



Der Stadtrat an den Gemeinderat

31. Mai 2023

GR Nr. 2023/6

Motion der AL-Fraktion betreffend Festlegung der autoarmen und autofreien Wohnformen als Standard, Änderung der Parkplatzverordnung, Ablehnung

Sehr geehrter Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Januar 2023 reichte die AL-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2023/6, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung zur Änderung der Parkplatzverordnung vorzulegen, welche geeignet ist, autoarme und autofreie Wohnformen zum Standard zu machen und sicherstellt, dass die bürokratischen Hürden dafür nicht höher sind als jene für Nutzungsformen mit Automobil. Die Regelungen sollen sowohl bei Neu- wie auch bei Umbauten anwendbar sein.

Im Besonderen soll bei Bestandserweiterungen (Erhöhung der Wohnfläche bei Erhalt von wenigstens 80 Prozent der bestehenden Wohnungen) die Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen entfallen.

Begründung

Die momentanen Bestimmungen in der Parkplatzverordnung verlangen für autoarme und autofreie Nutzungen die Erstellung eines Mobilitätskonzepts, ein Controlling für dessen Einhaltung, sowie einen Grundbucheintrag. Dies ist eine Hürde für Bauherrschaften, ihre Bauvorhaben für diese Nutzungsformen zu realisieren. In der Folge werden bei fast allen Neubauten grosszügige Tiefgarage-Anlagen erstellt, die in mehrfacher Hinsicht der Umsetzung der klimapolitischen und ökologischen Zielsetzungen der Stadt Zürich im Wege stehen.

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, muss die Automobilität deutlich reduziert werden. Der Trend der letzten Jahre, dass immer mehr Haushalte in der Stadt kein Auto besitzen, wird sich fortsetzen. Es wird also viel klimaschädlicher Beton verbaut, um eine Infrastruktur zu bauen, die wir nicht mehr brauchen werden, oder nicht mehr brauchen werden können.

Der übliche Bau von Tiefgaragen unterhalb von Flächen, welche oberirdisch nicht bebaut sind, verunmöglicht im übrigen die Bepflanzung mit grossen Bäumen, welche ein wichtiges Element der Hitzeminderung und der Biodiversitätsförderung sind. Gleichzeitig decken die Mieten für die Tiefgaragen-Abstellplätze deren Bau- und Unterhaltskosten nicht; diese werden teilweise auf die Wohnungs- und Geschäftsmieten abgewälzt.

Im Fall von Bestandserweiterungen, zum Beispiel Dachaufstockungen, sind im städtischen Raum aufgrund der Bauweise des Bestandes die Bedingungen der aktuellen Verordnung praktisch nicht zu erfüllen. In der Folge wird auf Aufstockungen verzichtet, oder aber ein Ersatzneubau mit einer Tiefgarage geplant. Auf diese Weise erschwert die Parkplatzverordnung in ihrer aktuellen Form den umwelt- und sozialpolitisch sinnvollen Erhalt bestehender Bausubstanz.

Es soll für die Bauherrschaft wenigstens so einfach sein, ein autoarmes/-freies Bauprojekt zu bauen, wie eines, das neue Autoabstellplätze schafft. Statt Grundbucheintrag und Mobilitätskonzept mit Controlling sollen einfachere Mechanismen eingeführt werden, beispielsweise die Regel, dass die Bewohnenden einer autofreien Siedlung keine Blaue-Zone-Parkkarte beziehen können.

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:



2/4

Mit der Motion soll der Stadtrat beauftragt werden, dem Gemeinderat eine Weisung zur Änderung der Parkplatzverordnung (PPV, AS 741.500) vorzulegen, die geeignet ist, autoarme und autofreie Wohnformen zum Standard zu machen und sicherstellt, dass die bürokratischen Hürden dafür nicht höher sind als jene für Nutzungsformen, die die gemäss PPV mindestens erforderliche Anzahl Autoabstellplätze aufweisen. Die Änderung der Parkplatzverordnung müsste derart ausgestaltet sein, dass autofreie und autoarme Nutzungen bewilligt werden können ohne zusätzliche Massnahmen, wie sie derzeit in Art. 8 Abs. 5 bis 8 PPV vorgesehen sind (Mobilitätskonzept, Grundbucheintrag).

Die mit der Motion geforderte Änderung der PPV wäre nicht mit dem übergeordneten kantonalen Recht (§§ 242 ff. Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]) vereinbar: Gemäss § 242 Abs. 1 PBG legt die Bau- und Zonenordnung die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel – insbesondere für Motorfahrzeuge – fest, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohnende, beschäftigte Personen und Besuchende erforderlich sind. § 242 Abs. 2 PBG fordert, dass die Zahl der Abstellplätze im Normalfall so festgelegt wird, dass die Fahrzeuge der Benutzenden einer Baute oder Anlage ausserhalb des öffentlichen Grunds aufgestellt werden können.

Gemäss § 243 Abs. 1 PBG sind Abstellplätze im gebotenen Ausmass zu schaffen:

- a. bei Neuerstellung von Bauten und Anlagen,
- b. bei allgemeinen baulichen Änderungen, die einen erheblichen Teil der Baute oder Anlage erfassen oder durch die eine wesentlich andere Nutzung als bisher ermöglicht wird,
- c. bei Nutzungsänderungen, die voraussichtlich wesentlich andere Verkehrsbedürfnisse schaffen.

Auch Bestandserweiterungen, wie beispielsweise Erhöhungen der Wohnfläche, können gemäss § 243 Abs. 1 PBG nicht von der Pflicht zur Erstellung von Autoabstellplätzen ausgenommen werden. Verlangt wird jedoch jeweils nur der minimal erforderliche Mehrbedarf an Autoabstellplätzen. Dieser macht in der Innenstadt (PPV-Reduktionsgebiet B) einen Autoabstellplatz pro 480 m² zusätzlicher Wohnfläche aus, am Stadtrand (PPV-Reduktionsgebiet «übriges Gebiet») einen Autoabstellplatz pro 171 m².

Die Abstellplätze müssen auf dem Baugrundstück oder in nützlicher Entfernung davon liegen (§ 244 Abs. 1 PBG). Wenn ein öffentliches Interesse oder die örtlichen Verhältnisse der Schaffung von Abstellplätzen auf den einzelnen Grundstücken entgegenstehen, kann die Gemeinde die Schaffung öffentlicher oder privater Gemeinschaftsanlagen oder die Beteiligung hieran anordnen (§ 245 Abs. 2 PBG). Ist die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage innert nützlicher Frist nicht möglich, hat die Grundeigentümerschaft, die kraft behördlicher Feststellung keine oder nur eine herabgesetzte Zahl eigener Abstellplätze schaffen muss oder darf, der Gemeinde eine angemessene Abgabe zu leisten (sog. Ersatzabgabe; § 246 Abs. 1 PBG).

Den Gemeinden verbleibt bei der Festlegung der erforderlichen Zahl der Abstellplätze ein erheblicher Spielraum. Die Stadt hat in der PPV von diesem Gebrauch gemacht, u. a. indem in Art. 5 PPV die Zahl der minimal erforderlichen und der maximal zulässigen privaten Autoabstellplätze gebietsweise aufgrund der Erschliessungsqualität festgelegt werden.



3/4

Terminologisch bedeutet eine autoarme Nutzung die Unterschreitung der minimal erforderlichen Anzahl Autoabstellplätze. Hierbei kann aufgrund der örtlichen Verhältnisse, des Angebots des öffentlichen Verkehrs sowie der Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks nicht von vornherein gewährleistet werden, dass die Fahrzeuge der Benutzenden einer Baute oder Anlage ausserhalb des öffentlichen Grunds aufgestellt werden können. Nach der Kaskadenordnung im kantonalen Recht wäre bei Unterschreitung der minimal erforderlichen Anzahl Autoabstellplätze eine Ersatzabgabe zu leisten (§ 246 Abs. 1 PBG). §§ 242 ff. PBG bieten keinen Spielraum, autoarme und autofreie Wohnformen, die mit einer Unterschreitung der erforderlichen Zahl der Abstellplätze einhergehen, zum Standard zu erheben. Ohne Nachweise und Sicherstellung im Einzelfall, dass auch beim Wechsel von Mietenden sowie Eigentümerschaften, Änderungen von Haushaltszusammensetzungen oder Lebensweisen usw. nicht vermehrt öffentlicher Raum zu Parkierungszwecken belegt wird, könnte die Bewilligung autoarmer und autofreier Wohnformen zur Umgehung von § 245 Abs. 2 und § 246 Abs. 1 PBG führen. Die gemäss Art. 8 Abs. 5 und 8 PPV für autoarme Nutzungen erforderlichen Elemente Mobilitätskonzept und Grundbucheintrag dienen dazu, diese Nachweise und Sicherstellungen zu erbringen. Insbesondere muss das im Mobilitätskonzept definierte jährliche Controlling aufzeigen, dass von der jeweiligen Baute keine nennenswerte Parkplatznachfrage in der umgebenden Blauen Zone ausgeht (Abfrage der Anzahl auf die jeweiligen Adressen gelöster Parkkarten für Anwohnerinnen und Anwohner). Würden diese Vorgaben im Sinne der Motion abgeschafft, bestünde für die Eigentümerschaften autoarmer Bauten keine Veranlassung, auf dem jeweiligen Areal gute Voraussetzungen für autoarme Mobilität zu schaffen bzw. den Autobesitz der Mietenden zu beachten. Dies könnte zu einem unkontrollierten Ausweichen der von den Bewohnenden ausgehenden Parkplatznachfrage in den öffentlichen Raum führen, was nicht nur den Vorgaben des kantonalen PBG widerspräche, sondern auch die Umsetzung diverser städtischer Planungen (mehr Platz für Velo- und Fussverkehr, Hitzeminderungsmaßnahmen usw.) erschweren würde.

Als Fazit der oben aufgeführten rechtlichen Erwägungen erscheint es also nicht möglich, die PPV dahingehend anzupassen, dass autoarme und autofreie Wohnnutzungen ohne zusätzliche Bewilligungsvorgaben zum Standard werden, oder, dass bei Bestandserweiterungen die Parkplatzerstellungspflicht entfällt. Der Stadtrat lehnt daher die vorliegende Motion ab.

Der Stadtrat teilt allerdings die Begründung der Motion, dass grosszügige Tiefgarage-Anlagen bei Neubauten in mehrfacher Hinsicht kontraproduktiv für die Umsetzung der verkehrspolitischen, klimapolitischen und ökologischen Zielsetzungen der Stadt sind. Deshalb werden aktuell folgende Anpassungen an städtischen Leitfäden und Verordnungen vorbereitet, die geeignet sind, die Realisierung autoarmer und autofreier Nutzungen zu erleichtern bzw. längerfristig auch generell die Anzahl minimal erforderlicher Autoabstellplätze zu verringern:

Der Leitfaden «Mobilitätskonzept autoarme Nutzungen» befindet sich derzeit in Überarbeitung. Dieser Leitfaden konkretisiert die Vorgaben für die im Baubewilligungsverfahren einzureichenden Mobilitätskonzepte. Der Leitfaden soll vereinfacht, präzisiert und hierdurch auch anwendungsfreundlicher werden. Die aktuell gültige Version sieht vor, dass für sehr starke Unterschreitungen des minimal erforderlichen Parkplatzbedarfs (autofreie Nutzungen) im Mobilitätskonzept eine konkretisierte Rückfallebene nachgewiesen werden muss, d. h. die Möglichkeit einer nachträglichen Erstellung, eines Ankaufs oder einer dauerhaften Zumietung



4/4

von Autoabstellplätzen auf dem Areal oder in der Umgebung. Diese nicht in der PPV verankerte und gerade an zentralen, dicht besiedelten Lagen wie in der Innenstadt, in Altstetten oder in Oerlikon, die für autoarmes Wohnen besonders geeignet wären, oft nicht relasierbare Vorgabe soll gestrichen werden.

Aus Perspektive der Stadt müssen Mobilitätskonzepte für autoarme Nutzungen gewährleisten, dass kein Ausweichen der vom Areal ausgehenden Parkplatznachfrage auf die Blaue Zone der Umgebung stattfindet. Es gibt allerdings bisher keine Rechtsgrundlage, der Bewohnerschaft solcher Bauten den Bezug von Parkkarten für Anwohnende für die Blaue Zone zu verwehren. Deshalb muss gemäss heutiger Regelung die Eigentümerschaft der Bauten gewährleisten, dass kein nennenswerter Bezug von Parkkarten für Anwohnende stattfindet, z. B. durch vertragliche Regelungen mit der Mieterschaft. Nachzuweisen hat sie das in einem jährlichen Controllingbericht, der eine Auskunft der Bewilligungsstelle der Dienstabteilung Verkehr zur Anzahl der auf die Gebäudeadressen gelösten Anwohnerparkkarten enthält. Die Namen der Bezügerinnen und Bezüger werden von der Bewilligungsstelle aus Datenschutzgründen nicht mitgeteilt, sodass die Eigentümerschaft zwar Verstösse gegen vertragliche Autoverzichtsvereinbarungen feststellen kann und gegenüber der Stadt verantworten muss. Sie weiss aber nicht, welche ihrer Mietparteien den Vertrag nicht einhalten. Dieser komplizierte Mechanismus und die Aussicht auf ein jährliches, allenfalls Probleme verursachendes Controlling hält gemäss Erfahrungen aus der Beratungstätigkeit des Tiefbauamts tatsächlich Bauherrschaften davon ab, autoarme Bauprojekte zu realisieren.

Die städtische Parkkartenverordnung (AS 551.310) wird zurzeit vom Sicherheitsdepartement gemäss den Vorgaben des neuen kommunalen Richtplans Verkehr überarbeitet. Im Rahmen der Erarbeitung des Entwurfs wird eine Regelung geprüft, gemäss der auf die Adressen autoarmer Wohnnutzungen keine Anwohnerkarten mehr gelöst werden könnten. Diese Regelung würde die Realisierung autoarmer Bauprojekte für die Eigentümerschaften deutlich attraktiver machen, weil sie den Anwohnerkartenbezug ihrer Mietparteien nicht mehr jährlich selbst kontrollieren und keine Auflagen der Stadt bei einer nennenswerten Anzahl vertragsbrüchiger Mietparteien mehr fürchten müssten. Falls die neue Parkkartenverordnung mit einer solchen Bestimmung in Kraft treten sollte, könnten die Vorgaben für Mobilitätskonzepte ab dann auf die Bereitstellung guter Infrastrukturen auf dem Areal sowie anderer Anreize für autofreie Mobilität beschränkt werden. Das bisher erforderliche jährliche Controlling seitens der Eigentümerschaften würde entfallen.

Schliesslich sehen die neuen kommunalen Richtpläne Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLöBA) sowie Verkehr vor, im Rahmen der Revision der städtischen Bau- und Zonenordnung Anpassungen der PPV zu prüfen. Als ersten Schritt dazu erarbeitet das Tiefbauamt ab dem zweiten Halbjahr 2023 eine Evaluation der heutigen PPV.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti