

Zürich, 13. Juni 2012

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

Motion von Dr. Martin Sarbach und Markus Knauss betreffend Parkplatz-Überhang, Erlass einer Verordnung für dessen Abbau, Bericht und Antrag auf Abschreibung

Am 9. Juli 2008 reichten die Gemeinderäte Dr. Martin Sarbach (SP) und Markus Knauss (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2008/333, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für den Erlass einer Verordnung zu unterbreiten, die den Abbau des in der Stadt Zürich festzustellenden Parkplatz-Überhangs vorsieht.

Begründung:

In der Stadt Zürich ist aus Zeiten, als private Parkplätze noch im Übermass erstellt wurden, ein grosser Überhang an Parkplätzen vorhanden, die längst nicht mehr bewilligungsfähig wären. Diese überzähligen Parkplätze verleiten oft zu einer nicht bestimmungsgemässen Nutzung, verbunden mit einer entsprechenden übermässigen Umwelt- und Strassenbelastung. Um einen geregelten Übergang in einen rechtskonformen Zustand innert einer vernünftigen Frist von fünf Jahren herbeizuführen und eine rechts- und lastengleiche Behandlung zu ermöglichen, soll der Gemeinderat deshalb eine Verordnung gemäss Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung der Stadt Zürich erlassen.

Am 7. Januar 2009 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Der Gemeinderat lehnte dies ab und änderte die Motion am 2. Juni 2010 wie folgt, welche dem Stadtrat definitiv überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für den Erlass einer Verordnung zu unterbreiten, die den Abbau des in der Stadt Zürich festzustellenden Parkplatz-Überhangs bis ins Jahr 2025 vorsieht.

Mit Weisung vom 18. April 2012 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Frist zur Erfüllung der Motion für weitere rechtliche und tatsächliche Abklärungen um 12 Monate bis zum 2. Juni 2013 zu erstrecken. Der Gemeinderat lehnte die beantragte Fristerstreckung am 23. Mai 2012 ab.

Gestützt auf Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Motion gestützt auf den nachfolgenden Bericht abzuschreiben:

1. Ausgangslage

Von Parkplatz-Überhängen wird gesprochen, wenn eine Parkieranlage mehr Parkplätze aufweist, als gemäss geltender Parkplatz-Verordnung zulässig sind. Unter der Voraussetzung, dass die Anlage seinerzeit ordnungsgemäss bewilligt worden ist, besteht daher eine nachträglich eingetretene materielle Baurechtswidrigkeit. Im Baurecht gilt allerdings der Grundsatz, dass altrechtlich bewilligte Bauten und Anlagen, die aufgrund einer Rechtsänderung rechtswidrig werden, Bestandesschutz geniessen (§ 357 Planungs- und Baugesetz [PBG]). Eine Anpassung an die geltenden Vorschriften kann grundsätzlich nur dann verlangt werden, wenn eine Baute oder Anlage wesentlich geändert wird, z. B. durch ein umfassendes Umbau- oder Sanierungsprojekt (§ 243 Abs. 1 lit. b PBG).

Ohne wesentliche Änderung einer Baute oder Anlage kommt eine Anpassung der Anzahl der Parkplätze nur in Frage, wenn dafür eine besondere gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Die Prüfung der Frage, ob eine gesetzliche Grundlage für den Abbau von Parkplatz-Überhängen besteht, führt zu folgendem Ergebnis:

Auf Bundesebene fehlt eine direkt anwendbare gesetzliche Grundlage. Weder Art. 11 und 12

des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) noch Art. 16 und 18 USG stellen eine solche dar. Das Bundesgericht hat in diesem Sinn erwogen:

Ob Parkplatzbeschränkungen in lufthygienischen Sanierungsgebieten auch auf bestehende Anlagen ausgedehnt werden sollen, lässt sich dem Umweltschutzgesetz und der Luftreinhalte-Verordnung allerdings nicht direkt entnehmen, sondern ist durch die kantonale Massnahmenplanung zu bestimmen und bedarf der Umsetzung im kantonalen Recht (BGE 131 II 103 E. 2.1.2 S. 109).

Als kantonale gesetzliche Grundlage für den Abbau von Parkplatz-Überhängen kommt § 243 Abs. 2 PBG in Frage. Diese Bestimmung bezieht sich auf die Aufhebung bestehender Parkplätze und sie lautet wie folgt:

Bei bestehenden Bauten und Anlagen kann ohne Zusammenhang mit Änderungen die Schaffung oder Aufhebung von Abstellplätzen verlangt werden, wenn der bisherige Zustand regelmässig Verkehrsstörungen oder andere Übelstände bewirkt oder wenn die Beschäftigtenparkplätze die festgesetzte Gesamtzahl erheblich überschreiten. Die Verpflichtung muss nach den Umständen technisch und wirtschaftlich zumutbar sein.

Bei der Anwendung dieser Bestimmung stellt sich das Problem, dass sich ein «Übelstand» auf eine bestimmte Parkieranlage zurückführen lassen muss. Ein Abbau von Parkplatz-Überhängen aus lufthygienischen oder auch aus Gründen des Lärmschutzes fällt somit ausser Betracht, weil es meist an der hinreichenden Zurechenbarkeit fehlen dürfte. Bei einer besonderen Kategorie von Parkplätzen – den Beschäftigtenparkplätzen – ist der Nachweis eines besonderen Übelstandes nicht erforderlich. Es genügt, dass die Beschäftigtenparkplätze die festgesetzte Gesamtzahl erheblich (d. h. nicht bloss geringfügig) überschreiten.

Offen ist, ob es möglich wäre, eine kommunale Verordnung für den Abbau von Parkplatz-Überhängen zu erlassen, wie dies die Motion Sarbach Knauss verlangt. Bei der Rechtsetzung verfügen die Gemeinden nur im Rahmen und nach Massgabe des kantonalen Rechts über Autonomie. Der Erlass einer entsprechenden Verordnung setzt deshalb voraus, dass der Stadt in diesem Bereich eine entsprechende Regelungskompetenz zusteht. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, wird in den Gutachten, die dem Stadtrat vorliegen, kontrovers beurteilt (siehe unten Ziffer 3).

2. Gesetzliche Grundlagen für Abstellplätze

Das Immissionsschutzrecht des Bundes verpflichtet die Kantone zu Parkraumbeschränkungen für neue Anlagen (Art. 11 und 12 USG). Die entsprechenden kantonalen gesetzlichen Grundlagen finden sich im Planungs- und Baugesetz in den §§ 242 bis 247. Danach sind die Gemeinden gehalten, die Zahl der Abstellplätze, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind, in der Bau- und Zonenordnung festzulegen. Die Stadt Zürich hat die kommunalen Vorschriften in der Verordnung über Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung [PPV]) geregelt.

Am 28. November 2010 haben die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Vorlage des Gemeinderates für eine Teilrevision der Parkplatzverordnung angenommen. Gegen die Revisionsvorlage sind Rechtsmittel beim Baurekursgericht hängig. Bis zu deren rechtskräftigen Erledigung bleibt grundsätzlich die geltende Parkplatzverordnung massgebend, wobei hinsichtlich der maximal zulässigen Anzahl Abstellplätze die teilrevidierte Verordnung (PPV2010) durch die Baubehörde gestützt auf § 234 PBG bereits vorangewendet wird.

Der Bestand an privaten Parkplätzen für Personenwagen beläuft sich in der Stadt Zürich auf rund 200 000. Davon entsprechen rund 20 000 Abstellplätze insofern nicht der geltenden Parkplatzverordnung, als damit das festgelegte zulässige Maximum überschritten wird. Die Stadt Zürich und weite Teile der Agglomeration gelten als lufthygienisches Sanierungsgebiet (Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 der Baudirektion des Kantons), in dem Massnahmen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastung umzusetzen sind (V4 Parkierung und Verkehrserschliessung). Während bei Neubauten und wesentlichen Änderungen bestehender Anlagen den Anforderungen des kantonalen Massnahmenplans durch Begrenzung der

Parkplatzzahl gemäss Art. 5 Abs. 2 PPV Rechnung getragen wird, ist dies bei bestehenden Bauten und Anlagen nicht der Fall.

Wo übermässige Immissionen durch mehrere Quellen verursacht werden, haben die zuständigen Behörden einen Massnahmenplan zu erarbeiten (Art. 44a, Abs. 1 USG und Art. 31 Luftreinhalte-Verordnung [LRV]). Dieser Massnahmenplan hat als Koordinationsinstrument sicherzustellen, dass sowohl bestehende wie neue Emissionsquellen ihren sachgerechten Beitrag zur Verringerung der Luftbelastung und zur Vermeidung übermässiger Immissionen leisten. Der kantonale Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 der Baudirektion des Kantons Zürich sieht keine Massnahmen zum Abbau von Parkplatz-Überhängen vor. Gleichzeitig ist klar, dass sich mit dem Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 die Vorgaben der eidgenössischen Luftreinhalte-Verordnung auf absehbare Zeit nicht erreichen lassen. Der Massnahmenplan ist gerade im Bereich des Verkehrs, dem wichtigsten Verursacher von Feinstaub- und NOx-Emissionen, mit einem Reduktionspotenzial von 3 Prozent der Luftschadstoff-Emissionen ungenügend.

3. Zulässigkeit einer kommunalen Verordnung für den Abbau von Parkplatz-Überhängen?

Ob das kantonale Recht (PBG und Massnahmenplan Luftreinhaltung) Raum für eine entsprechende kommunale Regelung lässt, wird wie erwähnt kontrovers beurteilt.

Der Rechtskonsulent des Stadtrats hat diese Frage - nach summarischer Prüfung im Rahmen einer Stellungnahme zuhanden der Spezialkommission Verkehr des Gemeinderates – am 5. März 2008 zusammengefasst wie folgt beantwortet: Die Tragweite von § 243 Abs. 2 PBG sei unklar. Im Ergebnis bestünden erhebliche Zweifel, ob diese Bestimmung als Grundlage für den Abbau von Parkplatz-Überhängen herangezogen werden könne. Zudem sei fraglich, ob eine städtische Regelung trotz fehlender Bestimmungen im kantonalen Massnahmenplan Luft zulässig wäre. Bei dieser Rechtslage sei von einer Regelung des Parkplatzabbaus durch einen kommunalen Erlass abzuraten.

Zur Abklärung der Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Abbau überzähliger Parkplätze bei bestehenden privaten Parkieranlagen hat das Tiefbauamt der Stadt Zürich bei Prof. Dr. Alain Griffel ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. In dem – auszugsweise in Umweltrecht in der Praxis (URP) 2009 publizierten - Rechtsgutachten kommt dieser zum Schluss, dass der Abbau von überzähligen Parkplätzen nicht nur zulässig, sondern verfassungsmässig geboten sei. Seiner Auffassung nach verpflichtet der - vom Bundesgericht bezüglich Bauten und Anlagen in lufthygienischen Belastungsgebieten als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung) entwickelte – Grundsatz der Lastengleichheit die Kantone und Gemeinden, ihre geltenden Regelungen zur Parkraumbeschränkung auch auf bestehende Anlagen auszudehnen. Dieser Verpflichtung stehen seiner Ansicht nach (zumindest im Grundsatz) weder die Eigentumsgarantie, noch die Wirtschaftsfreiheit oder der Vertrauensschutz, noch das Rückwirkungsverbot entgegen. Weil der kantonale Massnahmenplan keine Massnahmen zum Abbau von Parkplatz-Überhängen vorsehe, erweise sich dieser als ergänzungsbedürftig und nicht bundesrechtskonform. Es dürfe daher angenommen werden, dass die seit Jahren bestehende Lückenhaftigkeit des Massnahmenplans die Umsetzung entsprechender Massnahmen auf dem Wege der kommunalen Gesetzgebung nicht hindere. Die im Rechtsgutachten vertretene Auffassung ist – wie der Verfasser selber einräumt – allerdings nicht restlos gesichert.

Ein jüngst von Zürcher Wirtschaftsverbänden in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Beatrice Wagner Pfeifer vom 21. März 2012 kommt zum Schluss, dass die Voraussetzungen für Änderungen an bestehenden Abstellplätzen im kantonalen PBG (§ 243 Abs. 2) abschliessend geregelt seien. Für Gemeinden bestehe daher kein Regelungsspielraum, um eigene kommunale Vorschriften für einen Parkplatzabbaubau zu erlassen, zumal auch der kantonale Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 keine Rechtsgrundlage für den Abbau des

Parkplatz-Überhangs enthalte.

Die Frage, ob auf kommunaler Stufe eine gesetzliche Grundlage für den Abbau des Parkplatz Überhangs geschaffen werden kann, wird wie dargelegt unterschiedlich beurteilt. Das Tiefbauamt hat nach der Überweisung der Motion dennoch einen Entwurf für eine Verordnung zum Abbau des Parkplatz Überhangs ausgearbeitet. Es war geplant, diesen verwaltungsintern bereinigten Entwurf dem Kanton zur Vorprüfung zu unterbreiten, zumal die Verordnung vor dem Inkrafttreten der Baudirektion bzw. dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist (§ 89 PBG). Nachdem der Gemeinderat eine Erstreckung der Frist für die Bearbeitung der Motion abgelehnt hat, sieht sich der Stadtrat gezwungen, den Motionsantrag aufgrund der vorhandenen Aktenlage zu stellen. Er wird aber das erwähnte Vorprüfungs-gesuch nächstens beim Kanton einreichen.

Bei dieser Ausgangslage ist eine Regelung des Parkplatz-Abbaus durch einen kommunalen Erlass abzulehnen. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, auf die Erfüllung der Motion zu verzichten und diese gestützt auf Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht zur Motion von Dr. Martin Sarbach und Markus Knauss vom 9. Juli 2008 betreffend Parkplatz-Überhang, Erlass einer Verordnung für dessen Abbau, wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2008/333, von Dr. Martin Sarbach (SP) und Markus Knauss (Grüne) vom 9. Juli 2008 betreffend Parkplatz-Überhang, Erlass einer Verordnung für dessen Abbau, wird abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti