

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 8. April 2015

Tiefbauamt, Teilrevision der städtischen Parkplatzverordnung (Gemeinderatsbeschluss vom 11. Dezember 1996), Änderung Bestimmung betreffend autoarme Nutzungen

Ausgangslage

Die Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze der Stadt Zürich (Parkplatzverordnung [PPV]; AS 741.500) regelt die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen privaten Parkplätze in der Stadt Zürich i.S.v. § 242 Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1). Die Parkplatzverordnung gehört zur kommunalen Bau- und Zonenordnung und wurde vom Gemeinderat mit GRB Nr. 301 vom 7. Juli 2010 (GR Nr. 2008/45) teilrevidiert.

Im selben Beschluss nahm der Gemeinderat den Bericht über die im Rahmen der im Frühjahr 2007 durchgeführten öffentlichen Auflage eingegangenen Einwendungen zustimmend zur Kenntnis und verabschiedete diesen i.S.v. § 7 Abs. 3 PBG. Ferner schrieb der Gemeinderat die Motion der Gemeinderäte Bastian Girod und Ernst Danner vom 25. September 2006 (GR Nr. 2006/255) ab.

Nachdem die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Teilrevisionsvorlage an der Volksabstimmung vom 28. November 2010 angenommen hatten, hat das Baurekursgericht mit Entscheidung vom 15. März 2013 die gegen die Vorlage sowie die Volksabstimmung erhobenen Rechtsmittel vereinigt und in teilweiser Gutheissung eines Rekurses die Bestimmung Art. 9 Abs. 2 PPV zur Lage von Abstellplätzen für leichte Zweiräder angepasst. Der Gemeinderat hat mit GRB Nr. 3804 vom 3. April 2013 (GR Nr. 2010/338) auf einen Weiterzug verzichtet. Der Baurekursgerichtsentscheid (BRGE I Nrn. 0052/2013 und 0053/2013) ist in Rechtskraft erwachsen.

Mit Schreiben vom 10. Juli 2013 beantragte die Stadt daraufhin bei der Baudirektion die Genehmigung der teilrevidierten Parkplatzverordnung. Obwohl damals das zuständige Amt für Raumordnung und Vermessung der kantonalen Baudirektion im Rahmen der Vorprüfung der Teilrevisionsvorlage mit Schreiben vom 8. August 2007 noch zugestimmt und die neu aufgenommene Bestimmung für autoarme Nutzungen ausdrücklich als «grundsätzlich gut in die Verordnung integriert» beurteilt hatte, teilte die Baudirektion mit Schreiben vom 21. März 2014 mit, dass sie die Bestimmung zu den autoarmen Nutzungen (Art. 8 Abs. 5 PPV) in der vorgelegten Fassung für nicht genehmigungsfähig erachte. Die betreffende Bestimmung lautete: *«Autoarme Nutzungen können von der Nachweispflicht ganz oder teilweise befreit werden, sofern ein reduzierter Bedarf über ein Mobilitätskonzept nachgewiesen und durch ein Controlling dauerhaft sichergestellt wird. Die Grundeigentümerschaft ist verpflichtet, bei wiederholten Abweichungen von den Vorgaben des Mobilitätskonzepts, die im Sinne von Art. 5 Abs. 1 minimal erforderlichen Abstellplätze real nachzuweisen oder durch eine entsprechende Ersatzabgabe nach Art. 15 ff. abzugelten. Diese Verpflichtung ist vor Baubeginn als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken zu lassen.»*

Die Genehmigungsbehörde prüft genehmigungsbedürftige Erlasse auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit (§ 5 Abs. 1 PBG). Die Baudirektion erläuterte das Prüfergebnis im Einzelnen wie folgt: Die Aufnahme einer Bestimmung in der Parkplatzverordnung zur Ermittlung des Pflichtbedarfs an Abstellplätzen für autoarme Nutzungen im Einzelfall gestützt auf ein Mobilitätskonzept sei mit dem übergeordneten PBG grundsätzlich vereinbar. Als nicht PBG-konform beurteilte sie hingegen das Aufschieben der Nachweispflicht.

Dies sei dem PBG fremd und damit nicht rechtmässig. Ferner bemängelte die Baudirektion, dass die Bestimmung der gesetzlich festgelegten Massnahmenkaskade widerspreche. Danach sind Abstellplätze in erster Linie auf dem Baugrundstück (oder in nützlicher Entfernung davon) zu erstellen (§§ 243 und 244 PBG). Wenn das nicht möglich sein sollte, ist die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage in Betracht zu ziehen (§ 245 PBG). Nur und erst dann, wenn auch das innert nützlicher Frist nicht möglich sein sollte, ist schliesslich eine Ersatzabgabe zu leisten (§ 246 PBG). Diesbezüglich hat die Baudirektion darauf hingewiesen, dass das Eingreifen bei Missständen oder die Verpflichtung der Grundeigentümerschaft, den Minimalbedarf an Abstellplätzen gemäss der gesetzlichen Massnahmenkaskade nachzuweisen, nach den Umständen technisch und wirtschaftlich zumutbar sein müsse. Zudem hat die Baudirektion eine gänzliche oder teilweise Befreiung bei Besucher- und Behindertenparkplätzen als widerrechtlich eingestuft. Schliesslich hat die Baudirektion empfohlen, eine untere Grenze (Arealgrösse, Anzahl Wohneinheiten o. ä.) für die Anwendbarkeit der Bestimmung zu definieren.

Teilgenehmigung

Damit die genehmigungsfähigen Teile der teilrevidierten Parkplatzverordnung möglichst rasch in Kraft gesetzt werden konnten, wurde mit Schreiben vom 3. April 2014 bei der Baudirektion die Teilgenehmigung mit einstweiliger Ausnahme von Art. 8 Abs. 5 PPV (autoarme Nutzungen) beantragt. Mit Verfügung Nr. 63 hat die Baudirektion die Teilrevision der PPV am 12. Juni 2014 – wie beantragt einstweilen ohne Art. 8 Abs. 5 (autoarme Nutzungen) – genehmigt und die Stadt eingeladen, die Teilgenehmigung öffentlich bekannt zu machen. Die Teilgenehmigung wurde am 9. Juli 2014 im Städtischen Amtsblatt publiziert. Die genehmigten Änderungen sind am Tage nach der Veröffentlichung, d. h. am 10. Juli 2014, in Kraft getreten.

Änderung Bestimmung betreffend autoarme Nutzungen (Art. 8 Abs. 5 PPV) und Vorprüfung

Die Bestimmung für autoarme Nutzungen (Art. 8 Abs. 5 PPV) wurde unter Berücksichtigung der Hinweise der Baudirektion angepasst und dieser mit Schreiben vom 6. Oktober 2014 zur formellen Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 23. Februar 2015 hat das zuständige Amt für Raumentwicklung die vorgelegte Fassung unter Beachtung der notwendigen Ergänzung betreffend Behindertenparkplätze für rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt und gleichzeitig die Genehmigung in Aussicht gestellt.

Die Bestimmung zu den autoarmen Nutzungen (Art. 8 Abs. 5 PPV) soll unter Berücksichtigung des Vorprüfungsergebnisses wie folgt geändert werden: *«Für autoarme Nutzungen kann der Minimalparkplatzbedarf für Bewohnerinnen und Bewohner sowie für Beschäftigte abweichend von den Vorgaben dieser Verordnung im Einzelfall gestützt auf ein Mobilitätskonzept festgelegt werden. Der Minimalbedarf an behindertengerechten Abstellplätzen darf dabei nicht unterschritten werden. Bei Abweichungen von den Vorgaben des Mobilitätskonzepts kann die Grundeigentümerschaft verpflichtet werden, die gemäss Art. 5 Abs. 1 minimal erforderlichen Abstellplätze auf dem Grundstück zu schaffen, oder falls dies nicht möglich ist, durch Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage oder durch Zumietung nachzuweisen, beides im Umkreis von maximal 300 m, oder falls auch dies nicht möglich ist, durch eine entsprechende Ersatzabgabe nach Art. 15 ff. abzugelten. Diese Verpflichtung ist vor Baubeginn als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken zu lassen.»*

Mit dieser Formulierung wird eine mögliche Reduktion der Parkplatzzahl auf Abstellplätze für Bewohnerinnen und Bewohner sowie Beschäftigte beschränkt und damit eine Herabsetzung der Anzahl Abstellplätze für Besuchende ausgeschlossen. Zudem wird ausdrücklich festgehalten, dass der Mindestbedarf an behindertengerechten Abstellplätzen nicht unterschritten werden darf. Schliesslich soll die gesetzliche Massnahmenkaskade aufgeführt und entsprechend der Bewilligungspraxis ergänzt werden. Während Beteiligungen an Gemeinschaftsanlagen in der Praxis in den letzten Jahren mangels geeigneter entsprechender Anlagen eine absolut untergeordnete Rolle gespielt haben, konnten überzählige Abstellplätze gelegentlich auf benachbarten Grundstücken zugemietet und an den Pflichtbedarf angerechnet werden. Dies gestützt auf den Entscheid des Verwaltungsgerichts aus dem Jahr 1987, wonach auch langfristig zugemietete Abstellplätze als Pflichtabstellplätze anzuerkennen sind (Urteil vom 19. Februar 1987; ZBI 89/1988 S. 264).

Verfahren und Inkraftsetzung

Die beantragten Änderungen haben sich, wie oben dargelegt, im Genehmigungsverfahren als notwendig erwiesen. Weil es sich dabei um geringfügige formale Anpassungen von untergeordneter Bedeutung handelt, kann auf ein erneutes Einwendungsverfahren i.S.v. § 7 PBG verzichtet werden.

Die Parkplatzverordnung ist Bestandteil der städtischen Bau- und Zonenordnung. Das Verfahren für die Festsetzung und Genehmigung von Änderungen richtet sich nach §§ 88 und 89 PBG. Gemäss der auf den 1. Juli 2014 in Kraft getretenen Änderung des PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Gemeinde neu zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen (§ 5 Abs. 3 PBG). Die Genehmigung ist folglich vor der Auflage, nach Ablauf der Referendumsfrist und der Frist für die Erhebung einer Stimmrechtsbeschwerde einzuholen. Die zuständige Direktion ist bei der Genehmigung an den Vorprüfungsbericht gebunden (§ 89 Abs. 2 PBG).

Die vom Gemeinderat beschlossene Änderung der Parkplatzverordnung (Art. 8 Abs. 5 PPV) wird nach unbenutztem Ablauf der Rekursfrist oder nach Abschluss allfälliger Rekursverfahren durch den Stadtrat in Kraft gesetzt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung) vom 11. Dezember 1996 (AS 741.500) wird wie folgt geändert:**

Art. 8 Besondere Bestimmungen

Abs. 1–4 unverändert

Abs. 5

Für autoarme Nutzungen kann der Minimalparkplatzbedarf für Bewohnerinnen und Bewohner sowie für Beschäftigte abweichend von den Vorgaben dieser Verordnung im Einzelfall gestützt auf ein Mobilitätskonzept festgelegt werden. Der Minimalbedarf an behindertengerechten Abstellplätzen darf dabei nicht unterschritten werden. Bei Abweichungen von den Vorgaben des Mobilitätskonzepts kann die Grundeigentümerschaft verpflichtet werden, die gemäss Art. 5 Abs. 1 minimal erforderlichen Abstellplätze auf dem Grundstück zu schaffen, oder falls dies nicht möglich ist, durch Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage oder durch Zumietung nachzuweisen, beides im Umkreis von maximal 300 m, oder falls auch dies nicht möglich ist, durch eine entsprechende Ersatzabgabe nach Art. 15 ff. abzugelten. Diese Verpflichtung ist vor Baubeginn als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anmerken zu lassen.

2. Der Stadtrat setzt diese Änderung nach Genehmigung durch die Baudirektion in Kraft.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti