

Zürich, den 7. Januar 2009

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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.

Gemäss Art. 90 GeschO GR wird der Stadtrat mit einer Motion verpflichtet, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Beantragt der Stadtrat die Umwandlung der Motion in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten seit Einreichung der Motion schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt die Motion ab, ist jedoch bereit, sie aus folgenden Gründen in Form eines Postulats entgegenzunehmen:

Der Bestand an privaten Parkplätzen beläuft sich in der Stadt Zürich auf rund 200 000. Davon entsprechen etwa 16 000 bis 18 000 Abstellplätze insofern nicht der geltenden Parkplatzverordnung (PPV96), als damit das festgelegte zulässige Maximum anzahlmässig überschritten wird. Bei einem Grossteil dieser Überhänge handelt es sich um Beschäftigtenparkplätze.

Parkplätze sind als Ausgangs- und Endpunkte des individuellen Motorfahrzeugverkehrs ein wichtiges Element zur Steuerung des Verkehrsaufkommens und der damit verbundenen Luft- und Lärmbelastung. Das Strassennetz der Stadt Zürich ist wie auch in den Nachbargemeinden hoch belastet, teilweise bis über die Kapazitätsgrenzen hinaus. Die Folgen davon sind Staus, lange Reisezeiten und schlechte Erreichbarkeitsverhältnisse zu bestimmten Zeiten. Die Stadt Zürich und weite Teile der Agglomeration gelten als lufthygienisches Sanierungsgebiet (Luft-Programm 1996, Massnahme PV, Wegleitung zur Ermittlung des PP-Bedarfs Baudirektion, 1997), in dem Massnahmen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastung umzusetzen sind.

Während bei Neubauten und wesentlichen Änderungen bestehender Anlagen den Anforderungen des Luft-Programms Rechnung getragen wird (Reduktion der maximal zulässigen Abstellplätze gemäss Art. 5 Abs. 2 PPV96), ist dies bei bestehenden Anlagen ohne wesentliche Änderungen nicht der Fall. Im Rahmen von Baubewilligungsverfahren für Änderungen an bestehenden Anlagen wird die Anzahl der Parkplätze nur unter bestimmten Voraussetzungen an die gesetzlichen Bestimmungen angepasst. Sehr häufig bleiben Überhänge ganz oder teilweise über lange Zeiträume bestehen.

Diese Praxis ist unbefriedigend, hat sie doch de facto zur Folge, dass Neuanlagen und bestehende Parkieranlagen nicht rechtsgleich behandelt werden. So können Liegenschaften gleicher Grösse oder mit gleichartigen Nutzungen am gleichen Standort durchaus über ganz unterschiedliche Parkplatzangebote verfügen. Dies führt bei Bauherrschaften und Investoren zu Unsicherheiten, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen von Sanierungs- oder Erneuerungsvorhaben bei älteren Büro- und Dienstleistungsbauten auf das Parkplatzangebot.

Das Immissionsschutzrecht des Bundes verpflichtet die Kantone zu Parkraumbeschränkungen für neue Anlagen (Art. 11 und 12 Umweltschutzgesetz; USG). Die Gemeinden sind dazu lediglich nach Massgabe des kantonalen Rechts verpflichtet. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung verfügen die Kantone und Gemeinden über einen erheblichen Spielraum. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im kantonalen Planungs- und Baugesetz (§§ 242 bis 247 PBG). Die kommunalen Ausführungsvorschriften sind in der Verordnung über Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung; PPV96) geregelt. Diese steht zurzeit in Teilrevision; mit Beschluss vom 23. Januar 2008 hat der Stadtrat die Teilrevisionsvorlage zuhanden des Gemeinderates verabschiedet (Weisung Nr. 216).

In Bezug auf bestehende Bauten und Anlagen ermächtigt das kantonale Recht die Gemeinden, die Aufhebung von Abstellplätzen – unabhängig von baulichen Änderungen und regelmässigen Verkehrsstörungen oder anderen Übelständen – auch dann anzuordnen, wenn die Beschäftigtenparkplätze die festgesetzte Gesamtzahl erheblich überschreiten. Diese Verpflichtung muss nach den Umständen technisch und wirtschaftlich zumutbar sein (§ 243 Abs. 2 PBG).

Die kommunale Umsetzung darf nicht einzelfallweise und damit willkürlich erfolgen. Aus Gründen der Rechtsgleichheit ist die Ausarbeitung eines Sanierungskonzepts für das gesamte Stadtgebiet erforderlich. Im Rahmen der städtischen Mobilitätsstrategie hat der Stadtrat die Verwaltung beauftragt, die Erarbeitung eines Sanierungskonzepts für die Verkleinerung bestehender, überdimensionierter Parkieranlagen zu prüfen (StRB Nrn. 783/2001 und 392/2005 und Beschluss Teilstrategie Parkierung durch den Stab Verkehr am 23. September 2002).

Gestützt auf § 243 Abs. 2 PBG beabsichtigt der Stadtrat folglich, die Ausarbeitung eines Konzepts zur Sanierung von Überhängen an Beschäftigtenparkplätzen näher zu prüfen. Die Modalitäten (Umfang der Sanierungspflicht, Vorgehen, Zuständigkeiten, Fristen, Erleichterungen usw.) könnten als behördenverbindliche Verwaltungsverordnung in eigener Kompetenz geregelt werden.

Der Stadtrat misst dabei dem Gedanken der Rechtsgleichheit mit anderen Gemeinden sowie der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit von allfälligen Sanierungsmassnahmen grösste Bedeutung zu. Der Abbau von bestehenden Überhängen an Beschäftigten-Parkplätzen ist insbesondere auch unter diesen Gesichtspunkten zu prüfen. Das Sanierungskonzept wäre dementsprechend auszugestalten.

In Betracht zu ziehen wären im Einzelnen etwa die absolute und relative Grösse des Parkplatzüberhangs, die getätigten Investitionen für die Stellplätze in Parkgaragen bzw. auf offenen Flächen, die lokale Erschliessungssituation hinsichtlich öffentlichem und privatem Verkehr, die Luftschadstoffbelastungen, das Aufwertungspotenzial für den öffentlichen Raum durch die Integration öffentlicher Strassenparkplätze sowie das Potenzial im Umfeld für die Integration privater Parkplätze Dritter in die betroffene Anlage. Anhand dieser Kriterien könnten die Anlagen mit einem erheblichen Überhang an Beschäftigtenparkplätzen rangiert und in Etappen saniert werden, wobei zu prüfen wäre, ob städtische Anlagen gegebenenfalls prioritär behandelt werden sollen.

Die Entwicklung der Sanierungsmassnahmen müsste in Zusammenarbeit mit den Eigentümern unter Gewährung grosszügig bemessener Sanierungsfristen erfolgen; geplante Erweiterungen oder Neubauten müssten berücksichtigt werden. Mögliche Sanierungsmassnahmen wären der Einbezug von Parkplätzen Dritter und die Umwandlung in eine private Gemeinschaftsanlage i.S.v. § 245 PBG, die Integration (Aufhebung und Verlegung) öffentlicher Strassenparkplätze i.S.v. Art. 8 Abs. 4 PPV96 oder die Etablierung eines Fahrtenmodells. Der physische Abbau als letzte Massnahme sollte nur in äussersten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Die Sanierung der betroffenen Anlagen würde in den nächsten 10 bis 15 Jahren in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Grundeigentümern erfolgen.

Mit der Sanierung bestehender Überhänge an Beschäftigtenparkplätzen könnte ein Beitrag zur Abstimmung des Verkehrsaufkommens auf die vorhandenen Strassenkapazitäten und zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte geleistet werden. Ferner könnte die rechtlich gebotene Gleichbehandlung von Alt- und Neuanlagen bei der hauptsächlich betroffenen Kategorie der Beschäftigtenparkplätze schrittweise umgesetzt werden. Damit könnte nicht zuletzt Potenzial für die weitere Stadtentwicklung geschaffen werden.

Dem Grundanliegen der Motionäre wird somit – zumindest teilweise – entsprochen. Zudem würde das skizzierte Vorgehen eines auf die bestehende kantonale Gesetzesgrundlage gestützten Abbaus von Überhängen bei Beschäftigtenparkplätzen das Sammeln von wichtigen Erfahrungen ermöglichen. Hinsichtlich der Überhänge bei den übrigen Nutzungskategorien (Parkplätze für Wohn-, Einkaufs- und Freizeitnutzungen) soll deshalb vorerst zugewartet werden, auch mit Blick auf die durch die Motion gesetzte knappe Frist. Hinsichtlich allgemein gültiger Regelungen wird sich der Stadtrat beim Kanton im Rahmen der vorgesehenen PBG-Teilrevision «Parkierung» bzw. der laufenden Revision des kantonalen «Luft-Programms» für die Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen auf übergeordneter Stufe einbringen.

Für den Abbau von Beschäftigtenparkplätzen besteht eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht (§ 243 Abs. 2 PBG); die Einzelheiten können durch den Stadtrat festgelegt werden. Der Erlass einer Gesetzesverordnung ist daher nicht zwingend erforderlich. Für den überwiegenden Anteil der bestehenden Überhänge ist das Anliegen somit nicht motionabel.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy