

Redcon Switzerland
15. April 2016
GDI, Rüschlikon

Restriktionsmassnahmen beim Einkaufsverkehr Gibt es Wege aus der Revitalisierungsfalle?

Markus Neukom
Präsident espace.mobilité

Inhaltsübersicht

- I. Vorstellung espace.mobilité
- II. Kurzer Überblick über die existierenden Restriktionsmassnahmen und ihre Folgen
- III. Was wurde in den letzten Jahren erreicht?
- IV. Was sind die aktuellen Trends von Behörden und Politik?
- V. Wie können wir Einfluss nehmen?

Teil I: Vorstellung espace.mobilité

espace.mobilité ...

www.espacemobilite.ch

- ist eine Interessengemeinschaft führender Schweizer Unternehmen des Detailhandels



- vertritt die Anliegen der Konsumentinnen und Konsumenten und des Detailhandels in Raumplanungs-, Umweltschutz- und Mobilitätsbelangen sowie in Fragen der Planungs- und Bewilligungsverfahren und einschlägigen Normen
- ist Gesprächspartner für Behörden, Parteien, Medien und Interessengruppierungen
- ist den Fakten und wissenschaftlich fundierten Grundlagen verpflichtet
- ist den Grundsätzen einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet
- setzt sich für eine wirkungseffiziente Raumplanungs-, Verkehrs- und Umweltpolitik ein



Restriktionsmassnahmen ohne nachweisbaren Umweltnutzen oder sogar mit kontraproduktiven Effekten sind zu unterlassen !

Teil II: Kurzer Überblick über die existierenden Restriktionsmassnahmen und ihre Folgen

Kernforderungen des VCS bzw. restriktiver Auflagen in Planungs- und Baubewilligungsverfahren

➤ **Parkgebührenpflicht**

Zwang auf privatem Grund und Boden von Kunden Parkgebühren (z.B. Fr. 2.–/Std.) zu verlangen (ohne Rückerstattungsrecht)



➤ **Parkplatzreduktion**

Forderung von viel zu tiefen Parkplatzzahlen – weit unter den betriebsnotwendigen Werten



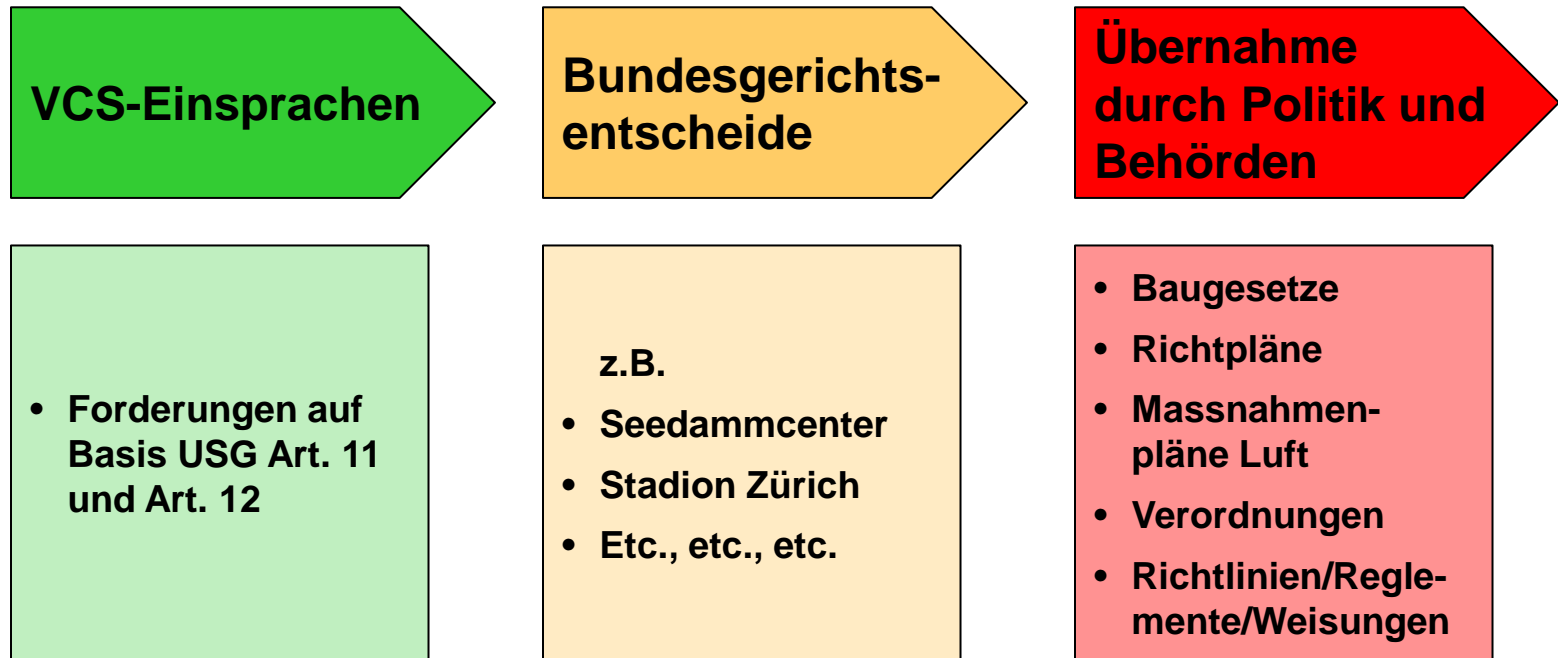
➤ **Fahrtenlimite / Fahrtenkontingente**

prohibitive Fahrtenkontingente für MIV-Kunden – z.T. mit drastischen Strafzahlungen bei Überschreitung (z.B. Fr. 5 pro Fahrt)



➔ **Massive Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Erfolgs von Einkaufszentren und Fachmärkten**

Verbandsbeschwerden und ihre bisherige Wirkung auf Behörden, Politik und Gesetzgebung



➔ **Die einseitigen und wirtschaftsfeindlichen Forderungen des VCS finden «schleichend» Eingang in kantonale Gesetze**

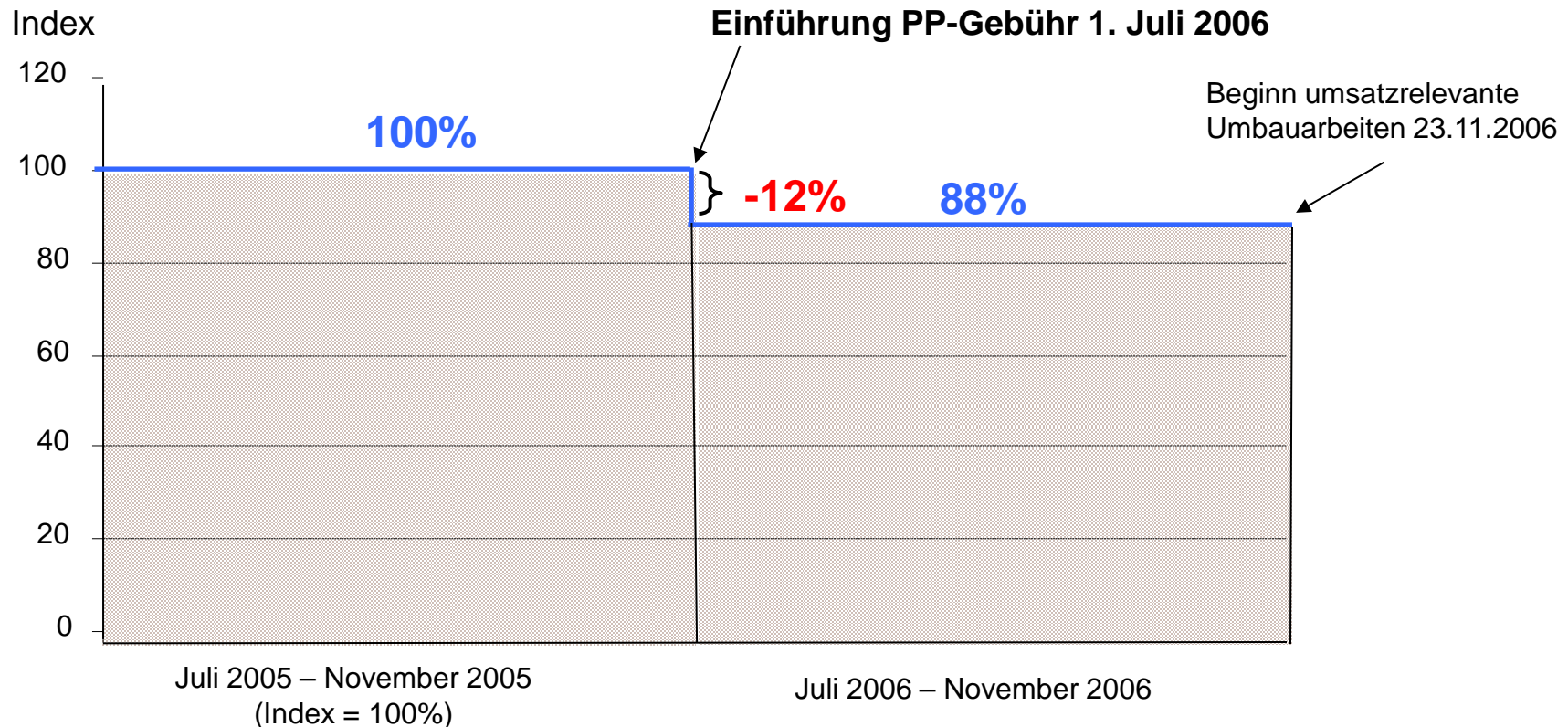
Tendenz: Immer einschneidendere Restriktionsmassnahmen gegen den Detailhandel

- Bei Parkgebühren sind bereits Beträge von Fr. 4.–/Std. in Diskussion, angewendet auch auf alle bestehenden Objekte
- Die PP-Zahlen sollen z.T. um 30 – 60% reduziert werden
- Diese massive PP-Reduktion soll auch bestehende Verkaufsstellen treffen, sobald sie umgebaut oder erweitert werden
- Der Schwellenwert für VE soll so tief angesetzt werden, dass bereits mittelgrosse Läden betroffen sind



Massive Eingriffe in die verfassungsmässig geschützte Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit

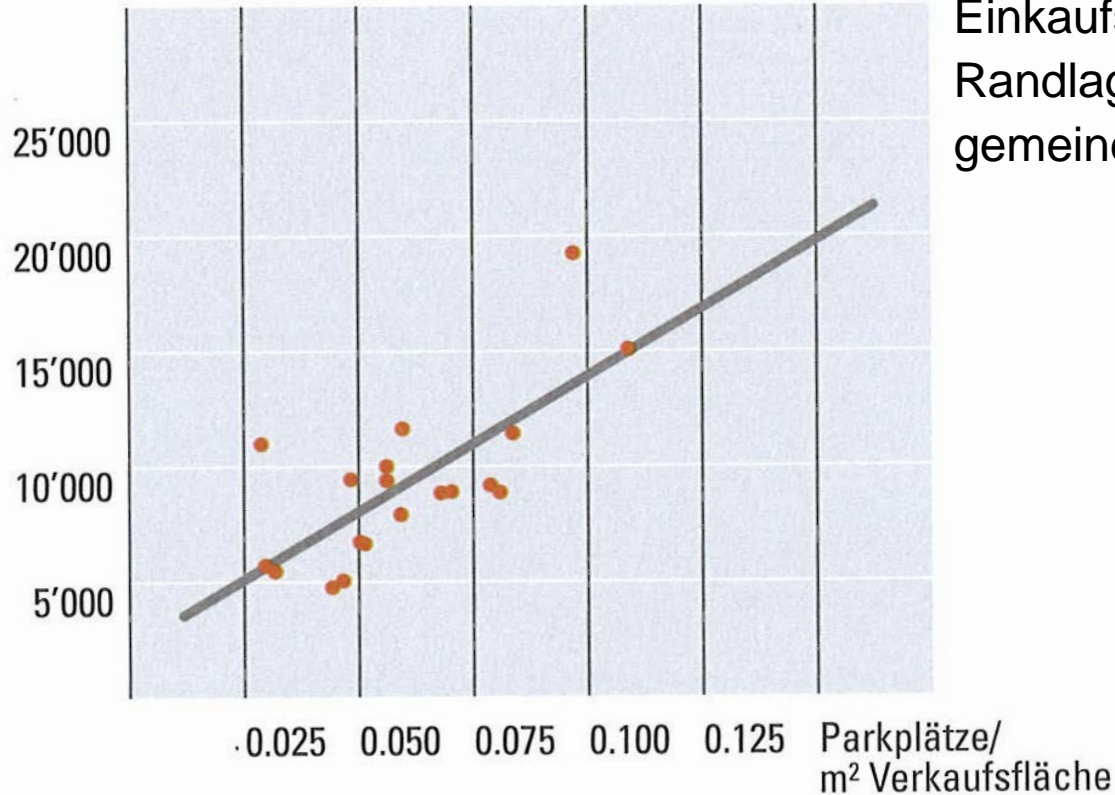
Faktum: Restriktionsmassnahmen beim Kundenverkehr schaden dem Detailhandel



Beispiel: Umsatzrückgang von 12% nach Parkgebühreneinführung im Centre Brügg (Quelle: Studie JEKO, 2007)

Parkplatzdichte und Flächenumsatz

Umsatz in CHF pro m² Verkaufsfläche



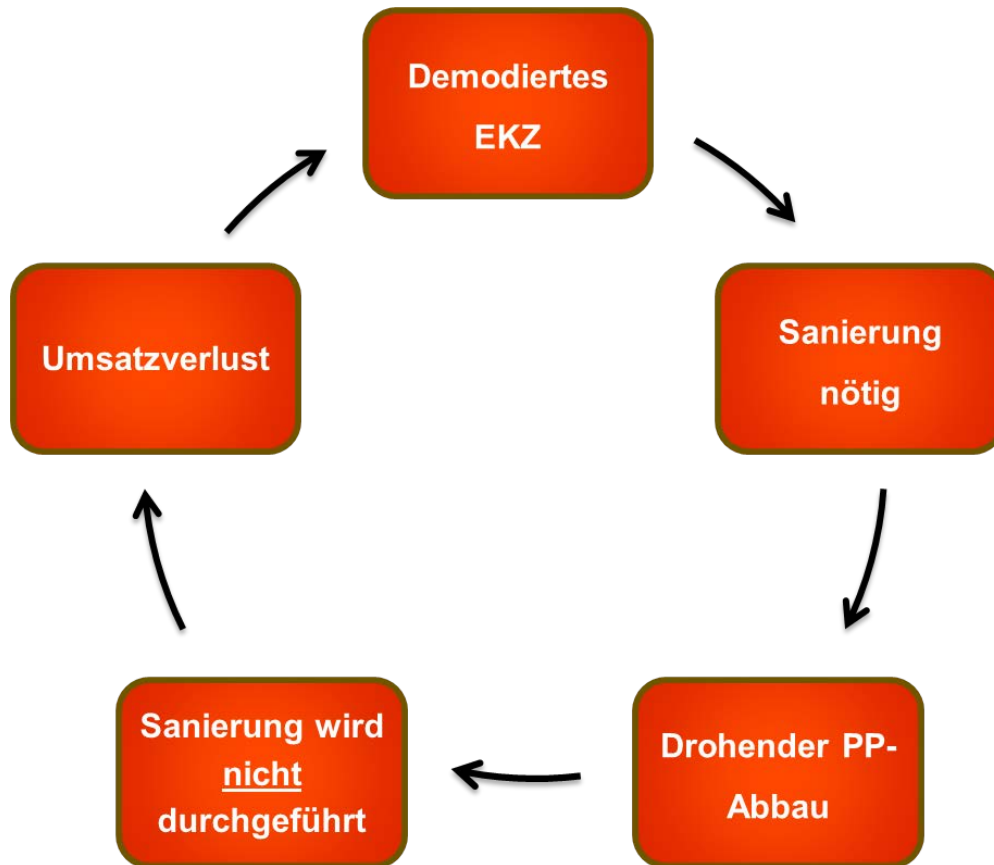
Einkaufszentren an grossstädtischen Randlagen und in Agglomerationsgemeinden

Quelle: Wüest&Partner, 2004



Parkplätze haben einen unmittelbaren Einfluss auf den Umsatz

Teufelskreis für Umsatz und für Immobilie



Das Beispiel EKZ XY:

Für eine **zukünftige Sanierung** (wäre auch energetisch sinnvoll!) wird eine Baubewilligung erforderlich → dann gilt die heutige Parkplatzverordnung (PPV) der Stadt X

- **Konsequenz:** Reduktion der Kunden-PP von knapp 1'000 auf 220 (nur noch 22%)
- **Folge:** Die Bauherrschaft schiebt die Sanierung auf

Vom Staat verursachte **Revitalisierungsfalle**

Zwei absolut schlechte Optionen für alternde Einkaufszentren:

- **Option A: Verzicht auf Revitalisierung**

Folge: Weiterhin sinkende Umsätze; früher oder später kein kostendeckender Betrieb mehr möglich

- **Option B: Durchführen der Revitalisierung**

Folge: Staatlich verfügbarer Parkgebührenzwang und Parkplatzreduktion führen zu Kundenverlust und sinkenden Umsätzen. Revitalisierungskosten nicht rentabilisierbar, Betrieb unwirtschaftlich, evtl. nicht mehr kostendeckend

➡ Kaum Ausweg aus der Revitalisierungsfalle !

➡ Gravierendes Problem für Investoren und Betreiber !

Teil III: Was wurde in den letzten Jahren erreicht?

10 Studien kommen zum gleichem Schluss:



Parkplatz-Restriktionsmassnahmen bei Einkaufs- und Fachmarktzentren haben keinen Umweltnutzen !

Neue Erkenntnisse der Verhaltensökonomie müssen zwingend berücksichtigt werden

Den Homo oeconomicus gibt es nicht – erst recht nicht im Verkehr

Verkehrslenkende Massnahmen zeigen oft wenig Wirkung. Kein Wunder, denn sie ignorieren grundlegende menschliche Verhaltensmuster und laufen deshalb gar Gefahr, unbeabsichtigte und münster auch kontraproduktive Verhaltensweisen auszulösen. Nötig ist eine politische Kultur der «evidenzbasierten Entscheidungsfindung». Von Gerhard Fehr

Über wenige Themen wird detailliert kollektionsfähig und kontrovers diskutiert wie über verkehrspolitische Fragen. Im Zentrum stehen der Mensch und seine wachsenden Mobilitätsbedürfnisse. Die Streitfragen lauten: Was darf er tun, was soll er lassen? Und mit welchen Mitteln und Instrumenten lässt sich sein Mobilitätsverhalten beeinflussen?

Wenn wir unser eigenes Verhalten beobachten, erkennen wir in manchen unserer Verhaltensweisen Muster, die unvorhersehbar scheinen.

Trotzdem sind wir oft teilweise in der Lage, diese Verhaltensmuster zu ändern. Diese Muster – in der Fachsprache werden sie oft als «biases» oder Verzerrungen bezeichnet – werden seit rund 30 Jahren mittels Labor- und Feldexperimenten systematisch empirisch erforscht. Damit kann die Wirksamkeit der kontrovers diskutierten Massnahmen in der Verkehrspolitik wesentlich besser bewertet werden.

Menschen handeln oft nicht rational

Evidenzbasierte Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen sind der Schlüssel zu nachhaltigen, fairen und wirksamen Massnahmen. Wir haben nun erstmals wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie in eine Studie zur Wirksamkeit verkehrlenkender Massnahmen beim Einkaufsverkehr einfließen lassen.

Zu diesen Massnahmen zählen unter anderem die Limitierung von Parkplätzen oder die Er-

höhung der Entscheidungsqualität des öffentlichen Verkehrs. Die Studie zeigt, dass vielen dieser Massnahmen fundamentale Irrtümer in Bezug auf das tatsächliche menschliche Verhalten zugrunde liegen. Exemplarisch sollen zwei dieser Irrtümer in den bisherigen Annahmen aufgezählt werden.

> Irrtum 1: Weniger Parkplätze führen zwingend zu weniger Verkehr. Eine Angebotsverknappung führt nicht zwangsläufig auch zu einem Rückgang der Nachfrage. Denn nicht immer agiert der Mensch detailliert rational, wie es uns das Modell des Homo oeconomicus weismachen will. Vielmehr manifestieren sich die verschiedenen von der verhaltensökonomischen Forschung in den letzten drei Jahrzehnten empirisch nachgewiesenen, bei bedingt rationalen Verhaltensmuster auch beim Verkehrsverhalten.

So lassen beispielsweise viele Menschen häufig bereits entstandene und deshalb irreversible Kosten in die Wahl des Verkehrsmittels einfließen – obwohl dadurch allenfalls eine unter sehr monetären Gesichtspunkten optimale Lösung verhindert wird («sunk cost fallacy»). Ein Verhalten, das wir alle kennen: wenn wir im Kino einen langweiligen Film dennoch zu Ende schauen, nur weil wir dafür an der Kinokasse Eintritt bezahlt haben.

In Analogie dazu nutzen viele Autofahrer das Auto, weil sie in der Vergangenheit einmal teures Geld dafür ausgegeben haben und diese «sunk costs» in die Entscheidungsfindung bei der Verkehrsmittelswahl mit einfließen lassen. Obwohl

der öffentliche Verkehr und der Individualverkehr aus sehr objektiven, rationalen Gesichtspunkten durchaus als Substitute betrachtet werden könnten, nehmen die Autofahrer den öffentlichen Verkehr oft nicht als vergleichbare Alternative wahr.

Aus einer künstlichen Verknappung des Parkplatzangebots resultieren deshalb keine oder nur marginale Effekte des Umsteigens auf den öffentlichen Verkehr. Und anders als etwa bei Einflüchtungen mit Monopolcharakter, wie beispielsweise Flughäfen und Sportstadien, ist es beim Einkaufsverkehr ein Leichtes, auf andere Einkaufszentren auszuweichen.

> Irrtum 2: Erhöhung der ÖV-Erschliessungs-Qualität bei Einkaufszentren führt zum Umsteigen vom Auto auf den ÖV. Eine Erweiterung des ÖV-Angebots schränkt die Autofahrer in ihrem bisherigen Verhalten nicht ein. Das Auto bleibt für die Autofahrer weiterhin das kognitiv am einfachsten verfügbare Verkehrsmittel. Umso mehr, als Individuen generell stark an ihrem gewohnten Verkehrsmittel festhalten. In der Regel wird sich der Autofahrer daher nicht zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr bewegen lassen. Die Verhaltensökonomie spricht hier vom «status quo bias».

Das Verhalten im Status quo, das sich in den unterschiedlichsten Kontexten nachweisen lässt, ist mit der dem Menschen inhärenten Verlustaversion zu erklären. Verluste werden stärker wahrgenommen

als Gewinne in gleicher Höhe. Darüber hinaus ist zu beachten, dass in vielen Fällen durch eine Erhöhung der ÖV-Erschliessungs-Qualität am Zielort nicht zwingend auch eine Verbesserung am Ausgangsort der Fahrt erfolgt.

Lösungsansätze für die Verkehrspolitik

Es mag überraschend klingen. Aber aus evidenzbasierter Perspektive betrachtet, erscheint es unwahrscheinlich, dass die zeitlich diskutierten verkehrlenkenden Massnahmen beim Einkaufsverkehr tatsächlich zu den erhofften Verhaltensänderungen führen. Massnahmen, die ohne Berücksichtigung des tatsächlichen menschlichen Verhaltens angeordnet werden, laufen gar Gefahr, unbeabsichtigte und münster auch kontraproduktive Verhaltensweisen auszulösen.

Und doch basiert ein Grossteil der verkehrlenkenden Massnahmen noch immer auf «konventionellen» Annahmen. Damit wichtige Verkehrslösungen in Zukunft weniger von ideologischen Konflikten und vordefiniert planbaren, aber letztlich spekulativen Meinungen geprägt sind, benötigen wir eine politische Kultur der «evidenzbasierten Entscheidungsfindung». Nicht glauben, sondern wissen – so muss die Maxime in Zukunft lauten.

Gerhard Fehr ist CEO und Managing Partner von FehrAdvice & Partners, einem auf Verhaltensökonomie spezialisierten Beratungsunternehmen mit Sitz in Zürich.

**Beurteilung
verkehrslenkender Massnahmen
beim Einkaufsverkehr
unter besonderer Berücksichtigung
verhaltensökonomischer Erkenntnisse**

FehrAdvice & Partners AG

16. August 2012

NZZ, 09.04.2013

- Das BAFU/ARE-Rundschreiben führt die Studie von FehrAdvice & Partners als Grundlage auf
- Eine wichtige Rolle für verkehrsplanerische Überlegungen spielen das individuelle Verkehrsverhalten und damit die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie

Wichtigste Ergebnisse der Studie von FehrAdvice

- Eine Beurteilung verkehrslenkender Massnahmen beim Einkaufsverkehr muss zwingend beim menschlichen Verhalten ansetzen.
 - Die folgenden verkehrslenkenden Massnahmen beim Einkaufsverkehr – auch bei restriktiver Anwendung – dürften in der Regel keine oder nicht die primär intendierten Effekte haben:
 - Parkplatzbewirtschaftungspflicht
 - Beschränkung der Parkplatzzahl
 - Fahrtenmodell
 - Fahrleistungsmodell
 - Modal-Split-Vorgaben
 - Erhöhung der ÖV-Erschliessungsqualität*
 - Die oben aufgeführten Massnahmen führen in der Regel aufgrund der erwähnten, begrenzt rationalen menschlichen Verhaltensmuster höchstens zu Fahrtenverlagerungen.
 - Bei allen Massnahmen sind hingegen nur minimale Umsteigeeffekte vom MIV auf den ÖV/LV zu erwarten.
- ➡ **Restriktionsmassnahmen beim Einkaufsverkehr sind nicht wirkungseffizient !**

* Angebotserweiterung, nicht verkehrslenkende Massnahme

Auftrag an den Bundesrat gem. Motion 'Wirkungseffizienz von Umweltmassnahmen' (2009)



Motionstext:

Der Bundesrat wird beauftragt, Massnahmen zu prüfen und zu treffen, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz der Umwelt im Sinne der Verhältnismässigkeit:

- a. sachlich und räumlich nach den Kriterien der Wirksamkeit und nach einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis eingesetzt werden, und
- b. bei neuen Erkenntnissen über die Wirksamkeit oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis nötigenfalls angepasst werden.

Motion 08.3003 (mitinitiiert von espace.mobilité), überwiesen im Juni 2009

Völlig neue Ausgangslage: Rundschreiben von BAFU/ARE zuhanden Kantone (09.04.2013)

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Umwelt BAFU
Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Bern, 9. April 2013

An
— die kantonalen Ämter für Umwelt und für Raumplanung
— weitere interessierte Kreise

Rundschreiben zum Projekt "Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrintensiven Einrichtungen"
Ergänzung der Vollzugshilfe „Verkehr-intensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan. Empfehlungen zur Standortplanung“

Referenz/Aktenzeichen: K275-2926

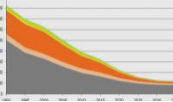
1 Ausgangslage

Mit zwei Motionen (Büttiker 08.3580 und URP 08.3574) wurde der Bundesrat beauftragt, allfällige Widersprüche zwischen Raumplanungen und Luftreinhaltesicht bei der Ansiedlung von verkehrintensiven Einrichtungen (VE) zu beseitigen. Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und für Umwelt (BAFU) haben zusammen mit Experten aus Kantonen und Städten sowie Vertretern des Detailhandels nach Lösungsansätzen, die alle unterschiedlichen Interessen bei der Planung und Erstellung derartiger Einrichtungen berücksichtigen, möglichst aufeinander abgestimmt werden können. Die Ergebnisse dieser Arbeit wurden im Jahr 2009 in der Vollzugshilfe „Verkehr-intensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan. Empfehlungen zur Standortplanung“ veröffentlicht. Die Empfehlungen zeigen mögliche Standorte für Bauten und Anlagen, die infolge des von ihnen induzierten Verkehrs zu negativen Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben können, im kantonalen Richtplan festgelegt werden müssen. Sie zeigen die wichtigsten Kriterien zur Wahl eines geeigneten Standortes und die verschiedenen Möglichkeiten zur Festlegung des jeweiligen Nutzungspotentials auf. Dabei obliegt die Wahl der geeigneten Massnahmen den Kantonen.

In der Sommersession 2009 haben die Eidgenössischen Räte die Motion „Forderung nach Wirkungseffizienz“ (RK-N 08.3003) überwiesen. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, Massnahmen zu prüfen und zu treffen, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz der Umwelt im Sinne der Verhältnismässigkeit:

- sachlich und räumlich nach den Kriterien der Wirksamkeit und nach einem Kosten-Nutzen-Verhältnis eingesetzt werden, und
- bei neuen Erkenntnissen über die Wirksamkeit oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis nötigenfalls angepasst werden.

Zur Umsetzung der Motion haben BAFU und ARE das Projekt "Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei VE" durchgeführt. Besondere Relevanz für die Wirkungsbeurteilung hat die Unterscheidung zwischen VE mit Monopolcharakter (Grossereignisse, Flughäfen, Sportanlässe,

- Es wird unterschieden zwischen Anlagen mit Monopolcharakter (Grossereignisse, Flughäfen, Sportanlässe, Spitäler, grosse Dienstleistungsbetriebe etc.) und VE mit Ausweichmöglichkeiten (Verkaufsstellen des Detailhandels, Freizeitanlagen wie z. B. Freizeitbäder, Kinos etc.).
- «Die Luftschadstoffemissionen des Verkehrs nehmen ab. Die Bedeutung der VE als Ursache für übermässige Immissionsbelastungen nimmt damit generell ab.»
- «Deshalb muss vor Anordnung von verkehrslenkenden Massnahmen bei VE, die sich auf die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes abstützen, jeweils im Einzelfall je nach Standort und Immissionssituation sorgfältig geprüft werden, ob die Massnahmen auch vor diesem Hintergrund noch verhältnismässig sind.»
- Die Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie sind zu berücksichtigen (Studie FehrAdvice & Partners).

Positive Gerichtsentscheide für den DH VCS mehrfach vollumfänglich abgewiesen



2012	M-Park Volketswil	Bundesgericht weist VCS vollumfänglich ab
2013	Jumbo Bachenbülach	Bundesgericht weist VCS vollumfänglich ab
2014	Hornbach Affoltern a. Albis	Verwaltungsgericht ZH weist VCS vollumfänglich ab VCS wagt es nicht, den Fall vors BGer zu ziehen
2014	Erweiterung Riedmatt-Center Rümlang	VCS <u>verzichtet</u> auf Rekurs
2015	Revitalisierungs- projekt Volkiland Volketswil	VCS <u>verzichtet</u> auf Rekurs

Argumentation der Gerichte im Fall Hornbach Affoltern a. Albis

- VGE bestätigt das im Herbst 2013 ergangene Urteil des Zürcher Baurekursgerichts
- Das Baurekursgericht weist die Forderung des VCS nach einer massiven Reduktion der bewilligten Parkplätze vollumfänglich ab
- Das Gericht stützt sich dabei explizit auf das BAFU/ARE-Rundschreiben und begründet seinen Entscheid mit
 - a) der sehr unsicheren Wirksamkeit der PP-Reduktion
 - b) dem Risiko von unerwünschten Effekten wie Rückstau, Suchverkehr und Ausweichfahrten
 - c) Widerspruch zu Zielen des Massnahmenplans Luftreinhaltung
 - d) nicht gesichertes Verhältnis zwischen Nutzen der Massnahme (für die Umwelt) und Nachteile (für den Betreiber)

→ **Der Entscheid deckt sich mit der Argumentationslinie von [espace.mobilité](#)**

Klare Forderung nach Wirkungseffizienz in der Umwelt-, Raumplanungs- und Verkehrspolitik

Sowohl BAFU/ARE wie auch die Gerichte verlangen:

- Durchführung einer sorgfältigen Analyse in jedem spezifischen Einzelfall
- Prüfung, ob die vorgesehenen Restriktionsmassnahmen auch tatsächlich wirkungseffizient und verhältnismässig sind
- Berücksichtigung von kontraproduktiven Effekten wie Ausweichfahrten, Mehrverkehr, Mehremissionen, Stauverlagerung, Wettbewerbsverzerrung, etc.



➔ Fazit: Keine Restriktionsmassnahmen ohne klaren Nachweis der Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit !

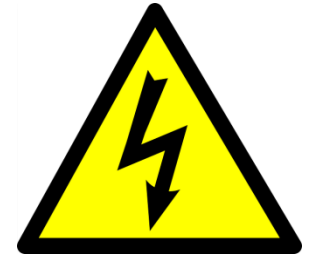
Teil IV: Was sind die aktuellen Trends von Behörden und Politik?

Trends



- Verlagerung vom Thema Umweltschutz auf das Thema Verkehrsüberlastung
- Verlagerung von VCS-Einsprachen auf Regulierungsoffensive der Behörden
- In 26 Kantonen: Revisionen der Baugesetze und Richtpläne sowie Massnahmenpläne Luft mit Gefahr von Restriktionsmassnahmen gegen DH
- Revisionen von Verordnungen, Wegleitungen, Weisungen etc.
ACHTUNG: Vieles läuft dabei im Hintergrund !
- Vermehrte Motionen und Parlamentarische Initiativen (Themen Verkehrskapazität, Bodenverbrauch, ÖV-Beiträge, PP-Steuer etc.)
- Die Kombination der Themen "leere Kassen beim ÖV" und "Stau auf den Strassen" führen zu Ideen wie die PP-Steuer (Kantone TI + ZH) oder zu obligatorischen ÖV-Abgaben für Einkaufszenter (Kt. LU)

Herausforderungen & Spannungsfelder



- Raumplanerische Verdichtung vs. Luftreinhaltung
- Infolge Bevölkerungswachstums und veränderter Lebensgewohnheiten immer mehr Verkehr, Stau und Bodenverbrauch
- Behörden versuchen ihre Regulierungs-Macht zu erhalten oder sogar auszubauen

Die öffentliche Wahrnehmung des Detailhandels muss sich wandeln vom Verkehrs- und Umwelt-Sündenbock zum Garanten der sicheren Güterversorgung einer 10 Mio.-Schweiz

Aktuelle Baustellen und die Forderungen von espace.mobilité



- **Revision PBG Kanton St. Gallen**
→ Keine Kann-Formulierung für Restriktionsmassnahmen
- **Revision PP-Wegleitung Kanton Zürich**
→ Keine Verschlechterung der PP-Vorschriften im Kanton Zürich
- **Neuer § 22 im ÖVG Kanton Luzern**
→ Keine nichtakzeptablen, massiven ÖV-Beiträgen von Einkaufs- und Fachmarktzentren
- **PBG Kanton Thurgau**
→ Kein überrissener Artikel zur Beschränkung der oberirdischen Parkplätze auf lediglich 30 Stück
- **Parkplatzsteuer Kanton Tessin**
→ Keine ÖV-Abgaben für Eigentümer von Parkplätzen mit mehr als 50 Parkfeldern

Teil V: Wie können wir Einfluss nehmen?

Wege aus der Revitalisierungsfalle

Empfehlungen an die Stakeholder von EKZ

In konkreten Fällen:

Wahrnehmen und Verteidigen der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit durch überzeugende Argumente gegenüber Behörden und/oder Einsprechern (vgl. vorne erwähnte Studie)

In der Politik:

- Aufmerksames Beobachten der politischen Prozesse (Gesetzesänderungen, Richtplanrevisionen, parlamentarische Vorstöße, Revisionen von Verordnungen, Weisungen, Parkplatzreglemente usw.)
- Intervenieren im Verbund mit Gleichgesinnten (espace.mobilité) über alle vorhandenen politischen Instrumente und Möglichkeiten

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit
und
für Ihre zukünftige Unterstützung !**