

An die Raumplanungs-,
Umwelt- und Baudirektion
des Kantons Freiburg
Chorherrengasse 17
1700 Freiburg

Bern, 12. Juli 2006 / KM/aj

Revision des Massnahmenplanes Luftreinhaltung und verschiedene Änderungen des Kantonalen Richtplanes: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Staatsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Pressemitteilung vom 12. April 2006 ist das Vernehmlassungsverfahren in obgenannter Angelegenheit eröffnet worden. Die Frist für Eingaben von Privaten dauert bis zum 14. Juli 2006. Unter Eingabe mit heutigem Datum ist diese Frist gewahrt.

1. Zu espace.mobilité

espace.mobilité ist mit den Mitgliedern Coop, Ikea, Maus Frères, Migros und dem Verband der Immobilien-Investoren (VIV) ein Zusammenschluss führender Schweizer Unternehmen des Verkaufs und der Immobilienwirtschaft. espace.mobilité wurde am 16. Juni 2006 gegründet und ist als Verein konstituiert. Präsident ist Jörg Ackermann, stellvertretender Vorsitzender der Geschäftsleitung Coop, Vizepräsident ist Markus Neukom, Leiter Planung/Expansion Migros-Genossenschafts-Bund und die Geschäftsstelle betreut Martin Kuonen, Rechtsanwalt und Notar, Bern.

Themenfelder von espace.mobilité sind Raumplanung, Umwelt, Mobilität, Planen und Bauen. espace.mobilité verlangt eine Richtungsänderung in der Raumplanungs- und Umweltpolitik in Richtung eines wirkungsorientierten Ansatzes.

Die Mitglieder von espace.mobilité halten allesamt im Kanton Freiburg Immobilien und sind deshalb von der Revision des Massnahmenplanes Luftreinhaltung und verschiedener Änderungen des kantonalen Richtplanes direkt betroffen.

2. Zur Eingabe

Als grosse Detailhändler und Immobilien-Investoren sind die Mitglieder von espace.mobilité vor allem bezüglich den publikumsintensiven Einrichtungen (PE) direkt betroffen. Deshalb werden nicht sämtliche Massnahmen kommentiert, sondern es erfolgt eine Beschränkung auf die für PE vorgesehenen Massnahmen.

3. Neue Forschungserkenntnisse

Fragen zu Mobilität, Emissionen, Parkplatzbeschränkungen etc. können nicht losgelöst von wissenschaftlichen Arbeiten und Erhebungen diskutiert werden.

Deshalb erlauben wir uns, Sie auf die neusten Erkenntnisse, die wissenschaftlich abgestützt sind, hinzuweisen.

3.1 Wirkung von Parkplatzbeschränkungen im Einkaufsverkehr: „Studie Konso“

Die Studie wurde von Konso, Institut für Konsumenten und Sozialanalysen AG, Basel, im September 2005 verfasst (vgl. Beilage Nr. 1). Die Kernsätze der Erhebung lauten:

- Einkaufen ist Warentransport. Bei Einkäufen am Wochenende tragen über 80% der Befragten 2 oder mehr Einkaufstaschen aus dem Laden. 40% schleppen 3 oder mehr Einkaufstaschen.
- Deutlich über 90% der Befragten benutzen für den Wochenendeinkauf das Auto.
- Obwohl die meisten Einkaufszentren sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind, benutzen nur wenige Kunden diesen für den Einkauf am Wochenende.
- Trotz Reduktionen von Parkplätzen in Einkaufszentren sagen 84%, sie würden weiterhin mit dem Auto einkaufen gehen. Als Ausweichstrategien werden genannt: Parkplatz suchen (5%), auf Parkplatz warten (19%), an einem anderen Wochentag einkaufen (26%) oder an einem anderen Ort einkaufen gehen (34%). Dieser andere Ort liegt bei mehr als der Hälfte weiter entfernt als das bisher bevorzugte Einkaufszentrum.

3.2 Fakten statt Wunschenken in der Verkehrspolitik: „Studie Enz“

Verfasst wurde die Studie von Robert Enz, dipl. Ing. ETHZ, emeritierter Dozent für Verkehrswesen an der Hochschule Winterthur, Zürich, im Dezember 2005 (vgl. Beilage Nr. 2). Die Kernsätze der Studie lauten:

- Das Auto ist für eine grosse Mehrheit der Kunden unentbehrlich, sei es in Einkaufszentren an der Peripherie der Ortschaften oder in Stadtzentren.
- Es gibt eine geringe Neigung der Autofahrer zum Umsteigen auf andere Verkehrsmittel, weil es vor allem darum geht, Waren zu transportieren.
- Auszugehen ist bei der Ermittlung des Parkplatzbedarfs vom Bedarf und nicht vom vorgegebenen Angebot, womit nicht Wunschvorstellungen zu Schlüsselgrössen werden, sondern Umsatzerwartungen und Motorisierungsgrad der Kunden.
- In einer grossräumigen und ganzheitlichen Betrachtung verursachen zusätzliche Einkaufszentren tendenziell weniger Verkehr.

- Ein zu knappes Parkplatzangebot führt zu Suchverkehr oder zu einem zeitlichen Ausweichen auf andere Tageszeiten und Wochentage und somit zu einer zusätzlichen Umweltbelastung.
- Der Nutzen von Parkplatzbewirtschaftungen ist gemessen an den erwarteten Kundenreaktionen für die Umwelt marginal und steht in einem Missverhältnis zum Eingriff in die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit.
- Für Fahrtenmodelle ist die umweltschützende Wirkung, ganzheitlich betrachtet, gering oder sogar kontraproduktiv.
- Die wesentliche Ursache des Autoverkehrs ist nicht ein Parkplatz, sondern der Autobesitz, gepaart mit dem Willen, sein Auto für dies und jenes zu gebrauchen, insbesondere für Einkäufe und während der Freizeit.
- Wer nicht parkieren kann, wo und wann er will, geht parkieren wo und wann er kann. Wer sucht, der findet.
- Verkehrsplanerisch vernünftige Lösungen, die den Autoverkehr realistisch lenken wollen, sind oft ökologisch besser als die von Wunschdenken geleiteten Versuche, die Leute um jeden Preis auf den öffentlichen Verkehr zwingen zu wollen.
- Der grosse Wochenendeinkauf ist zum Normalfall des Einkaufens geworden.

3.3 Einkaufen und Mobilität: „Studie Steffen“

Verfasst wurde die Studie vom Institut für Umwelt, Technik und Ökologie GmbH, Luzern, im März 2006 (vgl. Beilage Nr.3). Die Kernsätze der Studie lauten:

- Der Anteil PW-Einkaufsverkehr an gesamter PW-Strassenverkehrsleistung im Jahre 2000, inklusive Verkehr ausländischer Fahrzeuge in der Schweiz, beträgt 9,7%.
- Der Anteil von Einkaufszentren und Fachmärkten, die über 5'000 m² Verkaufsfläche aufweisen und somit der UVP unterliegen, liegt bei lediglich 3,3%.
- Verkehrsbeschränkende Massnahmen können das Verkehrsaufkommen an einem einzelnen Standort reduzieren. Eine Reduktionswirkung auf den Gesamtverkehr resultiert hingegen nicht. Vielfach sind höhere Verkehrsbelastungen durch Stau- und Suchverkehr und längere Wege zu erwarten.
- Die Mobilitätswahl wird in aller Regel am Ausgangsort getroffen. Beschränkungen am Zielort bewirken daher kaum die angestrebte Verlagerung vom Auto zu öffentlichen Verkehr.
- Einen Beitrag zur Sicherung der Erreichbarkeit können einzelne Massnahmen, etwa die gezielte Standortausscheidung von grösseren Verkehrsflächen, in Abstimmung mit weiteren Nutzungskonzepten der Raumordnung, bringen, wobei im Einzelfall die Grundsätze von Verhältnismässigkeit, gesetzlicher Grundlage, öffentliches Interesse und Rechtsgleichheit zu überprüfen sind.
- Die Wirksamkeit der objektbezogenen Massnahmen zur Verminderung der Luftschadstoffemissionen ist aus ganzheitlicher Sicht ernüchternd.
- Die quellenbezogenen, technischen oder fiskalischen Massnahmen schneiden mit Abstand am Besten ab. Sie zeigen nicht nur klar am meisten Wirkung bezüglich

- der wichtigsten Luftschadstoffe, sondern es handelt sich auch um einfach umzusetzende, nicht diskriminierende Massnahmen.

3.4 Emissionsanteile des Einkaufsverkehrs zu PE gemessen an den Gesamtemissionen aller Verursacher: „Zusatz Studie Steffen“

Die Studie wurde verfasst vom Institut für Umwelttechnik und Oekologie GmbH, Luzern, im April 2006 (vgl. Beilage Nr. 4). Die Kernsätze der Studie lauten:

- Die Emissionsanteile des PW-Einkaufsverkehrs zu publikumsintensiven Einrichtungen des Detailhandels liegen lediglich bei 0,2 bis max. 1,0% der Gesamtemissionen aller Verursachergruppen.
- Das bedeutet, dass Reduktionsmassnahmen beim PE-Einkaufsverkehr insgesamt und im besten Fall eine Verringerung der Schadstoffemissionen bringen können, die weit weniger als ein Promille der Gesamtemissionen betragen würde.
- Die verschiedentlich geforderten Verkehrsreduktionen bei Einkaufszentren und Fachmärkten haben somit keinerlei messbare Wirkung auf die Schadstoffemissionen in der Schweiz. Als wirkungsorientierte Umweltpolitik sind sie deshalb weder verhältnismässig noch geeignet.

4. Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan, Empfehlungen zur Standortplanung von BAFU und ARE

Am 2. Juni 2006 – und somit nach Veröffentlichung der Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Massnahmenplanes Luftreinhaltung und verschiedene Änderungen des Kantonalen Richtplanes im Kanton Freiburg – haben die Bundesämter für Umwelt (BAFU) und Raumentwicklung (ARE) im Dialog mit Kantonen, Städten sowie den Grossverteilern Migros und Coop eine Empfehlung für verkehrsintensive Einrichtungen wie Einkaufszentren, Fachmärkte, Freizeiteinrichtungen und Arbeitsschwerpunkte erarbeitet und diese zu Handen der Kantone publiziert (vgl. Beilage Nr. 5).

Darin werden zentrale Aspekte und Fakten zur Rechtsordnung, zur Raumplanung und Luftreinhaltung sowie zu den Themen Wirtschaft, Mobilität und Einkaufsverkehr berücksichtigt bzw. richtig gestellt. So wird konkret die ganzheitliche Betrachtungsweise, die ausgewogene Berücksichtigung aller öffentlicher und privater Interessen, die lastengleiche Behandlung aller Emittenten (auch Pendler- und Freizeitverkehr), das Verhältnismässigkeitsprinzip, auch die Nachteile von Fahrten- und Fahrleistungsmodellen sowie die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen gefordert.

Diese Korrekturen stellen einen Paradigmawechsel in der Beurteilung und Behandlung von verkehrsintensiven Einrichtungen dar. Insbesondere wird Abstand genommen von der kritiklosen Befürwortung der Fahrten- und Fahrleistungsmodelle.

Aufgrund des Empfehlungscharakters wird die Umsetzung und Anwendung der neuen Sichtweise zu Anpassungen der Gesetzgebung bei Kantonen führen.

Bezüglich Luftreinhalte-Massnahmenplan (Kapitel 5) wird explizit festgehalten:

- Vorübergehende Überschreitung der IGW sind nach der Praxis grundsätzlich erlaubt, sofern ein Massnahmenplan besteht, der aufzeigt, dass diese Belastung wieder unter die IGW gesenkt werden kann.
- Die verschiedenen Massnahmen müssen im Rahmen der Verhältnismässigkeit bei allen Emittenten lastengleich vorgesehen werden.

- Bei der Bestimmung der Massnahmen ist angemessen zu berücksichtigen, dass der Pendler- und Freizeitverkehr erheblich höhere Anteile am gesamten motorisierten Individualverkehr (MIV) aufweist als der Einkaufsverkehr.
- Die Kantone haben die angestrebte Wirkung der Massnahmen zu überprüfen (Art. 33 Abs. 3 LRV).
- Bei verkehrsbeschränkenden Massnahmen sind allfällige Verkehrsverlagerungen zu berücksichtigen.

espace.mobilité begrüsst – im Sinne einer ganzheitlichen und wirkungsorientierten Raumordnungs- und Umweltpolitik – den vollzogenen Paradigmawechsel in der Beurteilung der verkehrsintensiven Einrichtungen und erwartet eine rasche Implementierung und Umsetzung dieser neuen Empfehlungen in den Kantonen.

5. Neue Phase der Umweltpolitik: Rede Bruno Oberle, Direktor des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Bruno Oberle, Direktor des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) hat mit seiner Rede „Umweltpolitik ist Ressourcenpolitik“, gehalten am 19. Januar 2006 in Bern anlässlich der Medienkonferenz zur Präsentation des neuen Bundesamtes für Umwelt (BAFU) eine neue Phase der Umweltpolitik eingeläutet: Die klassische Umweltschutzpolitik der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts müsse zur Politik der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen werden. Deshalb müsse die Interaktion der Umweltpolitik mit dem wirtschaftlichen Geschehen und dem sozialen Gefüge des Landes sorgfältig als Gesamtes betrachtet werden.

Das BAFU strebt demnach eine volkswirtschaftlich optimale, kohärente und auf den Dialog mit der Gesellschaft gegründete Umweltpolitik an.

Untenstehende Zitate aus der Rede mögen dies belegen:

- „Wenn wir von Instrumenten der Umweltpolitik sprechen – Gebote / Verbote, volkswirtschaftliche Anreize, Information – müssen wir künftig stärker die volkswirtschaftliche Gesamtsicht ins Spiel bringen. Erst eine Gesamtsicht der volkswirtschaftlichen Auswirkungen erlaubt es, die richtigen Entscheide zu fällen“.
- „Erst eine Gesamtsicht der volkswirtschaftlichen Auswirkungen erlaubt es, die richtigen Entscheide zu fällen“.
- „Das heisst, dass nicht einfach jede Umweltschutzmassnahme per se gut ist“.
- „Nötig ist also eine gesamtheitliche, volkswirtschaftliche Abwägung aller Aktivitäten in der Umweltpolitik unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen“.
- „Einzelne politische Massnahmen müssen zusammen mit anderen Politikbereichen betrachtet werden – erst dann lässt sich beurteilen, ob sie gesellschaftlich und wirtschaftlich wirklich sinnvoll sind.“

Unter dem Titel «Management des Umweltkapitals» hat das BAFU am 30. Juni 2006 eine Veranstaltung durchgeführt, an der diese Sachverhalte bekräftigt wurden.

Diese neue Umweltpolitik beeinflusst wesentlich die kantonalen Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung.

6. Grundsätzliches zu den Vernehmlassungsunterlagen

In Kapitel 5.1.1 der Grundlagen des Massnahmenplanes wird die Entwicklung der Fahrleistungen im Kanton Freiburg von 1988 bis 2010 aufgezeigt. Leider wird dabei keine Differenzierung nach Verkehrszweck vorgenommen. Um die Wirkung einer Massnahme abschätzen zu können, müssen notwendigerweise die Zahlen zum Verkehrszweck bekannt sein.

Unten stehende Grafik zeigt die Anteile der verschiedenen Verkehrszwecke an der Fahrleistung der Personenwagen in der Schweiz. Die Werte berechnen sich auf Basis der offiziellen Angaben des Bundesamtes für Statistik sowie aus Zahlen aus dem Mikrozensus 2000 (vgl. Beilage Nr. 6).

Die Situation im Kanton Freiburg dürfte sich nicht wesentlich von der gesamtschweizerischen unterscheiden.

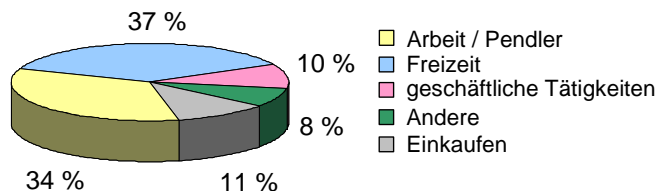


Abb. 1: Anteile der verschiedenen Verkehrszwecke an der Fahrleistung der Personenwagen in der Schweiz

Der Verkehrszweck «Einkaufen» ist nur für den bescheidenen Teil von 11% aller Fahrten verantwortlich. Der Anteil der Einkaufs-Fahrten zu den publikumsintensiven Einrichtungen (PE) mit Verkaufsflächen von mehr als 5'000m² (Definition USG für UVP-Pflicht) beträgt sogar lediglich ca. 3%.

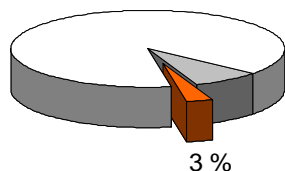


Abb. 2: Der Personenwagenverkehr zu den UVP-pflichtigen Einkaufszentren und Fachmärkten beträgt lediglich 3% der gesamten Personenwagen-Fahrleistung in der Schweiz

Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE geht in seinen «Perspektiven des schweizerischen Personenverkehrs bis 2030» im Basisszenario von einem unterdurchschnittlichen Wachstum des Einkaufsverkehrs aus. Demnach sinkt der Anteil des Einkaufsverkehrs (Fahrleistung MIV) von 11.2% im Jahr 2000 auf 11.0% im Jahr 2015.

Antrag:

Oben stehende Sachverhalte sollen im 1. Teil „Grundlagen“ des revidierten Massnahmenplans Luftreinhaltung explizit aufgenommen werden. Alle Personenwagen-Benutzergruppen sollen nach dem Verursacherprinzip, d.h. im Verhältnis zu den von ihnen verursachten Emissionsanteilen, ihren Teil zur Problemlösung (Emissionsreduktion) beitragen müssen.

Einkaufen = Warentransport

Einkaufen ist eine ganz normale Aktivität. Weil dabei Waren transportiert werden, v.a. beim Wochenend- oder Fachmarkteinkauf in grösseren Mengen (vgl. „Konso-Studie“ Ziff. 3.1 hiervor), sind viele Kunden auf die Benutzung des Autos geradezu angewiesen. Das Auto ist für den Warentransport beim Einkaufen das sinnvollere Verkehrsmittel als der ÖV bzw. der LV.

Bezüglich der Benutzung des ÖV zum Einkaufszweck weisen wir auf folgende Fakten und Tatsachen hin:

- Die Verkehrsmittelwahl findet immer beim Ausgangsort statt, also zu Hause beim Kunden.
- Die ÖV-Anbindung beim Kunden ist entscheidend, nicht die beim Zielort (Einkaufszentrum oder Fachmarkt). Deshalb hat eine Verbesserung der ÖV-Qualität am Zielort kaum eine Wirkung auf den Modalsplit.
- Ein weiteres zentrales Entscheidungskriterium ist die absolute Fahrzeit-Differenz zwischen dem Auto-Einkauf und dem ÖV-Einkauf.
- Eine aktuelle Umfrage bei 1'000 Kunden von Einkaufszentren zeigt, dass die Kunden – selbst bei drastischer Reduktion der Parkplatzzahl – mehrheitlich beim Auto bleiben und einfach zu einer anderen Zeit oder an einem anderen Ort einkaufen gehen. Nur ein ganz kleiner Teil sagt, er würde auf den ÖV umsteigen (vgl. „Konso-Studie“ Ziff. 3.1 hiervor).

Fazit 1: Für den Zweck Einkaufen (insbesondere Wochenendeinkäufe und Fachmarkteinkäufe) ist das Verkehrsmittel ÖV nur in untergeordneter Weise sinnvoll.

Fazit 2: Fahrten- oder Parkplatzbeschränkungen werden in keiner Weise die beabsichtigte Wirkung zeigen. Sie führen lediglich zu Verlagerungen des Einkaufsverkehrs (in der Regel zu weiter entfernten Standorten). Im besten Fall resultiert dabei eine neutrale Ökobilanz. Im schlechteren Fall sind diese Massnahmen sogar kontraproduktiv für die Umwelt.

Fazit 3: Auch mit noch so guter ÖV-Qualität am Zielort (also bei den Einkaufsstellen) lässt sich der Modalsplit nicht über das Mass hinaus beeinflussen, wie es sich heute bei den bereits gut mit ÖV erschlossenen Verkaufsstellen eingependelt hat. Die Kunden lassen sich schlicht und einfach nicht bevormunden.

Reduktion der Emissionen an der Quelle

Am Schluss von Kapitel 6.3 «Ziele für die Emissionsreduktionen» wird ausgeführt, dass der Kanton vor allem beim Brenn- und Treibstoffverbrauch ansetzen muss, um die Ziele zur Reduktion der Emissionen zu erreichen. Diese Haltung wird von espace.mobilité explizit geteilt.

Eine Studie des Instituts für Umwelttechnik und Ökologie (vgl. „Studie Steffen“ Ziff. 3.3 und 3.4 hiervor) hat sämtliche Massnahmen zur Reduktion der Emissionen aus dem MIV auf ihre Wirksamkeit und auf die Verhältnismässigkeit (Erforderlichkeit, Eignung und Proportionalität zw. Mittel und Zweck) hin untersucht und bewertet. Sie kommt zum klaren Schluss, dass einzig die quellenbezogenen, fiskalischen oder technischen Massnahmen eine hohe oder zumindest mittlere Effektivität aufweisen. Bei den raumplanerischen Einschränkungen und ganz besonders bei den objektbezogenen Einschränkungen ist die Wirkung gering bis sogar kontraproduktiv.

Aus diesem Sachverhalt geht hervor, dass die Massnahmen zur Reduktion der Emissionen vor allem an der Quelle ansetzen müssen. Diese Massnahmen sind in Bezug auf ihre Wirkung für die Umwelt am effizientesten. In diesem Sinn unterstützt espace.mobilité die Stossrichtung der Massnahmen M14 und M15.

Antrag:

Die Massnahmen zur Reduktion der Emissionen von Luftschadstoffen sollen an der Quelle ansetzen. Auf objektbezogene, verkehrslenkende Massnahmen soll verzichtet werden, da ihre Wirkung für die Umwelt gering oder zum Teil sogar kontraproduktiv ist.

7. Zu den konkret vorgeschlagenen Massnahmen

Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf die Massnahmen M11 und M12. Sie betreffen die grossen Verkehrserzeuger (vgl. Ziff. 2 hiervor).

Inhaltlich zielen die beiden Massnahmen auf die Einführung eines Fahrten- oder Fahrleistungsmodells für den Kanton Freiburg. Die Grenze wird bei Anlagen mit 2'000 respektive 5'000 Fahrten Verkehrsaufkommen pro Tag gezogen.

Vorbehalte zu Fahrtenmodellen

- Der Wirkungsmechanismus der Fahrtenmodelle ist nicht ausreichend geklärt und in seinen verkehrstechnischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen nicht zu Ende gedacht.
- Die vom PE-Betreiber oder im Endeffekt von der Behörde zu verhängenden Sanktionen bei Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Fahrtenzahl laufen letztlich auf eine Reduktion der bewilligten Parkplätze hinaus.
- Eine nachträgliche Reduktion der Parkplätze führt zu einem Attraktivitätsverlust der PE und zum Rückgang der Kundenfrequenz und damit zum Rückgang der Umsätze und der Rentabilität der PE. Dies verletzt das verfassungsmässig geschützte Recht auf Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie. Die Bestandesgarantie wird nicht mehr gewährleistet. Dies widerspricht dem Vorentwurf von Art. 65 Abs. 1 RPBG, der den

Weiterbestand bewilligter Bauten und Anlagen gewährleistet, die der Nutzungsordnung oder den Bauvorschriften nicht mehr entsprechen.

Ausserdem entsteht grosser volkswirtschaftlicher Schaden

a) direkt, infolge schlecht investiertem Kapital oder sogar Aufgabe von nicht rentablen Verkaufsstellen mit Verlust von Arbeitsplätzen und

b) indirekt, infolge Verschlechterung des Wirtschaftsklimas in der betroffenen Region.

Fahrtenmodelle bestrafen wirtschaftlichen Erfolg. Dies widerspricht den Ansätzen des neuen BAFU-Direktors Bruno Oberle (vgl. Ziffer 5 hiervor).

- Eine nachträgliche Reduktion der Parkplätze führt – wie neuste Studien zeigen (vgl. „StudieENZ“ Ziff. 3.2 hiervor sowie „StudieSteffen“ Ziff. 3.3 und 3.4 hiervor) – zu Suchverkehr und Verkehrsverlagerungen zu in der Regel weiter entfernten Standorten und damit insgesamt zu Mehrverkehr und grösserer Luftverschmutzung. Das Fahrtenmodell hat damit eine kontraproduktive Wirkung auf die Umwelt und die Luftreinhaltung.
- Die verhängten Sanktionen treffen nicht die eigentlichen Verursacher (Autofahrer) sondern die PE-Betreiber, die keinen Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl der Kunden haben. Dies steht im völligen Widerspruch zum Verursacherprinzip, das fast überall und gerade auch im Umweltbereich (z.B. Abfallentsorgung) akzeptiert ist und zur Anwendung kommt.
- Das Fahrtenmodell ist wettbewerbsverzerrend und diskriminierend, weil es nur die PE (mit einem völlig unbedeutenden Anteil von lediglich 3% am gesamten PW-Verkehr) nicht aber die kleineren Verkaufsstellen unterhalb der Grenze des Verbandsbeschwerderechts bzw. der UVP-Pflicht trifft. Dies ist umso stossender, wenn man weiss, dass ein Teil der Betreiber dieser kleineren Formate sich bei weitem nicht in dem Ausmass für Umweltbelange einsetzt, wie es die PE-Betreiber (auf freiwilliger Basis!) tun.
- Der Fakt, dass in der gleichen Problematik bei den über 10 mal grösseren Verkehrsarten Freizeitverkehr (37%) und Pendlerverkehr (34%), die zusammen über 70% (!) des gesamten PW-Verkehrs verursachen, keinerlei vergleichbare Massnahmen ergriffen werden, ist absolut inakzeptabel und verstösst gegen das Verursacherprinzip.
- Über die tatsächliche Wirkung der Fahrtenmodelle existieren keinerlei Erfahrungen. Ein entsprechendes, vom SVI beantragtes und vom ASTRA finanziertes Forschungsprojekt zur Untersuchung der Wirkung von Fahrtenmodellen startet im Sommer 2006.
Fahrtenmodelle sind in Fachkreisen umstritten.
- Die oben erwähnten Punkte zeigen, dass Fahrtenmodelle einerseits die beabsichtigte Wirkung kaum erreichen werden und andererseits sogar eine kontraproduktive Wirkung auf die Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft entwickeln können. Damit wird sowohl der Grundsatz der Wirksamkeit gem. Art. 33 Abs. 3 LRV, als auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gem. Art. 5 BV verletzt.

Vorbehalte zu Fahrleistungsmodellen

- Fahrleistungsmodelle richten sich in einem ersten Schritt an alle MIV-Segmente (Zuteilung von Kontingenten an die Grundentwicklung sowie an PE).
- Das Controlling und die einschneidenden Sanktionen bei Überschreitung der Fahrtenzahl (in letzter Konsequenz Parkplatzreduktionen) richten sich jedoch ausschliesslich gegen PE. In diesem zweiten Schritt besteht kein Unterschied zwischen dem Fahrleistungs- und dem Fahrtenmodell.

- Es gelten folglich die gleichen Vorbehalte gegen das Fahrleistungsmodell wie gegen das Fahrtenmodell (vgl. oben).
- Das Berner Fahrleistungsmodell, welches oft als Musterbeispiel beigezogen wird, zeigt, dass die behauptete Wirkung in keiner Weise erreicht wird (vgl. Beilage Nr. 7).

Exkurs zum Berner Fahrleistungsmodell

Die Aktivitäten bezüglich Fahrten- oder Fahrleistungsmodellen sind im Kanton Bern am weitesten fortgeschritten. Das beco hat eine Standortbestimmung für das Jahr 2005 publiziert (beco: Massnahmenplan zur Luftreinhaltung 2000/2015, Standortbestimmung 2005). Daraus lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Zunahme der PW-Fahrleistung auf dem Berner Strassennetz (ohne Autobahnen) in den 5 Jahren von 2000 bis 2005 betrug 6.1 %. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von 1.22 %.
- Demgegenüber geht das Fahrleistungsmodell von einem „erlaubten“ Wachstum von 0.53 % pro Jahr aus (total 8% bis 2015). Somit sind nach 5 Jahren bereits 75 % des Kontingents aufgebraucht, das bis ins Jahr 2015 vorgesehen ist.
→ Es besteht eine eklatante Abweichung zwischen Soll und Ist. Schon nach weniger als der halben Zeit wird der Zielwert (8%) für 2015 bereits überschritten.
- Für die Zunahme des MIV ist vor allem der Freizeit- und Pendlerverkehr verantwortlich, bei dem keine Sanktionierungsmassnahmen vorgesehen sind.
- Restriktionsmassnahmen beim Verkehr zu Einkaufszentren und Fachmärkten haben keine messbare Wirkung.
- Es ist offensichtlich, dass die behauptete Wirkung in keiner Weise erreicht wird.

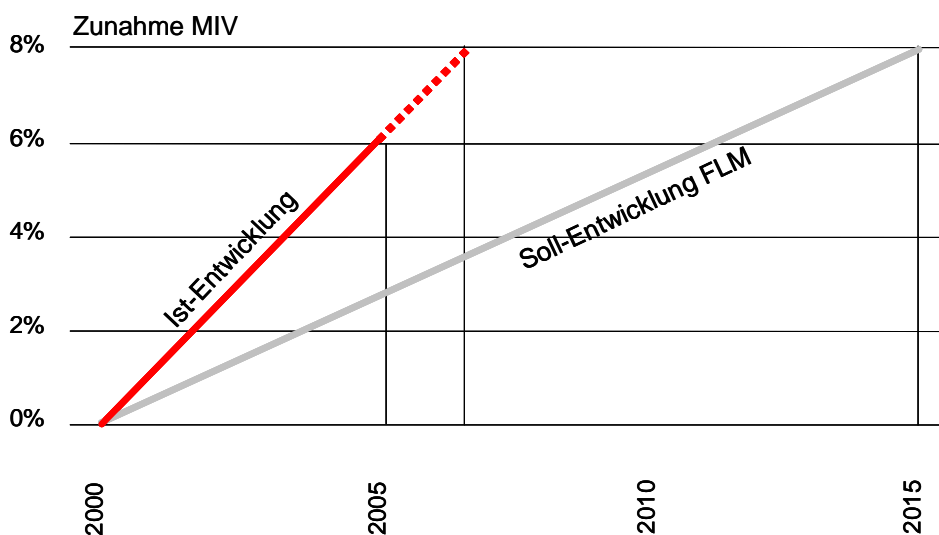


Abb.3: Soll-Ist-Vergleich der Zunahme der PW-Fahrleistung im Berner Fahrleistungsmodell

Widerspruch zwischen Raumplanungsgesetz (RPG) und Umweltschutzgesetz (USG)

Gemäss Massnahme M11 müssen (neben anderen) bei der Planung von intensiv genutzten Zonen die Immissionsgrenzwerte der Umweltschutzgesetzgebung eingehalten werden.

Durch diese Fokussierung auf begrenzte Gebiete respektive einzelne Objekte werden raumplanerisch sinnvolle Lösungen verunmöglicht.

Die Dominanz des USG über das RPG verhindert, dass in zentralen Lagen, die lufthygienisch vorbelastet sind, eine raumplanerisch erwünschte Verdichtung und Konzentration von Nutzungen statt finden kann.

Eine Ausdehnung des Betrachtungsperimeters (räumliche Gesamtsicht) kann hier Abhilfe schaffen.

Hierzu müssten aber zumindest temporäre Überschreitungen der Grenzwerte an zentralen Lagen erlaubt sein, sofern dies im gesamten Kontext die bessere Lösung darstellt.

Anforderungen von espace.mobilité an die Raumplanung

Es ist unbestritten, dass die Raumplanung Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von verkehrsintensiven Einrichtungen formulieren muss.

Dabei ist die Planungssicherheit für Investoren ein wichtiges Ziel.

Die Ausscheidung von Standorten mit klar definierter Nutzungszuteilung (Art und Grösse) wird von espace.mobilité begrüsst.

Dadurch wird die nötige Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen.

Auf weitere Restriktionen wie Parkplatzzahlen oder Fahrtenkontingente ist jedoch zu verzichten (keine zusätzlichen Fesseln für die Wirtschaft).

Zusammenfassend schlagen wir zur Festlegung geeigneter Standorte bzw. Zonen für PE folgende Kriterien vor

- **Integrierte Standorte**

- Guter ÖV-Anschluss
- Gute Erschliessung für LV
- Gute Erschliessung MIV

- **Komplementäre Nutzung**

- Kombination verschiedener Einkaufsangebote und Dienstleistungen
- Alles unter einem Dach (bzw. zu Fuss erreichbar)
- One-stop-Einkauf (i.d.R keine weiteren Wegetappen erforderlich und deshalb Verringerung der totalen Wegstrecken und der Gesamtverkehrsemissionen)

- **Vorhandenes Kunden- und Kaufkraftpotential**

- **Kapazität auf bestehendem Strassennetz vorhanden (oder ausbaubar)**

- **Zum Beispiel auch im Einzugsgebiet eines überlasteten Gebietes**

Hilft auf marktwirtschaftliche Weise, durch Verkehrsumlagerung den Verkehr beim überlasteten Gebiet zu reduzieren (kein planwirtschaftliches Instrument mittels Parkplatz- oder Fahrtenreduktion!)

- **Ausreichende Anzahl Parkplätze**

Zwecks Vermeidung von Suchverkehr, Rückstau und wildem Parkieren oder Weiterfahrt zu den nächsten, weiter entfernten PE-Standorten und damit längere Fahrten und Mehremissionen.

- **Keine Parkplatz- und keine Fahrtenbeschränkung**

Keine planwirtschaftlichen Massnahmen, weil diese kontraproduktiv sind (bewirken Verkehrsverlagerungen zu weiter entfernten PE-Standorten, Suchverkehr, Rückstau und wildes Parkieren und damit eine Erhöhung der Gesamt-Verkehrsemissionen)

Diese Sichtweise steht im Einklang mit den Empfehlungen von BAFU/ARE zur Standardplanung von verkehrsintensiven Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan (vgl. Ziff. 4 hiervor).

Antrag:

Auf die Einführung von Fahrten- oder Fahrleistungsmodellen ist zu verzichten. Die Massnahmen M11 und M12 sind in der vorliegenden Form zu streichen und von Grund auf zu überarbeiten. Gleichzeitig ist der damit verbundene zweite Absatz der Massnahme M7 zu streichen.

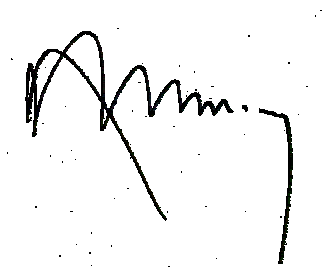
Für die Überarbeitung stehen für espace.mobilité folgende Punkte im Vordergrund:

- Die Raumplanung soll eine Nutzungszuteilung vornehmen, die konsumierbar ist und ohne weitere Restriktionen auskommt (Stichwort Planungssicherheit).
- Die Fokussierung auf einzelne Objekte soll zu Gunsten einer räumlichen Gesamtsicht aufgegeben werden (Überwindung des Widerspruchs zwischen RPG und USG).
- Berücksichtigung der neuen, überarbeiteten Empfehlungen zur Standortplanung von verkehrsintensiven Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan von BAFU/ARE

Wir bitten Sie, unsere Anregungen und Einwendungen bei der Überarbeitung des Massnahmenplans Luftreinhaltung zu berücksichtigen und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Staatsrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung.

espace.mobilité

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Martin Kuonen', with a stylized flourish at the end.

Martin Kuonen, Geschäftsführer

Beilagenverzeichnis