

Sitzung vom 16. Mai 2018

411. Anfrage (Wegleitung Parkierung)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Josef Wiederkehr, Dietikon, haben am 5. März 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Nach dem Rückzug der Teilrevision des PBG vom Dezember 2013 beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion, die kantonale Wegleitung Parkierung, eine Hilfestellung für die Gemeinden für den Erlass kommunaler Parkierungsordnungen, zu überarbeiten. Diese Wegleitung ist durch verschiedene Studien, welche auch den Empfehlungen des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) und des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zugrunde liegen, überholt, ja der Bezug auf die Luftreinhaltegesetzgebung ist obsolet, da der Zusammenhang nicht nachgewiesen werden konnte. Dennoch wird die Wegleitung explizit mit Bezug auf die Luftreinhaltung bei Parkierung weiter angewandt.

Bislang warten die Gemeinden seit mehr als 4 Jahren auf eine Neuauflage. Es hat noch nicht einmal eine Vernehmlassung zu einem entsprechenden Entwurf stattgefunden.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wann ist die Vernehmlassung zur überarbeiteten Wegleitung Parkierung zu erwarten?
2. Auf welcher gesetzlichen Grundlage bzw. Verordnung beruht die überarbeitete Wegleitung?
3. Hält es der Regierungsrat für angebracht, dass die noch geltende Wegleitung mit der Basis Luftreinhaltung nach wie vor angewendet wird, obwohl der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen Parkierung und Luftreinhaltung nicht nachgewiesen werden konnte und gemäss Empfehlungen von BAFU/ARE nur noch in ausgewiesenen Einzelfällen zum Tragen kommen kann?
4. Darf man davon ausgehen, dass die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Empfehlungen BAFU/ARE in die Überarbeitung einfließen und der überholte und mehrfach widerlegte Zusammenhang zwischen Luftreinhaltung und Parkierung nicht mehr zum Tragen kommt?

5. Trifft es zu, dass das ARE die Genehmigung von Zonenplanänderungen der Gemeinden von der Anwendung bzw. detailgetreuen Umsetzung der Wegleitung Parkierung abhängig macht? Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass es dazu einer gesetzlichen Grundlage, welche demokratisch erlassen wurde, bedarf, welche bei der Wegleitung nicht (mehr) gegeben ist?
6. Hält es der Regierungsrat für angebracht, dass die offenbar im Entwurf in der Verwaltung vorliegende neue Wegleitung fallweise bereits bei der Festsetzung von Zonenplänen und Bauordnungen vorangewendet wird?
7. Wie steht der Regierungsrat zur Besitzstandswahrung von PP bei Sanierungen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Josef Wiederkehr, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat beauftragte die Baudirektion mit Beschluss Nr. 1424/2013, «in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion eine Überarbeitung der Wegleitung vom Oktober 1997 zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen [...] zu prüfen.» Es handelte sich folglich nicht um einen unbedingten Auftrag zur Überarbeitung, wie das der einleitende Text der Anfrage zum Ausdruck bringt.

Mit Beschluss Nr. 21/2016 betreffend Massnahmeplan Luftreinhaltung (Teilrevision 2016) wurde die Baudirektion beauftragt, «bei der Aktualisierung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen (vom Oktober 1997) den Erfordernissen der Luftreinhaltung angemessenen Rechnung zu tragen» (Dispositiv 1, B.1.e).

Wie die Studie «Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen (VE)» (Bundesamt für Raumentwicklung [ARE] / Bundesamt für Umwelt [BAFU], 2012) gezeigt hat, können im Zusammenhang mit Parkierung neben der Luftreinhaltung verschiedene Wirkungsbereiche ausgeschieden werden: Luft, Lärm, Klima, Bodennutzung, Siedlungsentwicklung und Verkehrsfluss bzw. Stauvermeidung. Zwischen den einzelnen Wirkungsbereichen bestehen Abhängigkeiten, sodass eine Beurteilung des Parkplatzangebotes immer auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt werden muss. Dies ist im derzeitigen Überarbeitungsentwurf der Wegleitung so vorgesehen.

Mit der Überarbeitung der Wegleitung steht neu insbesondere die Abstimmung von Siedlung und Verkehr, als zentrales Anliegen der Raum- und Verkehrsplanung auf allen Ebenen, im Vordergrund. Der kantonale Richtplan hält in Bezug auf das kantonale Gesamtverkehrskonzept fest, dass die Gemeinden neben weiteren Massnahmen bei der Ausgestaltung der Parkierungsvorschriften den kantonalen Zielsetzungen Rechnung zu tragen haben. Damit sind insbesondere Beiträge zu den Modal-Split-Zielen gemeint.

Zu Frage 1:

Der Entwurf der überarbeiteten Parkplatz-Wegleitung ist weit fortgeschritten, aber noch nicht abschliessend zwischen den beiden beteiligten Direktionen bereinigt worden. Der Zeitpunkt der Vernehmlassung und der Adressatenkreis werden von den zuständigen Direktionen zum gegebenen Zeitpunkt gemeinsam festgelegt werden. Gemäss heutigem Planungsstand ist damit zu rechnen, dass die Vernehmlassung im dritten Quartal 2018 durchgeführt wird.

Zu Frage 2:

Gemäss § 242 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) legt die kommunale Bau- und Zonenordnung die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel, insbesondere für Motorfahrzeuge, fest, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind. Im Normalfall soll die Zahl der Abstellplätze so festgelegt werden, dass die Fahrzeuge der Benützerinnen und Benützer einer Baute oder Anlage ausserhalb des öffentlichen Grundes aufgestellt werden können. Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse, insbesondere des Verkehrs oder des Schutzes von Wohngebieten, Natur- und Heimatschutzobjekten, Luft und Gewässern, kann die Zahl der erforderlichen Plätze tiefer angesetzt und die Gesamtzahl begrenzt werden (Abs. 2).

Folglich haben die Gemeinden den Auftrag, die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel in ihrer Bau- und Zonenordnung festzulegen (§ 45 Abs. 1 in Verbindung mit § 242 PBG); § 242 PBG räumt ihnen bei der Umsetzung eine gewisse Autonomie ein. Bereits 1990 hat die Baudirektion mit einer Wegleitung aufgezeigt, wie diese gesetzlichen Anforderungen sowohl im Einzelfall bei der Beurteilung von Grossprojekten als auch allgemein bei der Ausarbeitung kommunaler Parkplatzreglemente erfüllt werden können. 1997 wurde diese Wegleitung revidiert; sie ist bis heute gültig. Der Wegleitung kommt richtunggebende Bedeutung zu. Sie zeigt, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten, wenn es darum geht, die Zahl der Abstellplätze festzulegen. Die Wegleitung stellt somit eine Konkretisierung der Vor-

gaben aus dem Planungs- und Baugesetz dar, enthält jedoch nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts selbst keine verbindlichen Anordnungen.

Den Gemeinden gibt die Wegleitung somit Empfehlungen und Anhaltspunkte, wie sie in ihren kommunalen Erlassen Festlegungen zu Parkplätzen treffen können. Der Baudirektion dient die Wegleitung bei Vorprüfung und Genehmigung von kommunalen Parkplatzerlassen als Leitlinie. Begründete Abweichungen durch die Gemeinden bleiben jedoch möglich. Den Gemeinden steht es frei, die Wegleitung oder Teile davon in ihre kommunalen Erlasse (Bau- und Zonenordnung, Parkplatzverordnung) zu übernehmen und sie damit für verbindlich zu erklären. Im Rahmen von Gestaltungsplänen können weitergehende Einschränkungen gemacht werden.

Zu Fragen 3 und 4:

a) Zum Zusammenhang zwischen Parkierung und Luftreinhaltung

In der Anfrage wird Bezug auf «verschiedene Studien» sowie auf «Empfehlungen» des BAFU und des ARE genommen. Damit wird wohl auf die Ergebnisse des Projekts «Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen (VE)» aus dem Jahr 2012 Bezug genommen, über die das BAFU und das ARE die Kantone mit ihrem Rundschreiben vom 9. April 2013 informiert haben. Das Rundschreiben ergänzt die Vollzugshilfe «Verkehr-intensive Einrichtungen (VE) im kantonalen Richtplan. Empfehlungen zur Standortplanung» (BAFU, ARE, 2006).

Das erwähnte Projekt und das darauf beruhende Rundschreiben waren eine Folge der Motion «Forderung nach Wirkungseffizienz» (08.3003). Mit dieser wurde der Bundesrat 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». Die Motion wurde 2014 abgeschlossen.

Der Zusammenhang zwischen Parkierung und Luftreinhaltung wurde im Rahmen des erwähnten Projekts wissenschaftlich mit einer Wirkungsanalyse untersucht und publiziert (Ernst Basler + Partner / Interface Politikstudien im Auftrag von BAFU und ARE 1 2012: Effektivität und Effizienz von verkehrslenkenden Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen [VE]). Die Wirkungsanalyse zeigt, dass die Massnahme «Beschränkung der Parkplatzzahl» bezüglich der Wirkungsbereiche Luft und Verkehrsfluss bzw. Stauminderung durchwegs als effektiv und vergleichsweise effizient beurteilt wird.

b) Zur Anwendung im Einzelfall

Das erwähnte Rundschreiben des BAFU und des ARE weist darauf hin, dass verkehrslenkende Massnahmen bei verkehrsintensiven Einrichtungen im Einzelfall anzuordnen sind, unter Berücksichtigung von Standort und Immissionssituation.

Im Kanton Zürich wird dies wie vom Bund vorgegeben umgesetzt: Bei der Prüfung von kommunalen Parkierungsvorschriften empfiehlt der Kanton den Gemeinden, diese unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten an die «Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen» (Baudirektion, Oktober 1997) anzupassen. Damit wird die Massnahme V4 des kantonalen Massnahmenplans Luftreinhaltung vom 9. Dezember 2009 umgesetzt (RRB Nr. 1979/2009). Weiter wird das Angebot an Abstellplätzen für Personenwagen bei Gestaltungsplänen und Einzelvorhaben aufgrund einer fallweisen Beurteilung anhand der kantonalen Parkplatz-Wegleitung festgelegt, falls es sich hierbei um überdurchschnittliche Emittenten handelt. Dies stellt eine Massnahme der verschärften Emissionsbegrenzung in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) dar und entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

c) Fazit

Sowohl bei der Überarbeitung der Parkplatz-Wegleitung als auch bei der Beurteilung von kommunalen Parkierungsvorschriften, Gestaltungsplänen und von Einzelvorhaben werden die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse und Empfehlungen des BAFU/ARE angewendet. Zu den erwähnten neuen Erkenntnissen gehört auch, dass verkehrslenkende Massnahmen nicht alleine der Luftreinhaltung dienen, sondern eine vielfältigere Wirkung erzielen und breiter abgestützt umzusetzen sind: Sie unterstützen auch die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses und somit die Stauminderung, eine haushälterische Nutzung des Bodens, die Lärminderung sowie die Steuerung der Siedlungsentwicklung und die Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Dieser Erkenntnis hat der Regierungsrat Rechnung getragen, indem er den Auftrag zur Überarbeitung der Wegleitung der Baudirektion in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion erteilt hat (RRB Nr. 1424/2013).

Zu Frage 5:

Es ist nicht zutreffend, dass bei der Revision von Nutzungsplanungen die Einhaltung der Werte der kantonalen Wegleitung im Hinblick auf die Genehmigung gefordert wird. Bei Gestaltungsplänen, die für sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossene Gebiete ausgearbeitet werden und eine deutliche Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung zulassen, wird im Rahmen der kantonalen Vorprüfung zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr in Einzelfällen die Orientierung an der kan-

tonalen Wegleitung verlangt. Die Genehmigung einer Nutzungsplanung oder eines Gestaltungsplans wurde bislang noch nie mit der Begründung, dass die Vorgaben bzw. die Werte der kantonalen Wegleitung nicht eingehalten worden seien, verweigert.

Im Falle der Teilrevision der Parkplatzverordnung der Stadt Wetzikon (2016/2017) forderte die Baudirektion im Genehmigungsverfahren die «Orientierung» an den Werten der Wegleitung. Diese Forderung stand vor dem Hintergrund, dass kantonale Zentrumsgebiete wie Wetzikon gemäss dem kantonalen Richtplan einen überdurchschnittlichen Beitrag an das kantonale Modal-Split-Ziel zu leisten haben und die Parkierung eine wichtige Grundlage dafür darstellt. Die Stadt Wetzikon ist dieser Forderung nachgekommen, ohne den Rechtsweg zu beschreiten.

Der Regierungsrat ist im Sinne der vorgenannten Ausführungen der Meinung, dass die Einhaltung der Werte gemäss Wegleitung – mit Ausnahme von Vorhaben mit einem überdurchschnittlichen Emittenten bei Gestaltungsplänen und Einzelvorhaben – nicht allgemein verlangt werden kann, jedoch in Einzelfällen die Orientierung an diesen Werten. Überdies verweisen bereits heute die Bau- und Zonenordnungen verschiedener Gemeinden auf die Werte der kantonalen Wegleitung.

Zu Frage 6:

Die im Entwurf vorliegende, überarbeitete Parkplatz-Wegleitung wird bei Planungsvorhaben nicht angewendet.

Zu Frage 7:

Anlagen, die den massgebenden umweltrechtlichen Vorschriften nicht genügen, müssen nach Art. 16 Abs. 1 USG saniert werden. Die Sanierungspflicht ist somit bundesrechtlich geregelt und ist von den zuständigen kommunalen und kantonalen Baubewilligungsbehörden zu vollziehen. Es ist deshalb im vorliegenden Sachzusammenhang unerheblich, wie sich der Regierungsrat zur Besitzstandswahrung stellt.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli