



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA

19. Juni 2017

Mobility Pricing

Bericht über die Abklärung zur Durchführung von Pilotversuchen

P115-0941

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Auftrag	3
2.	Gespräche mit Vertretern von interessierten Gebieten	3
2.1.	Kanton Genf	3
2.2.	Kanton Tessin	4
2.3.	Kanton Zug.....	4
2.4.	Kanton St. Gallen (Stadt Rapperswil-Jona)	5
2.5.	Kanton Bern (Grossraum Bern)	5
2.6.	Kanton Neuenburg	5
2.7.	Fazit Gespräche mit Vertretern von interessierten Gebieten	5
3.	Gespräche parlamentarische Kommissionen.....	6
3.1.	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen Nationalrat	6
3.2.	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen Ständerat	6
4.	Rechtliche Abklärungen	6
4.1.	Strasse	7
4.2.	Schiene	7
4.3.	Fazit rechtliche Abklärungen.....	7
5.	Weiteres Vorgehen in Etappen	8
5.1.	Teilprojekt Wirkungsanalyse am Beispiel des Kantons Zug	9
5.2.	Teilprojekt Datenschutz	10
5.3.	Teilprojekt Technologie.....	10
5.4.	Weitere Aktivitäten	11
5.5.	Erarbeitung eines Berichts an den Bundesrat	11
6.	Ausblick auf mögliche weitere Etappen	11

1. Auftrag

Am 29. Juni 2016 hat der Bundesrat den Konzeptbericht Mobility Pricing gutgeheissen und veröffentlicht sowie den Ergebnisbericht des Anhörungsverfahrens zum Entwurf des Konzeptberichts Mobility Pricing zur Kenntnis genommen. Er hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, nach Gesprächen mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen und Vertretern der interessierten Gebiete die Durchführung von Pilotversuchen¹ zu prüfen sowie die rechtlichen Grundlagen zu klären und dem Bundesrat bis Ende Juni 2017 über die Ergebnisse dieser Abklärung zu berichten.

2. Gespräche mit Vertretern von interessierten Gebieten

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Entwurf des Konzeptberichts haben fünf Kantone ihr grundsätzliches Interesse angemeldet, in ihrer Region einen Pilotversuch durchzuführen (GE, TI, ZG, SG [Stadt Rapperswil-Jona] und BE [Grossraum Bern]). Anlässlich der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KÖV) vom 23. September 2016 hat zusätzlich der Kanton Neuenburg (NE) sein Interesse an einem Pilotprojekt kundgetan.

Die Staatskanzleien der sechs Kantone wurden am 10. Oktober 2016 in einem gemeinsamen Schreiben vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) und vom Bundesamt für Verkehr (BAV) angeschrieben, mit der Einladung, ihre Projektideen zu beschreiben. Dies mit der Absicht, diese Projektideen mit Vertretern der Kantone in direkten Gesprächen zu besprechen.

In der Folge fanden diverse Kontakte mit den Kantonen statt. Die Ergebnisse werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

2.1. Kanton Genf

Der Kanton Genf hat darauf hingewiesen, dass die Nachfrage nach Mobilität im Kanton aufgrund der dynamischen Entwicklung der Region in den letzten Jahren stark angestiegen sei: Der Strassenverkehr habe seit 2005 um 25 % zugenommen, der öffentliche Verkehr (ÖV) gar um 50 %. Der Staatsrat geht, gemäss Schreiben vom 16. November 2016, davon aus, dass die geplanten Verbesserungen im Verkehrssystem nicht ausreichen werden, um die zu erwartende Nachfrage in Zukunft zu bewältigen. Er unterstützt daher das Ziel des Bundesrates, Verkehrsspitzen zu brechen und eine gleichmässige Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen anzustreben. Entgegen der Ansicht des Bundesrates wünscht sich der Staatsrat, dass Mobility Pricing auch als zusätzliches Finanzierungsinstrument eingesetzt werden könnte.

Ein Gespräch mit Vertretern des Kantons Genf im Dezember 2016 hat zudem gezeigt, dass für den Kanton Genf derzeit ein Road Pricing² im Vordergrund steht und Erhöhungen von ÖV-Tarifen zu Spitzenzeiten unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen als unrealistisch erscheinen.

Der Fokus auf ein Road Pricing zeigt sich zum einen auch an der vom Kanton Genf eingereichten Standesinitiative «Für Pilotversuche zur Einführung einer Innenstadtmaut»³ und zum anderen an einem vom Grossen Rat gesprochenen Kredit im Umfang von 250'000 Franken für ein Studienprogramm, mit dem die Zweckmässigkeit und Machbarkeit einer Innenstadtmaut (Road Pricing) untersucht werden soll. Der Schlussbericht zu diesem «Programme d'études sur le péage urbain» soll im zweiten Quartal 2018 dem Staatsrat vorgelegt werden. Das ASTRA ist in der Begleitgruppe zu dieser Studie vertreten.

Die Ansichten des Kantons Genf, wie preisliche Anreize zur Lösung von Verkehrsproblemen eingesetzt werden sollen, decken sich nur teilweise mit den vom Bundesrat im Konzeptbericht Mobility Pricing festgelegten Grundprinzipien und Zielen. Da derzeit zudem die Arbeiten zum «Programme

¹ Sofern nicht anders erwähnt, sind in diesem Bericht Pilotversuche als regional begrenzte, alle Verkehrsteilnehmer dieser Region verpflichtende Pilotversuche zu verstehen.

² Benützungsbetragene Abgaben für den fahrenden motorisierten Individualverkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Verkehrsnachfrage.

³ Die KVF-N beantragt ihrem Rat mit Beschluss vom 21. März 2017 mit 22 zu 1 Stimmen, der Standesinitiative des Kantons Genf „Für Pilotversuche zur Einführung einer Innenstadtmaut“ (15.322) keine Folge zu geben.

d'études sur le péage urbain» im Kanton Genf im Vordergrund stehen, erscheint die Umsetzung eines Mobility Pricing Pilotversuches mit dem Kanton Genf derzeit als verfrüht. Der Kanton Genf hat jedoch angedeutet, dass er offen sei für eine Ausdehnung der Studie auf den öffentlichen Verkehr.

2.2. Kanton Tessin

Gemäss Kanton Tessin verzeichnete der Kanton in den letzten Jahren ein durchschnittliches Verkehrswachstum von jährlich rund 2-3 % auf den Autobahnen und 1 % auf den Kantonsstrassen. Insbesondere der auf Grenzgänger zurückzuführende Grenzverkehr habe stark zugenommen. Die Anzahl der Grenzgänger habe von 26'500 im Jahr 1999 auf 65'500 im Jahr 2015 zugenommen. Dies führe insbesondere morgens in Richtung Norden und abends in Richtung Süden zu Verkehrsproblemen zu Spitzenzeiten.

Im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Konzeptberichts Mobility Pricing im September 2015 hat der Kanton Tessin festgehalten, dass für ihn nur ein Road Pricing Pilotprojekt in Frage komme. Diese Haltung hat das Dipartimento del territorio in einem Schreiben an das ASTRA vom 18. November 2016 erneut bekräftigt. Als Hauptgrund für die ausschliessliche Bereitschaft für ein Road Pricing Pilotprojekt werden u. a. die in der Vergangenheit stärkeren Preissteigerungen im ÖV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) aufgeführt.

Vertreter des Kantons Tessin haben die schriftlichen Aussagen im Gespräch vom 1. Dezember 2016 mit ASTRA und BAV wiederholt und präzisiert, dass für den Kanton Tessin ein Cordon Pricing⁴ im Vordergrund stehen würde. Die Vorstellung darüber, wo sich der Kanton ein Road Pricing Pilotprojekt vorstellen könnte, sind noch wenig konkret, und es wurden diesbezüglich mit keiner Gemeinde Gespräche geführt. Die Tessiner Kantonsvertreter haben zudem erklärt, dass unter gewissen Umständen zwar differenzierte ÖV-Tarife denkbar wären, die Differenzierung jedoch nur nach unten erfolgen könne (d. h. tiefere Tarife in den Randzeiten, gleiche Tarife wie heute in den Spitzenzeiten).

Die Ansichten des Kantons Tessin, wie preisliche Anreize zur Lösung von Verkehrsproblemen eingesetzt werden sollen, stehen insbesondere aufgrund des ausschliesslichen Interesses an einem möglichen Road Pricing Pilotversuch im Widerspruch mit den vom Bundesrat im Konzeptbericht Mobility Pricing festgelegten Grundprinzipien und Zielen. Somit ist die Umsetzung eines Mobility Pricing Pilotversuches mit dem Kanton Tessin derzeit nicht möglich.

2.3. Kanton Zug

Der Kanton Zug kämpft gemäss eigenen Aussagen mit zunehmenden Verkehrsproblemen, insbesondere während den Spitzenstunden. Die Verkehrsprobleme seien u. a. auch Ausdruck davon, dass der Kanton Zug im Verhältnis zur Wohnbevölkerung (122'134) über sehr viele Arbeitsplätze (103'270) verfüge. Dieser Umstand führe zu einer grossen Anzahl «Zupendler» (35'400) im Verhältnis zu den «Wegpendlern» (17'700). Zur Lösung der Verkehrsprobleme stehen für den Kanton Zug die «Leistungssteigerung und der Ausbau bestehender Infrastrukturen vor dem Bau von neuen grossräumigen Verkehrsstrassen».

Bezüglich eines konkreten Pilotversuches hat die Baudirektion des Kantons Zug dem ASTRA am 7. November 2016 schriftlich mitgeteilt, dass der Kanton Zug aktuell keine konkrete Projektidee präsentieren könne, sich jedoch vorstellen könne, das Thema zusammen mit dem Bund weiterzuvorforschen. Ein Gespräch mit Kantonsvertretern Anfang Dezember 2016 hat bestätigt, dass der Kanton Zug einen Pilotversuch derzeit als verfrüht beurteilt. Der Kanton Zug teilt aber die Grundprinzipien und Ziele des Bundesrats bezüglich Mobility Pricing und hat Interesse an einer Zusammenarbeit im Rahmen einer theoretischen Herangehensweise und Konkretisierung signalisiert. Entsprechend hat der Kanton Zug am 20. Dezember 2016 in einem Schreiben eine Idee für das weitere Vorgehen vorgeschlagen (Vergleich verschiedener Lösungsansätze - «Beton»⁵, «Lenkung und Steuerung»⁶, «Mobility Pricing» - in Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis).

⁴ Die Abgabe wird bei Einfahrt in die Zone und/oder Ausfahrt aus der Zone erhoben. Fahrten mit Ursprung und Ziel innerhalb der Zone sind gratis.

⁵ Gemeint ist mit «Beton» gemäss Vorschlag des Kantons Zug der Ausbau von Strasse und Schiene, dimensioniert auf die Anforderungen der Hauptverkehrszeiten.

Das weitere Vorgehen wurde in Gesprächen zwischen ASTRA, BAV und Kantonsvertretern konkretisiert. Es wurde vereinbart, dass eine Wirkungsanalyse von Mobility Pricing am Beispiel des Kantons Zug durchgeführt werden soll (vgl. Abschnitt 5.1). Diese Zusammenarbeit von Bund und Kanton Zug ist in einer Absichtserklärung festgehalten, welche der Regierungsrat des Kantons Zug am 2. Mai 2017 gutgeheissen hat.

2.4. Kanton St. Gallen (Stadt Rapperswil-Jona)

Der Kanton St. Gallen hat dem ASTRA am 26. Januar 2017 telefonisch mitgeteilt, dass die Stadt Rapperswil-Jona, welche vom Kanton St. Gallen als interessierte Region gemeldet wurde, im Januar 2017 ihr Interesse an einem Pilotprojekt zurückgezogen habe.

Gemäss Stadtratsbeschluss der Stadt Rapperswil-Jona vom 23. Januar 2017 wird eine Teilnahme am Pilotprojekt zum heutigen Zeitpunkt aus politischer Sicht als nicht ideal betrachtet. In erster Linie möchte die Stadt Rapperswil-Jona das Projekt «Mobilitätszukunft»⁷ vorantreiben, mit welchem der Stadtrat zusammen mit der Bevölkerung Ideen für eine bessere Verkehrssituation in der Stadt erarbeitet. Der Stadtratsbeschluss hält weiter fest, dass die Stossrichtung des Konzepts des Bundesrats grundsätzlich nachvollziehbar und richtig sei.

Somit steht der Kanton St. Gallen resp. Rapperswil-Jona für einen Pilotversuch zurzeit nicht zur Verfügung.

2.5. Kanton Bern (Grossraum Bern)

Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern hat dem ASTRA und dem BAV am 26. Januar 2017 schriftlich mitgeteilt, dass der Kanton Bern von der Teilnahme an einem intermodalen Mobility Pricing-Pilotversuch absieht. Der Kanton Bern weist darauf hin, dass diese Stossrichtung im November 2016 auch durch den Bernischen Grossen Rat bestätigt wurde (Motionen M 144-2016 Riem und M 183-2016 Alberucci).

Der Regierungsrat erachtet Mobility- und Road Pricing als «prüfenswerte Konzepte der Verkehrspolitik» und «vielversprechende Alternativen zum weiteren Verkehrsausbau». Als Begründung für die ablehnende Haltung gegenüber einem Pilotversuch für Mobility Pricing führt der Regierungsrat indessen auf, dass im Unterschied zum praxiserprobten Road Pricing beim Mobility Pricing durch den Einbezug des öffentlichen Verkehrs noch viele Ausgestaltungsfragen offen seien. Explizit erwähnt wird bspw. der nicht geklärte Umgang mit Abonnementen wie dem Generalabonnement.

Trotz ablehnender Haltung bezüglich eines Mobility Pricing-Pilotversuches im Kanton Bern wird eine Weiterverfolgung des Themas Mobility Pricing unter «starker Bundesführung» begrüsst. Namentlich «in Anbetracht der rückläufigen Ergiebigkeit der heutigen Steuern und Abgaben sowie der zunehmenden Kapazitätsengpässe».

2.6. Kanton Neuenburg

Der Staatsrat des Kantons Neuenburg hat dem ASTRA am 5. Dezember 2016 schriftlich mitgeteilt, dass es für den Kanton Neuenburg derzeit zu früh sei, ein konkretes Mobility Pricing Projekt in Angriff zu nehmen. Der Kanton Neuenburg betont jedoch, dass das Interesse am Thema weiterhin bestehe und dass er gerne bereit sei, die Diskussion zum Thema zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen.

Somit steht der Kanton Neuenburg für einen Pilotversuch derzeit nicht zur Verfügung.

2.7. Fazit Gespräche mit Vertretern von interessierten Gebieten

Die Kontakte mit den Kantonen haben gezeigt, dass die Ausgangslage in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich ist. Sowohl Problemstellung wie auch Leidensdruck sind äusserst vielfältig. Ent-

⁶ Gemeint ist mit «Lenkung und Steuerung» gemäss Vorschlag des Kantons Zug u. a. ein System aus einem äusseren und einem inneren Ring (rund um Zug) zur Lenkung und Steuerung des motorisierten Individualverkehrs mit Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs.

⁷ <http://www.mobilitaetszukunft.ch/>

sprechend unterschiedlich sind auch die sich in Diskussion befindlichen Lösungsansätze. Konkretere Projektideen sind in keinem der Kantone vorhanden.

Pricing-Instrumente werden praktisch von allen Kantonen als interessantes Element zur Lösung von Verkehrsproblemen angesehen. Die Vorstellungen bezüglich des Einsatzes dieses Instruments weichen aber teilweise deutlich von den Vorstellungen des Bundes ab. Beispielsweise steht für die meisten Kantone ein Road Pricing im Vordergrund. Die Kantone sind aber der Auffassung, dass das Thema eines verkehrsträgerübergreifenden Mobility Pricing vom Bund weiterverfolgt und konkretisiert werden soll.

In einigen Kantonen laufen aktuell verschiedene Arbeiten zur Thematik, zu denen bereits Entscheide gefällt wurden. So hat bspw. der Kanton Genf das «Programme d'études sur le péage urbain» gestartet (voraussichtliches Ende der Arbeiten: 1. Semester 2018).

Am weitesten fortgeschritten sind die Überlegungen zu Mobility Pricing im Sinne des Konzeptberichts im Kanton Zug. Dieser passt derzeit den kantonalen Richtplan an⁸, in welchem die Erstellung eines Gesamtverkehrskonzeptes mit integrierter Betrachtung aller Verkehrsträger und Einbezug der aktuellsten Entwicklung in der Mobilität vorgesehen ist. Verkehrsspitzen sollen mit verkehrslenkenden und -steuernden Massnahmen gebrochen und neue Mobilitätsformen wie Mobility Pricing geprüft werden. Das für den Bundesrat wichtige Grundprinzip der Intermodalität ist somit im Kanton Zug unbestritten und das Interesse an weiteren Arbeiten vorhanden.

3. Gespräche parlamentarische Kommissionen

3.1. Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen Nationalrat

Am 21. März 2017 hat sich die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) mit dem Konzeptbericht Mobility Pricing und möglichen Pilotprojekten befasst.

Obwohl die Meinungen zum Mobility Pricing in der KVF-N auseinander gingen, waren sich die Kommissionsmitglieder darin einig, dass es vertiefte Informationen braucht, um das Konzept umfänglich beurteilen zu können. Die Kommission hat daher die Verwaltung beauftragt, ihr darzulegen, wie die verkehrsträgerübergreifenden Pilotprojekte konkret ausgestaltet werden sollen. Unter anderem sind folgende Kriterien zu prüfen: Erfassung sämtlicher Verkehrsträger, Zeithorizont, Umsetzungssperimeter, Investitionskosten und Finanzierungssystem, Haushaltsneutralität, Datenschutz und Verfassungsmässigkeit. Ausserdem soll erörtert werden, wie diese Versuche mit freiwillig Teilnehmenden durchgeführt werden könnten. Dabei ist ein Vorgehen in Teilschritten zu prüfen und die mit der Annahme der NAF-Vorlage geschaffene Option für die Einführung einer Abgabe für Elektrofahrzeuge könnte als konkreter Teilschritt genutzt werden.

Die Verwaltung wird die zusätzlichen Informationen bis im Juli 2019 bereitstellen, und die Kommission wird das Thema nach Vorliegen der weiteren Informationen wieder aufgreifen.

3.2. Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen Ständerat

Am 22. Juni 2017 hat sich die ständerätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-S) mit dem Konzeptbericht Mobility Pricing und möglichen Pilotprojekten befasst.

Die Kommission hat den Konzeptbericht Mobility Pricing und das geplante weitere Vorgehen in Etappen ohne Zusatzauftrag an die Verwaltung zur Kenntnis genommen.

4. Rechtliche Abklärungen

Für eine detaillierte Analyse der rechtlichen Anforderungen für eine Umsetzung von Pilotversuchen sind exakte Kenntnisse über die effektive Ausgestaltung der Pilotversuche notwendig. Aufgrund der derzeit noch nicht definierten Ausgestaltung der Pilotversuche sind die folgenden Ausführungen bewusst knapp und allgemein gehalten. Diese Ausführungen beziehen sich auf regional begrenzte, je-

⁸ Voraussichtlicher Termin für einen Parlamentsentscheid: Winter 2017/18.

doch alle Verkehrsteilnehmer dieser Region verpflichtende Pilotversuche. Bei einem Pilotversuch mit freiwillig Teilnehmenden, wie von der KVF-N zur Prüfung vorgeschlagen, wären weniger hohe rechtliche Anforderungen zu erfüllen. Diese wurden nicht konkret untersucht.

4.1. Strasse

Gemäss Art. 82 Abs. 3 erster Satz der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR101) ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei. Die Bundesversammlung kann gemäss Art. 82 Abs. 3 zweiter Satz BV in Einzelfällen Ausnahmen von der Gebührenfreiheit bewilligen, wenn dies aus besonderen Gründen gerechtfertigt erscheint. Bisher einziger Anwendungsfall stellt der Strassentunnel unter dem Grosse St. Bernhard dar (Abkommen vom 23. Mai 1958 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über den Bau und Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grosse St. Bernhard [SR 0.725.151]).

Aufgrund des Ausnahmecharakters der Bewilligung kann eine breite, grossflächige Einführung (Perimeter oder Netz) nicht gestützt darauf eingeführt werden. Zudem bedarf die Abgabe selbst wegen des Legalitätsprinzips (zusätzlich) einer hinreichenden gesetzlichen Abstützung (Art. 164 BV).⁹ Im Rahmen der Erarbeitung des Berichtes "Einführung eines Road-Pricing - Bericht des Bundesrates zur möglichen Einführung von Road-Pricing in der Schweiz"¹⁰ hat sich das Bundesamt für Justiz mit der Frage auseinandergesetzt, ob an einen Versuchsbetrieb allenfalls weniger restriktive Anforderungen zu stellen seien als beim Erlass definitiver Regelungen. Im Ergebnis ist dies möglich, und zwar mit einer analogen Anwendung der bisherigen Praxis des Bundesrates, wonach Versuchsregelungen zur Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für ein späteres, definitives Gesetz mittels einer befristeten Bundesratsverordnung ermöglicht werden können, sofern die Versuchsanordnung keine irreversiblen Sachverhalte schafft. Die analoge Anwendung bedeutet, dass bei einem Geschäft auf Verfassungsstufe die Bundesversammlung eine Versuchsregelung mittels eines befristeten Bundesgesetzes ermöglichen kann, sofern die Versuchsanordnung keinen irreversiblen Sachverhalt schafft. Nicht auszuschliessen ist, dass je nach Pilotversuch auch kantonales Recht angepasst werden müsste.

4.2. Schiene

Gemäss Art. 15 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG, SR 745.1) liegt die Tarifhoheit bei den Transportunternehmen. Das Gesetz legt fest, dass die Unternehmen die Tarife so gestalten können, dass Nachfragespitzen gedämpft werden und die Auslastung der Fahrzeuge und der Infrastruktur geglättet wird, wobei Fahrausweise zum Regeltarif unabhängig von Tageszeit und Verkehrsmittelkategorie gültig sein müssen. Da die Tarifhoheit bei den Transportunternehmen liegt, gibt es keine ausreichende Rechtsgrundlage, um Transportunternehmen dazu zu zwingen, an einem Pilotversuch teilzunehmen und die Tarife entsprechend anzupassen. Sollte der Pilotversuch direkt an den Tarifen ansetzen und sollten alle Transportunternehmen im Perimeter eines Pilotversuchs zur Teilnahme verpflichtet sein, bräuchte es hierfür eine Rechtsgrundlage in Form eines befristeten Bundesgesetzes. Aber auch ein Pilotversuch, welcher nicht in die Tarifhoheit eingreifen würde, bräuchte eine Rechtsgrundlage in Form eines befristeten Bundesgesetzes, wenn die Teilnahme für die Kunden obligatorisch wäre. (Ein Pilotversuch ohne Eingriff in die Tarifautonomie wäre denkbar, wenn die Kunden, die freiwillig am Versuch teilnehmen, den regulären Tarif bezahlen würden und in einem zweiten Schritt gegenüber den Kunden die Mehr- oder Minderkosten gemäss ihrem Mobilitätsverhalten abgerechnet würden.)

Für eine spätere definitive Einführung von Mobility Pricing ist eine entsprechende Rechtsgrundlage auf formell-gesetzlicher Stufe zweckmässig. Eine Verfassungsänderung ist im Gegensatz zur Strasse nicht erforderlich.

4.3. Fazit rechtliche Abklärungen

Für einen Pilotversuch mit verpflichtender Teilnahme von allen Betroffenen ist ein befristetes Bundesgesetz notwendig, welches dem fakultativen Referendum unterliegt.

⁹ Vgl. z.B. Giovanni Biaggini, in: Orell Füssli Kommentar, BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2007, Art. 82 N 8; BGE Ia 39 E. 2a.

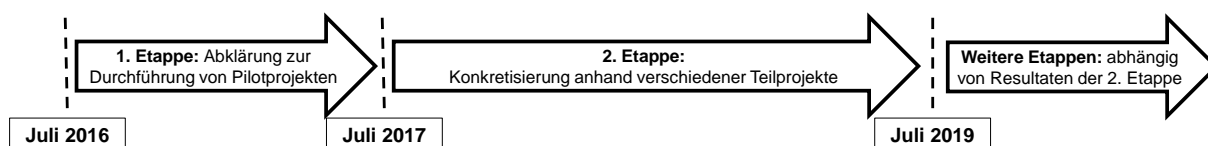
¹⁰ Postulat 04.3619 der KVF des Nationalrats.

Eine Referendumsabstimmung könnte einer nationalen Grundsatzabstimmung über Mobility Pricing gleichkommen. Eine Ablehnung könnte zur Folge haben, dass Mobility Pricing aus der politischen Agenda verschwinden würde. Das Dilemma besteht somit darin, dass einerseits mit Pilotversuchen Akzeptanz geschaffen werden soll, andererseits jedoch die Akzeptanz bei einer Referendumsabstimmung bereits vorhanden sein muss. Oder anders ausgedrückt: Das Pilotprojekt könnte seine Funktion zur Schaffung von Akzeptanz gar nicht wahrnehmen, da die Grundsatzabstimmung bereits vorher stattfinden würde.

5. Weiteres Vorgehen in Etappen

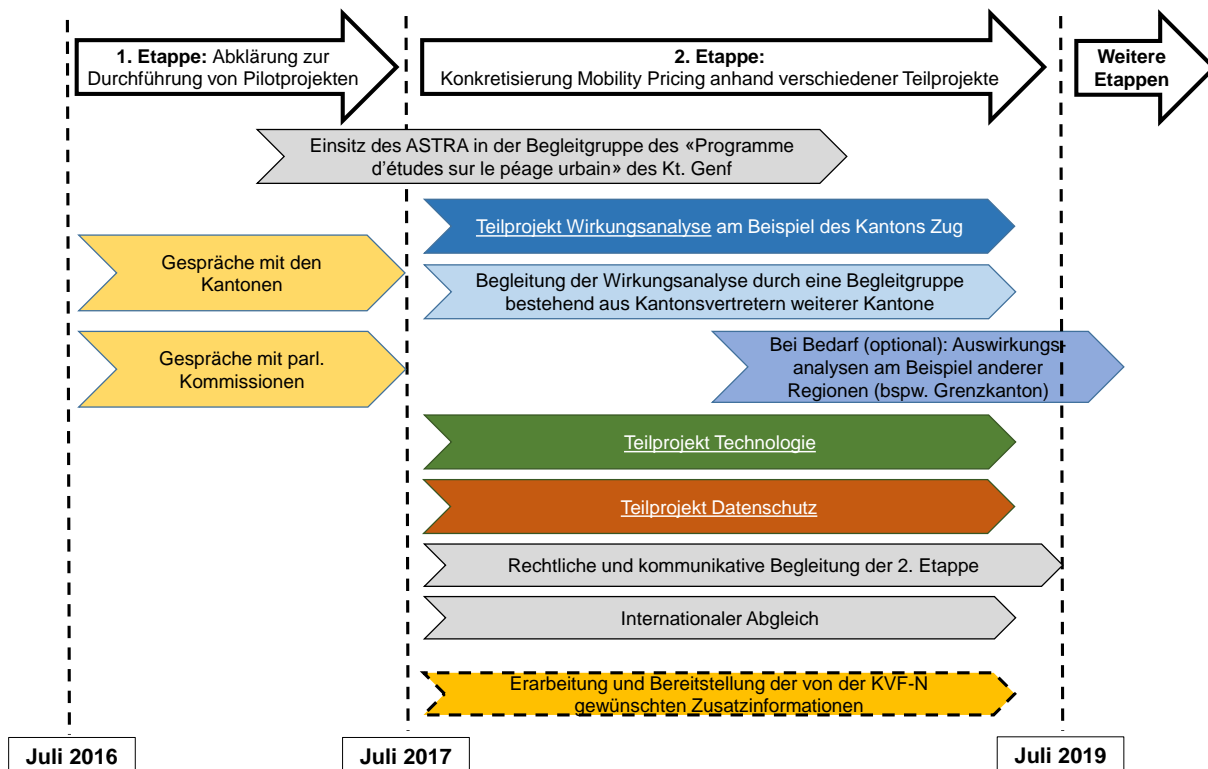
Die Gespräche mit den Vertretern der interessierten Kantone haben gezeigt, dass zurzeit die Voraussetzungen für die Durchführung von realen Pilotversuchen nicht gegeben sind. Verschiedene Kantone sind jedoch weiterhin am Thema Mobility Pricing interessiert und wünschen sich eine Konkretisierung und Weiterverfolgung des Themas unter «starker Bundesführung».

Für die weiteren Arbeiten wird ein Vorgehen in Etappen vorgeschlagen. Anschliessend an die mit diesem Bericht abgeschlossene erste Etappe soll in einer zweiten Etappe (ab Juli 2017) Mobility Pricing anhand verschiedener Teilprojekte konkretisiert werden.



Der Hauptfokus der zweiten Etappe liegt auf einer Wirkungsanalyse von Mobility Pricing am Beispiel einer Region. Mit dem Kanton Zug konnte ein Kanton gefunden werden, der sich bereit erklärt hat, zusammen mit dem Bund eine solche Wirkungsanalyse durchzuführen. Bei einer solchen Analyse handelt es sich um eine theoretische Herangehensweise. Eine theoretische Herangehensweise hat den Vorteil, dass keine rechtlichen Anpassungen erforderlich sind, im Hinblick auf die Schaffung von Akzeptanz die Arbeiten aber dennoch vorangetrieben und neue Erkenntnisse gewonnen werden können.

Neben diesem Hauptfokus werden in der zweiten Etappe weitere Teilprojekte und Aktivitäten durchgeführt. Abbildung 1 gibt einen Überblick über alle Teilprojekte und Aktivitäten.

Abbildung 1: Überblick über die zweite Etappe - Konkretisierung Mobility Pricing

5.1. Teilprojekt Wirkungsanalyse am Beispiel des Kantons Zug

Das Teilprojekt Wirkungsanalyse ist das Kernelement der zweiten Etappe.

Ziel der Wirkungsanalyse

In diesem Teilprojekt soll u. a. unter Zuhilfenahme eines Gesamtverkehrsmodells untersucht werden, welche Effekte die Einführung von Mobility Pricing im Sinne des Konzeptberichts (u.a. Haushaltsneutralität, Spitzen brechen, Intermodalität) auf Verkehr, Bevölkerung, Gewerbe, räumliche Entwicklung, Umwelt etc. hat. Anhand der Wirkungsanalyse können zudem offene Fragen bezüglich der Definition von Spitzen (räumlich und zeitlich) oder der Höhe der Tarife geklärt werden. Um eine solche Analyse vorzunehmen, müssen verschiedene Annahmen getroffen und modelltechnisch umgesetzt werden (Systemkonzept mit Angaben zum Umgang mit Ortsfremden, zu Ausnahmen etc.).

Da die Analyse von Auswirkungen eines Mobility Pricing für die ganze Schweiz viel komplexer wäre, soll nur ein überschaubarer Ausschnitt modelliert werden. Es soll beispielhaft an einer Region aufgezeigt werden, was die Auswirkungen von Mobility Pricing sein könnten.

Untersuchungsregion

Konkret soll die Wirkungsanalyse am Beispiel des Kantons Zug durchgeführt werden. Für die Durchführung der Wirkungsanalyse am Beispiel des Kantons Zug sprechen verschiedene Gründe:

- Für den Kanton Zug ist Mobility Pricing ein prüfenswertes Instrument der Verkehrspolitik. In der aktuellen Version des sich derzeit in Überarbeitung befindlichen kantonalen Richtplans ist Mobility Pricing bei den Zielen zum Verkehr explizit als «zu prüfen» aufgeführt.¹¹

¹¹ «Ein neu zu erarbeitendes Gesamtverkehrskonzept plant den Verkehr proaktiv. Verkehrslenkende und -steuernde Massnahmen helfen, die verkehrlichen Spitzenstunden zu brechen. Die Leistungssteigerung bestehender Anlagen geht neuen Verkehrsinfrastrukturen vor. Neue Mobilitätsformen, bei welchen die Kostenwahrheit oder das Teilen (Sharing Economy) im Vordergrund steht, sind zu prüfen (Mobility Pricing).» Ziel G 7.4 zum Verkehr: «Der Kanton, der Bund, die Gemeinden und die Zuger Wirt-

- Der Kanton Zug teilt die Grundprinzipien und Ziele des Bundesrates bezüglich Mobility Pricing weitgehend. Insbesondere auch das Grundprinzip der Intermodalität.
- Der Kanton Zug verfügt aus der Projektleitung der im Rahmen der Metropolitankonferenz Zürich durchgeführten Studie zum Brechen der Verkehrsspitzen über wertvolles Vorwissen. In dieser Studie wurden u. a. Untersuchungen zum Thema «Differenzierte ÖV-Tarifierung» durchgeführt.
- Der relativ gut abgrenzbare und eher kleine Verkehrsraum des Kantons Zug eignet sich als Versuchsanlage.
- Verkehrsmodelle haben gewisse Schwächen im Grenzverkehr. Es ist daher von Vorteil, wenn in einem ersten Schritt ein Untersuchungsraum mit wenig grenzüberschreitendem Verkehr gewählt wird.
- Das Verkehrsmodell des Kantons Zug verwendet dieselbe Software und Modellstruktur, wie das Nationale Personenverkehrsmodell (NPVM). Dies erleichtert die Abstimmung zwischen den beiden Modellen erheblich.
- Der Kanton Zug hat nach dem ersten Gespräch aktiv einen Vorschlag für das weitere Vorgehen eingebracht.

Kein Präjudiz für weitere Schritte

Das Teilprojekt Wirkungsanalyse untersucht Mobility Pricing zwar am Beispiel des Kantons Zug, die Analysen sollen beispielhaft mögliche Auswirkungen von Mobility Pricing für diesen Untersuchungsraum aufzeigen.

Die Tatsache, dass diese Analysen nun in einer nächsten Etappe am Beispiel des Kantons Zug erfolgen, schliesst ähnliche Analysen in anderen Regionen zu einem späteren Zeitpunkt nicht aus. Es ist bspw. durchaus denkbar, dass bei Bedarf ähnliche Wirkungsanalysen auch am Beispiel von Grenzregionen durchgeführt werden könnten.

Das Teilprojekt Wirkungsanalyse am Beispiel des Kantons Zug ist kein Präjudiz für eine Durchführung eines Pilotprojekts im Kanton Zug.

Weitere Kantone sind in die Arbeiten der zweiten Etappe im Rahmen einer Begleitgruppe einbezogen.

5.2. Teilprojekt Datenschutz

Mobility Pricing basiert auf der Bepreisung von individuellen Bewegungsprofilen. Der Datenschutz ist ein wichtiges Grundprinzip der Ausgestaltung von Mobility Pricing und soll gemäss Konzeptbericht als integrales Prinzip sowohl in die Planung als auch in die Umsetzung und den Betrieb einfließen (Konzeptbericht, Kapitel 3, S. 13).

In diesem Teilprojekt soll, u. a. in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, geklärt werden, wie diese wichtigen Anforderungen erfüllt werden können.

5.3. Teilprojekt Technologie

Die Umsetzung von Mobility Pricing erfordert die Erfassung der zurückgelegten Kilometer nach Verkehrsmittel, Zeit und Ort. Hierfür braucht es Erfassungstechnologien, welche fehlerfrei funktionieren und einen Missbrauch verunmöglichen oder nur mit grossem Aufwand möglich machen. Dieses Teilprojekt soll aufzeigen, wie die Erfassung und Abrechnung erfolgen könnte und mit welchen Implementierungskosten ungefähr zu rechnen wäre. Hierfür wird es zentral sein, die funktionalen Anforderungen an das System festzulegen. Für den Nutzer soll ein niederschwelliges Erfassungs- und Erhebungsverfahren zur Verfügung stehen.

Weiter kann nach Abschluss des Teilprojekts gezeigt werden, wie das Grundprinzip Transparenz (Konzeptbericht, Kapitel 3, S. 13) aus technologischer Sicht gewährleistet werden kann. D.h. wie kann

schaft prüfen gemeinsam neue Formen der Mobilität, bei denen die Kostenwahrheit oder das Teilen (Sharing Economy) im Vordergrund steht (Mobility Pricing).»

sichergestellt werden, dass die Verkehrsteilnehmer jederzeit darüber informiert sind, wie viel sie eine Fahrt von A nach B kostet (in Echtzeit, aber auch im Voraus).

Die Teilprojekte haben einen gegenseitigen Bezug. Eine Abstimmung der Teilprojekte wird sichergestellt.

5.4. Weitere Aktivitäten

5.4.1. Rechtliche und kommunikative Begleitung der zweiten Etappe

Die rechtlichen Abklärungen haben gezeigt, dass für eine definitive Einführung von Mobility Pricing, aber auch bereits für reale Pilotversuche, relativ hohe rechtliche Hürden bestehen (zumindest ein dem fakultativen Referendum unterstehendes Bundesgesetz). Um längerfristig die Akzeptanz für Mobility Pricing im Allgemeinen und mögliche Pilotprojekte im Speziellen zu steigern, müssen die Teilprojekte in angemessener Form kommunikativ begleitet werden, d.h. die Zielsetzungen, die Arbeiten und die Ergebnisse der Teilprojekte müssen aufbereitet werden.

Es ist davon auszugehen, dass sich bei den verschiedenen Teilprojekten immer wieder spezifische rechtliche Fragen stellen werden (bspw. bezüglich Datenschutz, Erfassungsgeräten, möglicher Abrechnungsfragen). Daher werden die Teilprojekte eng von den Rechtsdiensten der jeweiligen Bundesämter begleitet werden, um rechtliche Fragen jeweils situativ abklären zu können.

5.4.2. Internationaler Abgleich

Im Verlaufe der zweiten Etappe werden die aktuellen Entwicklungen bezüglich ausländischer City Maut Systeme, zeitlich differenzierter ÖV-Tarife etc. analysiert und aufgearbeitet.

5.4.3. Nationaler Abgleich: Einsitz des ASTRA in der Begleitgruppe des «Programme d'études sur le péage urbain» des Kantons Genf

Das ASTRA ist in der Begleitgruppe des « Programme d'études sur le péage urbain» vertreten und wird die Entwicklungen und Erkenntnisse verfolgen und die Haltung des Bundes in den Diskussionen einbringen.

5.4.4. Erarbeitung und Bereitstellung der von der KVF-N gewünschten Zusatzinformationen

Die von der KVF-N gewünschten Zusatzinformationen (vgl. Abschnitt 3.1) werden im Rahmen der zweiten Etappe erarbeitet und der KVF-N bis Ende Juni 2019 bereitgestellt.

5.5. Erarbeitung eines Berichts an den Bundesrat

Dieser Bericht schliesst im Juni 2019 die zweite Etappe ab, gibt Auskunft über den Stand der Arbeiten und das weitere Vorgehen.

6. Ausblick auf mögliche weitere Etappen

In einer nächsten Etappe könnten die Erkenntnisse der zweiten Etappe (bspw. bzgl. Perimeter, Tarifgestaltung, Technologie, Datenschutz) in einer Feldstudie, bspw. mit freiwilligen «Testkunden», in der Praxis überprüft werden.

Mögliche Fragen, die hierbei geklärt werden könnten:

- Haben die berechneten Tarife die vom Modell vorausgesagten verkehrlichen Auswirkungen?
- Ist die Technik für den Nutzer im Alltag tauglich?
- Fühlt sich der Nutzer bei einer Umsetzung in der Praxis bezüglich seiner Privatsphäre genügend geschützt?