

Antrag der Kommission für Planung und Bau*
vom 20. Mai 2014

KR-Nr. 64a/2005

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 64/2005
von Ralf Margreiter
betreffend Abgabe auf stark verkehrserzeugende
Nutzungen (Parkplatz-Abgabe)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Planung und Bau vom 20. Mai 2014,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 64/2005 von Ralf Margreiter wird abgelehnt.

Minderheitsantrag Maria Rohweder-Lischer (in Vertretung von Martin Neukom), Edith Häusler-Michel, Barbara Schaffner, Monika Spring, Thomas Wirth, Sabine Ziegler:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 64/2005 von Ralf Margreiter wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Pierre Dalcher, Schlieren (Präsident); Erich Bollinger, Rafz; Astrid Gut, Wallisellen; Edith Häusler-Michel, Kilchberg; Hans-Heinrich Heusser, Seegräben; Martin Neukom, Winterthur; Roland Scheck, Zürich; Werner Scherrer, Bülach; Barbara Schaffner, Otelfingen; Jakob Schneebeili, Affoltern a. A.; Monika Spring, Zürich; Carmen Walker Späh, Zürich; Josef Wiederkehr, Dietikon; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sabine Ziegler, Zürich; Sekretärin: Franziska Gasser.

Planungs- und Baugesetz
(Änderung vom ..., Parkplatzabgabe)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Planung und Bau vom 20. Mai 2014,

beschliesst:

I. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975
wird wie folgt geändert:

VI. Parkplatz-
abgabe

§ 247 a. ¹ Eigentümer von Bauten und Anlagen mit starkem Verkehrsaufkommen, insbesondere von Einkaufszentren, Freizeit- und Sportanlagen oder Parkierungsanlagen, leisten dem Kanton für Parkplätze Abgaben, soweit deren Zahl den vom Regierungsrat festzulegenden Mindestwert übersteigt. Die Abgaben fliessen in den Fonds für den öffentlichen Verkehr.

² Der Regierungsrat legt die Abgabenhöhe im Rahmen von Fr. 2000 bis 6000 pro Parkplatz und Jahr fest.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 20. Mai 2014

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Pierre Dalcher

Die Sekretärin:
Franziska Gasser

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 31. Oktober 2005 unterstützte der Kantonsrat die von Ralf Margreiter, Zürich, Jürg Stünzi, Küsnacht, und Monika Spring, Zürich, am 7. März 2005 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen (Parkplatz-Abgabe) mit 70 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

§ 247a. Eigentümer von Bauten und Anlagen, wie Einkaufszentren, Freizeit- und Sportanlagen, Parkieranlagen, die starken Verkehr auslösen, leisten dem Staat für Parkplätze ab einer bestimmten Mindestzahl jährliche Abgaben.

Der Regierungsrat legt die Mindestzahl sowie die Abgabenhöhe pro Parkplatz im Rahmen von Fr. 2000 bis Fr. 6000 fest.

Die Baudirektion erhebt die Abgaben und überweist sie dem Fonds für den öffentlichen Verkehr.»

2. Bericht der Kommission für Planung und Bau an den Regierungsrat (vom 11. Januar 2007)

2.1 Mitberichtsverfahren nach § 28 des Kantonsratsgesetzes

Die Kommission für Planung und Bau (KPB) hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative von Ralf Margreiter und Mitunterzeichnenden KR-Nr. 64/2005 betreffend Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen (Parkplatz-Abgabe), die vom Kantonsrat am 31. Oktober 2005 mit 70 Stimmen vorläufig unterstützt worden war, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 23. November 2006 abgeschlossen. Der Erstinitiant nahm sein Recht auf Anhörung wahr (§ 68a Geschäftsreglement des Kantonsrates).

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Planung und Bau beschloss am 23. November 2006 mit acht zu sechs Stimmen und einer Enthaltung, die PI Margreiter, KR-Nr. 64/2005, abzulehnen.

Die parlamentarische Initiative nimmt mit einer «Parkplatzabgabe» im Grunde genommen einen Teilaspekt der Vorlage 3835 «Gesetz über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben» in abgeänderter Form wieder auf: Eigentümer von stark verkehrserzeugenden Anlagen sollen dem Staat für den verstärkten Gebrauch von Gemeingütern (Boden, Luft) Abgaben leisten.

Die Mehrheit der Kommission lehnt das Anliegen der parlamentarischen Initiative aus folgenden Gründen ab: Der Kantonsrat ist seinerzeit auf die Vorlage 3835 nicht eingetreten, da die Ratsmehrheit das Instrument «ökologische Lenkungsabgaben» generell nicht unterstützt. In der Konsequenz wird deshalb von der Mehrheit der KPB auch der in der PI aufgegriffene Teilaspekt «Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen» abgelehnt. Die Mehrheit erkennt in Forderungen der PI auch keine echte Lenkungsabgabe, zumal die Abgaben nicht von den eigentlichen Verursachern (Autofahrern), sondern von den Eigentümern der verkehrsintensiven Einrichtungen zu leisten wären. Als nicht nur befremdlich, sondern recht eigentlich wirtschaftsfeindlich wird die Tatsache empfunden, dass die Forderungen für eine solche Abgabe im Vergleich zu den Vorgaben der Vorlage 3835 um rund 60% auf nunmehr Fr. 2000 bis Fr. 6000 pro Jahr gestiegen sind. Die Mehrheit hält fest, dass die Thematik «Parkplätze bei verkehrsintensiven Anlagen» im Verkehrsrichtplan mit tauglichen raumplanerischen Mitteln angegangen wird, was einer kleinräumigen, objektbezogenen Betrachtungsweise vorzuziehen ist.

Die Minderheit der KPB steht hinter den Forderungen der PI, zumal die Regierung bei der Beratung der Vorlage 3835 gerade den in der PI behandelten Teilaspekt als realisierbar bezeichnet hat. Die Einführung ökologischer Lenkungsabgaben, so, wie sie etwa in der vorliegenden PI verlangt werden, ist für die Minderheit eine wichtige Massnahme im Kampf gegen Feinstaub, örtliche Luftbelastung und den drohenden globalen Klimawandel, da dadurch eine Veränderung im Verhalten erreicht wird. Die Verursacherinnen und Verursacher sind nicht nur (oder primär) die Autofahrerinnen und Autofahrer, sondern in erster Linie diejenigen, die verkehrsintensive Anlagen erstellen oder betreiben. Ziel und Wirkung der Lenkungsabgabe ist die Verlagerung von verkehrsintensiven Nutzungen an besser mit dem öV erschlossene Standorte oder die bessere öV-Erschliessung bestehender Standorte. Die Minderheit hält fest, dass sie die im Verkehrsrichtplan

vorgeschlagenen raumplanerischen Mittel für die Problematik «verkehrsintensive Anlagen» für ungenügend hält und deshalb diese PI mehr denn je als nötig erachtet.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Planung und Bau (vom 4. Juli 2007)

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis Ihrer Beratungen zur parlamentarischen Initiative (PI) KR-Nr. 64/2005 wie folgt Stellung:

Einkaufszentren ausserhalb der Siedlungszentren verursachen gegenüber solchen, die integriert und gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen sind, mehr motorisierten Individualverkehr und höhere Luftschadstoffbelastungen. Im Massnahmenplan Lufthygiene (Luft-Programm) hat der Regierungsrat die Baudirektion mit Beschluss vom 28. April 1999 beauftragt, eine Massnahme zu erarbeiten, welche die Emissionen von stark verkehrserzeugenden Nutzungen vermindert. Demzufolge wurde der Vorschlag einer Abgabe auf Parkplätze von stark verkehrserzeugenden Nutzungen («Verkehrsinfrastrukturabgabe») ausgearbeitet und mit Beschluss vom 30. April 2002 in das Luft-Programm aufgenommen: Massnahme PV2b sieht vor, eine solche Abgabe sei weiterzuerfolgen, falls andere, hauptsächlich auf raumplanerischer Ebene angesiedelte Massnahmen, nicht verwirklicht werden könnten. Parallel dazu wurde der Massnahmenvorschlag in die Vorlage «Ökologische Finanzreform» aufgenommen, die dann nicht weiterverfolgt wurde.

Aus lufthygienischer Sicht ist eine Abgabe für Parkplätze, die eine bestimmte Anzahl überschreiten, zu prüfen. Eine solche Abgabe soll stark verkehrserzeugende Nutzungen vermehrt an zentrale, gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossene Standorte lenken. Damit werden unter anderem die Luftschadstoffemissionen des Publikumsverkehrs vermindert. Eine solche Abgabe entspricht sowohl den Grundsätzen des Luft-Programms und dessen Massnahme PV2b als auch der Leitlinie 2 des kantonalen Richtplans. Allerdings tritt eine lenkende Wirkung nur ein, wenn die Abgabe letztlich von den Verursacherinnen und Verursachern des Verkehrs getragen werden muss. Die Abgabepflicht wäre demzufolge an eine Parkplatzbewirtschaftung zu koppeln (Bewirtschaftungspflicht). Die verkehrliche und lufthygienische Problematik der Parkplatzfrage kann nicht allein auf den Gesichtspunkt der verkehrintensiven Nutzungen zurückgeführt werden, sondern ist in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

Nach Verzicht auf eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) hat der Regierungsrat die Baudirektion mit Beschluss Nr. 463 vom 28. März 2007 beauftragt, bis April 2008 je für sich umsetzbare Teilrevisionen des PBG vorzulegen in den Bereichen Verfahren und Rechtsschutz, Parkierungsregelungen und publikumsintensive Einrichtungen, behindertengerechtes Bauen sowie private Kontrolle. Für Parkierungsregelungen und publikumsintensive Einrichtungen sind in den Erwägungen die folgenden Ziele und Revisionspunkte festgelegt worden: «Die kommunalen Parkplatzbestimmungen sind in Gesetz und Verordnung gesamtkantonal zu vereinheitlichen. Für besondere Nutzungen und für genau bezeichnete Gebiete sollen diese Vorgaben gestützt auf eine kommunale Parkraumplanung über- und unterschritten werden können. Den Gemeinden wird die Möglichkeit eingeräumt, an Stelle der Anzahl Parkplätze das Verkehrsaufkommen mittels Fahrtenmodell zu regeln. Zudem sind die Voraussetzungen für eine Sanierungspflicht bestehender publikumsorientierter Nutzungen in verkehrlicher Hinsicht zu regeln wie auch die Voraussetzungen für die Einführung einer Abgabe- und Bewirtschaftungspflicht.»

Voraussetzungen und Höhe einer Abgabepflicht wären zur Sicherung der nötigen Effektivität zusammen mit einer Bewirtschaftungspflicht zu regeln und abgestimmt auf die übrigen zu revidierenden Punkte, nämlich die Vorgaben zur Parkplatzzahl, die Möglichkeit zur Einführung des Fahrtenmodells, die kommunale Parkraumplanung sowie die Positivplanung für Verkehrsintensive Einrichtungen auf regionaler Stufe. Deshalb ist derzeit auf eine vorgezogene isolierte Ergänzung des PBG mit dem vorgeschlagenen § 247a zu verzichten und die parlamentarische Initiative KR-Nr. 64/2005 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Planung und Bau hat die Beratung der Vorlage KR-Nr. 64/2005 auf Empfehlung in der Stellungnahme der Regierung, bis zum Vorliegen der Teilrevision PBG «Parkierungsregelungen und publikumsintensive Einrichtungen» keine Gesetzesänderungen im betroffenen Bereich vorzunehmen, mit Genehmigung der Geschäftsleitung sistiert.

Mit Beschluss vom 11. Dezember 2013 (RRB Nr. 1424/2013) teilte der Regierungsrat mit, dass auf die genannte Teilrevision verzichtet werde, da sich wegen nicht überbrückbarer Interessenkonflikte keine mehrheitsfähige Vorlage erarbeiten lasse. Die Kommission für Planung und Bau hat in der Folge die Arbeit an der Vorlage wieder aufgenommen.

Die erneute Diskussion zeigte, dass die politischen Haltungen zur parlamentarischen Initiative an sich unverändert dieselben sind wie beim Bericht der Kommission vom 4. Juli 2007 (vgl. Ziff. 2):

Die Mehrheit lehnt die vorgeschlagene ökologische Lenkungsabgabe ab: Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit solcher Parkplatzabgaben werden grundsätzlich bestritten. Die Thematik «Parkplätze bei verkehrsintensiven Anlagen» muss primär mit raumplanerischen Mitteln angegangen werden, die Parkplatzgebühren haben sich über all die Jahre ja nicht wirklich als taugliches Mittel der Verkehrslenkung bewiesen.

Die Minderheit stimmt der PI mit einer rein gesetzgeberisch-formalen Änderung zu: Im Bereich Verkehr hat es bisher keine nennenswerten Fortschritte im Bereich Ökologie gegeben, weder im Bereich Raumplanung noch durch finanzielle Anreize. Um die Luftqualität zu verbessern, sowie Lärm- und CO₂-Emissionen zu reduzieren, sind finanzielle Anreize nötig, die in dieser Vorlage mit einer Parkplatzabgabe umgesetzt werden. Dies ist auch darum angezeigt, weil der Regierungsrat auf die entsprechende PBG-Teilrevision verzichtet hat.