

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Mai 2017

498. Verordnung über die Anforderungen an die verkehrssichere Erschliessung von Grundstücken (Erschliessungsverordnung) (Ermächtigung zur Vernehmlassung)

Ausgangslage und Auftrag

Das Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) regelt die Anforderungen an die Erschliessung mit Strassen sowie die Verkehrssicherheit in den Grundsätzen. Die genügende Zugänglichkeit von Bauten und Anlagen ist Grundvoraussetzung für eine hinreichende Erschliessung (§ 236 Abs. 1 PBG) und damit verbunden die Baureife von Grundstücken (§ 234 PBG). Dies bedingt in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen entsprechende Zufahrt für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste sowie der Benützerinnen und Benützer. Zufahrten sollen zudem für jedermann verkehrssicher sein (§ 237 Abs. 2 PBG). Durch strassennahe Bauten, Anlagen, Bepflanzungen und sonstige Grundstücknutzungen darf weder der Verkehr behindert oder gefährdet noch der Bestand und die Sicherheit des Strassenkörpers beeinträchtigt werden (§ 240 Abs. 1 PBG).

Die Ausführungsbestimmungen finden sich in den Normalien über die Anforderungen an Zugänge (Zugangsnormalien; LS 700.5), der Verkehrssicherheitsverordnung (VSiV; LS 722.15) und der Strassenabstandsverordnung (StrAV; LS 700.4). Die drei Erlasse sind rund 30 bis 40 Jahre alt. Sie haben sich in den vergangenen Jahren im Grundsatz bewährt, vermögen jedoch in verschiedenen Bereichen den Anforderungen, die sich aus den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen ergeben, nicht mehr zu genügen. Teilweise widersprechen sie sich zudem inhaltlich.

Am 31. Oktober 2011 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat das Postulat KR-Nr. 199/2011 betreffend Strategie innere Verdichtung zur Berichterstattung und Antragstellung. Damit wurde der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die gezielte Innenentwicklung durch eine Revision des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG) einschliesslich der dazugehörenden Verordnungen ermöglicht. Im Sinne des Postulats wurden die baurechtlichen Grundlagen und die ergänzenden Erlasse umfassend überprüft. Dies erfolgte in erster Linie in einem mit breitem Öffentlichkeitsbezug angelegten Verfahren

unter dem Titel «Verdichtung konkret». Daraus ergab sich als Handlungsempfehlungen und als Grundlage für den Postulatsbericht – im Zusammenhang mit der Feinerschliessung mit Strassen – folgendes Vorgehen:

- *Kurzfristig*: Integration eines zusätzlichen Erleichterungstatbestands bei baulicher Verdichtung bzw. bei Tempo-30-Zonen in den Zugangsnormalien (Teilprojekt I)
- *Mittelfristig*: Reformpaket «Erschliessungsverordnung» mit der gesamthaften Überprüfung und wo nötig Anpassung der drei einschlägigen Erlasse Strassenabstandsverordnung, Zugangsnormalien und Verkehrssicherheitsverordnung (Teilprojekt II)

Dieses Postulat wurde entsprechend dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. September 2013 (Vorlage 5027) vom Kantonsrat behandelt und als erledigt abgeschrieben.

Das Teilprojekt I wurde in der Zwischenzeit umgesetzt (Zugangsnormalien [LS 700.5], Änderung vom 6. Mai 2015, in Kraft seit 1. August 2015). Der vorliegende Entwurf einer Erschliessungsverordnung ist das Ergebnis der im Rahmen des Teilprojekts II erfolgten Arbeiten.

Am 3. Juni 2013 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat das Postulat KR-Nr. 55/2011 betreffend Zugangsnormalien ohne Baulandverschleiss. In diesem Postulat wurde der Regierungsrat eingeladen, die Zugangsnormalien so zu ändern, dass sie dem Prinzip der inneren Verdichtung durch einen schonenderen Baulandverbrauch gerecht werden.

Im Bericht und Antrag zu diesem Postulat legte der Regierungsrat dar, dass in Einklang mit dem in der Vorlage 5027 dargelegten Vorgehen vorgegangen werden soll (Vorlage 5205). Die Bedeutung der Zugangsnormalien für die Siedlungsentwicklung nach innen sowie ihr Revisionsbedarf seien erkannt und aufgezeigt. Vorhandene Spielräume seien im Sinne der Zielsetzung des Postulats für die raumplanerisch notwendige Siedlungsentwicklung nach innen zu nutzen. Wie vom Regierungsrat beantragt, schrieb der Kantonsrat das Postulat KR-Nr. 55/2011 am 26. Oktober 2015 als erledigt ab.

Eckwerte der geplanten Revision

Die Verordnungsvorlage sieht eine inhaltliche Zusammenführung der heutigen Regelungsbereiche und -inhalte der Zugangsnormalien, der Verkehrssicherheitsverordnung und der Strassenabstandsverordnung zu einem Erlass mit dem Kurztitel «Erschliessungsverordnung» vor. Durch diese Vereinigung kann insgesamt eine deutliche Verschlinkung des Regelungswerks erreicht werden. Bei einem überwiegenden Teil der vorgeschlagenen Regelungspunkte handelt es sich nicht um neues Recht,

sondern um eine Überführung und Modernisierung bereits geltender Bestimmungen, zu denen es eine bewährte Rechtsprechung gibt. Widersprüche sollen beseitigt werden. Die geltenden Fachnormen und Richtlinien von Fachverbänden wurden der Erschliessungsverordnung zugrunde gelegt und mit den bisherigen Regelungen in Bezug gesetzt. Die neue Erschliessungsverordnung gibt die technischen Anforderungen vor, die im Regelfall zu sachgerechten Lösungen führen. Gleichzeitig erlaubt sie eine flexible Anwendung dieser Vorgaben, um besonderen örtlichen Gegebenheiten gerecht werden zu können.

Der Verordnungsentwurf besteht wie die bisherigen drei Erlasse aus Bestimmungen und einem Anhang mit den Normalien. Der Allgemeine Teil (1. Titel) enthält die für sämtliche Verordnungsbestandteile geltenden Bestimmungen (Geltungsbereich, Begriffe, Grundsätze, Regelfall, Abweichungen und Gestaltung). Im 2. Titel regelt die Verordnung die genügende Zugänglichkeit und die Verkehrssicherheit von Zufahrten (Gegenstand der Zugangsnormalien). Die Bestimmungen des 2. Titels sind massgebend für den Ausbau von Verkehrsanlagen der Feinerschliessung, für die im Grundsatz die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zuständig sind. Die Erstellung der Verkehrsflächen von übergeordneten Strassen richtet sich nach dem Strassengesetz und den einschlägigen Fachnormen. Im 3. Titel werden die Anforderungen an Ausfahrten und die Auswirkungen von Grundstücksnutzungen geregelt (ersetzt die Verkehrssicherheitsverordnung). Der 4. Titel regelt die Abstände von Mauern, Einfriedigungen und Pflanzen (bisher: Strassenabstandsverordnung). Die 3. und 4. Titel regeln auch Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit, die weiterhin für sämtliche öffentlichen und privaten Strassen der Grob- und Feinerschliessung gelten.

Die Anforderungen an einen genügenden und verkehrssicheren Ausbau mit Strassen der Feinerschliessung sind vielschichtig. Es bestehen teilweise Zielkonflikte. Als wesentliche Interessen bei der Feinerschliessung mit Strassen sind namentlich die Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit, die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen, die Nutzung des Grundeigentums, die Erschliessung und Überbaubarkeit der Grundstücke, der behindertengerechte Zugang, die Gewährleistung der Erschliessung durch die öffentlichen Dienste und das Erscheinungsbild des Strassenraumes insbesondere in schutzwürdigen Ortsbildern zu nennen.

Entsprechend dem politischen Auftrag wurde als zentrales Ziel der Erschliessungsverordnung die Bereitstellung der Voraussetzungen zur Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung der Verkehrssicherheit bestimmt. Diesbezüglich soll in Übereinstimmung mit der ein-

schlägigen Fachnorm als hauptsächliche Massnahme die Zahl der zulässigen Wohneinheiten gegenüber den geltenden Vorgaben in den Zugangsnormalien bei allen Zufahrtsarten zum Teil deutlich erhöht und dadurch die Eintrittshürde für die Durchführung von Quartierplanverfahren allgemein angehoben werden. Sofern mangels einer rechtsgenügenden Erschliessung dennoch ein (Teil-)Quartierplanverfahren durchgeführt werden muss, kann dies öfters im Rahmen der bestehenden Strassenprofile erfolgen. Bei der Anwendung der Verordnung im Einzelfall müssen jedoch die weiteren öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abgewogen werden können.

Die Städte Zürich und Winterthur sind auf ihrem Gemeindegebiet dafür zuständig, den Abstand von Mauern, Einfriedigungen und Pflanzen zu regeln (§ 265 Abs. 3 PBG). Diese Kompetenz bleibt unverändert.

Vernehmlassung

Der Entwurf soll bei den politischen Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Baudirektion (Federführung) und die Volkswirtschaftsdirektion sind zu ermächtigen, ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Erschliessungsverordnung durchzuführen. Dieses erfolgt zeitgleich mit der amtsinternen Konsultation der betroffenen Direktionen und Fachämter im dafür vorzusehenden Mitberichtsverfahren. Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate (§ 14 Rechtsetzungsverordnung [LS 172.16]). In nämlicher Frist sind die Direktionen und die Staatskanzlei zu einem verwaltungsinternen Mitbericht einzuladen (§ 17 Rechtsetzungsverordnung).

Öffentlichkeit

Dieser Beschluss ist erst mit Beginn der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens öffentlich.

Auf Antrag der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Baudirektion (Federführung) und die Volkswirtschaftsdirektion werden ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Verordnung über die Anforderungen an die verkehrssichere Erschliessung von Grundstücken (Erschliessungsverordnung) durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Beginn der Vernehmlassung nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi