



DER REGIERUNGSRAT
DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

GS / UVEK
10. SEP. 2015
Nr.

An das
Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr
Energie und Kommunikation UVEK
3003 Bern

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard

Wir danken für die Möglichkeit, zur Entwurfsvorlage „Konzeptbericht Mobility Pricing, Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz“ Stellung nehmen zu dürfen.

Wir haben den Bericht mit Interesse studiert. Der Konzeptbericht leistet einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um Finanzierungskonzepte im Verkehr und vermag zu klären, was der Bund unter Mobility Pricing versteht. Dieses Vorgehen begrüssen wir.

Bevor wir auf die einzelnen Fragen eingehen, erlauben Sie uns ein paar generelle Anmerkungen anzubringen:

Generelle Anmerkungen

Wertediskussion zu Mobilität

Mit dem Thema Mobilität tangiert die Vorlage ein delikates Feld von grösstem gesellschaftlichem und politischem Interesse. Umso wichtiger scheint es uns, dass im Bericht bei allen Formulierungen eine verkehrsträgerübergreifend neutrale Position eingenommen wird. So erwecken die Ausführungen in Kap 7.1 mit den traditionell auf den MIV bezogenen Begriffen wie ‚Vielfahrer‘ oder ‚Ist die Fahrt wirklich nötig?‘ fälschlicherweise den Eindruck, dass hier vor allem die Autofahrer angesprochen seien. Insofern ist es wichtig, dass bei den Formulierungen die Gültigkeit für MIV und ÖV explizit hervorgehoben wird. Z.B.: ‚Verkehrsteilnehmende (MIV und ÖV)‘, etc.

Weiter erweckt die Einleitung in Kap 1.2 – auch wenn versucht wurde diese neutral zu formulieren – den Eindruck, dass eine hohe Mobilität per se unerwünscht sei. Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wert der Mobilität wird in Kap 7.4 hingegen nur pauschalisiert diskutiert. Hier fehlt eine grundsätzliche Diskussion, welches Gut die Mobilität für das Funktionieren unseres Landes darstellen soll.

Der Bundesrat sollte deshalb vorgängig eine solche Diskussion in die Wege leiten und daraus Leitplanken der gewünschten oder zumutbaren Mobilität in der Schweiz postulieren. (Auto-/Abo-Besitz; Pendlerdistanzen, Anteil Freizeitfahrten, etc.). Diese Leitplanken sind politisch breit zu diskutieren und in entsprechenden Artikeln der Gesetzgebung zu verankern. Erst wenn diese Leitplanken bestehen, ist es möglich innerhalb dieser Leitplanken Massnahmen zur Veränderung des Mobilitätsverhaltens zu formulieren, die auch durchsetzbar sind. Ohne Rückendeckung durch Gesetzgebung und Politik lassen sich sonst allein durch Anreizsysteme, wie sie Mobility Pricing vorschlägt, keine griffigen Veränderungen des Mobilitätsverhaltens erwirken.

Glaubwürdigkeit der Kompensations-Mechanismen

Der Konzeptbericht postuliert, dass die Bepreisung der Mobilität keine Mehrkosten erwirken, sondern bestehende Abgaben kompensieren soll. In der Summe aller Betroffenen mag dies ja stimmen. Für jeden einzelnen Betroffenen wird Mobility Pricing jedoch entweder eine finanzielle Mehr- oder Minderbelastung darstellen.

Eine mögliche Mehrbelastung ruft bekanntlich Aversionen hervor und führt zu einer ablehnenden Haltung der Betroffenen. In dem Sinn läuft das Konzept des Mobility Pricing bereits im jetzigen Stadium Gefahr, aufgrund von hypothetisch potenziellen Mehrbelastungen abgelehnt zu werden.

Um zum jetzigen Zeitpunkt die kompensatorische Wirkung der Massnahmen glaubhaft vermitteln zu können, sind deshalb Quantifizierungen erforderlich. Anhand Modellrechnungen von exemplarischen Betroffenen / Benutzergruppen gilt es dann darzulegen, dass die Kompensations-Massnahmen auch wirklich solche sind und nicht zu Mehrbelastungen führen.

Solche Quantifizierungen sind hingegen mit den zur Zeit in der parlamentarischen Beratung und vor Volksabstimmungen stehenden Finanzierungsvorlagen NAF und ‚Milchkuh-Initiative‘ noch nicht möglich. Insofern empfehlen wir, die Konzeption zu Mobility Pricing auszusetzen, bis die Finanzierungsgrundlagen von Strasse und Schiene auf solidem Boden stehen.

Berücksichtigung politischer Aspekte und Empfindungen von Betroffenen

Der Konzeptbericht stellt eine profunde und vorbildliche Auslegeordnung dar. Der Werkzeugkasten weist eine reichhaltige Palette von möglichen Massnahmen zur Ausgestaltung von Mobility Pricing auf. Insofern taugt der Konzeptbericht sehr gut als Sachgrundlage.

Bei Fragen zur Finanzierung des Strassen- und öffentlichen Verkehrs sind jedoch weniger Sachinhalte als vielmehr politische Aspekte und subjektive Empfindungen der Betroffenen ausschlaggebend. Diese werden im vorliegenden Konzeptbericht zwar skizziert (Kap 10), aber nur pauschalisiert beurteilt.

Wir empfehlen deshalb, die Haltungen und Bedürfnisse / Befürchtungen der politischen Kräfte und Betroffenen einzubeziehen, bevor aus den Rückmeldungen zum vorliegenden Konzeptbericht ein Umsetzungsvorschlag zu Mobility Pricing abgeleitet wird.

Glossar

Im Konzeptbericht fehlt ein Glossar mit den Begriffsdefinitionen. Die Verwendung der Begriffe ‚Verkehr‘, ‚Mobilität‘ sowie ‚Mobilitätsnachfrage‘ sollte in diesem Bericht deklariert werden.

Bemerkungen zu den einzelnen Fragen aus dem Fragenkatalog

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)?

Die Grundabsicht des Konzepts stellt die zeitliche Verteilung von Spitzenstundenbelastungen zur Vermeidung der Überlastung in Spitzenstunden dar. Dabei wird nicht zwischen Schiene und Strasse unterscheiden, sondern es wird verkehrsträgerübergreifend gedacht. Diese Gedankenrichtung wird grundsätzlich begrüsst, ermöglicht doch die Eliminierung der Spitzenbelastungen den Verzicht auf teure Infrastrukturausbauten.

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

Neben der Brechung von Verkehrsspitzen sollte Mobility Pricing auch die Ziele „Verursachergerechte Finanzierung“ und „Kostenwahrheit“ verfolgen.

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

Grundsätzlich können wir uns diesen Grundprinzipien anschliessen. Sie scheinen in ihrer Ausrichtung zweckmässig und in ihre Gesamtheit vollständig. Hingegen beurteilen wir die Grundprinzipien nicht als gleichwertig: Dem Nachkommen des Prinzips ‚Pay as you use‘ ordnen wir eine reduzierte Wichtigkeit bei, während die Verteilungswirkung aus unserer Sicht eine absolut zentrale Rolle einnehmen wird. Insofern scheint uns das daraus abgeleitete methodische Vorgehen zu wenig differenziert. Weiter sollte das Grundprinzip ‚Verteilungswirkung‘ noch weiter ausgeführt werden. So müsste unter diesem Prinzip auch verstanden werden, dass einzelne Benutzergruppen, die bzgl. Verkehrsmittelwahl und Festlegung der Zeiten keine Wahl haben wie z.B. Schüler (nur ÖV möglich; Stundenpläne fix), nicht mit höheren Gebühren belastet werden können.

Im Zusammenhang mit Grundprinzip IV „Intermodalität“ ist bei der Bepreisung zu berücksichtigen, dass der öffentliche Verkehr von Nutzenden heute als teurere Alternative zum MIV wahrgenommen wird, obwohl der pro Personenkilometer zu entrichtende Betrag in Realität niedriger ist (vgl. BFS-Bericht Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2010). Bei der Bepreisung ist daher auf den Aspekt der wahrgenommenen Kosten einzugehen, um keine unerwünschten Verlagerungseffekte zwischen den Verkehrsmitteln anzustossen.

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

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

Den morphologischen Kasten Strasse beurteilen wir als vollständig. Hingegen ist festzuhalten, dass der Einbezug der Komponente ‚Kompensation‘ im Zeichen der anstehenden Volksabstimmungen zu NAF und ‚Milchkuh-Initiative‘ als wenig verlässlich beurteilt wird.

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

Den morphologischen Kasten Schiene beurteilen wir als vollständig. Etwas abenteuerlich scheint uns hingegen der Vorschlag der Bezahlung durch ‚Nutzniesser‘. Die im Anhang II dargelegte Analogie zum ‚versement transport‘ in Frankreich gibt zwar einen Anhaltspunkt, um diesen Vorschlag jedoch valabel beurteilen zu können, müssten hier konkretere Ideen – ev. mit Bezug auf das neue Raumplanungsgesetz – unterbreitet werden. Im Hinblick auf das Ziel des Mobility-Pricings – Brechen der Spitzen – beurteilen wir die Bezahlung durch Nutz-

niesser allerdings als wenig effektiv, da es sich ja um eine Abgabe unabhängig von der eigenen Benutzung handelt.

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

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

Der Entwicklungspfad (von einfach zu komplex) ist nachvollziehbar und auf Basis des morphologischen Kastens auch ableitbar. Hingegen fehlt der methodische Weg, wie aus den fünf Modell-Parametern (wo wird bepreist, was wird bepreist, ...) nur noch deren drei zur Bildung der fünf Modellvarianten berücksichtigt werden. Hier ist die Methodik angreifbar und eine gewisse Willkür bei der Bildung der Modellvarianten nicht von der Hand zu weisen.

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

Der Entwicklungspfad (von einfach zu komplex) ist nachvollziehbar und auf Basis des morphologischen Kastens auch ableitbar. Tatsächlich führte aber auch hier vor allem der Modell-Parameter ‚wo wird bepreist?‘ zur Bildung der drei Modellvarianten.

5. Wie beurteilen Sie die Modellvarianten für:

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

Das Setting der fünf Modellvarianten ergibt Sinn, weist aber eine hohe Deckungsgleichheit auf. Insofern sollte nicht von fünf Varianten, sondern von drei Varianten mit zwei Variationen gesprochen werden. Weiter ist störend, dass einzelne Modellparameter gar nicht variieren. So erscheint im Modell-Parameter ‚Erfassungstechnik‘ immer ‚Smart Device‘ als zu wählende Option. Ein solches Vorgehen hinterfragt die Sinnhaftigkeit eines vorgelagerten morphologischen Kastens.

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

Das Setting der drei Modellvarianten ergibt Sinn, ist aber rein aus dem räumlichen Aspekt heraus motiviert. Hier hätten wir uns auch alternative Ableitungen, z.Bsp. nach der Kostentragung, gewünscht. Zumal auch hier viele Modell-Parameter identisch sind. So lautet der

Vorschlag bei ‚wer bezahlt?‘ immer ‚Kunde – Endkundentarif‘. Ein solches Vorgehen hinterfragt die Sinnhaftigkeit eines vorgelagerten morphologischen Kastens.

6. Welche Modellvariante beurteilen Sie als zielführendste für:

a. Die Strasse?

Wie in den generellen Bemerkungen formuliert, scheint uns eine Beurteilung infolge von rein sachlichen Herleitungen wenig zielführend. Zuerst müssen Grundsätze zum Umgang mit dem Gut Mobilität geführt werden, bevor daraus beurteilt werden kann, welche Stossrichtung grundsätzlich zu verfolgen ist. Zumal wie oben ausgeführt das Setting der unterbreiteten Modellvarianten sehr eng gesteckt ist. Die Wahl zwischen den Modellvarianten kommt daher nicht der Frage nach der geeigneten Stossrichtung gleich, sondern die Varianten sind als Vertiefungen innerhalb einer selbstauferlegten Stossrichtung ‚räumlich objektspezifische Differenzierung‘ zu beurteilen. Insofern würde begrüsst, wenn im Rahmen eines Konzeptberichts vollwertige Stossrichtungen entwickelt würden. Als solche wären denkbar: ‚Güterverkehr vs. Personenverkehr‘ oder ‚ruhender vs. fahrender Verkehr‘ oder ‚volkswirtschaftliches Optimum‘.

b. Die Schiene?

Analog zur Ausführung bei der Strasse scheint auch hier die Nennung einer Modellvariante wenig zielführend, denn auch hier ist das Setting der unterbreiteten Modellvarianten sehr eng gesteckt. Die Varianten bewegen sich nur noch innerhalb einer selbstauferlegten Stossrichtung ‚räumliche Differenzierung‘. Analog vermissen wir auch hier die Entwicklung von vollwertigen Stossrichtungen.

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

Wie einleitend zu Frage 6 ausgeführt beurteilen wir diejenige Stossrichtung als zielführendste, welche in sachlicher Hinsicht den grössten volkswirtschaftlichen Nutzen erreicht, und zugleich in politischer Hinsicht auch Mehrheitsfähig ist. Da der gewählte methodische Ansatz die zweite Bedingungen nicht beantworten vermag, kann an dieser Stelle auch keine zielführendste Variante genannt und diskutiert werden.

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

Die in Kap 1.2 festgehaltene Bemerkung, dass heute *„nur schwache Anreize bestehen, die Spitzenstunde zu vermeiden“* beschreibt das Verhalten zu einfach. Bei Veränderungen in der Verkehrsinfrastruktur wie Baustellen etc., die zu mehr oder weniger Stau in gewissen Streckenabschnitten führen, sind teilweise sehr rasche Veränderungen feststellbar. Diese Veränderung ist nicht *„linear“* gesteuert, sondern eher sprunghaft. So wird ein gewisses Mass an Stau akzeptiert und erst dann wird reagiert. Damit besteht mit dem Mobility Pricing das Risiko, dass sich das Verhalten nicht linear mit dem Preis verändert, sondern ebenfalls solche Kippeffekte eintreten, womit das System schwierig zu steuern ist.

Weiter scheint die Akzeptanz von Mobility Pricing entscheidend davon abzuhängen, wie die Einnahmen verwendet werden. Ebenso sind die Einfachheit und Transparenz des Systems und die Auswirkungen, insbesondere die finanziellen Folgen für Strassenbenutzer und das Gewerbe, sowie die Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen und die Siedlungsstruktur und -qualität wichtige Faktoren. Eine Schwierigkeit wird wohl auch der Umgang mit ausländischen Fahrzeugen sein.

Weiter möchten wir festhalten, dass es sich bei einer Einführung von Mobility Pricing immer um eine Verbundaufgabe handeln muss. Um unerwünschte Effekte (Ausweichverkehr) zu vermeiden, sind Kantone und (unmittelbar) betroffene Gemeinden in die Erarbeitung von Mobility Pricing-Vorhaben miteinzubeziehen. Im Besonderen im Kanton Basel-Landschaft mit seinen ausgeprägten radialen Hauptverkehrsachsen auf die Kernstadt Basel hin, wäre bei der Projektumsetzung durch eine regionale Abstimmung mit Kanton und Gemeinden sicherzustellen, dass Effekte, wie Ausweichverkehr auf das untergeordnete Strassennetz, vermieden werden können.

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

Auch wenn die Grundidee von Mobility Pricing zu begrüßen ist, beurteilen wir angesichts der grössten Unsicherheiten bezüglich der anstehenden Volksentscheide zur Strassenfinanzierung die Meinungsabfrage zu Mobility Pricing Pilotprojekten als stark verfrüht.

Erst nachdem die Finanzierung von Strasse und Schiene rechtlich und politisch gefestigt sind, sollten die konzeptionellen Arbeiten zu Mobility Pricing weiter vorangetrieben werden. Alsdann gilt es konkrete Modellvarianten anhand qualifizierter Beurteilungen zu diskutieren.

Ist so weit ein Konsens erreicht, gilt es diese Modellvarianten zu quantifizieren und einer breiten Diskussion zu unterbreiten. Erst dann ist die Zeit reif für Pilotprojekte.

10. Der Konzeptbericht sieht vor, dass im Gegenzug zur Einführung einer fahrleistungsabhängigen Abgabe bestehende Angaben (schrittweise) ersetzt werden (Kompensation). Denkbar wäre auch, zusätzlich zu den bestehenden Angaben 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?

Grundsätzlich sollte das gewählte System das bestehende Verkehrsfinanzierungssystem ablösen. Insofern scheint uns der Kompensationsgedanke richtig. Die konkrete Form der Kompensation ist jedoch von hoher Wichtigkeit. Unseres Erachtens steht und fällt die Akzeptanz zu Mobility Pricing mit der Reife und Tauglichkeit der vorgeschlagenen Kompensations-Mechanismen. Dabei sind die Glaubwürdigkeit und die Mehrheitsfähigkeit der Kompensations-Massnahmen ausschlaggebend.

Wie diese auszugestalten sind, wagen wir nicht zu beurteilen. Dazu sind Quantifizierungen und daraus abgeleitete Modell-Rechnungen erforderlich. Hingegen scheint uns klar, dass die Kompensation nur auf Stufe Bund erfolgen kann. Insofern beurteilen wir Kompensationen unter Berücksichtigung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern als nicht tauglich. Ebenso erachten wir eine nicht zweckgebundene pauschale Rückerstattung z.B. via eine Vergünstigung bei den Krankenkassenprämien als nicht zweckmässig.

Grundsätzlich offen ist in diesem Zusammenhang in unseren Augen, ob Mobility Pricing wirklich komplett dem Prinzip der Kompensation unterliegen muss, oder ob eine erhöhte Nachfrage nach Mobilität nicht auch höhere Einnahmen zur Folge haben darf.

11. Weitere Bemerkungen?

Keine

Wir hoffen, sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard, sehr geehrte Damen und Herren, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können, und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Liestal, 08. September 2015

Im Namen des Regierungsrates

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'M. H.', written in a cursive style.

Der Präsident

A handwritten signature in blue ink, clearly legible as 'Peter Vetter', written in a cursive style.

Der Landschreiber