

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

Bundesamt für Strassen ASTRA
3003 Bern

per E-Mail (PDF und word) an:
aemterkonsultatio-
nen@astra.admin.ch

Schaffhausen, 8. September 2015

Entwurf Konzeptbericht «Mobility Pricing»; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 27. Mai 2015 haben Sie uns eingeladen, bis zum 11. September 2015 zum Entwurf des Konzeptberichts «Mobility Pricing» Stellung zu nehmen. Dafür danken wir bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Angesichts des anhaltenden Verkehrswachstums und der anstehenden Herausforderung in der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur ist die Absicht des Bundes zu begrüßen, mit dem Konzeptbericht die gesellschaftliche und politische Diskussion zu «Mobility Pricing» anzustossen. «Mobility Pricing» kann nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Lösung von Verkehrsproblemen leisten, sondern auch mit einem grossen volkswirtschaftlichen und ökologischen Nutzen verbunden sein. Mittels Differenzierung wird zudem dem Verursacherprinzip Rechnung getragen. Der vorliegende Konzeptbericht ist systematisch aufgebaut und bildet eine gute Grundlage für die politische Diskussion.

Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Die Hauptzielsetzung von «Mobility Pricing» besteht gemäss Bericht in einer besseren Verkehrsverteilung bzw. dem Brechen der Verkehrsspitzen. Andere Ziele, vor allem die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, werden lediglich als Nebeneffekte dargestellt. Indessen sollte

die mittel- bis langfristige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in den Vordergrund gerückt werden. Die Beeinflussung von Verkehrsspitzen ist ein positiver Begleiteffekt von «Mobility Pricing». Die Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF befindet sich derzeit in politischer Beratung. Eine rasche Umsetzung des NAF wäre nötig, damit die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur weiterhin sichergestellt werden kann. Der NAF kann allerdings nicht als nachhaltiges Finanzierungsinstrument bezeichnet werden, da er vor allem auf den Einnahmen aus der Mineralölsteuer und dem Mineralölsteuerzuschlag basiert. Die Treibstoffverbräuche werden aufgrund der rasanten Entwicklung der Motoren- und Antriebstechnik in den kommenden Jahren voraussichtlich abnehmen. So gesehen ist der NAF nur eine Übergangslösung zu einer Finanzierung basierend auf «Mobility Pricing». Daher sollte die Frage einer schrittweisen Ablösung des NAF durch ein nachhaltiges Finanzierungsinstrument wie «Mobility Pricing» zeitnah diskutiert werden. Das Projekt «Mobility Pricing» sollte zügig vorangetrieben werden. Ein schleppendes Vorgehen würde zu Finanzierungsproblemen bei der Verkehrsinfrastruktur führen.

Keine Verknüpfung von «Mobility Pricing» für den Strassenverkehr und den öffentlichen Verkehr

Der «Preis» für die Benützung des öffentlichen Verkehrs und für die Strasseninfrastruktur hat einen erheblichen Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl (Modal Split). Wird - wie vorgeschlagen - das Hauptziel einer «nachhaltigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur» in den Vordergrund gestellt bzw. rückt die Frage der Verkehrslenkung in den Hintergrund, kann und sollte «Mobility Pricing» für den Strassenverkehr und «Mobility Pricing» für den öffentlichen Verkehr in der politischen Diskussion entflechtet werden. Bei der Finanzierung des MIV und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (öV) sollten die Finanzierungssysteme unabhängig voneinander sein (wie heute der NAF und der Bahninfrastruktur-Fonds, BIF). Zudem liegen die Ansätze für «Mobility Pricing» im Strassenverkehr höher als im öffentlichen Verkehr. Die Einführung von «Mobility Pricing» im Strassenverkehr ist daher bedeutender als im öffentlichen Verkehr.

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Konzeptbericht geht nur ansatzweise auf die finanziellen und politischen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden ein. Es ist von grösster Bedeutung, dass allfällige Änderungen bei der Finanzierung des Schienen- und Strassenverkehrs durch den Bund für die Kantone und Gemeinden zumindest haushaltsneutral ausgestaltet werden. Wenn überhaupt, sollte eine Kompensation heutiger kantonaler und kommunaler Einnahmen nur schrittweise erfolgen. Ein künftiger Wegfall von Parkgebühren, Motorfahrzeugsteuern und anderen kantonalen Verkehrseinnahmen zugunsten eines «Mobility Pricing» darf überdies nicht zu Verschiebungen der hoheitlichen Kompetenzen führen. Die kantonalen und kommunalen Möglichkeiten der Preisgestaltung müssen gewahrt bleiben.

Antworten zum Fragebogen

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)?

Die Zielsetzung sollte entsprechend den vorstehenden Ausführungen überdacht werden. Das Lenkungsziel ist zwar eine wichtige Zielsetzung. Es ist aber wesentlich weniger bedeutend als die Zielsetzung einer nachhaltigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere der Strasseninfrastruktur. Zur Erreichung eines Lenkungsziels sind überdies auch Aussagen zur Nachfrageaufteilung (Modal-Split) erforderlich.

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

Wir sind mit allen Grundprinzipien einverstanden. Das Grundprinzip «Pay as you use» ist von zentraler Bedeutung. In der Vergangenheit wurde dieses Grundprinzip mit der Mineralölsteuer weitgehend sichergestellt. Mit den rasanten Veränderungen in der Antriebstechnik ist es heute und vor allem zukünftig nicht mehr möglich, das Verursacherprinzip über die Mineralölsteuer zu berücksichtigen. Die Besteuerung der Nutzung der Verkehrsinfrastruktur über die Erfassung der Distanz und der Zeit (Zeitdauer und Zeitpunkt) ist der einzige Weg, dem Verursacherprinzip gerecht zu werden. Das Grundprinzip Kompensation ist unumgänglich, wobei die Ablösung der heutigen Einnahmequellen schrittweise erfolgen soll. Das heisst, dass eine schrittweise Einführung von «Mobility Pricing» und der damit verbundenen Gebühren sinnvoll ist. Im Strassenverkehr (MIV) hat es für den Verkehrsteilnehmenden eine Verschiebung von variablen hin zu fixen Kosten gegeben. Die variablen Kosten (Treibstoff) sind im Verhältnis zu den fixen Kosten wie Motorfahrzeugsteuer, Versicherungsprämien, Vignette etc. so tief, dass dies einen Anreiz zur intensiveren Benützung des Autos darstellt. Um die Verkehrsleistung nachhaltig zu senken, müssten die variablen Kosten erhöht werden. Dies ist mit «Mobility Pricing» technisch differenziert steuerbar.

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)?

Der morphologische Kasten ist vollständig und hilfreich für die politische Diskussion über eine schrittweise Einführung von «Mobility Pricing». Der Begriff «Schiene» ist zu stark eingeschränkt. Wir empfehlen, konsequent den Begriff «öffentlicher Verkehr» zu verwenden. Weiter bleiben die verschiedenen Mobilitätsbereiche unberücksichtigt (z.B. Pendlerverkehr, touristischer Verkehr), für welche unterschiedliche Markt-Gesetzmässigkeiten gelten.

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)?

Wir können dem Vorgehen zustimmen und befürworten den Vorschlag zur Entwicklung des «Mobility Pricings» von einfachen zu komplexen, fein austarierten Lösungen hin. Ob einfache Lösungen aber geeignet sind, die komplexen Zielsetzungen zu erreichen und dabei gleichzeitig negative Auswirkungen (Ungleichbehandlungen, ungewollte Verlagerungen etc.) zu vermeiden, werden die weiteren Abklärungen zeigen. Primäres Ziel muss es zudem sein, mehrheitsfähige Lösungen zu entwickeln.

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)?

Die Varianten sind grundsätzlich schlüssig. Die Zuordnungen der Felder zu den Varianten erscheinen richtig. Die Überlegungen zu den Hauptvarianten sind zwar nicht eingehend erläutert, aber ebenfalls schlüssig. Ergänzend gilt es zur Anmerkung zu Modellvariante ÖV-Netz festzuhalten, dass zwischen Pendlerverkehr, Freizeitverkehr und touristischem Ausflugsverkehr unterschieden werden sollte (jeweils passende Preismodelle, ebenfalls unterschiedliches Preismodell für Agglomerationsverkehr bzw. Fernverkehr).

6. Welche Modellvariante beurteilen Sie als die zielführendste für:

a. die Strasse?

b. die Schiene?

Von grosser Bedeutung wird namentlich bei der Strasse die Transparenz des Systems sein. Ein flächendeckendes Bepreisungssystem erscheint sinnvoll, da die Finanzierung der Strasseninfrastruktur im Vordergrund steht (weg von der Mineralölsteuer und hin zu einer Gebühr für die Infrastrukturnutzung). Mit der zeitabhängigen Gebührenhöhe können allenfalls die Verkehrsspitzen gebrochen bzw. die Einnahmen beeinflusst werden.

Bei der Schiene ist die Modellvariante öV-Netz (6.2.3.) zu bevorzugen, da diese Variante das gesamte öV-Netz einbezieht und somit einen für Kunden einfacheren Zugang zum ganzen öV-System mit einer einfachen Abrechnung ermöglicht. Es ist allerdings detaillierter zu untersuchen, ob «Mobility Pricing» wirksam und dauerhaft das Verkehrsaufkommen zu Spitzenzeiten reduzieren kann.

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

Bei der Strasse ist die grösste Stärke der flächige, umfassende Wirkungsbereich der Hauptvariante 1. Eine abschliessende und zuverlässige Beurteilung der Varianten ist auf der Grundlage des vorliegenden Berichts indessen nicht möglich.

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

Die grösste Herausforderung ist es, eine umfassende politische Akzeptanz für «Mobility Pricing» zu erreichen. «Mobility Pricing» muss mit einer hohen Transparenz bezüglich der Tarife und einer weitgehenden Information der betroffenen Personen eingeführt werden. Dies erhöht die Akzeptanz und die Lenkungswirkung. Die politische Diskussion über «Mobility Pricing» wird sehr schwierig sein und Jahre dauern. Es wird Volksentscheide benötigen. Auf der anderen Seite werden die Einnahmen aus der Mineralölsteuer künftig abnehmen. Weiter sehen wir bei der Einführung von «Mobility Pricing» die folgenden Herausforderungen:

- Die Tarifierung ist so festzulegen, dass die notwendige Mobilität auch für tiefe Einkommen erschwinglich ist, auch zu Spitzenzeiten, um insbesondere auf jene Arbeitnehmer Rücksicht zu nehmen, die gezwungen sind, zu Spitzenzeiten zu reisen.
- Einführung muss einhergehen mit einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeiten (im Arbeitsmarkt) sowie der Unterrichtszeiten (an Bildungsinstituten).
- Weiter ist darauf zu achten, dass ländliche Regionen gegenüber städtischen Regionen nicht schlechter gestellt werden. Wir gehen davon aus, dass eine Differenzierung zwischen ländlichem Raum und Grossagglomerationen erforderlich ist, da die Ausgangslage und Problematik sehr unterschiedlich sind.
- Zudem sollen auch die Auswirkungen auf das angrenzende Ausland sowie die Notwendigkeit, dass auch Ausländer in der Schweiz einfach in das System integriert werden können, untersucht werden.
- In Kapitel 7.8 (Umwelt) wird zu Recht auf die Gefahr hingewiesen, dass der Anreiz, ein verbrauchsarmes Auto zu fahren, wegfallen könnte, was dem Umweltschutz abträglich wäre. Die Anreize sollten daher so gesetzt werden, dass negative Umwelteinflüsse vermieden bzw. von Beginn an die vorgesehenen differenzierten Abgaben für verschiedene Emissionsklassen (analog LSVA) eingeführt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt sollten zudem sukzessiv weitere ökologische Kriterien in das Gesamtsystem eingebaut werden.

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

Wir gehen davon aus, dass Pilotprojekte nötig sein werden, um einerseits Erkenntnisse zu gewinnen und andererseits die Akzeptanz für «Mobility Pricing» zu fördern. Beim öV muss unter allen Umständen darauf geachtet werden, dass solche Projekte den Zugang zum öV nicht weiter erschweren, sondern diesen erleichtern.

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 Möglichkeit einer pauschalen Rückerstattung erscheint nicht zweckmässig. Diese würde die Komplexität des Systems weiter erhöhen und die Transparenz und damit die Akzeptanz schmälern. Zudem käme es zu nicht vertretbaren Umverteilungseffekten. Je geringer die Mobilität einer Person ist, desto stärker würde sie profitieren. Auch würden die Tarifeinnahmen zum Teil zweckentfremdet.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Hinweise.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger