

8.2 Zu Recht unbestritten geblieben ist die mit § 242 PBG gegebene gesetzliche Grundlage zur Legiferierung von Art 8^{bis} revPPV, also zur Statuierung einer Pflicht zur Erstellung von Veloabstellplätzen. Diese ergibt sich aus § 242 Abs. 1 Halbsatz 1 PBG mit folgendem Wortlaut: «Die Bau- und Zonenordnung legt die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel, insbesondere für Motorfahrzeuge, fest...». Hieraus ist zu schliessen, dass die Bau- und Zonenordnung auch die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel, die nicht Motorfahrzeuge sind, festlegen kann. Unter diese fallen insbesondere die Velos. Damit besteht eine klare gesetzliche Grundlage, die Erstellung von Veloabstellplätzen vorzuschreiben. Darüber hinaus ergibt sich aus § 242 Abs. 1 Halbsatz 1 PBG auch, dass der kommunale Gesetzgeber die Möglichkeit hat, die Erstellungspflicht nicht nur wie bisher mit Art. 4 Abs. 3 PPV 1996 in allgemeiner Form, sondern mit zahlenmässigen Festlegungen zu statuieren. Insoweit verfügt die angefochtene Regelung von Art. 8^{bis} revPPV über eine einwandfreie gesetzliche Grundlage, was wie gesagt denn auch nicht bestritten wird.

Hingegen ist der Hauseigentümerverband der Auffassung, dass Art. 9 Abs. 2 revPPV, wonach die erforderlichen Veloabstellplätze auf dem Grundstück selbst zu erstellen (Satz 1) und mit einer Diebstahlsicherung, gedeckt und in Eingangsnähe anzubieten sind (Satz 2), gegen übergeordnetes Recht verstosse, weil bereits § 244 PBG Lage und Gestaltung von Abstellplätzen abschliessend regle.

Gemäss § 45 PBG erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung (Abs. 1). Sie sind dabei an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet (Abs. 2).

Der Auffassung des Rekurrenten kann nicht gefolgt werden. Der gesamte Normenkomplex der §§ 242 ff. PBG gilt in erster Linie für Personenwagen. Nur die «Motorfahrzeuge» werden in § 242 Abs. 1 PBG explizit genannt, wobei davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber damit vor allem Autos bzw. Personenwagen vor Augen hatte. Mit den §§ 242 ff. PBG wollte der Gesetzgeber den ruhenden *Autoverkehr* vom öffentlichen Strassenraum auf die privaten Baugrundstücke verlagern (vgl. F. Frey, Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge nach zürcherischem Recht, 1987, S. 1.). In diesem Licht ist auch die – seit ihrer Einführung mit dem Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 nie in Revision gezogene – Bestimmung von § 244 PBG auszulegen. Damals wies der Veloverkehr noch nicht die heutige Relevanz auf, womit auch kein Bedarf bestanden haben konnte, auf

kantonaler Ebene Lage und Ausgestaltung von Veloabstellplätzen zu regeln. Dass mit der Vorschrift von § 244 PBG Auto- und nicht Veloabstellplätze anvisiert werden, zeigt sich auch an dem in Abs. 3 statuierten Erfordernis der unterirdischen Anlegung, die für Veloabstellplätze vorzuschreiben offensichtlich unsinnig wäre. In § 244 PBG kann demnach keine die Lage und Gestaltung auch von Veloabstellplätzen regelnde kantonalrechtliche Bestimmung erblickt werden. Zumindest stellt diese Vorschrift keine abschliessende Regelung dar. Demnach steht die Bestimmung von § 244 PBG einer diesbezüglichen kommunalrechtlichen Bestimmung nicht entgegen.

Aus § 242 Abs. 1 PBG ergibt sich die kommunalrechtliche Befugnis, in bestimmter Anzahl Pflichtabstellplätze für Velos vorzuschreiben. Damit verbindet sich auch die Befugnis, Lage und Gestaltung der vorgeschriebenen Veloabstellplätze regeln zu können. Von dieser Kompetenz hat die Stadt Zürich denn auch schon bisher mit der – nota bene regierungsrätlich genehmigten (§ 89 PBG) – Vorschrift von Art. 9 Abs. 2 PPV 1996 Gebrauch gemacht, wonach die erforderlichen Abstellplätze für leichte zweirädrige Fahrzeuge in der Regel auf dem Grundstück selbst zu erstellen sind. Hierin ist eine kompetenzgemäss erlassene Vorschrift über die Lage von Abstellplätzen zu erblicken. Diese wurde mit Art. 9 Abs. 2 Satz 1 revPPV übernommen, unter Ersetzung der Formulierung «leichte zweirädrige Fahrzeuge» durch «leichte Zweiräder».

Sachlich offenkundig unhaltbar erschiene es demgegenüber, aus der expliziten kommunalen Kompetenz, die *Erstellung* von Veloabstellplätzen zu verlangen, den Umkehrschluss zu ziehen, die Regelung von *Lage und Gestaltung* von Veloabstellplätzen sei der kommunalen Gesetzgebung entzogen.

Entgegen dem Dafürhalten des Hauseigentümerverbandes besteht somit eine gesetzliche Grundlage, Lage und Gestaltung der erforderlichen Veloabstellplätze kommunalrechtlich zu regeln.

8.3.1 Der Hauseigentümerverband nimmt in der Rekurschrift und unverändert auch in der Replik den Standpunkt ein, mit Bezug auf die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit sei die gesamte Veloabstellplatzregelung verfassungswidrig. (...)

8.3.2 Das öffentliche Interesse, dass Velos nicht auf öffentlichem Grund abgestellt werden, ist im Grunde genommen schon dadurch ausgewiesen, dass der kantonale Gesetzgeber dem kommunalen Gesetzgeber die Befugnis einräumt, die Erstellung von Veloabstellplätzen auf privatem Grund vorzuschreiben. Das öffentliche Interesse liegt auf Hand: Der öffentliche Grund soll frei von Behinderungen dem fliessenden Verkehr bzw. dem Fussgängerverkehr dienen. Für den fliessenden Verkehr und namentlich für den Fussgängerverkehr bilden im Strassenraum bzw. auf dem Trottoir abgestellte Velos prinzipiell ein Hindernis. Ungeordnet abgestellte Velos beeinträchtigen das Strassenbild, was zumal im Lichte der steten Bemühungen der Stadt Zürich, den öffentlichen Raum hochwertig, einheitlich und gepflegt zu gestalten und zu möblieren (begrünte Vorgärten, normierte Zeitungskästen, speziell designte Abfallbehälter etc.), nicht hingenommen werden muss. Insofern

besteht auf öffentlichem Grund kein Raum für das Abstellen von Velos, es sei denn auf entsprechend ausgeschiedenen Veloabstellplatzanlagen. Dass, wie der Rekurrent geltend macht, solche etwa bei Bahnhöfen Not tun, dort teils sehr unerfreuliche Zustände herrschen und die Schaffung solcher Anlagen Aufgabe des betreffenden Trägers des öffentlichen Verkehrs oder des Gemeinwesens bildet, trifft durchaus zu, kann aber nicht der privaten Erstellungspflicht entgegengehalten werden.

Auch auf privatem Grund besteht grundsätzlich nur auf eigens bereitgestellten Plätzen Raum zum Abstellen von Velos. Bei Wohnhäusern ist der Umschwung in der Regel besetzt mit begrünten Flächen, Spielplätzen, internen Wegverbindungen, Autoparkplätzen für Besucher, dem Containerabstellplatz und anderen Ausstattungen (vgl. § 3 der Allgemeinen Bauverordnung [ABV], § 238 Abs. 3, §§ 248 und 249 PBG). Im Rahmen der Neuerstellung von Gebäuden ist ein Umgebungsplan einzureichen (§ 3 Abs. 1 lit. d der Bauverfahrensverordnung [BVV]), mit dem eine grundsätzlich vollständige Durchgestaltung des Umschwungs nachzuweisen ist. Besondere Beachtung findet dabei der Vorgartenbereich, da dieser auch der Strassenraumgestaltung dient (vgl. § 96 Abs. 2 lit. a PBG i.V.m. § 238 Abs. 3 PBG). Auch der Umschwung betrieblich genutzter oder öffentlicher Gebäude ist im Regelfall gestaltet und bildet nicht einfach beliebig nutzbare Freifläche. Fehlen dergestalt auf den privaten Grundstücken Möglichkeiten für das Abstellen von Velos, werden diese rasch einmal auf dem öffentlichen Grund, vor allem auf dem Trottoir abgestellt.

Mithin ist das öffentliche Interesse an der Pflicht zur Erstellung von Veloabstellplätzen ausgewiesen. Diese Pflicht in einer festen Relation zur Nutzfläche und nicht bloss in unbestimmter Weise wie in Art. 4 Abs. 3 PPV 1996 zu regeln, dient der Rechtssicherheit. Zwar können unbestimmt gehaltene Regelungen mit der rechtsgleichen Anwendung dienenden Richtlinien ergänzt werden; in der Stadt Zürich ist dies mit dem bereits erwähnten Merkblatt für die Erstellung von Abstellplätzen für leichte Zweiräder in der Fassung vom 21. März 2008 erfolgt. Anders als Parkplatzverordnungen beruhen solche Richtlinien indes nicht auf einem anfechtbaren Entscheid der Legislative, sondern sind lediglich Hervorbringungen der Verwaltung, die als solche ohne weiteres zu Ungunsten des Grundeigentümers geändert werden können. Dessen ungeachtet müssen sie als der rechtsgleichen Anwendung dienende Richtlinien im Rechtsmittelverfahren angemessen beachtet werden.

8.3.3 Die Bedarfsfestlegung für Wohnnutzung – ein Veloabstellplatz pro 40 m² massgebliche Geschossfläche (Art. 3 Abs. 2 revPPV) – erscheint hoch. Diese Bedarfsfestlegung wird indes bereits in der Wegleitung der Baudirektion des Kantons Zürich zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen vom Oktober 1997 (S. 9) empfohlen. Seither dürfte der Veloverkehr kaum an Bedeutung verloren haben. Besondere Verhältnisse, die eine Beachtung der Wegleitung in der Stadt Zürich unvertretbar erscheinen liessen, sind nicht zu erkennen. Schon damit ist es ausgewiesen, dass die fragliche Festlegung im Ermessensspielraum der Stadt Zürich liegt. Im Übrigen sind Durchschnittswerte oftmals nur bedingt aussagekräftig. So kann etwa eine vierköpfige Familie ohne weiteres über vier Velos verfügen, aber eine Wohnung

mit einer massgeblichen Geschossfläche von bloss 120 m² bewohnen, welche Fläche für sich betrachtet die Pflicht zur Erstellung von nur drei Veloabstellplätzen auslöst. Die Erhöhung der Bedarfsfestlegung für Wohnnutzung von einem Abstellplatz pro 70 m² auf einen Abstellplatz pro 40 m² erscheint damit nicht völlig unvertretbar. Dies auch dann nicht, wenn mit dem Hauseigentümerverband davon ausgegangen wird, dass der Bericht «Erfolgskontrolle der bisherigen Richtlinien Veloabstellplätze», Anhang 5, welcher einige wenige Wohnsiedlungen in Stadt Zürich fokussiert, nicht als repräsentative Erhebung betrachtet werden kann und überdies bei den einzelnen Wohnsiedlungen unterschiedliche Resultate zeitigt. (...)

8.3.5 Die mit der Erstellungspflicht in der festgelegten Höhe verbundene Einschränkung der Baufreiheit ist nicht unverhältnismässig. Dies belegen gerade auch die vom Hauseigentümerverband dargelegten Zahlen. Er errechnet mit Bezug auf ein durchschnittliches Mehrfamilienhaus mit einer massgeblichen Geschossfläche von 1'000 m² eine erforderliche Veloabstellplatzfläche von 40 m². Dies entspricht einem Wert von lediglich 4 Prozent. Die Baukosten für nicht gedeckte Veloabstellplatz-Anlagen, die im Aussenbereich angelegt werden, sind nicht sehr hoch. Auch eine Minderausnutzung ist damit nicht verbunden, weil solche Veloabstellplätze weder an die Ausnutzungsziffer noch an die Überbauungsziffer oder die Baumassenziffer anrechenbar sind (§§ 255, 256 und 258 PBG; für die Geltungsbereiche dieser Nutzungsziffern vgl. die Art. 13, 18, 19, 21 und 30 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich [BZO]). Mangels Gebäudecharakter (vgl. § 2 Abs. 1 ABV) unterliegen nicht gedeckte Veloabstellplatz-Anlagen auch keinen Abstandsvorschriften (§§ 260 und 273 PBG; vgl. dazu auch Art. 17 BZO). Soweit der Rekurrent geltend macht, in der Stadt Zürich sei bzw. werde grossmehrheitlich auf die Baulinie bzw. auf die Strassenabstandslinie gebaut, ist auf Art. 11 Abs. 2 BZO hinzuweisen, wonach bei der Erstellung von Hauptgebäuden in Wohnzonen mindestens zwei Drittel, in Quartierhaltungszonen mindestens die Hälfte und in Zentrumszonen mindestens ein Drittel der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche zu begrünen ist. Mit Urteil vom 17. November 2010 hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass diese Vorschrift lediglich eine allgemeine Regel zu § 238 Abs. 3 PBG darstelle, die im Kontext mit Autoabstellplätzen flexibel anzuwenden sei (VGr, 17. November 2010, VB.2010.00258, E. 3.2.2 = BEZ 2011 Nr. 6). Mit andern Worten können zur Wahrung der Erstellungspflicht diese Werte unterschritten werden. Dies muss auch für Veloabstellplätze gelten. Zumindest in den in Art. 11 Abs. 2 BZO genannten Zonen bestehen demnach bei der Neuerstellung von Gebäuden in den Aussenbereichen (wenn auch zu Lasten von Grünflächen) genügend Flächenreserven für die Erstellung von Veloabstellplätzen. Soweit Veloabstellplätze im Gebäudeinnern erstellt werden, sind die betreffenden Räume jedenfalls nicht an die Ausnutzungsziffer anrechenbar. Ob und inwieweit hierbei Baumassen- oder Überbauungsziffer konsumiert werden muss, entscheidet sich anhand des einzelnen Projektes.

8.3.6 Mithin erweist sich die festgesetzte Erstellungspflicht unter allen Titeln als verhältnismässig. Dies unabhängig davon, ob davon ausgegangen wird, dass die Erstellungspflicht namhaft zur Verbesserung der Umweltsituation in der Stadt Zürich beitrage.

Hieran wären allerdings erhebliche Zweifel anzubringen. Zunächst fragt sich, ob tatsächlich mehr Velo gefahren würde, wenn vermehrt Veloabstellplätze angeboten werden. Das Abstellen eines Velos dürfte für den Velofahrer kaum je mit prohibitiven Problemen verbunden sein. Der Gebrauch des Velos wird, nebst persönlichen Vorlieben, monetären Überlegungen und – situativ – dem Wetter vor allem davon abhängig sein, ob ein gutes Velowegnetz besteht, das ein rasches Vorankommen mit dem nötigen Mass an Verkehrssicherheit gewährleistet.

Anders als der öffentliche Verkehr stellt das Velo offenkundig nur sehr begrenzt eine Alternative zum Auto dar, da es vergleichsweise unkomfortabel und bei weitem nicht für jedermann als Fortbewegungsmittel zumutbar und geeignet ist. Die beschränkte Relevanz des Velos ergibt sich eindrücklich aus dem von der Stadt Zürich vernehmlassungsweise angeführten so genannten Modalsplit (jeweiliger Anteil der Verkehrsmittel an den zurückgelegten Wegen), wonach 34 Prozent auf den öffentlichen Verkehr, 36 Prozent auf den motorisierten Individualverkehr, 26 Prozent auf die Fussgänger und nur 4 Prozent auf die Velofahrer entfallen. Selbst bei einer Verdoppelung des Veloverkehrs wäre dessen Bedeutung in der Stadt Zürich gesamthaft betrachtet immer noch nur untergeordnet. Überdies ist keineswegs anzunehmen, dass der Veloverkehr ausschliesslich zu Lasten des Autoverkehrs geht. Plausibel erscheint vielmehr, dass damit in nicht unerheblichem Masse auch das Zufussgehen und der Gebrauch öffentlicher Verkehrsmittel substituiert werden. Im Gegensatz zum öffentlichen Verkehr ist der Beitrag des Veloverkehrs an der Förderung des Umweltschutzes daher als nur sehr untergeordnet einzustufen.

Mehr als sechsmal höher als der Veloverkehr ist demgegenüber der Anteil des nicht minder umweltschonenden Fussgängerverkehrs. Dessen ungeachtet werden in der Stadt Zürich die den Fussgängern vorbehaltenen Trottoirs seit Jahr und Tag in erheblichem Masse durch Velofahrer massiv in Beschlag genommen, ohne dass nennenswert gegen diese polizeiwidrigen Verhältnisse eingegriffen würde. Stören auf dem Trottoir abgestellte Velos, so gilt dies offensichtlich erst recht für fahrende. Mithin besteht ein ganz erheblicher Widerspruch zwischen dem mit den Velopflichtabstellplätzen bezweckten «Schutz des öffentlichen Grundes», der «für Fussgängerinnen und Fussgänger freigehalten werden» soll, auf der einen Seite und der Stadt Zürich zuzurechnenden Untätigkeit ihrer zuständigen Organe andererseits. (...)

8.4.1 Der Hauseigentümerverband ficht die Bestimmung von Art. 9 Abs. 2 Satz 2 revPPV an. Art. 9 Abs. 2 revPPV lautet: Erforderliche Abstellplätze für leichte Zweiräder sind in der Regel auf dem Grundstück selbst zu erstellen (Satz 1). Diese sind mit einer zweckmässigen Sicherung gegen Diebstahl, gedeckt und in Eingangsnähe anzubieten (Satz 2).

Der Hauseigentümerverband wendet sich zunächst gegen die Klausel «in Eingangsnähe». (...)

8.4.2 Das Interesse an der Freihaltung des öffentlichen Grundes verlangt, Abstellplätze so anzulegen, dass sie gut benutzt werden können. Werden die Plätze – gleichviel, ob für Besucher oder Bewohner – in einem allzu

abgelegenen, nur erschwert zugänglichen Bereich einer Liegenschaft situiert, besteht die Gefahr, dass Velos schliesslich doch auf dem öffentlichen Grund abgestellt werden. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass die Vorschrift, die erforderlichen Veloabstellplätze seien «in Eingangsnähe» anzubieten, zweckmässig und angemessen ist. Aus den Vorbringen der Stadt Zürich ergibt sich, dass aus ihrer Sicht – genauer aus der Sicht des Tiefbau- und Entsorgungsdepartementes der Stadt Zürich, welches die Stadt Zürich vorliegend vertritt – mit der Klausel «in Eingangsnähe» ein sehr weiter Spielraum belassen werden soll. Im Grunde genommen betrachtet das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement offenbar jede Situierung von Veloabstellplätzen – sei es für Besucher oder Kunden, sei es für Bewohner oder Beschäftigte – als mit Art. 9 Abs. 2 Satz 2 revPPV vereinbar, sofern sie denn nur benutzerfreundlich und damit zweckmässig ist. Dies entspricht indes nicht dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 Satz 2 revPPV. Nicht dem Bauherrn, sondern der Gemeinde räumt der Begriff der Eingangsnähe einen Ermessensspielraum ein, der bei der Beurteilung von Bauvorhaben durch die Bausektion Zürich betätigt würde. Ob diese den Begriff der Eingangsnähe auch derart weit wie das Tiefbau- und Entsorgungsdepartement auslegen würde, ist offen. Eine engere Auslegung wäre mit dem Wortlaut der Vorschrift zumindest nicht weniger vereinbar.

Die Vorschrift von Art. 9 Abs. 2 Satz 2 revPPV war im Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat vom 23. Januar 2008 noch nicht enthalten. Dem Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen vom Dezember 2007 ist zu entnehmen, dass eine Einwendung eine Präzisierung bezüglich Lage und Gestaltung der Abstellplätze für leichte Zweiräder verlangte (S. 8). Diese Einwendung wurde mit der Begründung nicht berücksichtigt, die Bestimmung von Art. 9 Abs. 3 revPPV decke die Anforderung auch an Veloabstellplätze hinsichtlich ihrer Lage ab, weil sich diese Bestimmung auf alle Abstellplätze beziehe. Nach Art. 9 Abs. 3 revPPV müssen die erforderlichen Abstellplätze «in der Regel für Fahrzeuge direkt, solche für Besucherinnen und Besucher sowie für die Kundschaft leicht zugänglich sein». Jedenfalls im Zusammenhang mit Veloabstellplätzen ist indes unklar, was die Klausel «für Fahrzeuge direkt» bedeuten soll. Gestützt auf diesen Wortlaut könnte Veloabstellplätzen im Gebäudeinnern die Anerkennung als Pflichtabstellplätze versagt bleiben, kann doch in aller Regel mit dem Velo mitnichten «direkt» in einen Veloabstellraum im Gebäudeinnern – auch nicht in einen ebenerdig situierten – gefahren werden. Eine Spezialvorschrift für die Lage von Veloabstellplätzen erscheint somit erforderlich.

Die Bestimmung von Art. 9 Abs. 2 Satz 1 revPPV («in der Regel auf dem Grundstück selbst») erscheint für sich betrachtet noch nicht genügend. Die Klausel «in Eingangsnähe» ist nach dem Gesagten zu eng gefasst; eine sich am Wortlaut orientierende Auslegung könnte unzweckmässige und unzumutbare Beschränkungen zur Folge haben. Der Gesetzesauslegung durch das Tiefbau- und Entsorgungsdepartementes der Stadt Zürich entspricht am ehesten der Wortlaut «an zweckmässiger Lage». Mit dieser Formulierung ist einerseits die Benützbarkeit der Veloabstellplätze gewährleistet und wird andererseits das Grundeigentum nicht unverhältnismässig eingeschränkt, wohingegen jede konkretere Umschreibung genau hierzu führen könnte. Die

Klausel «in Eingangsnähe» ist daher zu ersetzen durch die Klausel «an zweckmässiger Lage».

Insoweit ist der Rekurs des Hauseigentümergebietes Zürich gutzuheissen.

8.4.3 Zum Erfordernis, dass Veloabstellplätze «gedeckt» auszugestalten sind, macht die Stadt geltend, qualitativ gute Veloabstellplätze, wozu auch der Witterungsschutz gehöre, seien wichtig für den Entscheid, das Velo zu benutzen. Nur mit einem angemessenen Witterungsschutz bleibe der Sattel trocken und das Velo geschützt. In der Duplik hält die Stadt Zürich an dieser Auffassung fest und ergänzt sie dahingehend, der Witterungsschutz diene nicht nur dazu, den Sattel trocken zu halten, sondern schütze das Velo auch vor Korrosion und verhindere somit, dass das Velo funktionsuntüchtig werde.

Hierzu ist auszuführen, dass das Nichtvorhandensein eines Witterungsschutzes bei Veloabstellplätzen kaum dazu führt, dass Velos nicht auf den hierfür hergerichteten Abstellplätzen, sondern «wild» auf dem öffentlichen Grund abgestellt werden, denn dort besteht in der Regel ebenfalls kein Witterungsschutz. Vordächer oder Bäume, soweit im öffentlichen Raum überhaupt vorhanden, erfüllen diese Funktion nur sehr beschränkt. Das öffentliche Interesse an der Freihaltung des öffentlichen Raumes vermag die Pflicht zur Bereitstellung eines Witterungsschutzes somit nicht zu begründen. Das Vorfinden eines trockenen Velosattels und die Vermeidung von Witterungsschäden an Velos stellen lediglich einen Komfortanspruch dar. Ohnehin dürften bei Neubauten, jedenfalls bei grösseren Wohnhäusern, die Bewohnerabstellplätze im Gebäudeinnern realisiert werden, womit der Witterungsschutz für die dauerparkierten Velos gewährleistet ist. Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass öffentliche Veloabstellplätze wie zum Beispiel die neu erstellen beim Hallenbad Zürich oder jene beim Bahnhof Stadelhofen ebenfalls nicht gedeckt ausgestaltet sind. Vom Privaten mehr zu verlangen, geht nicht an.

Bei Veloabstellplätzen im Aussenbereich wird hingegen oftmals ein öffentliches Interesse am *Verzicht* auf einen Witterungsschutz festzustellen sein. Denn solche Überdachungen können die Vorgartenlandschaft empfindlich stören, und bei inventarisierten oder unter Schutz gestellten Gebäuden wird oftmals die von § 238 Abs. 2 PBG verlangte besondere Rücksichtnahme auf Schutzobjekte nicht zu bewerkstelligen sein. Da solche Verhältnisse nicht ausnahmsweise wären, würde die Gewährleistung eines Dispenses (§ 220 PBG) regelmässig entfallen.

Die angefochtene Bestimmung ist demnach insoweit aufzuheben, als damit verlangt wird, dass Veloabstellplätze «gedeckt» anzubieten sind. Insoweit ist der Rekurs des Hauseigentümergebietes Zürich gutzuheissen.

8.4.4 Mit Bezug auf die Pflicht zur Bereitstellung einer Diebstahlsicherung macht die Stadt Zürich geltend, öffentliche Veloabstellplätze würden heute diebstahlsicher, also mit Bügeln, Haken, Pfosten etc. ausgerüstet, damit das Velo diebstahlsicher befestigt werden könne. Der durch Diebstahl drohende

Verlust des Velos sei einer der Hauptgründe, sich gegen die Benützung des Velos zu entscheiden. Die systematische Ausrüstung von Veloabstellplätzen mit Diebstahlsicherung auf privatem und öffentlichem Grund sei daher ein wesentlicher Beitrag um zu verhindern, dass Velos gestohlen würden. Auch diese Massnahme sei demzufolge geeignet und erforderlich, um das Velo als Verkehrsmittel zu fördern und zu verhindern, dass das Velo irgendwo auf dem öffentlichen Grund angekettet werde. Eine fixe Anlage, an die sich das Velo anketten lasse, könne der einzelne Velofahrer wohl schlecht selber beschaffen. In ihrer Duplik hält die Stadt Zürich an dieser Auffassung fest.

Hierzu ist festzustellen, dass Velofahrer zwar unzweifelhaft ein erhebliches Interesse daran haben, dass ihre Velos nicht gestohlen werden. Ebenso kann vorausgesetzt werden, dass der Velodiebstahl in der Stadt Zürich eine häufige Erscheinung ist. Auch ist nicht zu übersehen, dass im öffentlichen Raum zahlreiche Gelegenheiten bestehen, Velos anzuketten (etwa an den Pfosten von Strassensignalisationstafeln), womit nicht über eine Diebstahlsicherung verfügende Veloabstellplätze in Aussenbereichen auf privatem Grund in einzelnen Fällen konkurrenziert werden könnten.

Hingegen stellt die Vorschrift von § 242 Abs. 1 PBG keine gesetzliche Grundlage dar, für Veloabstellplätze Diebstahlsicherungen vorzuschreiben. Zwar können nach dem vorstehend Gesagten (Erwägung Ziffer 8.2) die Gemeinden mit Bezug auf Lage und Gestaltung von Veloabstellplätzen Vorschriften erlassen. Das Vorschreiben einer Diebstahlsicherung geht indes weit über diese Befugnis hinaus. Eine solche Vorschrift dient in erster Linie dem privaten Interesse des Velofahrers. Dieses private Interesse rechtfertigt keinen Eingriff in das Grundeigentum des Erstellungspflichtigen. Mit Vorschriften über Abstellplätze das Eigentum von Verkehrsteilnehmern zu schützen, findet in § 242 ff. PBG offensichtlich keine Grundlage. Mithin verstösst die fragliche Bestimmung gegen Art. 36 BV, wonach Einschränkungen von Grundrechten, hier des Eigentums (Art. 26 BV), einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Die Stadt Zürich macht (auch) im Zusammenhang mit der Diebstahlsicherung geltend, die Vorschriften über die Veloabstellplätze dienen unter anderem der Förderung des Veloverkehrs. Diese Förderung findet ihren Niederschlag in verschiedenen hier nicht im Einzelnen wiederzugebenden Konzept- und Beschlusspapieren der Stadt Zürich (Stadt Zürich, Stab Veloverkehr: Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich/Teilstrategie Veloverkehr, beschlossen vom Stab Verkehr am 18. Oktober 2004; Stadt Zürich: Analyse/Fest im Sattel, der Veloverkehr in der Stadt Zürich, 2012). Auch seitens des Kantons sind diesbezüglich erhebliche Bemühungen festzustellen. So verabschiedete der Kantonsrat im Herbst 2010 ein Veloförderprogramm mit einem Rahmenkredit von 20 Millionen Franken. Dieses Programm bezweckt, den Anteil des Veloverkehrs am Gesamtverkehr den Vorgaben des Gesamtverkehrskonzeptes entsprechend innerhalb der nächsten zehn Jahre zu erhöhen (www.afv.zh.ch). Solche Massnahmen, gleichviel ob städtisch oder kantonal, bilden indes keine gesetzliche Grundlage für einen im Rahmen der Bau- und Zonenordnung bzw. der Parkplatzverordnung erfolgenden kommunalrechtlichen Eingriff in das private Grundeigentum von Bauherr-

schaften. Ebenso wenig führen sie zu einer erweiterten Auslegung der gesetzlichen Grundlagen der §§ 242 ff. PBG.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Jahre 2011 der Schweizer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute die Schweizer Norm SN 640 066 «Parkieren/Projektierung von Veloparkierungsanlagen» herausgegeben hat. Diese Norm enthält eine Auflistung der Veloparkiersysteme einschliesslich Bewertungen der Diebstahlsicherheit der einzelnen Parkiersysteme. Es ist davon auszugehen, dass diese Normen in der Regel auf freiwilliger Basis angemessene Beachtung finden werden. Das Vorschreiben einer Diebstahlsicherung entbehrt somit nicht nur wie dargetan einer gesetzlichen Grundlage, sondern ist darüber hinaus auch nicht notwendig und damit unverhältnismässig.

Die angefochtene Bestimmung ist demnach insoweit aufzuheben, als mit dieser verlangt wird, dass Veloabstellplätze «mit einer zweckmässigen Diebstahlsicherung» anzubieten sind. Insoweit ist der Rekurs des Hauseigentümergeverbandes gutzuheissen.

8.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass Art. 9 Abs. 2 Satz 2 revPPV ersatzlos aufzuheben ist.

Art. 9 Abs. 2 Satz 1 revPPV ist durch folgenden Wortlaut zu ersetzen: «Erforderliche Abstellplätze für leichte Zweiräder sind in der Regel auf dem Grundstück selbst *und an zweckmässiger Lage* zu erstellen.» (...)

8.7.1 Der Hauseigentümergeverband verlangt, das kommunale Abstellplatzrecht so auszugestalten, dass die Pflicht zur Erstellung von Veloabstellplätzen beim Vorliegen eines Sachverhaltes gemäss § 243 Abs. 1 lit. b PBG nicht zum Tragen kommt. Nach dieser Vorschrift sind Fahrzeugabstellplätze bei allgemeinen baulichen Änderungen zu erstellen, die einen erheblichen Teil der Baute oder Anlage erfassen oder durch die eine wesentlich andere Nutzung als bisher ermöglicht wird. (...)

8.7.2 Zunächst fragt sich, ob eine kommunalrechtliche Bestimmung, wie sie der Hauseigentümergeverband anvisiert, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen würde. In der Lehre werden die Vorschriften von § 243 Abs. 1 lit. b und c PBG als abschliessend aufgefasst, womit es den Gemeinden untersagt ist, die Erstellungspflicht mit eigenen Vorschriften enger oder weiter zu fassen (K. Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, 2003, S. 151). Jedenfalls auf Autoabstellplätze trifft dies zweifelsohne zu (§ 45 Abs. 1 PBG).

Das Gesetz besagt nicht, wann eine bauliche Änderung einen «erheblichen Teil» der Baute und Anlage erfasst und was unter einer «wesentlich anderen Nutzung» zu verstehen ist. Mit andern Worten ist es unbestimmt, wann die Erstellungspflicht nach § 243 Abs. 1 lit. b PBG Platz greift. Die Lehre verlangt indes, dass die Erstellungspflicht allgemein nur dort eingreifen darf, wo der Bauherr wegen des Ausmasses der Änderungen freier gestalten und sich organisieren kann. Dies, damit die Vornahme notwendiger Sanierungen und Modernisierungen an bestehenden Bauten und Anlagen nicht in unvernünftiger Weise erschwert werden. Blosser Modernisierungen ziehen

somit keine Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen nach sich (Frey, S. 22 f.). Schon insofern erscheint die Erstellungspflicht nicht derart umfassend, wie sie der Hauseigentümergeverband darstellt.

Die nachträgliche Erstellung von Veloabstellplätzen gemäss § 243 Abs. 1 lit. b oder lit. c PBG stellt dann ein Problem dar, wenn für die Erstellung keine geeignete und entbehrliche Freifläche und auch im Gebäudeinnern keine Raumreserve mehr besteht. In solchen Fällen kommt indes die Vorschrift von Art. 8^{bis} Abs. 4 revPPV zum Zuge, wonach aus wichtigen Gründen Abweichungen von den ermittelten Abstellplatzzahlen bewilligt werden können. Als wichtiger Grund wird unter anderem die «beschränkte Realisierungsmöglichkeit» genannt. Die Bestimmung von Art. 8^{bis} Abs. 4 revPPV kann nicht der Dispensbestimmung von § 220 PBG gleichgestellt werden. Diese verlangt für die Dispenserteilung das Vorliegen «besonderer Verhältnisse», während Art. 8^{bis} Abs. 4 revPPV dieses Kriterium nicht enthält. Für die Bewilligung einer Abweichung im Sinne von Art. 8^{bis} Abs. 4 revPPV spielt es somit keine Rolle, wenn beschränkte Realisierungsmöglichkeiten nicht nur in einzelnen, besonderen, sondern in zahlreichen Fällen von Umbauten oder Umnutzungen anzunehmen sind. Anders als bei § 220 PBG entfällt der Einwand der Unzulässigkeit von Regelausnahmen. Damit kann diese Bestimmung in sehr vielen Fällen zur Anwendung kommen.

Zwar steht bei der Beantwortung der Frage, ob «beschränkte Realisierungsmöglichkeiten» vorliegen, der Baubehörde ein Ermessensspielraum zu. Hingegen ist davon auszugehen, dass die Behörde, wenn sie denn das Vorliegen beschränkter Realisierungsmöglichkeiten, die eine Abweichung nach unten erforderlich machen, bejaht, diese alsdann zwingend zu bewilligen hat. Entgegen dem Wortlaut «können» ist die Bewilligung diesfalls nicht in das Rechtsfolgeermessen der Baubehörde gestellt, ist doch auch nicht ansatzweise zu erkennen, nach welchen Kriterien ein solches Ermessen pflichtgemäss betätigt werden könnte (vgl. zum Ganzen U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 427 ff.). Dass Art. 8^{bis} Abs. 4 revPPV von vornherein «nur selten» zum Zuge kommen kann, wie der Rekurrent dies befürchtet, trifft somit nicht zu. (...)

Dergestalt relativiert ist die Erstellungspflicht auch in den Fällen von § 243 Abs. 1 lit. b und c PBG nicht als unverhältnismässig zu beurteilen.