

Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2013

KR-Nr. 226/2011

**5042**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 226/2011 betreffend  
Erleichterungen für den Detailhandel  
im Kanton Zürich**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2013,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 226/2011 betreffend Erleichterungen für den Detailhandel im Kanton Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. November 2011 folgendes von den Kantonsräten Hans-Heinrich Heusser, Seegräben, Martin Arnold, Oberrieden, und Hans Frei, Regensdorf, am 29. August 2011 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um das Einkaufen im Kanton Zürich zu erleichtern. Vor allem sollen die Vorschriften, die eine Parkplatzbewirtschaftung (Gebührenerhebung für Parkplätze) vorschreiben, möglichst sofort sistiert werden. Es soll den betroffenen Geschäften überlassen werden, ob sie ihre Parkplätze gebührenpflichtig betreiben wollen oder nicht.

---

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage**

In der Begründung zum Postulat wird insbesondere auf den Einkaufstourismus aus dem Kanton Zürich in das nahe Ausland verwiesen: Da die Gebührenpflicht für Parkplätze für die Konsumentinnen und Konsumenten ein nicht zu unterschätzendes Auswahlkriterium sei, könne mit dem Verzicht auf die Pflicht zur Erhebung von Parkplatzgebühren kurzfristig eine Attraktivitätssteigerung zugunsten der einheimischen Detailisten erreicht werden.

Die Situation des Einkaufstourismus wird in der Schweiz seit Jahren erfasst, wenn auch nicht von amtlichen Statistiken. Einen guten Überblick über die jüngsten Erkenntnisse bietet das Wirtschaftsmagazin «Die Volkswirtschaft» – herausgegeben vom Staatssekretariat für Wirtschaft und vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – in seiner Ausgabe vom März 2013. Zusammenfassend lassen sich die folgenden grundlegenden Erkenntnisse festhalten:

Infolge der seit 2007 anhaltenden Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro hat der Einkaufstourismus von in der Schweiz lebenden Personen im benachbarten Ausland stark zugenommen, weil der Preisvorteil dadurch noch grösser geworden ist. Das Preisniveau der Schweiz erreichte 2011 gemäss Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union, einen Stand, der rund 45% über dem Durchschnitt der 15-Kern-EU-Länder liegt. Der Median der Preisverhältnisse der Schweiz zu Deutschland lag 2011 und 2012 bei 27,2% bzw. bei 27,8%. Angesichts dieser Preisdifferenzen, die bei einigen Produkten wie beispielsweise Fleisch noch bedeutend höher sind, ist die Versuchung in Grenzregionen tatsächlich gross, den Grosseinkauf solcher Waren im Ausland zu erledigen.

Gleichzeitig wurde von den Medien vermehrt darauf hingewiesen, dass die inländischen Anbieterinnen und Anbieter von Produkten und Dienstleistungen die Aufwertungsgewinne häufig nur sehr unvollständig an die Konsumentinnen und Konsumenten weiterleiten. Diese Medienaktivitäten haben zwar den Einkaufstourismus begünstigt. Gleichzeitig stieg aber auch der Druck auf den inländischen Handel, diese Aufwertungsgewinne an die Konsumentinnen und Konsumenten weiterzugeben. Verschiedene Studien deuten denn auch darauf hin, dass die Aufwertungsvorteile seit 2011 als Folge des zunehmenden Einkaufstourismus in bedeutend grösserem Ausmass weitergegeben werden. Allgemein sind die Weitergabe der Aufwertungsvorteile und

Senkungen von inländischen Preisen nachweislich in Marktsegmenten ausgeprägter, in denen der Anteil von ausländischen Produzentinnen und Produzenten grösser ist. Bei einer grossen Marktmacht von inländischen Produzenten hingegen, d. h. bei einem Marktanteil von mehr als 50%, werden Aufwertungsvorteile in bedeutend geringerem Ausmass an die inländischen Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben.

## **2. Gesetzgeberische Regulierungsmöglichkeiten zugunsten des Detailhandels**

### **2.1 Ladenöffnungszeiten**

Gemäss § 4 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 26. Juni 2000 (RLG; LS 822.4) können Läden der Detailhandelsbetriebe von Montag bis Samstag ohne zeitliche Beschränkung geöffnet sein – nur an öffentlichen Ruhetagen sind die Läden grundsätzlich geschlossen zu halten (§ 5 RLG; mit Ausnahmen). Die Gemeinden können den Läden der Detailhandelsbetriebe das Offenhalten an vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr, hohe Feiertage ausgenommen, bewilligen. Da es zusätzlich zu den Bestimmungen gemäss RLG auch die Vorschriften des Arbeitsgesetzes mit den Verordnungen 1–5 (ArG; SR 822.11) zu berücksichtigen gilt und zum Offenhalten der Läden im Normalfall der Einsatz von Arbeitnehmenden vorausgesetzt ist, gelten faktisch Ladenöffnungszeiten von 6.00 bis 23.00 Uhr an Werktagen ohne Bewilligung. Bei Betrieben ohne angestellte Arbeitnehmende sind die Ladenöffnungszeiten wie erwähnt werktags nicht eingeschränkt. In dieser Hinsicht braucht die geltende Regelung den Vergleich zu Deutschland oder anderen Kantonen nicht zu scheuen. Eine weiter gehende Liberalisierung wäre nur noch an den Ruhetagen möglich. Eine solche bliebe jedoch aufgrund der aufgezeigten Abhängigkeit vom Arbeitsrecht und des geltenden Sonntagsarbeitsverbots in der Praxis weitgehend wirkungslos. Zudem wurde die Volksinitiative «Der Kunde ist König!», welche die vollständige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten an Ruhetagen verlangte, im Sommer 2012 von den Stimmberechtigten deutlich abgelehnt. Die möglichen Massnahmen zur Vermeidung der Abwanderung von Kundschaft ins Ausland sind im Bereich der Ladenöffnungszeiten ausgeschöpft.

## 2.2 Parkplatzbewirtschaftung

Drittverbindliche kantonale Vorschriften für die Pflicht zur Erhebung von Gebühren bei Kundenparkplätzen von publikumsintensiven Einrichtungen bestehen heute keine. Sie werden erst im Rahmen der laufenden Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) geprüft. Die Bewirtschaftungspflicht für Kundenparkplätze von verkehrsintensiven Einrichtungen kann jedoch in der kommunalen Baubewilligung gestützt auf Art. 12 Abs. 1 Bst. c des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) verfügt werden. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben (UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung; z. B. bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen) kann die Bewirtschaftungspflicht gegebenenfalls auf einem Antrag der Baudirektion (Koordinationsstelle für Umweltschutz) beruhen. Die Bewirtschaftung von Kundenparkplätzen wird von Investorinnen und Investoren oder Betreiberinnen und Betreibern aber auch ohne staatliche Intervention aus betrieblichen Gründen vorgesehen. Der Kanton könnte also die Gemeinden lediglich ermächtigen, auflageweise verfügte Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Kundenparkplätzen aus wichtigen Gründen vorübergehend ausser Kraft zu setzen.

Die Bewirtschaftungspflicht von Parkplätzen ist allerdings in einem verkehrlichen Gesamtzusammenhang zu sehen. Auf das Instrument der Parkplatzbewirtschaftung sollte insbesondere in den dichtbesiedelten urbanen Gebieten des Kantons nicht verzichtet werden. Die Bewirtschaftungen wie auch die Beschränkung der Anzahl von Parkplätzen bedeutet einen Anreiz zur vermehrten Nutzung des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs. Sie ist eine wichtige Lenkungsmassnahme, die dazu beiträgt, das Funktionieren des Strassenverkehrs in den mit Verkehr hochbelasteten urbanen Räumen des Kantons aufrechtzuerhalten. Dies entspricht vollumfänglich den Zielen des kantonalen Gesamtverkehrskonzepts, des Richtplans Verkehr sowie der Agglomerationsprogramme.

## 2.3 Würdigung

Die wirksamsten Möglichkeiten zur Bekämpfung des Einkaufstourismus ins Ausland bestehen in Regelungsbereichen des Bundes: Stärkere Bekämpfung von inländischen Hemmnissen des freien Verkehrs von Waren und Dienstleistungen sowie eine Verschärfung des Wettbewerbsrechts. Im Bereich der Ladenöffnungszeiten, die an Werktagen bereits vollständig liberalisiert sind, begünstigen die im innerschweizerischen Vergleich liberalen Einkaufszeiten das Einkaufen vor Ort bereits heute. Weiter gehende Massnahmen sind in diesem Bereich nicht

möglich. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Koordinationsstelle Unternehmensentlastung mit ihren Bestrebungen, die administrativen Hürden für Unternehmen und damit die Kostenstruktur möglichst tief zu halten, ebenfalls einen Beitrag zur besseren Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen leistet.

Massnahmen, wie eine Abschaffung von Parkgebühren, dürften bei den aufgezeigten Wechselwirkungen und bei einer Grössenordnung von mehrheitlich weniger als Fr. 10 (und rund Fr. 30 für ein Tagesshopping im Stadtzentrum) kaum Wirkung zeigen. Günstige oder gar kostenlose Parkplätze gibt es in der Agglomeration Zürich bei Einkaufszentren wie beispielsweise im Glattzentrum und im Volkiland bereits jetzt. Zudem sind gerade in grenznahen Gebieten viele Parkplätze nicht bewirtschaftet. Dies hat den Einkaufstourismus bei den eingangs zitierten Preisdifferenzen von knapp 30% nicht verhindert. Ob durch eine Aufhebung der Parkplatzgebühr die Ziele des Postulates (Vermeiden der Abwanderung der Kundschaft ins Ausland) erreicht werden könnten, ist somit mehr als fraglich. Vielmehr besteht die Gefahr, dass mit der Aufhebung von Parkplatzgebühren die wichtige, in der Regel betrieblich gewollte Lenkungswirkung entfällt.

### **3. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 226/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi