



An den Grossen Rat

20.5075.02

BVD/P205075

Basel, 28. Juni 2021

Regierungsratsbeschluss vom 22. Juni 2021

Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend „Pilotversuch mit Mobility Pricing in Basel-Stadt“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 den nachstehenden Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 13. Dezember 2019 die Ergebnisse der Wirkungsanalyse von Mobility Pricing am Beispiel der Region Zug zur Kenntnis genommen. Die Analyse hat gezeigt, dass Mobility Pricing einen wesentlichen Beitrag zum Glätten von Verkehrsspitzen in stark belasteten Agglomerationen leisten kann. Gemäss dem Hauptszenario kann die Verkehrsmenge im motorisierten Individualverkehr (MIV) in den Spitzenstunden um 9% bis 12% reduziert werden, im öffentlichen Verkehr (ÖV) um 5% bis 9%. Insgesamt resultiert damit eine deutlich spürbare Verringerung der überlasteten Strecken. Das Ziel von Mobility Pricing gemäss den Grundsätzen des Konzeptberichts 2016 - verkehrsträgerübergreifend Verkehrsspitzen zu glätten - kann somit erreicht werden. Die Abklärungen haben weiter gezeigt, dass die für Mobility Pricing erforderlichen Technologien vorhanden sind. Der Datenschutz kann gewährleistet werden, indem in einem künftigen Mobility Pricing-Gesetz die spezifischen Datenschutzerfordernisse explizit und konkret definiert werden.

Der Bundesrat hat nun das UVEK und das EFD beauftragt, in einer nächsten Etappe ein Konzept zur Sicherung der langfristigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu erarbeiten. Bestehende Steuern und Abgaben sollen dabei durch eine leistungsabhängige Abgabe abgelöst werden. Zudem sollen die rechtlichen Grundlagen für Pilotversuche von Mobility Pricing geschaffen werden. Damit sollen Kantone und Gemeinden, die dies wollen, entsprechende Projekte durchführen können.

Der Bundesrat hat nun das UVEK beauftragt, Kantone sowie Städte und Gemeinden zu suchen, die Pilotversuche mit Mobility Pricing durchführen möchten. Um solche Pilotversuche zu ermöglichen, hat er das UVEK beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage vorzubereiten, die die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung von Pilotversuchen schafft.

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung zu prüfen und zu berichten, ob sie bereit ist, in Basel-Stadt einen solchen Pilotversuch mit Mobility Pricing durchzuführen und sich dementsprechend beim Bundesrat resp. beim UVEK dafür einzusetzen. Da das UVEK die teilnehmenden Kantone und Städte bis Mitte 2020 festlegen will, bitten die Unterzeichnenden um rasche Bearbeitung des Anzugs.

David Wüest-Rudin, Esther Keller, Thomas Grossenbacher, Claudio Miozzari, Andreas Zappalà, Sandra Bothe, Beat Braun“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Was ist Mobility Pricing

Mobility Pricing ist ein Instrument, das zu einer effizienteren Nutzung der Verkehrsinfrastruktur beitragen soll. Es geht grundsätzlich darum, pauschale Gebühren (z.B. Mfz-Steuer oder Monats-Abo für den ÖV) in nutzungsabhängige und damit verursachergerechte Gebühren zu überführen. Diese richten sich nach Fahrtlänge und Auslastung und entfalten so eine Lenkungswirkung. Unter Mobility Pricing versteht man einen Ansatz, der im Prinzip sämtliche Verkehrsmittel umfassen kann. Häufiger verbreitet ist bisher allerdings das Road Pricing, bei dem die Gebühren nur den motorisierten Individualverkehr auf der Strasse betreffen.

Road Pricing existiert in der Form einer gebietsbezogenen City-Maut seit längerer Zeit in verschiedenen Städten (z.B. London, Stockholm, Singapur). In der Schweiz ist die Benutzung öffentlicher Strassen gemäss Bundesverfassung grundsätzlich gebührenfrei.¹ Es fehlt deshalb aktuell eine Rechtsgrundlage für Road Pricing-Systeme.²

Der Preis von Einzeltickets im öffentlichen Verkehr wird in der Schweiz ausserhalb der Tarifverbünde nach der Distanz berechnet. Das ist im weitesten Sinne bereits ein Mobility Pricing-Ansatz. Im Ausland sind im Bahnfernverkehr Tarife mit Zugbindung und stark differenzierten Preisen häufig, und die SBB bietet seit einigen Jahren Sparbillette für weniger stark genutzte Züge. Beides entspricht einer auslastungsabhängigen Preisgestaltung und damit ebenfalls einem Mobility Pricing-Ansatz.

Die Beispiele zeigen, wie vielschichtig Ausgestaltung und Auswirkungen von Mobility Pricing sein können. Es geht deshalb in der Schweiz zumindest in absehbarer Zeit nicht darum, ein umfassendes Mobility Pricing unter Einbezug sämtlicher Verkehrsmittel einzuführen. Vielmehr gilt es mit Pilotprojekten auszuloten, welche Ausprägungen die erwünschte Lenkungswirkung (nutzungsabhängige Preise, gleichmässige Auslastung der Infrastruktur bzw. der Fahrzeuge) maximieren und gleichzeitig unerwünschte „Nebenwirkungen“ minimieren können.

1.2 Vorgehen Bund

Nachdem sich der Bund während Jahren umfassend auf theoretischer Ebene mit dem Thema „Mobility Pricing“ auseinandergesetzt hat, beschloss der Bundesrat am 13. Dezember 2019 einen Schritt weiter zu gehen. Er sucht nun aktiv Kantone, Städte und Gemeinden, die Pilotprojekte mit Mobility Pricing oder mit einzelnen Elementen daraus durchführen möchten. Parallel dazu hat der Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes ausgearbeitet, das die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung solcher Pilotprojekte schaffen und die Modalitäten für eine Mitfinanzierung der Pilotprojekte durch den Bund regeln soll.

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates war im Frühling 2021 in einer öffentlichen Vernehmlassung. National- und Ständerat könnten das neue Gesetz frühestens 2023 beschliessen. Pilotversuche wären damit ab 2024 möglich.

Gemäss dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) lassen sich mit Mobility Pricing grundsätzlich die folgenden Ziele verfolgen:

- Verkehrsspitzen glätten,
- Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen sicherstellen,
- Auswirkungen des Verkehrs auf Umwelt und Gesundheit reduzieren.

¹ Gemäss Bundesverfassung Art. 82 Abs. 3.

² Es existieren zwei Ausnahmen zur grundsätzlichen Gebührenfreiheit. Für beide Fällen liegt eine explizite Regelung auf Verfassungsstufe vor (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA BV Art. 85, Nationalstrassenvignette BV Art. 85a)

In seinen bisherigen Arbeiten konzentrierte sich der Bund auf das erste Ziel. Mit dem Beschluss des Bundesrats vom Dezember 2019 sind neu aber Pilotprojekte in allen drei Bereichen möglich. Beim letzten Ziel, Reduktion der Auswirkungen, geht es dem Bund in erster Linie um eine Internalisierung externer Kosten.

Mobility Pricing betrifft grundsätzlich alle Verkehrsmittel. Um die Komplexität zu reduzieren und damit eine Umsetzung ab 2024 zu ermöglichen, dürfen sich die jetzt gesuchten Pilotprojekte auf ein einzelnes Verkehrsmittel konzentrieren. Es ist zudem nicht zwingend, flächendeckende Versuche zu machen. Auch Pilotprojekte, die sich auf ein konkretes lokales Verkehrsproblem konzentrieren, können einen Erkenntnisgewinn liefern und sind aus Sicht des Bundes damit erwünscht.

Die Federführung zur Erarbeitung und Umsetzung von Pilotprojekten liegt bei den Städten bzw. den Kantonen. Der Bund ist aber bereit, die Arbeiten teilweise mitzufinanzieren. Er wird die ausgewählten Projekte eng begleiten und auch fachliche Unterstützung bereitstellen.

Der Bund erarbeitet parallel zu möglichen Pilotversuchen auch ein Konzept für eine pauschale Kilometerabgabe, um die künftige Finanzierung der Strasseninfrastruktur sicherzustellen. Eine solche Kilometerabgabe würde die heutige Mineralölsteuer, deren Ertrag aufgrund der technologischen Entwicklung hin zu Fahrzeugen mit alternativen Antrieben (z.B. Elektroautos) zurückgeht, ganz oder teilweise ersetzen.

1.3 Vorgehen Kanton Basel-Stadt

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass Mobility Pricing ein Instrument ist, das durch nutzungsbezogene Preise zu einer effizienteren und somit besseren Auslastung der Verkehrsinfrastruktur beitragen kann. Er unterstützt deshalb die Gesetzesvorlage für Pilotversuche und die Bemühungen des Bundes, praktische Erfahrungen zu sammeln. Entsprechend hat der Regierungsrat dem Bund Ende Januar 2021 eine Projektskizze für eine „Basel Flow Taxe“ eingereicht. Dieses Pilotprojekt soll aufzeigen, ob bzw. wie mit einer Strassenbenutzungsgebühr emissionsarme Fahrzeuge gefördert und die Auslastung des Strassennetzes in Spitzenstunden reduziert werden kann. Sollte der Bund diese Idee als zweckmässig beurteilen, wird der Regierungsrat die Projektidee in einer Machbarkeitsstudie konkretisieren.

2. Projektidee „Basel Flow Taxe“

2.1 Übersicht

Die Autobahn A2 und Teile des Hauptstrassennetzes auf Kantonsgebiet sind in den Spitzenzeiten überlastet. Unter anderem kommt es dann zu Ausweichverkehr von der Autobahn auf das städtische Strassennetz. An stark belasteten Strassen sind die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung und der Lärmbelastung überschritten. Mit der Aktualisierung des Umweltschutzgesetzes im Februar 2020 hat die Basler Stimmbevölkerung zudem festgelegt, dass die Verkehrsleistung des MIV ausserhalb der Autobahnen nicht zunehmen soll und dass bis 2050 die Gesamtverkehrsleistung auf Kantonsgebiet ausserhalb der Autobahnen ausschliesslich mit Verkehrsmitteln und Fortbewegungsarten abgewickelt werden, die emissionsarm, klima- und ressourcenschonend sind.

Der Pilotversuch „Basel Flow Taxe“ soll vor diesem Hintergrund die folgenden Ziele verfolgen:

- Beitrag zur Förderung emissionsarmer und klimaschonender Fahrzeuge
- Beitrag zur Glättung der Spitzenstunden durch bessere Verteilung des Verkehrs im Tagesverlauf
- Beitrag zu einer generellen Reduktion des MIV-Aufkommens

Der Pilotversuch „Basel Flow Taxe“ soll als Durchfahrtsgebühr für den MIV auf bestimmten Strassenquerschnitten (vgl. Kap. 2.2) ausgestaltet sein. Dabei ist vorgesehen, die Gebühr nach Tageszeit und nach Schadstoffklasse bzw. Antriebsart des Autos zu variieren (vgl. Kap. 2.3).

2.2 Erhebungskonzept

Physische Zahlstellen, wie man sie von ausländischen Autobahnen kennt, hätten in der Stadt keinen Platz und würden den Verkehrsfluss unnötig hemmen. Solche Zahlstellen kommen deshalb nicht in Frage. Die Erfassungstechnik ist in der weiteren Planung festzulegen. Denkbar ist zum Beispiel ein vorgängiger Bezahlvorgang (Selbstdeklaration) im Internet- bzw. in einer App. An den Zahlstellen würde entsprechend nur kontrolliert (vorzugsweise automatisch mit Kameras und Nummernschilderkennung), ob die durchfahrenden Autos tatsächlich bezahlt haben. Alternativ oder ergänzend ist auch ein automatisches Bezahlssystem zumindest für Vielfahrer möglich.

Die (virtuellen) Zahlstellen bzw. die gebührenpflichtigen Streckenabschnitte müssen so ausgewählt werden, dass ein möglichst grosser Anteil des Gesamtverkehrs erfasst wird. Die Zahlstellen dürfen nicht einfach über Schleichwege umfahrbar sein. Eine möglichst kleine Anzahl Zahlstellen reduziert zudem den Investitions- und Kontrollaufwand. Infrage kommt somit ein Kordon von Zahlstellen am Stadtrand und an den Autobahnausfahrten. Denkbar wäre zum Beispiel auch, dass im Norden und Osten nicht die Stadtgrenze sondern die Autobahnen als Grenze fungieren. Der Kordon muss im Rahmen der Machbarkeitsstudie exakt festgelegt werden.

2.3 Preismodell

Die Gebührenhöhe ist noch offen. Sie soll nach Tageszeit und Emissionen bzw. Antriebsart differenziert werden. Wichtig für die Akzeptanz für einen einfach umsetzbaren Pilotversuch ist dabei, dass wenige, klar abgrenzbare Klassen gebildet werden. Die Kriterien müssen dabei – zumindest bei einer Bezahlung via „Selbstdeklaration“ – so einfach gewählt werden, dass die entsprechenden Informationen auch wirklich allen Autobesitzenden verfügbar sind.³

Die Machbarkeitsstudie soll die Gebührenhöhe und die zweckmässigen Abstufungen herleiten. Das Gebührenkonzept insgesamt muss so gewählt werden, dass die gewünschte Wirkung möglichst gross und allfällige „Nebenwirkungen“⁴ möglichst gering ausfallen.

Auf der Basis einer Kosten- und Einnahmenschätzung wird die Machbarkeitsstudie ebenfalls aufzeigen, ob im Rahmen des Pilotversuches zusätzliche Einnahmen zu erwarten sind und wie diese verwendet würden.

3. Beantwortung des Anzugs

Der Regierungsrat hat ein Pilotprojekt für eine „Basel Flow Taxe“ entwickelt und sich beim Bund für die Durchführung einer gemeinsamen Machbarkeitsstudie eingesetzt. Auch wenn die Beurteilung des Gesuchs durch den Bund noch aussteht, sind die Forderung der Anzugstellenden damit erfüllt.

³ Z.B. vier Zeitfenster (Morgenspitze, Abendspitze, Tagesverkehr, Nachtverkehr) und drei Emissionsklassen (Euro 0-5, Euro 6, emissionsfrei z.B. E-Fahrzeuge)

⁴ Umwegfahrten, aber auch soziale und wirtschaftliche Folgen (evtl. Benachteiligung, kleinerer, stadtverträglicher Fahrzeuge ggü. Elektro-SUV)

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug David Wüest-Rudin und Konsorten betreffend «Pilotversuch mit Mobility Pricing in Basel-Stadt» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin