

Sitzung vom 26. Februar 1997

432. Postulat (Eintrag von Grossverteilern mit regionaler Bedeutung in die regionalen Richtpläne)

Kantonsrat Felix Müller, Winterthur, und Mitunterzeichnende haben am 7. Oktober 1996 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert:

1. Grössere Anlagen zur Verteilung von Konsumgütern (Verteilzentren, Einkaufszentren, Fachmärkte, multifunktionale Zentren für Freizeit und Konsum) mit regionaler Bedeutung sind im Richtplan (Versorgungsplan) einzutragen. Ein entsprechendes Signet ist zu entwickeln und die Kriterien der Einträge sind gemäss Grundlagen im Richtplan zu formulieren.

2. Neue Anlagen sind nur auf der Basis der Vorgaben im kantonalen Richtplan und auf der Basis eines Eintrages im regionalen Richtplan bewilligungsfähig.

Begründung:

Im Bereich der leistungsgebundenen Versorgung (Wasser, Gas, Elektrizität, Fernwärme und dergleichen) sind alle Anlagen der Versorgung und Entsorgung von regionaler Bedeutung in den regionalen Richtplänen eingetragen. Ebenso sind Anlagen für die Verbringung der Freizeit (Camping, Sportstätten und dergleichen) im Richtplan erfasst. Für den Stofffluss der Konsumgüter wurde bisher nur die Entsorgung (KVA, Deponien usw.) im Richtplan erfasst. Die zunehmende Zentralisierung des Konsumgüterverkaufs (Lebensmittel, Elektronik, Möbel usw., d.h. Einkaufszentren und Fachmärkte) und die Einrichtung von grossen multifunktionalen Zentren (Kino mit Shopping usw.) macht die Organisation des Detailhandels – und weitere Anlagen zur Verbringung der Freizeit, welche heute noch nicht im Richtplan eingetragen werden – zunehmend richtplanrelevant. Die erwähnten Bauten sind nicht allein Sache der Investoren, sondern in grösser werdendem Ausmass auch eine Frage der Öffentlichkeit. Die Auswirkungen auf die Umwelt und die Bewältigung des Verkehrs werden zu beachtlichen Problemen.

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Felix Müller, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nötige Bautätigkeit wird meist mit einer sogenannten Positivplanung gesichert. Das heisst, die Planung bezeichnet einerseits diejenigen Anlagen, deren Erstellung zur Erfüllung der dem Gemeinwesen obliegenden Aufgaben erforderlich sind. Andererseits werden diese Anlagen auf bestimmte Orte bzw. Linienführungen und damit auch auf ein bestimmtes Ausmass oder eine bestimmte Zahl beschränkt. Beispiele dafür sind Planungen in den Bereichen Verkehr, Ver- und Entsorgung oder öffentliche Bauten. Für die Ansiedlung privater Nutzungen bzw. privater Bautätigkeit bedarf es hingegen keiner derart weitreichender und differenzierter Vorgaben. Die dem geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht zugrundeliegenden Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft soll nicht verändert werden. Die Planung hat sich deshalb in aller Regel dar-auf zu beschränken, grössere Bereiche auszuscheiden, in denen ein bestimmt umschriebenes Nutzungsspektrum zulässig ist.

Mit der vom Postulat angestrebten Positivplanung soll die Anzahl der erwähnten Einrichtungen auf ein bestimmtes Mass und deren Ansiedlung auf bestimmte Orte beschränkt werden. Das öffentliche Interesse für einen derartigen Eingriff in bisher der Privatwirtschaft vorbehalten Entscheidungen wird darin gesehen, dass unerwünschte Auswirkungen auf die Umwelt und Verkehrsprobleme zu verhindern seien. Zu diesem Zweck verfügt die geltende Rechtsordnung (insbesondere das Planungs- und Baurecht sowie das Umweltschutzrecht) jedoch bereits über ausreichende Instrumente.

Die Richtplanung erlaubt es, dass mittels Nutzungs- und Dichtevorgaben ein Betriebstyp im Sinne des Postulats indirekt ausgeschlossen werden kann. Zudem kann grundsätzlich

eine gute Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr vorausgesetzt werden. Ansonsten trifft die Richtplanung jedoch in erster Linie die im Hinblick auf eine koordinierte staatliche Aufgabenerfüllung nötigen Festlegungen. Die raumverträgliche Ansiedlung publikumsintensiver Nutzungen wird in erster Linie in der kommunalen Nutzungsplanung mittels geeigneter Zonenzuweisung und der darauf abgestimmten Zuordnung von Empfindlichkeitsstufen im Sinne der Lärmschutzverordnung gesteuert. Zusätzlich stehen Differenzierungsmöglichkeiten bezüglich der Nutzungsart zur Verfügung. In gewissen Zonen können aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen zusätzlich bestimmte Betriebsarten ausgeschlossen werden. Das geltende Recht knüpft somit zweckmässigerweise in erster Linie an die in der Summe in einem bestimmten Gebiet zu erwartenden Auswirkungen der Überbauung an und nicht an die Definition einzelner Betriebstypen. Private Betriebe können so grundsätzlich nur indirekt ausgeschlossen werden (Negativplanung). Deren konkrete Ansiedlung und Dimensionierung an einem ganz bestimmten Ort (Positivplanung) kann dagegen nicht erzwungen werden. Ist eine vom Postulat angesprochene Anlage planerisch zulässig, sind im Baubewilligungsverfahren besondere baupolizeiliche Auflagen betreffend Erschliessung und Ausstattung zu erfüllen. Je nach Grösse der Anlage ist zusätzlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Eine weitergehende Ungleichbehandlung von Anlagen gegenüber einzelnen Ladengeschäften und Freizeiteinrichtungen, welche innerhalb einer bestimmten Nutzungszone im Laufe der Zeit von verschiedenen Investoren auf verschiedenen Grundstücken erstellt werden können, wäre unsachgemäss und weder mit raumplanerischen noch mit umwelt-rechtlichen Argumenten begründbar.

Zusammenfassend ergibt sich, dass das geltende Recht über ein ausreichendes Instrumentarium verfügt, um die öffentlichen Interessen bei der Erstellung von Anlagen im Sinne des Postulats zu wahren. Für eine Positivplanung für nicht öffentliche Aufgaben besteht deshalb kein Bedürfnis. Die mit dem Postulat angestrebten Einträge von privaten Einrichtungen sind dem System des Zürcher Richtplans zudem fremd. Sie drängen sich auch unter Berücksichtigung des Planungsauftrags gemäss Bundesrecht nicht auf. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi