

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 236/2011

Sitzung vom 9. November 2011

**1337. Anfrage (Wildwuchs beim Valet Parking
rund um den Flughafen Zürich)**

Kantonsrat Ruedi Lais, Wallisellen, Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Thomas Hardegger, Rümlang, haben am 29. August 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Bei Valet Parking übergibt der Kunde seine Autoschlüssel einem Angestellten des Anbieters. Findet die Übergabe am Zielort statt, so parkiert der Angestellte das Auto an einem für den Kunden unbekanntem entfernten Ort. Die Übergabe kann aber auch an einem anderen Ort, zum Beispiel dem Parkplatz selber, stattfinden. In diesem Fall fährt der Angestellte zuerst den Kunden zum Zielort, zum Teil wird hier auch mit Shuttle-Bussen operiert. Es wird also vor und nach der Reise des Kunden je eine Taxi- oder Personenbeförderungs-Dienstleistung erbracht.

Während der Abwesenheit des Kunden können vom Anbieter weitere Dienstleistungen erbracht werden, zum Beispiel eine Autoreinigung.

Am Flughafen Kloten ist die Anzahl Parkplätze durch die Rahmen- und Betriebsbewilligungen gem. Luftfahrtgesetz beschränkt, und der Flughafen muss mindestens 42% ÖV-Anteil bei Kunden und Angestellten nachweisen.

In den Gemeinden, welche die Valet-Parking-Flächen beherbergen, ist die Bewilligungslage unklar. Es handelt sich um meist ohne Umnutzungsbewilligung zweckentfremdete Flächen wie Firmen- und Hotel-Parkplätze, Lagerplätze, landwirtschaftliche Betriebe. Ob und falls ja welche Umwelt-Auflagen für Valet-Parking gelten, ist unklar.

Aus der eigenen Werbung bekannt sind solche Flächen bei den Hotels Radisson (Rümlang) und Hilton (Glattbrugg) sowie bei der alten Weberei Zweidlen («riverside»). Für die bekannteren Valet-Parking-Anbieter am Flughafen (z. B. Sprenger) bestehen mehrere Hundert Parkplätze in Kloten und Opfikon (z. B. TMC). Weitere Flächen zum Beispiel in Bassersdorf sind anonym, bieten aber Platz für Hunderte, wenn nicht Tausende von Autos von Flugpassagieren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. In welchen Gemeinden sind dem Regierungsrat Parkflächen für das Valet Parking am Flughafen bekannt? Wie viele einzelne Parkplätze werden im Sinne von Valet Parking für Flugpassagiere betrieben, wie viele davon im Sinne einer Doppelnutzung durch Valet Parking und Firmen- oder Hotelparkplätze?
2. Nach welchen gesetzlichen Bestimmungen werden Valet-Parking-Anlagen beurteilt? In welchen Bauzonen ist Valet Parking grundsätzlich zulässig?
3. Wie werden die Valet-Parking-Anlagen in der Parkplatzbilanz des Flughafens berücksichtigt? Wird berücksichtigt, dass der Flugpassagier bei Valet Parking doppelt so viele Autofahrten zum und vom Flughafen erzeugt? Werden die durch das Valet Parking erzeugten Fahrten im Modal Split erfasst? Warum nicht? Welche anderen Kategorien von Fahrten des motorisierten Individualverkehrs werden nicht im Modal Split erfasst?
4. Welche Anforderungen bezüglich Boden- und Gewässerschutz gelten bei Valet-Parking-Anlagen?
5. Welche Art von Bewilligung/Konzession (gem. Taxiverordnungen oder gemäss Personenbeförderungsgesetz) wird von Valet-Parking Firmen für Fahrten mit dem Kundenfahrzeug und für Fahrten mit Shuttle-Bussen verlangt?
6. Welche Möglichkeiten hat die Flughafen Zürich AG, den durch Valet Parking erzeugten Individualverkehr zu messen und zu steuern?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ruedi Lais, Wallisellen, Priska Seiler Graf, Kloten, und Thomas Hardegger, Rümlang, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Bei den hier zur Diskussion stehenden Parkieranlagen ist zwischen solchen innerhalb des Flughafenperimeters und solchen ausserhalb zu unterscheiden. Das Valet-Parking umfasst Parkieranlagen ausserhalb des Flughafenperimeters, die von Dritten betrieben und Flugpassagieren angeboten werden (nachfolgend Off-Airport-Parkieranlagen). Soweit die Anbieter Infrastrukturen der Flughafen Zürich AG (FZAG) beanspruchen, bedürfen sie einer Zulassung der FZAG. Haben die Anbieter von Valet-Parking-Dienstleistungen eine entsprechende Zulassung erhalten, müssen sie der FZAG Anzahl und

Lage der von ihnen genutzten Off-Airport-Parkierungsanlagen melden. Gestützt auf diese Meldungen hat die FZAG Kenntnis von Parkflächen in den Städten Kloten und Opfikon sowie der Gemeinde Bassersdorf (insgesamt rund 1400 Parkplätze). Ob diese Flächen ausschliesslich für Valet-Parking oder aber in geteilter Nutzung mit anderen Benützerkategorien betrieben werden, ist der FZAG nicht bekannt.

Daneben gibt es aber auch Anbieter, die von der FZAG keine Zulassung erhalten haben oder sich gar nie um eine solche bemüht haben, weil ihr Geschäftsmodell keinerlei Inanspruchnahme von Infrastrukturen der FZAG bedingt. Über die von diesen Anbietern benutzten Off-Airport-Parkierungsanlagen hat die FZAG keine gesicherte Kenntnis; unterschiedlich verlässliche Hinweise lassen auf eine Verfügbarkeit von insgesamt rund 800 weiteren Parkplätzen schliessen, insbesondere in Bassersdorf, Kloten, Rümlang und Zürich-Seebach.

Zu Fragen 2 und 4:

Gemäss einem vom Amt für Verkehr in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten von Prof. Dr. Alexander Ruch, em. Ordinarius für öffentliches Recht an der ETH Zürich, unterliegen Off-Airport-Parkierungsanlagen kantonalem Recht. Sie sind nicht als Flughafenanlagen im Sinne von Art. 37 Abs. 1 des Luftfahrtgesetzes (LFG, SR 748.0) zu qualifizieren. Eine dem Flughafenbetrieb dienende Anlage untersteht nur dann dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren, wenn sie örtlich zum Flugplatz gehört, d.h. auf dem Flughafenareal steht oder daran angrenzt. Anlagen, die zwar funktionell dem Flugplatzbetrieb dienen, aber nicht die örtliche Nähe zum Flugplatz aufweisen, unterstehen kantonalem Recht.

Die Bewilligungsfähigkeit von Off-Airport-Parkierungsanlagen bestimmt sich zunächst nach den kommunalen Bau- und Zonenordnungen (BZO). Auf zonenkonforme Anlagen anwendbar sind sodann die kantonalen Vorschriften über die Gestaltung, Beschaffenheit, Verkehrssicherheit von Bauten (§§ 238 ff. Planungs- und Baugesetz; PBG, LS 700.1). Im Übrigen haben Off-Airport-Parkierungsanlagen den Anforderungen des Gewässer- und Grundwasserschutzes zu genügen (vgl. u. a. Schweizer Norm SN 592 000 «Liegenschaftsentwässerung», VSA 2002 mit Updates 2004 und 2008, «Richtlinie und Praxishilfe Regenwasserentsorgung», AWEL, 2005, oder Richtlinie «Regenwasserentsorgung», VSA, 2002). Bei der Umsetzung dieser Vorschriften steht den Gemeinden ein Beurteilungsspielraum zu, weshalb die Frage der Bewilligungsfähigkeit nicht pauschal beantwortet werden kann. Es ist davon auszugehen, dass die Anlagen im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens beurteilt und bewilligt worden sind.

Zu Frage 3:

In der Parkplatzbilanz des Flughafens Zürich werden die von den zugelassenen Valet-Anbietern gemeldeten Off-Airport-Parkplätze aufgeführt, jedoch nicht an das für den Flughafen bewilligte Gesamtparkplatzkontingent angerechnet, da sie in der Bewirtschaftung nicht unter der Kontrolle der FZAG stehen (und gemäss Vorgaben der Wettbewerbsbehörden auch nicht stehen dürfen, vgl. Beantwortung der Frage 6). Die Parkplatzbilanz ist eine reine Bestandeskontrolle bezüglich Infrastruktur, nutzungsbezogene Aspekte wie die Anzahl und Länge der Fahrten können darin nicht abgebildet werden.

In den periodischen Erhebungen der FZAG zum Modal Split werden die das Valet-Parking nutzenden Kundinnen und Kunden erfasst und der Kategorie «mit dem Auto angereist» zugeordnet.

Zu Frage 5:

Werden die Fahrten mit Fahrzeugen durchgeführt, die dazu bestimmt und geeignet sind, einschliesslich Fahrerin oder Fahrer mehr als neun Personen zu befördern, unterliegen die Fahrten der Bewilligungspflicht nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 744.10). Es ist eine kantonale Bewilligung gemäss Art. 7 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB, SR 745.11) nötig. Eine solche Bewilligung wurde bis heute nicht erteilt, da noch kein Gesuch eingegangen ist. Die Polizei führt stichprobeweise Kontrollen durch. Diese können ergeben, dass die Transporte ohne Bewilligung ausgeführt werden, worauf die Unternehmen aufgefordert werden, ein Gesuch einzureichen. Fahrten mit Kundenfahrzeugen bedürfen keiner Bewilligung.

Zu Frage 6:

Der FZAG ist es untersagt, den Anbietern von Valet-Parking-Dienstleistungen spezifische Restriktionen aufzuerlegen oder deren Geschäft gezielt zu steuern oder zu kontrollieren. Die Wettbewerbskommission (WEKO) hat diesbezüglich verfügt, dass die FZAG die Erbringung von Valet-Parking-Dienstleistungen durch in ihrer Geschäftstätigkeit von der FZAG *unabhängige* Drittanbieter am Flughafen zulassen müsse. Die Verweigerung einer entsprechenden Zulassung und/oder der Zurverfügung-Stellung der allenfalls benötigten Infrastruktur qualifizierte die WEKO als Verletzung des Kartellgesetzes.

Was die FZAG tun kann und aus operationellen Gründen auch zu tun beabsichtigt, ist die Nutzung der Terminalvorfahrten noch konsequenter auf ihren zentralen Bestimmungszweck auszurichten und dazu auch entsprechende Einschränkungen für den motorisierten Individualverkehr einzuführen. Die damit für alle Nutzerinnen und Nutzer des Individualverkehrs einhergehenden Einschränkungen (z.B. Vorfahr-

ten-Bewirtschaftung mittels Schrankenanlagen, Beseitigung öffentlicher Parkplätze auf der Vorfahrt Abflug usw.) werden wohl auch in gewissen Modellen von Valet-Parking-Dienstleistungen zu Erschwernissen in der Abwicklung führen. Dies dürfte allerdings eher zu Anpassungen der betreffenden Geschäftsmodelle führen, als dass damit der entsprechende Verkehr gesteuert werden könnte.

Abgesehen von diesen Massnahmen durch die FZAG ist vor allem eine verstärkte Einflussnahme von Kanton und Gemeinden notwendig. Der Entwurf für den Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt, Objektblatt Flughafen Zürich vom 16. August 2010 (SIL-Objektblatt) enthält, gestützt auf die einleitend dargestellte Rechtslage, folgende Festlegung: «Parkplätze für Flugpassagiere ausserhalb des Flughafenperimeters, die von Dritten betrieben werden (z. B. Valet-Parkplätze), gelten nicht als Flughafenanlagen und werden nach kantonalem Recht genehmigt. Im Hinblick auf die Modalsplitziele sorgt der Kanton dafür, dass solche Parkplätze nur in begrenzter Zahl erstellt und analog den Parkplätzen im Flughafenperimeter bewirtschaftet werden.»

Der Entwurf für die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans sieht in Kapitel 4.5 «Parkierung und verkehrsintensive Einrichtungen» vor, dass Off-Airport-Parkierungsanlagen nur noch bewilligungsfähig sind, wenn ihr Standort im regionalen Richtplan eingetragen ist:

«Die Regionen Glatttal und Unterland können mit Zustimmung der betreffenden Gemeinden in den regionalen Richtplänen Standorte für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters festlegen, die Passagieren des Flughafens Zürich dienen. Die in den regionalen Richtplänen zu bezeichnenden Standorte müssen sich im Einzugsbereich einer Haltestelle des öffentlichen Verkehrs mit Direktverbindung zum Flughafen befinden. (...) Die Gemeinden bewilligen Parkierungsanlagen für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters für Passagiere des Flughafens Zürich nur an den in den regionalen Richtplänen festgelegten Standorten, mit der Auflage, dass der Transport der Flugpassagiere zum und vom Flughafen mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgt. Die Betreiber sind zur Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Standortgemeinde, der Flughafenbetreiberin und des Gesamtverkehrscontrollings des Kantons Zürich zu verpflichten.»

Abklärungen haben ergeben, dass die zitierten Festlegungen zusätzlicher gesetzlicher Grundlagen bedürfen. Diese werden gegenwärtig im Zusammenhang mit Vorbereitungen für eine Revision des Planungs- und Baugesetzes im Bereich Parkierung geprüft.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi