



Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen

Empfehlungen aus dem Modellvorhaben

Schlussbericht Modellvorhaben «Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen»

Vorneweg

Die Planung und Realisierung von publikumsintensiven Einrichtungen (PE) führt seit einiger Zeit immer wieder zu heftigen Diskussionen. Im Zentrum stehen dabei umweltrechtliche und raumplanerische Anliegen im Widerstreit zu den Vorstellungen der Investoren vor allem bezüglich Parkplätzen. Letztlich entscheiden unbefriedigenderweise die Gerichte an welchen Standorten PE realisiert werden dürfen.

Die in diesem Bericht dargestellten Handlungsempfehlungen und der diesen zugrundeliegende Planungsansatz, für einen grossräumig abgestimmten und berechenbaren Umgang der öffentlichen Planungsträger mit PE, sind das Resultat eines sorgfältigen Prozesses. Dieser Prozess erstreckte sich über einen Zeitraum von rund zwei Jahren und wurde vom Bund als Modellvorhaben im Rahmen seiner Agglomerationspolitik unterstützt.

Das Modellvorhaben «Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen» (MVPE) gliederte sich in zwei Phasen. In der ersten Phase wurde die Problematik von PE, unter Einbezug von Fachleuten aus den Disziplinen Raumplanung, Umwelt und Verkehr sowie VertreterInnen von Gemeinden, Regionen und Investoren, erörtert und ein Planungsansatz entworfen. Dieser Ansatz wurde in der zweiten Phase von RegionsvertreterInnen anhand konkreter Gegebenheiten im Glattal, im Knonaueramt, in der Stadt Zürich sowie in der Region Winterthur und Umgebung überprüft und aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse weiter entwickelt.

Die Trägerschaft des Modellvorhabens bestand aus dem Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV), der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), der Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU), der Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich (FSTE) sowie dem Stadtplanungsamt Winterthur (SPA). VertreterInnen dieser Institutionen bildeten das Projektleitungsteam.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Kernpunkte | 3 |
| 1. Auswirkungen von PE | 5 |
| 2. Handlungsempfehlungen | 10 |
| 2.1 Notwendige Massnahmen und ihr Nutzen | 10 |
| 2.2 Schrittweise Umsetzung | 13 |
| 2.3 Zusätzliche Hinweise | 16 |
| 3. Planungsansatz | 17 |
| 3.1 Definition PE und PE-Gebiete | 17 |
| 3.2 Methodik zur Ausscheidung der PE-Gebiete | 18 |
| 3.3 Planungsverfahren zur Bestimmung der PE-Gebiete | 19 |
| 3.4 Entwicklung der PE-Gebiete | 21 |
| 3.5 Regeln ausserhalb der PE-Gebiete | 22 |
| 4. Modellvorhaben | 23 |
| 4.1 Ablauf | 23 |
| 4.2 Beteiligte | 23 |
| Schlussbemerkungen | 25 |

Kernpunkte

Publikumsintensive Einrichtungen (PE) sind Konsum- und Freizeitanlagen mit grossen Kundenfrequenzen. Solche Einrichtungen – Einkaufszentren, grosse Detailhandelsgeschäfte, Fach- und Verbrauchermärkte, einzeln oder in Ansammlungen und zunehmend kombiniert mit Gastronomiebetrieben, Unterhaltungslokalen, Kinos und Wellness-Zentren – sind ein fester Bestandteil der heutigen Konsum- und Erlebniskultur. Bei der Verteilung von Gütern und Dienstleistungen sind sie aus dem Alltag nicht mehr weg zu denken.

PE haben aufgrund der von ihnen verursachten Personen- und Kaufkraftkonzentration sowie ihrer baulich-räumlichen Merkmale und Anforderungen beträchtliche Auswirkungen auf die Zentren- und Versorgungsstruktur, das Verkehrsgeschehen und die Umweltverhältnisse. Die Art und das Ausmass dieser Auswirkungen sind abhängig vom Standort solcher Anlagen. Damit ist die Standortfrage von PE eine Frage von eminent öffentlichem Interesse.

Gerade auch im Kanton Zürich sind die problematischen Effekte von PE an dafür nicht geeigneten Standorten heute deutlich sichtbar: überlastete Strassen, abnehmende Versorgungsqualität für die nicht motorisierte Bevölkerung, schwindende Attraktivität der Ortszentren, steigende Luft- und Lärmbelastung. Unbefriedigend ist die Situation aber auch für Investoren und Betreiber von solchen Einrichtungen: Beklagt wird die mangelnde Planungs- und Investitionssicherheit und der damit verbundene zeitliche und finanzielle Aufwand.

Die Minimierung unerwünschter Folgewirkungen von PE auf die Gesellschaft und den Lebensraum sowie die Schaffung klarer und nachvollziehbarer Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Akteure ist eine zunehmend dringlicher werdende Aufgabe der öffentlichen Planungsträger.

Im Kanton Zürich fehlt eine überörtlich abgestimmte Standortpolitik für PE. Zu oft ist der Standort solcher Anlagen nicht das Resultat umsichtiger Raumplanung, sondern das Produkt von nutzungsplanerischen Zufälligkeiten und der Rechtsprechungspraxis im Zusammenhang mit Einsprachen. Es fehlt eine Standortpolitik, welche – über lokale Erschliessungsanforderungen und die Ebene des Einzelobjekts hinaus gehend – die öffentlich relevanten Sachbereiche und Interessen gesamthaft im Auge behält. Es mangelt an einer Planung, welche geeignete Gebiete für PE festlegt und fördert sowie konsequenterweise die Ansiedlung von PE an dafür nicht geeigneten Standorten verhindert und damit klare Rahmenbedingungen schafft.

Auf der Basis der Diskussionen und Arbeiten im Rahmen des Modellvorhabens «Standortpolitik für publikumsintensive Einrichtungen» wird den planungspolitischen EntscheidungsträgerInnen im Wesentlichen das folgende Massnahmenbündel für den Kanton Zürich vorgeschlagen:

- Es sind zwecks Schaffung von klaren Rahmenbedingungen geeignete Gebiete für PE (PE-Gebiete) in der Richt- und Nutzungsplanung festzulegen. Ausserhalb dieser Gebiete sind PE nur in besonderen Fällen über ein Sondernutzungsplanverfahren zuzulassen; um die überkommunalen Anliegen zu wahren ist zusätzlich ein Eintrag im regionalen Richtplan notwendig.
- PE sind über Personenbewegungen zu definieren, um die Gesamtbetrachtung der Mobilitätsabwicklung in sämtlichen Verkehrsarten (MIV, ÖV, LV) zu gewährleisten. Zur Steuerung der MIV-Erzeugung von PE-Gebieten werden gebietsweise Fahrtenrechte zugeteilt. Wo solche Fahrtenmodelle ungeeignet sind, können als Alternative gleichwer-

tige Parkplatzregelungen in Kombination mit einem Tropfenzählersystem festgelegt werden.

- Es ist eine gebietsbezogene UVP einzuführen und es sind dabei stufengerecht abschliessende Rechtsmittel zu schaffen, um die Planungssicherheit zu erhöhen. Durch die Festlegung der Gebiete im kantonalen Richtplan kann zudem die Investitionssicherheit erhöht werden (Bekenntnis der Politik zum Standort).

Angesprochen und gefordert sind dabei alle Planungsebenen von der Gemeinde bis zum Bund. Der Kanton steht hier aber – entsprechend seiner verfassungsmässigen Vorrangrolle in Belangen der Raumplanung – bezüglich Inhalt und Vorgehen besonders in der Pflicht.

Eine überörtlich koordinierte, verbindliche und damit wirksame Standortpolitik für PE ist unumgänglich an eine gewisse Beschränkung des nutzungsplanerischen Spielraumes der Gemeinden gebunden. Die am Modellvorhaben Beteiligten erachten diesen Eingriff in die kommunale Hoheit – angesichts der eindeutig überörtlichen Auswirkungen von PE – als notwendig und angemessen. Die Gemeinden bleiben wichtige Partner der Regionen und des Kantons, in einem gemeinsam getragenen Planungsprozess zur bestmöglichen Wahrung des öffentlichen Interesses.

1. Auswirkungen von PE

Grosse Veränderungen

Im Konsum- und Freizeitbereich haben in den vergangenen Jahren grosse Veränderungen stattgefunden. Die traditionellen Versorgungsstrukturen wie auch die herkömmlichen Feierabend- und Wochenendtätigkeiten wurden durch neue Trends marginalisiert oder abgelöst. «Konsum» und «Freizeit» durchdringen sich in der aktuellen Erlebnisgesellschaft immer mehr und haben heute einen nie da gewesenen sozialen Stellenwert. Im Zuge dieser Entwicklung sind neuartige Angebotsformen und -muster entstanden, welche das Einkaufs- und Mobilitätsverhalten der KonsumentInnen heute massgeblich prägen. Die traditionellen Einkaufszentren und Detailhandelsgrossgeschäfte wurden umgebaut, erweitert und ergänzt, die Fach- und Verbrauchermärkte wurden eine wichtige Kategorie; es bildeten sich Ballungen von solchen Anlagen sowie neue Kombinationen und Nachbarschaften mit Gastronomie-, Unterhaltungs-, Sport- und Wellnessbetrieben. Der Flächenbedarf stieg markant, die individuelle Motorisierung nahm weiter zu und für viele neue Angebotsformen wurde der Siedlungsrand zum bevorzugten Standort. In der Agglomeration Zürich sind aufgrund des schweizweit grössten KäuferInnenpotenzials vergleichsweise viele solcher Einkaufs- und Freizeitanlagen und -komplexe entstanden.

Bedeutung des Standortes

Dauerhafte, stationäre Konsum- und Freizeiteinrichtungen, die auf grosse KundInnenfrequenzen respektive BesucherInnenströme ausgelegt sind, werden hier aufgrund dieses quantitativen Merkmals als publikumsintensive Einrichtungen (PE) bezeichnet. PE bewirken eine örtliche Konzentration einer grossen Anzahl von konsumierenden Personen und führen damit zu einer entsprechenden Kaufkraftbündelung. PE sind infolge dieser Konzentrationswirkungen stark zentrenbildend, das heisst ihre räumliche Positionierung hat grosse Auswirkungen auf die Siedlungs- und Versorgungsstruktur. Nicht minder bedeutsam ist die geographische Lage von PE bezüglich der Auswirkungen auf die Mobilitätserzeugung und Mobilitätsabwicklung sowie – als Folge davon – auf die Umweltsituation. Die Frage nach dem Standort von PE ist demnach eine Angelegenheit von grossem öffentlichem Interesse.

Im Verlauf der letzten Jahre sind die problematischen Seiten der Konzentrationseffekte von PE, welche mangels adäquater Planung an ungeeigneten Standorten entstanden sind, zunehmend sichtbar geworden. Mit den Umwälzungen im Detailhandel und der daraus resultierenden neuen Versorgungsgeographie akzentuierten sich die raumplanerischen Herausforderungen. Das «Lädelerben» fand schon vor Jahren Eingang in die Medien und seit einiger Zeit sind die Verkehrswirkungen von PE sowie die damit zusammenhängenden juristischen und politischen Auseinandersetzungen ein regelmässig wiederkehrendes Thema in der Tagespresse.

Seit längerem haben Fachkreise die Thematik aufgegriffen, in verschiedenen Gremien¹ sowie an Veranstaltungen² diskutiert und in zahlreichen Publikationen³ dargestellt. Bezüg-

¹ Vgl. z.B. Plattform «Publikumsintensive Einrichtungen» des Cercl'air (Schweizerische Gesellschaft der Lufthygiene-Fachleute); Arbeitsgruppe ARE/BUWAL zu den auf eidgenössischer Ebene eingebrachten Motionen Büttiker und UREK-NR.

² Vgl. z.B. Veranstaltungen zum Thema «Megacenters» im Rahmen des Lokale-Agenda-21-Projektes «Zukunftsfähiges Zürich» 2000/2001; Tagung «Publikumsintensive Einrichtungen: Wege zu einer verbesserten Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung» von KPK und Cercl'air am 16. Januar 2003 in Bern; Tagung «Publikumsintensive Einrichtungen» der Vereinigung für Landesplanung VLP/ASPAN vom 18. September 2003 in Zürich-Altstetten.

lich der problematischen Auswirkungen von PE an ungeeigneten Standorten sowie des dringlichen planerischen Handlungsbedarfs besteht dabei weitgehend Einigkeit. Die im Rahmen dieses Modellvorhabens durchgeführten Gesprächsrunden mit Fachleuten aus den Disziplinen Raumplanung, Umwelt und Verkehr sowie VertreterInnen von Gemeinden, Regionen und von Investorensseite haben die bekannten Befunde bestätigt.

PE an Standorten, welche sich nicht in Zentrumsnähe im Siedlungsgebiet oder in guter Anbindung an dieses befinden und welche dementsprechend nicht über eine gute Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV) und dem Langsamverkehr (LV) verfügen, haben gesellschaftlich und ökologisch problematische Auswirkungen in den Bereichen Zentren- und Versorgungsstruktur, Verkehrsgeschehen und Strassenkapazitäten sowie Luft- und Lärmbelastung.

Zentren- und Versorgungsstruktur

Grössere Konsumeinrichtungen für Güter des täglichen Bedarfs sind eigentliche «Frequenzbringer» in Ortszentren. Sie haben eine entscheidende Rolle bezüglich belebter öffentlicher Räume sowie des Vorhandenseins eines vielfältigen Angebotes an Fachgeschäften und Gastronomiebetrieben – also ganz allgemein bezüglich lebendiger und funktionierender Siedlungszentren.⁴

Die konzeptlose Ansiedlung von PE auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen oder auf unüberbauten Flächen am Siedlungsrand führt zu neuen Schwerpunkten an peripheren Lagen. Diese bewirken oftmals eine kritische Schwächung der für das öffentliche Leben wichtigen Siedlungszentren. Kaufkraftabfluss und Besucherschwund haben einen Angebotsabbau und eine Senkung der Attraktivität der Zentren zur Folge, was wiederum zum Ausweichen weiterer Kundenkreise auf andere Standorte führt.

Eine weitere problematische Konsequenz einer solchen Entwicklung ist die drastische Verschlechterung der Versorgungssituation der nicht motorisierten Bevölkerung, da die peripheren Konsumeinrichtungen in den allermeisten Fällen nur schwerlich ohne Automobil zu erreichen sind.

Mit Blick auf die Erstellung von PE auf unüberbauten Flächen am Siedlungsrand muss schliesslich festgehalten werden, dass eine solche Entwicklung den sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler Ebene gesteckten Zielen der Raumordnung – haushälterischer Umgang mit dem Boden, innere Verdichtung – eindeutig zuwiderläuft.

Verkehrsgeschehen und Strassenkapazitäten

Der KundInnenverkehr von PE an ungeeigneten Standorten wird zu einem sehr hohen Grad mittels motorisiertem Individualverkehr (MIV) abgewickelt. Das Strassennetz in der näheren und weiteren Umgebung von PE, welches oftmals ursprünglich für Gewerbe- und Industrienutzungen dimensioniert worden war, wird vielerorts inzwischen regelmässig überlastet.

³ Vgl. z.B. «Mobilitätsverhalten: Einkaufs- und Freizeitverkehr Glattal», RZU 2001; «Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen: Auswirkungsanalyse»; SVI (Hrsg.) 2002; «Planungswerkzeug Publikumsintensive Einrichtungen: Konzept und Fallstudie», Diplomarbeit ETHZ, Naef/Thoma 2002; «Publikumsintensive Einrichtungen: Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung», Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, ARE/BUWAL (Hrsg.) 2002; «Publikumsintensive Einrichtungen: Anforderungen an Standort und Verkehrserschliessung», Metron Themenheft 19, Willi 2002; «Nachhaltigkeit in der Versorgung mit Konsumgütern: Planungs- und Projektierungspraxis», Studienarbeit ETHZ, Fässler 2004.

⁴ Dieser Zusammenhang ist in verschiedenen Studien aufgezeigt worden. So hat etwa die auf Standortfragen spezialisierte Firma InterUrban AG im Kontext des «Konsumkonzepts Zimmerberg» (RZU 1999) entsprechende Untersuchungen angestellt. Siehe auch: «Versorgung und Standortentwicklung: Herausforderung für Städte – Gemeinden – Regionen», InterUrban AG 2004.

- «Der Standort einer PE bestimmt die Verkehrsmittelwahl unabhängig von der Nutzung strukturell vor. (...) An nicht integrierten Lagen ist der Autoanteil der Kundschaft doppelt so hoch wie an integrierten. Gerade umgekehrt verhält es sich bei Fuss- und Veloverkehr»⁵.
- «Nur gerade jeder zehnte Besucher fährt nicht mit dem Auto in die Einkaufsgebiete. (...) 15% aller Befragten kaufen in den Einkaufsgebieten nichts ein, für 43% haben die eingekauften Waren in nur einer Tragtasche Platz gehabt. (...) Die durchschnittlichen Ausgaben pro Besuch sind bei den ÖV-Benützern nicht kleiner als bei den Autofahrern»⁶.
- Der Anteil des PE-Einkaufsverkehrs (ohne PE-Freizeitverkehr) wird für die Schweiz auf 7 bis 10% des Gesamtverkehrs (Personenkilometer) geschätzt. Der Freizeitverkehr (inkl. unbekannter Anteil PE-Freizeitverkehr) macht heute in der Schweiz rund 50 bis 60% des Gesamtverkehrs aus.⁷

Luft- und Lärmbelastung

Aufgrund der generell längeren Anfahrtswege zu peripher gelegenen und schlecht mit dem ÖV erschlossenen PE-Standorten und des hohen MIV-Aufkommens im Umfeld von PE wird erstens die Umwelt grossräumig stärker belastet und zweitens in den betroffenen Gebieten selbst die Luft- und Lärmsituation häufig verschlechtert.

- «Der Anteil der Emissionen und der CO₂-Erzeugung aus dem PE-Verkehr liegt im Durchschnitt bei ca. 10%. (...) Dieser Anteil bezieht sich jedoch nur auf den KundInnen- / BesucherInnenverkehr. Würde man auch den Verkehr, welcher durch die Angestellten erzeugt wird, berücksichtigen, so ergibt sich ein entsprechend höherer Anteil des PE-Verkehrs am MIV»⁸.

Fehlende Standortpolitik

Der Kanton Zürich kennt heute kaum spezifisch auf PE zugeschnittene Regelungen. Sowohl das Planungs- und Baugesetz (§ 237 PBG: «...muss die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet sein») als auch der kantonale Richtplan (2.2.3: «Neue Kapazitäten für grössere Handels- und Dienstleistungsbetriebe mit erheblichem Publikumsverkehr – insb. Einkaufszentren – sind dabei grundsätzlich im Nahbereich von S-Bahn-Stationen anzusiedeln») enthalten nur allgemein gehaltene Formulierungen respektive geben keine klaren Handlungsanweisungen. § 237 PBG hat allerdings aufgrund der Rechtsprechungspraxis in jüngster Zeit eine Präzisierung erfahren und die kantonale «Wegleitung zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs» hat in diesem Zusammenhang einen Quasi-Verordnungs-Status erhalten. Zur Parkplatz-Wegleitung ist allerdings anzumerken, dass die darin enthaltene Berechnungsweise die raumplanerisch unerwünschten, peripheren und schlecht mit dem ÖV erschlossenen Lagen mit zusätzlichen Parkplätzen «be-lohnt» und dadurch paradoxerweise fördert.

Spezielle Planungsinstrumente zur Gewährleistung einer überörtlich abgestimmten, in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung stehenden Standortzuweisung für PE existieren im Kanton Zürich nicht. Es gibt weder eine Positivplanung für solche stark raumwirksamen Anlagen, noch wird für sie a priori ein Sondernutzungsplanverfahren oder ein Eintrag im regionalen oder kantonalen Richtplan verlangt, so wie dies in gewissen an-

⁵ Vgl. «Publikumsintensive Einrichtungen: Anforderungen an Standort und Verkehrserschliessung», Metron Themenheft 19, Willi 2002, S. 24f.

⁶ Vgl. «Mobilitätsverhalten: Einkaufs- und Freizeitverkehr Glattal», RZU 2001, S. 10, 11 und 17.

⁷ Vgl. «Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen: Auswirkungsanalyse»; SVI (Hrsg.) 2002, S. 30-40.

⁸ Vgl. «Parkplatzbewirtschaftung bei publikumsintensiven Einrichtungen: Auswirkungsanalyse»; SVI (Hrsg.) 2002, S. 38.

deren Kantonen der Fall ist⁹. Grössere Konsum- und Freizeiteinrichtungen sind hier wie in der ganzen Schweiz UVP-pflichtig, doch greift diese Projektüberprüfung erst spät auf Stufe Bewilligung und beschränkt sich damit auf die einzelne Anlage.

Mangelnde Planungs- und Investitionssicherheit

Die Situation bezüglich der Sicherstellung von geeigneten Standorten für PE respektive bezüglich eines umsichtigen planerischen Umgangs mit diesen Anlagen ist im Kanton Zürich heute unbefriedigend. Pointiert ausgedrückt stellt sie sich wie folgt dar:

Die Standortpolitik für diese Einrichtungen mit eindeutig überkommunalen Auswirkungen wird heute von den Gemeinden statt überkommunal und von den Gerichten statt von der Politik dominiert. Die Standorte von PE sind meist nicht das Ergebnis einer stufengerecht koordinierenden, vorausschauenden und abwägenden Raumplanung. Vielmehr sind sie Ausdruck einer verwirrlichen Kombination von Einzelfallbetrachtungen, kommunalen Eigenheiten und Zufälligkeiten (Standort-, Planungs- und Baupolitik, «geöffnete» Industrie- und Gewerbebezonen) und der Handhabung von Beschwerdemöglichkeiten durch einspracheberechtigte Personen und Umweltverbände mit der anschliessenden Praxis der Rechtsmittelinstanzen.

Die heutige Situation im Zusammenhang mit PE ist durch die weitgehende Absenz einer übergeordneten öffentlichen Planung gekennzeichnet und aus gesamtträumlicher Perspektive haftet ihr folglich etwas Willkürliches an. Die gültigen Zonenbestimmungen in den Gemeinden lassen PE an zu vielen Standorten zu, welche nicht dafür geplant, nicht dafür geeignet und realistischweise nicht alle adäquat mit dem ÖV erschlossen werden können. Diesen Sachverhalt bekommen die Promotoren und Investoren von PE zu spüren und sie fordern denn auch immer wieder – auch in den Expertengesprächen der ersten Phase dieses Modellvorhabens – klarere Rahmenbedingungen mit mehr Planungs- und Investitionssicherheit. Oft scheitern PE-Projekte zum Leidwesen aller Involvierten erst nach Einsatz beträchtlicher zeitlicher und finanzieller Ressourcen, da sich Projektanforderungen respektive -unzulänglichkeiten mangels vorhandener planerischer Vorgaben erst im Baubewilligungsverfahren offenbaren.

Nur eine überörtlich abgestimmte Raumplanung auf der Grundlage klarer Ziel- und Entwicklungsvorstellungen, kann diese heute im Kanton Zürich herrschende unzulängliche Situation für die Investoren, für die öffentliche Hand und für den Lebensraum klären und verbessern. Dazu ist das raumplanerische Instrumentarium gezielt zu ergänzen und konsequent anzuwenden.

Nicht zu spät

Das Argument, es sei für einen neuen planerischen Umgang mit PE im Kanton Zürich aufgrund der bereits abgelaufenen Entwicklung schon zu spät, vermag nicht zu überzeugen, denn dieser Prozess ist nicht einfach «fertig». Die Attraktivität des wachsenden Ballungsraumes Zürich für Anbieter ist ungebrochen. Neue Unternehmen und Trends drängen in den Markt und auch die beiden Schweizer Marktführerinnen im Detailhandelsgeschäft restrukturieren ihr Filialnetz, besetzen neue Standorte und erproben neue Angebotsformen. Was die Zukunft bringen wird, ist schwer zu sagen. Die Ausformung der hochmobilen Konsum-, Freizeit- und Erlebnisgesellschaft scheint jedenfalls noch nicht an ihr Ende gelangt zu sein. Neue Angebote, Präsentationsformen und Aktivitäten mit einem entsprechenden Flächenbedarf sind folglich zu erwarten. Ohne eine Standortpolitik für PE mit geeigneten, griffigen Instrumenten zur Standortbezeichnung muss mit einer Zunahme von – letztlich volkswirtschaftlich teuren – Fehlentwicklungen gerechnet werden.

⁹ Vgl. «Publikumsintensive Einrichtungen: Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung», Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, ARE/BUWAL (Hrsg.) 2002, S. 42ff.

Ausgewiesener Handlungsbedarf

Während der Expertengespräche im Rahmen des Modellvorhabens wurde darauf hingewiesen, dass die Problematik der PE inzwischen auch eine überkantonale Dimension aufweise und sich deswegen eigentlich eine Angleichung der verschiedenen kantonalen Bestimmungen beziehungsweise eine Regelung auf Bundesebene aufdränge. Andernfalls sei bei der Einführung einer konsequenten und damit in gewissen Gebieten auch restriktiven Standortpolitik mit einem Ausweichen von PE in Nachbarkantone zu rechnen. Diese Befürchtung lässt sich zwar nicht völlig entkräften. Nach Aussagen von Fachleuten ist und bleibt der Grossraum Zürich aufgrund seines KäuferInnenpotenzials für Investoren jedoch sehr attraktiv. Eine überkommunal abgestimmte Standortpolitik für PE ist somit gerade im Kanton Zürich notwendig. Als Hauptakteur in der Raumplanung steht der Kanton in der Pflicht, diese Standortpolitik aktiv anzugehen. Das Verharren in der heutigen Situation ist keine Option.

2. Handlungsempfehlungen

2.1 Notwendige Massnahmen und ihr Nutzen

Mängel

Die Defizite der heutigen PE-Standortwahl-«Mechanik» lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- mangelnde Planungs- und Investitionssicherheit
- mangelnde überörtliche Koordination der PE-Standorte
- mangelnde Ausrichtung der PE-Standorte auf die übergeordneten Zielsetzungen der Raumordnung und des Umweltschutzes
- mangelnde Abstimmung von PE mit der Verkehrsinfrastruktur
- mangelnde Erfassung von PE in ihrem Wirkungszusammenhang (Einzelfallbetrachtung).

Ziele

Nach Einschätzung der am Modellvorhaben Beteiligten ist ein besonderer planerischer Umgang mit PE aufgrund ihrer beträchtlichen und grossräumigen Auswirkungen in den Bereichen Siedlung, Verkehr, Versorgung und Umwelt gerechtfertigt.

Ausgangspunkt und Zweckbestimmung des Modellvorhabens war die Suche nach Massnahmenvorschlägen, mit welchen in den oben genannten Problembereichen eine Verbesserung erreicht werden kann. Es ging weder um eine Bewertung der heutigen Konsum- und Freizeitkultur noch um Strukturhaltung im Detailhandel. Inhaltlich verfolgte das Modellvorhaben drei Zielsetzungen:

- Klärung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Akteure betreffend Erstellung und Betrieb von PE
- Minimierung der negativen Auswirkungen von PE auf die Siedlungsentwicklung und die Umwelt
- bessere Vorausehbarkeit der Auswirkungen und Folgen von PE für die öffentliche Hand.

Massnahmen

Im Verlauf des Modellvorhabens wurde die Problematik von PE, die Notwendigkeit von Massnahmen sowie deren Ausgestaltung mit zahlreichen Fachleuten aus verschiedenen Disziplinen und VertreterInnen von Gebietskörperschaften diskutiert (siehe Kapitel 4). Auf der Grundlage dieser Gespräche sowie der im Rahmen des Modellvorhabens durchgeführten Arbeiten¹⁰ wird eine Standortpolitik für PE im Kanton Zürich und damit die Abkehr von der heutigen Situation als dringlich erachtet. Die nachfolgenden Massnahmen werden den planungspolitischen Entscheidungsträgern auf den verschiedenen Stufen zur Umsetzung empfohlen:

1. Festlegung von PE-Gebieten in der Richt- und Nutzungsplanung
2. Zulassung von PE ausserhalb PE-Gebieten nur über ein Sondernutzungsplanverfahren auf der Grundlage eines Eintrages im regionalen Richtplan
3. Definition der PE über Personenbewegungen zwecks Gesamtbetrachtung der Mobilitätsabwicklung in sämtlichen Verkehrsarten (MIV, ÖV, LV)
4. Steuerung der MIV-Erzeugung von PE-Eignungsgebieten mittels gebietsweiser Zuteilung von Fahrtenrechten; wo solche Fahrtenmodelle ungeeignet sind, können als Alter-

¹⁰ Zu nennen sind namentlich die Arbeitsberichte der an der zweiten Phase des Modellvorhabens beteiligten Regionen Glattal, Knonaueramt, Stadt Zürich sowie Winterthur und Umgebung.

- native gleichwertige Parkplatzregelungen in Kombination mit einem Tropfenzählersystem festgelegt werden
5. Änderung der ÖV-Angebotsverordnung im Sinne des Vorsorgeprinzips
 6. Schaffung der Rechtsgrundlage für Fahrtenmodelle und für den stufenweisen Einbezug bestehender Anlagen
 7. Schaffung der Rechtsgrundlage für die gebietsbezogene UVP mit stufengerecht abschliessenden Rechtsmitteln
 8. Schaffung der Rechtsgrundlage für ein Enteignungsrecht zur Umsetzung von Planungen in PE-Gebieten

1. Festlegung von PE-Gebieten

Für PE sollen PE-Gebiete in der Richtplanung (kantonal: generalisiert; regional: detailliert) und in der Nutzungsplanung festgelegt werden. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Durch die Behandlung der Thematik auf Richtplanungsstufe ist die überörtliche Koordination und die Ausrichtung auf die Ziele der Raumordnung und die übergeordneten räumlichen Entwicklungsvorstellungen gewährleistet – insbesondere die Erhaltung und Förderung der Zentrenstruktur.
- Die Festsetzung der PE-Gebiete im kantonalen Richtplan kommt einem legislativen «Bekenntnis zu den Standorten» gleich. Dies ist im Hinblick auf die Förderung dieser Gebiete über die sach- und zeitgerechte Erschliessung von grosser Bedeutung, weil der Kantonsrat zuständig ist für die Infrastruktur von kantonalen Bedeutung und deren Kosten.
- Die richt- und nutzungsplanerische Festlegung von PE-Gebieten schafft klare Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Akteure.

2. Zulassung von PE ausserhalb von PE-Gebieten

Damit auf Spezialfälle und neue Entwicklungen reagiert werden kann, sollen PE in den Ausschlussgebieten nicht grundsätzlich verunmöglicht werden. PE ausserhalb von PE-Gebieten benötigen aber ein Sondernutzungsplanverfahren sowie einen Eintrag im regionalen Richtplan. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Die Bedingung eines Eintrages im regionalen Richtplan gewährleistet die Wahrung der überörtlichen Perspektive, die auch bei der Festsetzung der PE-Gebiete massgebend ist.
- Im Sondernutzungsplanverfahren muss die Erfüllung analoger Kriterien wie bei der Ausscheidung der PE-Gebiete nachgewiesen werden, was klare Verhältnisse für die wirtschaftlichen Akteure schafft. Über die kantonale Genehmigung ist eine einheitliche Praxis für diese Ausnahmefälle sichergestellt.

3. Definition der PE über Personenbewegungen

PE sollen über die quantitative Grösse «Personenbewegungen pro Zeiteinheit» definiert werden. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Mit den Personenbewegungen pro Zeiteinheit ist die bei PE sowohl für die Öffentlichkeit (Infrastruktur- und Umweltbelastung) als auch für Investoren / Betreiber (Kundenfrequenz) relevante Grösse im Fokus. Die indirekten und vagen Parameter «Anzahl Parkplätze» und «Nutzung» verlieren an Bedeutung.
- Die Fokussierung auf Personenbewegungen pro Zeiteinheit erleichtert Gesamtverkehrsbetrachtungen, das heisst eine Thematisierung der Kundenströme und ihrer Abwicklung in allen Verkehrsarten.

- Durch diese Gesamtverkehrsbetrachtungen werden die Kapazitätsgrenzen der einzelnen Verkehrsträger und damit die gegebenenfalls notwendigen Massnahmen zur Verbesserung des Modalsplits ersichtlich.

4. Steuerung der MIV-Erzeugung von PE-Gebieten

Den PE-Gebieten sollen aufgrund von Kapazitätsbetrachtungen im relevanten Verkehrsumfeld sowie von Siedlungs- und Umweltkriterien klar definierte und überprüfbare MIV-Fahrtenrechte (Anzahl erlaubter MIV-Fahrten) zugeteilt werden. In für Fahrtenmodelle ungeeigneten Gebieten ist als alternatives Modell der Gebietssteuerung die Zuteilung einer maximalen Anzahl Parkplätze in Verbindung mit einem Tropfenzählersystem denkbar (bei Verkehrssättigung werden MIV-Gebietseintritte nur bei einer entsprechenden Anzahl Gebietsaustritten gewährt). Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr ist gewährleistet, da über die Zuteilung von Fahrtenrechten das Nutzungsmass eines Gebietes in direkte Beziehung zu den Strassenkapazitäten gesetzt wird.
- Über die gebietsweise Zuteilung von Fahrtenrechten – auf der Grundlage sorgfältiger Abklärungen im relevanten Verkehrsumfeld unter Berücksichtigung anderer Verkehrserzeuger – lassen sich Strassenüberlastungen vermeiden.
- Mit einer zeitlich auf die Infrastruktur- und Gebietsentwicklung abgestimmten Zuteilung von Fahrtenrechten kann eine dem jeweiligen Ausbaustand entsprechende Mobilitätsabwicklung ohne Engpässe gewährleistet werden.
- Die gebiets- und grundstückswise Zuteilung von Fahrtenrechten schafft klare quantitative Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Akteure. Investoren und Betreiber von PE haben aufgrund der sorgfältig ermittelten Mobilitätsreserven der PE-Gebiete (MIV-Fahrtenrechte + Kapazität ÖV + Anteil LV) klare Entscheidungsgrundlagen für ihre Geschäftsabsichten.

5. Änderung der ÖV-Angebotsverordnung im Sinne des Vorsorgeprinzips

PE-Gebiete sollen – im Sinne eines Angebotes an die wirtschaftlichen Akteure – für den Betrieb und die Ansiedlung von PE planerisch geeignet und vorbereitet sein. Dazu muss die Erschliessung dieser Gebiete mit dem ÖV durch die öffentliche Hand – analog zur strassenseitigen Groberschliessung – nach dem Vorsorgeprinzip, das heisst rechtzeitig im Hinblick auf die absehbare Gebietsentwicklung realisiert werden. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Die vorsorgliche ÖV-Erschliessung dieser überkommunal bedeutenden Areale fördert PE-Gebiete im Sinne eines Angebotes an die wirtschaftlichen Akteure.
- Mit einer vorausschauenden, strategisch ausgerichteten ÖV-Planung ist die öffentliche Hand bereit für die Projektanfragen und -entwicklungen der Investoren – Stichwort: aktiv statt reaktiv.

6. Fahrtenmodelle und Gleichbehandlung von bestehenden und neuen Anlagen

Die gebiets-, zonen-, grundstücks- und anlagenweise Zuteilung von Fahrtenrechten («Fahrtenmodell», «Verkehrsziffer») soll zusammen mit den Prinzipien der flächenproportionalen Zuteilung auf Parzellen und der Handelbarkeit sowie Regeln für den stufenweisen Einbezug des Bestandes auf eine rechtliche Grundlage gestellt werden. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Durch die rechtliche Verankerung der Zuteilung von Fahrtenrechten kann bei der Bemessung der Verkehrserzeugung von Bauten und Anlagen auf die Hilfsgrössen Parkplatzzahl und Nutzung verzichtet werden. Die wenig sinnvolle Abstützung von Fahrtenmodellen auf der kantonalen Parkplatz-Wegleitung beziehungsweise auf kommunalen Parkplatz-Verordnungen entfällt.

- Mit der Zuteilung von Fahrtenrechten rückt die direkt lebensraumrelevante und wirtschaftlich interessante Grösse in den Fokus der Planung.

7. Gebietsbezogene UVP und stufengerecht abschliessende Rechtsmittel

Für Gebietsplanungen soll ein der heutigen Projekt-UVP entsprechendes Instrument entwickelt und rechtlich verankert werden¹¹. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Durch die Klärung wesentlicher lebensraumrelevanter Aspekte bereits auf Gebieteebene respektive Planungsstufe und die Schaffung stufengerecht abschliessender Rechtsmittel kann die Planungs- und Investitionssicherheit für Einzelvorhaben auf der Bewilligungsstufe massgeblich erhöht werden.
- Durch diese sach- und ebenengerechte Klärung und Neuausrichtung der UVP sind – aufgrund kürzerer Verfahren, frühzeitiger Klarheit über Projektanforderungen sowie weniger Konflikte und Rekurse – beträchtliche zeitliche und finanzielle Ressourceneinsparungen sowohl für die Öffentlichkeit als auch für Private möglich.

8. Enteignungsrecht zur Umsetzung von Planungen in PE-Gebieten

PE-Gebiete sollen – im Sinne eines Angebotes an die wirtschaftlichen Akteure – für den Betrieb und die Ansiedlung von PE zur Verfügung stehen. Diese Standorte sind von grossem öffentlichem Interesse. Die planerische Vorbereitung und die Entwicklung dieser Gebiete darf nicht durch private Partikularbelange behindert werden. Ein entsprechendes Enteignungsrecht – in Analogie zum Werkplan für öffentliche Anlagen – ist deshalb rechtlich zu verankern. Dadurch erreicht man folgende Verbesserungen:

- Planungen von grossem öffentlichem Interesse und in der Folge die erwünschten baulich-räumlichen Entwicklungen können nicht mehr durch einzelne Grundeigentümer blockiert respektive verhindert werden.
- Die Möglichkeit zur rechtlichen Durchsetzung von Planungen im öffentlichen Interesse ermöglicht die zeitlich absehbare Bereitstellung der PE-Gebiete an die wirtschaftlichen Akteure im Sinne eines Angebotes.

2.2 Schrittweise Umsetzung

Das Schema auf Seite 15 zeigt die etappenweise Bearbeitung und Einführung der empfohlenen Massnahmen und die sich daraus ergebenden Arbeiten auf den verschiedenen Planungsebenen.

Die vollständige Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels ist infolge von gesetzlichen Anpassungen und den damit verbundenen Zeiträumen auf jeden Fall eine mittelfristige Angelegenheit. Aus der Graphik zur schrittweisen Umsetzung der empfohlenen Massnahmen ist ersichtlich, dass bereits im heutigen planungsrechtlichen Rahmen Verbesserungen möglich sind. Namentlich sind dies die richt- und nutzungsplanerische Festlegung von PE-Gebieten sowie die Förderung dieser Gebiete über Parkierungserleichterungen. Die entsprechenden Arbeiten sollen – parallel zu den übrigen Gesetzes- und Verordnungsarbeiten – möglichst schnell an die Hand genommen werden.

¹¹ Die Notwendigkeit einer besseren Berücksichtigung von Umweltsanliegen im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung ist auf Bundesebene erkannt. Vgl. «Bericht des Bundesrates über den Vollzug der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Bewilligungsverfahren», 2004.

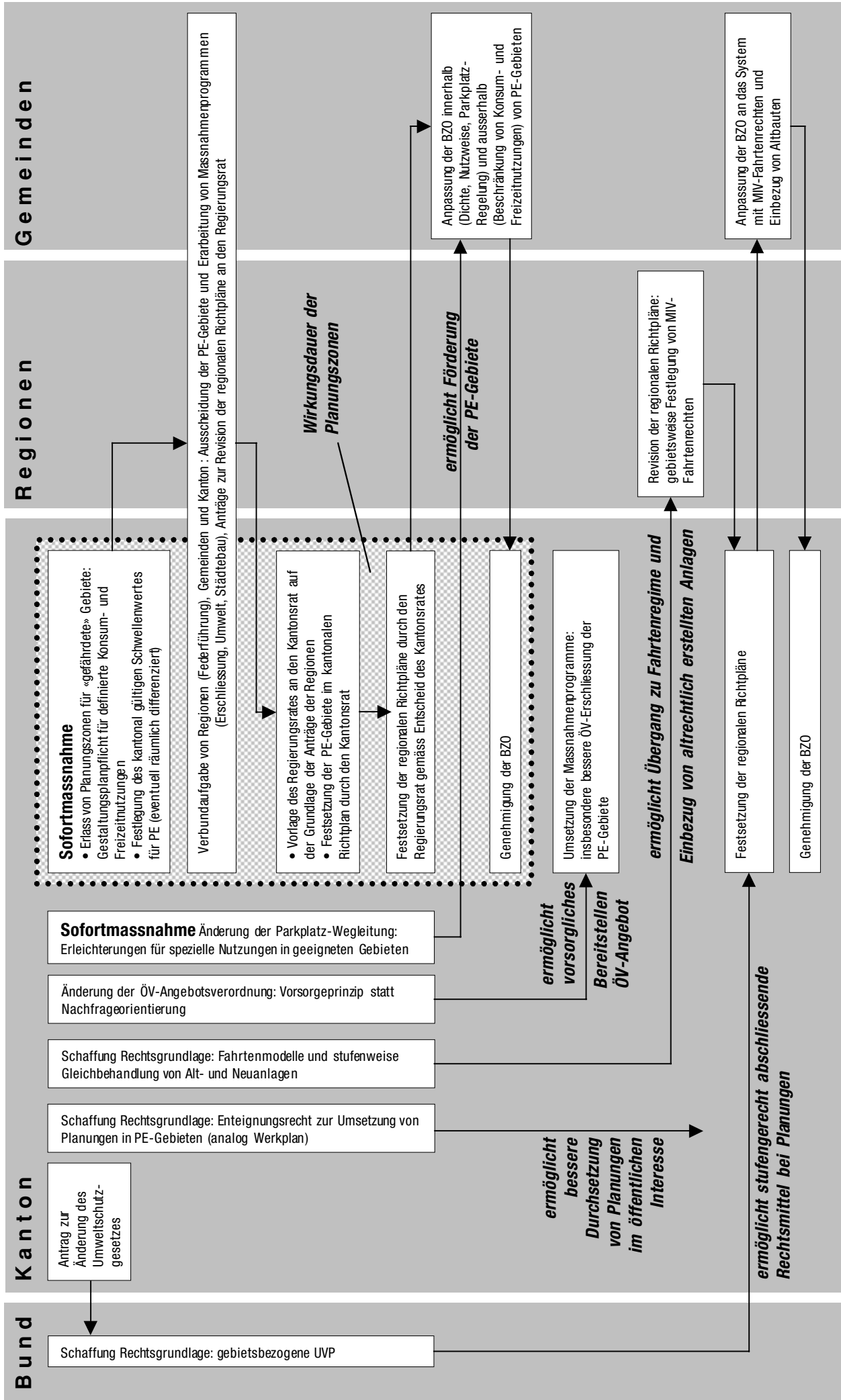
Sofortmassnahmen

Im aktuellen planungsrechtlichen Kontext kommt einerseits der Verhinderung von unerwünschten, präjudizierenden PE-Entwicklungen und andererseits der Förderung von für PE geeigneten Gebieten grosse Bedeutung zu.

Als Sofortmassnahmen sollen deshalb:

1. Planungszonen für «gefährdete» Gebiete erlassen werden und
2. die kantonale Parkplatz-Wegleitung mit einer einheitlichen und gebietsfördernden Berechnungsweise für publikumsintensive Nutzungen in dafür geeigneten Gebieten ergänzt werden.

Der Erlass von Planungszonen für «gefährdete» Gebiete ist als vorsorgliche Massnahme zur Erhaltung der noch vorhandenen Spielräume unumgänglich, weil die vorne beschriebenen Fehlentwicklungen voll im Gange sind. Die einzelnen Gemeinden vermögen eine überörtliche Koordination von PE-Standorten naturgemäss nicht zu leisten, verfügen aber über die Bewilligungskompetenz. Der Erlass von Planungszonen muss dabei keineswegs einen Entwicklungsstopp zur Folge haben. In potentiellen PE-Gebieten sind PE nach wie vor zulässig; unterbunden werden sollen nur solche bauliche Entwicklungen, «welche der im Gange befindlichen Planung widersprechen» (§346 PBG). Instrumentell könnten die hier postulierten Planungszonen mit der Anforderung einer Sondernutzungsplanung für definierte publikumsintensive Konsum- und Freizeitnutzungen ausgestaltet werden. Die Befristung der Planungszonen auf maximal fünf Jahre erzeugt einerseits eine gewisse Dynamik zugunsten einer kantonalen PE-Standortpolitik und ist andererseits zeitlich ausreichend für die erforderlichen richt- und nutzungsplanerischen Anpassungen.



2.3 Zusätzliche Hinweise

Notwendige Kompetenzverschiebung

Das empfohlene Massnahmenbündel für eine kantonale PE-Standortpolitik mag aus heutiger Sicht als Einschränkung der Gemeindeautonomie erscheinen. Hierzu muss aber festgehalten werden, dass gerade in räumlichen Belangen zwar oft auf kommunaler Stufe entschieden wird, die Einflussfaktoren und Auswirkungen dieser Entscheide aber immer häufiger ausserhalb der jeweiligen Gemeindeterritorien liegen – hier tut sich eine staatspolitisch heikle Schere auf. Weiter kommt eine Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung zur Siedlungsentwicklung zum eindeutigen Befund: «Ohne eine Beschränkung der Autonomie der Gemeinden im Bereich der Nutzungsplanung ist eine Neuorientierung in der Siedlungsentwicklung nicht zu haben»¹². Mit anderen Worten: Die heute entscheidende Rolle der Gemeinden betreffend PE-Standorte ist aufgrund der Auswirkungen dieser Anlagen nicht sachgerecht. Die Abstimmung der PE-Planung mit langfristigen überörtlichen Entwicklungsvorstellungen ist ohne eine Kompetenzverschiebung von der kommunalen auf die regionale und kantonale Ebene nicht zu erreichen.

Die Ausscheidung und «Bewirtschaftung» von PE-Gebieten sollte im Sinne einer offenen und konstruktiven Zusammenarbeits- und Planungskultur nicht als übergeordneter, hoheitlicher Akt vollzogen, sondern als Verbundaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden partnerschaftlich und sachlich angegangen werden.

Hohe Opportunitätskosten

Der beträchtliche Aufwand zur Einführung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels im Rahmen einer Standortpolitik für PE rechtfertigt sich nicht nur durch öffentliche und private Ressourceneinsparungen aufgrund von mehr Planungs- und Investitionssicherheit. Durch ein Verharren in den heutigen unbefriedigenden Verhältnissen im Umgang mit PE resultieren mit Sicherheit höhere, durch die Allgemeinheit zu tragende Folgekosten. Dies aufgrund von absehbaren Übernutzungen von knappen öffentlichen Gütern (Verkehrsraum, Umwelt), teuren reaktiven Infrastrukturmassnahmen und den schwierig zu beziffernden Folgen von defizitären Raum- und Versorgungsstrukturen.

Offene Fragen

Im nachfolgenden Kapitel wird der den Handlungsempfehlungen zugrundeliegende Planungsansatz mit seinen Elementen erörtert. Dabei wird offensichtlich, dass im Modellvorhaben selbstredend zahlreiche Aspekte der Thematik nur andiskutiert werden konnten. Im Rahmen der Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenbündels müssen die entsprechenden Bereiche vertieft und offene Fragen sorgfältig abgeklärt werden.

¹² Vgl. «Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung: Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung», Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) 2003, S. 40.

3. Planungsansatz

3.1 Definition PE und PE-Gebiet

Es gibt verschiedene Ansätze, wie der Begriff «publikumsintensive Einrichtungen» definiert werden kann. Die UVP stützt sich auf die Bezugsgrössen Verkaufsfläche und Parkplätze, während man etwa im Kanton Bern die Anzahl der erzeugten MIV-Fahrten als massgebendes Kriterium eingeführt hat. Diese Bezugsgrössen haben jedoch den Nachteil, dass im Falle der UVP keine direkten Aussagen zum erzeugten Verkehr gemacht werden können und dass bei der MIV-Fahrtzahl nicht alle Verkehrsarten berücksichtigt werden.

Definition PE: Ansatz Personenbewegungen

Investoren interessieren sich für die Rentabilität von Projekten und somit für die notwendigen respektive zu erreichenden Kundenfrequenzen (Publikumsintensität, Personenbewegungen). Personenbewegungen sind auch für die Öffentlichkeit die letztlich interessierende Grösse, weil ihre Abwicklung mittels MIV, ÖV und LV mit Folgen für die entsprechenden Infrastrukturen (Kosten für Erstellung und Unterhalt) und die Umwelt (Lärm und Luft) verbunden ist. Die Bezugsgrösse Personenbewegung erlaubt zudem eine Gesamtbetrachtung des Mobilitätsaufkommens (MIV, ÖV und LV). Die Definition von PE geschieht deshalb sinnvollerweise über die Anzahl der von einer Anlage verursachten Personenbewegungen. Mittels Vergleichswerten zu bestehenden Schwellenwerten der UVP (300 Parkplätze, 5000 m² Verkaufsfläche) oder 2000 MIV-Fahrten (Kanton Bern) einerseits sowie einer Überprüfung anhand von bestehenden Einrichtungen andererseits wurde im Modellvorhaben die Definition wie folgt festgelegt:

Als publikumsintensive Einrichtung (PE) gilt jede Konsum- oder Freizeitanlage, welche mehr als 4'000 Personenbewegungen pro Tag auslöst (2'000 Wege zur Anlage hin und 2'000 Wege von der Anlage weg, d.h. 2000 Besuche). Bei gemischten Anlagen (Konsum- und Freizeitnutzung kombiniert mit Wohn-, Dienstleistungs-, Gewerbe- und/oder Industrienutzung) werden nur die durch die Konsum- und Freizeitnutzungen ausgelösten Personenbewegungen betrachtet.

Dieser Wert entspricht in etwa der Kundenfrequenz der Migros-Filialen in Zürich Witikon (200 Parkplätze, 1320 m² Verkaufsfläche), Zürich Wollishofen (0 Parkplätze, 518 m² Verkaufsfläche), Affoltern a. A. (117 Parkplätze, 1731 m² Verkaufsfläche) oder der Besucherzahl, welche für das neu eröffnete Kino «Pathé» in Dietlikon (rund 240 Parkplätze) erwartet wird. Diese Beispiele zeigen, dass im Modellvorhaben mit der Definition der PE ein gegenüber der UVP strengerer Massstab als sinnvoll erachtet wurde.

Definition PE: Diskussion

Im Rahmen des Modellvorhabens wurde die Tauglichkeit des Schwellenwerts von 4000 Personenbewegungen pro Tag durch vier Testregionen überprüft. Der Grundsatz, dass die Anzahl Personenbewegungen die sowohl für die Öffentlichkeit (Verkehrswirkung, Infrastrukturbelastung) als auch für die Investoren (Kundenfrequenz) massgebliche Grösse ist, war unbestritten. Während sich die Planungsregion Glattal zur Höhe des Wertes bekannte, befand die Region Knonaueramt diesen als eher zu hoch. In den Diskussionen wurde angeregt, dass überprüft werden sollte, ob nicht ein räumlich differenzierter, der jeweils vorhandenen Siedlungsstruktur entsprechender Schwellenwert zweckmässiger wäre (höherer Wert in städtischen Räumen, tieferer Wert in ländlichen Gebieten).

Definition PE-Gebiete: Ansatz Positivplanung

PE-Gebiete sind durch die öffentliche Hand planerisch festgelegte Eignungsgebiete. Sie werden im kantonalen Richtplan festgelegt, im Regionalen Richtplan präzisiert und bewirtschaftet und durch die Gemeinden in der Nutzungsplanung umgesetzt. Mit dem Eintrag im kantonalen Richtplan wird ein Bekenntnis des Kantonsrates für diese Gebiete und der dafür notwendigen Infrastrukturen in raumplanerischer und finanzieller Hinsicht erreicht.

Definition PE-Gebiete: Diskussion

Bei den Beteiligten des Modellvorhabens herrschte Einigkeit darüber, dass sowohl eine Positivplanung für PE als auch ein politisches Bekenntnis zu den PE Gebieten erforderlich ist.

Für die Beurteilung der möglichen Gesamtmobilität erweist sich in der Planungsphase zur Festlegung der PE-Gebiete die Bezugsgrösse Personenbewegungen als geeignet. In der grundeigentümergebundenen Umsetzung ist diese Grösse jedoch insofern nicht praktikabel, als der ÖV- und LV-Anteil vom Grundeigentümer nicht beeinflussbar ist. Hingegen können dem Grundeigentümer bezüglich des MIV-Anteils Bedingungen auferlegt werden. In der Richt- und Nutzungsplanung wird daher die zulässige Anzahl von MIV-Fahrten festgelegt.

Als Problem stellte sich heraus, dass bei einer alleinigen Abstützung auf die Grösse Personenbewegungen das Entstehen von unerwünschten Konglomeraten – bestehend aus Anlagen jeweils unterhalb des Schwellenwertes – ausserhalb von PE-Gebieten nicht zu verhindern ist. In der Nutzungsplanung sind daher ergänzende Festlegungen wie z.B. Verkaufsflächenbegrenzungen oder der Ausschluss bestimmter Nutzungen notwendig. Zusätzlich sind – analog zur Praxis bei UVP-Schwellenwerten – bei einem planerischen, funktionalen und gestalterischen Zusammenhang von verschiedenen Anlagen, deren Personenbewegungen zusammen zu zählen.

3.2 Methodik zur Ausscheidung der PE-Gebiete**Wichtige Kriterien**

PE haben wie erwähnt beträchtliche räumliche Auswirkungen. Zum Einen schwächen sie die bestehenden Zentren. Zum Anderen erhöht sich aufgrund des grossen Publikumsaufkommens von solchen Anlagen die Attraktivität des Standortes für die Ansiedlung weiterer Betriebe, welche von diesem KundInnenstrom profitieren können. PE sind also auch zentrenbildend. Aufgrund ihrer überkommunalen Bedeutung erzeugen sie zudem viel Verkehr und sind damit umweltrelevant. Bei der Suche nach potentiellen PE-Gebieten sind daher insbesondere drei Elemente zu berücksichtigen:

- Beachtung der bestehenden Siedlungs- und Zentrenstruktur sowie Berücksichtigung der Entwicklungsabsichten von Gemeinden, Regionen und Kanton
- Überprüfung der Ausgangslage in den Bereichen Verkehr und Umwelt sowie des Bestandes an Konsum- und Freizeitnutzungen und deren Lage im Siedlungsgefüge
- Untersuchung der diesbezüglichen Entwicklungspotenziale.

Vorgehen

Im Modellvorhaben hat sich gezeigt, dass der bestehenden und erwünschten Siedlungs- und Zentrenstruktur grosse Bedeutung zukommt. Fehlen diesbezügliche Entwicklungsvorstellungen, so sind diese in erster Priorität zu erarbeiten, weil eine Positivplanung ohne diese nicht fundiert erarbeitet werden kann.

In der Folge sind zur Bestimmung der zweckmässigen Nutzungsdichte und Mobilitätsabwicklung von PE-Gebieten grossräumige Verkehrskapazitätsbetrachtungen in Bezug auf den MIV, den ÖV und den Langsamverkehr notwendig. Die kritischen Verkehrsknoten sind zu eruieren und deren Ausbaumöglichkeiten abzuschätzen. Aufgrund derartiger Verkehrsbetrachtungen wird PE-Gebieten eine bestimmte Anzahl MIV-Fahrten – Fahrtenrechte – zugeteilt, welche einerseits auf die Nutzungsdichte der Gebiete abgestimmt ist und andererseits die künftige Verkehrsentwicklung der übergeordneten Netze beachtet. Die koordinierte Entwicklung der PE-Gebiete erfordert Massnahmenprogramme, mit welchen aufgezeigt wird, wie und wann welche Massnahmen getroffen werden müssen.

Offene Frage

Es besteht die Gefahr, dass durch die Schaffung von Verkehrskapazitäten für PE-Gebiete neue Ausweichrouten für den MIV des übergeordneten Netzes entstehen und damit die geschaffenen Entwicklungsspielräume anderweitig aufgebraucht werden. Die Frage, wie dies verhindert werden kann, konnte im Rahmen des Modellvorhabens nicht beantwortet werden.

3.3 Planungsverfahren zur Bestimmung der PE-Gebiete

Bei der Festlegung eines PE-Gebietes ist die Region die federführende planende Ebene. Dies ist mit Blick auf die überkommunalen Auswirkungen dieser Einrichtungen sowie auf eine verbesserte vertikale Koordination und Zusammenarbeit sachgerecht. Kanton und Gemeinden sind mitplanende und festsetzende Instanzen. Die Festlegung der Gebiete kann weitgehend ohne gesetzliche Änderungen im heutigen Planungssystem vorgenommen werden.

Kantonaler Richtplan

Auf Antrag der Regionen und des Regierungsrates setzt der Kantonsrat die PE-Gebiete im kantonalen Richtplan fest. Dabei sind neben einem generellen Karteneintrag einerseits grundsätzliche Kriterien zur Standortwahl und andererseits spezifische Standortanforderungen, insbesondere verkehrlicher Art (ÖV-Erschliessung, MIV-Fahrtenrechte) festzuhalten. Im kantonalen Richtplan wird weiter der Begriff PE definiert und es wird der Auftrag an die Regionen zur Bewirtschaftung der Gebiete erteilt.

Die kantonale Ebene ist wichtig, damit von der für die Infrastrukturfinanzierung verantwortlichen Institution ein Bekenntnis zum Standort vorliegt.

Regionaler Richtplan

Regionaler Inhalt sind die kartografische Präzisierung der PE-Gebiete, die Massnahmenprogramme (z.B. Verkehr, Städtebau) in entsprechenden Objektblättern sowie die zugehörigen Fahrtenrechte gemäss kantonalem Richtplan. Bezüglich der zukünftigen Entwicklung der PE-Gebiete sind die Festlegungen im regionalen Richtplan flexibler, da dieser vom Regierungsrat festgesetzt wird. Gleichzeitig kann dadurch die überregionale Koordination durch den Kanton wahrgenommen werden.

Nutzungsplanung

Neben den üblichen Regelungen wie Nutzungsart und -dichte, Dimensionierungen und Gestaltungsvorschriften, sind in der Nutzungsplanung für die PE-Gebiete die zulässigen Fahrtenrechte und deren Umrechnung auf das Grundstück sowie die Handelbarkeit der Fahrtenrechte grundeigentümergebunden festzulegen. Die Fahrtenrechte sind in Relation zur Grundstückfläche aufzuteilen. Werden aufgrund einer weniger verkehrsintensiven Nut-

zung nicht alle Fahrtenrechte beansprucht, so sollen diese auf andere Grundstücke im PE-Gebiet übertragbar sein. Bei Mischbauten sind alle Nutzungen an die dem Standortgrundstück zugeteilten Fahrtenrechte gebunden («Schicksalsgemeinschaft»). Dies deshalb, weil für die Verkehrsabwicklung in einem PE-Gebiet alle Verkehrsflüsse von Belang sind. Für PE-Gebiete mit grossem Entwicklungspotenzial ist ein städtebauliches Konzept zu fordern. Ein möglicher Ansatz dafür ist, dass die Gebiete mittels öffentlichem Gestaltungsplan entsprechend vorbereitet werden. Gleichzeitig sind die Vorschriften in den übrigen Nutzungszonen ausserhalb der PE-Gebiete entsprechend anzupassen.

Anstelle von Fahrtenrechten könnte auch eine gebietsweise Festlegung von Parkplätzen vorgesehen werden. Da Parkplätze jedoch je nach Nutzung ganz unterschiedlichen Verkehr auslösen, müssten die zulässigen Nutzungen entsprechend präzise umschrieben werden. Weiter wären Nutzungsänderungen ohne bauliche Massnahmen der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Schliesslich müsste auch bei einer Parkplatzregelung die regionale Koordination sichergestellt werden.

Gebietsbezogene UVP

Um die Planungs- und Investitionssicherheit bei Einzelvorhaben zu erhöhen ist bereits auf Planungsstufe eine gebietsbezogene UVP durchzuführen. Dabei sind insbesondere die verkehrlichen und lufthygienischen Aspekte zu behandeln. Die Nutzungsplanung – und damit auch die gebietsbezogene UVP – muss mit stufengerecht abschliessenden Rechtsmitteln angefochten werden können. Idealerweise schafft die Gebietsplanung soweit Klarheit, dass anschliessend direkt Baubewilligungen – allenfalls mit erleichterter Projekt-UVP – erteilt werden können.

Koordiniertes Vorgehen

Eine wichtige Erkenntnis aus dem Modellvorhaben ist, dass mit der Festlegung der PE-Standorte die erforderlichen Massnahmen in den übrigen in Frage kommenden Zonen bereits getroffen sein müssen. Dies bedeutet, dass für diese Areale eine Planungszone festgesetzt ist oder dass Verkaufsflächenbegrenzungen oder restriktiv formulierten Nutzungsvorschriften erlassen worden sind. Andernfalls besteht die Gefahr, dass in der Übergangsphase der Entwicklung ungünstiger Standorte Vorschub geleistet wird.

Offene Frage

Bestehende Anlagen weisen häufig eine sehr grosse Anzahl von Parkplätzen auf. Zudem ist es heute nicht möglich den bestehenden Anlagen – ohne, dass diese eine erhebliche Vergrösserung beabsichtigen – Fahrtenrechte zuzuteilen. In der weiteren Bearbeitung des Themas wird man sich der Frage der Gleichbehandlung von bereits bestehenden und neuen PE vertieft widmen müssen.

3.4 Entwicklung der PE-Gebiete

Entwicklungsspielraum

PE-Gebiete haben zu einem bestimmten Zeitpunkt einerseits ein Verkehrsumfeld, welches die Bewältigung einer gewissen Anzahl Personenbewegungen mittels MIV und ÖV zulässt (der LV lässt sich diesbezüglich nicht quantitativ fassen) und andererseits eine Umweltsituation, welche den Entwicklungsspielraum des Gebiets bestimmt. Die Regionen erkunden diesen Entwicklungsspielraum für ihre jeweiligen PE-Gebiete. Der Entwicklungsspielraum von PE-Gebieten wird als Mobilitätsreserve, also als Anzahl zusätzlich mögliche Personenbewegungen beim MIV und beim ÖV, ausgewiesen. Fehlt dieser Spielraum oder ist absehbar, dass dieser aufgebraucht wird, erarbeiten die Regionen Massnahmenprogramme zur Vergrösserung desselben.

Im Glattal wird beispielsweise als Massnahme die freiwillige, mit den PE-Betreibern vereinbarte Parkplatzbewirtschaftung angestrebt. Die obligatorische Bewirtschaftung und den gebundenen Einsatz der Mittel zugunsten städtebaulicher Aufwertungsmassnahmen und ÖV-Verbesserungen, fand aber politisch keine Mehrheit. Das Projektteam des Modellvorhabens erachtet jedoch eine verbindliche Lösung als wirksamer und damit zielführender.

Monitoring

Die Zuteilung von Fahrtenrechten erfordert ein Monitoring. Diese Aufgaben soll folgerichtig federführend von den Regionen übernommen werden. Die Gemeinden haben die Zahl der bereits vergebenen und der neu zugeteilten Fahrtenrechte sowie der effektiv beanspruchten MIV-Fahrten den Regionen zu melden. In den Objektblättern zu den PE-Gebieten in den regionalen Richtplänen wird darüber Buch geführt. Weiter zeigen diese Objektblätter insbesondere:

- die Mobilitätsreserven des PE-Gebietes: im Verkehrsumfeld bewältigbare Personenbewegungen als MIV und ÖV (deren Vorhandensein ist richtplanerische Voraussetzung für die Erteilung von Baubewilligungen für Projekte durch die Gemeinden)
- die Massnahmen zur Schaffung von Mobilitätsreserven oder zur Verbesserung der Verkehrsqualität beim MIV, ÖV und LV mit Angaben zu Zeiträumen und Finanzierung
- die Massnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Umweltsituation mit Angaben zu Zeiträumen und Finanzierung
- die städtebaulichen Aufwertungsmassnahmen, welche als richtplanerische Vorgaben über die Nutzungsplanung in den PE-Gebieten wirksam werden.

Offene Frage

Es ist fraglich, ob die Regionalplanungsgruppen in ihrer heutigen Form in der Lage sind, die mit den hier postulierten Massnahmen verbundenen Arbeiten zu bewältigen. Organisation und Ressourcen müssen im Hinblick schnellere Entscheidungs- und Arbeitsabläufe überprüft werden.

3.5 Regeln ausserhalb der PE-Gebiete

Verfahren

Um in besonderen Fällen PE auch ausserhalb der dafür vorgesehenen Gebiete erstellen zu können, ist zur Wahrung der regionalen Abstimmung ein Eintrag im regionalen Richtplan erforderlich. Zudem ist auf kommunaler Stufe ein Sondernutzungsplanungsverfahren notwendig. Dabei ist es am Bauwilligen darzulegen, warum das Projekt nicht sinnvoll innerhalb eines PE-Gebietes erstellt werden kann und wie die Kriterien, die auch für PE-Gebiete gelten – insbesondere Verkehrsabwicklung oder Umweltsanierungen – erfüllt werden können. Dafür ist unter anderem ein Verkehrsgutachten notwendig.

Bedeutung der Definition PE

Die Definition von PE hat insbesondere ausserhalb der PE-Gebiete eine grosse Bedeutung, weil durch sie das zu befolgende Verfahren bestimmt wird. Die Definition PE bezieht sich ausschliesslich auf Konsum- und Freizeitnutzungen; deshalb werden ausserhalb der PE-Gebiete nur die Personenbewegungen angerechnet, welche von diesen Nutzungen verursacht werden – bei einem Büro- und Geschäftshaus also nur die Kundenfrequenz des Geschäftsteils.

Die Diskussionen im Modellvorhaben haben auch gezeigt, dass die Bezugsgrösse Personenbewegungen alleine möglicherweise wie erwähnt nicht ausreicht, um unerwünschte Konglomerate an ungeeigneten Standorten zu verhindern. Weiter wurde festgestellt, dass die Auswirkungen von PE je nach Umfeld unterschiedlich ins Gewicht fallen.

Offene Frage

Es konnte nicht abschliessend beantwortet werden, ob mit dem im Modellvorhaben postulierten Schwellenwert für PE wirklich sämtliche Einrichtungen erfasst werden, welche überkommunale Bedeutung haben. In diesem Zusammenhang muss überprüft werden, ob nicht – wie erwähnt – ein räumlich differenzierter, der jeweils vorhandenen Siedlungsstruktur entsprechender Schwellenwert zweckmässiger wäre.

Ein möglicher Ansatz ist, die BewohnerInnen des Einzugsgebietes beziehungsweise der Standortgemeinde einer PE in Relation zur erwarteten Personenfrequenz der Anlage zu setzen. Konkret würde dies bedeuten, dass je kleiner das Einzugsgebiet oder die Standortgemeinde ist, desto tiefer ist der Schwellenwert für PE.

4. Modellvorhaben

4.1 Ablauf

Das Modellvorhaben bestand aus zwei Phasen:

1. Phase

| | |
|---------------------|---|
| Arbeitsschwerpunkt: | Erörterung der Problematik, Erarbeitung der Massnahmen |
| Beteiligte: | Fachleute aus den Bereichen Raumplanung, Verkehr, Umwelt, Wirtschaft, Gemeinden und Regionen |
| Vorgehen: | Durchführung von Fachhearings, Auswertung durch die Auftragnehmer Phase 1 und das Projektleitungsteam |
| Zeitraum: | 2002/3 |

2. Phase

| | |
|---------------------|--|
| Arbeitsschwerpunkt: | Überprüfung der Massnahmen; Verfassen der Empfehlungen |
| Beteiligte: | VertreterInnen der vier «Testregionen» Glattal, Knonaueramt, Stadt Zürich sowie Winterthur und Umgebung |
| Vorgehen: | Arbeitsprozess mit mehreren «Kupplungen» zwecks Austausch und Diskussion der Erkenntnisse, Informationsveranstaltung für VertreterInnen der beteiligten Regionen und des Kantons |
| Produkt: | Bericht mit Empfehlungen an die planungspolitischen EntscheidungsträgerInnen |
| Zeitraum: | 2003/4 |

4.2 Beteiligte

Projektleitungsteam des Modellvorhabens

Guenther Arber, Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU
 Helen Bisang, Stadtplanungsamt Winterthur SPA
 Pietro Cattaneo, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
 Hansruedi Diggelmann, Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich ARV
 Thomas Eiermann, Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich ARV
 Karin Schulte, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich FSTE
 Alwin Suter, Beauftragter Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU

Phase 1: TeilnehmerInnen an den Fachhearings

Frank Argast, Amt für Städtebau der Stadt Zürich AFS
 Felix Blindenbacher, Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich ARV
 Manfred Eggenberger, Regionalplanung Zürich und Umgebung RZU
 Guido Egli, Bauabteilung der Gemeinde Wallisellen
 Andy Fellmann, Tiefbauamt der Stadt Zürich TAZ
 Daniel Gerber, Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich
 Kathrin Giger-Mäder, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich AWEL
 Peter Graf, Lärmschutzfachstelle des Kantons Zürich
 Herbert Ernst, Stadtplanungsamt Winterthur SPA
 Pirmin Knecht, Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Zürich KOFU

Ruedi Koechlin, InterUrban AG
 Peter Kotz, InterUrban AG
 Urs Meier, Planer Zürcher Planungsgruppe Glattal ZPG
 Christian Peter, HRS Hauser Rutishauser Suter AG
 Alex Rüegg, Genossenschaft Migros Zürich
 Erik Schmausser, Umweltschutzfachstelle der Stadt Winterthur
 Heinz Schröder, Planer Zürcher Planungsgruppe Limmattal ZPL
 Peter Spörri, Amt für Verkehr des Kantons Zürich AFV
 Ulrich Stieger, Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich ARV
 Baltasar Thalmann, Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich ARV
 Karl Tschanz, Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich
 Peter Weber, Stadt Dietikon
 Janos Wettstein, Planungsamt der Stadt Dübendorf
 Mark Würth, Fachstelle für Stadtentwicklung der Stadt Zürich FSTE
 Hansrudolf Wymann, Abteilung Verkehr der Stadtpolizei Zürich
 Projektleitungsteam
 Auftragnehmer

Phase 1: Auftragnehmer (nur Phase 1)

Rolf Signer, Scholl+Signer, Zürich
 Sibylla Streich, Panorama AG, Bern
 Res Wyss-Oeri, Panorama AG, Bern

Phase 2: VertreterInnen der «Testregionen»

Cornelia Amacker, Präsidentin Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU
 Felix Biasio, Planer Zürcher Planungsgruppe Glattal ZPG
 Helen Bisang, Stadtplanungsamt Winterthur SPA
 Walter Ess, Präsident Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt ZPK
 Urs Meier, Planer Zürcher Planungsgruppe Glattal ZPG
 Jürg Spiller, Vorstand Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU
 Reinhard Stahel, Stadtrat Winterthur, Vorstand RWU
 Alwin Suter, Planer Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU
 Christoph Suter, Tiefbauamt der Stadt Zürich TAZ
 Hugo Wandeler, Planer Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt ZPK
 Werner Widmer, Vorstand Regionalplanung Winterthur und Umgebung RWU

Schlussbemerkungen

Verhältnis zu den Empfehlungen des Bundes

Im Juni 2004 haben die Bundesämter BUWAL und ARE eine Broschüre mit dem Titel «Empfehlungen Publikumsintensive Einrichtungen: Abstimmung der kantonalen Luftreinhalte-Massnahmenplanung mit der kantonalen Richtplanung» in die Vernehmlassung geschickt. Das im Rahmen des Modellvorhabens ausgearbeitete und den planungspolitischen EntscheidungsträgerInnen zur Umsetzung empfohlene Massnahmenbündel für eine PE-Standortpolitik im Kanton Zürich steht nicht im Widerspruch zu diesem Papier, es setzt hingegen die Prioritäten anders. In den Empfehlungen des Bundes steht hierzu: «Andere Lösungen sind durchaus möglich; sie müssen jedoch rechtskonform sein.»

Das in den Empfehlungen des Bundes postulierte Modell gewichtet die Anliegen der Luftreinigung im Vergleich zu denjenigen der Raumordnung sehr stark. Es ist theoretisch komplex (Luftschadstoff- und Fahrleistungsberechnungen, Umlegung in Fahrtenzahlen) und setzt entsprechend umfangreiche Grundlagenarbeiten voraus. Demgegenüber ist der im Rahmen des Modellvorhabens gewählte Ansatz pragmatischer. Hier liegt das Primat bei der raumplanerischen Festlegung von PE-Gebieten; dies aufgrund einer generell stärkeren Betonung der Themen Siedlungsstruktur und Verkehrsträger sowie aufgrund des bereits grossen PE-Bestandes im Kanton Zürich.

Die Einhaltung von Luftreinhaltegrenzwerten ist letztlich eine Frage des Betrachtungsperimeters. Das hier empfohlene Massnahmenbündel basiert auf der Überlegung, dass eine PE-Standortpolitik, welche in pragmatischer Weise die Zielsetzungen der Raumplanung, die Strassenkapazitäten, die Anforderungen an eine gute ÖV- und LV-Erschliessung sowie die Versorgungsstrukturen berücksichtigt, grossräumig gesehen zwangsläufig auch zu einer Minimierung der Umweltbelastungen führt.

Dank

Das Projektleitungsteam des Modellvorhabens bedankt sich bei allen am Prozess Beteiligten für ihr Engagement und ihre inhaltlichen Beiträge sowie beim Bundesamt für Raumentwicklung ARE für die geleistete finanzielle und fachliche Unterstützung im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes.

Verfasser: Guenther Arber (RZU) und Thomas Eiermann (ARV)

