

Baudirektion Kanton Zürich
Generalsekretariat Stab
„Vernehmlassung PBG,
Rechtsschutz und Verfahren “
Walcheplatz 2
Postfach
8090 Zürich

VZGV
Ressort Vernehmlassungen
c/o Gemeindeverwaltung Rüti
Andreas Sprenger
Breitenhofstrasse 30
8630 Rüti ZH
Telefon 055 251 32 65
Telefax 055 251 32 64
www.vzgv.ch
andreas.sprenger@rueti.ch

Federas, Stiftung Chance,
Institut für Verwaltungs-
Management und die
Interessengemeinschaft
EDV der Zürcher
Gemeinden sind Partner-
Organisationen des VZGV.

Rüti, 2. Dezember 2009/SPA

Teilrevision PBG: Vernehmlassung zu den Vorschriften über die Parkierung

Sehr geehrter Herr Baudirektor
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung über die Teilrevision des Planungs- und Baugesetze. Zum Entwurf über die Regelung der Parkierung und verkehrserzeugenden Nutzungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Wir unterstützen sowohl das Hauptziel der Vorlage, die kantonale Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Erstellung von Fahrzeugabstellplätzen als auch die Nebenziele, die Einführung einer Positivplanung für stark verkehrserzeugende Nutzungen (SVN), die Regelung der Gebührenpflicht für öffentlich zugängliche Abstellplätze von stark verkehrserzeugenden Nutzungen sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Fahrtenmodell.

Zu den einzelnen Vorschlägen nehmen wir wie folgt Stellung:

- **Kantonale Kompetenz zur Festlegung der zulässigen Parkplatzzahl (Minima und Maxima)**

Wir sind einverstanden mit der Einführung einer kantonalen Kompetenz zur Festlegung der Ober- und Untergrenze der zulässigen Parkplatzzahl für die einzelnen Bauvorhaben. Grundlage für die Festsetzung ist nach wie vor, dass im Normalfall die Fahrzeuge der Benutzer einer Baute oder Anlage auf dem zugehörigen Grundstück oder - wie wir dies zusätzlich im Gesetz definieren wollen - in einem Abstand von 300 m vom pflichtigen Bauvorhaben ausserhalb des öffentlichen Grundes abgestellt werden können. Auch die Umschreibung der besonderen Verhältnisse für eine Reduktion der zulässigen Parkplatzzahl wird akzeptiert, der Bedarf nach Art und Mass der Nutzung, die Erschliessung durch den öV und die besonderen Verhältnisse (z.B. Mobilitätskonzept).

- **Fahrtenmodell**

Das Fahrtenmodell kann in verschiedenen Fällen eine sinnvolle Alternative zur Festsetzung einer fixen Zahl von Parkplätzen sein. Die Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage dafür wird begrüsst.

Die einzelnen Gemeinden müssen aber selbst entscheiden können, ob sie das Fahrtenmodell nutzen wollen oder nicht. Eine die Gemeinden bindende Verpflichtung könnten wir nicht akzeptieren. Dagegen sollten Gemeinden, die das Fahrtenmodell einführen wollen, dafür nicht auf die Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer angewiesen sein, da das Fahrtenmodell eine gleichwertige Lösung zur Festsetzung einer Maximalzahl von Parkplätzen darstellt. Bei der Einführung des Fahrtenmodells für grössere Neubau- oder Umnutzungsgebiete könnte die Zustimmung aller Grundeigentümer ohnehin nur schwerlich beigebracht werden.

Wenig sinnvoll erscheint die Einführung einer finanziellen Abgeltung beim Überschreiten der zulässigen Fahrtenzahl. Wenn die Zahl der zulässigen Fahrten überschritten wird, hat das Gemeinwesen Massnahmen zu deren Reduktion anzuordnen (z.B. Beschränkung der Zufahrten auf das öffentliche Strassennetz, Abbau von Parkplätzen).

Nicht vermeiden lässt sich beim Fahrtenmodell, dass der Betreiber eines attraktiven Einkaufszentrums, das im Vergleich zu anderen Einkaufszentren höhere Besucherzahlen aufweist, mit der Festsetzung einer Obergrenze von Fahrten bestraft wird: Im schlimmsten Fall ist das Fahrtenkontingent bereits vor dem Weihnachtsverkauf aufgebraucht. In solchen Fällen kommt der Grundeigentümer um einschneidende Bewirtschaftungsmassnahmen nicht herum.

Zentrales Anliegen ist für uns die Wahlfreiheit der Gemeinden.

- **Eignungsgebieten für stark verkehrserzeugende Nutzungen**

Die Einführung der Positivplanung für stark verkehrserzeugende Nutzungen wird begrüsst. Mit der Ausscheidung von Eignungsgebieten für solche Nutzungen – verbunden mit dem grundsätzlichen Ausschluss solcher Nutzungen im übrigen Baugebiet – wird den Regionen und Gemeinden, wenn auch sehr spät, ein Steuerungsinstrument in die Hand gegeben, das eine ganzheitliche, auf die Kapazität des Strassennetzes und die Umweltbelastung abgestimmte bauliche Entwicklung ermöglicht. Dass in entwicklungspolitisch sinnvoll ausgeschiedenen Eignungsgebieten die Zahl der zulässigen Parkplätze um 50 % über das gemäss kantonaler Verordnung zulässige Mass hinaus erhöht werden darf, ist folgerichtig. Dass darüber hinaus mittels eines Gestaltungsplans beim Vorliegen besonderer Gründe (solche lassen sich immer finden) weitere Erhöhungen zulässig sein sollen, ist ein Rückfall in altes Fahrwasser: die generelle Vereinheitlichung der zulässigen Parkplatzzahlen auf kantonaler Ebene kann dadurch unterlaufen werden. Auch die Zulassung stark verkehrserzeugender Nutzungen ausserhalb der Eignungsgebiete mittels Gestaltungsplans weist in dieselbe Richtung und wird abgelehnt: Die Schwellenwerte sind so angesetzt, dass dem bauwilligen Bauherren und der bewilligungswilligen Gemeinde der Weg über die Bezeichnung eines Eignungsgebietes im regionalen Siedlungsplan durchaus zugemutet werden kann: Die Planungsregion soll in solchen Fällen entscheiden.

- **Generelle Pflicht zur Gebührenerhebung für Parkplätze bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen**

Mit der Einführung einer generellen Pflicht zur Erhebung von Parkplatzgebühren bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen sind wir einverstanden, ebenso mit der aus unserer Sicht zwingenden Gleichstellung von Alt- und Neuanlagen. Altanlagen sind in der Regel schon wegen ihrer aus heutiger Sicht zu hohen Parkplatzzahlen privilegiert. Diese geniessen nach der Praxis Bestandesgarantie; in der Lehre wird diese Rechtsauffassung in Frage gestellt und die Behand-

lung der Altanlagen mit zu hohen Parkplatzzahlen als Sanierungsfälle gefordert (Prof. Dr. A. Griffel in URP I/2009).

Begrüsst wird die generelle Kompetenzdelegation an die Gemeinden zur Einführung gebietsweiser Parkierungsgebühren für öffentlich zugängliche Parkplätze nicht nur in den Eignungsgebieten für stark verkehrserzeugende Nutzungen, sondern auch für andere Teile des Gemeindegebietes. Die Einführung der Gebührenpflicht gibt den Gemeindebehörden ein wirksames Steuerungsinstrument in die Hand. Ob sie davon Gebrauch machen wollen, kann jede Gemeinde für sich entscheiden. Wesentlich ist, dass mit dieser Lösung auch Parkierungsanlagen mit weniger als 50 Parkplätzen erfasst werden können.

Unverständlich ist der Vorschlag, eine Maximalgebühr einzuführen und deren Höhe (nicht indexiert) im Gesetz zu verankern. Wir verlangen, dass im Gesetz eine Minimalgebühr (diese allein ist steuerungsrelevant, nicht eine Maximalgebühr) festgesetzt wird, und zwar unter Anbindung der (Minimal-) Gebühr an die Kosten der Benützung des öffentlichen Verkehrs.

Zusätzlich soll eine gesetzliche Grundlage für die Abschöpfung des die Kosten übersteigenden Gebührenertrages von Parkierungsanlagen zu Gunsten der Förderung des öV und des Langsamverkehrs geschaffen werden. Die Verknappung des Parkplatzangebots aus verkehrslenkenden Gründen soll nicht den Eigentümern von Parkierungsanlagen zusätzlichen Gewinn bringen.

- **Keine Aufhebung von § 243 Abs. 2 PBG**

Auch wenn § 243 Abs. 2 PBG, der den Gemeinden die Kompetenz einräumt, bei bestehenden Bauten und Anlagen auch ohne Zusammenhang mit Änderungen die Schaffung oder Aufhebung von Parkplätzen anzuordnen, bis anhin keine grössere praktische Bedeutung erlangt hat, lehnen wir dessen Aufhebung ab. Sowohl die zunehmenden Kapazitätsprobleme auf dem Strassennetz als auch die Umweltproblematik, aber auch Gründe der Verkehrssicherheit legen die Beibehaltung dieser Kompetenznorm nahe; das Gemeinwesen soll bei der zwangsweisen Aufhebung von Parkplätzen nicht auf die polizeiliche Generalklausel zurückgreifen müssen. Eine Beschränkung auf wirklich erforderliche Eingriffe ergibt sich schon aus der Eigentumsgarantie: wird solcherart in bestehende (rechtmässige) Rechtsverhältnisse eingegriffen, stellt sich die Frage nach einer Entschädigung aus materieller Enteignung.

- **Erhaltung der Zweckbestimmung der Parkplätze**

Die nutzungsbezogene Bewilligungspflicht für Parkplätze und folgerichtig die Erhaltung entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung ist die Konsequenz der in Gesetz und Verordnung vorgenommenen Kategorisierung, die aus sachlicher Sicht zwingend ist. Ergänzend (und klärend) festzuhalten ist, dass Nutzungsänderungen altrechtlich bewilligter Parkplätze ebenfalls bewilligungspflichtig sind (z.B. Umnutzung von ehemaligen Mitarbeiterparkplätzen in öffentlich zugängliche Parkplätze), entweder im Rahmen der Vorschriften über die Abstellplätze oder – die Rechtslage verdeutlichend – in § 309 PBG (Bewilligungspflicht).

- **Übertragungsmöglichkeit für Parkplätze bzw. Fahrten**

Die Schaffung einer Übertragungsmöglichkeit für Abstellplätze bzw. Fahrten erinnert an den Handel mit Milchkontingenten: Genauso wie ein Bauer – unter Inkaufnahme der damit verbundenen Nachteile – sein Milchkontingent (z.B.) an einen Nachbarn verkaufen konnte, kann nach der vorgeschlagenen Regelung ein Grundeigentümer die ihm über das gesetzliche Minimum hinaus zustehenden Abstellplätze auf das Grundstück eines Nachbarn („innerhalb eines zusammenhängenden Gebietes“) übertragen.

Diese auf den ersten Blick einleuchtende Regelung wird in der Praxis zu erheblichen Problemen führen. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass Anknüpfungspunkt für das einem Grundei-

gentümer zustehende „Parkplatzkontingent“ nicht die Grundstücksfläche und die rechtlich mögliche Nutzung, sondern – nach Art und Umfang - die tatsächliche Nutzung ist. Diese kann und wird sich im Verlaufe der Zeit ändern. Was geschieht, wenn die ursprüngliche Nutzung z.B. eines Einkaufszentrums, dessen über das Minimum hinausgehenden Beschäftigten- oder Kundenparkplätze einem benachbarten Einkaufszentrum verkauft worden sind, aufgegeben und das Gebäude abgebrochen und durch eine Wohnüberbauung ersetzt wird? Müssen dann Kompensationen bei den Wohnungsparkplätzen – etwa auf der Basis des SVP - erfolgen? Dann stehen die Autos der neuen Wohnungseigentümer bzw. –mieter auf der Strasse?!

Die Regelung ist wenig durchdacht und führt zu mehr Problemen, als sie lösen kann.

- **Parkplätze müssen auf dem Baugrundstück oder in nützlicher Entfernung erstellt werden**

An diesem Grundsatz wird zu Recht festgehalten. Wir schlagen eine Präzisierung im Gesetz vor: die nützliche Entfernung ist mit einem Radius von 300 m klar zu definieren. Ergänzend soll geregelt werden, dass die Fahrzeuge ausserhalb des öffentlichen Grundes abgestellt werden müssen.

- **Verzicht auf Änderungen bei Gemeinschaftsanlagen und Ersatzabgaben**

Wir sehen weder bei den Vorschriften über die Gemeinschaftsanlagen noch bei den Vorschriften über die Ersatzabgaben Änderungsbedarf. Zu überlegen wäre höchstens, ob nicht bei der Festsetzung der Ersatzabgaben generell auf die Baukosten eines Parkplatzes in einer Unterterrain-Garage Bezug genommen werden soll.

- **Erweiterung Zweckbestimmung PP – Fonds**

Der Ausdehnung der Zweckbestimmung des mit Ersatzabgaben gespeisenen Parkplatzfonds auf Investitionen für den Ausbau und die Aufwertung des öffentlichen und privaten Verkehrs sowie auf die Finanzierung von Ausbauprojekten für den Langsamverkehr und den öffentlichen Raum steht nichts entgegen.

- **Längere Übergangsfristen**

Nicht einverstanden sind wir mit den sehr kurzen Übergangsfristen, die realistischerweise kaum einzuhalten sind. Wir schlagen Übergangsfristen von 2 Jahren (statt einem Jahr) für die Änderung der regionalen Richtpläne und von 3 Jahren (statt 2 Jahren) für die Anpassung der BZO und der übrigen Nutzungspläne vor.

Definitionen

Die Definitionen entsprechen den Definitionen der geltenden Wegleitung. Aus unserer Sicht ergeben sich folgende Bemerkungen:

- **Haltestellenkategorien**

Die Bestimmung der Haltestellenkategorien durch die Baudirektion ist nicht unbedingt sinnvoll, jedenfalls nicht erforderlich, lediglich die Bestimmungsmethode muss einheitlich sein.

- **Besondere Verhältnisse bei der Regelung der Zahl der Abstellplätze**

Besondere Verhältnisse bei der Regelung der Zahl der Abstellplätze können auch in einer übermässigen Lärm- und/oder Luftbelastung liegen, was bei § 5 VE AVO als lit. f) einzufügen ist (übermässige Schadstoffbelastung).

- **Die Schwellenwerte für stark verkehrserzeugende Nutzungen (SVN)**

Die Schwellenwerte für stark verkehrserzeugende Nutzungen (SVN) sind sinnvoll. Dies gilt auch für die Festlegung, dass Bauten und Anlagen mit weniger als 50 Parkplätzen in keinem Fall als SVN gelten.

Zahl der Abstellplätze

○ Grenzbedarf

Die Definition des Grenzbedarfs ist unumstritten. Im Anhang A werden weitgehend die Zahlen aus der Wegleitung übernommen. Ist der Verzicht auf die einfache Möglichkeit, für alle Wohnungen einen Parkplatz zu verlangen, sinnvoll? In der Regel korreliert die Zahl der Wohnungen in einem Gemeinwesen mit der Zahl der eingelösten Personenwagen. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit der Festsetzung von Maxima bei den Parkplatzzahlen für Bewohner in allen Güteklassen, nur in Güteklasse A oder nur in Güteklasse A und B zu sehen.

Bei den Bedarfszahlen für die einzelnen Nutzungsarten drängen sich folgende Änderungen auf:

- Bei reinen Verwaltungs- und Bürobetrieben 1 Beschäftigten PP pro 80 m² BGF (wie bei den nicht publikumsorientierten Dienstleistungen)
- Freizeit: Kino und Freizeitzentren 1 Besucher PP pro 60 m² (nicht 40 m²) BGF, wie bei Einkaufszentren

○ Massgeblicher Bedarf

Die Festsetzung des massgeblichen Bedarfs ist in Anbetracht der stark ideologisierten Verkehrsdiskussion nicht nur eine sachliche, sondern auch eine politische Entscheidung. Aus unserer Sicht ergeben sich folgende Bemerkungen:

- Die vorgesehenen Minima und Maxima für die Bedarfszahlen in den einzelnen Güteklassen werden akzeptiert, auch wenn diese im Vergleich zur Wegleitung teils leicht erhöht wurden.
- Streitig ist die Frage der Maxima für Bewohnerparkplätze in allen Güteklassen ausser der Güteklasse A, d.h. für Wohnbauten im Nahbereich eines Bahnhofes mit hohem Verkehrsaufkommen und deshalb mit einer optimalen öV-Erschliessung. Es sind dies in aller Regel Gebiete, in denen auch von der Kapazität des Strassennetzes her Probleme bestehen und die einer hohen Umweltbelastung ausgesetzt sind. In allen übrigen Gebieten stellt sich die Frage, ob die Gemeinde die Zahl der auf dem öffentlichen Strassennetz geparkten Fahrzeuge im Griff behalten oder mit einer Reduktion des massgeblichen Bedarfs an Bewohnerparkplätzen ein verkehrs- und umweltpolitisches Signal setzen will. Die Meinungen zu diesem Thema gehen auch zwischen den Gemeinden weit auseinander. Zu starke Reduktionen bei den Bewohnerparkplätzen (d.h. nicht bei Parkplätzen an den Zielorten des Verkehrs) führen dazu, dass die Bewohner eines Grundstückes ihre Motorfahrzeuge, deren Erwerb und Besitz gesetzlich nicht eingeschränkt ist, nicht mehr auf ihrem Wohngrundstück oder in nützlicher Entfernung davon ausserhalb des öffentlichen Grundes abstellen können.
- Was die Veloparkierung anbetrifft, schlagen wir für die Schulen eine stufengerechte Differenzierung vor.
- Zum Anhang B ist weiter zu bemerken, dass nicht nur die explizit aufgeführten Bahnknoten, sondern auch weitere Bahnhöfe mit hohem Verkehrsaufkommen bereits heute oder in naher Zukunft – mit dem stetigen Ausbau der S-Bahn – Bahnknotenqualität erreichen.
- Erschliessungsanforderungen an Eignungsgebiete für stark verkehrserzeugende Nutzungen

An den MIV gebundene Märkte sollten exemplarisch aufgeführt sein (Möbel, Baumaterial, Autogarage).

Für Dienstleistungsbetriebe sollte im Regelfall ebenfalls die Güteklasse B massgebend sein. Ausnahmen mit Begründung sind möglich.

- Anhang E: SVP nicht durch SVER ersetzen

Im Anhang E sollte der bestens eingeführte und auch in den Normen verwendete Begriff SVP (spezifisches Verkehrserzeugungspotenzial) nicht durch den Begriff „spezifische Verkehrserzeugungsrate“ SVER ersetzt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Mit freundlichen Grüßen

VZGV

Pius Rüdüsüli
Präsident

Dr. Fridolin Störi, Bausekretär
Fachgruppe Bau