

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Projekt für den Road Pricing-Versuch, eingereicht von den Gemeinderät/innen D. Schraft (Grüne/AL), R. Wirth (SP), S. Stöckli (GLP) und R. Kleiber (EVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Projekt für den Road Pricing-Versuch wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 21. Januar 2008 reichten Gemeinderätin Dominique Schraft, namens der Grünen/AL-Fraktion, Gemeinderat Roland Wirth, namens der SP-Fraktion, Gemeinderätin Susanne Stöckli, namens der GLP und Gemeinderätin Ruth Kleiber, namens der EVP mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 19. Januar 2009 als Postulat überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird aufgefordert ein Projekt für den Road Pricing-Versuch des Bundes zu erarbeiten und zu gegebener Zeit einzureichen.“

Begründung:

Sowohl der UVEK-Bericht zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz, als auch die Ergebnisse des Forschungspakets Mobility Pricing zeigen auf, dass das Mittel Road Pricing ein geeignetes Instrument sein kann, um eine effiziente Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen zu erreichen. Das bedeutet, dass der Verkehr besser fließen könnte, als er es heute tut – ohne dass neue Strassen gebaut werden müssen.

Der Bundesrat erarbeitet nun die rechtlichen Grundlagen, damit das Road Pricing in der Schweiz getestet werden kann. Städte können freiwillig an diesen Versuchen teilnehmen und ein Dossier mit einem Versuchsprojekt einreichen. Der Bund ist interessiert daran, dass möglichst grosse Städte und Agglomerationen daran teilnehmen. Unter den eingereichten Dossiers werden dann Versuchsorte ausgewählt.

Unter anderem müssen folgende Bedingungen erfüllt sein, damit Winterthur als Versuchsstadt ausgewählt werden kann:

- *Festlegung des Gebietes, in welchem das Road Pricing gilt.*
- *Abstimmung des vorgesehenen Abgabesystems auf die vorhandene Infrastruktur und die übrigen Verkehrsmassnahmen.*
- *Bewältigung der zu erwartenden Folgen, zum Beispiel auf den öffentlichen Verkehr.*
- *Es muss in Rechnung getragen werden, welche Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt zu erwarten sind.*
- *Die Versuche sollen wissenschaftlich begleitet werden, damit Veränderung auf den Verkehrsablauf, das lokale Gewerbe und die Umwelt erfasst werden können.*

Winterthur bietet sich aus verschiedenen Gründen geradezu an, um an diesem Pilotprojekt teilzunehmen. So ist die Autobahn überlastet und bei Unfällen oder Staus wird regelmässig in die Stadt ausgewichen. Ein effizienter

Betrieb des öffentlichen Verkehrs (Stadtbusse) ist dann nicht mehr möglich. Ein Road Pricing-Versuch könnte die Steuerungsmöglichkeiten in dieser einzigartigen Situation aufzeigen. Diese Steuerung könnte so erfolgen, dass das lokale Gewerbe insgesamt Vorteile daraus ziehen kann und auch so, die Einnahmen wiederum der Winterthurer Bevölkerung zu Gute kommen. Ausserdem besitzt Winterthur wenige Einfallsachsen, die man gut kontrollieren kann. In Winterthur sind die Verkehrsprobleme genügend gross, dass es sich lohnt nach grundsätzlichen Lösungen zu suchen. Der Road Pricing-Versuch kann so konzipiert werden, dass für alle ein Nutzen entsteht, indem es weniger Lärm geben wird und sich die Luftqualität verbessert, ausserdem werden die zahlenden Autofahrer und das Gewerbe, dass auf den Individualverkehr angewiesen ist, belohnt, indem sie weniger Stau vorfinden.

Die Stadt Winterthur wurde kürzlich mit dem Energiestadt Label Gold ausgezeichnet. Damit die im Energiekonzept formulierten Ziele erreicht werden können, sind verstärkte Anstrengungen und neue Massnahmen im Verkehrsbereich notwendig.

Am 21. November 2005 lehnte der Gemeinderat das Postulat 2005/048 ab, welche das Road Pricing evaluieren lassen wollte. Jetzt haben sich die äusseren Umstände geändert, so dass sich ein neuer Vorstoss rechtfertigen lässt. Es stünde Winterthur als sechstgrösste Stadt der Schweiz und als grosser Hochschul-Standort gut an, an diesem Versuch teilzunehmen.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Präzisierung

Der Begriff Road Pricing steht für die Benützung von Strassen gegen Entgelt. Im Einzelfall wird der Begriff Strassenbenützungsgebühr oder treffender Strassenbenützungsabgabe verwendet.

Heute wird generell vom "Mobility Pricing" ausgegangen, umfassend alle benützungsbezogenen Abgaben des öffentlichen Verkehrs und des motorisierten Individualverkehrs für Infrastrukturnutzungen und Dienstleistungen. Dazu gehören u.a. die öV-Tarife, die Parkplatzgebühren und das Road Pricing. Der **Zweck** von Mobility Pricing ist vor allem die **Verkehrsfinanzierung und die Verkehrslenkung**. Es können verschiedene Arten unterschieden werden:

- Auf Autobahnen oder Autostrassen gibt es das Objektpricing (Bepreisung eines Strassenabschnittes), das integrale Netzpricing (Bepreisung eines gesamten Netzes oder Netzteils) und das Value Pricing (Mehrwert in Form von Stauumfahrungen).
- Für Agglomerationen sind das Kordonpricing (Bepreisung eines Agglomerationsgürtels, Modell Stockholm), das Area Licensing / Stadtvignette (Bepreisung einzelner Zonen, Modell London) und das umfassende Gebietspricing (Kombination von Netzpricing und Area Licensing) denkbar.

2. Situation in der Schweiz

Aufgrund von Artikel 82 Absatz 3 der Bundesverfassung ist die Benützung der Strassen in der Schweiz gebührenfrei. Das Parlament kann jedoch Ausnahmen bewilligen. Dies hat es bis heute einmal, zugunsten einer Tunnelgebühr am Grosse Sankt Bernhard, getan. Wichtiger als dieser Einzelfall sind zwei andere Anwendungen von Road Pricing, welche gestützt auf Sondernormen in der Verfassung eingeführt worden sind: Die Nationalstrassenabgabe (NSA) und die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA).

Am 17. März 2005 überwies der Nationalrat ein Postulat (04.3619), in welchem der Bundesrat aufgefordert wird, in einem Bericht¹ darzulegen, unter welchen Bedingungen und in welcher Form die Einführung eines Road Pricing in der Schweiz sinnvoll wäre. Die Schlussfolgerungen des Berichts lauten:

- Für die Einführung von Road Pricing für Fahrzeuge bis 3,5 t Gesamtgewicht, welches einerseits nicht nur einzelne Strassen oder Strassenabschnitte, andererseits nicht nur das Nationalstrassennetz zum Gegenstand hat, ist **eine Verfassungsänderung erforderlich**.
- **Kurzfristig** scheint die Einführung von Road Pricing vor allem für die Städte und Agglomerationen interessant. Im Vordergrund steht dabei der Bedarf, durch gezielte Preisdifferenzierungen den vorhandenen Strassenraum effizienter zu nutzen und so die Stausituation zu entschärfen. Die gezielte Verwendung der Erträge innerhalb des Verkehrsbezugs trägt wesentlich zur Erreichung dieser Zielsetzung bei. **Mittel- bis langfristig** kann ein aufkommensneutraler Übergang zu einem landesweiten Road Pricing eine interessante Option für eine gesicherte Verkehrsfinanzierung darstellen. Als mögliche **Kompensationsmassnahmen** stehen die Reduktion oder gar vollständige Abschaffung pauschaler Abgaben wie der kantonalen Motorfahrzeugsteuern oder der Nationalstrassenabgabe im Vordergrund. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kompetenz zur Erhebung von Motorfahrzeugsteuern den Kantonen zusteht. Allfällige Eingriffe durch den Bund setzen eine Verfassungsänderung voraus.
- Primäre Voraussetzung für die **Durchführung eines Versuchs** ist ein ausgewiesener und von den betroffenen Kreisen akzeptierter Bedarf. Die weiteren Bedingungen, unter welchen ein Versuch mit Road Pricing sinnvoll und möglich wäre, lassen sich wie folgt zusammenfassen:
 - Bezüglich Rechtsgrundlage sind ähnlich weit gehende Vorgaben einzuhalten wie bei definitiver Einführung eines Road Pricing-Vorhabens. Davon ausgenommen sind selbstverständlich Versuche mit einem beschränkten Feld von freiwilligen Teilnehmern und Teilnehmerinnen, die aber fast nur bei rein technischen Versuchen zweckmässig sind.
 - Die Elemente der Versuchsanordnung sind offen zu legen. Dazu gehören insbesondere:
 - Ziel des Versuchs
 - Dauer des Versuchs
 - Höhe der Abgabe, differenziert nach Zeit und Ort
 - Vorgesehene Verwendung der Einnahmen
 - Erwartete Wirkungen
 - Allenfalls mögliche Veränderungen im Verlauf des Versuchs
 - Flankierende Massnahmen
 - Die gesuchten Ergebnisse lassen sich nicht auf einfacherem Weg, beispielsweise durch Auswertung bestehender Literatur oder durch Stated-Preference-Befragungen², mit ausreichender Zuverlässigkeit ermitteln.

¹ Bericht vom 03.2007 des Bundesrates zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz in Erfüllung des Postulats 04.3619 KVF Nationalrat 16.11.2004

² Konzept der geäusserten Präferenzen. Befragung der Betroffenen nach ihrer (in Geld bezifferten) Beeinträchtigung durch die externen Effekte. Zum Beispiel könnte man im Fall des Strassenbaus die Bevölkerung neben der Strasse fragen, gegen die Zahlung welchen (Minimal-)Betrages sie dem Bau zustimmen würden. Alternativ kann nach der maximalen Zahlungsbereitschaft gefragt werden, dass die Strasse nicht gebaut wird.

Der Bundesrat hat im Beschluss zur Legislaturplanung 2007 – 2011 dem Parlament die Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing" in städtischen Gebieten beantragt.³ Der Ständerat hat am 28. April 2008 und der Nationalrat am 3. Juni 2008 mit 109 zu 68 Stimmen diesen Artikel aus der Legislaturplanung 2007 – 2011 gestrichen.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat aber beschlossen, den Gesetzesentwurf für die Durchführung von befristeten Versuchen mit Road Pricing in Städten fortzuführen. Das ASTRA versucht mit den Kantonen und Städten Bern, Genf und Zürich eine Arbeitsgruppe zu bilden.

3. Situation Kanton Zürich

Ein Legislaturziel 2007 – 2011 der Volkswirtschaftsdirektion ist die verkehrsträgerübergreifende politische Steuerung im Bereich Verkehr (Umsetzung des Gesamtverkehrskonzepts). Als Massnahme zu diesem Ziel ist unter anderem die Entwicklung langfristiger Optionen für die Verkehrsfinanzierung vorgesehen. Die Umsetzung dieses Ziels und dieser Massnahme muss in einem umfassenden Sinn erfolgen und umfasst auch die Überprüfung der Einführung von Road Pricing. Unabhängig von der Art der Ausgestaltung steht bereits heute fest, dass mit der Einführung von Road Pricing ein erheblicher Kontrollaufwand sowie erhebliche Investitionen baulicher und technologischer Art verbunden sind. Auf Grund der Komplexität des Themas scheint aus heutiger Sicht ein Feldversuch bis 2011 nicht realistisch zu sein.⁴

Klärungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich rechtlicher Fragen, volkswirtschaftlicher und raumplanerischer Auswirkungen, Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten, finanzieller Wirkungen und verkehrstechnischer Fragen. Da die Einführung von Road Pricing in Politik, Wirtschaft und Bevölkerung sehr umstritten ist, ist auch der Akzeptanzproblematik grosse Bedeutung beizumessen. Der Regierungsrat wird die Vertiefungsarbeiten zum Thema Road Pricing in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern weiter vorantreiben und damit dem Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 über die Teilrevision des kantonalen Richtplans (Verkehrsplan, Vorlage 4222a) nachkommen.⁵

Wie der Antwort des Regierungsrates vom 31. März 2009 auf eine Anfrage entnommen werden kann, hat die Volkswirtschaftsdirektion dem ASTRA mitgeteilt, dass von Seiten des Kantons Zürich kein Vertreter in die Projektorganisation delegiert werde, weil das entsprechende Ziel von den Eidgenössischen Räten aus der Legislaturplanung des Bundesrates gestrichen worden sei und insofern kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf mehr bestehe. Gleichzeitig teilte die Volkswirtschaftsdirektion mit, dass die Mitwirkung im Falle einer grundlegenden Veränderung in der Haltung des für die Gesetzgebung zuständigen Parlaments erneut geprüft werde.⁶

³ Antrag Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007 – 2011 des Bundesrates vom 23.1.2008

⁴ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 5. September 2007 (KR-Nr. 205/2007) auf eine Anfrage aus dem Kantonsrat

⁵ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 19. Dezember 2007 (KR-Nr. 278/2007) auf die Motion "Pilotversuch ökologischer Road Pricing jetzt"

⁶ Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 31. März 2009 (KR-Nr. 25/2009) auf eine Anfrage aus dem Kantonsrat

4. Situation in Winterthur

Am 27. Juni 2005 reichten Gemeinderätin Daniela Werner (SP) und Gemeinderätin Hedi Strahm (SP) ein Postulat betreffend Evaluation Road Pricing für Winterthur ein. Mit dem Postulat sollte nicht für die Einführung von Road Pricing gestimmt, sondern lediglich eine Prüfung von Road Pricing im Rahmen von laufenden Forschungsprojekten ermöglicht werden. Der Rat lehnte die Überweisung mit 27 zu 24 Stimmen ab.

Im Rahmen der ZKB-Studie⁷ "Wie weiter mit dem Verkehr?" hat das Büro Ernst Basler + Partner AG, Zürich, geprüft, inwieweit Road Pricing und Infrastrukturmassnahmen zweckmässige Strategien zur Staureduktion für die beiden grossen Städte des Kantons Zürich, Zürich und Winterthur, sein können. In diesem Zusammenhang hat das Departement Bau dem Ingenieurbüro einen Folgeauftrag "Road Pricing Winterthur und Alternativen"⁸ in Auftrag gegeben. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf diese beiden Berichte.

Für die Stadt Winterthur wurde das Kordonpricing-Szenario detailliert untersucht. Für ein solches Kordonpricing sind stationäre Kontrollanlagen an den Zonengrenzen notwendig. Diese registrieren elektronisch die durchfahrenden Fahrzeuge, in denen ein elektronisches Erfassungsgerät installiert ist. Für Fahrzeuge ohne Erfassungsgerät bestehen manuelle Registrierungsmöglichkeiten. Wenn die Stadt Winterthur im Alleingang ein solches System einführt, sind einmalige ca. CHF 50 Mio. Investitionen notwendig. Die durchschnittlich jährlichen Kosten aus Investition, Betrieb und Unterhalt betragen ca. CHF 18 Mio. Das Kordonpricing bewirkt, dass in Spitzenstunden die Anzahl Fahrzeuge auf den Einfallachsen um ca. 10 bis 20 % reduziert wird.

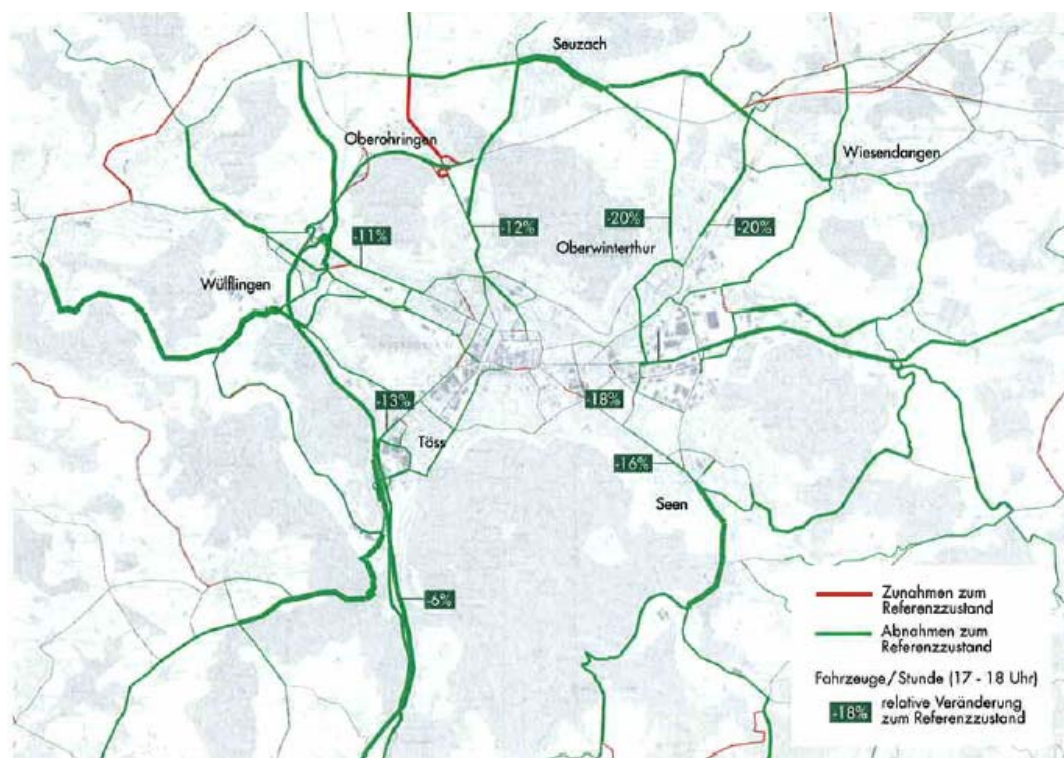


Abb. Massnahmenszenario Kordonpricing Stadt Winterthur: Veränderung der Anzahl Fahrzeuge in der Abendspitzenstunde gegenüber dem Referenzfall 2025⁹

⁷ Wie weiter mit dem Verkehr? Strategien zur Verbesserung der Zürcher Mobilität, ZKB, April 2008

⁸ Road Pricing Winterthur und Alternativen, Ernst Basler + Partner AG, 14. April 2008

⁹ Wie weiter mit dem Verkehr? Seite 34

Durch diese Verkehrsreduktion ergibt sich eine Erhöhung der Verkehrssicherheit, eine Reduktion der Schadstoff- und CO₂-Emissionen sowie eine Reduktion der Stauzeiten. Mittels Kosten-Nutzen-Analyse werden die Auswirkungen bewertet. Der volkswirtschaftliche Nutzen beträgt ca. CHF 5 Mio. pro Jahr. Dieser Nutzen ist wesentlich geringer als die Kosten. **Für Winterthur allein ist das Road Pricing deshalb volkswirtschaftlich nicht zweckmässig. Ein Pilotversuch ist nicht zu empfehlen.**

Da Road Pricing aber eine sehr wirkungsvolle Massnahme zur Reduktion des Verkehrs ist, sollte die Möglichkeit für eine langfristige Realisierung von Road Pricing politisch unterstützt werden. Denn wenn auch andere Städte Road Pricing einführen, ergeben sich gegebenenfalls kostengünstigere Erhebungssysteme oder Kosten können in einem Erhebungsverbund mit anderen Städten reduziert werden. Dadurch kann Road Pricing auch eine volkswirtschaftliche zweckmässige Option für die Stadt Winterthur darstellen (EBP, 2008).

5. Mobility Pricing Winterthur

Ausgangslage

Der Stadtrat hat sich mit den Vor- und Nachteilen von Road Pricing auseinandergesetzt. Die heutigen – und besonders die in der Zukunft zu erwartenden – Probleme im Zusammenhang mit dem motorisierten Individualverkehr verlangen die sachliche und unvoreingenommene Prüfung und Einbeziehung neuer Lösungen. Grundsätzlich erachtet der Stadtrat das Mobility Pricing und speziell ein - wie auch immer ausgestaltetes – Road Pricing als ein interessantes Instrument für eine effiziente und kostengerechte Nutzung der Verkehrsinfrastruktur.

Voraussetzung eines Pilotversuchs für Road Pricing

Um repräsentative Aussagen zu erhalten, ist ein Pilotversuch bezüglich seiner technischen Ausgestaltung und räumlichen wie zeitlichen Ausdehnung entsprechend ausgereift und umfangreich anzulegen. Spezifisch auf Winterthur bezogen müssen, aus planerischer Sicht, zudem gewisse Voraussetzungen erst noch geschaffen werden, um möglichst direkte Korrelationen zwischen gemessener Verkehrswirkung und Versuchsanordnung herstellen zu können.

So sind z.B. gut ausgebaute, alternative Mobilitätsangebote (Öffentlicher Verkehr, Langsamverkehr), vor allem in den kantonalen Zentrumszonen nötig. Zum heutigen Zeitpunkt besteht hier noch Verbesserungspotential. Zudem kann ein Parkplatzüberangebot an zentralen Lagen, kombiniert mit marktuntypisch tiefer Tarifierung, die verkehrslenkende Wirkung eines Pilotversuchs kompensieren und zur Verzerrung der Resultate führen.

Kurz- bis mittelfristige Massnahmen

Bereits heute sind, im Zusammenhang mit den laufenden Instandhaltungsarbeiten auf der A1/A7 Monitoring- und Verkehrslenkungskonzepte bei Autobahnausfahrten (Ausfahrtsdosierungen, ASTRA) in der Planung, welche wichtige Erkenntnisse im Vorfeld von Road Pricing Versuchen liefern (z.B. Routenwahl, Mobilitätswahl etc.).

In Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (zhaw) wird ab Herbst, im Rahmen von Masters Semesterarbeiten, die technische Machbarkeit bzw. Umsetzbarkeit von Road Pricing für Winterthur studiert. Die Arbeit wird von Prof. Jürg Dietiker, zhaw und dem Amt für Städtebau, Abteilung Raum- und Verkehrsplanung, begleitet.

Im Zusammenhang mit den geplanten OeV-Angebotsausbauten (ZVV 4. Teilergänzung und angepasstes Stadtbusangebot) und den schnell fortschreitenden Gebiets- und Verkehrsentwicklungen, vor allem in den kantonalen Zentrumszonen, werden mittelfristig (2015 - 2018) die Voraussetzungen für einen Road Pricing-Versuch gegeben sein.

Kurz- bis mittelfristig werden, im Rahmen der Umsetzung der Regionalen Verkehrssteuerung (RVS) und des Agglomerationsprogramms (2. Generation, Sommer 2012), eine Anzahl von Verbesserungsmassnahmen (LSA Dosierungsstellen, Busbeschleunigung) geplant bzw. sind zu einem kleineren Teil bereits umgesetzt.

Das Parkplatzangebot im Baubewilligungsverfahren und die Tarifierung haben stark verkehrslenkende Wirkungen. Dieses Potential soll weiter optimiert werden.

6. Fazit

Aus folgenden, kurz dargelegten Gründen, kann der Stadtrat derzeit keine konkrete Massnahmen oder Versuchsvorbereitungen angehen:

Rechtliche Basis: Ständerat und Nationalrat haben die Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing" in städtischen Gebieten aus der Legislaturplanung 2007 – 2011 gestrichen. Es fehlt also weiterhin die verfassungsmässige Voraussetzung, um in der Schweiz Versuche mit Road Pricing durchführen zu können.

Politische Akzeptanz: Momentan wird vom Stadtrat der Leidensdruck für Road Pricing-Massnahmen als noch zu gering eingeschätzt, weshalb auch die nötige politische Akzeptanz aus der Bevölkerung fehlen dürfte.

Kosten und Trägerschaft: Der Stadtrat erachtet die Kosten für einen umfassenden Versuch als sehr hoch; sie entsprechen etwa den Kosten für die definitive Umsetzung. Ohne rechtliche, finanzielle und personelle Unterstützung von Bund und Kanton kann die Stadt Winterthur keinen Road Pricing-Versuch durchführen. In Zusammenarbeit mit Bund und Kanton könnte sich der Stadtrat aber einen Pilotversuch mit Einbezug der Stadt Winterthur grundsätzlich vorstellen.

Der Stadtrat wird weiterhin die Entwicklung im Zusammenhang mit dem Road und Mobility Pricing verfolgen und zum geeigneten Zeitpunkt die Massnahmenplanung angehen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder