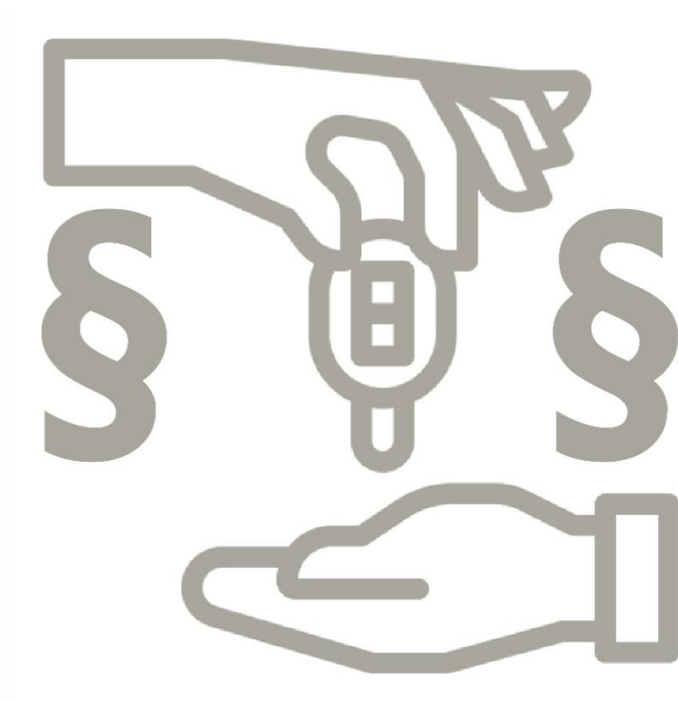


Fassung für die öffentliche Auflage

# Änderung der Bauordnung - Valet-Parking

Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV



Bülach, 29. September 2021 / bl.1055 / Kol / Ber



Gossweiler Ingenieure AG  
Schaffhauserstrasse 55  
8180 Bülach  
Telefon 044 872 32 00  
[www.gossweiler.com](http://www.gossweiler.com)

Auftraggeber Stadt Bülach, Abteilung Planung und Bau  
Bearbeitung Gossweiler Ingenieure AG  
Version 0.1

Versionsverlauf

Version	Datum	Visum	Kommentar
0.1	29.09.2021	Kol / Ber	1. Entwurf

## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Anlass	4
1.2	Ziel	4
2	Planungsrechtliche Vorgaben	5
2.1	Kantonale Richtplan	5
2.2	Regionaler Richtplan PZU	5
2.3	Entscheid Baurekursgericht und Verwaltungsgericht	6
3	Anpassungen der Bau- und Zonenordnung	8
4	Verfahren	9
4.1	Mitwirkung und Vorprüfung <i>(folgt)</i>	9

ENTWURF

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Anlass

Motion René Anthon

Am 20. September 2017 reichte Gemeinderat René Anthon bei der Gemeinde-ratspräsidentin eine Motion mit dem Titel "Parkierungsreglement" unter fol-gendem Wortlaut ein:

*"Der Stadtrat wird beauftrag, dem Parlament ein revidiertes Parkierungsregle-ment vorzulegen, in dem die Benutzungsgebühren sowie die zeitliche Beschrän-kung für das Parkieren auf öffentlichem Grund – insbesondere für Dauerparkie-rierer und Valet-Parking – angepasst werden. Dieses Reglement soll das Abstellen von motorisierten Fahrzeugen auf dem öffentlichen Grund und den öffentlich zu-gänglichen Parzellen der Stadt Bülach regeln und ohne Parkkarte (Benützungs-gebühr) auf maximal sechs Stunden begrenzen."*

Abstimmung März 2021

Gestützt auf dieser Motion wurde die Vorlage "Parkierungsverordnung, Umset-zung der Motion von René Anthon" am 7. März 2021 durch die Stimmberech-tigten der Stadt Bülach angenommen. Mit der Vorlage wurden Vorschriften für die Bewirtschaftung und Nutzung von öffentlichen Parkierungsflächen erlas-sen.

Zur Klärung des Umgangs mit Valet-Parking Anlagen ist zudem die Bau- und Zonenordnung anzupassen. Mit der vorliegenden Revision der Bau- und Zo-nenordnung soll dies erfolgen unter anderem auch, da vermehrt Anfragen für Parkierungsdienste – sogenannte Valet-Parking oder Off-Airportparking ge-stellt werden.

Parkplätze am Flughafen Zürich

Der Flughafen Zürich verfügt über umfangreiche Parkierungsanlagen für die Selbstnutzung durch die Fluggäste. Zusätzlich werden von Drittfirmen soge-nannte "Valet- oder Off-Airportparking" betrieben, bei dem verschiedene An-bieter die Fahrzeuge der Fluggäste am Flughafen abholen und an gesonderten Standorten parkieren. Am letzten Reisetag wird das Fahrzeug wieder an den Flughafen gebracht und die Rückgabe erfolgt wiederum auf dem Gelände des Flughafens Zürich. Ein Teil dieser Parkplätze befindet sich im Flughafenperime-ter selber, weitere Parkierungsanlagen sind in den umliegenden Gemeinden verteilt.

Druck auf die Nachbargemeinden

Wie diverse andere Gemeinden rund um den Flughafen ist auch die Stadt Bülach von den Auswirkungen des "Off-Airportparkings" betroffen.

### 1.2 Ziel

Rechtssicherheit

Ziel dieser Teilrevision ist es, Rechtssicherheit herzustellen und eine Rechtslücke zu schliessen. Mit der Teilrevision soll die gemäss kantonalem Richtplan und Verwaltungs- bzw. Bundesgerichtsentscheid notwendige kommunale Bestim-mung erlassen werden, um eine unkontrollierte Ausbreitung des "Valet-Par-king resp. Off-Airportparking" entgegenzuwirken. Dabei soll es nicht zum Vornherein um ein grundsätzliches Verbot des "Off-Airportparkings" gehen. Mit der Vorlage sollen die Spielregeln geklärt und das Angebot im rechtlichen Rahmen konsolidiert werden.

## 2 Planungsrechtliche Vorgaben

### 2.1 Kantonale Richtplan

Der Kantonale Richtplan Zürich wurde am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat beschlossen und festgesetzt. In Ziff. 4.5.3 des Richtplantextes steht unter "Parkierung und verkehrsintensive Einrichtungen" bei Massnahmen Gemeinden folgendes:

*„Die Gemeinden überprüfen die Bau- und Zonenordnung, den Erschliessungsplan, die Sondernutzungspläne sowie die Parkierungsverordnung und passen sie nötigenfalls den Zielsetzungen gemäss Pt. 4.5.1, den regionalen Richtplänen und den Erkenntnissen aus den regionalen Gesamtverkehrskonzepten an. Im Baubewilligungsverfahren für Anlagen des ruhenden Verkehrs ist auf einen haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden zu achten. Im Bewilligungsverfahren für verkehrsintensive Einrichtungen sind zudem die Anforderungen gemäss Pt. 4.5.1 a [Ziele] zu berücksichtigen.*

*Die Gemeinden bewilligen Parkierungsanlagen für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters für Passagiere des Flughafens Zürich nur an den in den regionalen Richtplänen festgelegten Standorten [...].*

### 2.2 Regionaler Richtplan PZU

Der Regierungsrat hat die Gesamtrevision des Regionalen Richtplans des Zürcher Unterlands mit Beschluss vom 7. Februar 2018 festgesetzt. Seit der Gesamtrevision hat die Delegiertenversammlung der Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU) drei Teilrevisionen des Regionalen Richtplans verabschiedet.

Der Richtplantext (Stand: 11. November 2020) gibt die Massnahmen seitens der Gemeinde in Ziffer 4.5.3 des Kapitels "Parkierung" wie folgt vor:

*"Die Gemeinden orientieren sich bei der Erstellung von Parkierungsanlagen an den Zielsetzungen im Richtplan. Parkierungsmöglichkeiten ausserhalb des Flughafenperimeters für Passagiere des Flughafens Zürich werden nur an den im regionalen Richtplan festgelegten Standorten bewilligt, mit der Auflage, dass der Transport der Flugpassagiere zum und vom Flughafen mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfolgt."*

Im regionalen Richtplan Unterland sind keine derartigen Standorte im Allgemeinen und somit auch nicht für die Stadt Bülach festgelegt. Entsprechend würde der Ausschluss von kommerziellen Parkierungsanlagen gemäss Bau- und Zonenordnung (BZO) nicht der regionalen Richtplanung widersprechen. In der BZO ist daher eine abschliessende Regelung in der kommunalen Nutzungsplanung zu treffen.

## 2.3 Entscheid Baurekursgericht und Verwaltungsgericht

Fall Gemeinde Rümlang

Im Zusammenhang mit kommerziell betriebenen Parkierungsanlagen hat die Gemeinde Rümlang Formulierungen zu "gewerblich genutzten Parkierungsanlagen" in der BZO aufgenommen. Im Rahmen eines Bauvorhabens wurde der Artikel in der BZO in Frage gestellt.

Nachfolgend werden die Gerichtsentscheide der Gemeinde Rümlang ausführlicher beschrieben, um die rechtliche Komplexität des Themas darzulegen.

Ausgangslage

In der Gemeinde Rümlang ist im Jahr 2014 der Art. 12.3 Abs. 2 BZO diesbezüglich in Kraft getreten. Die kommunale Baubehörde hat die Vorschrift bei der Anwendung im Baubewilligungsverfahren überprüft und verweigerte ein Baugesuch einer teilweisen Umnutzung eines Lagers für Fahrzeuge von Mietwagenfirmen in eine "Off-Airportparking-Anlage" in der Industrie- und Gewerbezone III B.

Baurekursgericht

Das Baurekursgericht (BRG) hat den Entscheid gefällt, dass die Baubewilligung unter den allenfalls erforderlichen Nebenbestimmungen zu erteilen ist, der Art. 12.3 Abs. 2 BZO verfassungswidrig und somit nicht anzuwenden ist (vgl. BRGE Nr. IV Nr. 0167/2020 vom 5. November 2020).

Begründet wurde dieser Entscheid des BRG, dass es sich dabei nicht um eine nutzungsplanerische Vorschrift bzw. um die Festsetzung eines kommunalen Planes, sondern um eine zonenübergreifende Bauvorschrift mit Erlasscharakter handelt. Das BRG hat geprüft, ob das PBG den Gemeinden überhaupt eine Kompetenz zum Erlass von Bauvorschriften betreffend der Regelung von selbständigen Parkierungsanlagen wie "Valet-Parking-Anlagen" zugesteht. Das BRG kam zum Schluss, dass es dem BZO-Artikel bereits an einer gesetzlichen Grundlage fehle, indem keine vom PBG eröffnete kommunale Legitimierungskompetenz besteht.

Verwaltungsgericht

Die Gemeinde Rümlang erhob mit der Eingabe vom 10. Dezember 2020 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürichs. Mit Entscheid vom 3. Juni 2021 (VB.2020.00876) hat das Verwaltungsgericht das Urteil des Baurekursgerichts vom 5. November 2020 aufgehoben und die Beschwerde der Gemeinde Rümlang gutgeheissen.

Das Verwaltungsgericht kam zum Entschluss, dass die Bestimmung von Art. 12.3 Abs. 2 BZO auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen könne und ein Verbot von kommerziell betriebenen Parkierungsanlagen somit möglich ist. Weil gewerblich genutzte Parkierungsanlagen in der Gemeinde Rümlang letztlich nur in der Industrie- und Gewerbezone zulässig seien, könne § 56 Abs. 3 PBG als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

Auch die Richtplanpflicht für "Valet-Parking-Anlagen" bejahte das Verwaltungsgericht unter Verweis auf die erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt (Strassenlärm; Luftschadstoffe) und die Raumordnung (Strassenkapazität, haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden). Schliesslich hielt das Verwaltungsgericht auch noch fest, dass aufgrund der zwischenzeitlich mit der Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) aufgenommenen Positivplanung von Richtplanstandorten auch eine realistische Möglichkeit bestehe, dass die regionale Planung nun an die Hand genommen werde. Das Verbot von Art. 12.3 Abs. 2 BZO sei vor diesem Hintergrund zwar kein unerheblicher Eingriff in die

Wirtschaftsfreiheit, jedoch als verhältnismässig einzustufen. Das Verwaltungsgericht beurteilte, dass das BRG die Gemeindeautonomie von Rümlang verletzt habe, indem es Art. 12.3 Abs. 2 BZO als rechtswidrig qualifizierte.

Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist noch nicht in Rechtskraft erwachsen und wurde weitergezogen.

Fazit

Zu diesem Thema besteht gegenwärtig eine Rechtsunsicherheit, da der Entscheid des Verwaltungsgerichts noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Fakt ist jedoch, dass Anpassungsbedarf bei betroffenen Gemeinden ausserhalb des Flugperimeters hinsichtlich der BZO besteht. Gemäss dem Verwaltungsgerichtsentscheid sind rechtliche Grundlagen im Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie auch im übergeordneten Sinne auf Richtplanstufe im Raumplanungsgesetz (RPG - Art. 8 Abs. 2 RPG) für eine BZO-Anpassung vorhanden.

Des Weiteren obliegt es der Gemeindeautonomie ihr öffentliches Interesse darzulegen. Ein öffentliches Interesse an der Einschränkung von "Valet-Parking-Anlagen" sei erwiesen. Der Verkehr und die Fahrten durch das Holen und Bringen der Fahrzeuge vom und zum Flughafen ist eine Form unnötiger Fahrtenerzeugung in der Umgebung des Flughafens und daher zu beschränken.

Gestützt auf dem Entscheid des Verwaltungsgerichts wird die nachfolgende Formulierung in der Bau- und Zonenordnung der Stadt Bülach aufgenommen.

### 3 Anpassungen der Bau- und Zonenordnung

Einleitung

In der kommunalen Bauordnung sollen aufgrund des Verwaltungsgerichts- bzw. Bundesgerichtsurteils zu dieser Thematik Vorschriften in der kommunalen Bauordnung gemacht werden. Im Verwaltungsgerichtsurteil wird darauf hingewiesen, dass Richtpläne nicht rechtsetzend, sondern behördenverbindlich sind. Daher bedarf es einer Regelung in der BZO, die die Lücke zwischen dem Eintrag im regionalen Richtplan und der fehlenden Aussage in der (eigentümerverbindlichen) Nutzungsordnung schliesst.

In der Bauordnung von Bülach wird deswegen folgender Artikel 12.14 ergänzt:

#### 12. Weitere Bauvorschriften

[...]

#### **(neu) 12.14 Parkierung für Dritte gegen Entgelt**

Grössere kommerziell betriebene Parkieranlagen für Motorfahrzeuge (Parkierung für Dritte gegen Entgelt), die nicht in der baulichen Nutzung des Grundstücks begründet sind, sind nur zulässig, wenn sie in einem rechtsgültigen Richtplan eingetragen sind.

[...]

Die Anpassung hat keinen Einfluss auf den Zonenplan.

Erläuterungen Vorschrift

Die Vorschrift regelt:

- ◆ **Kommerzielle Parkplätze ohne Zusammenhang einer baulichen Nutzung des Grundstücks:** Kommerzielle Parkplätze werden als entgeltliche Parkieranlagen für einen unbestimmten Kreis an Personen genutzt und betrieben. Ihre Nutzung ist durch ein Interesse an einer Gewinnerzielung motiviert. Eine begründete bauliche Nutzung des Baugrundstücks fehlt. Unter diese Kategorie fallen das "Valet-Parking / Off-Airportparking" und gegebenenfalls weitere Parkhäuser / Parkieranlagen beispielsweise für Park and Ride oder Freizeit- und Erholungsnutzungen. Von solchen Anlagen sind erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt (Strassenlärm; Luftschadstoffe) und die Raumordnung (Strassenkapazität) zu erwarten. Diese sind aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen entsprechend der Gemeindeautonomie her einzuschränken resp. zu verbieten.

Die Parkplatzverordnung der Stadt Bülach gilt weiterhin mit dessen Vorschriften für Abstellplätze für Motorfahrzeuge sowie für Velos, die in der baulichen Nutzung des Grundstücks begründet sind. Auch die üblichen einschlägigen Bestimmungen sowie erforderliche Nebenbestimmungen sind einzuhalten.

Die Vorschrift regelt nicht:

- ◆ **Autohandel:** Hierbei handelt es sich um Verkaufsflächen, die nicht der Parkierung im eigentlichen Sinne dienen. Die dort ausgestellten Fahrzeuge sind nicht immatrikuliert und werden zum Zweck des Verkaufs abgestellt.
- ◆ **Autogarage:** Die Autogarage dient dem Reparieren von Fahrzeugen. Bei dieser Nutzung handelt es sich um Gewerbe- und nicht um Parkierungsflächen.



- ◆ **Autovermietung (inkl. Car-Sharing):** Die Dienstleistung einer Autovermietung ist nicht das Parkieren von Motorfahrzeugen, sondern die Abgabe und Bewirtschaftung von Mietobjekten.
- ◆ **Parkierung im öffentlichen Grund:** Mit öffentlich bewirtschafteten Parkierungsangeboten (Benützungsgebühren oder Lenkungsabgaben) wird keine Gewinnerzielung verfolgt. Somit handelt es sich daher nicht um ein kommerzielles Angebot.

## 4 Verfahren

Öffentliche Auflage	Die vorliegende Teilrevision wird gemäss § 7 PBG während 60 Tagen öffentlich aufgelegt.
Kantonale Vorprüfung	Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Teilrevision dem Kanton Zürich zur Vorprüfung im eingereicht.
Überarbeitung nach der öffentlichen Auflage und Vorprüfung	Aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Auflage und der Vorprüfung werden die Dokumente bereinigt.
Festsetzung	Die vorliegende Teilrevision bedarf der Festsetzung durch das Stadtparlament.
Inkrafttreten	Die Teilrevision wird nach Ablauf der Rekursfrist gegen die kantonale Genehmigung mit der Publikation des Inkrafttretens verbindlich.

### 4.1 Mitwirkung und Vorprüfung (folgt)

Kantonale Vorprüfung	Die Baudirektion Kanton Zürich hat mit Vorprüfungsbericht vom xxx im Rahmen der kantonalen Vorprüfung Stellung zur Teilrevision genommen.
Anpassung Vorlage	Die Anträge aus dem Vorprüfungsbericht, welche die Teilrevision betreffen, wurden berücksichtigt und sind in die Überarbeitung eingeflossen. Betroffen sind folgende Themen: ◆ ...
Einwendungs- und Anhörungsverfahren	Die öffentliche Auflage und Anhörung erfolgte während 60 Tagen vom xxx bis am xxx.
Einwendungen und Stellungnahmen	Im Rahmen der öffentlichen Auflage sind (keine) Einwendungen eingegangen. Zu den Einwendungen wird in einem separaten Bericht Stellung genommen. Die Gemeinden xxxx haben im Rahmen der Anhörung Stellung zur Teilrevision genommen.
Stellungnahme PZU	Die Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU) hat an der Sitzung vom xxx die Teilrevision behandelt. Die Anträge wurden berücksichtigt und sind in die Überarbeitung eingeflossen. Betroffen sind folgende Themen: ◆ ...