

Per E-Mail und A-Post

Baudirektion Kanton Zürich
Generalsekretariat Stab
„Vernehmlassung PBG“
Walcheplatz 2
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 30. Oktober 2009

**Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG);
Vernehmlassung zum Vorentwurf Teilbereich Parkierungsanlagen und stark
verkehrserzeugende Nutzungen**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben u.a. den Zürcher Anwaltsverband eingeladen, zum Vorentwurf für revidierte Bestimmungen des PBG zur Parkierung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit, und wir äussern uns zu den geplanten Änderungen innert der Vernehmlassungsfrist bis zum 30. Oktober 2009 wie folgt:

I. Einleitende Bemerkungen

- 1 Der Zürcher Anwaltsverband begrüsst die Revision der Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes betreffend Parkierung sowie den Erlass einer kantonalen Parkplatzverordnung.
- 2 Die Revisionsvorlage erscheint in systematisch / redaktioneller Hinsicht jedoch verbesserungsbedürftig. Namentlich die Aufhebung von § 243 PBG betreffend Erstellungspflicht und die (rudimentäre) Integration des entsprechenden Regelungsinhalts in den neuen § 242 PBG sind zu überdenken, und die Formulierung der neuen Bestimmungen sowie der Parkplatzverordnung ist teilweise zu überarbeiten. Generell ist im Gesetz festzuhalten, wenn die Verordnung Details regelt (so z.B. im Zusammenhang mit Begriffen wie „besondere Verhältnisse“, „stark verkehrserzeugende Nutzungen“ etc.; vgl. als Beispiel § 219 PBG, § 255 Abs. 3 PBG, § 319 Abs. 2 PBG).
- 3 Fragwürdig ist die Neuregelung für Grossemittelen: Nach der einschlägigen Rechtsprechung bedürfen Grossemittelen einer speziellen Betrachtung, und lufthygienische Massnahmen sind rechts- und lastengleich zu vollziehen. Eine Planungspflicht für solche

Grossemittenten ist deshalb grundsätzlich richtig. Die Schaffung der geplanten Eignungsgebiete für stark verkehrserzeugende Nutzungen in der vorgesehenen Form sowie die privilegierenden Vorschriften im neuen § 242a PBG stehen dazu aber im Widerspruch; namentlich vermögen weder kantonale Eignungsgebiete noch privilegierende kantonale Bestimmungen die Vorgaben des Bundesumweltschutz- und -raumplanungsrechtes (insbesondere auch die Planungspflicht) auszuhebeln. Insofern spiegeln die fraglichen Regelungen den betroffenen Grundeigentümern auch eine Scheinsicherheit vor, und sie werden diesbezügliche Rechtsstreitigkeiten kaum verhindern können. Zumindest drängt es sich auf, im Gesetz in geeigneter Weise explizit festzuhalten, dass die Koordination mit dem Massnahmenplan Luftreinhaltung auch bei der Ausscheidung der Eignungsgebiete und bei der Privilegierung von stark verkehrserzeugenden Nutzungen gewährleistet sein muss.

- 4 In nachfolgender Ziffer II wird zu den geplanten Änderungen im Planungs- und Baugesetz im Detail Stellung genommen, und in Ziffer III befassen wir uns mit dem Entwurf für eine kantonale Parkplatzverordnung. Soweit zu einer Bestimmung keine Bemerkungen angebracht werden, ist Zustimmung anzunehmen.

II. Anpassungen am Planungs- und Baugesetz

A. Zu § 49 Abs. 3 PBG

- 5 Neben den einleitend aufgeführten Bedenken ist zu beachten, dass bereits für mittlere Versorgungseinrichtungen wie einen Migros Kreuzplatz in Zürich oder einen Migros in Adliswil ein entsprechendes Eignungsgebiet auszuschneiden ist (vgl. dazu die Illustrationen betreffend stark verkehrserzeugender Nutzungen; im Folgenden auch „SVN“). Um die Erstellung solcher Versorgungseinrichtungen nicht zu verunmöglichen bzw. zu erschweren, werden die Eignungsgebiete im regionalen Richtplan sehr grosszügig definiert werden und sich häufig auf das gesamte Siedlungsgebiet erstrecken müssen. Damit wird das Eignungsgebiet praktisch zum Normalfall werden (müssen), was höchst fragwürdig ist. In jedem Fall wäre also in geeigneter Weise zwischen „kleinen“ und „grossen“ SVN zu unterscheiden, und es wären unterschiedliche Anforderungen zu stellen.

B. Zu § 242 PBG

- 6 Der Bestimmung über die Zahl der Abstellplätze sollte eine separate Bestimmung über die Erstellungspflicht voran gestellt werden (vgl. auch die einleitenden Bemerkungen in Rz 2): Einerseits gilt es zuerst die Pflicht also solche zu statuieren, um hernach die Details folgen zu lassen; andererseits hat sich die Regelung von § 243 Abs. 1 PBG etabliert, weshalb deren (teilweise) Integration in § 242 PBG weder der Rechtsanwendung noch der Übersichtlichkeit förderlich ist - zumal kein Marginale ‚Erstellungspflicht‘ mehr vorgesehen ist.
- 7 Bei der Neuformulierung von § 242 PBG gingen die örtlichen Verhältnisse sowie die Anforderungen des Umweltschutzrechtes und namentlich des Massnahmenplans Lufthygiene vergessen, welche bei der Festlegung der zulässigen Anzahl Abstellplätze auch künftig von Bedeutung sein werden; § 1 des Entwurfs für eine Parkplatzverordnung schreibt dies

mit Bezug auf den Massnahmenplan Lufthygiene ausdrücklich vor (vgl. dazu nachstehende Ziff. III). § 242 Abs. 3 PBG (sowie § 5 des Entwurfs für eine Parkplatzverordnung) ist entsprechend zu ergänzen.

- 8 Die bisherige Formulierung von § 242 Abs. 1 PBG, wonach u.a. „Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks“ für die Bemessung der Zahl massgeblich seien (vgl. dazu die etablierten - Definitionen in den §§ 251 und 253 PBG), ist der neuen Formulierung von § 242 Abs. 3 lit. b PBG vorzuziehen.

C. Zu § 242a PBG

- 9 Die Verweisung auf die kantonale Verordnung über die Fahrzeugabstellplätze gebietet, dass vorgängig (klarer) auf den Erlass einer solchen Verordnung hingewiesen wird (vgl. dazu die geplante Formulierung von § 242 Abs. 1 PBG).
- 10 Ob den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt werden soll, ergänzende Bestimmungen zur Parkierung zu erlassen, ist grundsätzlich eine politische Frage, zu welcher sich der Zürcher Anwaltsverband nicht äussert.
- 11 Problematisch ist aber die Regelung in § 242a Abs. 2 PBG: Damit wird den Gemeinden auch in Zukunft ermöglicht, durch die Statuierung grosszügiger Regelungen um die Ansiedlung von stark verkehrserzeugenden Nutzern zu buhlen - was abzulehnen ist.
- 12 § 242a Abs. 3 PBG, wonach mit einem Gestaltungsplan in den Eignungsgebieten eine Erhöhung der Anzahl Abstellplätze zulässig ist, schafft genügend Raum für individuelle Vorschriften. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass das Instrument des Gestaltungsplans generell zweckmässiger erscheint für die Ansiedlung - wirklich (vgl. dazu vorstehende Rz 5) - verkehrsintensiver Betriebe, weil er eine differenzierte Betrachtung und Überprüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den massgeblichen Vorschriften erlaubt. Auch insofern wäre der postulierte Verzicht auf die Schaffung von Eignungsgebieten angezeigt.

D. Zu § 242b PBG

- 13 Die Vorschrift betrifft einen Regelungsinhalt des regionalen Richtplans. Sie ist damit unter Berücksichtigung der einleitend aufgeführten Bedenken an gesetzessystematisch korrekter Stelle bei den Bestimmungen zur regionalen Richtplanung anzusiedeln und zu formulieren - falls an den Eignungsgebieten überhaupt festgehalten werden soll.

E. Zu § 242c PBG

- 14 Ein Fahrtenmodell, welches nur auf Antrag des Grundeigentümers eingeführt werden kann, wird seiner Zweckbestimmung - nämlich einer (gegenüber den Regelbestimmungen weitergehenden bzw. klaren) Begrenzung des Verkehrs - nicht gerecht werden können: Ein Grundeigentümer wird ein Fahrtenmodell nur dann wählen, wenn er damit besser fährt als mit einer üblichen Parkierungsregelung. Ob dies mit dem Gebot der Rechts- und Lastengleichheit vereinbar wäre, ist fraglich.

- 15 Der Passus in Abs. 2 von § 242c PBG, wonach die von der Gemeinde bei Überschreitung der zulässigen Fahrtenzahl zu erhebende Abgabe für die Verbesserung der Erschliessung der betreffenden Anlage dienen soll, ist zu präzisieren, und es ist klarzustellen, ob damit die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und/oder diejenige für den Individualverkehr gemeint ist; letzteres dürfte wohl kaum die Meinung sein. Im Übrigen sind die praktischen Erfahrungen mit der heutigen Ersatzabgabe für fehlende Fahrzeugabstellplätze alles andere als ermutigend.
- 16 Hinsichtlich der Abgabe, welche bei Überschreitung der zulässigen Fahrtenzahl zu leisten ist, wäre wohl eine Regelung der Grundzüge im Gesetz (und nicht in der Verordnung, vgl. deren § 13 Abs. 2) angezeigt. Ob diese Abgabe an der Höhe der Parkgebühr ausgerichtet werden soll - oder eher an den Umsatz- und Gewinnerwartungen -, ist eine politische Frage.

F. Zu § 242d PBG

- 17 Es dient der Gleichbehandlung von Inhabern neuer stark verkehrserzeugender Bauten und Anlagen mit solchen bestehender Einrichtungen, dass auch letztere eine Parkierungsgebühr zu erheben haben werden.
- 18 Aus Sicht des Zürcher Anwaltsverbands drängt sich aber die Statuierung einer angemessenen Übergangsfrist auf - und zwar einer solchen, welche nicht bloss auf den für die Erstellung der notwendigen technischen Einrichtungen nötigen Zeitraum abstellt.
- 19 Nachdem das Verwaltungsgericht in VB.2007.00091 entschieden hat, die Parkgebühr bei publikumsintensiven Einrichtungen müsse lenkungswirksam sein, und dies sei bei einer Gebühr von CHF 1.-- pro Stunde nicht der Fall, kann man sich fragen, ob dieser Rechtsprechung im Gesetz nicht Rechnung getragen und neben der Maximal- auch eine Mindestgebühr statuiert werden sollte; damit liessen sich (unnötige) Rechtsmittelverfahren vermeiden.
- 20 Zu bedenken ist aber, dass die Aufnahme konkreter Gebührenansätze im Gesetz deren Anpassung (z.B. an die Teuerung) erschwert; denkbar wäre, dass die Festsetzung der konkreten Gebührenehöhe dem Verordnungseber überlassen wird, und dass sich das Gesetz darauf beschränkt, die Grundzüge der Gebührenbemessung zu regeln.

G. Zur Aufhebung von § 243 PBG

- 21 Mit der Aufhebung von § 243 PBG haben wir uns bereits befasst (vgl. vorstehende Ziff. 6). Anzufügen ist, dass damit auch die Regelung von Abs. 2 dieser Bestimmung gestrichen wird, welche unter gewissen Voraussetzungen die Schaffung oder Aufhebung von Abstellplätzen bei Missständen erlaubt. Die allgemein gültige Bestimmung von § 358 PBG erscheint dafür entgegen den Ausführungen auf S. 38 des Erläuterungsberichts keinen angemessenen Ersatz darzustellen.

H. Zu den §§ 243a und 243b PBG

- 22 Die nutzungsbezogene Betrachtung von Abstellplätzen entspricht bereits heute Lehre und Rechtsprechung. Die Statuierung einer Vorschrift, wonach Abstellplätze ihrer Zweckbestimmung erhalten bleiben müssen, gebietet aber die Schaffung einer Ausnahmeregelung, soweit nicht das Fahrtenmodell diese Funktion übernimmt: Es muss möglich sein, beispielsweise im Rahmen eines Gestaltungsplans eine differenzierte Regelung vorzusehen, welche z.B. auf einem Areal mit gemischten Nutzungen die Bildung von Nutzungsklassen o.ä. erlaubt, damit die Abstellplätze für Nutzungsklassen mit ähnlicher bzw. vergleichbarer Verkehrserzeugungsrate (vgl. dazu Anhang E zum Entwurf für eine Parkplatzverordnung) gemeinsam genutzt werden können.
- 23 In § 243b PBG bzw. der Verordnung drängt sich sodann eine Präzisierung für den Begriff des „zusammenhängenden Gebiets“ auf.
- 24 Anzumerken ist, dass gegen eine Übertragung zulässiger Fahrten bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen rechtliche Bedenken bestehen, weil aufgrund des Vorsorgeprinzips nach Art. 11 USG gar keine solchen überzähligen Fahrten anfallen dürften.

I. Zu § 244 PBG

- 25 Abstellplätze sollen auch dann im Strassenabstandsbereich erstellt werden dürfen, wenn deren spätere Verlegung nicht gesichert ist: Mitunter lässt sich ein Abstellplatz zwar im Strassenabstandsbereich erstellen, eine Verlegungsmöglichkeit besteht aber allenfalls (noch) nicht. In diesen Fällen muss es genügen, wenn dazumal eine Ersatzabgabe nach § 246 PBG zu leisten ist, sollte eine Verlegung definitiv nicht möglich sein.

J. Zu § 247 PBG

- 26 Gewisse Gemeinwesen - darunter die Stadt Zürich - horten seit Jahrzehnten Fondsmittel in teilweise beträchtlichem Umfang. Mit der Neufassung von § 247 PBG werden die Abs. 3 und 4 des geltenden § 247 PBG ersatzlos aufgehoben. Der Zürcher Anwaltsverband ist der Ansicht, die Gemeinden seien dazu zu verpflichten, für die Verwendung der Mittel aus dem Fonds eine Planung zu betreiben und darüber sowie über die Verwendung der Mittel auch Rechenschaft abzulegen. Andernfalls droht trotz der Erweiterung der Verwendungszwecke ein Anhäufen von Geldern, deren konkrete Verwendung nicht nachvollzogen bzw. überprüft werden kann. Nicht ersichtlich ist sodann, weshalb Abs. 4 betreffend Beitragsberechtigung anderer Gemeinwesen oder öffentliche Verkehrsaufgaben erfüllender Unternehmungen gestrichen werden soll.

K. Zu den Übergangsbestimmungen

- 27 Die Formulierung der Übergangsbestimmungen ist zu überarbeiten: Gemeint ist, dass das bisherige kommunale Recht bis zur Revision der Bau- und Zonenordnungen - längstens aber bis zum Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist - anwendbar bleibt (vgl. Abs. 3 i.V.m. Abs. 4). Der Wortlaut von Abs. 4 impliziert demgegenüber, dass das bisherige Recht generell bis zur Revision der jeweiligen Bau- und Zonenordnung massgeblich bleibt.

III. Verordnung über Fahrzeugabstellplätze

A. Vorbemerkungen

- 28 Der Entwurf für eine Verordnung über Fahrzeugabstellplätze basiert weitgehend auf der bestehenden Wegleitung der Baudirektion zur Regelung des Parkplatz-Bedarfs in kommunalen Erlassen sowie der entsprechenden Begriffsbestimmung. Dies hat zur Folge, dass die Verordnung im Vergleich z.B. zur Parkplatzverordnung der Stadt Zürich (AS 741.500) etwas schwerfällig daher kommt: Ausgangspunkt für die Parkplatzberechnung ist ein - in der Terminologie der Stadt Zürich - Normalbedarf an Abstellplätzen, welcher sich nach bestimmten Kriterien errechnet. Von diesem Normalbedarf ist ein Prozentsatz als Pflichtbedarf zu erstellen; ebenfalls als Prozentsatz des Normalbedarfs wird die maximal zulässige Anzahl Abstellplätze definiert. Die beiden Prozentsätze bestimmen sich nach der Güteklasse der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. Bei besonderen Verhältnissen können Abweichungen von den so errechneten Zahlen bewilligt werden. Diese einfache Ausgangslage erlaubte nach dem Dafürhalten des Zürcher Anwaltsverbands eine Straffung des Wortlauts der Verordnung, wobei auch gewisse Begriffsbestimmungen zu überdenken wären; insbesondere die Begriffe ‚Grenzbedarf‘ und ‚massgeblicher Bedarf‘ erscheinen wenig glücklich: Für ersteren Begriff wäre der Stadt Zürcher Terminus ‚Normalbedarf‘ vorzuziehen; für letzteren muss eine grundsätzlich andere Begriffsbestimmung gefunden werden: Im Zusammenhang mit maximal zulässigen Abstellplätzen von einem massgeblichen *Bedarf* zu sprechen, ist nicht korrekt. Für die Bezeichnung der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen Anzahl Abstellplätze Vorzuziehen wären Begriffe wie ‚Sollzahlen‘, ‚zulässige Bandbreite‘ oder dgl.
- 29 Im Zuge einer solchen Straffung ist der Verordnungsentwurf entsprechend der Kritik in Ziff. II zu überarbeiten.
- 30 Soweit in der Verordnung auf einen Anhang verwiesen wird, sollte klargestellt werden, dass es sich um den Anhang *xy dieser Verordnung* handelt.
- 31 Aus Gründen der Lesbarkeit ist es sodann angezeigt, bei den einzelnen Begriffserklärungen auf die jeweils massgebliche Bestimmung des PBG zu verweisen.
- #### B. Zu § 1
- 32 Die Formulierung von § 1 ist verbesserungsbedürftig (vgl. auch Art. 1 der Parkplatzverordnung der Stadt Zürich): Die Verordnung regelt die zulässige Zahl der Abstellplätze und Fahrten.
- #### C. Zu § 3
- 33 Der massgebliche Bedarf ist als Anteil des Grenzbedarfs zu formulieren. Die Berücksichtigung besonderer Verhältnisse sollte aus Sicht des Zürcher Anwaltsverbands *nicht* Gegenstand der ordentlichen Berechnung sein, weil besondere Verhältnisse ja gerade einen

Ausnahmesachverhalt darstellen. Diese Tatsache gebietet eine Berücksichtigung allfälliger besonderer Verhältnisse erst nach erfolgter Berechnung des massgeblichen Bedarfs.

D. Zu § 4

34 Die Bestimmung ist unpräzise formuliert:

- Nicht die Erreichbarkeit der Orte wird in Güteklassen aufgeteilt, sondern die Gemeindegebiete werden - entsprechend der Erreichbarkeit der einzelnen Grundstücke - unterschiedlichen Güteklassen zugeordnet.
- Durch geeignete Abfassung der Absätze 2 und 3 ist klarzustellen, dass sich die im Baubewilligungsverfahren massgebliche Güteklasse nach dem von der betreffenden Gemeinde zu erstellenden Plan und subsidiär nach Anhang B der Verordnung bestimmt; dies will die Formulierung von § 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung soweit ersichtlich besagen (vgl. jedoch den - im Widerspruch dazu stehenden - Hinweis auf S. 44 des Erläuterungsberichts, wonach der Plan lediglich deklaratorischen Charakter habe).

35 Es ist sodann zu erwägen, ob die Marginale nicht kürzer gefasst werden könnte (z.B. „ÖV-Güteklasse“); dies erlaubte z.B. auch eine schlankere Formulierung von § 9 Abs. 2 der Verordnung.

E. Zu § 5

36 Auch § 5 der Verordnung sollte neu redigiert werden: „Als besondere Verhältnisse im Sinne von § 242 Abs. 3 lit. c PBG gelten insbesondere: [...]“ (vgl. dazu z.B. die Formulierung von § 11 der Zugangsnormen).

37 Da mit „Verkehrssicherheit“ in lit. e von § 5 der Verordnung nur eine ungenügende gemeint sein kann, sollte diese Litera entsprechend angepasst werden.

38 Nicht übernommen wurde die auf S. 7 der kantonalen Wegleitung erwähnte übermässige Luftbelastung; dies ist zu korrigieren.

F. Zu § 8

39 Gemäss S. 36 des Erläuterungsberichts gelten Mitarbeiterparkplätze nicht als öffentlich zugängliche Abstellplätze, weshalb dafür keine Gebühr zu erheben ist. Die Formulierung in § 8, wonach Parkierungsanlagen von SVN stets als öffentliche Abstellplätze gelten, ist deshalb falsch: Auch in solchen Garagen dürften regelmässig Mitarbeiterparkplätze vorhanden sein, welche nicht der Gebührenpflicht unterliegen, soweit sie (ausschliesslich) von Mitarbeitern benutzt werden können.

G. Zu § 9 und 10

40 Wie in vorstehender Rz 28 erwähnt, ist die Formulierung der Verordnung und insbesondere auch der §§ 9 und 10 betreffend Anzahl der Abstellplätze im Vergleich zur Regelung in Art. 4 ff. der Parkplatzverordnung der Stadt Zürich eher kompliziert ausgefallen.

41 Zu bemängeln sind namentlich die zahlreichen Wiederholungen:

- a Dass die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr bzw. die ÖV-Güteklassen bei der Bestimmung des massgeblichen Bedarfs zu beachten sind, wird z.B. bereits in § 3 sowie in § 9 Abs. 2 der Verordnung festgehalten.
- b Bereits im Gesetz (§ 242 PBG) geregelt ist sodann, *wann* Abstellplätze zu schaffen sind; ein entsprechender Passus in der Verordnung (vgl. § 9 Abs. 1) ist damit überflüssig - und in gesetzestechnischer Hinsicht abzulehnen.

H. Zu § 12

42 Gemäss § 242c Abs. 1 PBG ist im Falle eines Fahrtenmodells stets eine maximal zulässige Anzahl Fahrten vorzusehen. Die Formulierung von § 12 Abs. 2 der Verordnung erweckt den Eindruck, als sei dies nicht zwingend der Fall.

I. Zu § 14 Abs. 1

43 Die Bestimmung will besagen, dass pro angefangene Einheit von 50 Abstellplätzen für Bewohner und Beschäftigte und pro angefangene Einheit von 50 Abstellplätzen für Besucher und Kunden je ein Abstellplatz für die Benutzung durch Gehbehinderte auszugestaltet ist. Der Zusatz „pro ganze und ...“ ist damit verwirlich - und zu streichen -, weil er dahingehend interpretiert werden könnte, der erste Behindertenparkplatz sei erst bei Erreichen einer Zahl von 50 Abstellplätzen zu errichten.


J. Zu Anhang A

44 Ob eine Vorhaben als stark verkehrserzeugend gilt, hängt davon ab, ob ein „hoher Anteil“ gewisser Nutzungen geplant ist. Diese Definition ist wenig griffig, und sie ruft nach einer Konkretisierung durch Gerichte, was nicht im Interesse von Bauwilligen ist.

Für ergänzende Angaben sowie für eine Diskussion der unterbreiteten Vorschläge stehen der Zürcher Anwaltsverband sowie die Mitglieder der Fachgruppe Baurecht, welche an der Ausarbeitung dieser Stellungnahme beteiligt waren, gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Zürcher Anwaltsverband


Urs Haegi
Präsident


Alessandro L. Celli
Ressortleiter Gesetzgebung und Praxis

Im Doppel

Kopie an:

Zürcher Anwaltsverband, **Error! Reference source not found.**

Vernehmlassung zum Vorentwurf Teilbereich Parkieranlagen und stark verkehrserzeugende Nutzungen

9

- Patrick Middendorf, Sekretariat Zürcher Anwaltsverband
- Lukas Wolfer, Leiter zuständige Fachgruppe