

Amt für Städtebau
Technikumstrasse 81
Postfach
8402 Winterthur

Bern, 07. September 2012

Vernehmlassung Totalrevision Verordnung über Fahrzeugabstellplätze Stadt Winterthur (PPVO-W): Eingabe espace.mobilité

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur geplanten Totalrevision der PPVO-W Stellung nehmen zu können und dass Sie uns eine Fristverlängerung bis am 7. September 2012 eingeräumt haben.

1 Legitimation und Betroffenheit

espace.mobilité ist mit den Mitgliedern Coop, Ikea, Maus Frères, Migros und Möbel Pfister ein Zusammenschluss führender Schweizer Unternehmen des Detailhandels. Themenfelder von espace.mobilité sind Raumplanung, Umwelt, Mobilität, Planen und Bauen.

espace.mobilité verlangt eine Richtungsänderung in der Verkehrs-, Umwelt- und Raumplanungspolitik hin zu einem konsequent wirkungsorientierten, ganzheitlichen Ansatz.

Die Mitglieder von espace.mobilité engagieren sich in starkem Mass für eine nachhaltige Entwicklung. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Nachhaltigkeitsberichte der Unternehmen.

espace.mobilité hat sich seit seiner Gründung im Jahr 2006 als verlässlicher und den Fakten verpflichteter Ansprechpartner bei Behörden aller Stufen etabliert. Durch die intensive Auseinandersetzung mit dem Themenkreis Raumplanung, Mobilität und Detailhandel konnte sich espace.mobilité ein breites Expertenwissen aneignen. Die Argumentation von espace.mobilité

Geschäftsstelle / direction

Kapellenstrasse 14
Postfach 5236
CH-3001 Bern/Berne

Tel. +41 31 390 99 51
info@espacemobilite.ch
www.espacemobilite.ch

Mitglieder / membres



geschieht zwar aus der Optik der Wirtschaft, aber niemals nur im Eigeninteresse, sondern stets unter Berücksichtigung aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit.

Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Behörden und espace.mobilité sind die Baugesetzrevision im Kanton Aargau, die BAFU/ARE-Empfehlungen zur Standortplanung von Verkehrsintensiven Einrichtungen oder die Arbeitsgruppe des BAFU zur Umsetzung der Motion 08.3003 Forderung nach Wirkungseffizienz.

Die Unternehmen von espace.mobilité sind in der Stadt Winterthur mit über dreissig Verkaufsstellen präsent und gehören somit zu den grossen Arbeitgebern der Stadt. Die Revision der Parkplatzverordnung betrifft die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen von espace.mobilité direkt und tiefgreifend. Der vorliegenden Stellungnahme ist aus diesen Gründen entsprechendes Gewicht zu geben.

2 Zusammenfassung und Anträge

Wir kommen nach eingehender Betrachtung der Vorlage zur Totalrevision der PPVO-W zu folgenden Schlüssen:

- Die vorgesehenen Regelungen führen zur einer Abwanderung des Detailhandles aus Winterthur in die Peripherie. Dies hat negative Auswirkungen sowohl auf die Wirtschaft (Kaufkraftabfluss) als auch auf die Umwelt (längere Einkaufswege wegen Fahrtenverlagerungen).
- Die vorgesehenen Parkplatzzahlen sind viel zu tief angesetzt und verunmöglichen es dem Detailhandel, seine Filialen rentabel betreiben zu können.
- Der beabsichtigte Effekt, die Kunden zum Umsteigen vom Auto auf den ÖV/LV zu bewegen, wird mit der neuen PPVO-W nicht erreicht, weil die Vorlage die verhaltensökonomischen Grundsätze ausser Acht lässt.
- Das vorgeschlagene Fahrtenmodell ist – entgegen den Aussagen im Erläuterungsbericht – investorenfeindlich und wird dezidiert abgelehnt (übrigens lehnte auch der VCS das Fahrtenmodell in seiner Stellungnahme zum neuen PBG Kanton Zürich ab).
- Die PPVO-W geht massiv weiter als der E-PBG und E-PPVO-ZH, die ihrerseits bereits bei weitem viel zu restriktiv ausgestaltet ist.
- **Aus diesen Gründen weist espace.mobilité die neue PPVO-W als Ganzes zurück.**

Aus den oben stehenden Erkenntnissen leiten wir folgende **Anträge** ab:

1. Die Totalrevision PPVO-W ist als Ganzes zurückzuweisen.
2. Die Bestimmung des Parkplatz-Bedarfs in Bezug auf die Art und das Mass der Nutzung ist am tatsächlichen Bedürfnis der Bevölkerung und der Wirtschaft auszurichten. Dieses liegt in städtischen Gebieten wie Winterthur für Verkaufsnutzungen bei rund 2.5 bis 4 PP pro 100 m² mBGF. Art 3, Abs. 2 und 4 sind entsprechend zu überarbeiten.
3. Die Einführung des Fahrtenmodells wird dezidiert abgelehnt. Art. 9 ist ersatzlos zu streichen.
4. Die Einführung der obligatorischen Parkplatzbewirtschaftung wird abgelehnt. Art. 21 ist ersatzlos zu streichen.
5. Für bestehende Anlagen gilt die Bestandesgarantie für die Anzahl und den Betrieb der Parkplätze integral, auch bei wesentlichen baulichen Änderungen.

3 Einleitung: Grundsätzliche Überlegungen

Vorgängig zu den einzelnen Anträgen in unserer Stellungnahme möchten wir an dieser Stelle einige grundsätzliche Überlegungen zur Funktionsweise des Detailhandels als Versorger im Allgemeinen und zur räumlichen Planung von Filialen im Speziellen anstellen.

3.1 Treiber der Standort-Entwicklung der Filialnetze

Die bestehende Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur der Schweiz (und der Stadt Winterthur) mit ihrer dezentralen Struktur steht in wechselseitiger Beziehung zum Verkaufsstellennetz des Detailhandels.

Einen grossen Einfluss auf die Standortwahl und die Ausgestaltung der Filialen haben auch die Präferenzen der Kunden bezüglich Sortimente und Einkaufsconvenience. Die Ansprüche der Konsumenten an die Auswahl und die Qualität der Produkte sowie bezüglich Sortimentsbreite und –tiefe und Frische der Waren sind hoch und müssen vom Detailhandel möglichst gut befriedigt werden.

Schliesslich muss das Versorgungssystem des Detailhandels in wirtschaftlicher Hinsicht rentabel sein.

3.2 Optimierung zwischen Belieferungs- und Kundenverkehr

Aus Sicht der Belieferung der Verkaufsstellen sind wenige, grosse Läden optimaler als viele kleine. Die Lastwagen haben auf diese Weise kürzere Wege zwischen den Verteilzentralen und den Filialen und sind zudem besser ausgelastet.

Aus Kundensicht gilt: Je dichter das Filialnetz, umso besser. Dichtere Filialnetze haben kürzere Einkaufswege zur Folge. Allerdings gilt folgende Einschränkung: Je dichter das Filialnetz, desto kleiner der Laden. Es leuchtet unmittelbar ein, dass es für einen wirtschaftlichen Betrieb grösserer Läden ein entsprechendes Kundenpotenzial braucht. Nicht jedes Dorf und jedes Quartier kann einen grossen Supermarkt haben.

Angesichts der verschiedenen Ansprüche von Belieferung und Kundenpräferenzen auf der einen Seite und der heutigen Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur auf der anderen Seite wird schnell klar, dass weder die Strategie «dichtes Netz an Tante Emma-Läden» noch die Strategie «ausschliesslich wenige grosse EKZ» eine Option sind.

Vielmehr muss mit differenzierten Formaten auf die verschiedenen Siedlungsstrukturen und Kundenbedürfnisse eingegangen werden. Dabei gelten für verschiedene Formate unterschiedliche Standortanforderungen.

Das heutige, engmaschige und vielfältige Verkaufsstellennetz der Schweiz mit seinen mehreren tausend kleinen und mittleren Läden und rund 150 mittleren bis grossen Einkaufszentren sowie rund 200 bis 300 Fachmärkten kommt diesen Anforderungen recht nahe.

3.3 Fazit

Der Detailhandel bringt in Erfüllung seiner für die Gesellschaft unverzichtbaren Versorgungsfunktion grosse Waren- und Kundenströme mit sich, die bewältigt werden müssen. Sie lassen sich grundsätzlich nicht vermeiden, sollten aber aus der Sicht der Nachhaltigkeit möglichst effizient abgewickelt werden. Die ständige Optimierung dieser Waren- und Kundenströme ist deshalb eine Daueraufgabe.

Bei grossen Anlagen wie Einkaufszentren treten diese Verkehrsströme örtlich und zeitlich massiert auf, was den Detailhandel, insbesondere die sogenannten Verkehrsintensiven Einrichtungen, in den Fokus der Behörden gebracht hat.

Letzten Endes müssen die umweltrechtlichen und raumplanerischen Vorgaben für den Detailhandel darauf abzielen, diesen aus Sicht der Nachhaltigkeit optimal zu strukturieren. Dabei sollen die Umweltbelastungen auf der einen Seite möglichst minimiert werden. Auf der anderen Seite ist die Versorgung für alle Teile der Bevölkerung – auch solche, die in Agglomerationen und in ländlichen Gebieten leben – sowie die Befriedigung der Kundenbedürfnisse sicher zu stellen. Um allen drei Bereichen der Nachhaltigkeit gerecht zu werden, muss dies schliesslich auf ökonomisch lohnende Art und Weise geschehen. Dabei ist eine differenzierte Betrachtungsweise bei der Formulierung von Planungsvorgaben für Verkaufsstellen des Detailhandels zwingend.

4 Die einzelnen Revisionspunkte im Detail

4.1 Berechnung der Anzahl PP (Art. 3 und 4)

Die Berechnung der Anzahl Parkplätze in der PPVO-W orientiert sich am Vorgehen im Vernehmlassungsentwurf zum neuen PBG Kanton Zürich (E-PBG und E-PPVO-ZH), geht aber in der Reduktion der Parkplätze beim „massgeblichen Bedarf“ (Art. 4) wesentlich weiter. Zum einen gelten tiefere Minimal- und Maximalwerte als im E-PBG, zum Anderen fehlt der Bonus für SVN aus dem E-PBG, die in Eignungsgebieten erstellt werden. espace.mobilité kritisierte bereits die viel zu tiefen Werte im E-PBG des Kantons Zürich.

Heute weisen die bestehenden Supermärkte in Winterthur je nach Lage und öffentlicher Erschliessung zwischen 2.5 und 4 Parkplätzen pro 100 m² mBGF auf (Kunden und Mitarbeiter). Mit den Berechnungsgrundlagen aus der PPVO-W resultieren je nach Reduktionsgebiet und Minimum/Maximum nur 0.6 bis 2.5 Parkplätze pro 100 m² mBGF.

Der massgebliche Bedarf sollte sich an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft orientieren. Entsprechend soll er für die Stadt Winterthur für Verkaufsnutzungen rund 2.5 bis 4 Parkplätze pro 100 m² mBGF und nicht 0.6 – 2.5 Parkplätze je 100 m² mBGF betragen.

Zu tiefe Parkplatzzahlen haben, wie diverse Studien zeigen, folgende Effekte:

- Zu tiefe Parkplatzzahlen haben erwiesenermassen keine positive, sondern sogar eine negative Wirkung
- Sie verursachen Such- und Ausweichverkehr und damit Mehremissionen und schaden so der Umwelt
- Sie führen zu wildem Parkieren und damit zur Beeinträchtigung der Wohnqualität in den Quartieren
- Die Stadt Winterthur vertreibt dadurch die Kunden in die Peripherie (und z.T. ins Ausland)
- Wer für den Warentransport (zum Beispiel beim Einkauf) auf ein Auto angewiesen ist, wird es auch benutzen, egal ob er genügend Parkplätze findet oder nicht, d.h. es resultiert kein Umsteigeeffekt
- Zu tiefe PP-Zahlen sind hilflose Symptombekämpfung und lösen keine Probleme
- Sie schaden der Wirtschaft
- Sie sind Anzeichen einer kurzfristigen und nicht nachhaltigen Politik, weil in 10 bis 15 Jahren mit wesentlich emissionsärmeren Autos gefahren wird
- Sie sind somit als Massnahme
 - nicht geeignet
 - nicht verhältnismässig
 - nicht im öffentlichen Interesse

Antrag:

- Die Bestimmung des Parkplatz-Bedarfs in Bezug auf die Art und das Mass der Nutzung ist am tatsächlichen Bedürfnis der Bevölkerung und der Wirtschaft auszurichten. Dieses liegt in städtischen Gebieten wie Winterthur für Verkaufsnutzungen bei rund 2.5 bis 4 PP pro 100 m² mBGF. Art. 3 und Art. 4 sind entsprechend zu überarbeiten.

4.2 Parkplatzbewirtschaftung (Art. 21)

Die PPVO-W verpflichtet neu die Eigentümer/Betreiber von bestehenden und neuen Verkaufsgeschäften, für die öffentlich zugänglichen privaten Parkplätze eine Parkgebühr zu erheben.

espace.mobilité stellt sich klar gegen jede Form einer Parkgebührenpflicht auf privatem Grund und Boden. Verschiedene aktuelle Studien¹ haben den Beweis erbracht, dass Parkgebühren in Bezug auf die angestrebten Ziele der Luftreinhaltung wirkungslos, ja sogar kontraproduktiv sind.

JEKO-Studie²

Die Studie der JEKO AG untersuchte, ob die Einführung von Parkgebühren bei Einkaufszentren die Kunden veranlasst, vermehrt die öffentlichen Verkehrsmittel zu benützen. Dabei wurden insgesamt 1025 Kunden in den beiden Einkaufszentren Centre Brügg und Boujean in Biel befragt.

Die Studie kommt zu folgenden Resultaten:

- *Die Einführung von Parkgebühren schadet dem Detailhandel:*
In den beiden untersuchten Einkaufszentren ging der Umsatz nach der Einführung der Parkgebühr markant zurück. Der kostendeckende Betrieb der Zentren ist in Frage gestellt.
- *Der von Parkgebühren erhoffte Umsteigeeffekt ist praktisch gleich Null:*
Nur gerade 3 Personen gaben an, wegen der Parkgebühr auf den ÖV umgestiegen zu sein. Gemessen an den potenziellen Umsteigern beträgt dieser Anteil gerade einmal 0.3%.
- *Parkgebühren führen zu Ausweichstrategien und Ausweichfahrten – nur die wenigsten steigen auf den ÖV um (egal wie hoch die Gebühren sind):*
Als Verhaltens- bzw. Ausweichstrategie bei einer Erhöhung der Parkgebühren geben die MIV-Kunden an, einen anderen Einkaufsort aufzusuchen oder allenfalls seltener einzukaufen. Nur weniger als 2% der MIV-Kunden sagen, sie würden im Falle einer Erhöhung der Gebühren vom Auto auf den ÖV umsteigen.

Mit dieser Studie wurde in der Schweiz zum ersten Mal mittels einer ex-post-Befragung das effektive Verhalten der Kunden nach der Einführung von Parkgebühren untersucht. Die wenigen bestehenden Studien decken nur ex-ante-Befragungen ab (Frage nach zukünftigem Verhalten, Hypothesen).

Die Resultate der JEKO-Studie wurden in einer Nachfolgeuntersuchung³ von Transfer Plus AG beim Pizolcenter und Pizolpark in Mels im November 2008 vollauf bestätigt. Parkgebühren – wie hoch auch immer sie angesetzt werden – haben keinen positiven Umweltnutzen.

¹ Vgl. Beilagen Nrn. 1, 3 und 4

² JEKO AG: Neue Ergebnisse zur Wirkung von Parkgebühren bei Einkaufszentren, Oktober 2007

³ Transfer Plus AG: Studie zur Wirkung der Parkgebühren im Pizolpark und Pizolcenter Mels, November 2008

Rechtsprechung des Bundesgerichts

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts stützt sich zu einem grossen Teil auf zwei ältere SVI-Studien⁴ aus den Jahren 2002 und 2005. Ein aktuelles Gutachten⁵ der Universität St.Gallen kommt zum Schluss, dass die Datengrundlagen und die erhobenen Stichprobengrössen dieser beiden Studien sich als nicht ausreichend erweisen, um daraus Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von Parkplatzbewirtschaftungsmassnahmen für das Verkehrs- und Luftschadstoffaufkommen zu ziehen. Mit anderen Worten: Aus den genannten Studien darf nicht geschlossen werden, dass Parkgebühren einen positiven Umweltnutzen haben.

- Die Forschungspläne der beiden Studien erweisen sich als geeignet, jedoch zeigen beide Studien im Forschungsdesign deutliche Mängel hinsichtlich der gewählten Betrachtungsgrenzen sowie der Ableitung von Ergebnissen aus rein hypothetisch angelegten ex-ante-Befragungen auf.
- Bei der Beurteilung der Methodik zeigen sich die Schwächen der Studien bezüglich der Repräsentativität der Ergebnisse: Die Datengrundlagen und die erhobenen Stichprobengrössen erweisen sich als nicht ausreichend, um daraus Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von Parkplatzbewirtschaftungsmassnahmen für das Verkehrs- und Luftschadstoffaufkommen zu ziehen. Weiterhin muss die Übertragbarkeit der Ergebnisse insofern in Frage gestellt werden, da es keine Hinweise auf eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Nutzungstypen von PE (Food-/Nonfood-Einrichtungen und Kinos) hinsichtlich der relevanten Charakteristika gibt. Die entsprechende Diskussion der abgeleiteten Ergebnisse mit der Beschreibung der Einschränkungen aufgrund von Annahmen und Schätzung fehlt.
- Die gewählten Formulierungen, die sprachliche Gestaltung, missverständliche graphische Darstellungen sowie die Aggregation von hypothetischen Aussagen zu scheinbar feststehenden Informationen führen dazu, dass der Leser von belastbaren Ergebnissen ausgeht, aber über den hypothetischen Charakter der Methodik und damit über die eigentlich notwendige Relativierung der Ergebnisse im Unklaren gelassen wird.
- Bei der Argumentation hätte der Aspekt der Systemgrenzenwahl intensiv in die Diskussion und Interpretation der Ergebnisse einbezogen werden müssen. Auch die Spiegelung an der verfügbaren (und den Verfassern bekannten) Literatur hätte diese Art der Widersprüche aufgezeigt und die grundsätzliche Argumentationslinie zumindest in Frage gestellt.

⁴ SVI 2000/383: Parkplatzbewirtschaftung bei Publikumsintensiven Einrichtungen – Auswirkungsanalyse, Januar 2002, sowie:

SVI 2001/545: Publikumsintensive Einrichtungen PE: Planungsgrundlagen und Gesetzmässigkeiten, Dezember 2005

⁵ Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Logistikmanagement (LOG-HSG): Gutachten Parkgebühren bei Publikumsintensiven Einrichtungen - Analyse der Methodik und Belastbarkeit von zwei ASTRA/SVI-Studien, November 2009

Fazit Gutachten HSG

Prof. Dr. Wolfgang Stölzle von der Universität St. Gallen rät klar davon ab, die ASTRA/SVI-Studien weiterhin als Grundlage für rechtliche oder raumplanerische Entscheide zu benutzen.

Damit ist auch der für die Begründung der Einführung der Parkgebührenpflicht herangezogene BGE 1C_412/2008 vom 24. März 2009 in Sachen VCS gegen Gemeinde Volketswil überholt, da sich dieser auf die ASTRA/SVI-Studien stützt.

Widersprüche zu verfassungsmässig geschützten Grundrechten

Regulierende und limitierende Eingriffe in vorwiegend privatwirtschaftlich betriebene Systeme (EKZ, Fachmärkte, Stadien, Multiplexkinos, Freizeitzentren, grosse Bürogebäude etc.) bringen immer Beschränkungen der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) mit sich.

Gemäss Art. 36 BV sind solche Grundrechtsbeschränkungen nur dann zulässig, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage
- Überwiegende öffentliche Interessen
- Verhältnismässigkeit muss gegeben sein, d.h.
 - Notwendigkeit
 - Zweckmässigkeit
 - Proportionen zwischen Kosten und Nutzen

Verhältnismässigkeit verlangt zudem nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, «dass die Bestimmungen, welche das Eigentum einschränken, geeignet sind, das angestrebte Ereignis herbeizuführen, und dass dasselbe nicht durch weniger strenge Massnahmen erreicht werden könnte. Im Weiteren verbietet der Grundsatz alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen und erfordert ein vernünftiges Verhältnis zwischen diesem und den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen».

Die Einführung der Parkgebührenpflicht auf privatem Grund und Boden wäre nur dann möglich, wenn alle diese Voraussetzungen kumulativ und nachweislich erfüllt sind. Dies trifft in fast allen Fällen nicht zu.

Der Einwand, die zur Diskussion stehenden Restriktionsmassnahmen seien umweltrechtlich legitimiert (Art. 11/12 USG) und stünden im öffentlichen Interesse, greift heute nicht mehr.

Nach neusten Erkenntnissen und diversen übereinstimmenden Studien kann die positive Lenkungswirkung dieser Instrumente nicht bewiesen werden. Im Gegenteil: Es zeichnet sich immer

klarer ab, dass sie keine oder sogar eine kontraproduktive Wirkung haben und damit in keiner Weise behauptet werden kann, sie stünden im öffentlichen Interesse.

Fazit

Parkgebühren sind bei VE erwiesenermassen wirkungslose Umweltmassnahmen. Angesichts des Auftrags an den Bundesrat aus der Motion 08.3003 (Prüfung der Wirkungseffizienz von Umweltmassnahmen) dürfen solche unwirksamen Massnahmen keinesfalls in ein Baugesetz oder in eine Parkplatzverordnung hineingeschrieben werden. espace.mobilité wendet sich entschieden gegen die Einführung einer flächendeckenden Parkgebührenpflicht bei VE. Es handelt sich dabei um nichts anderes als eine neue Steuer. Die zum Gesetzesentwurf angeführten Argumente der Bundesgerichtsentscheide und der Ungleichbehandlung sind nicht stichhaltig und bei genauer Betrachtung widerlegbar. Ausserdem steht die Pflicht zur Einführung von Parkgebühren auf privatem Grund und Boden im Widerspruch zu den verfassungsmässig garantierten Grundrechten.

Antrag:

- Die Einführung der obligatorischen Parkplatzbewirtschaftung auf privatem Grund wird abgelehnt. Art. 21 ist ersatzlos zu streichen.

4.3 Einführung eines Fahrtenmodells (Art. 9)

Mit der PPVO-W soll ein Fahrtenmodell eingeführt werden, obwohl im E-PBG Kanton Zürich explizit darauf verzichtet wurde, nachdem Fahrtenmodelle sowohl von Wirtschafts- als auch von Umweltverbänden abgelehnt wurden. Es ist deshalb unverständlich, warum die Stadt Winterthur an diesem umstrittenen Instrument festhalten will.

Problemanalyse

In städtischen Verdichtungsräumen wie der Stadt Winterthur stösst die Ansiedlung von VE auf vielfältige Probleme:

- In gewissen Gebieten können die Grenzwerte der LRV erreicht oder überschritten sein.
- Das Verkehrssystem ist auf Grund der dichten Nutzungen teilweise nahe an der Belastungsgrenze.
- Entsprechend dimensionierte Grundstücke für VE sind kaum vorhanden und zudem oft sehr teuer.

Diese Problemkreise stehen dem raumplanerischen Credo nach einer Entwicklung nach Innen und einer verdichteten Bauweise diametral entgegen.

Stadt und Kanton Zürich, aber auch die Stadt Winterthur, verfolgen unter anderem aus den oben genannten Gründen eine zurückhaltende Bewilligungspraxis für Parkplätze. Aus der Einsicht heraus, dass mit der heute bewilligungsfähigen Anzahl Parkplätze beispielsweise ein Einkaufszentrum in

vielen Fällen kaum rentabel betrieben werden kann, wird von den Behörden die Einführung eines Fahrtenmodells erwogen. Dies ist jedoch eine reine Scheinlösung. Fahrtenlimiten haben – wenn sie konsequent zu Ende gedacht werden (Bussen oder gar PP-Reduktion bei Überschreitung der Fahrtenlimite) – denselben negativen Effekt für die Wirtschaft wie Parkplatzreduktionen. Fahrtenmodelle sind faktisch verkappte Parkplatzreduktionen. Und dies erst noch zur Unzeit! Es ist politisch kurzsichtig und unhaltbar, ein Instrument (Fahrtenmodell) einzuführen, das letztlich nur mit denjenigen Mitteln (PP-Reduktion) durchsetzbar ist, die es vorgibt, zu vermeiden.

Doppelnutzung der PP

Sowohl aus Investorensicht als auch im Sinn der Nachhaltigkeit ist die mögliche Mehrfachnutzung von Parkplätzen ein taugliches Instrument, um sowohl einen effizienten Mitteleinsatz zu ermöglichen als auch um den Ressourcenverbrauch (Boden und Baustoffe) zu minimieren. Solche sinnvolle Mehrfachnutzungen sind deshalb generell die PPVO-W einzufügen und zwar völlig entkoppelt von weiteren Auflagen wie beispielsweise einem Fahrtenmodell.

Beschränkung von Grundrechten

Regulierende und limitierende Eingriffe in vorwiegend privatwirtschaftlich betriebene Systeme (EKZ, Fachmärkte, Stadien, Multiplexkinos, Freizeitzentren, grosse Bürogebäude etc.) bringen immer Beschränkungen der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) mit sich.

Gemäss Art. 36 BV sind solche Grundrechtsbeschränkungen nur dann zulässig, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage
- Überwiegende öffentliche Interessen
- Verhältnismässigkeit muss gegeben sein, d.h.
 - Notwendigkeit
 - Zweckmässigkeit
 - Proportionen zwischen Kosten und Nutzen

Verhältnismässigkeit verlangt zudem nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, «dass die Bestimmungen, welche das Eigentum einschränken, geeignet sind, das angestrebte Ereignis herbeizuführen, und dass dasselbe nicht durch weniger strenge Massnahmen erreicht werden könnte. Im Weiteren verbietet der Grundsatz alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen und erfordert ein vernünftiges Verhältnis zwischen diesem und den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen».

Die Einführung eines Fahrtenmodells wäre nur dann möglich, wenn all diese Voraussetzungen kumulativ und nachweislich erfüllt sind. Dies trifft in fast allen Fällen nicht zu.

Dass die Einführung eines Fahrtenmodells im PBG als freiwilliger Akt der Gesuchsteller stipuliert wird, mag auf den ersten Blick positiv erscheinen. Bei genauerer Betrachtung erweist es sich als ausgesprochen problematisch. Oft sind die Gesuchsteller nicht identisch mit den späteren Betreibern, Nutzern bzw. Mietern einer Anlage. Die Gesuchsteller (Investoren, GUs, etc.) mögen ein Fahrtenmodell akzeptieren, weil sie damit schneller zu einer Baubewilligung gelangen. Die Probleme mit den limitierten Fahrten bleiben später aber bei den Betreibern, Nutzern bzw. Mietern hängen. Dieses mit dem nPBG-Entwurf von den Behörden vorgeschlagene «Schwarzpeter-Spiel» unter den verschiedenen Wirtschaftsakteuren untergräbt in gravierender Weise die Rechtsicherheit und erhöht das Risiko von Fehlinvestitionen und ist somit in keiner Art und Weise nachhaltig.

Bestandesgarantie

Immobilien-Investoren und Betreiber von Verkehrsintensiven Einrichtungen des Detailhandels (Einkaufszentren und Fachmärkte) investierten in den vergangenen 30 Jahren hohe zweistellige Milliarden-Beträge in ihre Verkaufseinrichtungen, ein bedeutender Teil davon auch in der Stadt Winterthur. Diese Bauten wurden alle nach geltendem Gesetz bewilligt und erstellt. Die Investitions- und Rentabilitätsberechnungen basierten auf der legitimen Annahme, dass über die Lebensdauer dieser Gebäude die relevanten gesetzlichen Rahmenbedingungen (Spielregeln) nicht verändert werden. Gleich wie der Gesuchsteller bzw. Bauherr sich an die Auflagen in der einmal erteilten Baubewilligung halten muss, hat sich auch die Behörde an die einmal bewilligten Werte und Bemessungsgrössen zu halten.

Dies entspricht den elementaren Rechtsgrundsätzen von Art. 5 Abs. 3 BV (Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben), von Art. 9 BV (Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden) sowie Art. 8 BV (Rechtsgleichheit).

Der Einwand, die zur Diskussion stehenden Restriktionsmassnahmen seien umweltrechtlich legitimiert (Art. 11/12 USG) und stünden im öffentlichen Interesse, greift heute nicht mehr.

Nach neusten Erkenntnissen und diversen übereinstimmenden Studien kann die positive Lenkungswirkung dieser Instrumente nicht bewiesen werden. Im Gegenteil: Es zeichnet sich immer klarer ab, dass sie keine oder sogar eine kontraproduktive Wirkung haben, womit in keiner Weise behauptet werden kann, sie stünden im öffentlichen Interesse.

Bestrafung von wirtschaftlichem Erfolg

Durch die Einführung eines Plafonds für erlaubte Fahrten wird wirtschaftlicher Erfolg bestraft. Eine Limitierung der Auto-Kundschaft kommt faktisch einer Limitierung der Anzahl Kunden gleich. Das

Potenzial an ÖV- und LV-Kunden (resp. an Umsteigern) ist bei jeder Verkaufsstelle (auch in der Stadt) begrenzt. Das erhoffte Umsteigen vom Auto auf den ÖV findet nicht statt, wie verschiedene Studien übereinstimmend belegen (vgl. Beilage).

Schaffung von falschen Anreizen

Mit einem Fahrtenmodell wird der Preis für ein Grundstück nicht mehr primär über die mögliche Nutzung und deren Ertragspotenzial (Bodenrente) bestimmt, sondern über die Anzahl Fahrten. Dies führt dazu, dass Investoren ein Interesse an einer möglichst hohen Fläche haben, weil die Anzahl Fahrten (via Berechnung über die SVER) direkt von der Fläche abhängt. Es sind bereits Beispiele aus anderen Kantonen bekannt, wo Investoren in Baugesuchen eine grössere Verkaufsfläche eingaben bzw. mehr Land erworben haben, als sie effektiv gebraucht hätten, um die nötige Anzahl Fahrten zu erhalten. Damit führt das Fahrtenmodell zu einer ineffizienten Allokation von Ressourcen und zur extensiven (d.h. flacheren) Bauweise und somit zur raumplanerisch unsinnigen Verschwendung von Boden.

Die Anzahl Fahrten löst die Anzahl Parkplätze als Streitobjekt ab

Zu Gunsten eines Fahrtenmodells wird oft angeführt, dass theoretisch eine höhere Anzahl Parkplätze bewilligt werden kann als im Regelfall. Faktisch verschiebt sich die Diskussion aber nur von den Parkplätzen hin zu den Fahrten. Denn die grösste Anzahl Parkplätze nützt nichts, wenn die Anzahl Fahrten nicht ausreicht um das für einen rentablen Betrieb benötigte Besucheraufkommen zu generieren oder wenn die PP-Zahl zu einem späteren Zeitpunkt im Zug von Sanktionen wieder reduziert wird. So gibt es bereits Beispiele von Projekten, die wegen zu restriktiven Fahrtenzahlen gescheitert sind (z.B. Aquil-Park in der Stadt Zürich).

Diese Ausführungen zeigen auf, dass das Fahrtenmodell in keiner Weise sauber zu Ende gedacht wurde. Man begnügt sich mit Gedanken bis zur Fahrtenlimite und Sanktionierung. Über die Folgen und kontraproduktiven Effekte (auch für die Raumplanung!) wurde offensichtlich zu wenig nachgedacht.

Öffentliche Interessen

In Bezug auf die in der E-PPVO-W vorgeschlagene Einführung von Fahrtenmodellen sind verschiedene, zum Teil divergierende öffentliche Interessen zu erkennen:

- saubere Luft
- staufreie Verkehrswege
- Angebotsvielfalt an Dienstleistungen und Gütern des täglichen und periodischen Bedarfs
- Freie Wahl dieser Angebote und freie Wahl der Verkaufsstandorte
- Gute Erreichbarkeit dieser Angebote mit MIV, ÖV, LV

- Freie Wahl des Verkehrsmittels
- Freie Benutzung der Strassen
- Prosperierende Unternehmen in den erwähnten Branchen, die Arbeitsplätze schaffen und direkt und indirekt einen entsprechenden Beitrag an das Steueraufkommen leisten

Nach Auffassung von *espace.mobilité* ergibt sich aus dieser Auflistung kein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Fahrtenmodell. Erst recht dann nicht, wenn man weiss, dass Fahrtenmodelle im Detailhandel bei ganzheitlich räumlicher Betrachtungsweise keinen nachweisbaren Umweltnutzen bewirken.

Wirkungseffizienz und volkswirtschaftliche Kosten/Nutzen-Überlegungen

Die Anwendung eines Fahrtenmodells setzt eine volkswirtschaftliche Güterabwägung voraus, so wie sie auch in der neuen wirkungsorientierten Politik vom Bundesamt für Umwelt BAFU gefordert wird.

Dabei ist zu prüfen, ob durch die geplanten Instrumente und Massnahmen auch tatsächlich und nachweisbar die gewünschte Wirkung in ausreichendem Mass eintreten wird, und ob die divergierenden öffentlichen Interessen unter sich klar zu Gunsten der Einführung eines Fahrtenmodells sprechen und – wenn dies zutrifft – die öffentlichen Interessen die privaten Interessen (bzw. in diesem Fall die Nachteile der Privaten) eindeutig überwiegen.

Wir sind überzeugt, dass diese Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Lösungsvorschlag: Wurzel- anstatt Symptombekämpfung

Um aus Investorensicht die nötige Planungssicherheit zu schaffen muss die Abstimmung von Siedlung und Verkehr zwingend über die Nutzungsart und das erlaubte Nutzungsmass erfolgen. Damit herrscht von Beginn an Klarheit über die Rahmenbedingungen. Diese Lösung wird auch in der von den beiden Bundesämtern BAFU und ARE herausgegebenen Empfehlung zur Standortplanung von VE vorgeschlagen (Variante 1, Seite 18).

Fazit

espace.mobilité lehnt Fahrtenmodelle kategorisch ab. Fahrtenmodelle sind erwiesenermassen wirkungslose Umweltmassnahmen. Angesichts des Auftrags an den Bundesrat aus der Motion 08.3003 (Prüfung der Wirkungseffizienz von Umweltmassnahmen) dürfen solche unwirksamen Massnahmen nicht in ein Gesetz oder in eine VErordnung hineingeschrieben werden.

Die Flexibilisierung in Bezug auf die Mehrfachnutzung von Parkplätzen ist hingegen standardmässig einzuführen, völlig unabhängig von einem Fahrtenmodell.

4.4 VE des Detailhandels und NO₂-Immissionen

Hauptargument für das Verfügen von Restriktionsmassnahmen gegenüber von SVN/VE des Einkaufs ist dasjenige des übermässigen Emittenten. Art. 33 Abs. 2 LRV besagt, dass die Behörde in erster Dringlichkeit Massnahmen für Anlagen anordnet, die mehr als 10 Prozent der Gesamtbelastung verursachen.

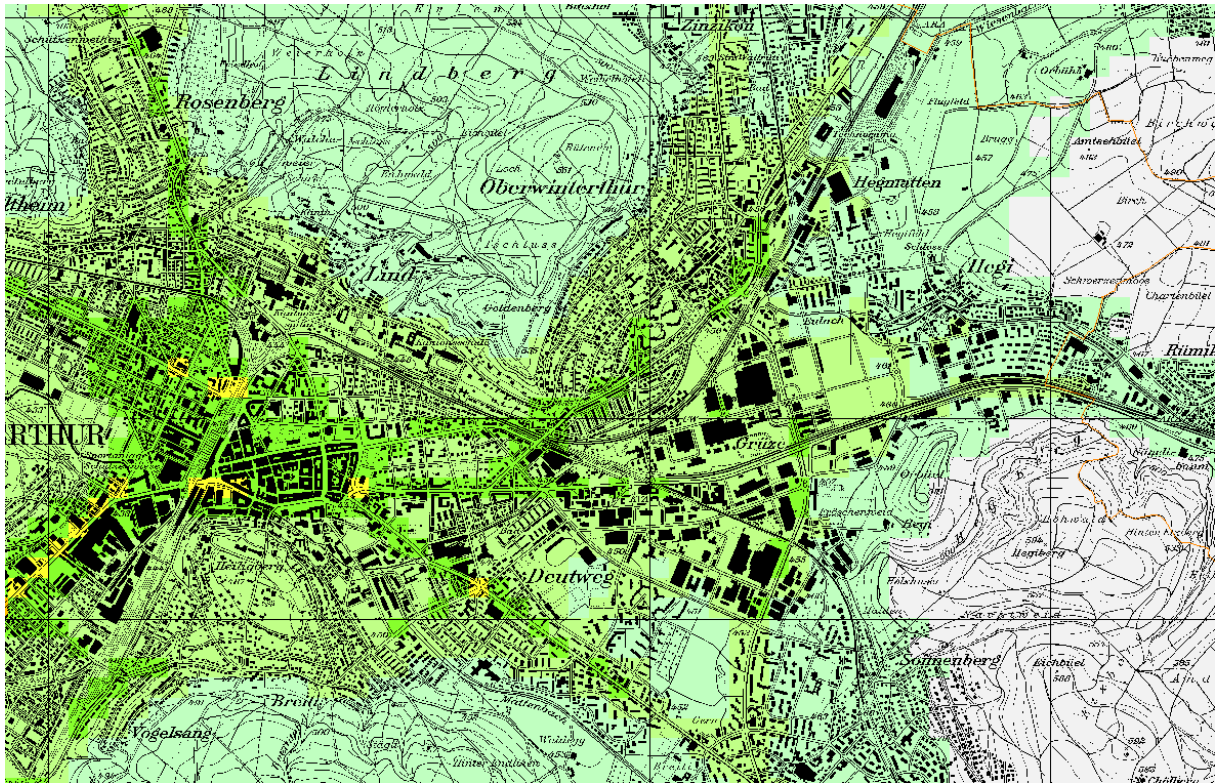


Abbildung 1: NO₂-Immissionskarte für die Stadt Winterthur. Quelle: AWEL Kanton Zürich, Prognose für 2010

Mit Blick auf die Schadstoffkarte der Stadt Winterthur (z. B. NO₂-Karte des AWEL) lässt sich sagen, dass vor allem die Hauptverkehrsachsen für die hohen Immissionen verantwortlich sind. Selbst die grössten Einkaufszentren und Fachmärkte im Gebiet Grütze oder Hegi sind hingegen auf diesen Karten nicht zu erkennen. Wenn schon die grössten Einkaufszentren und Fachmärkte auf der NO₂-Karte nicht erscheinen, sind alle mittleren und kleineren Verkaufsgeschäfte erst recht nicht für die hohen Immissionen verantwortlich. Dies ist ein weiteres Indiz für die wahren Proportionen in Bezug auf die Schadstoff-Emittenten: Der Einkaufsverkehr zu den VE ist eine quantité négligeable. Die ergänzende Detailanalyse auf Datenbasis BAFU des Institut für Umwelttechnik und Oekologie (IUTO) Luzern, weist auf S. 1 den Anteil PE-Einkaufsverkehr an Gesamtemissionen bezüglich NO_x mit lediglich 0.5% aus.

Exkurs: Geringes Umsteigepotenzial vom Auto auf den ÖV oder LV beim Einkaufen

Die Bestimmungen in der PPVO-W zielen hauptsächlich darauf ab, den motorisierten Individualverkehr zu verkehrsintensiven Einrichtungen zu minimieren. Die Kunden sollen also vermehrt zu Fuss, mit dem Velo oder mit dem ÖV einkaufen.

Dass der Verzicht aufs Auto zum Einkaufszweck bei der überwiegenden Mehrheit keine Option ist, wird im Folgenden durch die Ergebnisse verschiedener Studien nachvollziehbar begründet.

Die Studie «Zweckmässige Verkehrsmittelwahl: Analyse zu Zweckmässigkeit und Umsteigepotenzial bei verschiedenen Verkehrsmitteln»⁶ aus dem Jahre 2009 kommt zu folgenden Schussfolgerungen:

- Die verschiedenen Verkehrsmittel (MIV, ÖV, LV) eignen sich nicht für alle Zwecke gleich gut.
- Je nach Verwendungsart und räumlichem Kontext sind einzelne Verkehrsmittel klar im Vorteil oder im Nachteil.
- Entsprechend klar und kaum beeinflussbar entscheiden sich die Menschen in ihren laufend wiederkehrenden Alltagssituationen für das eine oder andere Verkehrsmittel.
- Der öffentlichen Verkehr (ÖV) eignet sich vor allem für Fahrten der Arbeitspendler in dicht besiedeltem Gebiet oder von Zentrum zu Zentrum bei längere Strecken.
- Der Langsamverkehr (LV) eignet sich vor allem für kurze Wege zur Arbeit oder zum Einkauf kleiner Mengen in der Nähe.
- Das Auto (MIV) eignet sich vor allem für den Einkauf grösserer Mengen oder sperriger Waren sowie für verschiedene Arten des Freizeitverkehrs.
- Es gibt nach wie vor ein Umsteigepotential vom Auto auf den ÖV. Es liegt vor allem bei bestimmten Arten des Pendlerverkehrs (gute ÖV-Qualität am Ausgangs- und am Zielort oder ständige Stauereignisse auf der Strasse).
- Kein oder nur sehr geringes Umsteigepotential vom Auto auf den ÖV besteht beim Einkaufen von grösseren Mengen oder sperrigen und schweren Gütern in Einkaufszentren und Fachmärkten.
- Auf Grund dieser Tatsachen wird klar, weshalb verkehrsbeschränkende Massnahmen bei Einkaufszentren kaum Wirkungen erzielen.

Besonders wichtige Erkenntnisse für das Verstehen des Verkehrsverhaltens der Kundinnen und Kunden von Einkaufszentren (EKZ) und Fachmarktzentren (FMZ) gehen aus der Studie «Neue Ergebnisse zur Wirkung von Parkgebühren bei Einkaufszentren»⁷ hervor. Sie fragte bei über 1'000

⁶ HORNING Wirtschafts- und Sozialstudien: Zweckmässige Verkehrsmittelwahl: Analyse zu Zweckmässigkeit und Umsteigepotenzial bei verschiedenen Verkehrsmitteln, Januar 2009

⁷ JEKO AG: Neue Ergebnisse zur Wirkung von Parkgebühren bei Einkaufszentren, Oktober 2007

Besucherinnen und Besuchern der EKZ Brügg und Boujean nach den eigentlichen Beweg-Gründen, also den auslösenden Ursachen, die zur klaren Bevorzugung des Autos zum Einkaufszweck führen.

Folgende Gründe wurden genannt:

- Grosse Einkaufsmenge (49%)
- Weite Distanz zwischen Wohnort und EKZ (38%)
- Schlechte ÖV-Verbindungen (17%)
- Aus anderen Gründen bereits mit dem Auto unterwegs (14%)
- Kinder dabei (13%)

Daraus ergibt sich die einleuchtende Erklärung, warum sich Autokunden von EKZ oder FMZ nicht beeinflussen lassen: Sämtliche Restriktionsmassnahmen, die beim EKZ oder FMZ und somit am Zielort der Einkaufsfahrt ergriffen werden, ändern nichts an den tatsächlichen Beweg-Gründen der Kundinnen und Kunden, das Auto zum Einkaufen zu benützen. Die oben aufgeführten Gründe, das Auto als zweckmässigstes Verkehrsmittel zum Einkaufen zu benützen, bleiben unverändert.

Eine weitere logische Erklärung für die fehlende Lenkungswirkung von Restriktionsmassnahmen bei EKZ und FMZ (also am Zielort der Einkaufsfahrt) ergibt sich durch die Tatsache, dass der Entscheid über das verwendete Verkehrsmittel immer und ausschliesslich am Ausgangsort (in der Regel zu Hause) erfolgt. Ausschlaggebend sind somit die lokalen Verhältnisse (Distanz zur nächsten ÖV-Haltestelle, Abfahrtszeit des nächsten Kurses, Witterungsverhältnisse [Regen, Wind, Eisglätte]) sowie die momentane Situation, Befindlichkeit und Absicht (Zeitnot, Kinder dabei, Krankheit und körperliche Verfassung, grosse Einkaufsmenge, Kombination mit anderen Erledigungen/Zwecken etc.) am Ausgangsort der Fahrt. Wenn nur einer dieser zahlreichen Faktoren genügend ausgeprägt ist, fällt der Entscheid bei der Verkehrsmittelwahl automatisch auf das Auto, das in der Regel in nächster Nähe, bequem und meist sogar trockenen Fusses erreichbar ist. Der Mensch verzichtet gerade dort am wenigsten auf das Auto, wo dieses Transportmittel objektiver Weise am zweckmässigsten ist: zum Transportieren von Waren.

Antrag:

- Die Einführung des Fahrtenmodells wird dezidiert abgelehnt. Art. 9 ist ersatzlos zu streichen.

4.5 Bestehende Anlagen

Für die Anzahl Parkplätze bei bestehenden Anlagen gilt gemäss Erläuterungsbericht S. 14 die Bestandesgarantie. Bei wesentlichen baulichen Veränderungen soll die PPVO-W zur Anwendung kommen. Dies würde bedeuten, dass ein Verkaufsgeschäft im Fall einer Erweiterung (oder auch nur bei einer energetischen Sanierung ohne Flächenerweiterung) eine massive Reduktion der Anzahl

Parkplätze erfährt. Wir fordern, dass die ursprüngliche, rechtmässig bewilligte Anzahl Parkplätze in jedem Fall erhalten bleiben muss.

Antrag:

- Für bestehende Anlagen gilt die Bestandesgarantie für die Anzahl und den Betrieb der Parkplätze integral, auch bei wesentlichen baulichen Änderungen.

5 Weitere Punkte

Wie aus den Erläuterungen zur PPVO-W hervorgeht, wurde der Entwurf des neuen PBG Kanton Zürich bei der Vernehmlassung berücksichtigt. Offensichtlich ging aber vergessen, dass sich anlässlich der politischen Debatten noch sehr viel ändern kann, was angesichts der sich abzeichnenden Lagerbildung im Kantonsrat mit grosser Wahrscheinlichkeit zutreffen wird. Damit riskiert die Stadt Winterthur, dass eine erneute Teilrevision der PPVO-W nötig sein wird. Diese Ineffizienz liesse sich vermeiden, indem die Stadt Winterthur abwarten würde, wie sich die finale Version des kantonalen PBG präsentieren wird.

Zum zweiten erscheint der Zeitpunkt der Revision der PPVO deswegen fraglich, als dass die Stadtzürcherische PPV, die 2010 verabschiedet wurde und derjenigen von Winterthur sehr ähnlich ist, vor dem Baurekursgericht hängig ist und trotz einem bald zweijährigen Verfahren noch kein materieller Entscheid gefallen ist. Es wäre sinnvoll, den Entscheid des Gerichts (und ein allfälliger weiterer Instanzenzug) abzuwarten und anschliessend bei der Revision der Winterthurer PPVO die Gerichtsentscheide entsprechend zu berücksichtigen.

Wir bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Gerne signalisieren wir unsere Bereitschaft für konstruktive Gespräche und zur faktenbasierten Belegung aller unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

espace.mobilité



Markus Neukom, Präsident

Thomas Schaumberg, Geschäftsführer

Beilagen:

1. Gutachten «Parkgebühren bei Publikumsintensiven Einrichtungen - Analyse der Methodik und Belastbarkeit von zwei ASTRA/SVI-Studien», Universität St.Gallen, Lehrstuhl für Logistikmanagement (LOG-HSG), November 2009
2. Studie «Zweckmässige Verkehrsmittelwahl: Analyse zu Zweckmässigkeit und Umsteigepotenzial bei verschiedenen Verkehrsmitteln», HORNUNG Wirtschafts- und Sozialstudien, Januar 2009
3. «Studie zur Wirkung der Parkgebühren im Pizolpark und Pizolcenter Mels» Transfer Plus AG, November 2008
4. Studie «Neue Ergebnisse zur Wirkung von Parkgebühren bei Einkaufszentren», JEKO AG, Oktober 2007
5. Kurzfassung/Analyse «Parkgebührenpflicht bei Einkaufszentren: Nutzlos für die Umwelt, schädlich für den Detailhandel», espace.mobilité, Oktober 2007