

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 2. September 2015

### **854. Konzeptbericht Mobility Pricing, Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz (Anhörung)**

Mit Schreiben vom 27. Mai 2015 eröffnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Anhörung zum Entwurf eines Konzeptberichts Mobility Pricing. Mit dem Bericht will das UVEK Lösungsansätze für die Verkehrsprobleme auf Strasse und Schiene in der Schweiz vorstellen. Der Bericht soll als Grundlage für eine gesellschaftliche und politische Diskussion und für die Entscheidungsfindung dienen und zur Lösung anstehender Herausforderungen beitragen. Der Konzeptbericht umfasst dabei bewusst keinen Auftrag für eine spätere Umsetzung von Mobility Pricing, soll aber mögliche Vorgehensweisen dafür aufzeigen. Im Konzeptbericht soll in erster Linie dargestellt sein, was der Bundesrat unter Mobility Pricing versteht und welches Ziel er damit verfolgen will.

#### **Auftrag**

In der Botschaft vom 25. Januar 2012 zur Legislaturplanung 2011–2015 (BBl 2012 481) sieht der Bundesrat unter Ziel 21 deshalb die Erarbeitung eines Konzeptberichts «Mobility Pricing» vor. Das UVEK wurde beauftragt, diesen unter Einbezug der betroffenen Bundesämter bis 2015 zuhanden des Bundesrates zu erarbeiten.

#### **Ausgangslage**

Die Mobilitätsnachfrage wird aufgrund der derzeitigen demografischen, wirtschaftlichen, technologischen und räumlichen Entwicklung weiter wachsen. Gemäss den Modellrechnungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) ist davon auszugehen, dass die Verkehrsleistungen auf Strasse und Schiene zwischen 2010 und 2030 um rund einen Viertel ansteigen werden. Beim motorisierten Individualverkehr (MIV) ist mit einem Wachstum von 19%, beim öffentlichen Verkehr (öV) von 50% zu rechnen. Dabei gewinnt der öV Anteile gegenüber dem MIV von vier Pro-

zentpunkten und steigt bis 2030 auf einen Anteil von 25%. Mit der starken Zunahme der Verkehrsleistung auf Strasse und Schiene sieht sich der Bund vor folgende Herausforderungen gestellt:

- **Kapazitätsprobleme:** Zu Spitzenzeiten treten sowohl auf dem Strassen- als auch auf dem Schienennetz, hauptsächlich in den grossen Städten und Agglomerationen, Kapazitätsengpässe auf.
- **Steigende Kosten:** Neben steigenden Kosten für Betrieb und Unterhalt besteht auch dringender Finanzbedarf für den Kapazitätsausbau. Auch mit der im Rahmen von FABI und NAF festgelegten Neuordnung der Finanzierung der nationalen Schienen- und Strasseninfrastrukturen besteht keine Garantie, dass die auf lange Sicht stagnierenden Einnahmen aus Mineralölsteuer und -zuschlag aufgrund steigender Energieeffizienz und alternativer Antriebe trotz wachsendem Verkehrsaufkommen zunehmen.
- **Externe Effekte:** Mit steigendem Verkehrsaufkommen nehmen auch die externen Effekte zu. Wachsender Mobilitätskonsum wird nicht mehr um jeden Preis befürwortet, sondern nur noch, wenn negative Auswirkungen des Verkehrs auf Anwohnerinnen und Anwohner und Umwelt weitestgehend vermieden werden können.

Die heutigen Bepreisungssysteme fördern in mehrfacher Hinsicht diese Schwierigkeit: Sie bieten kaum Anreize, die Spitzenstunden zu vermeiden. Sodann fördern nicht kostendeckende Pauschalpreise, etwa das Generalabonnement im öV, eine Übernutzung des begrenzten Angebots. Daneben kommen heute weder beim MIV noch beim öV die Nutzerinnen und Nutzer für sämtliche von ihnen verursachten Mobilitätskosten auf, sondern die Gesellschaft finanziert diese mit.

### **Definition und Zielsetzung**

Das UVEK definiert Mobility Pricing als benützungsbezogene Abgaben für Infrastrukturnutzung und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage. Diese Definition lehnt sich an den früher vom ASTRA in Auftrag gegebenen Synthesebericht zu Mobility Pricing (Forschungsauftrag VSS 2005/910, 2007) an.

Als Ziel eines Mobility Pricing nennt das UVEK den Abbau der Verkehrsüberlastungen der Verkehrsinfrastrukturen. Über ein räumlich und zeitlich sowie nach unterschiedlichen Verkehrsqualitäten differenziertes Gebührensystem auf Strasse und Schiene sollen eine gleichmässige Auslastung der Angebote erzielt sowie Verkehrsstau und Platzknappheit vermindert werden. Daneben können weitere positive Wirkungen erzielt werden: Mit einer verstärkten Variabilisierung und Differenzierung von

Verkehrspreisen kann eine bessere Umsetzung des Verursacherprinzips erfolgen. Dank effizienterer Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen können positive Umwelteffekte (Lärm, Luftbelastung) erzielt sowie der Druck zur Erstellung neuer Verkehrskapazitäten mit den damit verbundenen Kostenfolgen vermindert werden.

### **Grundprinzipien des Mobility Pricing**

Das UVEK definiert sieben Grundprinzipien für ein künftiges Mobility Pricing:

- I. «Pay as you use»:** Die Nutzerinnen und Nutzer von öV und Strasse bezahlen für die Inanspruchnahme des Angebots leistungsbezogene Preise anstelle von indirekten Steuern, Abgaben und Einheitstarifen.
- II. Kompensation:** Mit Mobility Pricing soll insgesamt nicht mehr, sondern anders bezahlt werden. Schrittweise sollen bestehende Abgaben gesenkt werden, z. B. der Mineralölsteuerzuschlag, die zweckgebundene Mineralölsteuer, die Vignette und die kantonalen Motorfahrzeugsteuern. Beim öV fallen Tarifierhöhungen und periodische Abgeltungsanpassungen weg oder fallen geringer aus. Auf die Möglichkeit einer pauschalen Rückerstattung im Sinne einer Lenkungsabgabe wird verzichtet.
- III. Verteilungswirkung / Sozialpolitische Ausgestaltung:** Mobility Pricing soll tariflich so ausgestaltet sein, dass Mobilität weiterhin für alle Nutzerinnen und Nutzer erschwinglich bleibt.
- IV. Intermodalität:** Mobility Pricing verfolgt einen verkehrsträgerübergreifenden Ansatz und umfasst Strasse und Schiene. MIV und öV sollen nach vergleichbaren Grundsätzen bepreist werden.
- V. Modularer Aufbau:** Mobility Pricing ist ein modular konzipierter Lösungsansatz. Dadurch ist ein schrittweiser Aufbau von Massnahmen möglich. Die Kantone und Gemeinden können – wenn sie dies wollen – ihre Verkehrsabgaben und Verkehrssteuern ebenfalls über ein Mobility Pricing erheben.
- VI. Datenschutz:** Der Datenschutz ist ein integrales Prinzip eines Mobility Pricing.
- VII. Transparenz:** Mobility Pricing ist für die Nutzerinnen und Nutzer transparent und übersichtlich. Sie müssen zur Anpassung des Mobilitätsverhaltens über die entsprechenden Informationen verfügen.

### **Modellvarianten eines Mobility Pricing**

Der Konzeptbericht stellt verschiedene Modellvarianten für ein Mobility Pricing vor. Die Modellvarianten unterscheiden sich vorwiegend in ihrer räumlichen und funktionalen Ausprägung, d. h. darin, wo und für

welche Leistung benutzungsbezogene Verkehrsabgaben erhoben werden. Je nach Variante werden bestehende Gebühren und Abgaben kompensiert und entfallen dadurch. Die Varianten für die Strasse sind:

Modellvariante	Objekt der Bepreisung	Art der Bepreisung	Kompensation
Netz A	Nationalstrassen	km-Abgabe	Vignette
Netz B	Nationalstrassen	km-Abgabe und km-Zuschlag*	Vignette <i>optional</i> : Mineralölsteuer-zuschlag
Zone-Netz-Zone A	Nationalstrassen	km-Abgabe und km-Zuschlag*	Vignette, Mineralölsteuer-zuschlag <i>optional</i> : Motorfahrzeugsteuer, Parkgebühren
	Strassennetz in den Agglomerationen	km-Zuschlag*	
Zone-Netz-Zone B	Nationalstrassen und Strassennetz in den Agglomerationen	km-Abgabe und km-Zuschlag*	
Gebiet	Gesamtes Strassennetz in der Schweiz	km-Abgabe und km-Zuschlag*	Vignette, Mineralölsteuer-zuschlag, Schwerverkehrsabgabe <i>optional</i> : Motorfahrzeugsteuer, Mineralölsteuer, Automobilsteuer, Parkgebühren, Versicherungsprämien

\* Zuschlag auf definierten, überlasteten Abschnitten und/oder zur Hauptverkehrszeit

Für die Strassenbenützung werden die beiden Modellvarianten «Zone-Netz-Zone A» und «Gebiet» als Hauptvarianten vorgeschlagen. Sie zeichnen sich laut Konzeptbericht dadurch als die ganzheitlichsten und die zielführendsten Ansätze zur Lösung der Verkehrsprobleme aus. Bei der Variante «Gebiet» wird auch der schwere Strassengüterverkehr miteinbezogen, womit die LSVa ersetzt wird.

Die Varianten für den öV sind:

Modellvariante	Objekt der Bepreisung	Art der Bepreisung	Kompensation
öV-Linie	einzelne stark belastete Bahn-/Bus-/Tramlinien	örtlich und zeitlich differenzierter Tarif	
öV-Zone	Alle Linien einschliesslich Schifffahrt und Seilbahnen in stark belasteten Zonen (einzelne oder alle Verbundtarifzonen) in Städten und Agglomerationen	örtlich und zeitlich differenzierter Tarif	Tariferhöhungen, Abgeltungsanpassungen
öV-Netz	Alle Linien einschliesslich Schifffahrt und Seilbahnen des öV-Netzes der Schweiz	örtlich und zeitlich differenzierter Tarif	

Im öV werden die Modellvarianten «öV-Linie», «öV-Zone» und «öV-Netz» unterschieden. Im Bericht wird keine Variante bevorzugt. Durch die differenzierten Tarife sollen Kundinnen und Kunden mehr für Fahrten auf stark belasteten Netzteilen, in Zeiten hoher Verkehrsbelastung und für qualitativ bessere Leistungen bezahlen. Die Kompetenz zur Tariffestlegung soll wie heute bei den Transportunternehmen verbleiben, allerdings macht die öffentliche Hand als Regulator gewisse Vorgaben. Der Bahngüterverkehr wird aufgrund der systemimmanenten Schwierigkeit, den Endnutzer zu eruieren, nicht einbezogen.

### **Auswirkungen**

Der Konzeptbericht enthält keine quantitativen Aussagen zu den vorgestellten Modellvarianten. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer bei einem Mobility Pricing ihre individuellen Wahlentscheide (Verkehrsmittel, Abfahrtszeit, Ziel, Route) sowie mittelfristig auch ihre Wohn- und Standortwahl vermehrt nach Preis- und Reisezeitkriterien ausrichten werden. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass die Fahrleistung insgesamt abnimmt. Mobility Pricing soll gemäss dem Konzeptbericht eine gleichmässige Kapazitätsauslastung und damit flüssigere Verkehrsabwicklung bewirken. Entsprechend den Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen und den Verkehrsfluss sind auch positive Auswirkungen bei den Umweltemissionen zu erwarten. Infolge abnehmender Staus auf Strassen können lokal positive Auswirkungen auf die Umwelt auftreten wie die Abnahme von Lärm- und Schadstoffemissionen. Insgesamt verkleinern sich die Staukosten und die negativen externen Effekte. Negative soziale Verteilungswirkungen (weniger erschwingliche Mobilität für bestimmte Einkommensschichten) können indessen nicht ausgeschlossen werden. Werden mit Mobility Pricing die Abgaben auf Treibstoffen (Mineralölsteuer und Mineralölsteuerzuschlag) kompensiert, sinkt die Abgabenbelastung der Treibstoffe, was zu vermehrtem Tanktourismus in die Schweiz führen kann.

### **Rechtliche Gesichtspunkte**

Abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung der Modellvarianten setzt Mobility Pricing verschiedene Anpassungen an den gesetzlichen Vorgaben voraus. Die Bundesverfassung bestimmt, dass die Benutzung der öffentlichen Strassen gebührenfrei ist. Ausnahmen sind zwar möglich, für flächige fahrleistungsabhängige Abgaben mehrerer Strassenabschnitte braucht es aber eine Verfassungsänderung. Im öffentlichen Verkehr soll die Tarifhoheit weiterhin bei den Transportunternehmen liegen. Die öffentliche Hand soll jedoch über regulatorische Vorgaben Einfluss auf die Tarifgestaltung nehmen.

### **Beurteilung des Konzeptberichts**

Die Absicht des Bundes, mit dem Konzeptbericht die gesellschaftliche und politische Diskussion zu Mobility Pricing anzustossen, ist zu begrüßen. Angesichts des anhaltenden Verkehrswachstums müssen wesentliche Ansätze, dieses zu bewältigen, nicht nur auf der Fachebene, sondern auch sehr breit in der Bevölkerung und Politik diskutiert werden können. Der vorliegende Konzeptbericht zeichnet sich einerseits durch eine gute Systematik und eine übersichtliche Auslegeordnung von Varianten eines künftig möglichen Mobility Pricing aus. Andererseits weist er grundlegende Mängel auf.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Strassen, Abteilung Direktionsgeschäfte, Frau Rahel Galliker, 3003 Bern; auch per E-Mail an [aemterkonsultationen@astra.admin.ch](mailto:aemterkonsultationen@astra.admin.ch)):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Konzeptbericht Mobility Pricing Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

Wir begrüßen die Absicht des Bundes, mit dem Konzeptbericht die gesellschaftliche und politische Diskussion zu Mobility Pricing anzustossen. Angesichts des anhaltenden Verkehrswachstums müssen wesentliche Ansätze, dieses zu bewältigen, nicht nur auf der Fachebene, sondern auch breit in der Bevölkerung und Politik diskutiert werden können. Eine solche Betrachtung muss richtigerweise auch die von den Nutzerinnen und Nutzern von öV und Strasse zu bezahlenden Preise und Gebühren umfassen. Der vorliegende Konzeptbericht zeichnet sich zwar durch eine gute Systematik und eine übersichtliche Auslegeordnung (morphologischer Kasten, Auswahl von Modellvarianten) aus. Hingegen enthält der Bericht nach unserer Auffassung einige grundlegende Mängel, die es zweifelhaft erscheinen lassen, ob der Konzeptbericht in dieser Form tatsächlich die gewünschte Diskussion unterstützen kann. Ferner bleibt unklar, wie der Bund weiter vorzugehen gedenkt. Eine künftige Vertiefung des Themas Mobility Pricing bedarf nach unserer Auffassung der engen Abstimmung zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Hierzu erklären wir gerne unsere Bereitschaft.

Aus unserer Sicht weist der Bericht folgende Mängel auf:

#### **Unklarer Stellenwert des Berichts**

Es ist nachvollziehbar, dass der Bericht kein Auftrag für eine spätere Umsetzung von Mobility Pricing sein will und kann, sondern in erster Linie darlegen soll, was der Bundesrat unter Mobility Pricing versteht, welches Ziel er damit verfolgen will und welche Ausgestaltungsmöglichkeiten sinnvoll erscheinen. Vollkommen unklar bleibt indessen, wie die Diskussion auf der Grundlage des bis Ende 2015 vom Bundesrat zu beschliessenden Berichts weitergeführt werden soll. Die weitere Verwendung des Berichts und das weitere Vorgehen des Bundes sowie die vom Bund angedachte Rolle der Kantone und Gemeinden müssen zwingend aufgezeigt werden.

#### **Zielsetzung unvollständig**

Neben der Zielsetzung «Brechen der Verkehrsspitzen» (Lenkungsziel) muss auch die Zielsetzung «ausreichende Finanzierung von öV und Strasse» (Finanzierungsziel) Teil des Zielsystems eines Mobility Pricing sein. Da die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturnetze aufgrund stetig steigender Kosten und tendenziell abnehmender Einnahmen (Energieeffizienz, alternativer Antriebe) mit den heutigen Finanzierungssystemen längerfristig nicht gesichert ist, muss ein künftiges Mobility Pricing *zwangsläufig* auch die Finanzierungsfunktion übernehmen. Zudem wird Mobility Pricing mit einem Finanzierungsziel in der öffentlichen und politischen Diskussion leichter zu vertreten sein als nur mit einem Lenkungsziel.

Darüber hinaus ist das Lenkungsziel unvollständig. Aus unserer Sicht darf das Mobility Pricing nicht nur auf die tageszeitliche Verlagerung des Verkehrs abzielen. Unter der auch vom Bund vertretenen Annahme eines deutlichen Verkehrswachstums würden Kapazitätsengpässe wieder auftauchen, lediglich mit einigen Jahren Verzögerung. Ein Ausbau der Infrastrukturen mit entsprechenden Kostenfolgen würde daher nur aufgeschoben. Umso notwendiger ist aus unserer Sicht, dass ein Mobility Pricing ausdrücklich auch das Ziel «Verkürzung der Wegelängen» verfolgt. Kürzere Wege werden vermehrt zu Fuss und mit dem Velo zurückgelegt, was die Kapazitätsauslastung von Strasse und öV senkt und verkehrsbedingte Umweltbelastungen verringert. Das Lenkungsziel ist in dieser Hinsicht zu ergänzen.

Schliesslich bietet sich ein Mobility Pricing auch als Instrument an, die externen Kosten des Verkehrs vermehrt zu internalisieren. Dies muss sich auf jene Auswirkungen auf die Umwelt beschränken, die nachvollziehbar quantifiziert und den Verursachenden direkt zugewiesen werden

können. Im Strassengüterverkehr ist mit der LSVa ein solches System bereits etabliert. Die dem Internalisierungsziel eines Mobility Pricing zuzuordnenden Einnahmeanteile müssen zwingend für Verbesserungsmaßnahmen, etwa im Bereich des Lärmschutzes, verwendet werden. Somit ist auch das Ziel der Kosteninternalisierung weiterzuverfolgen, um die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt zu verkleinern.

#### **Kein verkehrsartenübergreifender Ansatz**

Der Konzeptbericht klammert Gesamtverkehrsbetrachtungen weitgehend aus. Darin sehen wir einen grossen Mangel. So beschränkt sich das vorgegebene Lenkungsziel darauf, die Kapazitätsauslastung auf Strasse und Schiene im Tagesverlauf gleichmässiger zu verteilen, um Überlastungen während der Hauptverkehrszeiten abzubauen. Laut Konzeptbericht gilt das Lenkungsziel für öV und MIV weitgehend unabhängig voneinander. Tatsächlich wird ein Mobility Pricing jedoch Auswirkungen auf die Verkehrsmittelwahl haben. Eine stärkere Bepreisung des öV wird sich auf die Nachfrage im MIV auswirken und bereits stark ausgelastete Strassen weiter belasten oder zu unerwünschtem Ausweichverkehr führen. Entsprechendes gilt auch in anderer Richtung. Das Lenkungsziel eines Mobility Pricing muss daher das Gesamtverkehrssystem (öV und Strasse) und die Nachfrageaufteilung (Modal Split) umfassen. Damit sind zwingend auch Aussagen zur notwendigen Preisdifferenzierung zwischen MIV und öV zu machen. Für die nationalen Verkehrsinfrastrukturen fehlen heute Modal-Split-Ziele.

#### **Fehlende quantitative Aussagen**

Der Konzeptbericht baut auf den Erkenntnissen des Syntheseberichts Mobility Pricing 2007 (Forschungsauftrag VSS 2005/910, 2007) auf. Er erweitert den Synthesebericht zwar um das Thema öV, bleibt in konzeptioneller und quantitativer Hinsicht jedoch hinter diesem zurück. Während der Synthesebericht Szenarien modelliert, mögliche Tarife hinterlegt und quantitative Aussagen zu Kosten und Einnahmen macht, verzichtet der Konzeptbericht gänzlich auf quantitative Aussagen betreffend mögliche Tarife, Preiselastizitäten der Nachfragewirkungen, Nachfragewirkungen sowie Kosten und Erträge. Im Hinblick auf die angestrebte Diskussion sind quantitative Angaben in Form von Bandbreiten und Richtwerten zwingend in den Bericht mitaufzunehmen oder in einem Folgedokument darzulegen.

### **Abbau von Überlastsituationen im öV zu prüfen**

Die zeitliche Preisdifferenzierung im öV wird im Bericht als wirksames Instrument zur Glättung von Verkehrsspitzen im Tagesverlauf dargestellt. Die bisherigen Erfahrungen des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) mit zeitbezogener Preisdifferenzierung bestätigen diese Einschätzung allerdings nicht. Der ZVV führte in den 90er-Jahren den 9-Uhr-Pass als Tageskarte und als Abonnement ein, beides gültig ab 9 Uhr morgens. Die Ermässigung gegenüber den normalen Tageskarten und Abonnements betrug zu Beginn 50%. Die Verlagerungswirkung war klein. Weitere, eigene Untersuchungen ergaben den deutlichen Befund, dass Preisdifferenzierungen im Sinne einer Vergünstigung in den Nebenverkehrszeiten zwar zu einer marginalen, einmaligen Verlagerung der Nachfrage führen würden, aber auch zu Ertragsausfällen. Fahrten ausserhalb der morgendlichen und abendlichen Hauptverkehrszeiten müssten erheblich günstiger sein, um eine spürbare Verlagerung zu erzielen.

Um das im Konzeptbericht genannte Lenkungsziel tatsächlich zu erreichen, müsste der Preisunterschied zwischen Haupt- und Nebenverkehrszeit sehr gross sein. Denkbar wäre zwar auch eine deutliche Verteuerung der Benützung des öV während der Hauptverkehrszeiten. Dies würde jedoch zu Widerständen in Bevölkerung und Politik führen. Unabhängig davon besteht zudem eine grosse Herausforderung darin, den erforderlichen Preisunterschied zumindest *ertragsneutral* zu verwirklichen. Hier zu fehlen im Konzeptbericht Aussagen und quantitative Angaben.

### **Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Der Bericht enthält keine quantitativen Angaben zu möglichen finanziellen und staatspolitischen Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden.

Aus unserer Sicht ist es von grösster Bedeutung, dass – wie ansatzweise im Entwurf des Konzeptberichts skizziert (vgl. dazu Seiten 12, 40f.) – Änderungen bei der Finanzierung des Schienen- und Strassenverkehrs durch den Bund für die Kantone und für die Gemeinden zumindest haushaltsneutral ausgestaltet werden. Diese Forderung nach einer vollständigen Kompensation heutiger kantonaler und kommunaler Einnahmen im Verkehrsbereich darf nicht auf den Zeitpunkt der Einführung eines Mobility Pricing beschränkt bleiben, sondern muss auch die *künftige* Ertragsentwicklung abdecken, etwa die steigenden Einnahmen aus kantonaler Motorfahrzeugsteuer. Falls Mobility Pricing tatsächlich zu einer verbesserten Kapazitätsauslastung führen sollte, müsste es sogar zu einer Entlastung der kantonalen und kommunalen Haushalte kommen.

Ein künftiger Wegfall von Parkgebühren, Motorfahrzeugsteuern und anderer kantonaler Verkehrseinnahmen zugunsten eines Mobility Pricings darf nicht dazu führen, dass Kantone und Gemeinden in ihren heute be-

stehenden hoheitlichen Kompetenzen eingeschränkt werden. Die kantonalen und kommunalen Möglichkeiten der Preisgestaltung müssen gewahrt bleiben.

### **Fallbeispiele als Grundlage fehlen**

Der Konzeptbericht verweist an einigen Stellen zwar auf bestehende Road-Pricing-Systeme (etwa Singapur, Stockholm und weitere Städte). Es fehlen aber Hinweise auf Bepreisungssysteme, die den MIV und den öV in integrierter Form umfassen würden.

### **Alternativen zu Mobility Pricing**

Der Bericht anerkennt, dass die Einführung eines Mobility Pricing nur langfristig und in Etappen geschehen kann. Umso wichtiger erscheint es uns, auch alternative Ansätze mit vergleichbarer Wirkung weiterzuentwickeln. Dazu gehören, wie im Bericht aufgeführt, angepasste Unterrichtszeiten und Ladenöffnungszeiten, flexible Arbeitsmodelle oder Anreize für Fahrgemeinschaften. Aus unserer Sicht sind diese und weitere Ansätze, auch in Pilotversuchen, weiterzuentwickeln und zu fördern. Wir erachten es allerdings als falsch, diese Ansätze, wie im Entwurf des Konzeptberichts vorgesehen, nur als «flankierende Massnahmen» zu einem Mobility Pricing zu bezeichnen. Solche Ansätze können auch unabhängig und gleichwertig von einem Mobility Pricing eine vergleichbare Wirkung erzielen.

Zu den im Fragebogen gestellten Fragen äussern wir uns ergänzend wie folgt:

***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 ist entsprechend den vorne gemachten Ausführungen unvollständig.

Das Lenkungsziel müsste neben dem Brechen der Verkehrsspitzen auch den Modal Split und die Verkürzung der Wegelängen enthalten. Zudem muss ein künftiges Mobility Pricing zwingend auch Finanzierungsziele umfassen. Lenkungsziel und Finanzierungsziel sind in der Praxis zudem kaum trennbar. Wir erwarten auch die Aufnahme des Kostenwahrheitszieles (wie heute mit der LSVA bereits verfolgt).

**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 I «Pay as you use» ist von zentraler Bedeutung, da unmittelbar mit der Inanspruchnahme einer Leistung anfallende Kosten den grössten Einfluss auf im Alltag getroffene Mobilitätsentscheidungen entfalten. Dieses Prinzip erhält bei einer Internalisierung von Umweltkosten zusätzliche Bedeutung. Die Prinzipien II «Kompensation» und III «Sozialpolitische Ausgestaltung» sind wichtig und müssen Gegenstand der weiteren Diskussionen sein. In Zusammenhang mit dem Grundprinzip IV «Intermodalität» ist zu beachten, dass der öV von Nutzenden heute als teurere Alternative zum MIV wahrgenommen wird, obwohl der mit dem Billettpreis pro Personenkilometer zu entrichtende Betrag beim öV in Wahrheit niedriger ist (vgl. Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2010; Bundesamt für Statistik 2015). Um keine unerwünschten Verlagerungswirkung zwischen den Verkehrsmitteln zu erzeugen, ist daher die Wahrnehmung der Kosten bei der Bepreisung zu berücksichtigen. Das Prinzip V «Modularer Aufbau» ist eine essenzielle Voraussetzung für die Einführung eines Mobility Pricing. Wir vermissen jedoch Aussagen im Bericht dazu, wie ein Mobility Pricing in Etappen eingeführt werden könnte.

**3. Wie beurteilen Sie die Vollständigkeit der morphologischen Kas-**  
**ten für:**

**a. die Strasse (vgl. Konzeptbericht Ziff. 5.1)?**

Die dem Konzept zugrunde liegenden Forschungsarbeiten der SVI und des ASTRA im Rahmen des Forschungspakets Road Pricing haben ähnliche Erkenntnisse ergeben. Beim Merkmal Erfassungstechnologie ist zu berücksichtigen, dass die technologische Entwicklung bis zur Einführung eines Mobility Pricing neue Lösungen bringen dürfte, was eine Einführung erleichtern könnte. Wird das Zielsystem, wie von uns beantragt, um das Ziel Internalisierung externer Umweltkosten ergänzt, sind Varianten für die Anlastung von externen Kosten sowie die Bepreisung anhand ökologischer Kriterien zu ergänzen.

**b. die Schiene (vgl. Konzeptbericht Ziff. 5.3)?**

Der Begriff «Schiene» wird implizit für den ganzen öffentlichen Verkehr verwendet. Diese terminologische Ungenauigkeit kann zu Missverständnissen bei Begriffen und somit auch bei der Modellgestaltung und -beurteilung führen. Wir empfehlen, konsequent den Begriff «öffentlicher Verkehr» zu verwenden. Weiter bleiben die verschiedenen Mobilitätsmärkte unberücksichtigt (z. B. Pendlerverkehr, touristischer Verkehr), für die ganz 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)?**

Wir können dem Vorgehen zustimmen. Die Pricingkonzepte aller Varianten sind entsprechend zu überprüfen, wenn die Zielsetzung eines Mobility Pricing wie von uns beantragt ergänzt wird (Frage 1).

**b. die Schiene (vgl. Konzeptbericht Ziff. 6.2)?**

Mit Bezug auf die dargestellten Modellvarianten ist es fraglich, ob der Entwicklungspfad optimal ist (s. 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, stellen aber keine Neuerungen gegenüber den bisherigen, teilweise zehnjährigen Arbeiten in der Schweiz dar (vgl. die einleitende Kritik). Die Zuordnungen der Felder zu den Varianten sind für uns korrekt. 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 Umwegfahrten über Linien führen, die 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.

**Modellvariante öV-Netz:** Grundsätzlich ist zwischen dem Pendler- und Geschäftsverkehr einerseits und dem touristischen Verkehr andererseits zu unterscheiden. Für vorrangig touristische Linien sollte ein anderes Preismodell angewendet werden als für Linien des Agglomerationsverkehrs sowie Linien des Fernverkehrs, die in erster Linie dem Pendler- und Geschäftsverkehr dienen. Im Sinne der Kostenwahrheit ist in jedem Fall zu beachten, dass die einzelnen Angebote kostendeckend geführt werden können. Quersubventionen zwischen Regionen mit unterschiedlichen Preismodellen sind auszuschliessen.

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

Eine Studie der Zürcher Kantonalbank von 2008 für den Raum Zürich weist ähnliche Erkenntnisse aus (Wie weiter mit dem Verkehr? Strategien zur Verbesserung der Zürcher Mobilität, Zürcher Kantonalbank 2008). Auch sie gelangt letztlich zu einem flächendeckenden Bepreisungssystem. Bei nicht flächendeckenden Systemen wie demjenigen der Hauptvariante 1 ist die räumliche Abgrenzung fragwürdig, weil negative Wirkungen in der Raum- und Siedlungsentwicklung entstehen können. Das Ziel muss deshalb trotz der Komplexität die Hauptvariante 2 (Gebiet) sein.

**b. die Schiene?**

Eine Kombination von Modellvariante 6.2.1 (stark ausgelastete Linien des Pendler-Fernverkehrs) und 6.2.2 (besonders belastete Zonen bzw. Gebiete im Agglomerationsverkehr).

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

**Strasse:** Die grösste Stärke ist der flächige, umfassende Wirkungsbereich der Variante 2.

**öV:** Die grösste Stärke liegt in der verhältnismässig einfachen Umsetzbarkeit (allgemeiner Hoch – und Niedertarif in einem geschlossenen Gebiet bzw. Liniennetz). Die grösste Schwäche sind die Risiken eines unzureichenden Kosten-/Nutzenverhältnisses (s. Antwort auf Frage 1. a.) und der fehlenden politischen Akzeptanz.

Eine abschliessende und zuverlässige Beurteilung der Varianten ist auf der Grundlage des vorliegenden Berichts 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 grossen Transparenz bezüglich der Tarife und einer weitgehenden Information der betroffenen Personen eingeführt werden. Dies verbessert die Akzeptanz und die Lenkungswirkung. Insbesondere für den öV besteht die Herausforderung, eine Glättung der Verkehrsspitzen nur mit Mehrkosten bzw. erheblichen Ertragsausfällen zu erreichen. Eine weitere Herausforderung wird darin bestehen, das Pricing für MIV und öV so auszutarieren, dass sich keine ungewollten Verlagerungswirkungen während der Hauptverkehrszeit ergeben. Im Raum Zürich wäre in den Hauptverkehrszeiten ein Umsteigen vom MIV zum öV oder umgekehrt nicht erwünscht, da die Kapazitäten beider Verkehrsarten bereits weitestgehend erschöpft sind. Umso entscheidender ist es daher, dass auch die

Verkürzung von Wegelängen und damit die Verlagerung hin zum Velo- und Fussverkehr ein Ziel des Mobility Pricing ist. Schliesslich sind flexible Arbeits- und Unterrichtszeiten ein zentraler Erfolgsfaktor für ein Mobility Pricing, wofür ebenfalls gesellschaftliche Akzeptanz zu schaffen ist.

Zu beachten gilt zudem, dass die Einnahmen, die aus Mobility Pricing erzielt werden, denjenigen Kantonen für die Infrastruktur zukommen, welche die entsprechenden Einnahmen erbracht haben.

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

Wir gehen davon aus, dass Pilotprojekte nötig sein werden, um einerseits verkehrsplanerische, technologische und ökonomische Erkenntnisse zu gewinnen und andererseits die Akzeptanz für ein Mobility Pricing zu fördern. Um die Wirkungen eines Mobility Pricing vollständig beurteilen zu können, müssen Pilotprojekte den öV und den MIV umfassen. Pilotversuche in kleinerem Rahmen sind dort zweckmässig, wo es um besondere Fragestellungen geht, etwa die Einsatztauglichkeit eines bestimmten Erfassungssystems. Unabhängig davon, woher die Initiative für einen Pilotversuch kommt, erwarten wir vom Bund die übergeordnete Koordination und Unterstützung sowie die Übernahme der Systemführerschaft in konzeptioneller und technologischer Hinsicht.

**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 sehen wir als nicht zweckmässig an. Diese würde die Komplexität des Systems Mobility Pricing weiter erhöhen und die Transparenz und damit die Akzeptanz schmälern. Zudem kommt es zu nicht vertretbaren Umverteilungswirkungen: Je geringer die Mobilität einer Person ist, desto stärker profitiert sie. Die Tarifeinnahmen würden zum Teil zweckentfremdet.

### **11. Weitere Bemerkungen**

Zusammenfassend weist der Bericht unseres Erachtens folgende Mängel auf:

- Auf *konzeptioneller Ebene* ist die Zieldefinition unvollständig. So muss ein künftiges Mobility Pricing vor dem Hintergrund stetig steigender Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt des Strassen- und Schienennetzes zwingend auch Finanzierungsziele erfüllen, das Lenkungsziel greift hier zu kurz. Das Lenkungsziel darf zudem nicht für die Stras-

sen- und öV-Benutzung isoliert gelten, sondern muss auch den Modal Split – die Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsträger – umfassen. Ob das öV-Verkehrsaufkommen zu Spitzenzeiten mit einem Mobility Pricing wirksam und dauerhaft vermindert werden kann, bedarf weiterer Untersuchungen. Zudem sollte im Bericht festgehalten werden, dass die Einnahmen, die aus Mobility Pricing erzielt werden, denjenigen Kantonen für die Infrastruktur zukommen, welche die entsprechenden Einnahmen erbracht haben.

- Auf *Umsetzungsebene* fehlen klare Aussagen, wie der Bund weiter vorzugehen gedenkt und welche Rolle dem Konzeptbericht dabei zukommt. Künftige Schritte können nur in enger Abstimmung mit den Kantonen und Gemeinden vorgenommen werden.

In der vorliegenden Form kann der Bericht nicht als Grundlage für die vom Bund angestrebte gesellschaftliche und politische Diskussion über Mobility Pricing dienen. Wir empfehlen, ihn im Sinne dieser Überlegungen zu überarbeiten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**