

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 126/2020 betreffend
Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip**
(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. August 2023,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 126/2020 betreffend Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 6. September 2021 folgendes von Kantonsräatin Arianne Moser, Bonstetten, sowie den Kantonsräten Beat Habegger, Zürich, und Andreas Geistlich, Schlieren, am 4. Mai 2020 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten in einem Bericht aufzuzeigen, welche rechtlichen und praktischen Grundlagen (inkl. politischen Entscheide) auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene notwendig sind, um ein System einzuführen, mit dem sich die Infrastrukturstarkosten, die externen Kosten und die Betriebskosten der Mobilität für alle Verkehrsträger und Verkehrsteilnehmenden im Kantonsgebiet den Verursacherinnen und Verursachern zurechnen lassen. Dieses System soll die bisherige Finanzierung ersetzen und staatsquotenneutral sein.

Bericht des Regierungsrates:

I. Einleitende Bemerkungen

Für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat wurde eine Arbeitsgruppe bestehend aus Fachleuten der federführenden Volkswirtschaftsdirektion bzw. ihres Amtes für Mobilität und externen Spezialistinnen und Spezialisten eingesetzt. Anhand einer umfassenden Untersuchung hat diese Arbeitsgruppe die Kosten des Verkehrs, die Leistungen der Verkehrsteilnehmenden und die Kostendeckungsgrade auf nationaler und kantonaler Ebene analysiert und mögliche Lösungsansätze für eine verursachergerechte Finanzierung aus rechtlicher und finanzieller Sicht geprüft. Der von der Arbeitsgruppe erstellte Bericht «Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip» (vgl. zh.ch/de/mobilitaet/gesamtverkehrsplanung/dinamo.html) hält die Ergebnisse der Untersuchung fest und bildet die Grundlage für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat.

2. Aufbau und Gegenstand der Untersuchung

Das erste Kapitel des Berichts nimmt zunächst eine Systemabgrenzung der in die Untersuchung einbezogenen Verkehrsträger und Verkehrsmittel vor und definiert die Kosten sowie den Begriff der Verursacherrinnen und Verursacher. Bei den Verkehrsträgern wurden demnach «Strasse», «Schiene», «Wasser» und «Luftverkehr» betrachtet, wobei Personen- und Güterverkehr differenziert nach den jeweiligen Verkehrsmitteln (z. B. Personenwagen, Motorräder und Mofas, Veloverkehr, leichte und schwere Nutzfahrzeuge usw.) untersucht wurden. Die Auswahl und Abgrenzung der zu betrachtenden Verkehrsmittel und -träger beruht auf der Statistik «Kosten und Finanzierung des Verkehrs» des Bundesamtes für Statistik (BFS, 2019). Mangels entsprechender Daten konnten einige Verkehrsträger und -mittel nicht berücksichtigt werden (beim Verkehrsträger «Wasser» die Verkehrsmittel der privaten Personenschifffahrt und der Güterverkehr in der Binnenseeschifffahrt und beim Verkehrsträger «Luftverkehr» die sogenannte General Aviation und Frachtflüge). Der im Bericht verwendete Begriff der Verursacherrinnen und Verursacher orientiert sich an der Verwendung des Begriffs durch den Bund und knüpft an der Teilnahme am Verkehr an. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass für eine optimale Bepreisung und Ausgestaltung des Verkehrssystems an der eigentlichen Aktivität, also an der Verkehrsteilnahme, angesetzt werden sollte. Als Verursacherrinnen und Verursacher des Verkehrs gelten somit die Verkehrsteilnehmenden sowie die

Güter, die transportiert werden. Gemäss den im Postulat formulierten Kriterien wurden im Bericht folgende Arten von Kosten und Leistungen der Verkehrsteilnehmenden untersucht:

- Kosten: Erstellung, Unterhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur, Kosten der eingesetzten Verkehrsmittel, Unfall-, Umwelt- und Gesundheitskosten.
- Leistungen: Verkehrsspezifische Steuern und Abgaben, selbst getragene Verkehrsmittelkosten, selbst getragene Unfallkosten und internalisierte Umweltkosten (darunter fällt zum Beispiel die leistungsabhängige Schwererverkehrsabgabe). Beim Velo- und Fussverkehr erfolgt die Betrachtung sowohl mit als auch ohne den externen Gesundheitsnutzen.

Das zweite Kapitel des Berichts widmet sich den technischen und praktischen Voraussetzungen einer verursachergerechten Anlastung der Kosten. Mögliche Ansätze zur Entwicklung eines leistungs- und lenkungsorientierten Gebührensystems im Verkehr werden dargestellt und systematisch in sogenannte Systemelemente eingegliedert. Die Systemelemente unterscheiden sich danach, welches Verkehrsmittel und welche Ansätze zur verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung betrachtet werden.

Gestützt auf diese Analyse werden im dritten Kapitel die Schlussfolgerungen für die politische Entscheidfindung gezogen. Dazu werden die Ansätze in Bezug auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten und geografische Reichweite sortiert.

Im Anschluss wird die konkrete Ausgestaltung von Ansätzen mithilfe der Kriterien der Gleichbehandlung aller Verkehrsmittel und der lenkungswirksamen Preisdifferenzierung beurteilt.

Abschliessend behandelt der Bericht im vierten Kapitel die übergeordneten Fragen der Rückverteilung einer nationalen verursachergerechten Abgabe an die Kantone und der Staatsquotenneutralität. Es werden Wege aufgezeigt, wie eine zentral auf nationaler Stufe erhobene Abgabe äquivalent auf die Kantone rückverteilt werden könnte.

3. Ergebnisse der Untersuchung

3.1 Kosten der Mobilität und Kostendeckungsgrad

Im Bericht wird einerseits eine Grobabschätzung der Gesamtkosten für den Kanton Zürich ermittelt und anderseits der Kostendeckungsgrad auf Schweizer Ebene dargestellt, d. h., inwieweit die Kosten des Verkehrs durch die Leistungen der Verkehrsteilnehmenden gedeckt werden. Die Kosten und Leistungen des Verkehrs pro Verkehrsart (Infrastruktur-, Verkehrsmittel-, Unfall- und Umwelt- sowie Gesundheitskosten) können auf der Grundlage der Statistik «Kosten und Finanzierung des Verkehrs»

(BFS, 2019) aufgezeigt werden. Ausgehend von den Kosten je Kostenart auf nationaler Ebene, können mittels kantonsspezifischer Kenngrößen, wie z. B. Fahrleistungen oder Streckenlängen, die Kosten im Kanton bestimmt werden. Entsprechend erfolgte die Kostenermittlung nach dem Territorialprinzip. Es wurden sämtliche Kosten berücksichtigt, die durch Fahrten auf dem Gebiet des Kantons Zürich verursacht werden. Aufgrund der Datenlage und verschiedener Abgrenzungsfragen lassen sich die Leistungen der Verkehrsteilnehmenden hingegen nicht den einzelnen Kantonen zurechnen. Der Kostendeckungsgrad wurde daher nur auf nationaler Ebene dargestellt.

Die Kosten der verschiedenen Verkehrsträger im Kanton Zürich belaufen sich auf gesamthaft rund 18,8 Mrd. Franken (Strassen rund 13 Mrd. Franken, Schiene rund 1,6 Mrd. Franken, Wasser rund 48 Mio. Franken und Luftverkehr rund 4,15 Mrd. Franken). Schweizweit ergibt sich je nach Verkehrsmittel ein volkswirtschaftlicher Kostendeckungsgrad zwischen 44% (öffentlicher Strassenpersonenverkehr) und 96% (Fussverkehr).

Aus der Untersuchung ergibt sich, dass im derzeitigen System bei keinem der untersuchten Verkehrsmittel die Gesamtkosten vollständig durch Leistungen der Verkehrsnutzenden gedeckt werden können. Die Kostenunterdeckung ist die Folge unterschiedlicher Gründe, namentlich Gesundheits- und Umweltkosten (motorisierter Strassenpersonen- und Strassengüterverkehr sowie Luftverkehr), Infrastruktur- und Verkehrsmittelkosten (öffentlicher Strassenpersonenverkehr und Schienenpersonenverkehr, Fuss- und Veloverkehr; Service public) oder eine Kombination aus diesen Faktoren (Personenschiffahrt). Bei der Einführung eines verursachergerechten Gebühren- und Abgabesystems muss die Höhe der Abgabe so bemessen werden, dass sämtliche Kosten gedeckt werden.

3.2 Voraussetzungen und Ansätze einer verursachergerechten Anlastung der Kosten des Verkehrs

Das Postulat schlägt die Erhebung von Gebühren direkt proportional zur Fahrdistanz zur Prüfung vor, mit dem auch Lenkungswirkungen erzielt werden sollen. Das bedeutet, dass ein Erhebungssystem mindestens die zurückgelegte Distanz der Fahrt erfassen können muss. Zur Anlastung von Finanzierungskosten ist zudem eine räumliche (z. B. nach unterschiedlichen Strassentypen) und sachliche (z. B. nach Fahrzeuggewicht) Unterscheidung anzustreben. Zur Erzielung von Lenkungswirkungen muss das Erhebungssystem darüber hinaus weitere Kriterien erfüllen können. So sollen die Tarife sowohl eine zeitliche (Haupt- gegenüber Nebenverkehrszeiten) als auch eine räumliche (z. B. nach Anzahl der von Lärmmissionen betroffenen Anwohnenden) Differenzierung berücksichtigen und sachliche Unterscheidungen (z. B. nach Antriebs-

und Treibstoffart der Fahrzeuge) ermöglichen. Zudem muss für die sachliche Differenzierung das eingesetzte Fahrzeug oder die fahrende Person identifiziert werden bzw. die Erfassung mit dem Fahrzeug oder der Person verknüpft sein. Letztlich muss das System auch die entsprechende Abrechnung ermöglichen.

Um diese Anforderungen erfüllen zu können, wurden im Bericht Ansätze zur Anlastung der Kosten untersucht und 17 Bausteine, sogenannte Systemelemente, erarbeitet. Anhand dieser Bausteine wurden mögliche Kombinationen für die Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip gebildet und der dafür erforderliche rechtliche Anpassungsbedarf aufgezeigt. Lösungsansätze für eine staatsquoten neutrale Ausgestaltung einer Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip werden skizziert. Der Bericht liefert demnach eine umfassende Auslegeordnung, welche die komplexen Zusammenhänge transparent und nachvollziehbar aufschlüsselt und als Grundlage bei der Umsetzung und Entscheidungsfindung herangezogen werden kann.

3.3 Entscheidungsgrundlagen für die Umsetzung einer verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung

Der Bericht zeigt auf, dass eine Mobilitätsfinanzierung nach dem Verursacherprinzip aufgrund ihrer Komplexität umfangreiche rechtliche Anpassungen sowohl auf Stufe Bundesrecht als auch auf kantonaler Ebene erforderlich macht. Im Einzelnen sind insbesondere folgende Kriterien bei der Umsetzung zu berücksichtigen:

- Den Kantonen würden aus einem verursachergerechten Verkehrsabgabesystem potenziell mehr Mittel zufließen, als dies im geltenden Finanzierungssystem der Fall ist. Um die Neutralität der Staatsquote zu gewährleisten, müssten deshalb die erzielten Mehreinnahmen durch Abschaffung anderer Abgaben kompensiert oder rückvergütet werden. Für die Rückerstattung an die Bevölkerung und/oder die Wirtschaft stehen verschiedene Ansätze zur Verfügung (z. B. CO₂-Abgabe).
- Bei der konkreten Ausgestaltung wird darauf zu achten sein, dass der allgemeinen Kostenentwicklung (Zunahme von Betriebs- und Unterhaltsaufwendungen) sowie der Finanzierung neuer Verkehrsbedürfnisse Rechnung getragen wird.
- Zentral erscheint, dass aus strategischer Sicht die Einführung der Mobilitätsfinanzierung nur verkehrsmittelübergreifend und auf nationaler Ebene sinnvoll ist. Die Umsetzung einer Verursacherfinanzierung bei nur einem Verkehrsmittel würde keine nachhaltige Veränderung des Finanzierungssystems bewirken. Die bestehenden Mobility-Pricing-Ansätze des Bundes sollten deshalb unter Einbezug aller Verkehrsmittel – also auch des strassen- und schienengebundenen ÖV und des Veloverkehrs – weiter ausgearbeitet werden. Eine kantonale

Lösung erscheint aufgrund der insgesamt zu erwartenden Investitions- und Betriebskosten und eines hohen Anteils von Fahrzeugen, die nur selten oder vereinzelt durch den Kanton fahren und für die damit «Gästelösungen» zu implementieren und zu kontrollieren wären, nicht zweckmässig.

- Ein System zur verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung bewegt sich im Spannungsfeld wirtschaftlicher, sozial- und regionalpolitischer Interessen. Eine umfassende Interessenabwägung ist deshalb bei einer Einführung unabdingbar, zumal ein solches System je nach Ausprägung nicht nur soziale Gruppen, sondern auch schlechter erschlossene Gebiete benachteiligen kann. Der Kanton Zürich wird sich daher dafür einsetzen, dass die autonome Verantwortung für die kantonalen Infrastrukturen bei den Kantonen gewahrt bleibt und die dafür nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Im Kanton Zürich erhobene Mittel sollen entsprechend dem Äquivalenzprinzip auch wieder an diesen zurückfliessen. Die kantonale Hoheit über die Steuerung und Lenkung des Verkehrs für alle Verkehrsarten und -zwecke (MIV, ÖV, Velo, Güterverkehr usw.) soll gewahrt bleiben.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine verursachergerechte Mobilitätsfinanzierung grundsätzlich im Interesse des Kantons Zürich ist. Ein verkehrsträgerübergreifendes Mobility-Pricing ist wesentlicher Teil einer verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung und steht sowohl im Einklang mit der Strategie DiNaMo als auch mit der Haltung des Regierungsrates zu den Pilotversuchen des Bundes zum Mobility-Pricing (siehe Stellungnahme des Regierungsrates zum Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing, RRB Nr. 432/2021). Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen und -angebote erhöhen die Standortattraktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons. Die Einführung einer umfassenden verursachergerechten Mobilitätsfinanzierung ist aber nur auf Bundesebene möglich. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Verantwortung für die kantonalen Infrastrukturen bei den Kantonen verbleibt und die dafür nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 126/2020 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr Kathrin Arioli