

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommuni-
kation UVEK
3003 Bern

GS / UVEK
10. SEP. 2015
Nr.

Frauenfeld, 08. September 2015

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

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Konzeptberichts Mobility Pricing Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

I. Allgemeine Bemerkungen

Der Bericht zum Mobility Pricing zeigt mögliche Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz auf und soll als Grundlage für eine gesellschaftliche und politische Diskussion dienen. Ziel ist es gemäss Kapitel 2, „verkehrsträgerübergreifende Verkehrsspitzen“ zu brechen und eine „gleichmässigere Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen“ zu erreichen. Dieses Ziel ist unseres Erachtens richtig gewählt und braucht nicht erweitert zu werden. Der vorliegende Konzeptentwurf verzichtet zu Recht darauf, mit dem Mobility Pricing durch eine Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr (MIV) auf den öffentlichen Verkehr (öV) eine CO₂-Reduktion anzustreben. Die laufende technische Entwicklung hat ohnehin zur Folge, dass nicht in jedem Fall der MIV eindeutig zu einer höheren Belastung führt als der öV. Wenn beim Mobility Pricing auch die CO₂-Reduktion als prioritäres Ziel angestrebt würde, so würde dies eine Umsetzung noch weiter komplizieren. Dies wäre der politischen Machbarkeit nicht dienlich. Auch begrüssen wir die verkehrsträgerübergreifende Betrachtung, da Strasse und Schiene als sich ergänzende und voneinander abhängige Systeme zu behandeln sind.

Der Bericht erscheint uns als gute erste Ausgangslage für eine gesellschaftliche und politische Diskussion. Allerdings wirft die Argumentation nach primär ökonomischen Grundsätzen im Bereich der Mobilität auch Fragen auf, die noch zu beantworten sind. Die zum Teil blossen Absichtserklärungen (bspw. „mit Mobility Pricing soll insgesamt nicht mehr, sondern anders bezahlt werden“) vermögen im politischen Diskurs nicht stand zu halten, zumal die Differenzen für den einzelnen deutlich spürbar werden dürften, auch wenn heute noch völlig unklar ist, wie die preisliche Ausgestaltung dereinst aussehen wird. Weiter gehen wir davon aus, dass der Einführungs- und Verwaltungsaufwand für das Mobility Pricing sehr hoch sein wird.

Zahlreiche Aspekte werden demnach in einem weiteren Schritt zu klären und zu präzisieren sein. So besteht beispielsweise auch ein systemimmanenter Widerspruch zwischen den beiden in Kapitel 3 formulierten Ausgestaltungsprinzipien „pay as you use“ und „sozialpolitische Ausgestaltung“. Wir vertreten klar die Haltung, dass Mobilität für alle Nutzer erschwinglich bleiben muss, weshalb eine vernünftige Deckelung der leistungsbezogenen Abgabe zwingend ist - in Ergänzung zu den angedachten Kompensationsmassnahmen resp. dem schrittweisen Ersatz bestehender Abgaben. Das Prinzip „pay as you use“ ist explizit zu relativieren. Daraus ergibt sich, dass das Ziel, verkehrsträgerübergreifende Verkehrsspitzen zu brechen, nur bedingt erreichbar ist.

Zu hinterfragen ist auch die dem Bericht zugrundeliegende Prämisse, wonach der Nutzer sein Mobilitätsverhalten anpassen kann und dies gesteuert vom Preis der Fahrt auch tun wird. Wie einleitend unter „Herausforderungen“ zusammengefasst wird, ist nebst dem Bevölkerungswachstum auch die zunehmende räumliche Zerteilung von Wohnen und Arbeiten ein Grund für die stetige Verkehrszunahme. Während Arbeitsplätze hauptsächlich in den Zentren geschaffen werden, siedelt sich die Bevölkerung aufgrund knapper Wohnangebote und steigender Immobilienpreise zunehmend in den Agglomerationen an. Zudem bestehen, wie im Kapitel „individuelles Mobilitätsverhalten“ angedeutet, gerade in Niedriglohnsektoren wenig Möglichkeiten, die Arbeitszeiten frei zu wählen, und auch die Schulzeiten etc. geben die Rahmenbedingungen massgeblich vor. Die angestrebte Verhaltensänderung über das räumlich und zeitlich differenzierte Gebührensystem auf Strasse und Schiene (inkl. unterschiedlichen Verkehrsqualitäten wie Reisegeschwindigkeit und Platzangebot) ist deshalb nur beschränkt möglich. Die benützungsbezogene Abgabe - mit einer Mehrbepreisung der Spitzenzeiten - tangiert insbesondere die Fahrten vom und zum Arbeitsplatz. Die Arbeitswegfahrten verursachen die Kapazitätsprobleme zweifellos mit, machen aber nicht den Hauptverkehr aus (Der Freizeitverkehr erzeugt heute in der Schweiz weit über 50% des Gesamtverkehrs. Erst an zweiter Stelle liegt der Arbeitsverkehr, der weniger als 20 % generiert). Es gilt deshalb, vor allem den Freizeitverkehr zu steuern. Die Absicht, Verkehrsspitzen zu brechen, trifft vor allem die Infrastrukturnutzer, welche massgebend zum Erfolg der Wirtschaft beitragen.

Zusammengefasst geht es damit nicht bloss um die mehrfach erwähnte „Bereitschaft zur Änderung des Tagesablaufs“ und die „individuelle Zahlungsbereitschaft“, sondern auch um die Möglichkeiten, den eigenen Tagesablauf frei wählen und sich Mobilität leisten zu können. Die Fokussierung auf ökonomische Grundsätze macht zwar für eine wissenschaftliche Auslegeordnung Sinn, ist aber in der Debatte nicht mehrheitsfähig.

Eine Randbemerkung zum „individuellen Mobilitätsverhalten“: Der Bericht stellt fest, dass Mobilität oftmals als selbstverständlich wahrgenommen werde - das ist unseres Erachtens eine der Stärken der Schweiz und es wäre wünschenswert, dass dies auch so bleibt. Es ist zu vermeiden, dass nur noch finanziell besser gestellte Personen von der Mobilität profitieren können.

Vor diesem Hintergrund befürworten wir, dass das Konzept weiterverfolgt wird, erwarten aber, dass die notwendigen politischen Gewichtungen vorgenommen werden. Offene Fragen sind, wie unter „Auswirkungen von Mobility Pricing“ angekündigt, mittels Berechnungen und Modellierungen zu klären. Dabei müssen Veränderungen, wie z.B. die zunehmende Anzahl von Elektrofahrzeugen und den damit entgangenen Einnahmen, antizipiert werden. Eine gesellschaftliche Diskussion macht unseres Erachtens erst wirklich Sinn, wenn auch Kostenberechnungen vorliegen, da diese ein Kernaspekt der Diskussion sein werden. Das Konzept sollte sich zudem vor allem auf die Zentren mit den höchsten Verkehrsaufkommen konzentrieren und dort Pilotprojekte ermöglichen.

II. Beantwortung der gestellten Fragen

Zu den einzelnen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Frage 1

Wir beurteilen benützungsbezogene Abgaben mit dem Hauptziel, Verkehrsspitzen zu brechen, als grundsätzlich prüfenswerten Ansatz, um eine gleichmässige Auslastung der Verkehrssysteme zu erzielen. Für eine erfolgreiche Zielerreichung sind allerdings noch einige Fragen zu klären und Gewichtungen vorzunehmen (siehe dazu auch die allgemeinen Bemerkungen).

Frage 2

Die Grundprinzipien erachten wir als relevant und vollständig, wobei systemimmanente Widersprüche aufzulösen sind. Dem Datenschutz ist hohe Beachtung zu schenken. Wir schlagen vor, das Grundprinzip „Intermodalität“ wie folgt zu ergänzen und zu präzisieren, weil die Kapazitäten beider Verkehrsträger in Spitzenzeiten voll ausgelastet sein werden: „Betreffend verkehrsträgerübergreifenden Ansätzen verfolgt MP eine bessere

4/7

Verknüpfung zwischen Strasse und Schiene (Verkehrskette), aber keine Verlagerung von der Strasse zur Schiene.“

Frage 3

Wir beurteilen den morphologischen Kasten sowohl für die Strasse wie für die Schiene als vollständig. Für eine bessere Visualisierung, wer die Abgaben erhält, soll der morphologische Kasten Strasse mit einer zusätzlichen Zeile „Abgabeneempfänger“ (Bund, Kanton, Stadt, Gemeinde, Private) ergänzt werden. Sinngemäss wäre dies auch im morphologischen Kasten Schiene nötig.

Frage 4

Grundsätzlich befürworten wir die Entwicklung des Mobility Pricings von einfachen zu komplexen, fein austarierten Lösungen. Der Entwicklungspfad visualisiert die Herangehensweise verständlich. Allerdings muss bei der Modellvariante „Strasse“ dem Aspekt des Ausweichverkehrs auf das untergeordnete Strassennetz zwingend Beachtung geschenkt werden. Deshalb sollte die Einführung von Mobility Pricing mindestens mit der Modellvariante „Zone-Netz-Zone A“ starten. Ab dieser Modellvariante kann der Kilometerzuschlag in Agglomerationen für eine leichte Eingrenzung des Ausweichverkehrs eingesetzt werden. Bei der Modellvariante „Schiene/öV“ ist zu berücksichtigen, dass der stetige Wandel des Bepreisungssystems und Ungleichbehandlungen bei den Nutzerinnen und Nutzern eine negative Resonanz erzeugen können.

Frage 5a / 6a (Strasse)

Die Modellvariante „Netz A“ erfüllt das Ziel der „Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage“ nicht. Dies wegen der fehlenden zeitlichen Variablen in der Tarifgestaltung. Die Modellvariante „Netz A“ ist zudem untauglich, weil sie die Beeinflussungen des Ausweichverkehrs nicht zulässt. Ab Modellvariante „Netz B“ ist eine Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage möglich, sie ist deshalb etwas vorteilhafter als „Netz A“.

Ab Modellvariante „Zone-Netz-Zone A“ wird die Gefahr von Ausweichverkehr leicht berücksichtigt, indem ein Kilometer-Zuschlag in Agglomerationen möglich ist. Diese Tarifgestaltungsmöglichkeit dämpft die Gefahr von Ausweichverkehr und führt zu einer besseren Zielerreichung. In einem ersten Schritt favorisieren wir diese Variante.

Die Modellvarianten „Zone-Netz-Zone B“ verfolgt langfristig den zielführendsten Ansatz, weil zusätzlich zur Mobilitätsbeeinflussung das Risiko von Ausweichverkehr minimiert wird und Kantone, Städte sowie Gemeinden ihre Verkehrsabgaben und -steuern darüber erheben können. Für eine künftige Lösung der Verkehrsprobleme ist diese Variante gerechtfertigt. Für eine abschliessende Beurteilung ist eine Kosten-Nutzen-Analyse notwendig.

Die Modellvariante „Gebiet“ erscheint uns unrealistisch. Ein flächendeckendes Mobility Pricing auf sämtlichen öffentlichen Strassen innerhalb der Schweiz ist derzeit schwer zu rechtfertigen, da in weiten Teilen des Landes ausserhalb der Agglomerationen keine Verkehrsspitzen zu brechen sind.

Frage 5b / 6b (Schiene)

Bei der Schiene bevorzugen wir die Modellvariante öV-Netz (6.2.3.), da diese Variante das gesamte öV-Netz einbezieht und somit ein für die Kunden einfacheren Zugang zum ganzen öV-System mit einer einfachen Abrechnung ermöglicht.

Frage 7

Die Variante „Zone-Netz-Zone A“ ist ein überschaubares Modell, welches die Mobilitätsnachfrage auf den am stärksten belasteten Strassen (Nationalstrassen) ermöglicht und neuralgische Strecken (Agglomerationen) berücksichtigt. Die Kantone können das System von Mobility Pricing dort einsetzen wo es notwendig ist, um Verkehrsspitzen zu brechen. Die Schwäche der Modellvariante liegt in der Gefahr von Ausweichverkehr. Diese Gefahr muss mit dem Kilometerzuschlag in Agglomerationen gedämpft werden.

Was die Modellvariante öV-Netz anbelangt, sind die Stärken und Schwächen bereits im Konzeptbericht umschrieben und müssen in einem nächsten Schritt konkretisiert werden.

Frage 8

Entscheidend für die effektive Wirkungsweise von Mobility Pricing ist die Preisgestaltung. Weil die Verkehrsinfrastrukturnachfrage eher unelastisch ist, bedingt die Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage theoretisch eine markante Mehrbepreisung. Dadurch würde der Grundsatz, dass Mobilität weiterhin für alle Nutzer erschwinglich bleiben soll, gefährdet. Die Tatsache, dass die Mehrbepreisung vor allem beim Berufsverkehr ihre Anwendung findet und die Ausweichmöglichkeiten des Berufsverkehrs in Hauptverkehrszeiten nur bedingt für alle Lohnklassen gleich gut möglich sind, verschärft die Problematik der „gerechten“ Ausgestaltung (siehe dazu auch unsere einleitenden Bemerkungen). Die Tarifierung ist klar so festzulegen, dass die Mobilität auch für tiefere Einkommen erschwinglich bleibt und dies auch zu Spitzenzeiten. Die Arbeits- und Ausbildungspendler sind nicht aus Vergnügen genau dann unterwegs, sondern weil sie gar keine andere Wahl haben. Damit Mobility Pricing wirklich zum Tragen kommen kann, müssen Arbeitgeber und Bildungsinstitute ihre Arbeits- und Schulzeiten vor der Einführung weiter flexibilisieren. Bei der Tarifierung ist im Weiteren auch darauf zu achten, dass Land- und Randregionen gegenüber städtischen Regionen nicht schlechter gestellt werden.

**Frage 9**

Wir begrüßen Pilotprojekte in Regionen mit den grössten Verkehrsproblemen. Sie dürfen aber den Zugang insbesondere zum ÖV nicht weiter erschweren, sondern müssen diesen vereinfachen. Weil mit Bepreisungssystemen für Netze in Kombination mit Zonen wenige Erfahrungen vorhanden sind, ist die Wahl eines Pilotprojektes mit einer Modellvariante „Zone-Netz“ sinnvoll. In einem begrenzten Perimeter soll die Wirkungsweise von Mobility Pricing für beide Verkehrsträger gleichzeitig untersucht werden (z.B. Modellvariante „Zone-Netz-Zone A“ mit „öV-Netz“). Ist ein gemeinsames Pilotprojekt nicht möglich, soll mindestens die Strassen-Modellvariante „Zone-Netz-Zone A“ getestet werden. Weil in Hauptverkehrszeiten der Verkehrsträger „Schiene/öV“ ebenfalls Kapazitätsprobleme aufweist, darf keine Verlagerung von der Strasse zur Schiene/öV stattfinden. Deshalb ist die Auswirkung des Strassen-Systemwechsels auf den Verkehrsträger „Schiene/öV“ genau zu beobachten.

Frage 10

Eine fahrleistungsabhängige Abgabe zusätzlich zu den bestehenden Abgaben (Lenkungsabgabe mit pauschaler Rückerstattung) lehnen wir ab.

Frage 11

Der Einführungszeitpunkt von Mobility Pricing ist sorgfältig abzuwägen. Damit das Grundprinzip der Kompensation, wonach mit Mobility Pricing insgesamt nicht mehr, sondern anders bezahlt werden soll, eingehalten werden kann, darf es erst dann eingeführt werden, wenn die Verkehrsinfrastruktur ihren Grenznutzen erreicht hat. Mit diesem Grundsatz würden die Verkehrsinfrastrukturkosten nicht zusätzlich mit dem Systemwechsel belastet. Erst mit der Einsicht, dass eine Entlastung nur noch mit einem Bepreisungssystem zu erreichen ist, kann Akzeptanz in der Bevölkerung erwartet werden. Die finanziellen Folgen des Systemwechsels bezogen auf den Vielfahrer, den Durchschnittsfahrer und den Wenigfahrer sind deshalb detailliert aufzuzeigen.

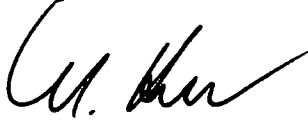
Vor der Einführung von Mobility Pricing müssen bessere Rahmenbedingungen für flexiblere Arbeitszeiten, Schulzeiten und dergleichen geschaffen werden. Damit kann der unelastischen Verkehrsinfrastrukturnachfrage entgegen gewirkt und eine elastischere generiert werden.

Sollten durch die Einführung des Mobility Pricing die Verkehrsabgaben oder die Einnahmen aus der Autobahnvignette wegfallen, ist darauf zu achten, dass den Kantonen anderweitige finanzielle Mittel für den Strassenbau und den öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt werden. Es gilt zu verhindern, dass hierfür die allgemeinen Steuermittel verwendet werden müssen.

7/7

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Statsschreiber

