



**SBK** Schweizerische Bausekretärenkonferenz  
**CSSTP** Conférence Suisse des Secrétaires des Travaux Publics  
**CSSLP** Conferenza Svizzera dei Segretari dei Lavori Pubblici

## **Fachtagung zu Fragen rund um rechtliche Anforderungen an verkehrslenkende Massnahmen unter besonderer Berücksichtigung des menschlichen Verhaltens (27.06.2013)**

---

### **Einführung in die Veranstaltung durch Dr. Nicole Nussberger**

#### **A. Begrüssung**

Ich begrüsse Sie ganz herzlich zur heutigen Fachveranstaltung.

Verkehrliche Herausforderungen stehen (auch) zuoberst auf der Agenda von Stadt und Kanton Zug: Ich spreche damit den Stadttunnel und die damit einhergehenden Massnahmen zum Zentrum<sup>plus</sup> an.

Sagen die Zuger Bürgerinnen und Bürger im kommenden Jahr Ja zum Stadttunnel, ein gegen eine Milliarde schweres Projekt, wird die Stadt Zug in den nächsten fünfzehn bis zwanzig Jahren ein völlig verändertes Stadtbild erhalten.

#### **B. Einführung**

##### **• Verkehrsintensive Einrichtungen – Steine des Anstosses**

Sogenannte publikumsintensive oder verkehrsintensive Einrichtungen (VE) wie Einkaufszentren, Fachmärkte, Shoppingcenters sorgen seit Jahren für viel Aufregung und Auseinandersetzungen. Diese Auseinandersetzungen werden oftmals bis vors Bundesgericht getragen.

Streitfrage ist regelmässig, ob diese Bauvorhaben gegen das Umweltrecht verstossen. Die Bauherren ihrerseits machen jeweils geltend, dass Massnahmen wie Parkgebührenpflicht oder Fahrtenkontingentierung in unverhältnismässiger Weise ihre verfassungsmässig geschützten Grundrechte wie Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit beschneiden würden.

Davon ausgehend stellt sich die Frage nach der Effizienz dieser Massnahmen.

##### **• Offene Fragen bezüglich der Wirkungseffizienz von Umweltmassnahmen**

Bei genauerer Betrachtung stellen sich eine ganze Reihe von Fragen:

- Was genau verlangt das Umweltrecht im Kontext mit verkehrsintensiven Einrichtungen?
- Können mit den verfügbaren Massnahmen die umweltrechtlichen Ziele erreicht werden?
- Ist sichergestellt, dass diese Zielerreichung auch tatsächlich eintritt?
- Wie funktionieren die Zusammenhänge zwischen Massnahme und Wirkung?
- Wie steht es mit der Zweck-Mittel-Relation (Verhältnismässigkeitsgrundsatz)?

## **Fachtagung zu Fragen rund um rechtliche Anforderungen an verkehrslenkende Massnahmen unter besonderer Berücksichtigung des menschlichen Verhaltens (27.06.2013)**

---

- **Klärung der Wirkungseffizienz durch Auftrag an den Bundesrat**

Im Juni 2009 überwies das Parlament die Mo. 08.3003 und beauftragte damit den Bundesrat mit folgender Abklärung:

*(offizieller Motionstext)*

„Der Bundesrat wird beauftragt, Massnahmen zu prüfen und zu treffen, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die Massnahmen zum Schutz der Umwelt im Sinne der Verhältnismässigkeit:

- a. sachlich und räumlich nach den Kriterien der Wirksamkeit und nach einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis eingesetzt werden, und
- b. bei neuen Erkenntnissen über die Wirksamkeit oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis nötigenfalls angepasst werden.“

- **Resultat und Empfehlung der Bundesämter BAFU und ARE an die Kantone**

Die Umsetzung der Motion 08.3003 'Wirkungseffizienz von Umweltmassnahmen' erfolgte in einem breit angelegten Projekt der beiden Bundesämter Umwelt (BAFU) und Raumentwicklung (ARE). Das Resultat publizierten die beiden Bundesämter am 9. April 2013 in einem gemeinsam verfassten Rundschreiben an die Kantone.

Die im Kontext zur heutigen Tagung relevanten Aussagen des Rundschreibens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs nehmen ab. Die Bedeutung der VE als Ursache für übermässige Immissionsbelastungen nimmt damit generell ab.
- Deshalb muss vor Anordnung von verkehrslenkenden Massnahmen bei VE, die sich auf die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes abstützen, jeweils im Einzelfall je nach Standort und Immissionssituation sorgfältig geprüft werden, ob die Massnahmen auch vor diesem Hintergrund noch verhältnismässig sind.
- Die Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie sind zu berücksichtigen. BAFU und ARE verweisen diesbezüglich explizit auf eine aktuelle Studie von FehrAdvice.
- Für die Wirkungsbeurteilung verkehrslenkender Massnahmen bei VE ist es wichtig, zu unterscheiden zwischen Anlagen mit Monopolcharakter (Grossereignisse, Flughäfen, Sportanlässe, Spitäler, grosse Dienstleistungsbetriebe etc.) und VE mit Ausweichmöglichkeiten (Verkaufsstellen des Detailhandels, Freizeitanlagen wie z. B. Freizeitbäder, Kinos etc.).

Soviel zur Ausgangslage.

Nun möchte ich Ihnen aber den ersten unserer beiden Referenten vorstellen:

### **C. Vorstellung der Referenten (jeweils unmittelbar vor ihrem Referat)**

- **Dr. Christoph Meyer**

Christoph Meyer ist Dr. iur. Advokat, LL.M. und Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Uni Basel.

Er hat sich intensiv und systematisch mit der Frage der rechtlichen Anforderungen an verkehrslenkende Massnahmen bei VE befasst. Dies unter besonderer Berücksichtigung des BGE M-Parc Volketswil und des erwähnten Rundschreibens der Bundesämter BAFU und ARE sowie der darin erwähnten Studie von FehrAdvice.

Sein Referat wird Ihnen einen sehr guten Überblick verschaffen über die einschlägige Gesetzgebung, die bisherige Rechtsprechung und die rechtlichen Anforderungen, die an die Wirksamkeit und Eignung verkehrslenkender Massnahmen bei VE zu stellen sind.

- **Gerhard Fehr**

Gerhard Fehr ist CEO und Managing Partner der Firma FehrAdvice und Partners AG, einem auf Verhaltensökonomie spezialisierten Beratungsunternehmen mit Sitz in Zürich, als dessen Verwaltungsratspräsident der bekannte Verhaltensökonom, Prof. Ernst Fehr, Universität Zürich, zeichnet.

Gerhard Fehr wird uns zeigen, dass das Mobilitätsverhalten der Menschen nicht so einfach berechenbar ist, wie beispielsweise die emissionsreduzierende Wirkung eines Partikelfilters.

Er wird uns dabei interessante Einblicke in grundlegende Erkenntnisse der modernen Verhaltensökonomie geben und die Resultate seiner Studie "Beurteilung verkehrslenkender Massnahmen beim Einkaufsverkehr unter besonderer Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse" präsentieren.

### **D. Fazit und Schlusswort**

Die beiden Bundesämter BAFU und ARE haben mit ihrem Rundschreiben vom 4. April 2013 einen eigentlichen Richtungswechsel in der Beurteilung der verkehrslenkenden Massnahmen bei VE eingeleitet.

So darf künftig nicht mehr ohne weiteres angenommen werden, dass verkehrslenkende Massnahmen (wie z.B. die Bewirtschaftung von Parkplätzen oder deren Reduktion) auch tatsächlich die von ihnen erhoffte emissionsbeschränkende Wirkung aufweisen. Vielmehr ist künftig sorgfältig und stets in Bezug auf den jeweiligen Einzelfall die Wirksamkeit einer angeordneten Massnahme und deren Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Die Beweislast liegt bei der verfügenden Behörde.

Die rechtlichen Anforderungen, die es dabei zu beachten gilt, hat Ihnen Dr. Christoph Meyer heute Nachmittag sehr anschaulich aufgezeigt.

Mit dem interessanten Exkurs von Gerhard Fehr in die Wissenschaft der Verhaltensökonomie wurde klar, warum verkehrslenkende Massnahmen oft nicht die von ihnen erhoffte Wirkung zeigen.

Auch wenn man über die Auswirkung dieser neuen Erkenntnisse und Faktenlage erst Vermutungen anstellen kann, ist eines bereits heute sicher: Von einer sorgfältig durchgeführten Prüfung der Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit von verkehrslenkenden Massnahmen bei VE profitieren letztlich alle Beteiligten:

## **Fachtagung zu Fragen rund um rechtliche Anforderungen an verkehrslenkende Massnahmen unter besonderer Berücksichtigung des menschlichen Verhaltens (27.06.2013)**

---

- Die verfügenden Behörden (angesichts der ihnen gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht der Wirksamkeitsüberprüfung gemäss Art. 33 Abs. 3 LRV)
- Die Rechtssicherheit der betroffenen Bauherren
- Und nicht zuletzt auch die Verfechter eines wirkungseffizienten Umweltschutzes