

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 25. September 2002

<i>KR-Nr. 180/2002</i>
<i>KR-Nr. 179/2002</i>
<i>KR-Nr. 181/2002</i>

1508. Motionen

**(Für eine massvolle Verkehrserschliessung: – gegen ein Verbot
beim Erstellen von Parkplätzen, – gegen eine Einschränkung der
Gewerbefreiheit;**

**Änderung von § 237 PBG – öV-Verbindung nur bei grossen Anlagen
mit erheblichem Publikumsverkehr;**

**Gegen eine Einschränkung der Gewerbefreiheit – für eine massvolle
Verkehrserschliessung)**

A. Die Kantonsräte Adrian Bergmann, Meilen, Emil Manser, Winterthur, und Ueli Kübler, Männedorf, haben am 10. Juni 2002 folgende Motion (KR-Nr. 180/2002) eingereicht:

Der Regierungsrat wird zu folgender Gesetzesänderung eingeladen:

Das Planungs- und Baugesetz (PBG), insbesondere § 242 sei so anzupassen, dass normalerweise der Bau von Parkplätzen nicht mehr eingeschränkt beziehungsweise die Gesamtzahl der Parkplätze nicht mehr begrenzt werden darf.

Einschränkungen sind nur möglich zum Schutze von Natur- und Heimatschutzobjekten, sowie von Luft und Gewässern. In diesen Fällen kann die Zahl der erforderlichen Plätze tiefer angesetzt werden.

Begründung:

Der Regierungsrat hat unter Berücksichtigung der Gerichtspraxis den Rekurs des VCS gegen den von der Migros Ostschweiz geplanten OBI-Baumarkt in Winterthur-Grüze gutgeheissen und die Baubewilligung aufgehoben.

Er kommt dabei zum Schluss, dass «bei einem mit dem öffentlichen Verkehr ausreichend erschlossenen Projekt die Parkplatzzahl entsprechend herabzusetzen wäre». Dies widerspricht der Handels- und Gewerbefreiheit und der freien Wahl des Verkehrsmittels, welche auch in der Bundesverfassung nicht eingeschränkt wird. Prof. Martin Lendi unterstreicht dies mit einer Aussage in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 31. März 2002 wie folgt: «Die freie Wahl der Verkehrsmittel, oft verpönt und verschwiegen, ist geltendes Recht».

Auch im Landverkehrsabkommen, das die Schweiz mit der EU vereinbart hat, ist die freie Wahl des Verkehrsmittels sogar ausdrücklich festgeschrieben: «Die Bestimmungen dieses Abkommens und ihre Anwendung beruhen auf den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und freien Wahl des Verkehrsträgers» (Art. 1 Abs. 2).

Mit der Begrenzung der Zahl der erforderlichen Parkplätze wird der Verkehrsteilnehmer genötigt, Parkplätze im Quartier zu suchen oder auf seine Einkäufe zu verzichten. Allenfalls ist er sogar gezwungen mit dem öffentlichen Verkehrsmittel sein Ziel zu erreichen. Die Handels- und Gewerbefreiheit ist dann aber entgegen dem Wortlaut in der Bundesverfassung nicht mehr gewährleistet. Sie darf keineswegs dahingehend eingeschränkt werden, dass dem Kunden die Wahl des Verkehrsmittels faktisch vorgeschrieben wird.

Es ist auch nicht klar wie der Kunde grössere Einkäufe bei eingeschränkter Parkplatzzahl mit dem Bus oder dem Zug nach Hause transportieren kann.

Eine Bauherrschaft soll deshalb, falls sie freiwillig über einem minimalen Bedarf hinaus Parkplätze erstellen will, nicht eingeschränkt werden.

B. Die Kantonsräte Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, und Thomas Isler, Rüschlikon, haben am 10. Juni 2002 folgende Motion (KR-Nr. 179/2002) eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, für § 237 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) eine Formulierung zu wählen, die den privaten Bauherrschaften Klarheit gibt über die Anforderungen an die Erschliessbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr, aber keine unverhältnismässigen und unsachgemässen Angebote verlangt, deren Abdeckung zudem nicht durch Private erbracht werden kann. Insbesondere Satz 2 von § 237 Abs. 1 PBG («Bei grösseren Überbauungen muss überdies die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein») ist so zu ändern, dass nur für grosse Anlagen mit erheblichem Publikumsverkehr die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr geschaffen werden soll, sofern dies auch dem Nutzungszweck der Anlage folgt und verhältnismässig, technisch möglich sowie zumutbar ist.

Gleichzeitig ist eine Wegleitung/Ausführungsvorschrift zu erlassen, welche die rechtsanwendenden Behörden vor willkürlichen Entscheidungen bewahrt.

Begründung:

In letzter Zeit häufen sich die Entscheide von Gerichten und Verwaltungsbehörden, durch welche grössere Anlagen in Anwendung von § 237 PBG verboten werden. Sowohl in Winterthur (OBI-Baumarkt) als auch in Adliswil (Fachmarkt Grüt-Areal) wurde die Baubewilligung schliesslich verweigert, weil die Voraussetzungen von § 237 Abs. 1 Satz 2 angeblich nur dann erfüllt seien, wenn der Standort über ein leistungsfähiges und kundenfreundliches öffentliches Verkehrsangebot verfüge, das eine attraktive Alternative zum motorisierten Privatverkehr dar-

stelle. Durch derartige Verweigerungen von Baubewilligungen für unbestrittenermassen zonenkonforme Projekte wird die Eigentumsfreiheit von privaten Bauherrschaften eingeschränkt. Hinzu kommt, dass ein privater Bauherr grundsätzlich nicht verpflichtet werden kann, Anlagen des öffentlichen Verkehrs auszubauen, da dies gar nicht in seinem Einflussbereich liegt. Ungeprüft blieb jeweils auch, ob die grösseren Anlagen überhaupt einen grossen Publikumsverkehr auslösen, der auf ein öffentliches Verkehrsangebot angewiesen sein könnte.

Die einschlägige Norm ist deshalb zu ändern, indem ein öffentliches Verkehrsangebot nur dann geschaffen werden soll, wenn die vorgesehene Anlagenutzung grossen Publikumsverkehr mit Interesse an öV-Verbindungen erwarten lässt und das Angebot auch technisch möglich und für den mit der Realisierung Betrauten (allen voran die öffentliche Hand) zumutbar ist.

Entscheide der erwähnten Art sind für private Bauherrschaften nicht voraussehbar, verlangen sie doch unerwartet und zu Unrecht eine zu hohe Anforderung an die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr. Das Gesetz fordert schon heute zudem keine «gute» Erreichbarkeit, es genügt die Erreichbarkeit als solche. Auch das Bundesgericht war deshalb schon veranlasst festzuhalten, es wäre im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Voraussehbarkeit wünschbar, wenn die Anforderungen an die Güte der öV-Verbindung in genereller Form präzisiert wären.

C. Die Kantonsräte Adrian Bergmann, Meilen, Werner Bosshard, Rümlang, und Ueli Kübler, Männedorf, haben am 10. Juni 2002 folgende Motion (KR-Nr. 181/2002) eingereicht:

Der Regierungsrat wird zu folgender Gesetzesänderung eingeladen:

Das Planungs- und Baugesetz (PBG), insbesondere § 237 sei so anzupassen, dass die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr nicht mehr zwingend gewährleistet sein muss, sondern entsprechend den Möglichkeiten des öffentlichen Verkehrs anzustreben ist.

Begründung:

Der Regierungsrat hat unter Berücksichtigung der Gerichtspraxis den Rekurs des VCS gegen den von der Migros Ostschweiz geplanten OBI-Baumarkt in Winterthur-Grüze gutgeheissen und die Baubewilligung aufgehoben.

Begründet wurde der Entscheid unter anderem damit, «dass die Voraussetzungen die das kantonale Recht an die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr stellt, nicht erfüllt sind.»

Dies, obwohl bereits die Buslinien 5 und 9 der Winterthurer Verkehrsbetriebe eine Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln ermöglichen.

Die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Zürich im heutigen sich schnell verändernden Umfeld darf nicht absolut an die öV-Erschliessung gekoppelt werden. Der Entscheid hat auch zur Folge, dass dem Kunden die Wahl des Verkehrsmittels letztendlich vorgeschrieben würde. Damit ergäbe sich eine schwer wiegende Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, was klar der Bundesverfassung widerspricht.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Adrian Bergmann, Emil Manser und Ueli Kübler, zur Motion Dr. Thomas Heiniger und Thomas Isler sowie zur Motion Adrian Bergmann, Werner Bosshard und Ueli Kübler wird wie folgt Stellung genommen:

1. In Konkretisierung der bundesrechtlichen Ziele und Grundsätze der Raumplanung enthält das Zürcher Recht die Voraussetzung, dass bei grösseren Überbauungen die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein muss (§ 237 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 700.1). Diese Anforderung ist aus raumordnungs- und verkehrspolitischen sowie aus finanziellen und aus umweltpolitischen Gründen angezeigt und steht im Einklang mit den Leitlinien 1 und 2 des kantonalen Richtplans. Im baurechtlichen Vollzug wird die Anwendung dieser Norm massgeblich bestimmt einerseits durch den Konkretisierungsgrad der vorangehenden Richt- und Nutzungsplanung, d. h. vorab durch die zonenrechtlichen Bestimmungen in den Bauordnungen und die Erschliessungspläne der einzelnen Gemeinden, sowie andererseits auf Grund der jeweiligen konkreten Verhältnisse im betreffenden Gebiet wie geographische Lage, vorhandene Verkehrserschliessung und Überbauungsstand. Während öffentliche Bauten und Anlagen auf Grund der Planungspflicht in der Richt- und Nutzungsplanung mit den vorhandenen und mit den geplanten Verkehrseinrichtungen abzustimmen sind, sind in letzter Zeit insbesondere bei der Projektierung von publikumsintensiven Anlagen privater Bauherrschaften Zielkonflikte aufgetreten zwischen einer raumverträglichen Allokation derartiger Anlagen und der Rechtssicherheit bzw. Berechenbarkeit für die Investoren.

2. Mit der Motion KR-Nr. 180/2002 soll die generelle gesetzliche Grundlage zur Begrenzung der Parkplatzzahl und die damit verbundene Pflicht der Gemeinden, entsprechende Bestimmungen zu erlassen, im Prinzip aufgehoben und durch einseitige Bestimmungen ersetzt werden. Die Forderung geht davon aus, dass grundsätzlich ausschliesslich nachfrageorientiert und ohne Berücksichtigung der Erschliessungsqualität durch den öffentlichen Verkehr Parkplätze erstellt werden dürfen.

Raumplanung ist Sache der Kantone. Als Voraussetzung für die Umsetzung der verfassungsmässigen Ziele der Raumplanung sowie der verkehrs- und umweltpolitischen Leitplanken der Bundesgesetzgebung sind die Kantone verpflichtet, geeignete Massnahmen für einen wirkungsvollen Vollzug vorzusehen. Insbesondere in dicht besiedelten Landesteilen mit gut ausgebauter Verkehrsinfrastruktur ist unbestritten, dass die Abwicklung der gesamten Verkehrsleistung technisch machbar und wirtschaftlich tragbar nur durch ein koordiniertes Nebeneinander und Miteinander der verschiedenen Verkehrsarten erfolgen kann. Der Festlegung von Mindest- und Höchstwerten an Parkplätzen, abgestimmt auf die konkreten Nutzungen und das Angebot an anderen Verkehrsmitteln, kommt dabei grundlegend wichtige Bedeutung zu. In allen Agglomerationen der Schweiz wird deshalb der Verkehr – gebietsweise und nach Nutzungsarten differenziert – mittels geeigneter Bestimmung der nötigen bzw. höchstzulässigen Parkplatzzahl organisiert, flankiert von Möglichkeiten wie Ersatzabgaben, Massnahmen zur Parkplatzbewirtschaftung, Handelbarkeit von Parkplatzkontingenten innerhalb eines bestimmten Gebiets u. ä. Grundeigentümerverbindliche Vorschriften über die Parkplätze werden im Verbund mit anderen Massnahmen geplant und vollzogen, insbesondere unter Berücksichtigung der Dichte der Bebauung, des Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Potenzial an so genanntem Langsamverkehr (Fussgänger und Velo).

Insbesondere Gebiete mit hohem Zielverkehr (Arbeitszonen und Gebiete mit grösseren bzw. überkommunal bedeutsamen publikumsintensiven Einrichtungen in den Bereichen Konsum und Freizeit) sind aus siedlungspolitischen, volkswirtschaftlichen und umweltrechtlichen Gründen sowie zur Sicherstellung ihrer Erreichbarkeit durch alle Bevölkerungsgruppen wenn möglich an zentralen, gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Orten anzusiedeln. Diese Ziele und Anforderungen sind unter anderem im kantonalen Richtplan konkretisiert und neuerdings im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes ausdrücklich gefordert. Sie sind im Dienste eines leistungsfähigen, finanzierbaren und umweltschonenden Gesamtverkehrs, der auf die ange-

strebte Siedlungsentwicklung abgestimmt ist, weiter zu verfolgen bzw. einzuhalten. Als eine der möglichen Massnahmen zur insgesamt optimalen Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist das Instrument der Bestimmung von Parkplatzzahlen als Mindest- und als Höchstwerte unabdingbar.

3. Der Regierungsrat anerkennt den von den Motionen KR-Nr. 179/2002 und 181/2002 angesprochenen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Mit Beschluss vom 30. April 2002 (Änderung des Massnahmenplans Luft-hygiene) wurde die Baudirektion deshalb beauftragt, im Rahmen des laufenden Projektes Neugestaltung PBG die folgenden planungsrechtlichen Ansätze zu berücksichtigen:

- eine präzisere Abstimmung von Nutzungs- und Erschliessungsplänen (z. B. mittels Zuordnung von Art und Mass des Verkehrs je Zone/ Gebiet)
- Harmonisierung von Mindestanforderungen an die Erschliessungsqualität mit dem öffentlichen Verkehr (öV) und motorisierten Individualverkehr (MIV) für bestimmte Nutzungsarten, insbesondere für publikumsintensive Anlagen (PBG, Strassengesetz, PVG)
- Vorschriften für die Ermittlung der Parkplatzzahlen in Form einer Verordnung.

Im Vordergrund stehen somit eine frühzeitige Koordination der nötigen Entscheide in Zonen- und Erschliessungsplänen sowie eine verbesserte Berechenbarkeit für private Investoren. Erst in zweiter Linie sollen gemäss dem Massnahmenplan Luft Lenkungsabgaben geprüft werden, indem – falls die oben erwähnten Ziele nicht erreicht werden – eine Vorlage über eine kantonale Abgabe auf Parkplätzen von stark verkehrserzeugenden Anlagen («Verkehrsinfrastrukturabgabe») entsprechend der Weisung zum Gesetz über ökologische Lenkungsabgaben vom 31. Januar 2001 (Vorlage 3835) auszuarbeiten ist.

Die Motionen KR-Nr. 179/2002 und KR-Nr. 181/2002 verlangen eine Änderung des § 237 PBG mit dem sinngemäss übereinstimmenden grundlegenden Ziel, dass Anlagen mit erheblichem Publikumsverkehr differenziert beurteilt und den jeweiligen gesamten Umständen entsprechend zweckmässig erschlossen werden können. Die Instrumente für eine zeitgerechte und angemessen differenzierte Planung geeigneter Standorte, zur nötigen überkommunalen Abstimmung und für eine anschliessend entsprechend gezielte und für Investoren berechenbare Ausstattung solcher Standorte bzw. Gebiete mit Strassen, öffentlichem Verkehr und mit Parkplätzen werden im Rahmen der laufenden Totalrevision des PBG umfassend evaluiert.

4. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motionen KR-Nr. 179/2002, KR-Nr. 180/2002 und KR-Nr. 181/2002 nicht zu überweisen. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, die Motionen KR-Nr. 179/2002 und KR-Nr. 181/2002 als Postulate entgegenzunehmen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
i.V.
Hirschi