

VSS FK 9 FORSCHUNGSPAKET MOBILITY PRICING
PROJEKT A1 – VSS 2005/911

AKZEPTANZ VON MOBILITY PRICING

Zusammenfassung
Zürich/Luzern, 8. Juni 2007

MOBILITY-PRICING-AKZEPTANZ_ZUS.FASSUNG_D.DOC

Institut für Politikstudien

Interface Institut für Politikstudien
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 412 07 12
Fax +41 (0)41 410 51 82
interface@interface-politikstudien.ch



Emch+Berger AG Zürich
Ingenieure und Planer

CH-8032 Zürich
Forchstrasse 59
Telefon 01 389 91 11
Telefax 01 389 91 12
www.ebzh.ch

INFRAS

I N T E R F A C E

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

AKZEPTANZ VON MOBILITY PRICING

VSS FK 9 Forschungspaket Mobility Pricing
Projekt A1 – VSS 2005/911

Zusammenfassung, Zürich/Luzern, 8. Juni 2007

Mitwirkende:

Markus Maibach (INFRAS)
Daniel Sutter (INFRAS)
Simone Wittwer (INFRAS)
Florian Kasser (INFRAS / ETH Zürich)
Ueli Haefeli (Interface)
Corine Mauch (Interface)
Manuela Oetterli (Interface)
Philippe Kaufmann (Interface)
Benno Singer (Emch+Berger)
Stefan Dasen (Emch+Berger)
Stephan Erne (Emch+Berger)

Begleitgruppe:

Eugen Meier (Präsident)
Ueli Balmer
Blase Dériaz
Arnd König
Gérard Métraillier
Ruedi Ott
Gerhard Petersen
Peter Scheidegger
Stefan Schmidt
Kathrin Schneeberger
Peter Suter
Paul Widmer
Matthias Rapp (Programmleitung)

Mobility-Pricing-Akzeptanz_Zus.fassung_d.doc

ZUSAMMENFASSUNG

1. ZIEL UND VORGEHEN

Die schweizerische Verfassung verbietet die Erhebung von Strassenbenutzungsabgaben. Eine allfällige Einführung von neuen Preisformen für die Benutzung der Verkehrsinfrastruktur benötigt also zunächst die Akzeptanz der Schweizer Bevölkerung. Das Forschungsprojekt ‚Akzeptanz von Mobility Pricing‘ (Teil des Forschungspaketes ‚Mobility Pricing‘ des ASTRA) untersucht die individuelle und politische Akzeptanz und baut dabei auf bisherigen Untersuchungen auf. Im Zentrum stehen folgende Fragen:

- › Unter welchen Rahmenbedingungen wird Mobility Pricing akzeptiert?
- › Welche Ausgestaltungsformen (Modelle) von Mobility Pricing werden wie gut akzeptiert?
- › Welche Faktoren sind kritisch bezüglich der Akzeptanz, welche weniger relevant?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt mit verschiedenen sozialwissenschaftlichen Methoden. Mit Hilfe einer empirischen Methode (sog. Qualitative Comparative Analysis) werden vor allem ausländische Beispiele systematisch ausgewertet und Erfolgsfaktoren abgeleitet. In einem zweiten Schritt werden verschiedene Modelle auf deren regionale und soziale Verteileffekte analysiert. Auch für dieses Projekt stehen die im Forschungsprogramm entwickelten Mobility Pricing Modelle als mögliche Ausgestaltungsformen im Zentrum.

Auf Basis obiger Analysen werden schliesslich verschiedene empirische Erhebungen durchgeführt:

- › Die Fokusgruppen-Interviews mit zwei Gruppen im Raum Luzern analysieren allgemeine Akzeptanzfaktoren und die wichtigsten Argumentationsketten.
- › Eine schweizweite repräsentative Erhebung (800 Personen) erhebt den Problemdruck, die Relevanz von Mobility Pricing gegenüber anderen Massnahmen sowie die zentralen Akzeptanzfaktoren von Mobility Pricing.
- › Aus dieser Stichprobe sind mit 100 Personen (ebenfalls repräsentativ zusammengesetzt) vertiefende Interviews geführt worden, um auch konkrete Ausgestaltungsformen von Mobility Pricing zu erörtern.

2. ERFahrungen AUS DEM AUSLAND

Eine Auswertung von ausländischen Erfahrungen lässt zumindest zum Teil auch Rückschlüsse auf die kritischen Akzeptanzfaktoren bei einer Einführung von Mobility Pricing in der Schweiz zu. Mit Hilfe einer speziellen Methode (Qualitative Comparative Analysis) wurden diverse ausländische Beispiele von Preismassnahmen im Strassenverkehr (v.a. Road Pricing in Agglomerationen und auf Autobahnen) sowie Tarifmassnahmen im öffentlichen Verkehr untersucht:

Ausgestaltung und Einsatzbereich:

- › Das Mobility Pricing Modell muss ein anerkanntes Problem lösen. Dazu braucht es einen klaren Problemdruck (v.a. Umwelt, Verkehrsüberlastung) und eine Gewissheit, dass der Pricing Ansatz zur Problemlösung einen expliziten Beitrag leistet, oft im Zusammenspiel von Lenkung und Finanzierung.
- › Für die Benutzer muss ein klarer Vorteil erkennbar sein. Gleichzeitig müssen sichtbare Alternativen vorhanden sein bzw. verbessert werden (z.B. ÖV).
- › Ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen der Verkehrsbenutzer/-innen müssen möglichst vermieden werden. Berechtigte Sonderregelungen (z.B. tiefere Abgabesätze) für speziell Betroffene sind dagegen

aus Akzeptanzsicht äusserst wichtig. Dies gilt insbesondere für die Anwohner (an Zonengrenzen, bzw. Stadt-Umland) und für Vielnutzer.

- › Der Vollzug muss transparent und nicht zu aufwändig sein. Dies gilt sowohl für die Einführungs- bzw. Versuchsphase als auch für die Betriebsphase.

Einführung/politischer Prozess:

- › Eine transparente Kommunikation und Mitwirkung sowie eine stufenweise Einführung mit laufender Evaluation und Kommunikation der Wirkungen stärkt das Bewusstsein der Bevölkerung und kann die positiven Wirkungen herausheben und Negativargumentationen entkräften.
- › Ein Versuchsbetrieb, der die erwartete Wirkung nachweist, kann eine vorher skeptische Bevölkerung sensibilisieren.
- › Schliesslich ist das Vorhandensein eines Politikfensters ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Dieses ist in der Regel situativ und nicht direkt übertragbar.

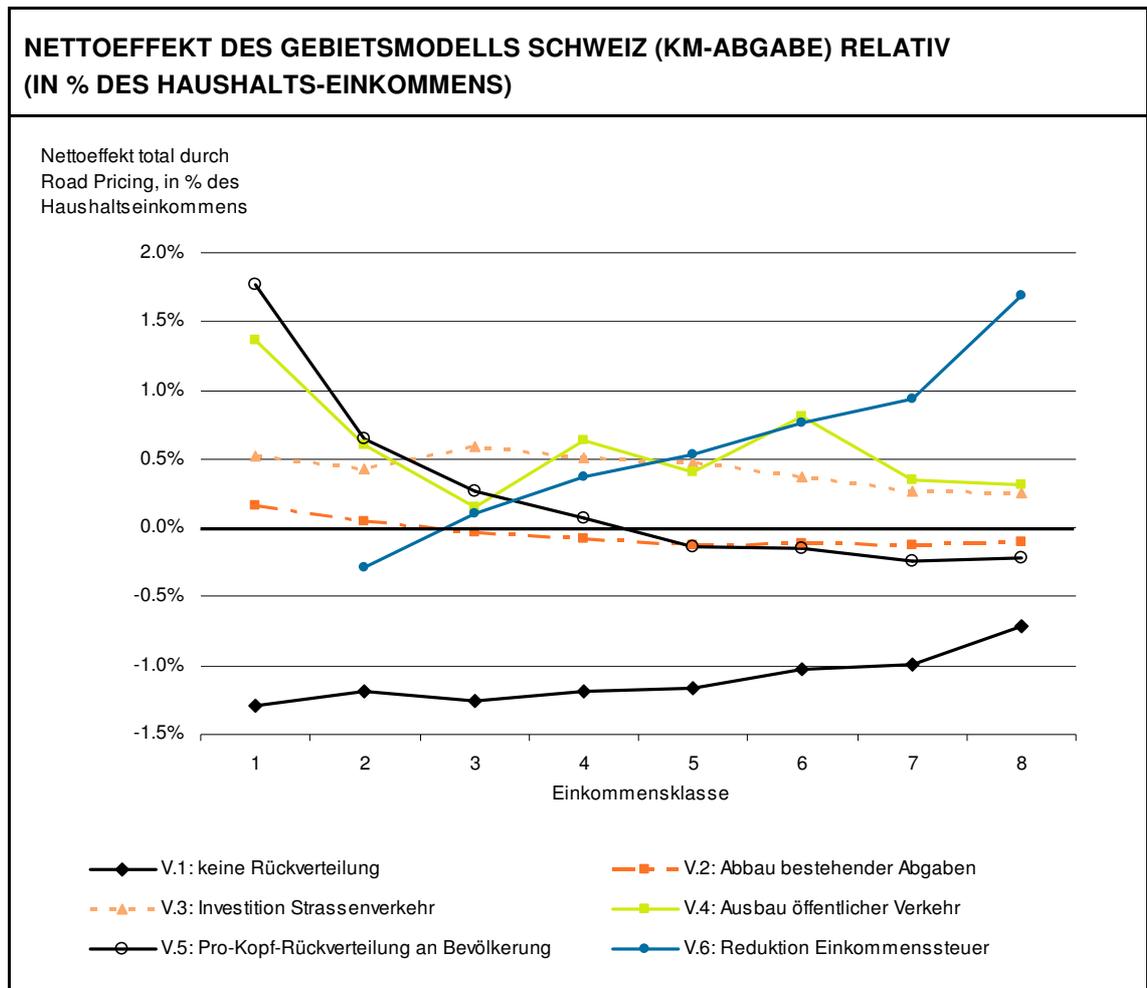
Die Akzeptanzfaktoren sind immer im Kontext der jeweiligen Fallstudien zu sehen und deshalb nur indirekt auf die Schweiz übertragbar. Dies betrifft vor allem die räumliche Ausdehnung oder die Verwendung der Einnahmen. Wiederum zeigen die neueren Modelle in London, Stockholm und in italienischen Städten, dass die Verwendung der Einnahmen für den Verkehrssektor auf höhere Akzeptanz stösst als eine Erhöhung der allgemeinen Staatseinnahmen. Gleichzeitig wird auch deutlich, dass die Einführung von Mobility Pricing kein Spaziergang ist. Es braucht eine gute Vorbereitung und Kommunikation, klare Regeln für Ausnahmen (Umgang mit Härtefällen), in der Regel eine stufenweise Einführung (Start mit einem Pilotprojekt) und ein gutes und transparentes Monitoring, um die Effekte sichtbar zu machen.

3. VERTEILWIRKUNGEN VON MOBILITY PRICING

Interessant sind vor allem die regionalen und die sozialen Verteilwirkungen: Welche Region profitiert oder zahlt bei welcher Ausgestaltung? Wie kann eine regressiv Wirkung (d.h. untere Einkommensschichten werden relativ stärker belastet) verhindert werden. Dazu sind die verschiedenen Mobility Pricing Szenarien untersucht worden:

- › Die regionalen Verteilwirkungen sind vor allem bei einem Zonenmodell (in Agglomerationen) spürbar. Werden beispielsweise eine Stadtzone bepreist und Anwohner rabatte gewährt und gleichzeitig die kantonale Motorfahrzeugsteuer gesenkt, profitieren vor allem die Stadtbewohner, während die Bewohner der umliegenden Gemeinden Nettozahler sind. Dies lässt sich nur verhindern, wenn weitere Zonen rund um die Stadt einbezogen werden, was wiederum die Komplexität des Systems erhöht. Dieses Phänomen hat sich auch bei den Volksabstimmungen im September 2006 in Stockholm gezeigt: Die Stadtbewohner haben das System akzeptiert, während sich die umliegenden Gemeinden ablehnend äusserten. Die übrigen Systeme (beispielsweise eine Abgabe auf Autobahnen oder ein flächendeckendes Gebietsmodell) weisen demgegenüber deutlich geringere regionale Verteilwirkungen auf.
- › Das Ausmass der sozialen Verteilwirkungen hängt von der Art der Einnahmenverwendung ab. Anhand von Daten des Verkehrsverhaltens Schweiz (Mikrozensus-Befragung) wurden verschiedene Modelle analysiert. Die folgende Figur zeigt die Wirkungen des Gebietsmodells Schweiz mit einer flächendeckenden Kilometerabgabe. Eine Einnahmenverwendung für den allgemeinen Staatshaushalt oder für eine Reduktion der Einkommenssteuer wirken regressiv. Bei einer Verwendung der Einnahmen zum Abbau bestehender Abgaben oder für Investitionen in den Strassenverkehr kann die regressiv Wirkung kompensiert werden. Diese Modelle wirken bezüglich der verschiedenen Einkommensklassen in etwa neutral.

Werden die Einnahmen für den öffentlichen Verkehr verwendet oder pro Kopf an die Bevölkerung zurückverteilt, gibt es für die untersten Einkommensschichten sogar eine Entlastung, d.h. die Modelle wirken progressiv.



Figur Z-1 Definition der Einkommensklassen: 1: <2'000 CHF; 2: 2'000-4'000 CHF; 3: 4'000-6'000; CHF; 4: 6'000-8'000 CHF; 5: 8'000-10'000; CHF; 6: 10'000-12'000 CHF; 7: 12'000-14'000; CHF; 8: >14'000 CHF. Die Werte beziehen sich auf das monatliche Brutto-Haushaltseinkommen.

4. ERGEBNISSE DER FOKUSGRUPPEN

Fokusgruppen dienen dazu, wichtige Argumente und Akzeptanzfaktoren für oder gegen Mobility Pricing in einer repräsentativ zusammengestellten Gruppe zu diskutieren. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ und dürfen deshalb nicht hochgerechnet werden. Vielmehr können wichtige und für die Akzeptanz kritische Argumentationsmuster herausgearbeitet werden.

So hat sich gezeigt, dass eine sachliche Diskussion insbesondere von verschiedenen Mobility Pricing Modellen durchaus möglich ist. Die Beteiligten glauben an die technische Umsetzbarkeit und auch daran, dass mit den gewonnenen Informationen kein Missbrauch (Datenschutz) betrieben wird. Bei allen Modellen werden Vor- und Nachteile gesehen. Vor allem in Agglomerationen macht es nach Meinung der Befragten

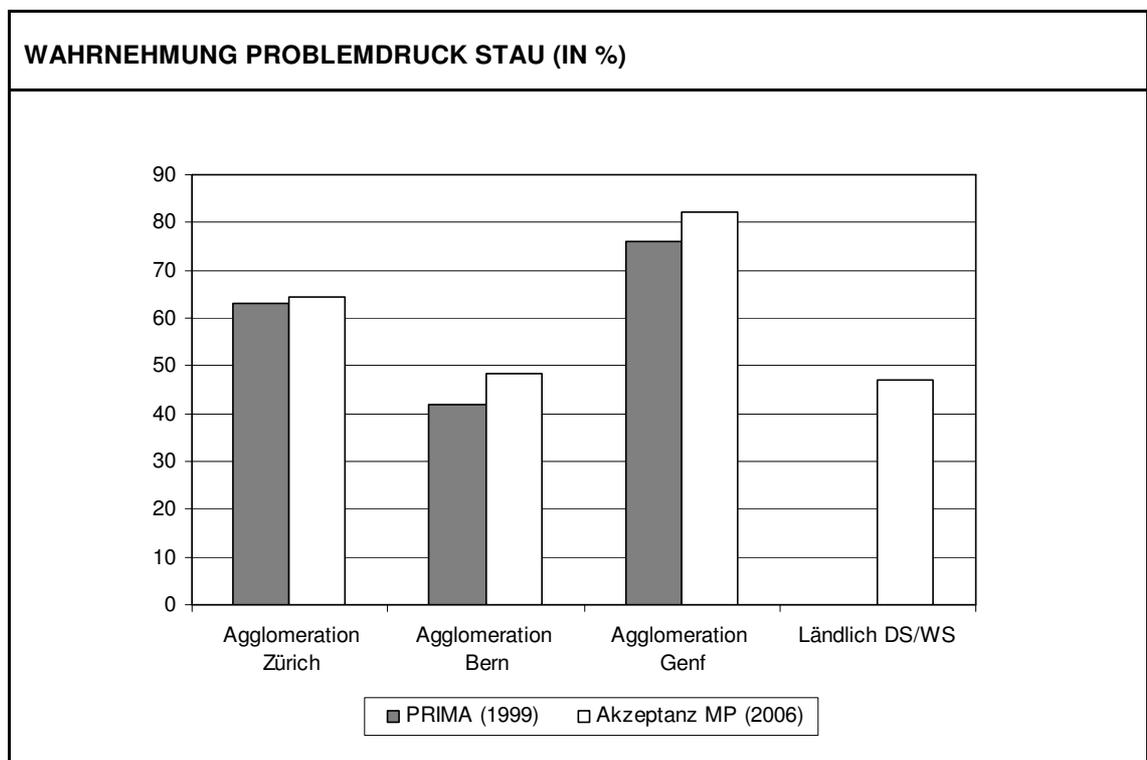
Sinn, ein Zonenpricing einzuführen und auch einen Teil der Einnahmen für den öffentlichen Verkehr zu verwenden. Für die Meinungsbildung letztlich entscheidend ist, ob die Modelle auch einen Beitrag zur Lösung der Probleme (Verkehr, Umwelt) liefern können. Dies wird zurzeit skeptisch beurteilt. Der Zusatznutzen ist aus Sicht der Befragten eher diffus.

Als kritische Faktoren haben sich vor allem folgende erwiesen: Höhere Tarife in Spitzenzeiten (Argument: Wer im Stau steht, muss auch noch dafür mehr bezahlen); die Gefahr von Ausweichverkehr (in die Gebiete ausserhalb von Stadtzonen oder nicht bepreiste Strassen) und die Verteileffekte: Agglomerationsgemeinden als Nettozahler und Landbewohner als Nettoprofitere.

5. ERGEBNISSE DER BEVÖLKERUNGSBEFRAGUNG

Wie werden die Verkehrsprobleme wahrgenommen?

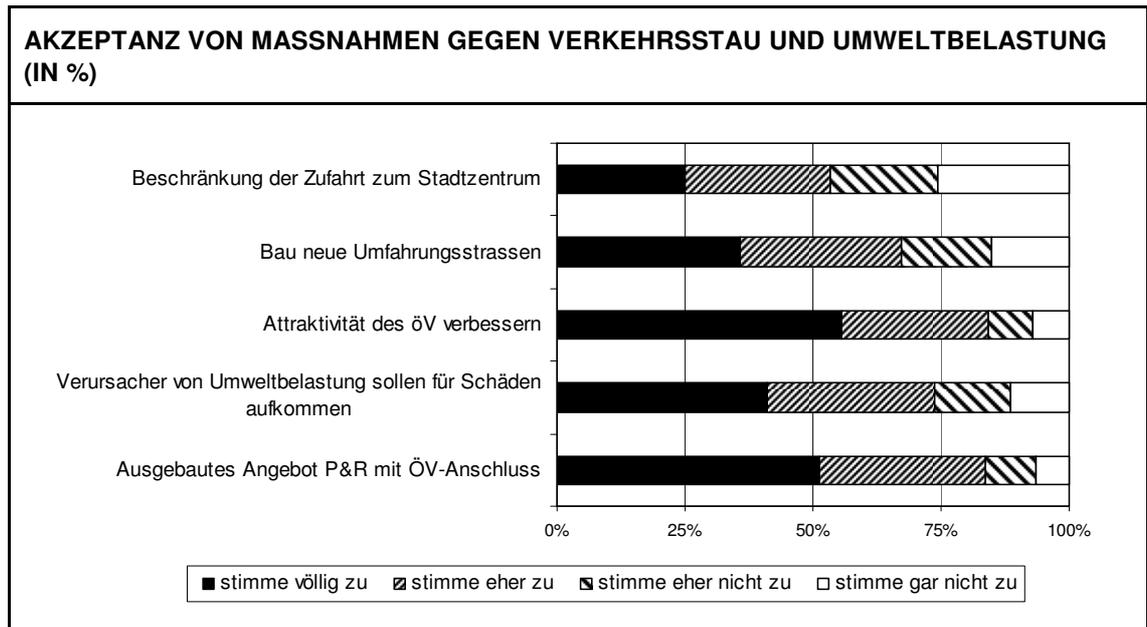
- › Die Wahrnehmung des *Problemdrucks* im Verkehr wird einerseits von der persönlichen Betroffenheit von negativen Auswirkungen des Verkehrs (z.B. BewohnerInnen einer Kernstadt oder einer Agglomeration, Stau bei ArbeitspendlerInnen in die Innenstadt), andererseits aber auch von der Vertrautheit mit bestimmten Situationen (z.B. ArbeitspendlerIn hat in der Innenstadt einen Parkplatz zur Verfügung), bestimmt.
- › Der wahrgenommene Problemdruck infolge Staus hat in den letzten Jahren zugenommen, wobei sich die Differenzen zwischen den drei Stadtregionen Zürich, Bern und Genf ausgeglichen haben.
- › Die im Zusammenhang mit dem ÖV wahrgenommenen Probleme haben in den vergangenen Jahren in allen drei untersuchten Stadtgebieten abgenommen.



Figur Z-2 Wahrnehmung Problemdruck Stau in der PRIMA-Studie (1999) und der aktuellen Befragung (MP 2006): % eher oder vollständige Zustimmung. DS: Deutschschweiz, WS: Westschweiz.

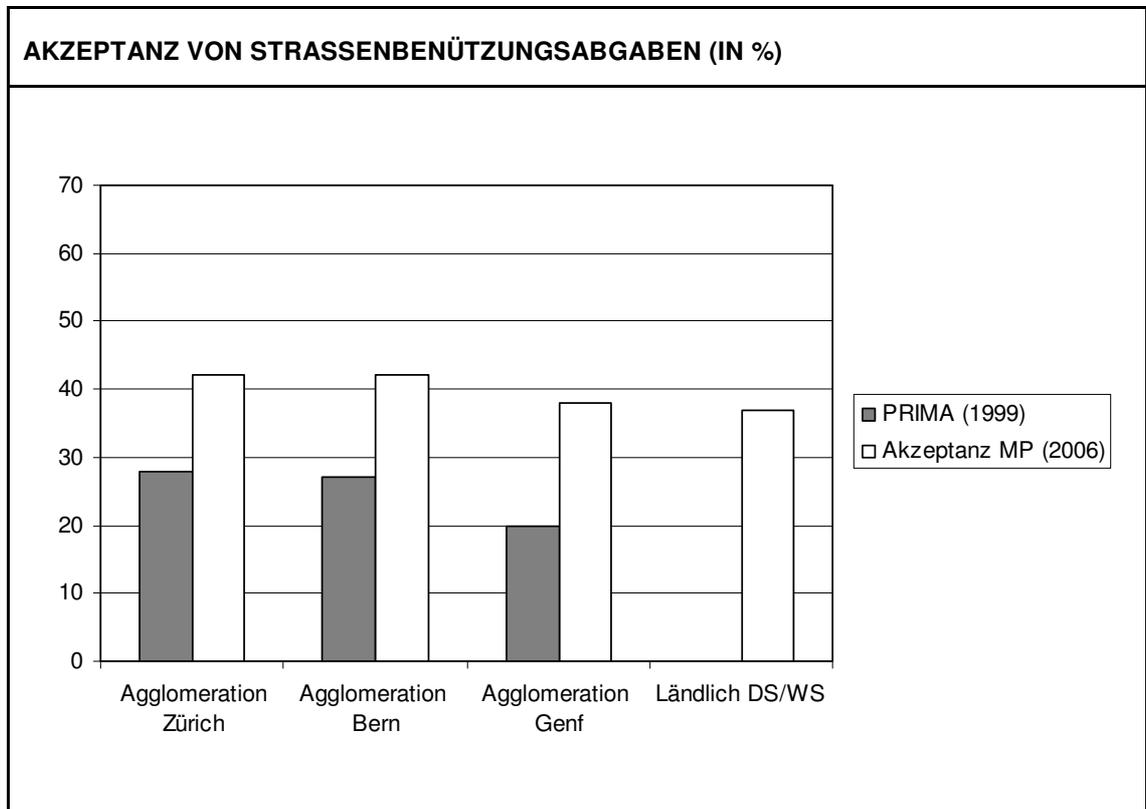
Wie werden Strassenbenutzungsmassnahmen akzeptiert?

- › Ca. 75% der Bevölkerung stimmt einer stärkeren Umsetzung des Verursacherprinzips im Verkehrsbereich zu. Diese Akzeptanz ist höher als für andere MIV-bezogene Massnahmen wie z.B. den Bau von Umfahrungsstrassen oder die Einführung von Zufahrtsbeschränkungen. Deutlich höher ist aber die Akzeptanz für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs inkl. Park and Ride.



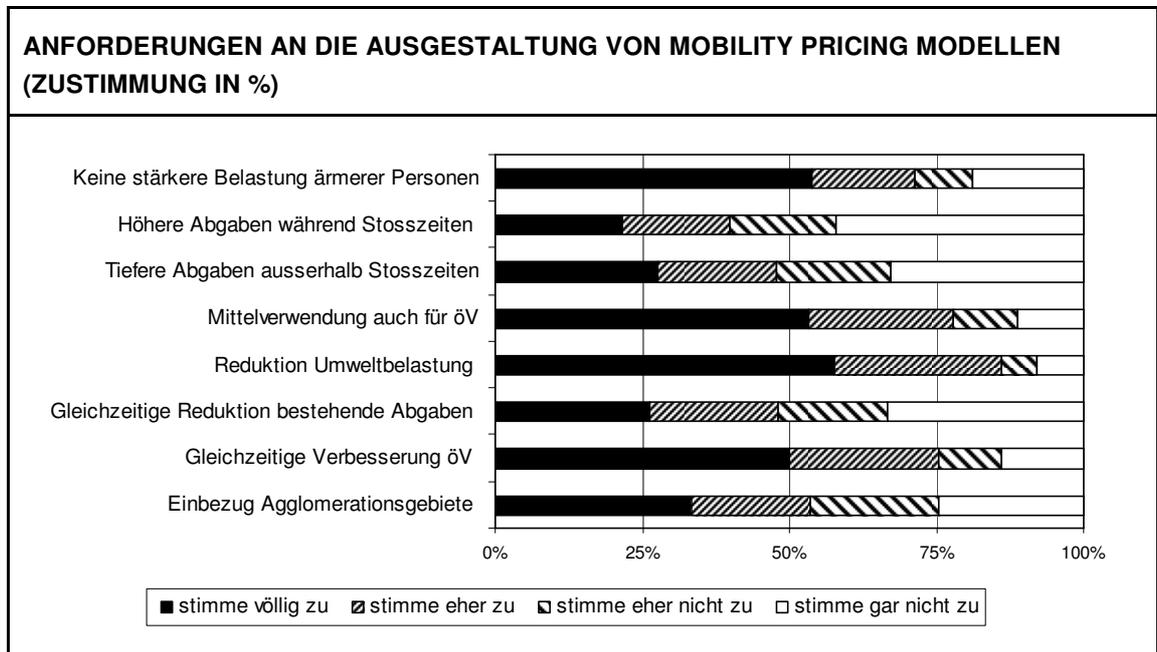
Figur Z-3 Akzeptanz von Massnahmen gegen Verkehrsstau und Umweltbelastung (in %, CH).

- › *Preisliche Massnahmen* werden generell negativer als andere Massnahmenformen bewertet. Einzig die Anpassung der Motorfahrzeugsteuern an den Benzinverbrauch findet bei einer Mehrheit Zustimmung. Strassenbenutzungsgebühren weisen relativ zu anderen preislichen Massnahmen wie beispielsweise die Erhöhung von Parkraumgebühren oder die Erhöhung des Benzinpreises eine höhere Akzeptanz auf.
- › Insgesamt ergibt sich aus der Bevölkerungsbefragung keine Mehrheit für die Einführung von Strassenbenutzungsgebühren. Die Akzeptanz hat sich aber in den letzten Jahren in den Städten verbessert. Die Unterschiede zwischen den Stadt- und Sprachregionen nehmen ab. Relevant sind die positiven Erfahrungen im Ausland, der gesteigerte Problemdruck (vor allem in den Agglomerationen) und die verbesserten Erfassungstechnologien.



Figur Z-4 Akzeptanz von Strassenbenützungsgeldern in der PRIMA-Studie (1999) und der aktuellen Befragung (MP 2006): % eher oder vollständige Zustimmung. DS: Deutschschweiz, WS: Westschweiz.

- › In Bezug auf die *Zustimmung zu oder Ablehnung von Strassenbenützungsgeldern* spielt die persönliche Betroffenheit eine Rolle. Von den negativen Auswirkungen des Verkehrs Betroffene (z.B. BewohnerInnen einer Kernstadt) oder von der Massnahme wenig Betroffene (z.B. Personen, die keine Auto haben) stimmen Strassenbenützungsgeldern häufiger zu als andere. Daneben beurteilen auch Personen mit besserer Berufsausbildung Strassenbenützungsgeldern positiver.
- › Wichtige Bedingungen für die Akzeptanz von Strassenbenützungsgeldern sind eine sozialverträgliche Ausgestaltung, eine Verbesserung der Umweltbelastung sowie ein Ausbau des ÖV. Demgegenüber abgelehnt werden Differenzierungen der Abgaben, etwa höhere Abgaben in Spitzenzeiten. Die soziale Verteilungsgerechtigkeit ist für die Befragten ein grösseres Problem als die regionale.

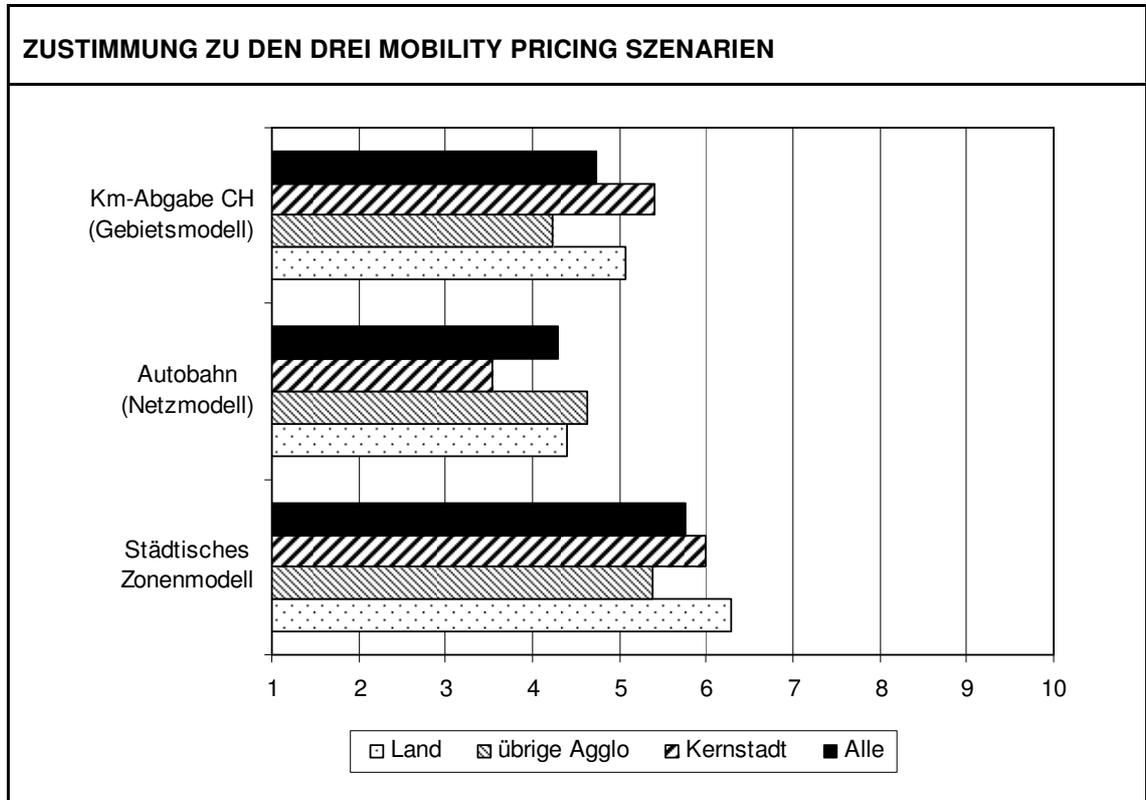


Figur Z-5 Anforderungen an die Ausgestaltung von Mobility Pricing Modellen (in %, CH).

- › Die Bevölkerung der Romandie steht der Einführung von Mobility Pricing Szenarien generell etwas kritischer gegenüber als die Bevölkerung der Deutschen Schweiz. Die grössten Meinungsdivergenzen zwischen der Kernstadt und den übrigen Agglomerationsgemeinden sind grösser als jene zwischen Stadt und Land. Autolose und Frauen bewerten die Szenarien leicht positiver als der Durchschnitt.

Wie werden die einzelnen Mobility Pricing Szenarien beurteilt?

- › Je mehr Informationen zu den einzelnen Szenarien vermittelt werden, desto differenzierter die Argumentation. Dabei werden sich die Befragten der Ausgestaltungsspielräume bewusst. Am meisten Akzeptanz findet das Modell Stadtzone.
- › Beim Stadtzonenmodell sind insbesondere der Erhebungsaufwand und der Glaube an eine spürbare Wirkung kritische Faktoren. Eine wichtige Bedingung ist, dass die ÖV-Tarife nicht erhöht und dass in den Stosszeiten keine höheren Gebühren eingeführt werden. Die Akzeptanz ist (erwartungsgemäss) in den Stadtgebieten höher als in den umliegenden Agglomerationsgemeinden.
- › Beim Autobahnmodell ist die Skepsis bezüglich Wirkung gross. Insbesondere ist die Gefahr von Ausweichverkehr ein zentrales Argument. Die Möglichkeit der Finanzierung von zusätzlichen Autobahnausbauten steigert die Akzeptanz nicht.
- › Bei einem flächendeckenden Gebietsmodell (KM-Abgabe) für die gesamte Schweiz spielt die Einnahmenverwendung (ein Teil für den ÖV) für die Akzeptanz eine wichtige Rolle. Umgekehrt wird der Erhebungsaufwand als kritisch erachtet.



Figur Z-6 Zustimmung zu den drei Szenarien nach Siedlungsart (Wohnort).
1: völlige Ablehnung des Modells; 10: völlige Zustimmung zum Modell.

Welche flankierenden Massnahmen sind relevant?

- › Dem Ausbau des ÖV (ohne Verteuerung) wird eine grosse Bedeutung zugemessen. Es besteht ein breiter Konsens, dass die Einnahmen auch in den öffentlichen Verkehr fliessen sollen. Alternativen müssen sichtbar und vorhanden sein. Gleichzeitig ist glaubhaft sicher zu stellen, dass es keinen unerwünschten Ausweichverkehr gibt. Ein rascher Ausbau der Strasseninfrastruktur wird aber nicht als geeignete Alternative zur Einführung von Strassenbenutzungsabgaben betrachtet.
- › Gut ein Drittel der Bevölkerung würde eine „Pay-As-You-Drive-Versicherung“ (eine nach Fahrleistung abgestufte Motorfahrzeugversicherung) abschliessen. Bei dieser Frage (sowie der Frage nach alternativen Betreibermodellen) zeigt sich, dass die Befragten dem Staat als Umsetzungsorgan grösseres Vertrauen entgegenbringen als privaten, gewinnorientierten Firmen.

6. FOLGERUNGEN FÜR DIE ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG

Die Analyse der Akzeptanz mit Hilfe der in dieser Studie angewendeten Analysemethoden hat generelle Erfolgsfaktoren und Hinweise für einen möglichen Einsatz von Mobility Pricing sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene aufgezeigt. Die Analyse bezieht sich dabei in erster Linie auf Mobility Pricing im Strassenverkehr (Fokus Personenwagen). Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt. Dank der Vergleiche mit der PRIMA-Studie konnten allerdings zeitliche Vergleiche vorgenommen werden. Für die Weiterentwicklung von Mobility Pricing in der Schweiz können aus Sicht Akzeptanz verschiedene Folgerungen gezogen werden:

- › Die Meinungen bezüglich einer konkreten Ausgestaltung und Stossrichtung von Mobility Pricing sind noch nicht gemacht. Das Argument Verursachergerechtigkeit hat aber an Bedeutung gewonnen. Dies ist auch eine Chance, mit gezielten Informationen zu den Vor- und Nachteilen sowie zu möglichen Modellen die Sensibilität der Bevölkerung zu steigern.
- › Mobility Pricing muss wirken. Entsprechend sind nachweisbare erwünschte Wirkungen ein zentraler Faktor. Das Instrument wird von der Bevölkerung in erster Linie als Verkehrslenkungs- und weniger als Finanzierungsmassnahme wahrgenommen.
- › Der Anknüpfungspunkt für Mobility Pricing liegt eher in den Städten, wo eine sichtbare Wirkung auch erzielt werden kann. Hier muss der Verteilwirkung zwischen Stadt und Umland eine grosse Beachtung geschenkt werden (Zonengrenze, Anwohnerabbatt, Ausnahmegewilligungen etc.).
- › Nachweisbar müssen auch sozial regressive Wirkungen verhindert werden. Obwohl sich rechnerisch durchaus eine positive Bilanz ermitteln lässt, ist das soziale Argument äussert zentral und sollte weiter vertieft werden.
- › Akzeptierbare Mobility Pricing Systeme müssen einfach sein. Eine Steigerung der Komplexität (z.B. Tariffdifferenzierung) macht allenfalls in einer späteren Phase Sinn, und dies nur dann, wenn sich daraus Anreize für effizientes Verkehrsverhalten ergeben.
- › In der Schweiz ist vor allem auch der Umstand zu beachten, dass zunächst eine nationale Debatte notwendig sein wird und die föderale Komponente (Verteilfragen Bund-Kanton-Gemeinden) aus Akzeptanzsicht nicht irrelevant ist.