



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Genoud (Brailard) François
VSS-Normen, Parkierung

2021-CE-314

I. Anfrage

Im Rahmen der Beratungen zum Struktur- und Sparmassnahmenprogramm wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, die Frage der vom Staat festgesetzten und den Gemeinden vorgeschriebenen Normen, Standards und anderen Anforderungen zu analysieren und Lockerungen vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe besuchte zwei Gemeinden, nämlich Châtel-Saint-Denis und Murten. Im Anschluss an die verschiedenen Diskussionen wurden einige Bereiche mit Verbesserungspotenzial hervorgehoben.

Einer dieser Bereiche waren die VSS-Normen, genauer: Anwendung der Normen durch das Amt für Mobilität, hohe Anforderungen, Parkraumproblematik. Da es sich nicht um Normen des Bundes handelt, hat die Praxis gezeigt, dass Erleichterungen bei den Verfahren möglich sind (z. B. Ausnahmeregelungen für die Gemeinde Bulle), doch ist eine grosse Zahl von Anwendungsfällen immer noch problematisch. Der Ad-hoc-Ausschuss schlug vor, eine Lockerung dieser Normen anzustreben und den allgemeinen Kontext eines Projekts und der betroffenen Gemeinde besser zu berücksichtigen. Die Raumentwicklungs-, Infrastruktur-, Mobilität- und Umweltdirektion (RIMU) bestätigte ihrerseits, dass diese Ziele verfolgt würden, um den beim Amt für Mobilität (MobA) vorgenommenen Änderungen Folge zu geben.

Ich stelle dem Staatsrat deshalb folgende Fragen:

1. Ist das MobA bereit, bei der Anwendung von Parkierungsnormen zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden zu unterscheiden?
2. Ist das MobA bereit, den ländlichen Gemeinden, die weniger gut vom öffentlichen Verkehr erschlossen sind, bei der Anwendung von Parkierungsnormen mehr Freiheiten zu geben?
3. Ist das MobA bereit, den Prozentsatz zu ändern, der für die Definition der Anzahl «Besucherplätze» verwendet wird, ein Punkt, der oft problematisch ist und zu schwierigen Situationen mit der Nachbarschaft führt?
4. Ist das MobA bereit, bei der Anwendung der Parkierungsnormen für den Bau eines öffentlichen Parkhauses die Besonderheiten der Gemeinden der peripheren Bezirke zu berücksichtigen?

30. August 2021

II. Antwort des Staatsrats

1. Kommission für die vom Staat erlassenen Normvorschriften für die Gemeinden, Bericht von Rechtsanwalt Overney

Wie von Grossrat François Genoud erwähnt, wurde im Rahmen des Struktur- und Sparmassnahmenprogramms 2013–2016 des Staats Freiburg die Kommission für die vom Staat erlassenen Normvorschriften für die Gemeinden¹ eingesetzt mit dem Auftrag, Möglichkeiten für Erleichterungen bei den Normen, Anforderungen und Standards, die der Staat den Gemeinden auferlegt, zu analysieren. Im Rahmen der von der Kommission in den Jahren 2014 und 2015 durchgeführten Arbeit wurden Themenbereiche hervorgehoben, die analysiert werden müssen, und Verbesserungsvorschläge insbesondere im Bereich der VSS-Normen erarbeitet. In ihrem Schlussbericht vom 15. Februar 2016 zuhanden des Staatsrats stellt die Kommission unter anderem Folgendes fest: *«Die verschiedenen staatlichen Akteure, die von der Problematik der VSS-Normen betroffen sind, bestätigten den Willen zur Harmonisierung der Praktiken bei der Anwendung der Normen und erinnerten daran, dass nur wenige Normen strikt verbindlich sind. Der Dialog mit den Gemeinden muss daher weiterhin im Vordergrund stehen. Diese sollten ihren Willen und ihre Besonderheiten in den Gesprächen mit den staatlichen Stellen geltend machen. Die Gemeinden sollten zudem explizit eine statische Verbindung zwischen dem OP/GBR und den VSS-Normen einer dynamischen Verbindung vorziehen. Auf diese Weise können die Gemeinden vermeiden, dass ihnen die Anwendung neuer, strengerer Versionen der Normen, die in der Zwischenzeit in Kraft getreten sind, entgegengehalten wird. Die RIMU erklärte, dass sie die interne Kommunikation dieses Ansatzes unterstützen werde und dass nach den Schlussfolgerungen des Overney-Berichts Massnahmen in diesem Bereich ergriffen würden.»*

In seinem Bericht vom 3. Juni 2015 über die Baubewilligungs-, Ortsplanungs- und Detailbauverfahren betonte Rechtsanwalt Alexis Overney, dass die Anwendung der VSS-Normen insbesondere deshalb problematisch sei, weil sie lediglich den Spielraum für die Behördenentscheide vorgeben und sich die VSS-Normen und GBR in gewissen Fällen widersprechen, weshalb die Normen auslegungsbedürftig sind.

2. Kantonale Politik und Gesetzgebung im Bereich des Parkierens

Die Parkraumbewirtschaftung ist eines der Instrumente, die dazu dienen, «auf eine geordnete Besiedlung des Gebiets und eine haushälterische Nutzung des Bodens zu achten» (Art. 1 Abs. 2a des Raumplanungs- und Baugesetzes RPBG), aber auch dazu, den motorisierten Individualverkehr besser zu lenken und so eine nachhaltige Mobilität zu fördern. Diese Förderung einer nachhaltigen Mobilität gehört zu den Zielen des Kantons Freiburg und ist im Regierungsprogramm 2017–2021 des Staatsrats wie auch im kantonalen Klimaplan verankert². Sie ist auch im kantonalen Richtplan (KantRP) und im kantonalen Verkehrsplan (KVP) vorgesehen, die allgemeine Hinweise und Vorschriften für die Dimensionierung und Bewirtschaftung der Parkierung durch die Gemeinden enthalten.

¹ In der Kommission waren der Freiburger Gemeindeverband (drei Personen), die Direktionen des Staatsrats (eine Person je Direktion), die Oberamtmännerkonferenz (eine Person) und das Amt für Gemeinden (Amtsvorsteher) vertreten. Sie traf sich namentlich mit den Gemeinden Châtel-Saint-Denis und Murten und tauschte sich mit mehreren Verwaltungseinheiten aus.

² Der Grosse Rat hat am 10. September 2021 für den Zeitraum 2022–2026 einen Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken für die Umsetzung des kantonalen Klimaplanes des Kantons Freiburg verabschiedet und folgte damit dem Antrag des Staatsrats in seiner Botschaft vom 8. Juni 2021.

Das Ausführungsreglement zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) enthält Bestimmungen zur Parkierung. So besagt Artikel 27 RPBR (Gemeindereglement – Dimensionierung und Bewirtschaftung der Parkierung):

- ^{1.} Das Gemeindereglement legt gestützt auf die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) fest, wie viele Parkplätze erstellt werden müssen; dabei werden die Art und die Nutzung der Bauten berücksichtigt. Weicht die Gemeinde von diesen Normen ab, so muss sie ihre Wahl im erläuternden Bericht nach Artikel 21 begründen.*
- ^{2.} Die nach Artikel 24 betroffenen Gemeinden bestimmen auf der Grundlage des Parkplatzkonzepts die Mindest- und Höchstzahl der Parkplätze sowie deren Nutzung und Bewirtschaftung.*

Und Artikel 62 RPBR legt Folgendes fest:

Jedes Gebäude muss über Parkplätze verfügen, deren Anzahl und Zuteilung an die verschiedenen Benützenden im Gemeindereglement nach Artikel 27 festgelegt werden.

Schliesslich widmet sich Artikel 24 dem Parkplatzkonzept, das die «Massnahmen zur qualitativen und quantitativen Bewirtschaftung der Parkplätze [bestimmt]». Das Parkplatzkonzept wird ausgearbeitet unter Berücksichtigung:

- a) der Planungsziele;*
- b) der zulässigen Auswirkungen auf die Umwelt;*
- c) des Schutzes der unbeweglichen Kulturgüter;*
- d) der zulässigen Verkehrsbelastung auf dem Strassennetz;*
- e) der Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und des Langsamverkehrs;*
- f) der möglichen Mehrfachnutzung der Parkfelder.*

Das Parkplatzkonzept ist Bestandteil des Gemeinderichtplans und muss im Gemeinderichtplan enthalten sein, wenn die Gemeinde:

- a) sich innerhalb des Perimeters eines regionalen Verkehrsplans im Sinne des Verkehrsgesetzes befindet oder im Massnahmenplan nach dem Bundesgesetz über den Umweltschutz enthalten ist, oder*
- b) mindestens 5000 Einwohnerinnen und Einwohner hat, oder*
- c) zu einem Tourismusort kantonaler Bedeutung gehört.*

3. VSS-Norm betreffend Parkierungsangebot

Das RPBR verweist in Bezug auf die Dimensionierung der Parkierung durch die Gemeinden auf die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS)³. Genauer gesagt, gilt hier die VSS-Norm 40 281 «Parkieren – Angebot an Parkfeldern für Personenwagen»⁴. Die Norm beschreibt das Verfahren zur Ermittlung des Angebots an Parkfeldern für verschiedene Nutzungstypen und gibt Richtwerte an.

³ Dieser unabhängige und autonome Verband erarbeitet und betreut im Auftrag des Bundes und der Schweizerischen Normenvereinigung das Schweizer Normenwerk im Strassen- und Verkehrswesen.

⁴ Die VSS-Norm 40 281 dient der Ermittlung des zweckmässigen Angebots an Parkfeldern nach den in der VSS-Norm SN 640 280 «Parkieren – Grundlagen» festgelegten Grundsätzen. Die VSS-Norm SN 640 280 beschreibt zudem das generelle Vorgehen bei der Planung von Parkierungsanlagen.

Für Wohnnutzungen beispielsweise sieht die Norm als Richtwert 1 Parkfeld pro 100 m² Bruttogeschossfläche (BGF) oder 1 Feld pro Wohnung für Bewohner und zusätzlich 10 % der Bewohner-Parkfelder für Besucher vor. Die Anzahl Parkfelder wird ganz am Schluss der Berechnungen auf die nächste ganze Zahl aufgerundet. Für Wohnnutzungen sind in der Regel keine standortbezogenen Reduzierungen vorgesehen. Die Norm erlaubt es aber, in Spezialfällen (z. B. Studentenwohnungen) und bei besonderen Bedingungen (z. B. autofreies Wohnen) von diesen Werten abzuweichen. Punkt 3 (Zweck) der Norm sieht vor, dass Fachleute «gegebenenfalls eigenständig die Umstände des konkreten Einzelfalles angemessen berücksichtigen», was «in einzelnen Fällen zu einem höheren oder tieferen Angebot an Parkfeldern führen [kann], als sich dies aus der Anwendung der Norm ergibt». In der Praxis nutzt das Amt für Mobilität (MobA) diese Möglichkeit (siehe Punkt 4 der Antwort des Staatsrats). So beurteilt das Amt die Plausibilität der angestellten Überlegungen und positioniert sich im Rahmen seines Gutachtens.

Für das Parkieren im Zusammenhang mit anderen Nutzungen (Unternehmen, Unterhaltung, Sporteinrichtungen usw.) wird der Bedarf anhand von Richtwerten berechnet und dann je nach Art des Standorts reduziert.

4. Vorgaben und Vorgehensweise des Amts für Mobilität (MobA)

Im Rahmen der Ortspläne (OP) wird gefordert, dass die Bestimmungen des Gemeindebaureglement (GBR), die sich auf das Parkieren beziehen, auf VSS-Normen basieren und dass ihre Referenzen für die Rechtsstabilität angegeben werden. Das MobA empfiehlt, die Bestimmungen über die Nutzung zu präzisieren und damit die wichtigsten Empfehlungen des Overney-Berichts umzusetzen.

In Bezug auf das Parkieren für Wohnnutzungen ist das MobA dafür offen, dass in der Gemeindeordnung unter Umständen von den Richtwerten der VSS-Norm 40 281 abgewichen werden kann. Beispielsweise verfügen einige ländliche Gemeinden über Grundstücke für Mehrfamilienhäuser, sind aber schlechter durch den öffentlichen Verkehr erschlossen als städtische oder vorstädtische Gemeinden. So kann es insbesondere zur Vermeidung von Problemen mit der öffentlichen Ordnung angemessen sein, das Parkierungsangebot grösser zu dimensionieren. Ebenso ist es möglich, die in der Norm angegebenen Richtwerte für städtische Gemeinden mit einem leistungsfähigen öffentlichen Verkehr und vielen öffentlichen Einrichtungen, die zu Fuss oder mit dem Velo schnell erreichbar sind, zu reduzieren. Das RPBR erlaubt dies (siehe Punkt 2), verlangt aber, dass die Gemeinde ihre Wahl im erläuternden Bericht zum OP begründet.

Die Gemeinden, die von den besonderen Dimensionierungsregeln betroffen sind, müssen ihre Wahl in einer qualitativen Bewertung der Parkierungsproblematik begründen und folgende Punkte behandeln:

- > die Definition der kommunalen Herausforderungen im Bereich der Parkierung;
- > die Auswirkungen einer strikten Anwendung der Norm (Unzulänglichkeiten);
- > die Auswirkungen einer spezifischen Regelung (Ziele).

Bei der Überprüfung der Dimensionierung der Parkierung berücksichtigt das MobA die von den Gemeinden für besondere Fälle gegebenen Begründungen.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. *Ist das MobA bereit, bei der Anwendung von Parkierungsnormen zwischen ländlichen und städtischen Gemeinden zu unterscheiden?*

2. *Ist das MobA bereit, den ländlichen Gemeinden, die weniger gut vom öffentlichen Verkehr erschlossen sind, bei der Anwendung von Parkierungsnormen mehr Freiheiten zu geben?*

Wie einleitend erläutert, erlauben das RPBR und die VSS-Normen eine gewisse Flexibilität bei der Dimensionierung des Parkierungsangebots. Das MobA berücksichtigt dies, insbesondere bei der Anwendung der Parkierungsnormen für Gemeinden mit schlechterer Anbindung an den öffentlichen Verkehr (siehe Punkt 4) und sofern diese gerechtfertigt sind. Dies ermöglicht eine angepasste Behandlung gemäss Standort der Gemeinden. Es geht hingegen nicht darum, bestimmte Gemeinden gegenüber anderen zu bevorzugen, sondern darum, die Situation der Gemeinden zu berücksichtigen, die eine Abweichung nach oben oder nach unten rechtfertigen kann.

3. *Ist das MobA bereit, den Prozentsatz zu ändern, der für die Definition der Anzahl «Besucherplätze» verwendet wird, ein Punkt, der oft problematisch ist und zu schwierigen Situationen mit der Nachbarschaft führt?*

Für Wohnnutzungen empfiehlt die VSS-Norm 40 281, wie bereits erwähnt, 1 Feld pro 100 m² BGF oder 1 Feld pro Wohnung für die Bewohner plus zusätzliche 10 % für Besucher. Die Anzahl Parkfelder wird ganz am Schluss der Berechnungen auf die nächste ganze Zahl aufgerundet. Das MobA ist bereit, wenn es gerechtfertigt ist, den Prozentsatz für die zusätzlichen Besucher-Parkfelder im Einzelfall anzupassen. Soweit dem MobA bekannt ist, wurde in den letzten Jahren eine solche Forderung nie gestellt oder begründet.

4. *Ist das MobA bereit, bei der Anwendung der Parkierungsnormen für den Bau eines öffentlichen Parkhauses die Besonderheiten der Gemeinden der peripheren Bezirke zu berücksichtigen?*

In Bezug auf öffentliche Parkplätze kann eine solche Differenzierung vorgenommen werden. Mit den im Punkt 2 erwähnten Parkplatzkonzepten lässt sich eine solche Forderung begründen. Das RPBR schreibt ihre Erstellung nur für bestimmte Gemeinden zwingend vor. Da es sich um ein Hilfsinstrument handelt, empfiehlt der MobA die Parkplatzkonzepte für jede Gemeinde mit einer schlecht funktionierenden Parkierung. Dem ist anzufügen, dass der Detaillierungsgrad dieses Dokuments dem angestrebten Konzept entsprechen muss.

Dieses Planungsinstrument ermöglicht es, auf vorhandene Probleme (spezifischer Bedarf an Parkplätzen, Parkierdruck, punktuelle oder wiederkehrende Funktionsstörungen usw.) mit geeigneten und nachhaltigen Massnahmen angemessen zu reagieren. Es basiert auf einer Analyse der Situation und betrifft auch die Veloparkierung.

Dank dieser Analyse können folgende Punkte definiert werden:

- > Ziele der Gemeinde und Zwänge;
- > Szenarien, um das geeignetste Konzept und die Massnahmen zur qualitativen und quantitativen Parkierungsbewirtschaftung zu ermitteln;
- > Regeln für die Dimensionierung und Bewirtschaftung der Parkierung, die in der kommunalen Planung verankert werden müssen.

8. Februar 2022