

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Dezember 2013

1424. Änderung des Planungs- und Baugesetzes (Teilbereiche Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugende Nutzungen; Verzicht, Auswirkungen und weiteres Vorgehen)

A. Ausgangslage

Teilrevisionen des Planungs- und Baugesetzes

Mit Beschluss Nr. 1093/2006 verzichtete der Regierungsrat auf eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) und beauftragte die Baudirektion zu prüfen, ob und welche Teilbereiche des PBG geändert werden sollen. Das Konzept der Teilrevisionen legte der Regierungsrat in der Folge mit Beschluss Nr. 436/2007 fest und beauftragte die Baudirektion, ihm folgende, je für sich umsetzbare Teilrevisionen des PBG vorzulegen: Verfahren und Rechtsschutz, Parkierungsregelungen und publikumsintensive Einrichtungen sowie behindertengerechtes Bauen.

Mit Beschluss Nr. 270/2011 verabschiedete der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates die Änderungen des PBG zum Regelungsbereich Verfahren und Rechtsschutz (Vorlage 4777) und mit Beschluss Nr. 385/2011 diejenigen zum behindertengerechten Bauen (Vorlage 4791). In der Folge beriet der Kantonsrat die beiden Vorlagen und stimmte ihnen am 22. Oktober 2012 (Vorlage 4791) bzw. 28. Oktober 2013 (Vorlage 4777) zu. Am 1. Juni 2013 trat die Änderung zum behindertengerechten Bauen in Kraft.

Der Regierungsrat sprach sich in mehreren Beschlüssen für einen Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) aus. Am 29. Februar 2012 ermächtigte er die Baudirektion, das Vernehmlassungsverfahren über den Beitritt und über die entsprechenden Änderungen des kantonalen Baurechts durchzuführen. Inzwischen sind die Arbeiten weit fortgeschritten. Der Regierungsrat wird demnächst dem Kantonsrat einen Antrag unterbreiten.

Ziele der Teilrevision Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugende Nutzungen

Ziele der Teilrevision des PBG zu den Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugende Nutzungen waren die gesamtkantonale Vereinheitlichung der Kriterien zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs sowie die Stärkung der Zentren durch Einführung von Eignungsgebieten für

stark verkehrserzeugende Nutzungen. Verbindliche gesetzliche Vorgaben an die Gemeinden bei der Festsetzung der Parkplatzzahl in der Bau- und Zonenordnung fehlten bislang, was zu sehr unterschiedlichen kommunalen Regelungen führte. Gegenwärtig hat die kantonale Wegleitung (Wegleitung der Baudirektion vom Oktober 1997 zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen; nachfolgend: Wegleitung 1997) lediglich den Charakter eines Hilfsmittels, dem nach der Rechtsprechung die Bedeutung einer Richtlinie zukommt. Mit dem Erlass einer kantonalen Verordnung über Fahrzeugabstellplätze würde der Regierungsrat eine verbindliche Regelung für alle Gemeinden schaffen. Anstelle der Wegleitung 1997 enthielte dann diese Verordnung die einheitlichen Bemessungsgrundlagen zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs. Um die Entwicklung von Zentren aktiv zu steuern und eine weitere Abwanderung entsprechender Einrichtungen an die Peripherie zu verhindern, sollten in den regionalen Richtplänen Eignungsgebiete für stark verkehrserzeugende Nutzungen bezeichnet werden. Dies sollte insbesondere den Investoren und Betreibern von grossen publikumsintensiven Anlagen für Konsum und Freizeit aufzeigen, wo diese Einrichtungen nicht nur geduldet, sondern erwünscht sind. Eine solche sogenannte Positivplanung hätte es ermöglicht, die Parkplatzzahl gegenüber den allgemein gültigen Verordnungsbestimmungen zu erhöhen. Ausserdem verpflichtete sie Kanton und Gemeinden zu einer koordinierten Nutzungs- und Verkehrsplanung in Zentren.

B. Vernehmlassungsverfahren und Überarbeitung der Vorlage

Vernehmlassungsverfahren

Mit RRB Nr. 1142/2009 wurde die Baudirektion zur Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens ermächtigt. Dieses Verfahren wurde mit Schreiben vom 9. Juli 2009 eröffnet und dauerte mit einer Erstreckung der Vernehmlassungsfrist bis zum 31. Dezember 2009. Im Rahmen der Vernehmlassung gingen insgesamt 217 Stellungnahmen ein. Die Hälfte davon stammte von Gemeinden, die übrigen von Gemeindeverbänden und Planungsregionen, Bundesstellen oder kantonalen Stellen, Parteien und 70 Stellungnahmen von Interessensverbänden.

Das Hauptziel der Vorlage, die kantonale Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Erstellung von Fahrzeugabstellplätzen, wurde von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden im Grundsatz unterstützt, von den Gemeinden jedoch mehrheitlich abgelehnt. Zwei Gemeindeverbände und zahlreiche Gemeinden, aber auch Interessensverbände äusserten sich kritisch zur Höhe der Bemessungswerte, die aus

ihrer Sicht zu einschränkend angesetzt seien und zu einer zu tiefen Anzahl Parkplätze führten. Unter den ablehnenden Stimmen machten die eher ländlichen Gemeinden den grössten Anteil aus. Die Städte Winterthur und Zürich hielten hingegen die Bandbreiten für die Bemessung des Parkplatzbedarfs als zu hoch angesetzt.

Das Anliegen, eine Positivplanung für stark verkehrserzeugende Nutzungen (SVN) auf der Ebene der regionalen Richtpläne einzuführen, stiess auf breite Zustimmung. Bezüglich der vorgeschlagenen Definition von SVN und der Kriterien für die Eignungsgebiete wurden aber in einem Teil der Stellungnahmen Vorbehalte angebracht. Die Definition sei zu weit gefasst; eine bedeutende Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmenden verlangte, Dienstleistungs- und Gewerbeliegenschaften auszunehmen bzw. die Schwellenwerte zu erhöhen.

Die gesetzliche Verankerung des Fahrtenmodells war umstritten: Von den Gemeinden wurde ihr grösstenteils zugestimmt, die Interessensverbände lehnten sie aber in der überwiegenden Mehrheit klar ab. Es bestanden verbreitet Zweifel an der Praxistauglichkeit des noch wenig eingesetzten Instruments. Eine Minderheit befürwortete die gesetzliche Verankerung des Fahrtenmodells grundsätzlich, zweifelte aber an dessen Wirkung, da es nur auf Antrag der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers angewendet werden könnte.

Die Einführung einer Pflicht zur Parkplatzbewirtschaftung bei SVN wurde von Gemeindeverbänden und eher städtischen Gemeinden befürwortet, von den wirtschaftlich orientierten Interessensverbänden aber abgelehnt.

Überarbeitung

Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeitete die Baudirektion die Vorlage unter Beteiligung einer Arbeitsgruppe sowie einer Begleitgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Städten und Gemeinden und von betroffenen Verbänden und Organisationen. Im Hinblick auf die Beratungen im Regierungsrat führte die Baudirektion am 3. Oktober 2012 mit Vertreterinnen und Vertretern der Begleitgruppe zur überarbeiteten Vorlage eine Anhörung durch. Diese Anhörung zeigte, dass es auch mit einer weiteren Überarbeitung der Vorlage kaum gelingen würde, die – insbesondere auch von wirtschaftstragenden Interessenorganisationen vorgebrachten – Kritikpunkte zu beseitigen und Bandbreiten für die Bemessungen des Parkplatzbedarfs zu finden, die allen kommunalen Bedürfnissen gerecht werden, ohne dass dadurch die eigentlichen Ziele der Teilrevision verfehlt würden.

C. Verzicht auf eine Teilrevision

Nach einer nochmaligen gründlichen Prüfung lässt sich somit keine mehrheitsfähige Vorlage bezüglich Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugender Nutzungen nicht finden. Aus diesem Grund ist die Teilrevision bezüglich Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugender Nutzungen nicht weiterzuverfolgen und die Baudirektion vom entsprechenden Auftrag zu entlasten (vgl. RRB Nr. 1142/2009, Dispositiv II).

D. Auswirkungen

Wird auf eine Teilrevision des PBG bezüglich Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugender Nutzungen verzichtet, dürfen die Auswirkungen dieses Verzichts sowie der weitere Handlungsbedarf nicht unberücksichtigt bleiben. Die angestrebten Regelungen sind in weiteren verkehrsbezogenen Vorhaben wichtige Bausteine für die richt- und verkehrsplanerisch gebotene Abstimmung von Siedlung und Verkehr.

Verkehrsintensive Einrichtungen in der Richtplanung

Gemäss gesamtüberprüftem kantonalem Richtplan (Vorlage 4882) haben Art, Verteilung, Anzahl und Grösse von Parkierungsanlagen einen grossen Einfluss auf die Auslastung der Verkehrsinfrastruktur, den sachgerechten Einsatz der Verkehrsmittel, den Anteil der einzelnen Verkehrsarten am Gesamtverkehr sowie auf die Qualität von attraktiven umweltfreundlichen Transportketten. Zur Minimierung der Emissionen sowie zur Schonung der Ressource Boden sollen der Verkehr von Motorwagen und der Flächenbedarf durch den ruhenden Verkehr möglichst gering gehalten werden. Idealerweise sind bereits bei der Standortfestlegung neben raumplanerischen Kriterien die Rahmenbedingungen für die Dimensionierung und Bewirtschaftung der Parkierungsanlagen zu beachten, insbesondere die bestehenden Strassenkapazitäten, die Erschliessungsgüte des öffentlichen Verkehrs, der ausgewiesene Nutzungsmix sowie die Luft- und Lärmbelastung. Mit der verstärkten Vorgabe des haushälterischen Umgangs mit dem Boden wächst der Druck auf eine Siedlungsentwicklung nach innen. Dies führt verstärkt zu einem Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum in Gebieten, in denen die Strassen bereits stark ausgelastet sind. Das Parkierungsangebot hat dabei Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl.

Ferner misst der Bund im Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen Siedlung und Verkehr einer wirkungsvollen Parkierungspolitik der Kantone grosse Bedeutung bei. Die Beurteilung dieser An-

strenungen hat auch Einfluss auf die Beurteilung des Agglomerationsprogramms der 2. Generation und aller künftigen Programme und damit auf die Höhe der Bundesbeiträge für die Verkehrsinfrastrukturprojekte.

Fortbestand des geltenden Rechts

Ohne die vorgesehenen Gesetzesänderungen und die Schaffung einer entsprechenden Verordnung hat die Wegleitung 1997 weiterhin Bestand. Die durch die Luftreinhaltung motivierte und auf der Grundlage von §242 PBG stehende Wegleitung dient den Gemeinden als Hilfsmittel mit richtunggebender Bedeutung. Sie bedarf jedoch gestützt auf die bestehenden Vorarbeiten einer Aktualisierung.

E. Weiteres Vorgehen

Die Baudirektion ist zu beauftragen, in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion eine Überarbeitung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen zu prüfen. Diese soll gegenüber den Gemeinden weiterhin empfehlenden Charakter haben und gleichzeitig Vollzugshilfe sein für die mit der Prüfung von kommunalen Richt- und Nutzungsplänen sowie mit der Bewilligung von Bauvorhaben betrauten kantonalen Stellen.

Bauten und Anlagen und somit auch Parkieranlagen bedürfen heute einer kantonalen Bewilligung, wenn sie direkt an einer Staatsstrasse liegen (Ziff. 1.1.1 im Anhang zur Bauverfahrensverordnung). Diese Vorgabe genügt zur Prüfung baulicher, nicht aber zur Beurteilung aller wesentlichen verkehrlichen Auswirkungen auf die Staatsstrassen. Denn auch mit einer rückwärtigen Erschliessung über eine Gemeindestrasse hat ein Bauvorhaben mit einer grösseren Parkieranlage bzw. eine stark verkehrserzeugende Nutzung in aller Regel verkehrliche Auswirkungen auf das in der Nähe liegende übergeordnete Netz, in das der Verkehr später mündet. Gleichzeitig mit der Überarbeitung der Wegleitung ist daher zu prüfen, wie der Kanton bei der Bewilligung von Bauvorhaben mit grösseren Parkieranlagen und stark verkehrserzeugenden Nutzungen inskünftig die übergeordneten Interessen besser wahren kann.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird vom Auftrag entbunden, dem Regierungsrat zum Teilbereich Parkierungsregelungen und stark verkehrserzeugende Nutzungen einen Gesetzesentwurf (Änderung des Planungs- und Baugesetzes, Antrag an den Kantonsrat) vorzulegen.

II. Die Baudirektion wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion eine Überarbeitung der Wegleitung vom Oktober 1997 zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen gestützt auf die bestehenden Vorarbeiten sowie eine Anpassung des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen.

III. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi