



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

03.7730.03

BD/P037730
Basel, 14. Mai 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 13. Mai 2008

Anzug Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Zentrums-Maut zur verbreiterten finanziellen Abstützung von städtischen Zentrumslasten

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Januar 2004 den nachstehenden Anzug Brigitte Gerber und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

"Der Kanton Basel-Stadt sieht sich in Bezug auf die zu tragenden Zentrumslasten zur Zeit überproportional an deren Finanzierung beteiligt. Studien zeigen beispielsweise für den Bereich Kultur, dass die Kantonsbewohner und -bewohnerinnen regional wesentlich mehr zur Aufrechterhaltung des Angebotes beitragen - proportional ebenfalls mehr, als sie das Angebot selbst nutzen können. Im selben Kontext (Nutzen/Finanzierung) ist ebenfalls irritierend, dass bei Partnerschaftsgeschäften im Gesundheits- und Bildungsbereich (Bsp. Spital/Universität) ebenfalls an Minderbeteiligung bei der Mitfinanzierung gedacht wird. Es besteht wie auch in anderen schweizerischen Regionen die ernstzunehmende Gefahr der Entsolidarisierung der Agglomerationen mit den Städten.

Neben der erhöhten Finanzierung von Kultur, Gesundheit und Bildung gehören zu den Zentrumslasten auch Kosten beispielsweise im Verkehrsbereich (siehe Individualverkehr). Lebens- und Wohnqualität werden zudem durch Lärm und Abgasimmissionen beeinträchtigt. Kosten, die ungedeckt sind und nicht nach dem Verursacherprinzip abgegolten werden. Schweizerische Studien gehen entsprechend dem Vernehmlassungsentwurf "Sachplan Strasse" (2002:22f.) davon aus, dass der Verkehr in den nächsten 20 Jahren um 18% bis 48% anwachsen wird. Besonders hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang auch hier die Problematik zwischen den Städten und ihren Agglomerationen (fortschreitende Urbanisierung, wachsende Polarisierung, Suburbanisierung). Zu den wichtigsten Massnahmen gehört denn auch ein verstärktes Engagement des Bundes betreffend Agglomerationsverkehr; sowohl im öffentlichen wie auch privaten Verkehr.

Mitte Oktober war nun in der NZZ am Sonntag zu lesen, dass mit dem "Maut"-projekt von London ein Rückgang des Verkehrsaufkommens die Erwartungen sogar noch übertroffen werden konnten und der private Verkehr um 38% mehr abgenommen hatte als prognostiziert. Gleichzeitig konnten 60 Millionen Pfund Mautgebühren der Staatskasse zugeführt werden. Grundsätzlich wurde von der Regierung die Frage des (verwandten) Roadpricings bereits 1999 im Regierungsratsbeschluss an den Grossen Rat (Anzug Anita Lachenmeier-Thüning und Konsorten) als positiv eingestuft. Bedenken ergaben sich jedoch aus Überlegungen zum individuellen Umfahren des Pricing-Bezirks, zur wirtschaftlichen Natur und zur Frage der Einbettung in eine regionale oder nationale Gesamtlösung.

Die Befürchtung, dass Autofahrerinnen die Innenstadt umfahren und dies knapp ausserhalb der Mautzone zu Mehrbelastung und Staus führe, hat sich nun im Beispiel Londons nicht bewahrheitet. Wer ein öffentliches Verkehrsmittel benutzt oder eine Fahrgemeinschaft bildet, verhält sich nicht nur umweltbewusst, sondern wird jetzt endlich auch ökonomisch belohnt. Dies macht das Verkehrssystem insgesamt leistungsfähiger. Davon profitieren zurzeit nach Aussagen der Londoner Regierung die Wirtschaft, die Umwelt und vor allem die Verkehrsteilnehmer selbst, die weniger Lebenszeit im

Stau vergeuden müssen. Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat, wie folgt zu prüfen und zu berichten:

- Studien des Bundes prognostizieren, dass in den nächsten zwanzig Jahren mit einer massiven Erhöhung des Verkehrsaufkommens zu rechnen ist. Welche konkreten Massnahmen sind für den Kanton Basel-Stadt kurz-, mittel-, und langfristig vorgesehen.
- ob das Londoner Maut-Modell zur Emissionsentlastung auch für die Stadt Basel geeignet wäre, resp. berichten, ob im Kontext der neueren schweizerischen, regionalen oder nationalen Verkehrsplanung ähnliche Überlegungen angestellt wurden.
- Hinsichtlich der Erhebung einer Zentrums-Maut anberechnen, wie hoch die voraussichtlichen Einnahmen sein könnten und so beispielsweise durch Zentrumsfunktionen zusätzlich entstandene Kosten des öffentlichen Verkehrs oder im Strassen- und Parkplatzbau decken.
- inwiefern es möglich ist, solche Einnahmen für die Bezahlung von anderen Zentrumsfunktionen zu verwenden, resp. welche Ausgleichsmodelle (nebst steuerlichen) in anderen Schweizer Grossstädten bereits diskutiert wurden oder werden.

B. Gerber, A. Lachenmeier-Thüring, Dr. Ch. Kaufmann, M. Benz, P. Bernasconi, K. Giovannone, E. Jost, E. Rommerskirchen, L. Stutz, S. Signer, M. Berger-Coenen, R. Häring, N. Elibal, M. von Felten, Th. Baerlocher, Ch. Brutschin, E. Huber-Hungerbühler, A. Gscheidle, K. Zahn, PD Dr. J. Stöcklin, U. Müller“

Wir beantworten den Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Das Bundesamt für Strassen schätzt die Staukosten in der Schweiz auf jährlich rund 1,5 Milliarden Schweizer Franken; zwischen 1995 und 2005 sind diese Kosten um 30% angestiegen. Hauptkostenfaktor sind mit rund 85% die Zeitkosten.

STAUKOSTENSCHÄTZUNG 1995, 2000 UND 2005			
	1995	2000	2005
Zeitkosten	1028	911	1240
Energiekosten	29	61	84
Umweltkosten	5	14	20
Unfallkosten	68	115	121
Total Staukosten	1130	1102	1464
davon PW	1'092	832	1'054
davon LI	(bei PW)	131	184
davon LW	38	138	225
Index (1995 = 100)	100	98	130
Total Sensitivität (ohne kleinste Zeitverluste)	732	974	1'093

Tabelle 20 Staukosten in Mio. CHF/Jahr, Basisrechnungen (Unfallkosten: Mittelwert zwischen oberem und unterem Grenzwert) und Sensitivität (ohne Berücksichtigung kleinster Zeitverluste). Der Rückgang der Zeitkosten 2000 gegenüber 1995 ist auf den höheren Anteil des Freizeit- und Einkaufsverkehr zurückzuführen.

Quelle: Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz, Bundesamt für Raumentwicklung 2007

Der Ausbau der Strasseninfrastruktur zur Staubekämpfung stösst mehr und mehr an seine Grenzen, insbesondere auch, weil eine Beseitigung eines Engpasses oft zu einem Engpass an einem anderen Ort führt. Zudem steigen Kosten für zusätzliche Strassen immer stärker an, weil zuerst die kostengünstigen Infrastrukturen erstellt worden sind. Aus diesen Gründen werden heute vermehrt Alternativen zum Ausbau der Strasseninfrastruktur gesucht und diskutiert, insbesondere verbesserte Verkehrsführung und Beeinflussung des Verkehrsverhaltens durch entsprechende Preissetzungen.

Der Bundesrat hat am 7. Dezember 2007 beschlossen, die Einführung von Strassenbenützungsgeldern in Städten und Agglomerationen zu ermöglichen. Der Beschluss basiert auf einem Bericht des Bundesamtes für Strassen zur möglichen Einführung von Road Pricing in der Schweiz. Der Bericht zeigt auf, dass Strassenbenützungsgeldern vor allem in staugeplagten Städten und Agglomerationen ein Instrument zur Lösung der Verkehrsprobleme sein können. Dies vor allem deshalb, weil an neuralgischen Stellen schon geringe Verkehrsabnahmen dazu beitragen können, dass es weniger Staus gibt und dass insbesondere der öffentliche Tram- und Busverkehr rascher vorwärts kommt.

Allerdings lassen die geltenden rechtlichen Vorgaben die Einführung von Road Pricing nicht zu. Der Bundesrat hat deshalb ein mehrstufiges Vorgehen beschlossen. In einem ersten Schritt wird die Rechtsgrundlage für die Durchführung von Versuchen in Städten und Agglomerationen geschaffen. Eine allfällige endgültige Rechtsgrundlage soll nach Auswertung der Versuche gelegt werden.

Im Folgenden stellen wir die möglichen Auswirkungen des Berichtes und des Beschlusses des Bundesrates für den Kanton Basel-Stadt dar.

2. Road Pricing

Road Pricing – auch Maut oder Strassen-, Brücken- oder Tunnelzoll genannt – ist ein Sammelbegriff für die Erhebung von Abgaben für das Befahren von Strassen, Brücken oder Tunnels. Mit Road Pricing lassen sich grundsätzlich zwei Ziele verfolgen:

Ziel 1: Generieren von Einnahmen

Eine Maut mit dem primären Ziel, Einnahmen zu generieren, wird vor allem bei spezifischen, aufwändigen Infrastrukturbauwerken eingesetzt. So sind beispielsweise das Befahren der Golden Gate Bridge, der Oeresundbrücke oder des Mont-Blanc Tunnels kostenpflichtig. In einigen Ländern – wie z.B. Frankreich und Italien – ist die Benutzung der Autobahn ebenfalls kostenpflichtig. Die Preise sind zeitunabhängig, und mit den Einnahmen wird die Infrastruktur finanziert. Dieses System kommt vor allem bei privat finanziertem Bau und Unterhalt von Strassenbauwerken oder Autobahnen zum Tragen.

Ziel 2: Verkehrslenkung

Road Pricing kann aber auch zur Beeinflussung des Verkehrsflusses eingesetzt werden, Es zielt dann auf die Reduktion von Staus und strebt dazu eine gleichmässigeren Auslastung der

Infrastruktur an. Dies soll durch zeit- und verkehrsmengenabhängige Preise geschehen. Eine Reduktion von Staus reduziert auch die Luftverschmutzung durch den Strassenverkehr.¹

Selbstverständlich fallen bei Road Pricing zur Verkehrslenkung auch Einnahmen an; diese sind aber nicht das primäre Ziel. Setzt man Road Pricing zur Verkehrslenkung ein, muss man allerdings wissen, was man mit den anfallenden Einnahmen zu machen gedenkt.

Ebenso selbstverständlich haben Gebühren zur Benutzung einzelner Infrastrukturen auch Lenkungswirkungen; diese sind aber nicht primär beabsichtigt. Sie sind im Gegenteil sogar schädlich: Ist die Lenkungswirkung gross, lässt sich die Infrastruktur nicht über Road Pricing finanzieren, da die Benutzer ausweichen. Road Pricing wird deshalb typischerweise dort zur Finanzierung eingesetzt, wo es zu aufwändig ist, das kostenpflichtige Bauwerk zu umfahren.

Road Pricing zur Finanzierung der Infrastruktur ist vor allem auch in Norwegen weit verbreitet. Dies aufgrund einer institutionellen Spezialität Norwegens: Noch in den Siebzigerjahren war Norwegen ein nicht besonders wohlhabendes Land, in dem relativ wenig Menschen weit verstreut lebten. Die Strasseninfrastruktur war mässig; manche Teile des Landes waren nicht auf dem Landweg miteinander verbunden. Der mit den Ölfunden einher gehende wirtschaftliche Aufschwung liess die Zahl der Motorfahrzeuge rasant ansteigen und setzte die bescheidene Strasseninfrastruktur unter grossen Druck. Man rechnete mit einer Aufbauzeit von 30 Jahren, bis das Strassennetz unter den Möglichkeiten der öffentlichen Hand einen westeuropäischen Ausbaustandard erreichen konnte. So wurde die Möglichkeit von Infrastrukturfinanzierung durch Gebühren geschaffen, und die Infrastruktur wurde rasch ausgebaut.

Road Pricing zur Verkehrslenkung wird in einigen italienischen Städten, in London, in Stockholm und in Singapur eingesetzt. Die erwartete verkehrslenkende Wirkung trat tatsächlich ein. So reduzierte sich in Rom die Verkehrsbelastung während der Verkehrsspitze um rund 20%. In London verzeichnete man eine Staureduktion von 30%, knapp 40% mehr Passagiere beim öffentlichen Verkehr, eine Reduktion der Stickoxide und des Feinstaubes um 12% und eine Abnahme des CO₂-Ausstosses um 19%. Diese Reduktionen haben mit zweierlei Effekten zu tun: Zum einen fuhren deutlich weniger Fahrzeuge in die Stadt (-130'000 Fahrzeuge täglich). Zum anderen verflüssigte sich der Verkehr deutlich; die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit in der Spitzenzeit stieg von 13 km/h auf 17 km/h. Von den täglich 130'000 weniger Fahrten fallen 10-20% auf Fahrten, die neu nicht mehr durch die Zone führen (also eine Umfahrung der Stadt), 50-70% stiegen auf den öffentlichen Verkehr um, und 20-30% wählten einen neuen Zielort ausserhalb der Stadt. Die befürchtete Verkehrszunahme an der Zonengrenze blieb aus. Erste ernsthafte Untersuchungen über die Auswirkungen des Londoner Congestion Chargings weisen darauf hin, dass der Detailhandel vom neuen Regime kaum negativ beeinflusst wird.²

In Stockholm reduzierte sich der Verkehr um einen Viertel bis einen Drittel, die Feinstaubbelastung ging um fast 40 Prozent zurück, Busse und Taxis kamen schneller voran.

¹ Road Pricing dient in der Regel zwar auch dem Umweltschutz, stellt an sich jedoch keine eigentliche Umweltmassnahme dar. Für diesen Zweck würden sich eine verursachergerechtere Verkehrsabgabe, höhere Mineralölsteuern oder die CO₂-Abgabe besser eignen.

² Quddus et. al., The Impact of the Congestion Charge on Retail: The London Experience; Journal of Transport and Economic Policy 2007

Road Pricing hat sich damit bereits mehrfach bewährt. Schon die sehr rudimentären und teuren im Einsatz stehenden Systeme führen zu markanten Reduktionen der Staukosten. Damit können auch die Kosten für den Ausbau der Strasseninfrastruktur erheblich reduziert werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren technische Entwicklungen stattfinden werden, die Möglichkeiten eröffnen, flächendeckende zeit- und distanzabhängige Systeme einzurichten, die um ein Vielfaches kundenfreundlicher und kostengünstiger zu betreiben sein werden als die heutigen. Damit wird die Bedeutung von Road Pricing zweifelsohne steigen. Die Vermutung, dass der Strassenverkehr in zwanzig Jahren vorwiegend über Road Pricing und nicht mehr über distanz- und/oder zeitunabhängige Steuern und Abgaben finanziert werden wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Insbesondere die Effekte auf die Infrastrukturkosten sind massiv; Simulationen zeigen, dass bei optimalem Road Pricing die Kosten für die notwendige Infrastruktur um 25% geringer ausfallen als bei den heutigen Finanzierungsarten.

3. Verkehrslenkung

Die Untersuchungen des Bundes zu Road Pricing zielen auf Verkehrslenkung ab; wir beschränken uns deshalb im Weiteren auf dieses Ziel.

Die heutige Finanzierung des Strassenverkehrs ist sowohl unabhängig von der Zeit, zu der eine bestimmte Strecke befahren wird, wie auch von der Luftverschmutzung, die in einem bestimmten Gebiet bereits vorhanden ist. Road Pricing setzt hier direkt an: die Durchfahrt eines staubelasteten Gebiets ist gebührenpflichtig.

Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer reagieren auf folgende Arten auf Road Pricing:

- Sie fahren zu einer anderen Zeit.
- Sie wählen einen anderen Weg.
- Sie schliessen sich vermehrt zu Fahrgemeinschaften zusammen.
- Sie nehmen ein anderes Verkehrsmittel.
- Sie verzichten auf die Fahrt.
- Sie ändern ihre Arbeits-, Wohn-, Einkaufs- und Freizeitorte so, dass sie weniger auf das Auto angewiesen sind oder kürzere Wege zurücklegen.

In einem – heute noch hypothetischen – optimalen Zustand werden die Gebühren für jeden Strassenabschnitt permanent belastungsabhängig errechnet und den Verkehrsteilnehmern elektronisch übermittelt. Über Internet kann man vor Antritt einer Fahrt Preis und geschätzte Fahrzeit eruieren und sodann die Fahrentscheidung treffen. Im Fahrzeug selber berechnet der Bordcomputer Zeit und Kosten unterschiedlicher Streckenalternativen. Abgerechnet wird elektronisch, wobei Route und Zeit per GPS erfasst und an das zentrale System übermittelt werden.

Heutige Systeme sind im Vergleich dazu äusserst rudimentär:

Zonenmodelle

Diese Modelle – auch City- oder Zentrums-Maut genannt – basieren auf definierten Zonen, meist um die Innenstadt. Dabei kostet entweder das Überschreiten der Zonengrenze (Cor-

don Pricing), oder das Fahren innerhalb der Zone (Area-Licensing). Beide Gebühren sind zeit- und tagesabhängig; sie werden aus Gründen der technischen Machbarkeit allerdings nicht ständig an die Belastungen angepasst.

Bei Cordon Pricing wird die Gebühr entweder an Mautstationen erhoben, oder es kommen elektronische Geräte (so genannte Transponder) zum Einsatz. Bei Area-Licensing muss ein Ticket gelöst werden; Absatzkanäle sind das Internet, das Telefon (per SMS oder über ein Call Centre), die Post oder auch Läden. Die Durchsetzung erfolgt über Videokontrollen und (zum Teil drastische) Sanktionen.

Die Kosten für die Umsetzung von Road Pricing anhand von Zonenmodellen sind hoch; sie belaufen sich auf bis zu 50% der Einnahmen. Ebenso sind die Erstinvestitionen beträchtlich.

Netzmodelle

Bei diesen Modellen werden bestimmte Teile des Strassennetzes – meist Hochleistungsstrassen oder lediglich einzelne Spuren – bepreist. Um eine Staureduktion bewirken zu können, werden auch diese Gebühren zeit- und tagesabhängig festgelegt. Eine permanente Anpassung an die Belastung ist allerdings auch hier technisch noch nicht machbar. Die Bezahlung erfolgt über Mautstationen oder elektronische Erfassung mit zentraler Abrechnung.

Die Niederlande planen ein System, das dem dargestellten optimalen System bereits recht nahe kommt. Das System sieht vor, alle Fahrzeuge auf allen Strassen zu bemaufen, wobei die Abgabe nach Zeit, Strasse und Fahrzeugtyp differenziert werden soll. Im Gegenzug sollen die Fahrzeug- und die Fahrzeugkaufsteuer abgeschafft werden. In den nächsten Jahren werden die technischen Grundlagen – vor allem Genauigkeit und Verlässlichkeit von Distanz- und Streckenermittlungsmethoden – untersucht, und die rechtlichen Grundlagen gelegt. Mit einer Einführung wird auf das Jahr 2012 gerechnet.

4. Der Bericht des Bundesamtes für Strassen³

Der Bericht befasst sich mit Mobility Pricing. Der Begriff umfasst zusätzlich zum Road Pricing weitere Preise, Tarife und Gebühren der Mobilität, insbesondere ÖV-Tarife. Dabei wurden verschiedene Szenarien definiert, die sich unterscheiden hinsichtlich:

- Einsatzgebiet und Tarifsystem des Road Pricings
- Anpassung der ÖV-Tarife
- Art und Ausmass der Kompensation bei anderen Steuern
 - Nationalstrassenabgabe
 - Mineralölsteuer / Mineralölsteuerzuschlag
 - Kantonale Motorfahrzeugsteuern

Aus der Kombination dieser Möglichkeiten ergaben sich die untersuchten Szenarien:

³ Der ausführliche Bericht (232 Seiten) und eine Kurzfassung (42 Seiten) sind erhältlich auf: <http://www.astra.admin.ch/themen/00901/index.html>.

Szenario	Road Pricing-Strategie	Kompensationsstrategie			Anpassung Tarife im ÖV	
		Autobahn-vignette	Treibstoff-abgaben	Motorfahr-zeugsteuern		
A	Objektpricing	unverändert		unverändert	unverändert	
B	Zonenmodell	unverändert		reduziert oder aufgehoben	unverändert	
C	Netzmodell	aufgehoben	reduziert	reduziert	unverändert	
D	ZSZ-Modell (Zonen-Strecken-Zonen)	aufgehoben	reduziert	reduziert	unverändert	
E	Gebietsmodell	aufgehoben	reduziert	reduziert	E1	unverändert
					E2	angehoben

Für die verschiedenen Szenarien wurden die Auswirkungen anhand eines gesamtschweizerischen Verkehrsmodells simuliert. Die Simulationen zeigen die theoretisch prognostizierten Resultate:

- Objektpricing (zeitunabhängige Gebühr bei Benutzung eines Infrastrukturobjektes) eignet sich vor allem zur Finanzierung von Infrastrukturen, nicht aber zur Verkehrslenkung.
- In Zonenmodellen erfolgt eine Verschiebung der Zielwahl hin zu mehr innerstädtischen Fahrten des motorisierten Individualverkehrs, eine Verlagerung auf den ÖV und eine Verflachung des Verkehrs in den Spitzenstunden. Zusätzlich entstehen auch Umfahrungsverkehre um die bepreisten Zonen.
- In Netzmodellen werden die bepreisten Strassen – in den Simulationen des Bundes die Autobahnen – entlastet. Es erfolgt eine Verlagerung von den Autobahnen auf die Hauptstrassen sowie auf den ÖV. Der Transitschwerverkehr wird vermehrt auf ausländische Strecken verlagert; allerdings unter der Annahme, dass im umliegenden Ausland nicht ähnliche Systeme zur Anwendung gelangen. Die Zuwächse im ÖV konzentrieren sich auf die interregionalen und nationalen Verbindungen.
- Die beiden weiteren Modelle sind Spielarten der Zonen- und der Netzmodelle und führen ebenfalls zu den erwarteten Ergebnissen.

Neben den Auswirkungen von Road Pricing auf das Mobilitätsverhalten wurde auch mittels zweier (1999 und 2006) Umfragen die Akzeptanz von Road Pricing untersucht. Wichtigste Resultate sind:

- Etwa 75% der Bevölkerung stimmt einer stärkeren Umsetzung des Verursacherprinzips im Verkehrsbereich zu.
- Preisliche Massnahmen werden generell negativer bewertet als andere Massnahmen.
- Derzeit ergibt sich keine Mehrheit für die Einführung von Road Pricing; rund 40% der 2006 Befragten befürworteten Road Pricing. Zwischen 1999 und 2006 hat sich die Akzeptanz allerdings deutlich erhöht, und der Unterschied zwischen der deutschen und der französischen Schweiz hat abgenommen. Relevant für die Änderungen sind die

Erfahrungen im Ausland, der gestiegene Problemdruck und die verbesserten technischen Möglichkeiten.

- Die Akzeptanz ist auch abhängig von den regionalen und sozialen Verteilungswirkungen von Road Pricing.

Die finanziellen Auswirkungen sind ebenfalls modellabhängig. Nach den in der Studie vorgenommenen Simulationen würden bei einem Zonenmodell für die fünf grössten Agglomerationen die Einnahmen die heutigen Einnahmen durch die Motorfahrzeugsteuern pro Agglomeration um rund 100 Millionen Franken pro Jahr übersteigen (vorausgesetzt, es werden günstige Erhebungstechniken eingesetzt).

Ein gesamtschweizerisches Gebietsmodell mit Bemautung aller Strassen könnte so ausgestaltet werden, dass die Einnahmen in etwa den heutigen Einnahmen aus dem Mineralölzuschlag entsprechen.

5. Die Versuchsanordnung

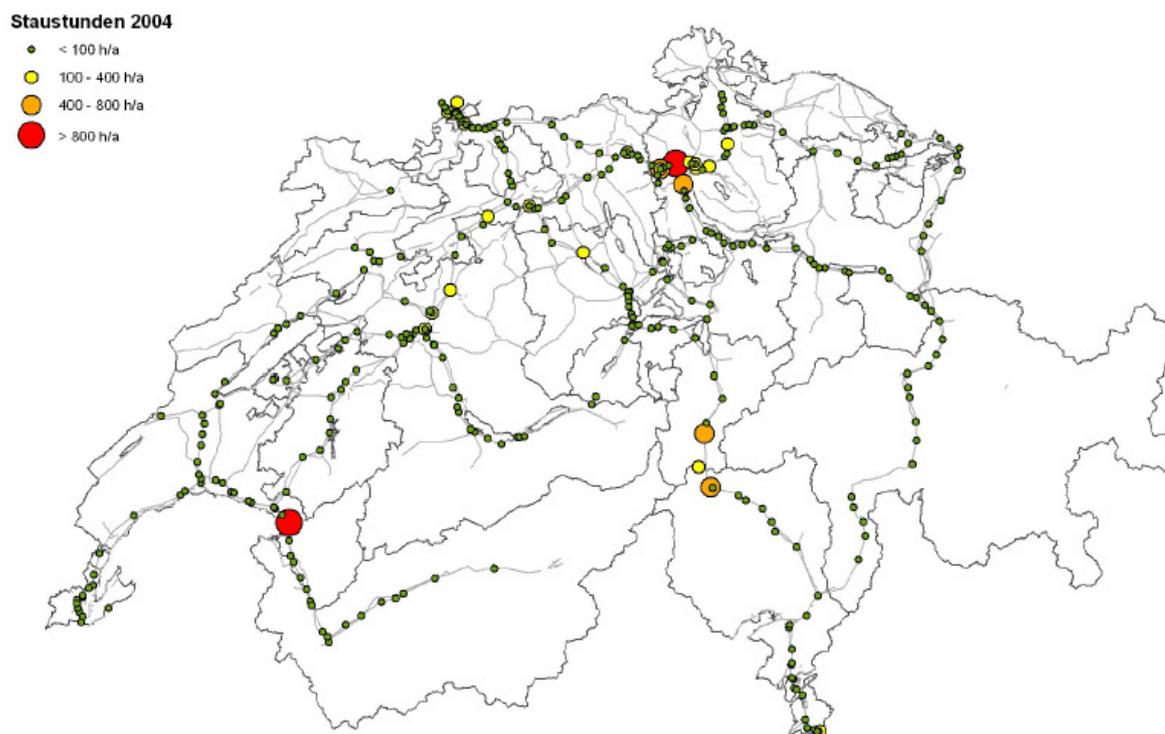
Auf der Basis der oben kurz skizzierten Resultate des Berichtes beschloss der Bundesrat, vor einer endgültigen Einführung von Road Pricing eine Reihe von konkreten Versuchen zu ermöglichen.

Städte und Agglomerationen können freiwillig Versuche durchführen. Will eine Stadt oder Agglomeration einen Versuch durchführen, so hat sie vorgängig in einem Dossier nachzuweisen, dass die wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung erfüllt sind. Dazu ist unter anderem das Gebiet festzulegen, in welchem Road Pricing gilt. Das vorgesehene Abgabesystem muss auf die vorhandene Verkehrsinfrastruktur und die übrigen Verkehrsmassnahmen abgestimmt sein, damit die zu erwartenden Folgen – etwa die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr – bewältigt werden können. Zudem müssen die Städte belegen, dass den Auswirkungen auf Wirtschaft und Umwelt Rechnung getragen wird. Die Versuche sollen wissenschaftlich begleitet, die Veränderungen auf den Verkehrsablauf, das lokale Gewerbe, die Umwelt etc. erfasst und ausgewertet werden.

Verlaufen die Versuche positiv, so wird in einem zweiten Schritt die Rechtsgrundlage für die definitive Einführung von Road Pricing in Städten und Agglomerationen geschaffen.

6. Road Pricing in der Region Basel – soll der Kanton sich am Versuch beteiligen?

Voraussetzung für Road Pricing ist eine starke Belastung der Strasseninfrastruktur; für ein Zonenmodell muss eine ganze Zone staubelastet sein, für ein Netzmodell einzelne Autobahnabschnitte. In der Region Basel ist die Stadt Basel die am stärksten belastete Zone. Die stauanfälligsten Netzabschnitte sind die A2 zwischen Augst und der Hagnau sowie die Osttangente zwischen der Hagnau und dem Badischen Bahnhof.



INFRA/2006

Quelle: Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz, Bundesamt für Raumentwicklung 2007

Damit kommen als Versuchsgebiete und -modelle in Frage:

- Zonenmodell für die Stadt Basel
- Netzmodell für die A2 zwischen Augst und Badischem Bahnhof
- Zonen-Strecken-Zonen Modell: Kombination einer Bepreisung der Autobahnen mit einem Zonenmodell für die Kantons- und Stadtstrassen der Stadt Basel
- Gebietsmodell mit Km-Abgabe: Entspricht einem Zonenmodell mit streckenabhängiger Gebühr

Wir besprechen die möglichen Versuchsanordnungen im Folgenden.

6.1 Zonenmodell für die Stadt Basel

Ein Zonenmodell ist sinnvoll, wenn die Infrastruktur innerhalb der zu definierenden Zone häufig erheblich überlastet ist. Ist die Infrastruktur oft nicht ausgelastet, kommen kaum Staus vor, entsprechend tief müsste die Zonen-Maut angesetzt werden, und es resultierten kaum Verhaltensänderungen, weil solche auch gar nicht vonnöten sind.

Für die Stadt Basel im speziellen zeigt sich aus der obigen Karte, dass die heutige Staubebelastung mit 100-400 Stunden pro Jahr zwar relevant, aber vergleichsweise nicht als dramatisch einzuschätzen ist. Zudem prognostiziert das Gesamtverkehrsmodell bis 2030 kaum Veränderungen für die Kantons- und Stadtstrassen.

Ein Versuch mit einem Zonenmodell für die Stadt Basel ist eher abzulehnen: Es besteht kein wirklich dringendes Problem, und es ist nicht absehbar, dass sich an diesem Zustand etwas ändern wird.

6.2 Netzmodell für die A2

Die A2 ist heute bereits stark staubelastet. Das Gesamtverkehrsmodell prognostiziert weiter stark zunehmende Verkehrsbelastung und ohne Gegenmassnahmen werden mehrstündige tägliche Überlastungen – von Stop-and-go-Verkehr bis zu Stillstand – prognostiziert, welche den Verkehr auf das nachgeordnete städtische Netz verdrängen.

Eine Bemaatung der A2 hätte folgende absehbaren Auswirkungen:

- Umleitungseffekt beim Transitverkehr; grossräumig um die Schweiz herum, regional über die A98
- Umsteigeeffekt auf den ÖV
- Umzugseffekt – Pendler wohnen tendenziell näher am Arbeitsort
- Wegzugseffekt – Firmen siedeln sich im Agglomerationsgürtel ausserhalb der Stadt an
- Verlagerungseffekt auf die Kantons- und Stadtstrassen

Wie gross die einzelnen Effekte ausfallen, lässt sich lediglich mittels Versuch feststellen. Interessant wäre die Einführung von Road Pricing allenfalls, wenn dadurch die Notwendigkeit eines Ausbaus der Osttangente entfallen würde. Dazu müssten die Preise vermutlich recht hoch ausfallen. In diesem Fall wären aber starke Verlagerungseffekte in die Stadt hinein zu befürchten mit entsprechender Belastung der Wohnquartiere.

Im Rahmen der Planung zur Strukturverbesserung Osttangente konnte bereits nachgewiesen werden, dass der Ausbau der Osttangente infolge von Verlagerungseffekten eine Entlastung des umliegenden Lokalstrassennetzes im Vergleich zur heutigen Situation ergibt.

Von einem Versuch mit einem Netzmodell für die A2 ist abzuraten: Die zu befürchtende Verlagerung von Verkehr auf das Stadtstrassennetz widerspricht dem Ziel, den motorisierten Individualverkehr auf den Hauptverkehrsachsen zu kanalisieren, fundamental.

6.3 Zonen-Strecken-Zonen Modell – Autobahn und Stadt Basel

Mit einem Zonen-Strecken-Zonen Modell lässt sich der Verlagerungseffekt beim Netzmodell verhindern, weil das Ausweichen auf das Stadtnetz nicht mehr attraktiv ist. Allerdings müsste detailliert abgeklärt werden, ob sich der Aufbau eines Zonenmodells wirklich lohnt, wenn damit lediglich die negativen Auswirkungen eines Netzmodells kompensiert werden. In Anbetracht der hohen Kosten eines weiteren Netzausbaus ist dies nicht von vornherein auszuschliessen.

Ein Versuch für ein Zonen-Strecken-Zonen Modell ist aufwändig, da sowohl die Autobahnen wie auch eine Stadtzone bepreist werden müssen. Entsprechend ist die Zone zu definieren,

die Modellart – Cordon Pricing oder Area-Licensing – ist zu bestimmen, Preise müssen festgelegt, Zahlungsarten sind zu definieren und die Umsetzung ist zu kontrollieren und zu sanktionieren. Daneben muss der Versuch wissenschaftlich begleitet werden. Die Ziele sind zu definieren und zu operationalisieren. Zur Überprüfung muss ein Ist-Zustand erhoben und mit einem Danach-Zustand verglichen werden. Dies alles zu Versuchszwecken und ohne Garantie, dass das Regime bei Erfolg weiter betrieben werden kann. Stockholm hat diesen Schritt gewagt, ein aufwändiges Mautsystem eingeführt und erst nach einer Erprobungsphase eine Volksabstimmung durchgeführt.

Zudem bedarf es für einen Versuch einer Zusammenarbeit in der Agglomeration. Kantons- und Landesgrenzen überschreitende Projekte sind schon per se nicht einfach; ein Projekt zur Einschränkung des Automobilverkehrs – und als solches wird Road Pricing vielfach wahrgenommen – scheint uns, zumal es sich lediglich um einen zeitlich beschränkten Versuch mit ungewissem Aufwand handelt, mit hohem politischem Aufwand verbunden.

Die Agglomeration Basel eignet sich grundsätzlich für ein Zonen-Strecken-Zonen Modell; aufgrund des hohen Aufwandes und der hohen Projektrisiken ist allerdings von einem Versuch abzuraten.

6.4 Gebietsmodell mit Km-Abgabe für die Stadt Basel

Wie oben dargestellt, ist ein Versuch mit einem reinen Zonenmodell für die Agglomeration Basel nicht anstrebenswert. Die Abänderung, dass die Abgabe kilometerabhängig ist, ändert an dieser Einschätzung nichts.

Von einem Versuch mit einem Gebietsmodell mit Km-Abgabe ist abzuraten.

6.5 Machbarkeit von Versuchen

Insgesamt steht der Regierungsrat einem Versuch in der Agglomeration Basel auch aus weiteren Gründen eher skeptisch gegenüber.

- Ein Versuch, der zu verallgemeinerbaren Aussagen führen kann, müsste sich auf die gesamte Agglomeration ausdehnen und damit auch die Nachbarländer Frankreich und Deutschland umfassen. Dabei entsteht in der Grenzregion ein ungleich und wesentlich höherer Aufwand für die Versuchsdurchführung als dies beispielsweise bei weiter im Innenland liegenden Agglomerationen der Fall wäre. Damit steigt selbstverständlich auch das Risiko, dass der Versuch scheitern könnte, womit der Einsatz von Road Pricing auf lange Jahre generell verunmöglicht würde. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat seine deutliche Ablehnung bezüglich eines Versuchs anlässlich einer gemeinsamen Sitzung mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zum Ausdruck gebracht.
- Ein wesentliches Merkmal von Road Pricing ist, dass es zu Einnahmen führt. Die Verwendung der Einnahmen hat wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz und auch auf die Wirkung von Road Pricing. Da ein Versuch lediglich für eine gegebene Zeit gelten würde, wäre eine Verknüpfung mit der Einnahmenverwendung kaum mach-

bar. So ist es nur schwer vorstellbar, für die Versuchsdauer die Motorfahrzeugsteuer zu senken oder den öffentlichen Verkehr zusätzlich zu subventionieren.

- Der Regierungsrat hat erst kürzlich mit dem neuen System zur Parkraumbewirtschaftung bereits einen deutlichen Schritt in Richtung belastungsabhängiger Bepreisung des mobilisierten Individualverkehrs beschlossen. Bis zur Umsetzung der neuen Parkraumbewirtschaftung werden einige Jahre vergehen, sodass deren Potenzial sich erst mit der Zeit entfalten wird. Der Regierungsrat möchte diese Zeit nicht mit einem zusätzlichen Versuch überlagern, sondern sich mittelfristig auf dieses Instrument beschränken.
- Die technische Entwicklung wird in den nächsten Jahren deutlich kundenfreundlichere und kostengünstigere Systeme ermöglichen. Mit der Einführung von Road Pricing sollte deshalb noch zugewartet werden, insbesondere da der Leidensdruck in der Agglomeration Basel (noch) nicht sonderlich gross ist.

Der Regierungsrat will deshalb die laufenden Anwendungen im Ausland und die Versuche in der Schweiz genau verfolgen. Erst nach einer über Versuche hinaus gehenden allfälligen Ermöglichung von Road Pricing in der Schweiz wird er ein konkretes Modell für die Agglomeration Basel prüfen. Selbstverständlich wird er dies mit den umliegenden Gebietskörperschaften im In- und Ausland absprechen.

7. Wie stehen andere Gebietskörperschaften zu Road Pricing

7.1 Raum Zürich

Der Richtplan des Kantons Zürich schreibt vor, dass Road Pricing als Instrument zur Verkehrssteuerung zu prüfen ist: „Der Regierungsrat entwickelt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern Verkehrsteuerungselemente wie die mittelfristige Einführung von Road Pricing.“

Der Kantonsrat des Kantons Zürich lehnte allerdings Anfang dieses Jahres zwei Motionen ab, die eine Kreditvorlage zur Einreichung eines Zürcher Pilotprojekts zum Road Pricing beim Bund forderten. Dabei betonte er, dass umfassende Road-Pricing-Modelle nicht zuletzt aus finanzieller Sicht sehr aufwändig sind und hohe Anforderungen an die technische Umsetzung stellen. Sie seien deshalb höchstens als längerfristige Option zu betrachten. Der Regierungsrat hielt jedoch fest, dass er im Rahmen einer umfassenden Gesamtbetrachtung und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern die Vertiefungsarbeiten zum Road Pricing weiter vorantreiben werde.

Die Stadt Zürich sieht Road Pricing als zukunftssträchtiges Instrument zur Verkehrssteuerung und arbeitet eng mit dem Kanton zusammen.

Ob und wie im Raum Zürich ein Versuch stattfinden wird, ist aus heutiger Sicht offen.

7.2 Raum Bern

Stadt und Kanton Bern erachten Road Pricing als mittel- bis langfristige strategische Option zur Lösung von Verkehrs-, Umwelt- und Finanzierungsproblemen. Sie verlangen vom Bund, dass er die Voraussetzungen für die Einführung von Lenkungsmaßnahmen schafft.

Bezüglich eines Versuches zeigte eine Potenzialanalyse, dass sich im Kantonsgebiet einzig der Raum Bern für einen solchen eignet. Ein Antrag an den Grossen Rat des Kantons, den Regierungsrat zu beauftragen, Arbeiten bezüglich Road Pricing einzustellen, wurde abgelehnt. Daraufhin beauftragte der Regierungsrat die Verwaltung, mit den Gemeinden des Raumes Bern Möglichkeiten für einen Versuch auszuloten. Nach momentaner Einschätzung steht die Stadt Bern einem Versuch sehr positiv gegenüber, während die umliegenden Gemeinden eher skeptisch sind.

8. Fragen der Anzugssteller

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat, wie folgt zu prüfen und zu berichten:

- *Studien des Bundes prognostizieren, dass in den nächsten zwanzig Jahren mit einer massiven Erhöhung des Verkehrsaufkommens zu rechnen ist. Welche konkreten Massnahmen sind für den Kanton Basel-Stadt kurz-, mittel-, und langfristig vorgesehen.*

Wie das Gesamtverkehrsmodell für die Region zeigt, kann das bestehende Strassennetz die Auswirkungen verkraften. Einzig die Osttangente wird deutlich an ihre Kapazitätsgrenzen stossen. Ein Ausbau auf drei Spuren in beide Richtungen, verbunden mit einer Überdeckung, ist deshalb in Planung. Ebenfalls sind zahlreiche weitere Verbesserungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs geplant um den Modal-Split zu Gunsten des ÖV weiter zu verbessern und die Strassen zu entlasten. Einzelheiten sind im ÖV-Programm beschrieben.

- *ob das Londoner Maut-Modell zur Emissionsentlastung auch für die Stadt Basel geeignet wäre, resp. berichten, ob im Kontext der neueren schweizerischen, regionalen oder nationalen Verkehrsplanung ähnliche Überlegungen angestellt wurden.*

Das Londoner Modell ist für Basel nicht geeignet. In der Region liegt das Hauptproblem auf der Auslastung der Nationalstrassen und sehr viel weniger an innerstädtischen Staus.

- *Hinsichtlich der Erhebung einer Zentrums-Maut anberechnen, wie hoch die voraussichtlichen Einnahmen sein könnten und so beispielsweise durch Zentrumsfunktionen zusätzlich entstandene Kosten des öffentlichen Verkehrs oder im Strassen- und Parkplatzbau decken.*

Die im Rahmen des Projekts Mobility Pricing des Bundesamtes für Strassen vorgenommenen Simulationen zeigen, dass die Einnahmen substanziell sein können. Für die Region Basel ergeben die Simulationen Einnahmen, die die heutigen Einnahmen aus der Motorfahrzeugsteuer um rund 100 Millionen Franken übersteigen. Wie diese Mittel zu verwenden wären, ist im heutigen Zeitpunkt offen. Es ist allerdings bekannt, dass die Akzeptanz von Road Pricing stark von der Mittelverwendung abhängt – je eher die Mittel durch Reduktion anderer MIV-relevanter Gebühren und Abgaben kompensiert werden, desto grösser ist die Akzeptanz.

- *inwiefern es möglich ist, solche Einnahmen für die Bezahlung von anderen Zentrumsfunktionen zu verwenden, resp. welche Ausgleichsmodelle (nebst steuerlichen) in anderen Schweizer Grossstädten bereits diskutiert wurden oder werden.*

Ein Zonenmodell à la London mit einer Kompensation über die Motorfahrzeugsteuer führte automatisch zu einer Finanzverlagerung vom Umland zum Kanton Basel-Stadt, weil in diesem System sämtliche Nutzerinnen und Nutzer der innerstädtischen Strasseninfrastruktur bezahlen würden. Natürlich könnten diese Einnahmen auch für die Bezahlung anderer Zentrumsfunktionen verwendet werden, nur wäre dies für die Akzeptanz von Road Pricing nicht förderlich. Road Pricing sollte zudem als Instrument zur Verkehrslenkung betrachtet werden, und nicht als Instrument zur Generierung von Einnahmen.

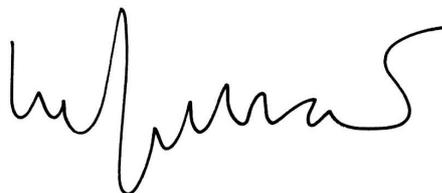
9. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Brigitta Gerber und Konsorten stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Marco Greiner
Vizestaatsschreiber