

SRB-Nr. 213

**Gemeinderat Robert Zahnd; Einfache Anfrage betreffend "Festlegung einer Planungszone in der Industriezone und Zone für Gewerbe und Kleinindustrie gemäss aktuellem Zonenplan"**

**Beantwortung**

Mit Datum vom 15. Januar 2007 reicht Gemeinderat Robert Zahnd eine Einfache Anfrage nach Art. 45 des Geschäftsreglements für den Gemeinderat mit folgendem Wortlaut ein:

"Im Amtsblatt vom 12. Januar 2007 wird die Festlegung einer Planungszone in der Industriezone und Zone für Gewerbe und Kleinindustrie gemäss aktuellem Zonenplan beschrieben.

Meine Fragen an den Stadtrat:

- 1 Was heisst der Begriff Planungszone generell?
- 2 Was hat diese Planungszone für Auswirkungen für schon geplante Objekte in dieser Zone? (z.B. Grossverteiler etc.)
- 3 Verträgt sich diese Zone mit der Massnahme 10 vom Konzept Stadtentwicklung?
- 4 Passt das Konzept Ostumfahrung in diese Zone oder sind wir mit dieser Planungszone 2 Jahre zu spät?"

Der Stadtrat nimmt zur Einfachen Anfrage von Gemeinderat Robert Zahnd wie folgt Stellung:

**Vorbemerkungen**

In den letzten Jahren und intensiviert in den letzten Monaten häuften sich in Frauenfeld die Anfragen und Realisierungen von Publikumsnutzungen in der Industriezone und der Zone für Gewerbe und Kleinindustrie. Konzentrierten sich bisherige Bewilligungserteilungen auf Fachmärkte

und Anbieter zur Abdeckung des täglichen Bedarfs in der Grössenordnung von Quartiersversorgungen, ist zunehmend eine Tendenz zu grossflächigeren Einkaufsmöglichkeiten festzustellen. Dies beunruhigt den Stadtrat in verkehrs- und umwelttechnischer Hinsicht wie auch bezüglich der Gesamtstadtentwicklung.

Die Stadtentwicklung beruht in erster Linie auf dem Zonenplan. Im Zuge der Teilrevision 1999, ausgelöst durch das Projekt "Frauenfeld macht Zukunft" mit dem Hauptanliegen zur Steigerung der Urbanität im innerstädtischen Bereich, wurden auch Zonenvorschriften neu präzisiert. Der Abstimmungsbotschaft ist zu entnehmen, dass der Zonenzweck der Industriezone und der Zone für Gewerbe- und Kleinindustrie neu definiert wurden, indem neu auch Dienstleistungsgebäude in diesen Zonen ausdrücklich zugelassen sind. Damit wird der Entwicklung der Wirtschaft Rechnung getragen. Darin eingeschlossen sind auch Nutzungen wie Einkaufszentren, Freizeit- und Erholungsanlagen. Es wurde allerdings erkannt, dass das Ziel eines attraktiven Stadtzentrums gefährdet sein könnte, wenn zu viele Nutzungen, die für ein vitales und vielseitiges Stadtzentrum wichtig sind, in den Industriezonen am Stadtrand angesiedelt werden. Neu war deshalb die Bestimmung, dass der Stadtrat die Bewilligung publikumsintensiver Bauten und Anlagen verweigern kann, wenn diese die Zentrumsnutzung im Stadtkern erheblich nachteilig beeinflussen (Art. 23 und 24 Baureglement). Mit dieser Bestimmung kann sich der Stadtrat auf eine offizielle Rechtsgrundlage im Sinne einer "Notbremse" abstützen, wie sie etwa bei früheren Diskussionen um die Aussiedlung von Grossverteilern auf die grüne Wiese angewendet worden ist. Autobezogene Einkaufs- und Dienstleistungsangebote wie Fach-, Hobby- und Baumärkte sowie quartierbezogene Nutzungen sind von dieser Einschränkungsmöglichkeit nicht betroffen.

Bis vor Kurzem konnte der Stadtrat so gut wie möglich direkt auf das Einzelprojekt Einfluss nehmen, sofern er vorgängig im Sinne einer Vorabklärung konsultiert wurde. Mit den jüngsten Ansiedlungen von Aldi und Lidl scheint der Spielraum nun ausgeschöpft und das Limit zur quantitativen Benachteiligung des Zentrums im Einzelprojekt erreicht. Jüngste Kenntnisse weisen darauf hin, dass künftig insbesondere im Osten der Stadt grössere Einkaufsmöglichkeiten mit grosser Sortimentsbreite geplant sind. Damit würden bisherige Bestrebungen der Stadt zur funktionellen Erhaltung und Förderung der Innenstadt und dem Stadtgefüge als Ganzes fundamental tangiert. So war es bisher nur Dank erheblichem Engagement und einer langfristigen Planung möglich, Migros in der "Passage" und "Coop" im "Schlosspark", zusammen mit anderen Anbietern zu halten. Diese grundlegenden Eckpfeiler des Stadtgefüges kann und will der Stadtrat nicht gefährden. Zudem stehen auch Treu und Glauben gegenüber diesen Investoren auf dem Spiel, dürften diese doch heute im bebauten Gebiet gegenüber einem Neubau auf der grünen Wiese mit einem Mehrfachen des Mietpreises zu kämpfen haben.

Wie aus einer Beurteilung der GSP Standortanalysen und Planungen hervorgeht, geht es in der Konkurrenzierung der Zentrumsnutzungen durch "Aussenstellen" nicht nur um das direkte Angebot im Food-Bereich, sondern ebenso um die Magnetwirkung eines Grossanbieters für weitere Nutzungen und Anbieter. Dies hätte den direkten Abfluss von Kunden aus der Innenstadt zur Folge, was wiederum deren Existenz und schlussendlich die Funktion der Frauenfelder Innenstadt mit den jahrzehntelangen Bemühungen in Frage stellen würde.

Mit Datum vom 23. November 2006 hat die Regionalplanungsgruppe Frauenfeld das Agglomerationsprogramm Frauenfeld, Siedlung und Verkehr, im Sinne eines Richtplans einstimmig verabschiedet. Die Massnahme Nr. 2 verlangt als Positivplanung die Lenkung neuer publikums- und arbeitsplatzintensiver Einrichtungen an geeignete Standorte in den Regionsgemeinden mit Zentrumsfunktion mit den Standorten Frauenfeld Zentrum, Frauenfeld Ost und Aadorf. Wie im kantonalen Richtplan mit der Festsetzung der Wirtschaftsschwerpunkte bereits vorgegeben, verzichten damit die anderen Regionsgemeinden indirekt auf die neue Ansiedlung publikums- und arbeitsplatzintensiver Einrichtungen. Gemäss kantonalem Richtplan sollen grössere Einkaufszentren nach Möglichkeit in den Ortskernen zu liegen kommen. In den kantonalen Zentren wie Frauenfeld sind zudem die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Dienstleistungsbetrieben in Bahnhofnähe zu verbessern.

Der Stadtrat nimmt zu den einzelnen Fragen von Gemeinderat Robert Zahnd wie folgt Stellung:

### **Zu Frage 1**

#### ***Was heisst der Begriff Planungszone generell?***

Gemäss § 25 Planungs- und Baugesetz (PBG) kann die zuständige Behörde (Stadtrat) für eine Dauer bis zu drei Jahren zur Sicherstellung planerischer Massnahmen oder der Erschliessung Planungszone festlegen. Innerhalb der Planungszone werden neue Bauten und Anlagen nur bewilligt, wenn sie die vorgesehene Planung nicht erschweren oder beeinträchtigen. Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine neue Baute oder Anlage die vorgesehene Planung erschwert oder beeinträchtigt. Nur wenn dies der Fall ist, kann eine Baubewilligung mit Verweis auf das Bestehen einer Planungszone verweigert werden.

Die Voraussetzung für eine Planungszone setzt insbesondere das öffentliche Interesse, die Verhältnismässigkeit sowie in einem untergeordneten Umfang die Zumutbarkeit voraus. Diese Kriterien erachtet der Stadtrat im Sinne der Gesamtbetrachtungen als erfüllt. In der Veröffentlichung ist zudem das planerische Ziel anzugeben.

Art. 21 Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt zudem die Überprüfung und nötigenfalls Anpassung der Nutzungspläne, wenn sich die Verhältnisse erheblich verändert haben. Aufgrund der Massnahmen aus dem Agglomerationsprogramm Frauenfeld und dem Realisierungsprogramm Stadtentwicklung mit den jeweiligen Grundlagen sowie der ungeklärten Auswirkungen im Infrastruktur- und Umweltbereich, in Bezug gesetzt mit den aktuellen Tendenzen im Bereich des Einkaufsbedarfs in Frauenfeld, kam der Stadtrat zum Schluss, für die Industriezonen sowie für die Zonen für Gewerbe- und Kleinindustrie der Stadt Frauenfeld eine Planungszone festzulegen. Die Planungszone wird gemäss § 26 Abs. 3 PBG mit der Veröffentlichung im kantonalen Amtsblatt rechtswirksam.

## **Zu Frage 2**

### ***Was hat diese Planungszone für Auswirkungen für schon geplante Objekte in dieser Zone? (z.B. Grossverteiler etc.)***

Mit der Planungszone soll kein generelles Bauverbot erlassen, sondern im Sinne des öffentlichen Interesses unerwünschte Entwicklungen verhindert werden. Innerhalb des Perimeters werden für drei Jahre oder bis zur vorzeitigen Aufhebung der Planungszone Bewilligungen für Bauten und Anlagen für den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen ab einer dem Publikum zugänglichen Fläche von gesamthaft 1'000 m<sup>2</sup> untersagt (ausgenommen sind Sport-, Fitness- und Wellness-einrichtungen sowie Verpflegungsbetriebe mit Verzehr an Ort und Stelle). Die Wirtschaftsfreiheit (vorher Handels- und Gewerbebefreiheit genannt) bleibt gewährleistet.

Folgende planerische Ziele sollen mit der Planungszone erreicht werden:

1. Klären der Auswirkungen publikums- und arbeitsplatzintensiver Einrichtungen für die Verkehrsabwicklung und die Umwelt sowie der Finanzierung des künftig zusätzlichen Angebots durch den öffentlichen Verkehr (Bus, S-Bahn-Haltestelle);
2. Überprüfen wie weit Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 Baureglement bezüglich publikumsintensiver Bauten und Anlagen zu konkretisieren sind;
3. Umsetzen der Massnahmen Nr. 2 aus dem Agglomerationsprogramm und Nr. 10 aus dem Realisierungsprogramm Stadtentwicklung, insbesondere bezüglich publikums- und arbeitsplatzintensiven Einrichtungen, mit Erarbeitung einer Entwicklungsvorstellung für den Osten von Frauenfeld;
4. Planungsrechtliche Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse.

Diese Ziele stellen die Fortsetzung der bisherigen Stadtentwicklungspolitik dar. So erfolgte 1982 mit der Baubewilligung des *Jumbo* bereits ein Grundbucheintrag zum Ausschluss für Waren des täglichen Bedarfs (Lebensmittel und dazugehöriger Non-Food). Mit der Baubewilligung für den Textilanbieter *Vögele* im "Thurgi-Park" beinhaltetete einerseits die Einschränkung als Fachmarkt, d.h. auf Branchen für deren Sortiment der Kunde grösstenteils auf motorisierte Transportmittel angewiesen ist, verbunden mit der Zusicherung, dass *Vögele* Mode mit dem Hauptgeschäft im Zentrum bleibt. *Coop Heim + Hobby*, mit Ausrichtung auf die Gesamtidee einer *Publikumsachse* entlang der Langfeldstrasse, war selbstredend auf motorisierte Transportmittel ausgerichtet. Die Baubewilligungen von Lidl und Aldi vermochten als "gerade noch Quartiersversorger" die erhebliche Benachteiligung des Stadtzentrums nach Ansicht des Stadtrats nicht zu begründen.

Dem Stadtrat sind im Osten der Stadt drei Vorhaben mit Verkaufsflächen bekannt. Diese besitzen einen sehr unterschiedlichen Planungsstand. Da alle drei Vorhaben über 1'000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche beinhalten, könnten diese vorderhand nicht bewilligt werden. Ein Baugesuch wurde von keinem der drei Initianten eingereicht. Mit der Festlegung der Planungszone wurden jedoch konstruktive Gespräche zum weiteren Vorgehen geführt. Im Sinne der Planungssicherheit soll in Frauenfeld insbesondere eine Klärung für publikumsintensive Einrichtungen geschaffen werden. Dabei stellt sich nicht nur die Frage des quantitativen Ausmasses sondern auch der örtlichen Konzentration derartiger Vorhaben.

### **Zu Frage 3**

#### ***Verträgt sich diese Zone mit der Massnahme 10 vom Konzept Stadtentwicklung?***

Das Stadtentwicklungskonzept 2002 sieht die Stadt Frauenfeld in der räumlichen Hierarchie als bipolare Stadt mit der Stärkung des historischen Zentrums wie auch dem Entwicklungsgebiet im Osten. Dabei wurde der dominierende öffentliche Raum in der Mitte der Stadt geortet. Die Quartierschwerpunkte werden als Subzentren betrachtet. Im Entwicklungsgebiet Langdorf sollen sich dynamisch erlebbare, autobezogene kommerzielle Achsen etablieren. In Verbindung des fussgängerbezogenen Zentrums (Innenstadt) und des autobezogenen Zentrums (Frauenfeld Ost) soll denn auch eine neu zu schaffende, attraktive Verbindung entstehen, in einem ersten Schritt durch den geplanten Ausbau und die Begradigung der Langfeld- und der Breitenstrasse. Dies ist auch Teil der Massnahme 10 des Realisierungsprogramms Stadtentwicklung 2004, welche für das Entwicklungsgebiet Langdorf eine (behördenverbindliche) konkretisierte Vorstellung verlangt.

Den Leitzielen des behördenverbindlichen Realisierungsprogramms Stadtentwicklung ist zu entnehmen.

*Die Stadt Frauenfeld besinnt sich auf sein bauliches Erbe und schafft gleichzeitig Raum für Neues. Das historische Zentrum und das Entwicklungsgebiet Langdorf werden als zwei sich ergänzende, stimulierende Zentren gestärkt. Die Altstadt ist sowohl Wohnort als auch Standort für publikumsintensive Nutzungen und wird integral aufgewertet. Die Innenstadt wird durch den Detailhandel als attraktiver Einkaufsstandort vermarktet. Aufgrund des hohen Konfliktpotenzials von Wohnen sowie Einkauf, Freizeit und Unterhaltung wird der Zonenzweck der Altstadt neu umschrieben. Es stehen am Altstadtrand genügend Parkplätze für Altstadtbewohner und Altstadtbesucher bereit. Das Entwicklungsgebiet Langdorf dient als Standort für den grossflächigen Detailhandel, für Industriebetriebe und im südlichen Bereich als Wohnort.*

Die Massnahme 10 des Realisierungsprogramms hat insbesondere die Konkretisierung der Vorstellungen in einem kooperativen Verfahren "Zukunft Entwicklungsgebiet Langdorf" mit den wichtigsten Grundeigentümern mit paralleler Erarbeitung eines Gesamtverkehrskonzepts zum Ziel. Im Zusammenhang mit konkreten Ansiedlungsprojekten sowie der Neugestaltung der Landfeld- / Breitenstrasse wurde diesem Anliegen bisher nachgekommen.

Aus den Verkehrsmodellberechnungen für das Agglomerationsprogramm sowie für die Stadt Frauenfeld sind grobe Aussagen zum vorliegenden Gebiet vorhanden. Detailaussagen je nach Nutzungsart lassen sich daraus jedoch nicht schliessen. Ebenso sind die Umweltauswirkungen (Lärm, Luft) im Detail zu wenig schlüssig bekannt.

Im Osten ist das Gebiet nördlich der Bahnlinie mit dem öffentlichen Verkehr nicht erschlossen. Eine Umfrage bei den Betrieben hat ein gewisses Bedürfnis, das in den Randstunden besteht, aufgezeigt. Wie weit und wo die mit dem öffentlichen Verkehr (Bus, S-Bahn-Haltestelle) ungenügend erschlossenen Gebiete einbezogen werden können und wer die Kosten zu tragen hat, verlangt nach weiteren Abklärungen.

Mit der Massnahme 2 des Agglomerationsprogramms ist zudem die Regionalplanungsgruppe zusammen mit den jeweiligen Gemeinden aufgefordert, eine Konzentration der publikums- und arbeitsplatzintensiven Einrichtungen mit Festschreibung geeigneter Standorte im kantonalen Richtplan vorzunehmen, Definition und Anforderungen publikumsintensiver und arbeitsplatzintensiver Einrichtungen zu erarbeiten, entsprechende Standorte / Parzellen in den aufgeführten Bereichen zu bezeichnen, baurechtliche Voraussetzungen zu schaffen, Bauland verfügbar zu machen und die Promotion zusammen mit der Wirtschaftsförderung zu betreiben.

Alle diese Fragen stehen in engem Zusammenhang mit der Massnahme 10 des Realisierungsprogramms Stadtentwicklung. Mit der Planungszone werden daher weitgehend die bereits aufeinander abgestimmten Ziele der Massnahmen aus dem Realisierungsprogramm als auch dem Agglomerationsprogramm bearbeitet.

#### **Zu Frage 4**

#### ***Passt das Konzept Ostumfahrung in diese Zone oder sind wir mit dieser Planungszone 2 Jahre zu spät?***

Die Entlastung der Zürcherstrasse bei einem Verkehrsaufkommen von 24'000 Fahrzeugen pro Tag durch die Begradigung und Attraktivierung der Langfeld- / Breiten- / Militärstrasse ("Verkehrskonzept Ost") steht nicht im Zusammenhang mit der (temporären) Planungszone. Ein Konflikt ist nicht ersichtlich. Vielmehr öffnet sich der Spielraum für das Entwicklungsgebiet Langdorf. Die Festlegung einer Planungszone vor zwei Jahren wäre wohl nicht verstanden worden, zumal keine Ansiedlung eines dritten Grossverteilers im Detailhandel zu erwarten war. Mit der vorliegenden Situation bietet sich nun die Gelegenheit, die offenen Fragen gesamthaft zu beantworten.

#### **Schlussbemerkungen**

Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, so schnell wie möglich Antworten auf die Planungszone im Sinne der Planungsziele zu finden. Sollte dies einschliesslich allfälliger Rechtsverfahren vor Ablauf der dreijährigen Frist möglich sein, steht eine vorzeitige (Teil-)Aufhebung der Planungszone im Interesse des Stadtrats. Die Arbeiten wurden umgehend an die Hand genommen.

Frauenfeld, 10. April 2007

NAMENS DES STADTRATES FRAUENFELD  
Der Stadtmann                      Der Stadtschreiber