

Sitzung vom 30. März 2022

521. Anfrage (Wegleitung Parkierung)

Kantonsrätin Barbara Ann Franzen, Niederweningen, sowie die Kantonsräte Jörg Kündig, Gossau, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, haben am 10. Januar 2022 folgende Anfrage eingereicht:

2018 hat der Regierungsrat eine überarbeitete Wegleitung Parkierung in die Vernehmlassung gegeben. Die überarbeitete Wegleitung Parkierung wurde im Gegensatz zur bis anhin offiziell geltenden Wegleitung von 1997 nicht vom Regierungsrat verabschiedet und unterzeichnet. Offenbar haben sich die 2018 zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise sehr negativ geäussert. Dieser Umstand war denn auch bereits 2018 Gegenstand einer Anfrage (KR-Nr. 65/2018), unter anderem ging es um die Verwendung der Vernehmlassungsvorlage durch die Gemeinden.

Anders als noch in der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 65/2018 dargestellt, basiert seit 2018 offenbar die Ausarbeitung neuer Parkierungsreglemente in zahlreichen Gemeinden auf der Vernehmlassungsvorlage Wegleitung. Obwohl das Verwaltungsgericht festgestellt hat, dass die Wegleitung nicht rechtlich bindend ist, scheinen sich das ARE/AWEL und AFV bei der Vorprüfung und Festsetzung der kommunalen Parkierungsreglemente auf die Vernehmlassungsvorlage Wegleitung 2018 zu stützen resp. akzeptieren die Übernahme deren Inhalte.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gemäss Internet befindet sich die Wegleitung 2018 in Vernehmlassung und die Wegleitung von 1997 ist noch immer aufgeschaltet (siehe: https://www.zh.ch/de/umwelt-tiere/luft-strahlung/luftschadstoffquellen/emissionen-verkehr/verkehr_umwelt.html). Ist die Vernehmlassung von 2018 abgeschlossen und, wenn ja, mit welchem Ergebnis? Falls nein, gedenkt der Regierungsrat, das Thema weiterzuverfolgen? Wer wurde zur Vernehmlassung eingeladen?
2. Welche Rechtskraft kommt der heute noch gültigen Wegleitung von 1997 zu und wie verhalten sich die Dokumente – die Vernehmlassungsvorlage 2018 und die Wegleitung 1997 – rechtlich untereinander?
3. Hält der Regierungsrat die negative Voranwendung einer Vernehmlassungsvorlage durch Gemeinden und kantonale Amtsstellen für rechtlich vertretbar?

4. Welche Bedeutung misst der Regierungsrat einer ausreichenden Zahl Parkplätze für den störungsfreien Verkehrsfluss insbesondere zu Spitzenzeiten zu?
5. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung des Bundesgerichtes, das 2004 festgestellt hat: «Fahrtenkontingentierungen vermögen zur Verringerung der Emissionen an der Quelle beizutragen und sind wirkungsvoller als Beschränkungen der Parkplatzzahl: Sie führen zur direkten Begrenzung der Fahrten und des damit verbundenen Schadstoffausstosses, während bei blosser Beschränkung des angebotenen Parkraums letztlich offenbleibt, ob die angestrebte Verminderung der Schadstoffbelastung im Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird.»
6. Wie steht der Regierungsrat zur Tatsache, dass Parkierungsreglemente, die auf der Vernehmlassungsvorlage Wegleitung 2018 beruhen, dazu führen, dass UVB-pflichtige Anlagen weniger Parkplätze erstellen können als Anlagen, die nicht unter die UVB-Pflicht fallen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Ann Franzen, Niederweningen, Jörg Kündig, Gossau, und Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, wird wie folgt beantwortet:

Die Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen vom Oktober 1997 (Wegleitung 1997) zeigt auf, wie den gesetzlichen Anforderungen entsprochen werden kann. Ihr kommt richtunggebende Bedeutung zu, indem sie aufzeigt, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten. Sie konkretisiert damit die gesetzlichen Vorgaben aus dem Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1), ohne selber verbindliche Anordnungen zu treffen. Die Wegleitung gibt den Gemeinden Empfehlungen und Anhaltspunkte, wie sie in kommunalen Erlassen Regelungen zu Abstellplätzen treffen können. Bei der Vorprüfung und Genehmigung von kommunalen Erlassen orientiert sich die Baudirektion an der Wegleitung 1997 als Leitlinie. Begründete Abweichungen sind aber möglich. Den Gemeinden steht es frei, die Wegleitung oder Elemente daraus in ihre Parkplatzerlasse (Bau- und Zonenordnung, Parkplatzverordnung) zu übernehmen und sie damit für verbindlich zu erklären.

Mit Beschluss Nr. 1424/2013 beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion, zusammen mit der Volkswirtschaftsdirektion eine Überarbeitung der Wegleitung vom Oktober 1997 zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen zu prüfen. Der Auftrag zur Überarbeitung wurde mit RRB Nr. 21/2016 zum Massnahmeplan Luftreinhaltung

(Teilrevision 2016) dahingehend geändert, dass bei der Aktualisierung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen den Erfordernissen der Luftreinhaltung angemessen Rechnung zu tragen sei (vgl. Dispositiv I. B.1.e).

Die revidierte Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen, Stand: Fassung für die Vernehmlassung vom 15. Juni 2018 (Wegleitung 2018), übernimmt das methodische Vorgehen der Wegleitung 1997 weitgehend. Als Neuerungen sind eine auf drei Kategorien erweiterte Gemeindetypisierung auf der Grundlage des kantonalen Raumordnungskonzepts, aktualisierter Werte des Grenzbedarfs, der Haltestellenkategorien, der ÖV-Güteklassen, des massgeblichen Bedarfs sowie der Anzahl Veloabstellplätze vorgesehen.

Zu Frage 1:

Die Vernehmlassung zur Wegleitung 2018 wurde vom 29. Juni bis 28. September 2018 durchgeführt. Die Wegleitung ist kein Rechtserlass und untersteht damit nicht der Rechtsetzungsverordnung (LS 172.16). Zur Vernehmlassung wurde ein begrenzter Adressatenkreis eingeladen. Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten waren die Städte Zürich und Winterthur, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), der Verein Zürcher Gemeindefachleute und Verwaltungsfachleute (VZGV), der Verkehrsclub der Schweiz – Sektion Zürich, der Touring Club Schweiz (TCS), Espace mobilité, der KMU- und Gewerbeverband Kanton Zürich (KGV) sowie der Hauseigentümergebiet Zürich (HEV). Weiter reichten auch die politischen Parteien FDP Kanton Zürich und SVP des Kantons Zürich Stellungnahmen ein.

Wie eine erste Auswertung ergeben hat, wurden in der Vernehmlassung sehr unterschiedliche Standpunkte vertreten. Vertreterinnen und Vertreter der politischen Gemeinden (Städte Winterthur und Zürich, GPV und VZGV) begrüßten die Überarbeitung und wünschten teilweise auch Verschärfungen. Demgegenüber lehnten die Wirtschaftsverbände Espace mobilité und KGV sowie der HEV und der TCS die Überarbeitung ab oder wünschten Lockerungen. Da die Rückmeldungen zur Vernehmlassung äusserst kontrovers ausfielen, wurden die weiteren Arbeiten an der Wegleitung sistiert.

Der Bedarf der Gemeinden an einer aktuellen Leitlinie ist erkannt. Die Unterstützung der Gemeinden ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Das Thema der Parkierung auf privatem Grund ist auch aufgrund der Anforderung der Siedlungsentwicklung nach innen und der veränderten Mobilitätsanforderungen aktuell und wirft zahlreiche Fragen auf. Auf politischer Ebene sind derzeit mehrere Vorstösse zur Thematik der Parkierungsregelung im PBG hängig. Da kommunale Parkierungsregelungen und eine entsprechende kantonale Wegleitung den

gesetzlichen Vorgaben entsprechen müssen, erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, zunächst die Ergebnisse der parlamentarischen Beratungen zu diesen Vorstössen abzuwarten.

Zu Fragen 2 und 3:

Mit der Wegleitung 1997 hat der Regierungsrat den Gemeinden eine Hilfestellung für die Konkretisierung der Gesetzesbestimmungen zur Parkierung zur Verfügung gestellt. Auch der Vernehmlassungsentwurf für die Wegleitung 2018 ist als aktualisierte Hilfestellung konzipiert und orientiert sich an der Wegleitung 1997.

Die Wegleitung ist rechtlich nicht bindend. Sie zeigt einzig, was Fachleute bei durchschnittlichen örtlichen Verhältnissen für angemessen halten. Mangels normativen Gehalts wird sie nicht förmlich in Kraft gesetzt und entfaltet somit keine Rechtskraft. Entsprechend kann weder die Wegleitung von 2018 (negativ) vorangewendet werden (Nichtanwendung von geltendem Recht unter Berufung auf künftiges Recht) noch kann die Wegleitung vom Oktober 1997 ausgesetzt werden.

Hält sich eine Gemeinde bei der Ausgestaltung ihrer kommunalen Parkierungsregelung an die Wegleitung, erachtet die Baudirektion die kommunale Regelung als genehmigungsfähig, darüber hinaus sind aber auch begründete Abweichungen genehmigungsfähig.

Die Inhalte der Wegleitung 1997 sind eine Hilfestellung für die Gemeinden. Ihnen steht die Verwendung und Übernahme im Rahmen der ihnen zustehenden Autonomie frei, ebenso dürfen sie sich freiwillig zur Konkretisierung des gesetzlichen Handlungsspielraums auch an der Überarbeitung der Wegleitung orientieren. Eine kommunale Regelung zur Parkierung muss schliesslich stets den gesetzlichen Anforderungen des PBG genügen.

Zu Frage 4:

Ein hohes Verkehrsaufkommen belastet das Siedlungsgebiet erheblich. Die verfügbare Parkplatzzahl hat einen wesentlichen Einfluss auf das Verkehrsverhalten, das Verkehrsaufkommen und den Verkehrsfluss. Jede Autofahrt beginnt und endet auf einem Parkplatz. Auslöser einer Fahrt ist aber nicht der Parkplatz selbst, sondern die Art und die Attraktivität der jeweiligen Nutzung. Das Parkplatzangebot muss daher den örtlichen Verhältnissen angemessen sein. Ein Überangebot an Parkplätzen kann die Autonutzung und damit die Verkehrsnachfrage fördern, ein Parkplatzmangel kann unerwünschten Suchverkehr auslösen oder dazu führen, dass Fahrzeuge im öffentlichen Raum abgestellt werden. Beides kann Auswirkungen auf das umliegende Strassennetz haben und zu Überlastungssituationen sowohl bei den Zu- als auch den Wegfahrten führen. Daneben spielen die örtlichen Gegebenheiten wie Kapazitätsreserven des Strassennetzes, Angebote des öffentlichen Ver-

kehr, das wirtschaftliche und soziale Umfeld oder die Siedlungsstruktur ebenso wie hoheitliche Vorgaben wie beispielsweise eine Bewirtschaftungspflicht eine grosse Rolle. Wichtig ist, dass die Gemeinden bei der Ausgestaltung der Parkierungsvorschriften die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen und ihren Beitrag zu den Modal-Split-Zielen gemäss kantonalem Richtplan leisten. In Gebieten, die gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sind, kann durch eine reduzierte Anzahl Parkplätze ein Anreiz geschaffen werden, dass vermehrt auf die Nutzung von Autos verzichtet wird.

Zu Frage 5:

Das Zitat aus dem Bundesgerichtsurteil steht im Zusammenhang mit der Frage, ob eine Mehrfachnutzung von Parkfeldern ohne Zuordnung der Parkfelder zu einzelnen Nutzungsarten im Rahmen einer konkreten Sondernutzungsplanung rechtmässig sei und ob Fahrtenkontingentierungen als Emissionsbegrenzung im Sinne von Art. 11 Abs. 3 des Umweltschutzgesetzes (SR 814.01) gelten können. Die Regelung der Fahrzeugabstellplätze gemäss §§ 242 ff. PBG beruht auf dem Grundsatz, dass die Anzahl Parkplätze nach ihrer Nutzung festzulegen ist. Die örtliche Beschränkung des Parkplatzangebots kann nicht nur aus der Perspektive der Verminderung von Schadstoffemissionen betrachtet werden. Die Fragen der Parkierung sind im Kontext der Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu beantworten.

Die Grundidee einer Fahrtenkontingentierung, beispielsweise mittels Fahrtenmodell, liegt darin, nicht allein auf die Anzahl Parkplätze abzustellen, sondern die Zufahrtsberechtigung und die Anzahl Fahrten zu den Abstellplätzen zu bestimmen. Ein Parkfeld kann damit von mehreren Nutzenden für verschiedene Zwecke in zeitlicher Staffelung verwendet werden, solange die Fahrtenzahl nicht überschritten wird. Im Gegensatz dazu weist die klassische Parkplatzbewirtschaftung einen Parkplatz nur einer bestimmten Nutzerin oder einem bestimmten Nutzer zu.

Bei der Fahrtenkontingentierung ist in erster Linie das Verkehrsaufkommen von Interesse und nicht die Anzahl vorhandener Parkplätze. Das von den Nutzungen abgeleitete Verkehrsaufkommen hat einen grossen Einfluss auf den Verkehrsfluss und die Umweltbelastung eines Gebietes. Insofern teilt der Regierungsrat die Einschätzung des Bundesgerichts. Die Voraussetzungen für ein Fahrtenmodell sind allerdings sehr vielfältig und die Anforderungen an die Umsetzung hoch. So sind unter anderem ein geschlossenes Areal mit wenigen Zu- und Wegfahrmöglichkeiten, eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, die Integration in ein Verkehrs- und Mobilitätsmanagement, eine zentrale Bewirtschaftung aller dem Fahrtenmodell angehörenden Parkierungsanla-

gen, keine relevanten Ausweichmöglichkeiten auf benachbarte Parkierungsanlagen sowie eine Kontrolle und wirksame Lenkungsmöglichkeit erforderlich. Im Gegensatz zu einer Steuerung des Verkehrsverhaltens und des Verkehrsaufkommens über die Parkplatzanzahl können Fahrtenmodelle somit nur in sehr spezifischen Situationen überhaupt sinnvoll eingesetzt werden.

Zu Frage 6:

Auf Vorhaben, die einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen, gelangen die gleichen rechtlichen Grundlagen zur Anwendung wie auf Vorhaben, die dieser Pflicht nicht unterstehen. Gemäss Ziff. 11.4 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011) sind UVP-pflichtige Anlagen Parkhäuser und -plätze für mehr als 500 Motorwagen. Gemäss Ziff. 5.4 der Wegleitung 2018 gelten diese Anlagen als stark verkehrserzeugende Nutzungen (SVN). Da SVN die Verkehrsinfrastruktur und die Umwelt in der Regel überdurchschnittlich stark belasten, empfiehlt die Wegleitung, den massgeblichen Bedarf (Anzahl der höchstens zulässigen Parkplätze) weiter zu reduzieren. Diese Empfehlung wird fachlich gestützt. Es ist somit Sache der Städte und Gemeinden, im konkreten Fall eine geeignete Regelung festzulegen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli