

BGer 1C_682/2017 vom 11. September 2018

Bundesgericht, 2018-09-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_682_2017

FR: TF 1C_682/2017 du 11 septembre 2018

IT: TF 1C_682/2017 del 11 settembre 2018

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid im Bereich des Baurechts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (Art. 82 ff. BGG ; BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Mit dem angefochtenen Urteil wies das Verwaltungsgericht das Rechtsmittel der Beschwerdeführer gegen den Nichteintretensentscheid des Baurekursgerichts wegen fehlender Zuständigkeit ab. Die Beschwerdeführer haben ein schutzwürdiges Interesse daran, die Richtigkeit des Forumsverschlusses durch das Bundesgericht überprüfen zu lassen. Insoweit sind sie zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG befugt. Allerdings beschränkt sich der Streitgegenstand vor Bundesgericht auf die Eintretensfrage (vgl. Urteil 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 1.2).

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verletze Bundesrecht, Völkerrecht oder kantonale verfassungsmässige Rechte (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen gemäss Art. 95 lit. d BGG vor Bundesgericht nicht gerügt werden; zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.).

E. 3.1

Mit der Anfechtung beim Baurekursgericht bezwecken die Beschwerdeführer, eine Überprüfung der Zahl der fehlenden Pflichtparkplätze zu erreichen. Sie machen geltend, die Schätzungskommission sei nicht zur Festlegung der Zahl der erforderlichen Pflichtparkplätze befugt. Die gegenteilige Annahme widerspreche § 246 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1), der Zuständigkeitsordnung von § 318 PBG sowie den Vorschriften des kantonalen Gesetzes betreffend die Abtretung von Privaterechten vom 30. November 1879 (Abtretungsgesetz; LS 781) und lasse sich mit vernünftigen Gründen nicht halten. Daher sei sie willkürlich.

E. 3.2

§ 243 PBG statuiert eine Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge. Gemäss Abs. 1 lit. b dieser Vorschrift sind bei allgemeinen baulichen Änderungen, die einen erheblichen Teil der Baute oder Anlage erfassen oder durch die eine wesentlich andere Nutzung als bisher ermöglicht wird, Abstellplätze im gebotenen Ausmass zu

schaffen. § 246 Abs. 1 PBG bestimmt, dass der Grundeigentümer, der kraft behördlicher Feststellung keine oder nur eine herabgesetzte Zahl eigener Abstellplätze schaffen muss oder darf, der Gemeinde eine angemessene Abgabe zu leisten hat, sofern die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage innert nützlicher Frist nicht möglich ist. § 246 Abs. 3 PBG enthält Kriterien zur Festlegung der Höhe der Abgabe. Streitigkeiten über die Abgabepflicht werden im Verfahren nach dem Abtretungsgesetz entschieden (§ 246 Abs. 4 PBG).

Gemäss Art. 49 Abs. 2 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Meilen vom 25. März 1997 (BZO) richten sich die Bemessung der Ersatzabgabe für Pflichtabstellplätze und das Verfahren über deren Höhe im Streitfall nach § 246 Abs. 3 und 4 PBG .

E. 3.3

Die Vorinstanz erwägt, die lokale Baubehörde müsse bei der Beurteilung eines Baugesuchs prüfen, ob und allenfalls wieviele Pflichtabstellplätze durch das Bauvorhaben ausgelöst würden. Daneben sei die lokale Baubehörde praxismässig berechtigt, eine Baubewilligung mit der Nebenbestimmung zu verknüpfen, wonach sich der Bauherr für die fehlenden Pflichtparkplätze entweder an einer Gemeinschaftsanlage zu beteiligen oder eine Ersatzabgabe zu leisten habe, falls sich dies als nicht möglich erweise. Mit Hinweisen auf ihre Praxis erwägt sie weiter, solche Nebenbestimmungen könnten gemäss der Rechtsprechung mit Rekurs beim Baurekursgericht und anschliessend mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. § 246 Abs. 4 PBG ändere daran nichts, sondern komme erst bei der Geltendmachung einer Ersatzabgabe zum Zug und begründe insoweit die erstinstanzliche Zuständigkeit der Schätzungskommission. Diese habe dabei nicht nur über die betragsmässige Festsetzung der Ersatzabgabe zu entscheiden, sondern müsse auch überprüfen, ob sich die im Baubewilligungsverfahren festgesetzte Zahl von Pflichtparkplätzen aufgrund von Änderungen der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse vermindert habe. Die Schätzungskommission dürfe also eine vorfrageweise Prüfung der Zahl der Abstellplätze, für die eine Ersatzabgabe gefordert werden könne, vornehmen. In diesem Zusammenhang müsse es ihr auch möglich sein, zu prüfen, ob die Baubehörde die Zahl der erstellten und damit real erfüllten Pflichtabstellplätze richtig beziffert habe. Im Übrigen bestünden keine Gründe, von der bisherigen Rechtsprechung abzuweichen.

E. 3.4

Nach Auffassung der Beschwerdeführer hat dagegen zuerst die Gemeinde die Zahl der fehlenden Pflichtparkplätze zu verfügen und diese Festsetzung kann anschliessend nach dem ordentlichen Instanzenzug für baurechtliche Angelegenheiten angefochten werden. Die Schätzungskommission kommt nach ihrer Auffassung erst zum Zug, wenn rechtskräftig feststeht, für wieviele fehlende Parkplätze eine Ersatzabgabe zu entrichten ist. Die Zuständigkeit der Schätzungskommission soll dementsprechend auf die Beurteilung der Höhe der Abgabe beschränkt sein.

E. 4

Streitigkeiten über die Abgabepflicht werden im Verfahren nach dem Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten entschieden.

Es gilt vorliegend, die Formulierung "Streitigkeiten über die Abgabepflicht" in Abs. 4 der zitierten Bestimmung auszulegen; zu entscheiden ist, welche Streitfragen vom Begriff

erfasst werden und welche nicht. Der Ausdruck "Streitigkeiten über die Abgabepflicht" ist nicht eindeutig; dem blossen Wortlaut lässt sich nicht entnehmen, ob sich die Schätzungskommission - wie es die Beschwerdeführer für richtig halten - ausschliesslich zur Höhe der Ersatzabgabe zu äussern hat, oder ob sie auch zuständig ist, die Zahl der fehlenden Parkplätze festzusetzen; letztere Auffassung vertreten die kantonalen Behörden.

E. 4.1

§ 246 PBG /ZH hat, soweit im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung, folgenden Wortlaut:

§ 246

1 Ist die Beteiligung an einer Gemeinschaftsanlage innert nützlicher Frist nicht möglich, hat der Grundeigentümer, der kraft behördlicher Feststellung keine oder nur eine herabgesetzte Zahl eigener Abstellplätze schaffen muss oder darf, der Gemeinde eine angemessene Abgabe zu leisten.

E. 4.2

Das Bundesgericht überprüft die Anwendung kantonalen Rechts bloss auf Willkür hin (vgl. oben E. 2). Nach der Praxis des Bundesgerichts verstösst ein Entscheid gegen das Willkürverbot, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint, genügt nicht. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch dessen Ergebnis unhaltbar ist (BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72 mit Hinweisen).

E. 4.3

Zunächst kann festgehalten werden, dass die Formulierung "Streitigkeit über die Abgabepflicht" in § 246 Abs. 4 PBG /ZH offen und allgemein gehalten erscheint, was jedenfalls nicht gegen eine weite Anwendung des Schätzungsverfahrens spricht, wie es die Vorinstanz vertreten hat. Deren Normverständnis stützt sich sodann auf eine langjährige kantonale Gerichtspraxis. Das Konzept der Vorinstanz hat ausserdem den Vorteil der Einfachheit und damit der Effizienz, muss doch so nicht zuerst ein (Beschwerde-) Verfahren zur Bestimmung der fehlenden Parkplätze und anschliessend ein zweites Verfahren zur Ermittlung der Abgabehöhe durchgeführt werden. Inwiefern dies im Widerspruch zu den Bestimmungen des Abtretungsgesetzes stehen sollte, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht in einer den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG genügenden Weise geltend gemacht. Angesichts dessen kann die Auffassung der Vorinstanz jedenfalls nicht als offensichtlich unrichtig bezeichnet werden; der Vorwurf der willkürlichen Anwendung von § 246 Abs. 4 PBG erweist sich als unbegründet.

E. 5.1

Die Beschwerdeführer sehen in der vorinstanzlichen Rechtsauffassung einen Verstoss gegen Art. 77 der Zürcher Kantonsverfassung (KV/ZH; SR 131.211). Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung gewährleistet das Gesetz für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. Allerdings kann das Gesetz gemäss dem zweiten Satz von Art. 77 Abs. 1 KV/ZH in begründeten Fällen Ausnahmen vorsehen und nach Abs. 2 dieser Bestimmung

kann das Gesetz in besonderen Fällen festlegen, dass öffentlichrechtliche Ansprüche in einem gerichtlichen Verfahren geltend gemacht werden müssen.

Streitigkeiten über die Abgabepflicht wegen zu wenigen Abstellplätzen werden gemäss § 246 Abs. 4 PBG, wie gesehen, im Verfahren nach dem Abtretungsgesetz beurteilt.

Zuständig zum Entscheid ist demnach eine Schätzungskommission (vgl. § 32 ff. Abtretungsgesetz). Die Gesetzgebung sieht somit eine Ausnahme vom Anfechtungsstreitverfahren mit zwei Rechtsmittelinstanzen im Sinne von Art. 77 KV ausdrücklich vor. Bei den Zürcher Schätzungskommissionen handelt es sich um verwaltungsunabhängige erstinstanzliche Spezialverwaltungsgerichte (vgl. TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl. 2012, N. 2035), deren Erkenntnisse beim Verwaltungsgericht angefochten werden können, so dass ein hinreichender Rechtsschutz ohne weiteres gewährleistet bleibt. Eine Verfassungsverletzung ist nicht ersichtlich.

E. 5.2

Im Übrigen haben die Beschwerdeführenden einen Verstoss gegen Art. 77 Abs. 1 KV/ZH in ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht nur sehr beiläufig geltend gemacht, weshalb diesem keine Verletzung der Begründungspflicht vorgeworfen werden kann, wenn es sich mit dieser Rüge nicht auseinandergesetzt hat.

E. 6.1

Die Beschwerdeführer beanstanden weiter einen Verstoss gegen Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG (SR 700), wonach das kantonale Recht unter anderem gegen Verfügungen, die sich auf dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen stützen, wenigstens ein Rechtsmittel vorzusehen hat, das die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde gewährleistet. Diese Rechtsweggarantie sei anwendbar, da Bestimmungen über Pflichtabstellplätze raumwirksam seien und sich überdies auf Bundesumweltrecht stützen würden. Zudem werde sie verletzt, denn das Verwaltungsgericht schliesse bei Rekursen gegen Schätzungsentscheide eine Ermessensprüfung aus.

E. 6.2

Als Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG sind die Normen zu betrachten, welche den Auftrag, die Massnahmen und Verfahren der Raumplanung, wie sie das Bundesrecht in Art. 75 BV und in den Bestimmungen des RPG vorsieht, näher konkretisieren und damit der praktischen Verwirklichung zuführen. Eine raumplanerische Funktion erfüllen dabei nicht nur die eigentlichen Planungsmassnahmen, sondern auch alle Bauvorschriften, die der planungsrechtlichen Zonenordnung erst ihren konkreten Inhalt geben. Die baulichen Möglichkeiten in einer bestimmten Zone werden regelmässig nicht nur durch die Bestimmung der zulässigen Nutzweise, sondern auch durch Vorschriften über die einzuhaltende Ausnützung, die Abstände, die Grösse der Bauten und die Überbauungsarten bestimmt. Diese Vorschriften tragen regelmässig auch raumplanerische Züge und sind deshalb ebenfalls als Ausführungsrecht im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG zu betrachten, solange nicht eine andere Zielsetzung klar im Vordergrund steht. Keine raumplanerische Funktion kommt dagegen in der Regel den vorwiegend technischen Normen, aber auch den Bestimmungen über die Hygiene und innere Erschliessung der Räume sowie den Ästhetikvorschriften zu (BGE 118 Ib 26 E. 4.b S. 31).

E. 6.3

Vorliegend hat die kommunale Baubehörde bereits im Beschluss vom 15. Mai 2001 festgestellt, dass dem streitbetroffenen Grundstück fünf Pflichtparkplätze fehlen und die Eigentümer verpflichtet, sich in diesem Umfang an einer Gemeinschaftsparkierungsanlage zu beteiligen. Damit wurden die raumwirksamen Umstände insoweit rechtskräftig geklärt. Ob und in welchem Umfang die Eigentümer eine Ersatzabgabe für die Pflichtparkplätze schulden, ist demgegenüber eine Anschlussfrage, die nicht als Ausführungsrecht im Sinne von Art. 33 Abs. 2 RPG zu betrachten ist. Ausserdem überprüft das Zürcher Verwaltungsgericht bei ihm angefochtene Entscheide praxisgemäss auf deren Angemessenheit hin, wenn dies durch die Vorgaben des RPG (oder anderer übergeordneter Erlasse) geboten ist und keine umfassende Überprüfung durch eine Beschwerdebehörde stattgefunden hat (vgl. MARCO DONATSCH, in: Griffel (Hrsg.), Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, § 50 N. 68).

Die Vorinstanz hat auch in dieser Hinsicht kein Bundesrecht verletzt.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind keine auszurichten (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.