

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Anpassungen in der Bewilligungspraxis für Parkplätze aufgrund neuer Erkenntnisse, eingereicht von den Gemeinderäten Ch. Magnusson (FDP), M. Baumberger (CVP) und D. Oswald (SVP)

Am 17. Juni 2013 reichten Gemeinderat Christoph Magnusson namens der FDP-Fraktion, Gemeinderat Matthias Baumberger namens der CVP-Fraktion und Gemeinderat Daniel Oswald namens der SVP-Fraktion mit 20 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Die Bundesämter für Umwelt (Bafu) und für Raumentwicklung (ARE) haben im Auftrag des eidgenössischen Parlaments untersuchen lassen, ob verkehrslenkende Massnahmen wie etwa hohe Parkgebühren oder Fahrtenmodelle dazu beitragen, weniger Auto-Verkehr bei sogenannt verkehrsintensiven Nutzungen wie Einkaufszentren oder Sportveranstaltungen zu erreichen. Die Erkenntnisse zeigen, dass die Wirkung ausbleibt. Der Verkehr nimmt nicht ab, auch die Luft wird nicht besser. Deshalb hat der Bund die Kantone anfangs April 2013 angewiesen, in Zukunft bei der Bewilligung von Parkplätzen ihre Richtlinien zu überprüfen; eine Abstützung von Parkplatzverknappung auf dem Umweltrecht sei nicht mehr generell akzeptabel. Die Studie ist unter <http://espacemobilite.ch/wp-content/uploads/2013/04/Studie-FehrAdvice-def.-Version-16.8.2012.pdf> im Internet abrufbar.

Die Studie hält fest, dass Kunden mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht auf den öffentlichen Verkehr umsteigen, sondern so lange herumfahren, bis sie einen Parkplatz gefunden haben. Gibt es in der näheren Umgebung Zentren mit günstigeren Parkplätzen, werden sie dorthin ausweichen.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1. Ist diese Studie dem Stadtrat bereits bekannt und hat Winterthur ebenfalls Post vom Bund erhalten?*
- 2. Falls die Erkenntnisse aus dieser Studie dem Stadtrat bereits bekannt sind, welche Veränderungen hat er bereits getroffen oder welche Anpassungen sind geplant?*
- 3. Kann sich der Stadtrat vorstellen, das städtische Gesamtverkehrs-Konzept, die geltende Dienstanweisung sowie die Parkplatzverordnung entsprechend diesen neuen Erkenntnissen anzupassen? Oder will der Stadtrat an wissenschaftlich belegt unnützen Fahrtenmodellen festhalten und das Parkplatzangebot noch weiter verknappen?*
- 4. Falls noch mehr Verknappung und Einschränkung des automobilen Zugangs weiterhin gefordert wird, auf welcher Basis rechtfertigt der Stadtrat seine Entscheidungen?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Rundschreiben des BAFU und des ARE

Die Bundesämter für Umwelt (BAFU) und Raumentwicklung (ARE) haben am 9. April 2013 den Kantonen zum Thema «Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen» einen Rundbrief zugestellt. Das Rundschreiben ergänzt die Vollzugshilfe «Verkehrsintensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan,

Empfehlungen zur Standortplanung» aus dem Jahr 2006. Im Rundschreiben wird festgestellt, dass die Luftschadstoffemissionen des Verkehrs generell abnehmen. Die Bedeutung der verkehrsintensiven Einrichtungen als Ursache für übermässige Immissionsbelastungen nimmt damit generell ab und lokale Faktoren (z.B. bereits existierende lufthygienische Belastung am Standort, übriges Verkehrsaufkommen) gewinnen im Einzelfall an Gewicht. Das bedeutet, dass verkehrslenkende Massnahmen nicht mehr generell auf das Schweizer Umweltschutzgesetz und insbesondere die Luftreinhalteverordnung abgestützt werden können, sondern vielmehr konkret auf die lokalen Verhältnisse (z.B. Verkehr, Luft, Lärm), auch auf der Basis der kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen. Das Schreiben der Bundesämter macht aber keine inhaltlichen Aussagen zur Wirkung von verkehrslenkenden Massnahmen, wie beispielsweise Parkplatzbewirtschaftung oder Beschränkung der Parkplatzzahl.

2. Untersuchungen im Auftrag von BAFU und ARE

Entgegen der Berichterstattung in verschiedenen Medien kommen die im Auftrag des BAFU und des ARE durchgeführten Untersuchungen nicht zum Schluss, dass die Wirkung von verkehrslenkenden Massnahmen ausbleibe, ganz im Gegenteil. Das BAFU und das ARE haben zu diesem Thema eine umfangreiche Studie in Auftrag gegeben («Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen (VE)» Ernst Basler & Partner und Interface). Diese umfasst drei Teilstudien (1. eine Metaevaluation (kritische Analyse und Auswertung von vorhandenen Studien) über alle 14 in der Schweiz vorliegenden Untersuchungen, bei denen empirische Verkehrsdaten erhoben wurden; 2. eine umfangreiche Literaturschau im In- und Ausland; 3. eine Wirkungsanalyse und Expertenbeurteilungen). Aus dem Teilbericht «Synthese und Beurteilung» (25.09.2012) gehen unter anderem die folgenden Erkenntnisse zur Wirkung von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen hervor:

- Die Standortwahl (keine isolierten oder peripheren Standorte), die Beschränkung des Nutzungsmasses und der Nutzungsart sind effektive und vergleichsweise effiziente Massnahmen.
- Beschränkungen der Parkplatz- und / oder der Fahrtenzahl werden bezüglich Luftreinhaltung und Verkehrsfluss / Stauminderung durchwegs als effizient und vergleichsweise effektiv beurteilt.
- Modal-Split Vorgaben werden in ihrer restriktiven Ausprägung bezüglich aller Wirkungsbereiche als effektiv und von mittlerer Effizienz beurteilt.
- Parkplatzbewirtschaftungen haben nur mit restriktiven Tarifen eine effektive Wirkung.

3. Studie im Auftrag von espace.mobilité

Die von den Interpellanten zitierte Studie von FehrAdvice & Partners AG wurde von espace.mobilité in Auftrag gegeben, nachdem die ersten Resultate der BAFU/ARE-Studie bekannt waren (Erhebung Dezember 2001, Metaevaluation März 2012). Espace.mobilité ist eine Interessengemeinschaft führender Schweizer Unternehmen des Verkaufs (Migros, Coop, Manor, IKEA, Jumbo und Pfister). Die Studie basiert nicht auf empirischen Erhebungen zum Verkehrsgeschehen bei verkehrsintensiven Einrichtungen (VE), sondern beleuchtet die Verhaltensänderung von MIV-Kunden aus Sicht von Ökonomie, Psychologie und Neuroökonomie.

Die Studie bezieht sich explizit nur auf den Einkaufsverkehr. Sie kommt zum Schluss, dass verkehrslenkende Massnahmen (betrachtet wurden: Parkplatzbewirtschaftungspflicht, Beschränkung der Parkplatzzahl, Fahrtenmodell, Fahrleistungsmodell, Erhöhung der ÖV-Erschliessungsqualität und Modal-Split-Vorgaben) in der Regel aufgrund der nur begrenzt rationalen menschlichen Verhaltensmuster höchstens zu Fahrtenverlagerungen führen. Bei

allen Massnahmen seien hingegen nur minimale Umsteigeeffekte vom MIV auf den öffentlichen, den Velo- und Fussverkehr zu erwarten. Parkplatzgebühren in moderater Höhe wirkten sich aus der Sicht des MIV-Kunden in der Regel kaum auf die Verkehrsmittelwahl aus, da Parkplatzgebühren im Verhältnis zum verfügbaren Budget lediglich einen geringen Teil ausmachen. Erschwerend komme hinzu, dass die Transportmittel ÖV, LV und MIV im Bereich des Einkaufsverkehrs oft nicht als Alternative angesehen werden.

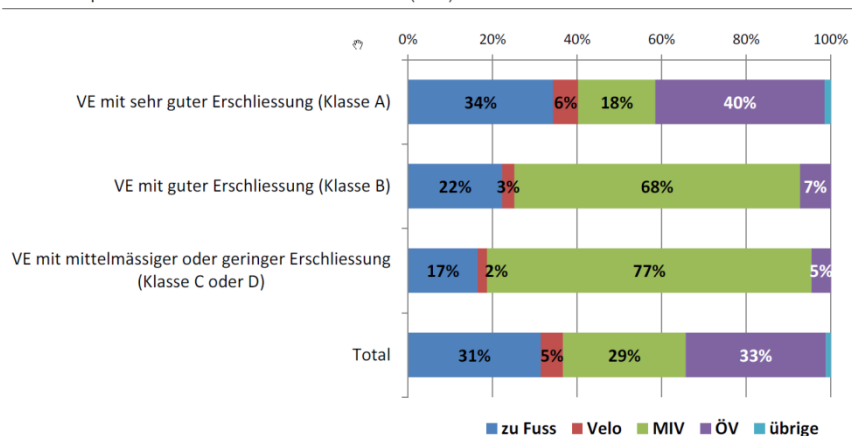
4. Würdigung der Studie von espace.mobilité

Aus Sicht des Stadtrates sind die Überlegungen von FehrAdvice nachvollziehbar. Sie decken aber nur einen Teil der Problemstellung «Änderung des Mobilitätsverhaltens» ab: nämlich diejenigen Personen mit Autoverfügbarkeit, die in festen, etablierten Mobilitätsmustern handeln und (ausser der Parkraumverfügbarkeit und -Bewirtschaftungsart) keinen Anlass haben, diese zu ändern. Die Studie macht aber keine Aussagen zu all den Personen, die aus verschiedenen Gründen sowieso zu einer Änderung ihres Verkehrsverhaltens veranlasst sind. Solche Situationen können sein:

- Erwerb eines Führerscheins und evtl. eigenem Auto (v.a. im Altersbereich von 18 - 25 Jahren)
- Stellenwechsel, kein Parkplatz mehr beim Arbeitsort (wer nicht mehr mit dem Auto zur Arbeit fährt, geht auch nicht mehr auf dem Heimweg mit dem Auto einkaufen)
- Wohnortswechsel, Neuorganisation des Mobilitätsverhaltens.

Werden diese Faktoren zusammengekommen, befinden sich jährlich zwischen 10 % und 25 % der Bevölkerung bezüglich ihres Verkehrsverhaltens in einer relevanten Veränderungssituation. Dieses bedeutende Bevölkerungssegment kann auch die scheinbare Diskrepanz zwischen den Aussagen der Studie von espace.mobilité und den verschiedenen empirischen Untersuchungen zur Wirkung von verkehrslenkenden Massnahmen erklären. Als Beispiel mag hier die Zusatzauswertung zum Mikrozensus 2010 (statistische Erhebung des Bundes zum Verkehrsverhalten der Bevölkerung als Bestandteil der neuen schweizerischen Volkszählung) dienen, die vom Kanton Zürich zu den verkehrsintensiven Einrichtungen auf Kantonsgebiet erarbeitet wurde. Verkehrsintensive Einrichtungen mit sehr guter ÖV-Erschliessung (und entsprechend wenigen Parkplätzen) werden nur zu 18 % per MIV besucht, während bei nur guter ÖV-Erschliessung 68 % der Besuchenden mit dem Auto anreisen. Bei mittelmässiger oder geringer ÖV-Erschliessung (und entsprechend vielen, teilweise nicht bewirtschafteten Parkplätzen) benützen sogar 77 % der Besuchenden den MIV.

G2.3a Hauptverkehrsmittelwahl beim Besuch der VE (in %)



Basis: 4089 Wege zu einer VE

Quelle: MZMV2010

Quelle: «Auswirkungen von verkehrs- und arbeitsintensiven Einrichtungen im Kanton Zürich – Zusatzauswertung des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010» (Planidea SA, 2012)

Neben den Aussagen zur Wirkung von Parkraumbeschränkungen und -bewirtschaftung bei peripheren und isolierten verkehrsintensiven Einrichtungen stellt die Studie von FehrAdvice auch fest, dass reine Angebotsverbesserungen beim ÖV (sogenannte Pull-Massnahmen) wahrscheinlich nur zu minimalen Umsteigeeffekten führen und wenig nützen, für Verhaltensänderungen braucht es auch Push-Massnahmen.

Die Erkenntnis, dass reine Angebotsverbesserungen im ÖV nur zu minimalen Umsteigeeffekten vom MIV auf den ÖV führen, bestätigt den in der Fachwelt des Verkehrs weitgehend anerkannten Grundsatz, dass nur eine Kombination von Push- und Pull-Massnahmen in Bezug auf eine Verhaltensänderung in der Verkehrsmittelwahl wirkungsvoll ist.

Die Studie von FehrAdvice bezieht sich nur auf den Einkaufsverkehr, der gemäss Mikrozensus 2010 ca. 13 – 15 % des Gesamtverkehrsaufkommens ausmacht (in Bezug auf Tagesdistanz und tägliche Wegzeit). Während der nachmittäglichen Hauptverkehrszeit von 16 bis 18 Uhr steigt dieser Anteil auf über 20 % (Werte für den Kanton Zürich, eine entsprechende Auswertung für Winterthur liegt nicht vor), in einzelnen Strassenzügen, die direkt Einkaufseinrichtungen erschliessen, wird der Wert sicher noch höher liegen.

Die Resultate des Mikrozensus Mobilität für die Stadt Winterthur zeigen auch, bei der grossen Mehrheit sowohl der Stadtbevölkerung als auch der Besuchenden ein durchaus multimodales Verkehrsverhalten. So verfügen ein Viertel der Stadtbesuchenden, die über ein Auto verfügen, gleichzeitig über ein Verbund- oder Generalabonnement (Stadtbevölkerung: 28 %) und sogar 55 % besitzen ein Halbtaxabonnement (Stadtbevölkerung 58 %). Untersuchungen in der Stadt Zürich («Mobilitätssurvey 2007», Bevölkerungsbefragung 2009) zeigen, dass nur 11 % aller Verkehrsteilnehmenden reine MIV-Nutzende sind, die grosse Mehrheit aber andere und vor allem mehrere Verkehrsmittel benützen. Für die Stadt Winterthur liegen keine entsprechenden Untersuchungen vor, es ist aber davon auszugehen, dass auch hier die grosse Mehrheit der Bewohnerinnen und Bewohner multimodal funktioniert.

Schliesslich muss auch noch berücksichtigt werden, dass gemäss Mikrozensus 2010 im Kanton Zürich 40 % des Einkaufsverkehrs in eine Wegkette mit anderen Verkehrszwecken eingebunden ist, beispielsweise eine Personenbewegung vom Arbeitsort über ein Einkaufsgeschäft nach Hause oder von zu Hause zu einem Einkaufszentrum zu einer Freizeitaktivität verläuft. Damit wirken Massnahmen zur Verkehrsmittelwahl am Einkaufsort nicht isoliert, sondern als Gesamtpaket mit ebenfalls wirksamen Massnahmen beispielsweise am Arbeits- oder Freizeitort.

5. Neuste verhaltensökonomische Studie zum Pendler/innenverkehr

Im August 2013 wurde eine zusätzliche Studie von FehrAdvice («Mobilitätsverhalten von Pendlern zur Spitzenzeit heute und morgen») veröffentlicht, welche sich aus verhaltensökonomischer Optik nicht mit dem Einkaufsverkehr, sondern mit dem Pendler/innenverkehr befasst. Da ein massgeblicher Teil des Einkaufsverkehrs mit anderen Verkehrszwecken kombiniert wird (z.B. mit dem Auto zur Arbeit und auf dem Heimweg noch Einkauf tätigen), sind diese Erkenntnisse auch für den Einkaufsverkehr von Belang.

Die Studie untersucht verschiedene Massnahmen, um den Pendler/innenverkehr zeitlich zu verlagern (weniger Verkehr in der Spitzenstunde) und zu einer alternativen Verkehrsmittelwahl zu bewegen. Je nach untersuchter Massnahme (Prämiensystem, Zeitverlust, Zeiterparnis, Mobility Pricing) wurde eine Bereitschaft von 58 % bis 65 %, die MIV-Fahrt aus den morgendlichen Spitzenzeiten heraus zu verlegen, ermittelt; die Bereitschaft zum Wechsel

vom MIV auf den ÖV lag bei den untersuchten Massnahmen immerhin noch zwischen 22 % und 34 %.

Auch diese neuste Studie zeigt, dass Verhaltensänderungen (geänderte Verkehrsmittelwahl oder zeitliche Verlagerung der Fahrt) im Verkehr grundsätzlich möglich, aber nicht einfach zu erreichen sind. Sie bestätigt aber auch die in der Verkehrsplanung seit längerem etablierte Erkenntnis, dass ein bestimmtes Segment von MIV-Benützer/innen kaum zu einer Verhaltensänderung zu bewegen ist. Für ein auch während der Hauptverkehrszeiten funktionierendes Verkehrssystem sollte es genügen, wenn rund 10 % bis 20 % der MIV-Fahrten auf ein anderes Verkehrsmittel umgelagert oder zumindest zeitlich verlagert werden. Die vorliegenden Studien deuten darauf hin, dass dieses Ziel mit abgestimmten Massnahmenpaketen erreicht werden kann. Der Stadtrat wird bei der Ausarbeitung und Justierung entsprechender Massnahmen die neusten Erkenntnisse sowohl der Verkehrswissenschaften als auch der Verhaltensökonomie und anderer relevanter Fachgebiete berücksichtigen.

6. Parkraumfragen im Kontext der städtischen Verkehrspolitik

Ein funktionierendes Verkehrssystem ist das Rückgrat der Stadt. Gewerbetreibende, Bewohnerinnen und Bewohner wie auch Besucherinnen und Besucher und Beschäftigte sind darauf angewiesen. Die städtische Verkehrspolitik bezweckt, das ganze Verkehrssystem trotz steigender Verkehrsnachfrage funktionsfähig zu erhalten, so dass all jene, die darauf angewiesen sind, auch während der Hauptverkehrszeiten zirkulieren können. Im Interesse einer möglichst grossen Beförderungskapazität des Strassennetzes (Verkehrlicher Grundsatz im sGVK: Personen- statt Fahrzeugbewegungen) steht beim Personenverkehr die Förderung des öffentlichen Verkehrs im Vordergrund. Beim MIV soll der Verkehrsfluss so gewährleistet werden, dass der notwendige Gewerbeverkehr keine Nachteile erleidet. Damit der begrenzte städtische Strassenraum eine möglichst hohe Beförderungskapazität erreicht, muss der Modalsplit (Verteilung des gesamten Verkehrsaufkommens auf MIV, ÖV, Fuss- und Veloverkehr) zugunsten des ÖV und des Velo- und Fussverkehrs verbessert werden. Der Grosse Gemeinderat hat 2011 im kommunalen Richtplan das Modalsplit-Ziel verankert, den Anteil des ÖV und Fuss- und Veloverkehrs am Ziel-, Quell- und Binnenverkehr bis im Jahr 2025 mindestens um 8-Prozent-Punkte gegenüber 2005 zu erhöhen. Faktisch bedeutet das, dass je nach Verkehrszunahme (Schätzungen gehen von 16 – 23 % aus) das absolute MIV-Verkehrsaufkommen bis 2025 nicht zunehmen, sondern sogar leicht abnehmen muss.

Verschiedene Faktoren beeinflussen den Modalsplit des Gesamtverkehrs. Die vorliegenden Studien belegen, dass die Anzahl und die Bewirtschaftungsart der Parkplätze sowie die zulässigen Fahrten aus einem Areal (Fahrtenmodell) den Modalsplit des Gesamtverkehrs beeinflussen. Auch die Untersuchungen von espace.mobilité zeigen auf, dass eine Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl mit Angebotsverbesserungen allein (Förderung ÖV und Velo- und Fussverkehr) kaum erreicht werden kann. Denn die Erweiterung des ÖV-Angebots ist für den MIV-Kunden mit keinerlei Verlusten verbunden. Es braucht demnach Push- und Pull-Massnahmen.

Es ist aber auch zu beachten, dass bereits Verkehrsreduktionen um wenige Prozentpunkte in kritischen Abschnitten des Strassennetzes den Verkehrsfluss massiv verbessern, die Staubildung reduzieren und die Verlustzeiten des ÖV vermeiden können. In den Sommerferien hat es in Winterthur 10 – 20 % weniger MIV-Verkehr und der Verkehr ist flüssig. Der Stadtrat stellt deshalb fest, dass alle vorliegenden Untersuchungen (insbesondere die von den Bundesämtern BAFU und ARE in Auftrag gegebene Studie) die mit dem sGVK definierte Richtung in der Verkehrspolitik unterstützen, und er sieht darum keine Alternative zum eingeschlagenen Weg, sofern das Verkehrssystem funktionsfähig erhalten werden soll.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Ist diese Studie dem Stadtrat bereits bekannt und hat Winterthur ebenfalls Post vom Bund erhalten?“

Die Studie von FehrAdvice im Auftrag von espace mobilité ist dem Stadtrat bekannt, ebenso wie die von BAFU und ARE veranlassten Studien zum selben Thema. Das Rundschreiben von BAFU und ARE ergänzt eine Vollzugshilfe für kantonale Richtplanfestlegungen, Adressat/innen waren demzufolge die Kantone und nicht einzelne Kommunen. Da sich die zuständigen Stellen der Stadtverwaltung in ihrem Fachgebiet auf dem Laufenden halten, sind das Rundschreiben und die zugrundeliegenden Studien der Stadt seit April 2013 bekannt. Verkehrsfachleute der Stadtverwaltung haben auch an Fachtagungen teilgenommen, an denen der Autor Gerhard Fehr seine Studien präsentiert hat.

Zur Frage 2:

„Falls die Erkenntnisse aus dieser Studie dem Stadtrat bereits bekannt sind, welche Veränderungen hat er bereits getroffen oder welche Anpassungen sind geplant?“

Die erwähnten Rundschreiben und Studien bestätigen die städtische Verkehrspolitik, wie sie im vom Grossen Gemeinderat einstimmig verabschiedeten sGVK definiert wurde. Die entsprechenden Stossrichtungen wurden auch vom Kanton durch die Übernahme ins Agglomerationsprogramm (2. Generation) und vom Bund mit der positiven Würdigung in der Beurteilung dieses Agglomerationsprogramms bestätigt. Grundsätzliche Anpassungen an der städtischen Verkehrspolitik sind deshalb aufgrund der Studie von FehrAdvice nicht nötig.

Zur Frage 3:

„Kann sich der Stadtrat vorstellen, das städtische Gesamtverkehrs-Konzept, die geltende Dienstanweisung sowie die Parkplatzverordnung entsprechend diesen neuen Erkenntnissen anzupassen? Oder will der Stadtrat an wissenschaftlich belegt unnützen Fahrtenmodellen festhalten und das Parkplatzangebot noch weiter verknappen?“

Die pauschale Aussage, dass Fahrtenmodelle wissenschaftlich belegt unnützlich seien, ist aufgrund der Fakten nicht richtig. In Kapitel 4 der einleitenden allgemeinen Ausführungen (Würdigung der Studie von espace.mobilité) wird auf die scheinbare Diskrepanz zwischen den Aussagen der Studie von espace.mobilité und den verschiedenen empirischen Untersuchungen zur Wirkung von verkehrslenkenden Massnahmen insbesondere der Metaevaluation der vom Bund in Auftrag gegebenen Studie, detailliert eingegangen.

Die städtische Verkehrspolitik und die städtische Parkplatzpolitik werden durch das Rundschreiben der Bundesämter BAFU und ARE und darauf aufgeführten Studie nicht in Frage gestellt. Aus diesem Grund sieht der Stadtrat keinen Grund, das sGVK, die Dienstanweisung 2011 oder die Parkplatzverordnung grundsätzlich anzupassen.

Selbstverständlich wird der Stadtrat die Diskussion bezüglich verkehrslenkender Massnahmen aber weiterhin genau mitverfolgen und auch verhaltensökonomischen Aspekten Beachtung schenken.

Zur Frage 4:

„Falls noch mehr Verknappung und Einschränkung des automobilen Zugangs weiterhin gefordert wird, auf welcher Basis rechtfertigt der Stadtrat seine Entscheidungen?“

Das Hauptanliegen des Stadtrates in der Verkehrspolitik ist es, ein funktionierendes Verkehrssystem für alle Verkehrsträger anzubieten. Der Stadtrat erachtet dies als wichtige Voraussetzung für eine prosperierende und attraktive Stadt. Mit dem sGVK hat er die Strategie dazu aufgezeigt. Sie wird vom Grossen Gemeinderat unterstützt. Eine Abkehr vom eingeschlagenen Weg würde die Transportkapazität des städtischen Strassennetzes nicht nur für den MIV, sondern auch für den ÖV massiv beeinträchtigen, eine gute Erschliessung vieler Stadtgebiete verunmöglichen und die Attraktivität der Stadt vermindern.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder