



Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Per E-Mail an:
vernehmlassungen@astra.admin.ch

17. Mai 2021

Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility Pricing: Stellungnahme economisesuisse

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 3. Februar haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über Pilotprojekte zu Mobility Pricing Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft vertritt economisesuisse rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt etwa zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Alle diese Mitglieder sind an einem effizienten und bedarfsgerechten Verkehrsangebot für Güter und Personen interessiert.

economisesuisse befürwortet ein Mobility Pricing in einer bestimmten Ausprägung und unterstützt die Schaffung einer breiteren Wissensbasis, lehnt die Vernehmlassungsvorlage in der vorliegenden Fassung jedoch ab. Folgende Punkte sind hierfür ausschlaggebend:

- Mit der Vernehmlassungsvorlage wendet sich der Bundesrat von Grundprinzipien für ein Mobility Pricing ab, deren Bedeutung er seit den ersten Konzeptarbeiten 2016 immer wieder betont hat. Aus unserer Sicht müssen vor allem die Prinzipien «pay as you use» und «Kompensation» konsequent weiterverfolgt werden, damit eine sinnvolle Ausprägung von Mobility Pricing vorwärtsgebracht werden kann.
- Die Vorlage ist methodisch unausgereift und darauf basierende Pilotversuche können folglich keinen Erkenntnisgewinn liefern. Der Bundesrat müsste nach wissenschaftlichen Massstäben eine Hypothese formulieren und die Parameter für die Versuchsanordnung sowie die Messung der Resultate detailliert vorgeben. Auf sachfremde Elemente, wie bspw. Eingriffe in die Parkplatzpolitik, wäre dabei zu verzichten.
- Ein Mobility Pricing ist in jedem Fall verkehrsträgerübergreifend zu gestalten. Kantonen und Gemeinden sollten bei der Umsetzung von Pilotversuchen diesbezüglich kein Spielraum gelassen werden. Die Stärke von Mobility Pricing ist gerade, dass es sich dabei um einen integralen Ansatz für alle Verkehrsträger handelt.

- Es fehlt angesichts der verschiedenen laufenden Arbeiten beim Bund ein Gesamtkonzept zur optimalen Ausrichtung und Abstimmung der zukünftigen Mobilitätsabgaben. Eine gesamtheitliche Einordnung anhand von Zielen, Kostenkategorien und Instrumenten würde das Risiko von Redundanzen und Ineffizienzen reduzieren. Finanzierung, Internalisierung und Lenkung sind besser in Einklang zu bringen, resp. jeweils durch separate Instrumente zu verfolgen.
- Mobility Pricing zwecks Kapazitätsmanagement auf bestehenden Infrastrukturen sollte zwingend mit anderen Massnahmen verglichen werden. Insbesondere wäre zu prüfen, ob es punkto Kosten-Nutzenverhältnis und Umsetzungszeitraum nicht wirkungseffizientere Alternativen gibt, um die Auslastung der Infrastrukturen zu verbessern.

Eine ausführliche Begründung sowie die Stellungnahme zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen finden Sie nachfolgend, respektive in der Beilage.

Allgemeine Bemerkungen

economiesuisse befürwortet ein verkehrsträgerübergreifendes Mobility Pricing im Sinne einer leistungsabhängigen Bepreisung der Mobilität. Dies wäre ein zielführendes Instrument, um Kostenwahrheit und Eigenfinanzierungsgrad auf allen Verkehrsträgern zu erhöhen und heute bestehende Fehlanreize in der Mobilität und Raumentwicklung zu korrigieren. Auch könnte auf diese Weise die Infrastrukturfinanzierung langfristig gesichert werden. Dies ist angesichts der fortschreitenden Dekarbonisierung des Verkehrs notwendig und insgesamt verursachergerecht.

Gegenüber einem Einsatz von Mobility Pricing für das Kapazitätsmanagement auf bestehenden Infrastrukturen ist economiesuisse zurzeit skeptisch eingestellt. Einerseits stellt sich die Frage, ob dieses Ziel aufgrund der hohen politischen Hürden und langwierigen Prozesse überhaupt in sinnvoller Frist erreichbar ist. Andererseits ist die Wirkungseffizienz der Massnahme ungenügend erforscht. Es braucht umfassende Untersuchungen zur realen Nachfrageelastizität und auch eine vergleichende Betrachtung zu anderen Instrumenten des Kapazitätsmanagements (insb. digital optimiertes Verkehrsmanagement). Auch sekundäre Effekte, wie die Verteilwirkung, sind nicht zu vernachlässigen. Damit Mobility Pricing für die bessere Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen eine Berechtigung hat, müssen Wirksamkeit, Verhältnismässigkeit, volkswirtschaftliche Effekte und Umsetzbarkeit exakt erforscht sein.

Ein Mobility Pricing zwecks Verkehrsvermeidung oder Modalsplitlenkung lehnt economiesuisse ab. Einerseits ergibt sich heute aus der Bundesverfassung die freie Verkehrsmittelwahl und der Modalsplit ist zu einem gewissen Grad ein Abbild der Mobilitätsbedürfnisse. Individualverkehr und Kollektivverkehr lassen sich deshalb nicht beliebig substituieren. Der Individualverkehr wird auch in Zukunft einen hohen Stellenwert haben, weil er spezifische Stärken hat. Andererseits gibt es punkto Wirkungszusammenhängen und Effizienz hier noch deutlich grössere Fragezeichen als beim Kapazitätsmanagement. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Kostenwahrheit auf allen Verkehrsträgern und attraktive Verkehrsangebote zu einem volkswirtschaftlichen Optimum beim Modalsplit führen. Zusätzliche Eingriffe über Mobility Pricing hätten hier eine klar verzerrende Wirkung. Die Verkehrspolitik muss in erster Linie effiziente Verkehrsflüsse sicherstellen und sollte nicht zu stark in den Dienst anderer Politikziele gestellt werden.

Grundprinzipien in den bisherigen Konzeptarbeiten

Der Bundesrat hat seit dem Konzeptbericht Mobility Pricing 2016 mehrfach auf eine Reihe von Grundprinzipien hingewiesen, die im Kontext von Mobility Pricing zu verfolgen sind:

- Pay as you use: Leistungsbezogene Bepreisung der Mobilität
- Kompensation: Nicht mehr, sondern anders bezahlen
- Verteilungswirkung: Mobilität bleibt erschwinglich
- Intermodalität: Strasse und Schiene werden gleichermaßen einbezogen, Bepreisung nach gleichen Grundsätzen
- Modularer Aufbau: Schrittweiser Aufbau und Erweiterung
- Datenschutz: Integrales Prinzip der Planung und Umsetzung
- Transparenz: Verständliches und übersichtliches System für die Nutzenden.

economieuisse hat diese Prinzipien stets unterstützt. Sie stellen sinnvolle Leitplanken für eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung eines Mobility Pricing dar. Im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage bleiben jedoch zu viele der Prinzipien unberücksichtigt. Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger ist nicht ausreichend abgesichert. Der Grundsatz «pay as you use» wird in engen Versuchssperimetern und mit Einheitstarifen nicht umsetzbar sein: Eine «City-Maut» oder ein «Brückenzoll»¹ sind nach unserem Verständnis keine Formen von Mobility Pricing. Der Grundsatz «Kompensation» wird in der Vernehmlassungsvorlage ebenfalls vernachlässigt. Damit wird eine Generierung von Zusatzeinnahmen ermöglicht, ohne dass ein Bezug zum Verkehrsaufkommen oder zum Finanzierungsbedarf der Infrastruktur besteht.

Methodische Mängel der Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage lässt aus methodischer Sicht klar zu wünschen übrig und dürfte in dieser Form nicht zu einer breiteren Wissensbasis beitragen. Der Bundesrat möchte die Gestaltung von Pilotversuchen weitgehend den Kantonen und Gemeinden überlassen und gibt entsprechend auf Gesetzesebene nur wenige Leitplanken vor. Dieser Ansatz ist aus unserer Sicht nicht zielführend. Anstatt das Feld weitgehend offen zu lassen, sollte der Bundesrat im Gesetz eine exakte Definition von Mobility Pricing vornehmen und die Versuchsanordnung für interessierte Kantone und Gemeinden möglichst klar und wissenschaftlich fundiert abgrenzen, um am Ende auch die gewünschten Erkenntnisse zu erhalten. Lokal angepasste Pilotversuche sind bis zu einem gewissen Grad zielführend, sie müssen aber auf jeden Fall die gleiche Hypothese testen, damit eine Vergleichbarkeit besteht und national anwendbare Schlüsse gezogen werden können. Der vorliegende Entwurf wird diesem Anspruch nicht gerecht. Er dürfte Ergebnisse liefern, welche die politische Diskussion befeuern, aber letztlich keinen Erkenntnisgewinn über die Nachfrageelastizität in der Mobilität und die Wirkung von leistungsbasierten Preisen liefern.

¹ Vgl. Artikel: <https://www.bernerzeitung.ch/stadt-will-test-auf-monbijoubruecke-beschraenken-769869493234>

Gesamtheitliche Einordnung von Mobility Pricing

Abgesehen von der Ausgestaltung der Pilotversuche stellt sich die generelle Frage, wie Mobility Pricing in einem zukünftigen Gesamtkonzept von Abgaben und Massnahmen im Landverkehr eingeordnet wird. Der Bund arbeitet zurzeit an verschiedenen Projekten in diesem Bereich: Der Weiterentwicklung der LSVA, der Neugestaltung der Infrastrukturfinanzierung sowie den konzeptionellen Arbeiten im Rahmen des Sachplans Verkehr und den Verkehrsperspektiven 2050. Daneben wird bei der Weiterentwicklung der Klimapolitik zwangsläufig eine Diskussion um die CO₂-Abgabe auf Treibstoffe geführt werden müssen. Bei fast allen Massnahmen gibt es einen inhärenten Zielkonflikt zwischen Finanzierung, Internalisierung externer Kosten und Lenkung, resp. müssen diese Ziele sorgfältig austariert werden. Regulierungsinstrumente, die mehrere Politikziele verfolgen, haben die Tendenz ungenau und verzerrend zu wirken. Somit wäre ein gesamtheitliches Zielbild wünschenswert, das Politikziele, Kostenkategorien und Massnahmen soweit wie möglich entflechtet.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente. Bei Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Projektleiter Infrastrukturen

- Beilage erwähnt

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs über Pilotprojekte zu Mobility Pricing

Artikel	Kommentar
Art. 1 Gegenstand	Das Gesetz sollte unseres Erachtens eine Definition von Mobility Pricing wählen, die in erster Linie auf eine leistungsbasierte Bepreisung der Mobilität abzielt (pay as you use). Auch die weiteren vom Bundesrat formulierten Grundprinzipien sollten in die Definition einfließen, insb. «Kompensation».
Art. 2 Zweck der Pilotprojekte	<p>Der Zweck sollte präziser eingegrenzt werden und sich auf wissenschaftlich formulierte Hypothesen beziehen: Hat die Gestaltung der Preise einen signifikanten Effekt auf die Verkehrsnachfrage? Wie gross ist die Nachfrageelastizität unter realen Bedingungen (klar definierte Parameter)?</p> <p>Zu testen sind insgesamt die Praktikabilität und die Wirkungseffizienz. Die Akzeptanz (lit. b) ist vorliegend keine relevante oder sinnvoll messbare Grösse. Sie wird vor allem politisch verhandelt werden müssen.</p> <p>Der erläuternde Bericht (S. 7) nimmt im Übrigen Wirkungszusammenhänge vorweg, bspw. Umsteigeeffekte, die nicht ausreichend belegt sind.</p>
Art. 3 Arten von Pilotprojekten	Abs. 1: Sämtliche Pilotversuche müssen verkehrsträgerübergreifend konzipiert sein. Dies ist die einzige konzeptionell sinnvolle Vorgehensweise.
Art. 5 Perimeter und Dauer der Pilotprojekte	Abs. 1: Damit Erkenntnisse über leistungsbasierte Preise oder eine zeitliche und räumliche Ausdifferenzierung möglich sind, muss der Perimeter eine sinnvolle Grösse haben. Eine «City-Maut» oder ein «Brückenzoll» sind keine Formen von Mobility Pricing, sondern lokale Mobilitätssteuern.
Art. 6 Geltungsbereich	<p>Das Gesetz sollte bei den Rahmenbedingungen generell nicht künstlich zwischen den Verkehrsträgern unterscheiden, sondern eine verkehrsträgerübergreifende Sicht beinhalten.</p> <p>Abs. 1: Der erläuternde Bericht (S. 8) hält fest: «Die Frage, ob die Fahrt innerhalb des Perimeters oder das Einfahren in den Perimeter, bzw. das Ausfahren aus dem Perimeter, die Abgabe auslöst, hängt von der Projektgestaltung ab». Diese Interpretation widerspricht dem Grundprinzip «pay as you use». Die beanspruchte Mobilität innerhalb eines Testperimeters sollte ausschlaggebend sein.</p> <p>Abs. 2: Der erläuternde Bericht (S.8): hält fest: «Die Mobility-Pricing-Abgabe soll unabhängig davon und entsprechend zusätzlich erhoben werden. Dies aufgrund der unterschiedlichen Hintergründe der Abgaben. Während die Nationalstrassenabgabe zur Deckung der Kosten für den Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassenanlage zu verwenden ist, dient die Mobility-Pricing-Abgabe zur Steuerung der Verkehrsströme.»</p> <p>Einerseits wirft der Bundesrat damit Grundsätze über Bord, die er noch in der</p>

	Medienmitteilung vom Dezember 2019 bekräftigt hat (pay as you use, Kompensation). Andererseits wird hier im zweiten Satz wieder ein Wirkungszusammenhang vorweggenommen, der durch Pilotversuche erst zu erhärten wäre.
Art. 7 Abgabeobjekt	<p>Abs. 1: Es ist nicht nachvollziehbar, warum für den Strassenverkehr eine «muss-Formulierung» gewählt wird, während Art. 9 für den öffentlichen Verkehr eine «kann-Formulierung» enthält. Die Verkehrsträger sind gleich zu behandeln.</p> <p>Im erläuternden Bericht (S. 8) wird ausserdem auf die internationalen Verpflichtungen im Bereich der LSVa und PSVA hingewiesen. Ebenso müssen Pilotversuche in den Grenzregionen Rücksicht auf den grenzüberschreitenden Verkehr nehmen. Dieser Aspekt wird in der Vorlage nirgends berücksichtigt.</p> <p>Abs. 3: Die Gewährung von Ausnahmen schwächt die Aussagekraft der Pilotprojekte und die Vergleichbarkeit der Resultate.</p>
Art. 8 Kreis der Abgabepflichtigen der Mobility- Pricing-Abgabe	<p>Abs. 2: Die Formulierung dieses Absatzes ist nicht aussagekräftig. Die Erklärung im erläuternden Bericht (S. 9, «Massgeblich für die Festsetzung der Höhe der Mobility-Pricing-Abgabe sind die spezifische Verkehrssituation beziehungsweise das zu lösende Verkehrsproblem») lässt ebenfalls zu wünschen übrig. Einerseits müssten hier die in Art. 1 und Art. 2 zu formulierenden Hypothesen aufgegriffen werden. Andererseits deutet die gewählte Formulierung darauf hin, dass die Pilotversuche nicht den Erkenntnisgewinn für effiziente regulatorische Lösungen zum Ziel haben, sondern ein Testfeld für bereits fixierte Vorstellungen bieten sollen.</p>
Art. 9 Geltungsbereich abgabepflichtige Personen	<p>Abs. 1: Es ist nicht nachvollziehbar, warum für den öffentlichen Verkehr eine «kann-Formulierung» gewählt wird, wenn es um die Integration in Pilotprojekte geht. Projekte müssen zwingend verkehrsträgerübergreifend sein.</p>
Art. 11 Verbot von Tarifsenkungen	<p>Diese Bestimmung zur Tarifgestaltung und die Erklärung im erläuternden Bericht (S. 9) lassen erneut auf konzeptionelle Fehlüberlegungen schliessen. Die Prinzipien «pay as you use» und «Kompensation» werden ignoriert. Die Mobilität wird so unabhängig von der Reisedistanz oder vom Zeitpunkt teurer.</p>
Art. 12 Anonyme Entrichtung der Mobility-Pricing- Abgabe	<p>Es fehlt eine gleichwertige Bestimmung für den Strassenverkehr.</p>
Art. 16: Gesuch um Genehmigung eines Pilotprojekts	<p>Aus unserer Sicht ist dieser Prozess grundlegend falsch konzipiert: Der Bundesrat sollte im vorliegenden Gesetz Ziele (wissenschaftlich formulierte Hypothesen) und Parameter so genau wie möglich definieren, dass daraus brauchbare und vergleichbare Erkenntnisse resultieren.</p> <p>Bst. i: Wenn Mobility Pricing eine Lenkungsabgabe sein soll, müssen die Einnahmen möglichst vollständig zurückverteilt werden. Wenn die Einnahmen fiskalisiert werden, müssen sie in die Infrastrukturfinanzierung fliessen.</p>

<p>Art. 22 Verwendung der Einnahmen aus der Abgabenerhebung</p>	<p>Der erläuternde Bericht hält Folgendes fest (S. 11): «Diese weite Zweckbindung dürfte einen wichtigen Faktor für die politische Akzeptanz eines Pilotprojekts darstellen, indem der Bevölkerung dargelegt werden kann, dass ihr die Mobility-Pricing-Abgabe neben der verkehrssteuernden Wirkung auch sonst für verkehrliche Belange zugutekommt und nicht zur Finanzierung des allgemeinen Budgets verwendet wird.»</p> <p>Aus unserer Sicht ist eine Rückverteilung oder eine enge Zweckbindung eine zwingende Voraussetzung. Die politische Akzeptanz der Projekte muss auf ihrer Sinnhaftigkeit beruhen und nicht auf Umverteilungseffekten. Ausserdem ist das Prinzip «Kompensation» besonders wichtig und darf nicht vernachlässigt werden.</p>
<p>Art. 25 Gesuch um finanzielle Beteiligung des Bundes</p>	<p>Aus unserer Sicht ist dieser Prozess grundlegend falsch konzipiert: Der Bundesrat sollte im vorliegenden Gesetz Ziele (wissenschaftlich formulierte Hypothesen) und Parameter so genau wie möglich definieren, dass daraus brauchbare und vergleichbare Erkenntnisse resultieren.</p>
<p>Art. 26 Prüfung der Pilotversuche</p>	<p>Auch an dieser Stelle bestehen unseres Erachtens konzeptionelle Fehlüberlegungen: Es geht um vergleichbare Projekte, die national einheitlich formulierte Hypothesen untersuchen sollen. Es ist nicht nachvollziehbar, welcher Mehrwert aus stark unterschiedlichen Projekten resultieren soll.</p>
<p>Kommentar zum erläuternden Bericht: Auswirkungen auf Volkswirtschaft und Gesellschaft</p>	<p>Es wäre aufgrund der Tragweite des Projekts wünschenswert, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen umfassend untersucht werden – entweder als Teil der Pilotprojekte oder sonst separat im Rahmen einer umfassenden Studie.</p>