

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

vernehmlassung@astra.admin.ch

Bern, 15. Mai 2021

Stellungnahme der Akademien der Wissenschaften Schweiz zum Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Akademien der Wissenschaften Schweiz begrüssen das Vorhaben ausdrücklich, mit einer neuen gesetzlichen Grundlage den Kantonen, Städten und Gemeinden zu ermöglichen, örtlich und zeitlich begrenzte Pilotprojekte zu Mobility-Pricing durchzuführen.

Der Forschung ist die Möglichkeit von Versuchen in der Praxis zu Mobility-Pricing schon lange ein grosses Anliegen. Solche Projekte sind elementar und sehr wertvoll, um wissenschaftliche Modelle verifizieren zu können und offene Fragen besser beantworten respektive einschätzen zu können, beispielsweise bezüglich Akzeptanz in der Bevölkerung oder der Wirkung bestimmter Preissignale.

Die Akademien begrüssen deshalb die grossen Linien des Gesetzes, schlagen aber gewisse Anpassungen vor.

Die reale Erfahrung in Pilotprojekten kann auch die Akzeptanz in der Bevölkerung beeinflussen, wie sich in Pilotprojekten bereits gezeigt hat. Die Akzeptanz ist beispielsweise abhängig vom Perimeter, vom Preisniveau, von Ausnahmemöglichkeiten oder von der Verwendung der Einnahmen. Hierzu sind weitere Erfahrungen und Pilotprojekte mit verschiedenen Ansätzen sehr wichtig. Deshalb sollten die Rahmenbedingungen in der Projektgestaltung möglichst flexibel gestaltet werden, um unterschiedliche Ausgestaltungen und Wirkungsweisen von Mobility Pricing testen zu können. In dieser Hinsicht stellt sich auch die Frage, weshalb nur mehrere Kantone oder mehrere Städte gemeinsam ein Pilotprojekt durchführen können, nicht aber eine Stadt zusammen mit einem Kanton (z.B. in Genf oder Basel).

Aus Sicht der Forschung ist es zudem wichtig, dass nicht nur Daten zur Versuchsphase sichergestellt werden, sondern auch genügend entsprechende Vergleichs-Daten zur Vor- und Nachphase des Pilotprojekts zur Verfügung stehen bzw. erhoben werden, um robuste Aussagen über die Wirkung des Pilots machen zu können. Der Nutzen und Erkenntnisgewinn von Pilotprojekten wird erhöht, wenn neben der Wirkung insgesamt auch Verteilungswirkungen und, soweit möglich, Unterschiede in der Wirkung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu ermittelt werden. Es ist dabei wünschenswert, dass die Daten aus den Pilotprojekten (allenfalls nach einer gewissen Sperrfrist) für wissenschaftliche Zwecke unentgeltlich verfügbar gemacht werden.

Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+)

Haus der Akademien · Laupenstrasse 7 · Postfach · 3001 Bern · Schweiz

+41 31 306 92 20 · info@akademien-schweiz.ch · akademien-schweiz.ch  @academies_ch

 swiss_academies

Bei der Festlegung der Höhe der Abgabe sind nach Ansicht der Akademien folgende Aspekte zu beachten:

1. Das dichte Strassen- und Schienennetz versiegelt und fragmentiert Landschaften und Lebensräume. Dadurch werden Pflanzen- und Tierpopulationen isoliert und verdrängt. Ausserdem können sich invasive Neobiota entlang von Verkehrswegen rasch ausbreiten. Weiter verursacht das Verkehrsaufkommen Schadstoff-, Lärm- und Lichtemissionen, was die Lebensräume verkleinert und ihre Qualität schmälert. Hinzu kommen die klimarelevanten Emissionen und weitere soziale Kosten (Staus, Unfälle u.ä.)

Eine 2020 erschienene Studie von WSL und Forum Biodiversität Schweiz zeigt, dass der Verkehr mit 33 verschiedenen Subventionen, Fehlanreizen sowie der Nicht-Internalisierung von externen Kosten subventioniert wird, die unbeabsichtigt der Biodiversität Schaden zufügen (Gubler et al. 2020). Umweltschädigende Subventionen sind gemäss internationalen und nationalen Zielvorgaben (z.B. Biodiversitätskonvention, Kyoto-Protokoll, Schweizer Biodiversitäts- und Klimastrategien) abzuschaffen oder umzulenken. Es besteht Konsens in politischen und wirtschaftlichen Organisationen (z.B. OECD, economiesuisse), dass externe Kosten des Verkehrs zu internalisieren sind. Das neue Gesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing bietet die Chance, die Internalisierung der externen Effekte des Verkehrs mindestens teilweise umzusetzen. Die vom ARE (2019) und BFS (2019) errechneten externen Kosten liefern ausreichende Grundlagen für eine Einpreisung. Die negative Wirkung des motorisierten Individualverkehrs in Form externer Kosten ist dabei ungleich höher als jene des Schienenverkehrs.

2. Da im Gesetz auch Pilotprojekte nur im öffentlichen Verkehr vorgesehen sind und die Möglichkeit von Tarifsenkungen gemäss Artikel 11 ausgeschlossen wird, besteht die Gefahr, dass durch Preiserhöhungen nur im öffentlichen Verkehr eine unerwünschte Verlagerung auf den motorisierten Individualverkehr bewirkt werden könnte, die dem Ziel, externe Kosten zu internalisieren (s. oben) sowie den Zielen bundesrätlicher Strategien (Klima, Biodiversität) widerspricht. Projekte nur im öffentlichen Verkehr sollten jedoch möglich sein, um beispielsweise eine bessere Auslastungsverteilung zu erzielen. Um Umlagerungseffekte zu vermeiden, sollte es möglich sein, Tarifierhöhungen zu Stosszeiten oder stark frequentierten Strecken durch Tarifsenkungen zu anderen Zeiten oder auf wenig frequentierten Strecken zu kompensieren, damit das durchschnittliche Preisniveau nicht ansteigt. Die Einpreisung von externen Kosten sollte gleichzeitig im öffentlichen und im motorisierten Individualverkehr eingeführt werden oder allenfalls im motorisierten Individualverkehr, soweit dessen ungedeckte externe Kosten diejenigen des öffentlichen Verkehrs übersteigen.

Im Weiteren wirft die Formulierung zur Höhe der Abgabe "Die Höhe der Mobility-Pricing-Abgabe ist so festzulegen, dass die angestrebte Wirkung erreicht wird" (Art. 8 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2) Fragen auf: Dieser Anspruch setzt voraus, dass man die Wirkung von Mobility Pricing bzw. einer bestimmten Abgabehöhe bereits kennt. In Artikel 2 a. und c. wird jedoch als Zweck der Pilotprojekte angegeben, genau dazu neue Erkenntnisse zu gewinnen. Hier müsste irgendwie präzisiert werden, was mit der „angestrebten Wirkung“ gemeint ist. Aus der Sicht der Akademien ist eine anzustrebende Wirkung, die Verkehrszunahme in Einklang mit den Zielen im Klima- und Biodiversitätsbereich zu bringen.

Vorschläge zu Anpassungen am Gesetz

Wir empfehlen die folgenden Anpassungen im Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing:

Art. 2 Zweck der Pilotprojekte

Bst e (neu): *Möglichkeiten zur vollständigen oder teilweisen Einpreisung von externen ökologischen Kosten des Verkehrs zu schaffen und Erfahrungen zu den Auswirkungen auf das Verkehrsverhalten zu sammeln.*

Art. 4 Trägerschaften

Bst. c (neu): *Eine oder mehrere Gemeinden zusammen mit ihrem Kanton.*

Art. 10 Höhe der Mobility-Pricing-Abgabe

Abs 1 ergänzen: *Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, richten sich die Höhe und die konkrete Ausgestaltung der Mobility-Pricing-Abgabe nach dem kantonalen Recht. Dabei sollen auch die Berechnungen des ARE und BFS zu den externen Kosten des Verkehrs berücksichtigt werden.*

Art. 11 Tarifbestimmungen (neuer Titel)

Abs. 1 (ergänzt): *Soweit für die Personenbeförderung eine Mobility-Pricing-Abgabe erhoben wird, dürfen die Tarife, die von den Transportunternehmen gemäss Artikel 15 PBG festgelegt wurden, im Durchschnitt der betroffenen Strecken und Zeiträume während der Dauer des Pilotprojekts nicht gesenkt werden.*

Abs. 2 (neu): *Soweit nur im öffentlichen Verkehr, nicht aber im motorisierten Individualverkehr eine Mobility-Pricing-Abgabe erhoben wird, dürfen die Tarife, die von den Transportunternehmen gemäss Artikel 15 PBG festgelegt wurden, im Durchschnitt der betroffenen Strecken und Zeiträume während der Dauer des Pilotprojekts nicht erhöht werden, um Umlagerungseffekte zu vermeiden.*

Art. 16 Gesuch um Genehmigung des Projekts

Bst n (oder anderer Buchstabe): *die Sicherstellung der Daten für den Vergleich des Versuchs mit den Verhältnissen vor und nach dem Pilotprojekt.*

Art. 19 Monitoring und Evaluation

Abs. 1 (ergänzt): *Das Pilotprojekt ist während der gesamten Dauer im Rahmen eines Monitorings zu begleiten. Das Monitoring sollte neben der Gesamtwirkung auch Verteilungswirkungen und, soweit möglich, Unterschiede in der Wirkung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen erfassen. Für die Wirkungsanalyse ist ein vergleichbares Monitoring vor und nach dem Pilotprojekt vorzusehen.*

Art. 20 Weiterleitung der Daten an das UVEK

(ergänzt): *Die Trägerschaften stellen dem UVEK die in den Pilotprojekten erhobenen Daten in anonymisierter Form zu Forschungszwecken zur Verfügung. Diese Daten werden vom UVEK interessierten Forschungsinstitutionen zu Forschungszwecken zur Verfügung gestellt.*

Art. 28 Evaluationsbericht

Bst. b (ergänzt: die Ergebnisse des Pilotprojekts (*inkl. Wichtiger umweltrelevanter Wirkungen*))

Bemerkungen zu den Erläuterungen

Abschnitt 1.4: Neue Lösungen könnten erstens einen Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme leisten, zweitens teilweise oder ganz den kostspieligen Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen erübrigen und so Mittel für die Instandhaltung freimachen, drittens *die Internalisierung externer Kosten voranbringen*.

Erarbeitungsprozess der Stellungnahme und beteiligte Expertinnen und Experten

Zur Erarbeitung der Stellungnahme wurden Expertinnen und Experten des Akademienverbands sowie ihrer Mitgliedsgesellschaften eingeladen, die sich in ihrer Forschung mit Verkehrs-Lenkungsmassnahmen beschäftigt haben. Federführend waren die Foren ProClim und Biodiversität der SCNAT. Die Beiträge wurden zu einem Entwurf verarbeitet und den Mitwirkenden zur Prüfung unterbreitet. Der überarbeitete finale Entwurf wurde schliesslich vom dafür Delegierten des SCNAT Vorstands, Philippe Moreillon zu Händen des Vorstands der Akademien der Wissenschaften Schweiz freigegeben und von letzterem gutgeheissen.

Die folgenden Personen haben an der Ausarbeitung mitgewirkt und stützen die Stellungnahme mit ihrem Namen:

Andrea Baranzini, Politische Ökonomie, Haute Ecole de Gestion (HEG) Genève

Philippe Thalman, Städte- und Umweltökonomie, EPF Lausanne

Irmi Seidl, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, WSL Birmenstorf

Frank Krysiak, Umweltökonomie, Univ. Basel

Beat Hintermann, Umweltökonomie, Univ. Basel

Paul Burger, Nachhaltigkeitsorientierte Transformationsprozesse, Univ. Basel

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Anliegen bei der Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlage berücksichtigen.

Literatur

Gubler L., Ismail S.A., Seidl I. (2020): Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz. Swiss Academies Factsheet 15 (7)

ARE, Bundesamt für Raumentwicklung. (2019). *Externe Effekte des Verkehrs 2015 - Aktualisierung der Berechnungen von Umwelt-, Unfall- und Gesundheitseffekten des Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehrs 2010 bis 2015* (Schlussbericht, überarbeitete Version 2019). Zürich, Bern: Ecoplan, Infras, zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung ARE.

BFS, Bundesamt für Statistik. (2019). *Unfall-, Umwelt- und Gesundheitskosten des motorisierten Verkehrs. 2016*. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/kostenfinanzierung.assetdetail.10887840.html abgerufen am 08. Januar 2020.

Akademien der Wissenschaften Schweiz (a+)

Haus der Akademien · Laupenstrasse 7 · Postfach · 3001 Bern · Schweiz

+41 31 306 92 20 · info@akademien-schweiz.ch · akademien-schweiz.ch  @academies_ch

 [swiss_academies](https://www.instagram.com/swiss_academies)