



Sitzung vom

01. September 2015

Mitgeteilt den

01. September 2015

Protokoll Nr.

771

Frau Bundesrätin
Doris Leuthard
Vorsteherin UVEK
Bundeshaus Ost
3003 Bern

per Mail an: aemterkonsultationen@astra.admin.ch

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

Anhörung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die gewährte Möglichkeit, zum eingangs erwähnten Entwurf des Konzeptberichts Mobility Pricing im Rahmen einer Anhörung Stellung nehmen zu können. Gerne kommen wir dieser Einladung nach und äussern uns wie folgt:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Mobility Pricing wird gemäss vorliegendem Berichtsentwurf als "benutzerbezogene Abgaben für Infrastrukturnutzungen und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage" definiert. Das zur Diskussion stehende Konzept hat eine effiziente Bewirtschaftung der

Verkehrsinfrastrukturen, eine leistungsbezogene Bepreisung sowie eine verbesserte Umsetzung des Verursacherprinzips zum Ziel, um die ständig wachsenden Verkehrsspitzen zu brechen. So besehen bietet der vorliegende Konzeptbericht einen guten Überblick über den aktuellen Diskussionsstand und fördert er das gemeinsame Verständnis für die grundsätzliche Zielsetzung. Die Absicht, eine gleichmässiger zeitliche Auslastung der beiden Verkehrsträger Strasse und Schiene zu erreichen, ist deshalb begrüssenswert.

Was wir hingegen im Konzeptbericht vermissen, ist eine vertiefte Diskussion über die Ursachen der Verkehrsspitzen, bevor direkt schon Überlegungen über preisliche Massnahmen und Modelle ausgestellt werden sollen. Vor allem wird auf die Gründe der stärkeren Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Agglomerationen und gleichzeitig auf die zunehmenden Disparitäten zwischen den verschiedenen Raumtypen nur beiläufig eingegangen. Dabei handelt es sich hier um zentrale Herausforderungen für die gesamte Raumentwicklung.

Wie sich eine vom Bund wohl favorisierte partielle Umsetzung von Mobility Pricing (z.B. nur in bestimmten Gebieten oder auf bestimmten Strecken) auf die regionalen Standortattraktivitäten auswirken wird, lässt sich nach unserer Beurteilung wohl erst nach ausführlichen Modellierungen der geographischen und preislichen Abgrenzungen abschätzen, was mit Sicherheit noch zu grossen Diskussionen führen wird. Etwas dürftig fallen ausserdem im Bericht auch die Hinweise auf die einschränkenden Faktoren (z.B. Arbeitszeiten, Öffnungszeiten und dergleichen) aus, welche eine hohe Hürde für die Einführung von Mobility Pricing darstellen dürften.

Der individuellen mobilen Freiheit ist ein grosser Stellenwert einzuräumen. Graubünden ist ein Tourismus-, Freizeit- und Pendlerkanton. Eine gute und jederzeit erschwingliche Verkehrsanbindung an die wirtschaftlichen Zentren des Landes ist deshalb für den Tourismus und für alle Einwohner des Kantons enorm wichtig. Die Herausforderungen und Lenkungsmöglichkeiten einer Randregion unterscheiden sich wesentlich von den Grossagglomerationen und deren Verbindungen. Der Konzeptbericht trägt diesem Umstand nicht gebührend Rechnung. Mit Bezug auf die Tarifierung wird laut Bericht zwar darauf hingewiesen, dass ländliche Gebiete gegenüber städtischen nicht schlechter gestellt werden sollen, doch wir haben ernsthafte Zweifel, dass eine nichtdiskriminierende Lösung für die verkehrstechnisch benachteiligten Regionen mit Mobility Pricing möglich sein wird.

Schliesslich bleiben bei den im Bericht angesprochenen Datenschutzproblemen im Zusammenhang mit einem Mobility Pricing nur offene Fragen; es werden keine Lösungsvorschläge präsentiert.

Aufgrund dieser Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass der vorgelegte Konzeptbericht zu überarbeiten ist, weshalb wir ihm in der vorliegenden Form nicht zustimmen können.

Nur für den Fall, dass wider Erwarten das Konzept Mobility Pricing, so wie heute präsentiert, weiterverfolgt werden sollte, erlauben wir uns, zu den unterbreiteten Fragen die nachfolgenden Bemerkungen anzubringen.

B. Zu den einzelnen Fragen

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)?*
- a. Um Verkehrsspitzen brechen und eine gleichmässigere Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen erreichen zu können, ist das Modell des Mobility Pricing ein denkbarer Ansatz. Wir haben allerdings Zweifel an seiner tatsächlichen Wirksamkeit. Dieses Modell darf nur dort angewendet werden, wo auch wirklich Kapazitätsprobleme bestehen. In ländlichen Regionen, wo derartige Probleme grösstenteils unbekannt sind, ist klar darauf zu verzichten. Es würde zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung für die lokale Bevölkerung führen. Der Umgang mit touristischen Spitzen ist gesondert zu betrachten und darf nicht den täglichen Verkehrsspitzen in den Agglomerationen gleichgesetzt werden. Der Grundsatz, wonach die Mobilität weiterhin für alle Nutzer erschwinglich bleiben soll, ist bei der Ausgestaltung der Tarife zwingend zu berücksichtigen.
- b. Es müssen alternative Ziele entwickelt werden, die das Verursacherprinzip berücksichtigen, ohne indessen die räumlichen Disparitäten noch zu verstärken.

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

Das Prinzip "Pay as you use" ist nicht neu und wird im Bereich der Siedlungsinfrastruktur bereits angewandt (z.B. kostendeckende Abwassergebühren) – allerdings hier mit einem anderen Hintergrund (Finanzierung).

Das Grundprinzip "Mit Mobility Pricing soll insgesamt nicht mehr, sondern anders bezahlt werden" ist aus Sicht der Nutzer richtig. Für den Kanton Graubünden hingegen ist es sehr wichtig, dass auch zukünftig die notwendigen Mittel zum Bau, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen zumindest im gleichen Ausmass wie heute zur Verfügung stehen.

Eine transparente und nachvollziehbare Gestaltung und Abwicklung des gesamten Mobility Pricing-Systems ist wichtig. Insbesondere dann, wenn im Zuge der Einführung von Mobility Pricing dereinst Abgaben, die bisher auf kantonaler Ebene erhoben wurden (z.B. Motorfahrzeugsteuern) durch das Mobility Pricing-System ersetzt werden sollten.

Der Kanton Graubünden stellt sich hier aber klar gegen eine solche Lösung. Bisher durch die Kantone erhobene Abgaben sollen auch weiterhin durch die Kantone erhoben werden können. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass durch jegliche Systemänderung dem Kanton Graubünden keine Mindereinnahmen entstehen dürfen.

Es stellt sich hier ohnehin die Frage, ob mit der massiven Änderung des gesamten Finanzierungssystems nicht über das eigentliche Ziel hinausgeschossen wird und der ganze administrative Aufwand Grössen annimmt und Kosten verursacht, die in keinem Verhältnis zum erzielbaren Nutzen mehr stehen. Man darf nicht vergessen, das eigentliche Ziel ist das Brechen von Verkehrsspitzen und nicht eine komplette Änderung des Strassenfinanzierungssystems.

Durch die methodische Unterscheidung von Strasse und Schiene/öffentlicher Verkehr besteht schliesslich die inhärente Gefahr, dass die Rahmenbedingung "Intermodalität" nicht im geforderten Mass berücksichtigt wird und die Kostenfairness zwischen den Verkehrsträgern nicht sichergestellt ist.

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)?*
- a. Für den morphologischen Kasten "Strasse" sind keine Anpassungen notwendig.
- b. Bei Schiene/öffentlicher Verkehr ist eine Reduktion angezeigt. Die Fokussierung auf den Personenverkehr und den Endkunden wäre zielführend, die Elemente Güterverkehr sowie die Zeile "wer bezahlt" können weggelassen werden. Die Erläuterungen im Text dazu geben bereits die Begründung dafür.
4. *Wie beurteilen Sie den Entwicklungspfad (von einfach zu komplex) der Modellvarianten für:*
 - a. *die Strasse (vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.1)?*
 - b. *die Schiene (vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.2)?*
- a. Ein Entwicklungspfad ist nicht notwendig. Die Modellvariante "Zone-Netz-Zone A", allenfalls ergänzt durch die Bepreisung einzelner zusätzlicher Strecken (zur Vermeidung von Ausweichverkehr) reicht aus, um das Ziel der Brechung von Verkehrsspitzen zu erreichen.

In den Bergregionen bestehen grundsätzlich keine grösseren Verkehrsprobleme. Deshalb wäre die Einführung eines Mobility Pricings in diesen Regionen nicht zielführend und würde – wie bereits einleitend erwähnt – zu einer wesentlichen finanziellen Benachteiligung der Bergbevölkerung führen.
- b. Mit einem Entwicklungspfad von "einfach zu komplex" können in einer ersten Phase die angestrebten Ziele zwar noch nicht vollständig erreicht werden. Dafür können Machbarkeit, Akzeptanz, Wirksamkeit und Kosten-Nutzen erhoben und für nachfolgende Phasen entsprechende Erkenntnisse zu "verhältnismässig" tiefen Initialkosten gewonnen werden.

5. *Wie beurteilen Sie die Modellvarianten für:*

- a. *die Strasse (vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.1 [Haupt- und Nebenvarianten])?*
- b. *die Schiene (vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.2)?*

- a. Die Modellvariante "Zone-Netz-Zone A", allenfalls ergänzt durch die Bepreisung einzelner zusätzlicher Strecken (zur Vermeidung von Ausweichverkehr) reicht aus, um das Ziel der Brechung von Verkehrsspitzen zu erreichen.

Die flächendeckende Einführung eines Mobility Pricings wie es die Modellvariante "Gebiet" vorsieht, ist für den Kanton Graubünden keine geeignete Lösung.

- b. Die Rahmenbedingung "Intermodalität" muss zwingend bei der Umsetzung beachtet werden und die Modellvarianten Strasse – Schiene/öffentlicher Verkehr dürfen deshalb nicht isoliert betrachtet werden.

6. *Welche Modellvariante beurteilen Sie als die zielführendste für:*

- a. *die Strasse?*
- b. *die Schiene?*

- a. Die Modellvariante "Zone-Netz-Zone A", allenfalls ergänzt durch die Bepreisung einzelner zusätzlicher Strecken (zur Vermeidung von Ausweichverkehr) reicht aus, um das Ziel der Brechung von Verkehrsspitzen zu erreichen.

Es ist nicht zielführend, wenn ganze Strassenzüge ohne Kapazitätsprobleme in ein Mobility Pricing-System einbezogen werden, so wie es die Variante "Gebiet" vorsieht.

- b. Die Modellvariante "öV-Linie" eignet sich nur als Pilot. Diese Phase ist nur für eine kurze Zeit ratsam. Das Modell "Zone" scheint sinnvoll, hat jedoch für stark belastete Fernverkehrslinien keine Wirkung und könnte angelehnt an das Modell in der Strasse in ein "Zone-Linie-Zone" erweitert werden.

Das Modell "öV-Netz" (oder ganzes Gebiet) scheint zwar zielführend zu sein. Hier muss aber der Umgang mit touristischen Spitzen, mit Gegenlastnutzung,

und der Umgang mit Vielfahrern im Speziellen noch detailliert betrachtet werden. Gleichzeitig muss jedoch mit diesem Modell und den genannten Besonderheiten beachtet werden, dass die Nutzung trotzdem einfach und verständlich bleibt.

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

Das Zone-Netz-Zone Modell mit einer Km-Abgabe auf Nationalstrassen sowie einem Km-Zuschlag auf Nationalstrassen und in Agglomerationen zu Hauptverkehrszeiten und/oder an neuralgischen Stellen ermöglicht die Verkehrsprobleme dort zu lösen, wo sie auftreten. Die Gefahr von Ausweichverkehr vom bepreisten Gebiet des Modells auf das untergeordnete Strassennetz kann durch die Bepreisung der entsprechenden Parallelstrecken verhindert werden. Diese Massnahme wäre auf die Spitzenzeiten zu begrenzen.

Dadurch würde gewährleistet, dass die Bevölkerung in den Rand- und Bergregionen durch ein Mobility Pricing-System nicht noch zusätzlich finanziell belastet wird.

Wie in Frage 6 zum Bereich Schiene erwähnt, ist der Umgang mit touristischen Spitzen besonders zu betrachten. Hier ist ein anderer Umgang als mit täglichen Verkehrsspitzen im Agglomeration- oder Inter-City-Verkehr gefordert. Es muss daher sichergestellt sein, dass auch künftig touristischer Verkehr oder Freizeitverkehr nach Graubünden bezahlbar und einfach möglich bleibt.

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

Die Frage zu den Herausforderungen und Risiken für eine mögliche Einführung von Mobility Pricing wurde in den obigen Ausführungen bereits mehrheitlich beantwortet.

Für den Kanton Graubünden wichtig ist, dass nur dort ein Mobility Pricing-System eingeführt wird, wo auch wirklich Kapazitätsprobleme bestehen. Die

dem Kanton für den Bau, Unterhalt und Betrieb der Kantonsstrassen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel müssen mindestens im gleichen Ausmass wie heute sichergestellt sein. Im Weiteren darf es nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Bergbevölkerung führen. Mangels gleichwertiger Alternativen ist diese auf den MIV angewiesen.

Das schrittweise Vorgehen und der modulare Ansatz sind so auszugestalten, dass positive Effekte in jedem Schritt erkennbar sind, ansonsten die Akzeptanz für Mobility Pricing rasch schwindet. Das etappierte Vorgehen ermöglicht zudem, die Komplexität schrittweise zu erhöhen und damit einhergehend ein System näher bei der effektiven Nutzung zu erstellen ohne die Nutzer zu überfordern. Die Abstimmung zwischen den beiden Verkehrsträgern Strasse – Schiene/öffentlicher Verkehr wird dabei eine besondere Herausforderung sein.

Grosse Risiken bestehen im Bereich des Tourismus- und Freizeitverkehrs. Im Bericht (S. 37) wird postuliert, dass im Freizeitverkehr eine höhere Flexibilität zur Anpassung der Abfahrtszeiten vorhanden sei. Dies mag für Indoor-Aktivitäten und lange Ferienzeiten gelten, nicht aber für Aktivitäten im Freien. Diese sind von Saison, Wetter und Tageszeit abhängig und können schlecht verschoben werden. Man muss z.B. tagsüber Skifahren und zwar dann, wenn die Wetter- und Schneeverhältnisse stimmen. Ferner ist der Tourismusverkehr stark von Wochenenden und Schulferien abhängig, die nicht individuell verschoben werden können. Der Tourismusverkehr ist deshalb insgesamt zeitsensibel und wäre daher von einem Mobility Pricing überproportional betroffen, da die Reisekosten für Gäste zunehmen und sich Ferien in der Schweiz weiter verteuern würden. Dies ganz im Gegensatz zum Flugverkehr, für den keine neuen Abgaben vorgesehen sind. Mehr Flugferien und weniger Inlandferien sind ökologisch und volkswirtschaftlich sehr unerwünscht. Wir erkennen keinen Weg, wie diese unerwünschten Wirkungen für den Tourismus- und Freizeitverkehr verhindert werden sollen.

Im Bericht (S. 41) wird schliesslich darauf hingewiesen, dass bei der Tarifierung darauf zu achten ist, dass ländliche Gebiete gegenüber städtischen nicht schlechter gestellt werden. Diese Absicht ist sicher richtig. Wie dies aber konk-

ret erfolgen soll, bleibt vorderhand offen. Wir haben – wie bereits vorstehend erwähnt – grosse Zweifel, dass eine nichtdiskriminierende Lösung möglich sein wird. Eine Ausnahme könnte der Einsatz von Mobility Pricing in den Kernbereichen der grossen Städte sein (Zürich, Basel, Genf). Dies wäre aber in Pilotprojekten noch zu testen.

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

Ein Pilotprojekt könnte z.B. die Einführung eines Mobility Pricing-Systems auf dem gesamten Netz der Nationalstrassen sein. Am besten dafür eignen würde sich die Modellvariante "Zone-Netz-Zone A".

Was den Bereich Schiene/öffentlicher Verkehr betrifft, müssen Pilotprojekte in Agglomerationen im Mittelland – und nicht etwa im Einzugsgebiet der Rhätischen Bahn mit besonderen Nachfrageganglinien – stattfinden.

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?*

Die Mobilität muss auch weiterhin für alle Nutzer erschwinglich bleiben. Die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Abgabe zusätzlich zu den bestehenden Abgaben und deren Einnahmen im Sinne einer Lenkungsabgabe zurückzuerstatten (pauschale Rückerstattung z.B. durch eine Vergünstigung bei den Krankenkassenprämien), ist dabei klar abzulehnen. Dies würde einen erheblichen administrativen Aufwand und Kosten verursachen, welche in keinem Verhältnis zu einem allfälligen Nutzen stehen.

Sämtliche, durch ein wie auch immer ausgestaltetes Mobility Pricing-System mit Bezug auf die Strasse generierte Finanzmittel müssen ungeschmälert der Strassenkasse zugeführt werden. Eine anderweitige Verwendung muss ausgeschlossen werden.

Je nach gewähltem Modell für das Mobility Pricing und dessen Ausgestaltung kann es in den Grenzregionen zu einem erheblichen Mehrverkehr infolge Tanktourismus kommen.

11. Weitere Bemerkungen?

Wie bereits einleitend bemerkt, bestehen unseres Erachtens noch viele nicht genau dargelegte Punkte, welche zuerst einer klaren Definition bedürfen, bevor eine abschliessende Meinung zur Einführung eines Mobility Pricing-Systems abgegeben werden kann. So wird z.B. im Konzeptbericht nicht einmal angedeutet, wie sich der Bund die Verteilung der eingenommenen Gelder auf die einzelnen Kantone vorstellt.

Bei der Erarbeitung von Lösungsmodellen müsste darauf geachtet werden, dass die Probleme in den Grossstädten und deren Agglomerationen sowie auf den wichtigen nationalen Verbindungen nicht flächendeckend auf die gesamte Schweiz übertragen werden, weil dies wohl zu kontraproduktiven Resultaten führen würde. Eine Differenzierung wäre deshalb zwingend nötig. Schliesslich müsste das gewählte System sowohl bei der Anschaffung als auch im Betrieb kostengünstig sein und technisch bzw. betrieblich so aufgebaut sein, dass auch Wenignutzer, Pendler und Touristen die Verkehrssysteme wie heute einfach und ohne neue Erschwernisse nutzen können.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir bestens.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Martin Jäger

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen

Kopie an:

- Bündner Parlamentarier in den eidgenössischen Räten
- Rhätische Bahn, Direktion, Bahnhofstrasse 25, 7002 Chur
- alle Departemente
- Amt für Energie und Verkehr Graubünden
- Tiefbauamt Graubünden