

Antwort des Agglomerationsrats

Motion betreffend Frimobil Einheitstarif auf dem Agglomerationsgebiet Freiburg

Mot_Leg 2011-2016_2015_031

Autoren: Urs Hauswirth und Moritz Werro (Düdingen)

In seiner Sitzung vom 23. März 2016 genehmigte der *Agglomerationsrat* (nachfolgend *Rat*) die Einreichung der Motion von Urs Hauswirth und Moritz Werro zu dem oben genannten Gegenstand.

Die Motion betr. den oben genannten Gegenstand enthält folgende Anträge:

- Der *Agglomerationsvorstand* (nachfolgend *Vorstand*) wird aufgefordert, beim *Staat Freiburg* (nachfolgend *Staat*) und der Eidgenossenschaft alle Massnahmen zu treffen, damit die Frimobil-Tarifzone 10 den Gesamtperimeter der *Agglomeration Freiburg* (nachfolgend *Agglomeration*) umfasst und so eine «Agglomeration-Freiburg»-Zone entsteht. Falls erforderlich sind rechtliche Anpassungen einzufordern.
- In der «Agglomeration-Freiburg»-Zone sollen nur zwei Arten von Fahrausweisen zur Verfügung stehen:
 - ein Fahrausweis für die ganze «Agglomeration-Freiburg»-Zone (Zone 10),
 - ein Kurzstrecken-Fahrausweis innerhalb der «Agglomeration-Freiburg»-Zone (3-5 Haltestellen ab Abfahrtsort).

Bei Einreichung des Vorstosses gab der *Vorstand* an, dass er für die Behandlung des Gegenstands der Motion nicht zuständig ist und die *Personenbeförderungsunternehmen* (*Transportunternehmen*, nachfolgend *TU*) nicht bereit sind, neue Zonen oder neue Fahrausweis-Kategorien zu entwickeln. Der *Rat* hat die Motion dennoch am 23. März 2016 an den *Vorstand* überwiesen und diesen um detaillierte Prüfung gebeten.

1. Einleitung

Die Personenmobilität ist im Wandel. Menschen nutzen mehrere Transportmittel für eine Fahrt, oder sie wählen das für ihre Bedürfnisse beste Transportmittel, um von einem Ort zum anderen zu gelangen. In diesem Zusammenhang schreibt der Bund den *TU* eine Überarbeitung ihrer Organisationsstrukturen vor, damit sie verschiedene Projekte umsetzen können, die zum Ziel haben, das Leben der Nutzerinnen und Nutzer zu erleichtern. Der vorliegende Bericht nimmt daher eine Bestandsaufnahme der aktuell laufenden Massnahmen vor. In den Schlussfolgerungen legt der *Vorstand* dar, wie er bei der Umsetzung der Motion vorzugehen denkt.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Bestimmungen des *Bundesgesetzes über die Personenbeförderung* (nachfolgend *PBG*; SR 745.1), der *Verordnung über die Personenbeförderung* (nachfolgend *VPB*; SR 745.11) und der *Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs* (nachfolgend *ARPV*; SR 745.16) regeln die allgemeine Tarifgestaltung im öffentlichen Fern-, Regional- und Ortsverkehr. Unter der Voraussetzung, dass die *TU* folgende Vorschriften berücksichtigen, geben diese Bestimmungen ihnen einen relativ grossen Handlungsspielraum:

- Die Tarife sind zu veröffentlichen (Art. 15 *PBG*),
- die Tarife sehen für Kundinnen und Kunden in vergleichbarer Lage vergleichbare Bedingungen vor (Art. 15 *PBG*),
- die *TU* bieten einen einzigen Transportvertrag an (Grundsatz des Direkten Verkehrs, Art. 16 *PBG*),
- die *TU* regeln ihre gegenseitigen Beziehungen (Grundsatz der Tarifverbünde), um den direkten Verkehr sicherzustellen (Art. 17 *PBG*),
- sie wenden Tarife gemäss den mit den Auftraggebern vereinbarten Abgeltungsgrundsätzen an (Art. 28 Abs. 4 *PBG*, Art. 31 *ARPV*).

3. Organisation und Struktur des Tarifsystems

Zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen haben die Transportunternehmen folgende Strukturen eingerichtet:

- *Direkter Verkehr* (nachfolgend *DV*), ein Gremium, das im Rahmen der Bundesgesetzgebung handelt. Der Strategische Ausschuss sowie die Kommissionen dieses Organs haben Entscheidungskompetenzen, die es ihnen ermöglichen, ihre Tarife innerhalb einer vom *Bundesamt für Verkehr* (nachfolgend *BAV*) festgelegten Spanne festzulegen. Dieses Gremium setzt sich zusammen aus grossen *TU* wie z.B. den *SBB*, die Einfluss auf die Fahrausweis-Tarife nehmen, um den direkten Verkehr gewährleisten zu können. Hierbei sind vor allem die Fahrausweise für den Verkehr auf nationaler Ebene betroffen, wie z.B. Generalabonnemente und Halbtax-Abonnemente, aber auch Einzel-Tagesbillette. Es handelt sich also um ein Gremium, das die allgemeinen Tarife zwingend vorgibt, an denen sich die kleinen, unabhängigen Unternehmen orientieren, um weitere Tarife festzulegen.
- Der *Tarifverbund Schweiz* (nachfolgend *TV Schweiz*). Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss der 20 Schweizer *Tarifverbände* (nachfolgend *TV*). Der Vorstand dieses Gremiums hat - im Gegensatz zum *DV* - keine Entscheidungsbefugnis. Es handelt sich daher um eine Plattform, dank welcher die *TV* gemeinsam die Tarifprodukte entwickeln und regeln, die zusätzlich zu den Tarifen von *DV* Schweiz bestehen. Diese zweite Preiskategorie entspricht oftmals dem Bedarf im öffentlichen Ortsverkehr. Hier gibt es insbesondere Rabatte, Preiszuschläge für 1. Klasse, Tarifregelungen nach Altersgrenzen oder nach Zonen gestaffelte Einzel-Fahrausweise. Was die Entscheidungsfindungsprozesse betrifft, so diskutieren die *TV* auf nationaler Ebene und treffen die Regelungen, die für die Erarbeitung eines Produkts notwendig sind. Diese Regeln werden dann allen Tarifverbänden unterbreitet, welche sie von ihren jeweiligen Transportunternehmen validieren lassen. Für die Annahme der Regelungen ist grundsätzlich innerhalb jedes Tarifverbands eine einstimmige Abstimmung erforderlich. Ein Transportunternehmen kann im Tarifbereich innerhalb eines Tarifverbands also einen grossen Handlungsspielraum haben, ist auf nationaler Ebene aber machtlos. Das Verfahren ist komplex, denn ein Tarifprodukt kann nur dann realisiert werden, wenn die Regeln angenommen wurden.

Der *Zürcher Verkehrsverbund* (nachfolgend *ZVV*) stellt in Bezug auf diese zweite Einheit eine Ausnahme dar. Der Kanton Zürich agiert in der Tat nach dem Vorbild eines Tarifverbands als Auftraggeber und Unternehmen. Er entscheidet allein über die Tarife und Produkte, die den Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung gestellt werden. Er übernimmt auch die finanziellen Risiken. Dieses Gremium wurde eingerichtet, weil die Reisebewegungen der Pendlerinnen und Pendler oftmals über die Zonen mehrerer damals im Kanton Zürich bestehender Tarifverbände erfolgten. Der aktuelle Umsatz des *ZVV* liegt bei ca. 800 Mio. CHF, also 20 Mal höher als der von *Frimobil*, dem Tarifverbund im *Kanton Freiburg* (nachfolgend *Kanton*). In Anbetracht seiner Grösse ist der *ZVV* bei *DV* und im *TV-Schweiz* vertreten. Darüber hinaus wurde innerhalb des *ZVV* ein zusätzlicher, klassischer (d.h. aus Transportunternehmen bestehender) Tarifverbund gegründet, der den Bedarf zwischen dem *ZVV* und seinen angrenzenden Tarifverbänden abdeckt. Hierbei handelt es sich um den Tarifverbund *Z-Pass*.

Zusätzlich existieren noch einige *TU*, die einzeln agieren und keinem *TV* angeschlossen sind.

Innerhalb dieses Organisationsrahmens ist die Tarifstruktur komplex. Je nach Grösse der genannten Einheiten oder *TU* sind die Zielsetzungen unterschiedlich. Allgemein kann gesagt werden, dass einige Einheiten möchten, dass die Tarife die tatsächlichen Kosten pro gefahrenen Kilometer widerspiegeln, andere ziehen Pauschalpreise vor.

Daher ermöglicht eine grosse Preisdifferenzierung nicht nur die maximale Ausnutzung der Margen bei der Zahlung, sondern auch eine Preisstrukturierung, welche die tatsächlichen Kosten widerspiegelt. Durch eine solche Preisdifferenzierung wird jedoch das Preissystem undurchsichtig und schwer überprüfbar. Ein einfaches, hauptsächlich aus Pauschaltarifen bestehendes Preissystem steht dem diametral gegenüber. Aber ein solches Preissystem ist erneut für all diejenigen von Vorteil, die viele Kilometer fahren, was wiederum die Ausgewogenheit der Tarife in Frage stellt. Studien zufolge beeinflussen komplexe Tarifsysteme

die Kundenzufriedenheit und die Kundenbindung negativ. Die Studien zeigen jedoch auch, dass dieser Nachteil mittels einer klaren Kommunikation kompensiert werden kann. Die Reaktion auf die Elemente der Preisdifferenzierung hängt von der Flexibilität der Nutzerinnen und Nutzer ab. Pendlerinnen und Pendler sind besonders wenig flexibel. Es besteht das Risiko, dass regelmässige Kundinnen und Kunden abwandern.

Gleiches gilt für die Definition der Grösse von Tarifzonen. Sie beeinflussen nicht nur die Nutzerinnen und Nutzer des öV, sondern auch die Einnahmen der einzelnen Transportunternehmen innerhalb jeder Zone. Die Zonen dienen auch zur Definition der Schlüssel für die Verteilung der Einnahmen unter den jeweiligen *TU*. Der Aspekt der Einnahmenverteilung trägt dazu bei, dass die Tarifstrukturen noch komplexer werden.

4. Bilanz

In Anbetracht der gesetzlich dargelegten allgemeinen Zielsetzung des schweizerischen Tarifsystems (Benutzerfreundlichkeit, Transparenz, Kohärenz, Gleichbehandlung, direkter Verkehr) ergeben sich folgende Stärken und Schwächen:

- Das Tarifsystem ist leicht verständlich und benutzerfreundlich, insbesondere dank des direkten Verkehrs und der Fahrausweisen-Pauschalen.
- Die Entwicklung der Verbände führte zu einer zweiten Tarifebene, die zwar innerhalb des Gebiets der Verbände einen hohen Komfort bietet, deren Tarife aber uneinheitlich gestaltet sind. Die mangelnde Einheitlichkeit der Tarifbestimmungen und des Angebots an Fahrausweisen schränkt die Benutzerfreundlichkeit ein.
- Kleine *TU* oder *TV* wie z.B. Frimobil können im Bereich des Ortsverkehrs die Tarifgestaltung nur schwer weiterentwickeln. Massnahmen werden vor allem im Interesse des Fern- oder Regionalverkehrs (auf kantonaler Ebene) getroffen.

Die Nutzerinnen und Nutzer müssen also, sofern sie Einzelbillette kaufen, oftmals mehrere Billette erwerben und unterliegen unterschiedlichen Tarifbestimmungen. Nur diejenigen, die einen schweizweit gültigen Fahrausweis zum Pauschalpreis besitzen (z.B. ein *Generalabonnement* - *GA* - oder eine Tageskarte), haben keine Schwierigkeiten. Insgesamt gesehen ist die derzeitige Tariflandschaft also heterogen.

Darüber hinaus muss festgestellt werden, dass die Rolle der Eidgenossenschaft begrenzt ist. Tatsächlich überwacht sie die Einhaltung der von ihr erlassenen Vorschriften und kann bei Bedarf eingreifen, um die Einhaltung der Vorschriften bei einem Unternehmen durchzusetzen, welches die Rahmenvorschriften nicht beachtet.

Die Rolle der Auftraggeber, wie z.B. der Agglomeration oder der Kantone, ist noch eingeschränkter als die Rolle des *Bundesamtes für Verkehr* (nachfolgend *BAV*). Generell können sie die Gestaltung der Fahrausweistarife oder der Zonen nicht beeinflussen. Jedoch können sie ihre Entschädigungen beschränken oder erhöhen, um die Billettpreise zu beeinflussen. Ihre Rolle ist darauf beschränkt, Leistungen in Auftrag zu geben und dabei den Teil zu entschädigen, der nicht durch die Einnahmen gedeckt wird. Natürlich ist das Vorgehen hier vereinfacht beschrieben, denn es unterliegt mehreren Gesetzen und Übereinkommen.

5. Derzeit laufende Überlegungen

Derzeit werden Verbesserungen am System vorgenommen. Diese betreffen sowohl die Organisation und Kompetenzen der verschiedenen Gremien als auch die Tarifprojekte, die im oben beschriebenen Kontext zum Ziel haben, das Leben der Nutzerinnen und Nutzern zu vereinfachen. Untenstehend werden nun die wichtigsten Verbesserungen dargelegt:

Organisatorische Optimierungen bis 2020

Der DV verfügt über einen strategischen Ausschuss, der in Tarifangelegenheiten Entscheidungsbefugnisse hat. Die Funktionsweise des *TV Schweiz* ist anders. Um jedoch die Zusammenarbeit zwischen diesen Gremien zu verbessern, hat *TV Schweiz* den *TU* vorgeschlagen, auch einen strategischen Ausschuss zu schaffen, der über Entscheidungsbefugnisse verfügt. Derzeit liegt die Schwierigkeit darin, dass die Schaffung eines solchen Gremiums nur mit Zustimmung aller Unternehmen und *TU* möglich ist. Die *TU* haben sich für die Entscheidungsfindung einen Zeitrahmen von zwei Jahren gesetzt.

Die Erreichung dieses Ziels ist ausschlaggebend, denn das *Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (nachfolgend UVEK)* hat bei verschiedenen Verkehrskommissionen angefragt, ob die Tarifkompetenzen wie im Kanton Zürich von den Auftraggebern übernommen werden sollten. Die Antwort war jeweils negativ. Die Unternehmen können in Tarifeinheiten ihre Vorrechte behalten, sofern sie ihre Governance verbessern und das Ziel verfolgen, das Leben der Nutzerinnen und Nutzer zu vereinfachen. Darüber hinaus sind die laufenden Projekte von der jeweils neuen Governance abhängig. Sie werden untenstehend näher beschrieben.

Laufende Projekte

Mobility Pricing

Auf der Ebene der Eidgenossenschaft wurde das *UVEK* damit beauftragt, ein Projekt zur Reduktion der derzeitigen Auswirkungen der Mobilität auf die Infrastrukturen zu prüfen. Es handelt sich um ein Projekt, das zum Ziel hat, die Verkehrsinfrastrukturen den ganzen Tag über zu nutzen, um die Verkehrsspitzen zu brechen und auf Schiene und Strasse eine gleichmässige Auslastung zu erreichen. Konkret zielt das Projekt darauf ab, Abgaben je nach Nutzung der Infrastrukturen und Dienstleistungen des Individualverkehrs und des öV einzuführen und damit die Nachfrage zu steuern. Die Abgabe wird den Nutzerinnen und Nutzern je nach Uhrzeit oder Dauer der Nutzung des Verkehrsmittels und der Infrastruktur berechnet. Im Gegenzug würde die Mineralölsteuer abgeschafft.

Das Projekt stellt die derzeitigen Grundsätze der Tarifgestaltung des öV für die Nutzerinnen und Nutzer sowie alle Grundsätze der derzeitigen Abgaben in Frage, wie z.B. die Mineralölsteuer oder die Autobahn-Vignetten. Auch das Governance-Prinzip wird hierdurch in Frage gestellt. In Zukunft wäre es Aufgabe der Behörden oder der Auftraggeber, die Tarife im Verkehrsbereich festzulegen. Die Kompetenzen der Unternehmen im Tarifbereich würden eingeschränkt.

Die projektbezogenen Diskussionen waren bislang nur fachlicher Art. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, dass diese Debatte auch während der laufenden Legislaturperioden von den eidgenössischen Räten geführt wird.

SwissPass

Die Transportunternehmen entwickeln derzeit das Tarifsystem der öV-Einheitskarte. Es handelt sich hierbei um den SwissPass, der es den Nutzerinnen und Nutzern mittelfristig ermöglicht, ihren Bedarf an Fahrausweisen, insbesondere an Abonnements, auf der Karte zu registrieren.

Be in-be out (Bibo) und Anwendung für die Registrierung von Fahrten

Das Projekt hat zum Ziel, das aktuell geltende Tarifprinzip der Personenkilometer und die Verpflichtung, bereits vor Fahrtantritt einen Fahrausweis lösen zu müssen, abzuändern. Zukünftig soll man einsteigen können und die Berechnung des Tarifs erfolgt beim Aussteigen. Anders gesagt: Es handelt sich um eine Tarifgestaltung, die nicht mehr ausschliesslich auf den gefahrenen Kilometern beruht, sondern auf der Dauer der Nutzung eines Verkehrsträgers. Technisch wurden Lösungen wie die Apps FairtiQ und SBB Mobile auch entwickelt, um eine solche Tarifentwicklung zu ermöglichen. Zwischenzeitlich soll mit diesen Apps ein neues Streckenprodukt für Kurzstrecken (z.B. eine, zwei oder drei Haltestellen) entwickelt werden.

Tariflandschaft 25

Dieses Projekt greift den Grundsatz von SwissPass und Be in-Be out auf und integriert gleichzeitig weitere Verkehrsträger. Es geht darum, die Grundsätze einer sogenannten Dienstleistungsmobilität zu integrieren. Dieses Modell soll die Grundlagen für das oben erwähnte, vom *UVEK* entwickelte Mobilitätsprojekt schaffen. Dieses System soll bis 2025 umgesetzt werden.



6. Schlussfolgerung

Im Bericht wird dargelegt, dass die *TU* in Tariffragen einen grossen Handlungsspielraum besitzen. Er bestätigt darüber hinaus, dass das auf gefahrenen Kilometern pro Zone beruhende Tarifmodell angesichts der sich verändernden Verhaltensweisen der Verkehrsteilnehmer an seine Grenzen stösst. Im immer komplexer werdenden Tarifbereich wird es für kleine *TU* und *TV* immer schwieriger, zu handeln. Genauso ist festzustellen, dass die Auftraggeber im Tarifbereich machtlos sind, denn der rechtliche Rahmen gibt ihnen nur wenige Vorrechte. Diese bestehen hauptsächlich in der Bestellung von Leistungen, nicht aber in der Erarbeitung von Tariflösungen, die es ermöglichen, die Kosten für Produktion und Leistungen zu decken.

Es muss aber auch festgestellt werden, dass sich der grössere Kontext der Tarifgestaltung in einer Phase der Restrukturierung befindet und die Kundenmobilität immer multimodaler ausgerichtet ist. Der Bundesrat ist sich dessen bewusst geworden. Er beabsichtigt, die Frage der Tarifgestaltung im Bereich der Mobilität künftig über das *UVEK* auch an die eidgenössischen Räte heranzutragen. Kurzfristig reorganisieren sich die *TU* bis 2020 und stellen den Nutzerinnen und Nutzern nach und nach ein neues, vereinfachtes Angebot zur Verfügung. Die aktuellen Technologien erleichtern die Arbeit der *TU* bei der Umsetzung vereinfachter Angebote.

Konkret heisst das, dass die angekündigten Veränderungen dazu führen, dass auf die in der Motion enthaltenen Anträge teilweise wie folgt reagiert werden kann:

- Der *Vorstand* verfügt in seiner Eigenschaft als Auftraggeber über eine beratende Stimme im Leitungsgremium von Frimobil. Innerhalb seiner Zuständigkeiten sorgt er im Funktionsumfang der *Agglomeration Freiburg* für Tarifkohärenz. Insbesondere setzt er sich dafür ein, dass die angekündigten Veränderungen umgesetzt werden und macht Druck, damit hieraus ein Nutzen entsteht. Er sorgt dafür, dass die gezahlte Entschädigung mit dem Leistungsangebot kohärent ist, so dass die Kundinnen und Kunden den öV zu angemessenen Preisen nutzen können, die denjenigen Preisen entsprechen, welche generell in anderen Tarifverbänden praktiziert werden.
- Der Vorstand hat in diesem Zusammenhang davon Kenntnis genommen, dass Frimobil bereit ist, die Tarifprodukte wie oben erläutert zu überarbeiten (Be in-Be out). Frimobil arbeitet daneben selbst an Produkten, damit die Kundinnen und Kunden Langstrecken fahren können, ohne dass sie sich über die Anzahl der befahrenen Zonen Gedanken machen müssen. Der Tarif dieser Produkte wird auf der Grundlage der tatsächlich zurückgelegten Fahrten berechnet. Sie werden auf Apps wie «FairtiQ» oder «SBB Mobile» verfügbar sein. Dieses System garantiert eine gewisse Flexibilität über alle Tarifverbände hinweg und sogar darüber hinaus. Es hat den Vorteil, dass es das bereits grosse und unübersichtliche Angebot an Fahrausweisen nicht noch weiter vergrössert (allein Frimobil hat schon ca. zehn Produkte mit zusätzlichen altersabhängigen, ortsabhängigen und anderen Varianten). In Anbetracht der im Text erläuterten Entscheidungsprozesse können der Vorstand und Frimobil jedoch für die Bereitstellung dieser Produkte keine Fristen angeben.

Die Motion 31 ist damit erledigt.

Freiburg, den 6. April 2017

Glossar:

Alle in diesem Dokument verwendeten Abkürzungen sind kursiv geschrieben.

Agglomeration	Agglomeration Freiburg als politisches Organ (Legislative und Exekutive) mit einer Verwaltungs- und Fachstelle.
Agglomeration	Gebiet der Agglomeration Freiburg
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16)
BAV	Bundesamt für Verkehr
DV	Direkter Verkehr Schweiz
GA	Generalabonnement (SBB)
Kanton	Gebiet des Kantons Freiburg (Gebiet)
öV	Öffentlicher Verkehr / Öffentliche Verkehrsbetriebe
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung (SR 745.1)
Rat	Agglomerationsrat der Agglomeration Freiburg
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Staat	Staat Freiburg (politisches Organ)
TU	Personenbeförderungsunternehmen / Transportunternehmen
TV	Tarifverbund / Tarifverbände
TV Schweiz	Tarifverbund Schweiz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Vorstand	Agglomerationsvorstand der Agglomeration Freiburg
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund