigen Zonen zu erwähnen, Folge des Ausbleibens möglicher Kunden. Die allgemeine Verteuerung von Produkten und Dienstleistungen aus dem und für das Stadtzentrum führt offensichtlich dazu, dass die betroffenen Zentren an wirtschaftlicher Anziehungskraft teilweise einbüßen, was längerfristig zur Abwanderung von Betrieben führen wird.

Road-Pricing – Argumentarium (Fortsetzung)

6. Verkehr

Die Einführung von Strassenzöllen in den Städten würde den Pendelverkehr auf die peripherischen Axen der Agglomerationen verlagern, sodass die sektorielle Verminderung der Belästigungen und die Verbesserung des Verkehrsflusses eine Verschlechterung der Lage am Rande der Stadt bedingen würden. Die eventuelle Einführung von Zöllen würde also teure Begleitmassnahmen hervorrufen, wie z. B. die Erhöhung der peripherischen Strassenkapazitäten, die Verbesserung des Angebotes im öffentlichen Verkehr (mit Preissenkung) und das Schaffen eines attraktiven P + R Angebotes.

Schlussbemerkungen

- Der TCS lehnt Benutzungsgebühren als weitere Finanzquelle ab. Er erinnert daran, dass das Strassen- und Autobahnnetz der Schweiz einen öffentlichen Dienst erfüllt und mittels der erwähnten Abgaben (Mineralölsteuer, kantonale Fahrzeugsteuer) bereits finanziert ist, so dass es missbräuchlich wäre, es mit neuen Abgaben zu belasten.
- Unsere Organisation widersetzt sich auch Verkehrsregelungen durch Eingriffe in Angebot und Nachfrage, sofern diese nicht konkrete Bauvorhaben zum Ausbau des Strassennetzes auslösen.
- Zusammenfassend also grosse Zurückhaltung begründet durch die beiden Grundsätze, wonach die Kosten von den Verursachern getragen werden und die Gesamtfiskalbelastung nicht erhöht werden kann.