



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Strassen ASTRA
Abteilung Direktionsgeschäfte
3003 Bern

Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. 071 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 4. September 2015 / ssc

Eidg. Anhörung; Entwurf Konzept Mobility Pricing, Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Mai 2015 wurden die Kantonsregierungen vom eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK eingeladen, sich zum Entwurf des Konzeptberichtes Mobility Pricing vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

A. Stellungnahme des Regierungsrates

1. Allgemeine Einschätzungen und Erwägungen

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden begrüsst den Konzeptbericht und die damit verbundene Lancierung der Diskussion um Mobility Pricing und dankt dem Bund für die Vorleistung zu diesem wichtigen Thema.

Appenzell Ausserrhoden ist von den grossen Verkehrsproblemen noch nicht substantiell betroffen, weder auf der Strasse noch auf der Schiene. Lediglich im Verkehrsraum Herisau und auf den Hauptachsen in die Stadt St.Gallen kommt es zeitweise zu Stausituationen. Der Verkehr wächst allerdings auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden stetig, die Raten bewegen sich im schweizerischen Durchschnitt von 1–2% Zunahme jährlich.

Auf der anderen Seite ist der Kanton als Kanton des Rand- und Berggebietes und als Kanton mit dem höchsten Wegpendleranteil sehr abhängig davon, dass seine Einwohner und Einwohnerinnen auf funktionierende Verkehrsinfrastrukturen zu tragbaren Kosten zählen können.

Die Einführung von Mobility Pricing bedeutet einen einschneidenden Systemwechsel in bewährte helvetische Mechanismen der Finanzflüsse und des beruflichen wie privaten Alltags. Was die ökonomische und die politische Einschätzung eines Systemwechsels anbelangt, verfügt der Regierungsrat heute trotz des Berichtes über



zu wenige Informationen. In der Ausserrhoder Bevölkerung ist der Leidensdruck und damit das Verständnis für die oben genannten Zielsetzungen wohl noch nicht ausreichend vorhanden und deshalb die Bereitschaft, auch nur über einen Systemwechsel nachzudenken, eher gering. Hier sieht der Regierungsrat eine grosse Herausforderung für die Einführung jeder Art von Mobility Pricing.

Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) hat eine Fristerstreckung für ihre Stellungnahme beantragt, da sie das Thema erst an ihrer Hauptversammlung vom 17. September 2015 behandeln kann. Der Regierungsrat stützt sich daher hauptsächlich auf seine eigene Einschätzung.

2. Erwägungen bezüglich der Stossrichtung des Berichtes

Durch die stetig steigende Nachfrage nach Mobilität wird es zwangsläufig zu weiteren Engpässen in der Verkehrsinfrastruktur kommen. Deren Behebung kann mittel- und langfristig nicht mehr finanziert werden, das ist unbestritten. Eine zweckmässige Art des Mobility Pricing kann hier korrigierend eingreifen.

Der Regierungsrat erachtet es jedoch als fragwürdig, die Zielsetzung für Mobility Pricing nur auf das Brechen der Verkehrsspitzen zu beschränken. Vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Diskussionen über die Strassenfinanzierung mit stetig steigenden Kosten und rückläufigen Einnahmen, der heutigen Umweltprobleme und mit einem Blick auf verschiedensten Entwicklungen in der Technologie einerseits und im Mobilitätsverhalten der jüngeren Generationen andererseits, sollte Mobility Pricing zwingend auch Finanzierungs- und Lenkungsziele erfüllen. In der Politik ist eine strikte Trennung dieser Ziele ohnehin nicht zu vermitteln. Das Problem der Zielerreichung bei verschiedenen gleichzeitigen Zielsetzungen ist hingegen unbestritten.

Im Bericht auch nicht erörtert wird die wichtige Frage, wie stark die Preise zwischen Spitzen- und anderen Zeiten differenziert werden müssen, damit die erhoffte Wirkung eintritt. Mobility-Pricing macht nach Auffassung des Regierungsrates nur dann Sinn, wenn es dazu beiträgt, das Mobilitätsverhalten und die Nachfrageaufteilung (Modal Split) zu ändern. Mit Blick auf die erwünschte breite gesellschaftliche und politische Diskussion erachtet es der Regierungsrat als notwendig, dass im Bericht zu quantitativen Fragen wie der notwendigen Preisdifferenzierung erste Aussagen gemacht werden. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass das eine heikle Aufgabe ist. Aber ohne Entwicklungsabschätzungen zu Kosten und Erträgen und zu möglichen Bandbreiten der Tarife, werden wichtigen Akteure wie die Kantone oder die ÖV-Betreiber die Diskussion nicht zielgerichtet führen können.

Auch bezüglich Umwelt- und Energiezielen sollte der Bundesrat den Bericht nochmals prüfen. Umweltauswirkungen werden im Bericht nur als allfällige Mitnahmeeffekte begrüsst. Diese Beschränkung ist nicht richtig. Mobility Pricing ist eine Möglichkeit, die Kostenwahrheit in Bezug auf die Mobilität zu verbessern. Eine Verlagerung der fixen Kosten hin zu nutzungsabhängigen Kosten ist aus Umwelt- und Energiesicht zu begrüßen. Ohne den Einbezug von Umwelt- und Energiezielen besteht jedoch die Gefahr zusätzlicher Umweltbelastungen und zusätzliche Energieverbrauchs, wenn das Mobility Pricing zu Ausweichverkehr und Umwegen führt.

3. Erwägungen bezüglich der Grundprinzipien

Der Regierungsrat ist mit allen sieben Grundprinzipien einverstanden.

Gemäss dem Grundprinzip Kompensation soll für die Mobilität insgesamt nicht mehr bezahlt werden als heute. Zur Erfüllung dieser Vorgabe sind detaillierte Daten über die heutigen Mobilitätskosten unabdingbar. Für den Regierungsrat ist es nicht klar, ob diese Daten bereits vorhanden sind. Aufgrund der heute verzerrten Kostenwahrheit muss jedoch beim motorisierten Individualverkehr MIV das Grundprinzip „Kompensation“ im Sinne der Gesamtverkehrsperspektive überprüft werden. Heute betrachten viele Nutzer den öffentlichen Verkehr ÖV im Vergleich zum MIV als teuer, obwohl der Preis pro Personenkilometer unter Berücksichtigung der Kostenwahrheit tiefer ist. Zur Reduktion und Verlagerung des Verkehrs muss untersucht werden, ob und – wenn ja – in welchem Umfang, die bisherigen Abgaben der MIV-Nutzer kompensiert werden sollen.

In Bezug auf die Erhebung kantonaler Steuern und Abgaben im Sinne eines modularen Aufbaus stellen sich grundsätzliche Fragen. So soll bei der Variante Netz für die Benützung aller öffentlichen Strassen flächendeckend eine km-Abgabe erhoben werden. Kantonsanteile müssten demnach bereits in der km-Abgabe enthalten sein. Im Bericht fehlen jedoch Informationen und Anhaltspunkte, wie und nach welchem Schlüssel die erhobenen Abgaben bei der Variante Netz zwischen Kantonen und Bund aufgeteilt werden könnten.

Bezüglich der Verteilungswirkung und der sozialpolitischen Ausgestaltung hegt der Regierungsrat erhebliche Zweifel. Nicht alle Arbeitnehmenden sind in der Einteilung ihrer Arbeitszeit flexibel. Mehrkosten wären daher primär von jenen zu tragen, die ihre Reisezeit nicht anpassen können. Nach Einschätzung des Regierungsrates wird der Kreis derjenigen, welche ihre Arbeitszeit flexibel gestalten kann, eher überschätzt.

Der Regierungsrat vermisst Aussagen im Bericht, wie ein Mobility Pricing in Etappen eingeführt werden könnte.

4. Erwägungen bezüglich der Methodik

Dem Regierungsrat scheint der Weg über den morphologischen Kasten sehr geeignet für diese Fragestellungen. Der Bericht weist eine gute Systematik auf und präsentiert eine übersichtliche Auslegeordnung.

5. Erwägungen bezüglich der vorgeschlagenen Varianten Strasse

Vergleicht man die vorgeschlagenen Varianten, erscheint die Variante „Gebiet“ als die radikalste, gleichzeitig aber als die gerechteste und zielführendste. Alle anderen Varianten lassen befürchten, dass entweder das anvisierte Ziel nicht erreicht wird oder unerwünschte Nebeneffekte auftreten, insbesondere das Ausweichen auf Strecken ohne Abgabe. Diese erheblichen Verkehrsumlagerungen verursachen neue Probleme.

6. Erwägungen bezüglich der vorgeschlagenen Varianten Schiene

Es ist aus Ausserrhoder Sicht fraglich, ob im ÖV in den Zentren und Agglomerationen die Beschränkung auf einzelne Linien zielführend ist. Während der Hauptverkehrszeiten ist in diesen Räumen das ganze Netz stark ausgelastet. Bei den Varianten ÖV-Zone und ÖV-Netz ist der Einbezug von Schifffahrt und Seilbahnen nochmals zu überdenken. Die Verkehrsspitzen entstehen aus dem Pendler-, Berufs-, und Schulverkehr, der touristische Verkehr ist eher untergeordnet. Insgesamt scheint auch hier der radikale Ansatz mit einer Netz-Variante



zielführend zu sein. Die Zonen-Variante führt zu zusätzlicher Komplexität, welche den Zugang zum ÖV eher erschwert denn erleichtert.

7. Fazit und Zusammenfassung

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden unterstützt die Bestrebungen des Bundes, das Thema Mobility Pricing auf die gesellschaftspolitische Agenda zu bringen. Er dankt dem Bund für die Vorleistung, die gute Systematik des Berichtes und die übersichtliche Auslegeordnung. Der Regierungsrat anerkennt die Schwierigkeiten, zu viele Ziele gleichzeitig erfüllen zu wollen. Ein künftiges Mobility Pricing muss jedoch mehr bewirken als nur eine tageszeitliche Verlagerung des Verkehrs. Es muss auch eine gewisse Hebelwirkung für Veränderungen im Modal Split und in den Weglängen entfalten, was der Umwelt und dem Ziel des Energiesparens entgegen kommt. Zusätzlich muss der Bericht für die weitergehende Diskussion auch Finanzierungsziele umfassen. Ein weiterer Problemkreis stellt sich im Verhältnis ländliche Gebiete zu städtischen Gebieten. Wie soll erreicht werden, dass ländliche Gebiete gegenüber städtischen Gebieten nicht benachteiligt werden. Hier gibt der Bericht nicht einmal ansatzweise eine Antwort. Der Bericht ist bezüglich der nächsten Schritte des Bundes etwas defensiv gehalten. Insgesamt kann der Regierungsrat daher für sich kaum Erkenntnisse gewinnen. Für eine vertiefte kantonsinterne Untersuchung der qualitativen und quantitativen Auswirkungen sieht der Regierungsrat den Zeitpunkt noch nicht gekommen, auch fehlen ihm dazu Werkzeuge und Daten. Es ist ein grosses Anliegen des Regierungsrates, dass der Bund aufzeigt, wie die Diskussion weitergeführt werden soll und auch den Lead in der Diskussion und der Erarbeitung vertiefter qualitativer und quantitativer Aussagen behält.

B. Beantwortung der Fragen gemäss strukturiertem Fragekatalog

Zusätzlich zur Botschaft und dem erläuternden Bericht hat das UVEK einen Fragenkatalog für eine strukturierte Stellungnahme erstellt.

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)?*

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

Der Regierungsrat unterstützt die primäre Zielsetzung, die Verkehrsspitzen verkehrsträgerübergreifend brechen zu wollen. Er erachtet diese Zielsetzung alleinstehend jedoch als unvollständig. Ein zukunftsgerichtetes Mobility Pricing muss eine Lenkungswirkung im Modal Split erreichen und auch die Sicherstellung der Finanzierung gewährleisten. Dass Umweltauswirkungen nur als allfällige Mitnahmeeffekte begrüsst werden, widerspricht nach Auffassung des Regierungsrates den Bundeszielen in Umwelt- und vor allem in Energiefragen. Wenn Mobility Pricing zu Ausweichverkehr und Umwegen führt, resultiert unweigerlich ein zusätzlicher Energieverbrauch. Dementsprechend ist auch ein Umweltziel zu formulieren.



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

Der Regierungsrat betrachtet die berücksichtigten Grundprinzipien als relevant. Zusätzlich soll ein umweltrelevantes Grundprinzip aufgenommen werden. Insbesondere das Grundprinzip „pay as you use“ ist von entscheidender Bedeutung, da dieses die grösste Wirkung auf die im Alltag zu treffenden Mobilitätsentscheidungen entfaltet und so die erhoffte Verhaltensänderung bewirkt.

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

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

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

Beide morphologische Kasten scheinen auf der Basis des heutigen Wissens vollständig zu sein. Allerdings hat es kaum Aussagen im Bericht, wer letztendlich die Preise bestimmen wird.

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

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

Der Regierungsrat stimmt dem Entwicklungspfad zu. Er unterstützt die Absicht, Mobility Pricing von einfachen zu komplexen, fein austarierten Lösungen zu entwickeln. Ob einfache Lösungen aber geeignet sind, die komplexen Zielsetzungen zu erreichen und dabei gleichzeitig negative Auswirkungen wie Ungleichbehandlungen und ungewollte Verlagerungen zu vermeiden, werden die weiteren Abklärungen zeigen. Primäres Ziel muss es sein, mehrheitsfähige Lösungen zu erhalten.

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

Mit Bezug auf die dargestellten Modellvarianten ist es fraglich, ob der Entwicklungspfad nicht angepasst werden soll, siehe Antwort zu Frage 5.b.

5. Wie beurteilen Sie die Modellvarianten für:

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

Die Varianten sind schlüssig und stützen sich auf die Realitäten in der Schweiz ab. Die Zuordnungen der Felder zu den Varianten sind nach unserer Auffassung richtig. Die Überlegungen zu den Hauptvarianten sind nicht genauer definiert, aber ebenfalls schlüssig.

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

Modellvariante ÖV-Linie: Es ist fraglich, ob im Nahverkehr die Beschränkung auf einzelne Linien zielführend wäre, da vielerorts während den Hauptverkehrszeiten das ganze Nahverkehrsnetz stark ausgelastet ist. Eine linienbezogene Preisdifferenzierung könnte zu unerwünschten Ausweichverhalten über Linien führen, welche als Zubringer ebenfalls bereits stark ausgelastet sind.

Modellvarianten ÖV-Zone: Der Einbezug von Schifffahrt und Seilbahnen in der Modellvariante „ÖV-Zone“ muss von der Rolle und Bedeutung dieser Verkehrsmittel im jeweiligen, regionalen Kontext abhängig gemacht werden. Aus Ausserrhoder Sicht sollten beide Verkehrsmittel im Interesse des Tourismus und des harten Kampfes im Dreiländereck Schweiz – Österreich – Deutschland nicht zusätzlich verteuert werden.

Modellvariante ÖV-Netz: Grundsätzlich ist zwischen dem Pendler- und Geschäftsverkehr einerseits und dem touristischen Verkehr andererseits zu unterscheiden. Für primär touristische Linien sollte ein anderes Preismodell angewendet werden als für Linien des Agglomerationsverkehrs sowie Linien des Fernverkehrs, welche in erster Linie dem Pendler- und Geschäftsverkehr dienen.

6. Welche Modellvariante beurteilen Sie als die zielführendste für:

a. die Strasse?

Für den Regierungsrat ist die Kosten-/ Nutzenbetrachtung ein zentrales Kriterium. Obwohl der Kanton den Nutzen eines Systemwechsels in ländlichen Regionen ohne grosse Verkehrsprobleme als gering betrachtet, sieht er nur den Weg über ein flächendeckendes System. Bei nicht flächendeckenden Systemen wie der Hauptvariante 1 ist die räumliche Abgrenzung problematisch und das Risiko von Ausweichverkehr bzw. Verlagerungen auf das untergeordnete Netz zu gross. Das führt zudem zu einer ungewollten Attraktivitätssteigerung von dezentralen Gebieten, was wiederum den Zielen der revidierten Raumplanung widerspricht. Trotz der Komplexität kann nur die Hauptvariante 2, also Zone – Netz – Zone B, zielführend sein. Sie ermöglicht eine landesweite Gleichbehandlung.

b. die Schiene?

Bei der Schiene bevorzugt der Regierungsrat die Modellvariante ÖV-Netz, da diese Variante das gesamte ÖV-Netz einbezieht und somit für Kunden nicht neue Hürden im Zugang zum ÖV-System aufbaut und da diese Variante eine einfache transparente Abrechnung ermöglicht.

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

Der Regierungsrat stimmt den im Konzeptbericht umschriebenen Stärken/Schwächen der vom Regierungsrat bevorzugten Modellvarianten zu. Diese müssen in der nächsten Phase aber noch konkretisiert werden. Eine abschliessende Beurteilung ist mit dem vorliegenden Bericht noch nicht möglich.

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

Der Regierungsrat sieht die grösste Herausforderung im Erreichen einer breit abgestützten Akzeptanz von Mobility Pricing in der Bevölkerung und der Politik. Dafür müssen der Öffentlichkeit die Hintergründe zur Einführung von Mobility Pricing verständlich und umfassend erklärt werden. Die umzusetzenden Massnahmen müssen transparent bezüglich der Tarife und Wirkungen gestaltet werden. Weiter ist darauf zu achten, dass ländliche Regionen gegenüber städtischen Regionen nicht einmal mehr schlechter gestellt sind.



Nach Einschätzung des Kantons wird das Potential des Nutzerkreises, welcher seine Arbeitszeit flexibel gestalten kann, eher überschätzt. Die Einführung eines Mobility Pricing muss einhergehen mit einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeiten von Arbeitgebern sowie den Unterrichtszeiten an Bildungsinstituten. Das sind grosse Hürden.

Insbesondere für den ÖV besteht die Herausforderung, dass eine Glättung der Verkehrsspitzen wohl nur mit Mehrkosten bzw. erheblichen Ertragsausfällen zu erreichen sein wird.

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

Aufgrund fehlender nationaler wie internationaler Erfahrungen wird die Schweiz nicht umhin kommen, entweder zu warten bis andere Länder Erkenntnisse gewinnen oder selber Pilotprojekte zu initiieren. Nebst den technologischen und wirtschaftlichen Erkenntnissen muss dabei die Förderung der Akzeptanz für ein Mobility Pricing im Vordergrund stehen. Diese Pilotprojekte sollten deshalb in einer ersten Phase bevorzugt in Regionen mit grossen Verkehrsproblemen durchgeführt werden, da sich so auch der Nutzen besser nachweisen lässt.

Selbstredend müssen Pilotprojekte sowohl den ÖV als auch den MIV umfassen, wobei solche Projekte den Zugang zum ÖV nicht weiter erschweren sondern erleichtern sollen.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Bund bei Pilotprojekten den Lead in konzeptioneller und technologischer Hinsicht übernimmt.

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?

Der Regierungsrat wendet sich gegen neue Lenkungsabgaben. Die Komplexität des Systems würde nur weiter erhöht, während gleichzeitig die Transparenz und damit die Akzeptanz geschmälert würden. Zudem würde die Mobilität verteuert, was aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht per se gewünscht ist, namentlich im Tourismus und im internationalen Wettbewerb der hier ansässigen Unternehmungen.

11. Weitere Bemerkungen

keine

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Kopie an Departementssekretariat Bau und Umwelt
Tiefbauamt