

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00315 vom 10. September 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-09-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_VB.2023.00315

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00315 du 10 septembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00315 del 10 settembre 2020

Regeste

[Bewilligungs- und Gebührenpflicht für den Betrieb eines Boulevardcafés beim Bahnhof Stadelhofen auf zwei Aussenflächen eines im Privateigentum stehenden Grundstücks, an welchem eine Gemeindedienstbarkeit besteht.] Ausführungen zur Bewilligungs- und Gebührenpflicht für die über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch (E. 3). Verhältnis zwischen der Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs, der gastgewerblichen Bewilligung und der Baubewilligung (E. 4). Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch müssen nicht zwingend im Eigentum des Gemeinwesens stehen. Die für die Zuführung der Sache zu einer öffentlichen Zweckbestimmung erforderliche Verfügungsmacht des Gemeinwesens kann auch auf einem dinglichen oder obligatorischen Recht oder einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung beruhen (E. 5.1). Diesfalls kann das Gemeinwesen einem Dritten den gesteigerten Gemeingebrauch an der öffentlichen Sache nur insoweit erlauben, als es ihre vom Eigentümer erlangte Verfügungsmacht erlaubt. Gegebenenfalls bedarf die Nutzung der Sache durch einen Dritten daher nebst der Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs auch einer Ermächtigung des privaten Eigentümers (E. 5.2). Auf dem streitbetroffenen Grundstück lasten Personaldienstbarkeiten in Form von Fusswegrechten. Diese stellen typische Gemeindedienstbarkeiten dar, indem die Stadt Zürich dinglich berechtigt ist, das Recht zur Ausübung der Dienstbarkeit (Nutzung des Wegrechts) aber der Allgemeinheit zusteht. Die vom Beschwerdeführer für Aussengastronomie beanspruchten Aussenflächen werden von den Fusswegrechten mitumfasst. Die mit dem Gastronomiebetrieb einhergehende Nutzung der Aussenflächen stellt (mindestens) gesteigerten Gemeingebrauch dar und beeinträchtigt die bestimmungsgemässe Fusswegnutzung. Die Stadt Zürich geht deshalb zu Recht von einer Bewilligungs- und Gebührenpflicht des Aussengastronomiebetriebs aus (zum Ganzen E. 7 f.). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.

Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht
Betreff: Bewilligungs- und Gebührenpflicht

[Bewilligungs- und Gebührenpflicht für den Betrieb eines Boulevardcafés beim Bahnhof Stadelhofen auf zwei Aussenflächen eines im Privateigentum stehenden Grundstücks, an welchem eine Gemeindedienstbarkeit besteht.] Ausführungen zur Bewilligungs- und Gebührenpflicht für die über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch (E. 3). Verhältnis zwischen der Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs, der gastgewerblichen Bewilligung und der Baubewilligung (E. 4). Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch müssen nicht zwingend im Eigentum des

Gemeinwesens stehen. Die für die Zuführung der Sache zu einer öffentlichen Zweckbestimmung erforderliche Verfügungsmacht des Gemeinwesens kann auch auf einem dinglichen oder obligatorischen Recht oder einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung beruhen (E. 5.1). Diesfalls kann das Gemeinwesen einem Dritten den gesteigerten Gemeingebrauch an der öffentlichen Sache nur insoweit erlauben, als es ihre vom Eigentümer erlangte Verfügungsmacht erlaubt. Gegebenenfalls bedarf die Nutzung der Sache durch einen Dritten daher nebst der Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs auch einer Ermächtigung des privaten Eigentümers (E. 5.2). Auf dem streitbetroffenen Grundstück lasten Personaldienstbarkeiten in Form von Fusswegrechten. Diese stellen typische Gemeindedienstbarkeiten dar, indem die Stadt Zürich dinglich berechtigt ist, das Recht zur Ausübung der Dienstbarkeit (Nutzung des Wegrechts) aber der Allgemeinheit zusteht. Die vom Beschwerdeführer für Aussengastronomie beanspruchten Aussenflächen werden von den Fusswegrechten mitumfasst. Die mit dem Gastronomiebetrieb einhergehende Nutzung der Aussenflächen stellt (mindestens) gesteigerten Gemeingebrauch dar und beeinträchtigt die bestimmungsgemässe Fusswegnutzung. Die Stadt Zürich geht deshalb zu Recht von einer Bewilligungs- und Gebührenpflicht des Aussengastronomiebetriebs aus (zum Ganzen E. 7 f.). Abweisung.

Stichworte: AUSSENRESTAURANT AUSSENWIRTSCHAFT
AUSSENWIRTSCHAFTSBETRIEB BEWILLIGUNGSPFLICHT FUSSWEGRECHT
GEBÜHRENPF LICHT GESTEIGERTER GEMEINGEBRAUCH ÖFFENTLICHE
SACHE VERFÜGUNGSMACHT Rechtsnormen: Art. 13 Abs. II APV Zürich
Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung)
Gewichtung: 2 Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 3. Abteilung VB.2023.00315 Urteil der 3. Kammer vom 5. Februar 2026 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, Beschwerdegegner, betreffend Bewilligungs- und Gebührenpflicht, hat sich ergeben: I. A ist Inhaber eines Gastgewerbepatents für den Gastwirtschaftsbetrieb "Outback Lodge" an der Stadelhoferstrasse 18 in Zürich (Kat.-Nr. AA3361) beim Bahnhof Zürich Stadelhofen. Neben der Gastwirtschaft im Innern des Gebäudes betreibt er auf zwei angrenzenden, auf verschiedenen Hausseiten befindlichen Flächen eine Aussengastwirtschaft (Boulevardcafé). Mit Eingabe vom 12. April 2021 liess er bei der Stadtpolizei Zürich um Feststellung ersuchen, dass die Nutzung der Aussenflächen der Parzelle AA3361 im Rahmen einer Aussengastronomie bzw. eines Boulevardcafés dem Inhaber des betreffenden Gastgewerbepatents jeweils ganzjährig bewilligungs- und gebührenfrei erlaubt sei. Mit Verfügung vom 14. Juni 2021 stellte die Stadtpolizei Zürich, Kommissariat Verwaltungspolizei, fest, dass für die von der Outback Lodge genutzte Fläche eine Bewilligungs- und Gebührenpflicht bestehe und A als Patentinhaber für die als Boulevardcafé genutzte Fläche, ab Rechtskraft der Verfügung und solange die Nutzung dauere, Gebühren in Höhe von total Fr. 20'253.- pro Jahr auferlegt würden. Mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 bestätigte der Stadtrat von Zürich in Abweisung eines Neubeurteilungsbegehrens von A vom 8. Juli 2021 die vorgenannte Verfügung. II. A liess hiergegen am 2. Dezember 2021 an das Statthalteramt des Bezirks Zürich rekurrieren, welches den Rekurs mit Verfügung vom 11. Mai 2023 abwies (Dispositivziffer 1) und ihm die Verfahrenskosten von total Fr. 1'807.- auferlegte (Dispositivziffer 2). III. Mit Eingabe vom 5. Juni 2023 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, in

Aufhebung der Dispositivziffern 1 und 2 der Verfügung des Statthalteramts und unter Entschädigungsfolgen sei festzustellen, dass die Nutzung der Aussenflächen auf der Parzelle Nr. AA3361 in Zürich im Rahmen einer Aussengastwirtschaft bzw. eines Boulevardcafés durch den jeweiligen Inhaber des Gastgewerbepatents für die Gastwirtschaft Outback Lodge, Stadelhoferstrasse 18, 8001 Zürich, ganzjährig bewilligungs- und gebührenfrei erfolgen dürfe. Das Statthalteramt von Zürich verzichtete am 12. Juni 2023 auf Vernehmlassung und reichte die Akten ein. Das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich schloss am 26. Juni 2023 (namens des Stadtrats) auf Abweisung der Beschwerde, unter Entschädigungsfolgen. Mit weiteren Eingaben vom 16. August 2023 bzw. vom 6. September 2023 liess A bzw. der Stadtrat an seinen Anträgen festhalten. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Die Angelegenheit ist von der Kammer zu beurteilen (vgl. § 38 VRG in Verbindung mit § 38b VRG e contrario). Als (potenziell) gebührenpflichtiger Gastgewerbepatentinhaber, welcher die infrage stehenden Aussenflächen auf der streitbetroffenen Parzelle für Aussengastronomie bzw. als Boulevardcafé beansprucht, ist der Beschwerdeführer durch die streitige Anordnung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Überprüfung; er ist zur Beschwerde legitimiert (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Gastwirtschaftsbetrieb Outback Lodge liegt in unmittelbarer Umgebung des Bahnhofs Zürich Stadelhofen auf Kat.-Nr. AA3361, wo das Lokal im Erdgeschoss des Gebäudes Stadelhoferstrasse 18 eingemietet ist. Die L-förmige Parzelle, welche sich im Eigentum einer privaten Anlagestiftung (Anlagestiftung C) befindet und Teil der Überbauung Stadelhoferpassage bildet, grenzt an ihrer Nordostseite an das niveaugleich zugängliche Perron des Gleises 1 mit den Treppenabgängen zur Unterführung zu den Gleisen 2 und 3 sowie zur unterirdischen Ladenpassage des Bahnhofs. Entlang der nordwestlichen Parzellengrenze und im gleisnahen Bereich über die Parzelle selber verläuft die Stadelhoferpassage, bei welcher es sich um eine teilweise überdachte, von Lokalen und Geschäften gesäumte, stark begangene Fussverbindung von der Stadelhoferstrasse zum Bahnhof Stadelhofen handelt. Die Parzelle Kat.-Nr. AA3361 ist mehrheitlich mit zwei teils aneinandergewebten Gewerbebauten (Stadelhoferstrasse 18 und 20) überstellt. Während das Gebäude Stadelhoferstrasse 20 an seiner Schmalseite unmittelbar an die Stadelhoferstrasse angrenzt und längsseitig entlang der Stadelhoferpassage verläuft, liegt südöstlich davon und leicht zurückversetzt das an das Perron angrenzende Gebäude Stadelhoferstrasse 18, über dessen Vorland das letzte Stück der Stadelhoferpassage in Richtung der Bahngleise verläuft. An dieser Stelle, wo sich auch der Haupteingang des infrage stehenden Gastgewerbelokals befindet, beansprucht der Beschwerdeführer fassadenseitig einen Teilbereich der Stadelhoferpassage für die Aussengastwirtschaft. Von der Stadelhoferstrasse aus betrachtet liegt das Gebäude in zweiter Bautiefe hinter dem im Eigentum der Stadt Zürich befindlichen Grundstück Kat.-Nr. AA3322, auf welchem das denkmalgeschützte Haus zum Sonnenhof (Stadelhoferstrasse 12) steht. Zwischen den beiden Gebäuden Stadelhoferstrasse 18 und 12 befindet sich ein mit Kopfsteinpflaster belegter Hof, durch dessen Mitte die Parzellengrenze zwischen Kat.-Nr. AA3322 und AA3361 verläuft. Der Hof ist sowohl von der Stadelhoferstrasse als auch von der Schanzengasse her betret- bzw. durchschreitbar, und über ihn erfolgt unter anderem der Zugang zum Haus zum Sonnenhof und zu den dort lokalisierten Publikumsnutzungen wie

dem Theater Stadelhofen und dem Schweizerischen Sozialarchiv. Nordostseitig grenzt dieser Hof an die Rückseite des Gebäudes Stadelhoferstrasse 18, wo sich die zweite, grössere vom Beschwerdeführer für Aussengastronomie beanspruchte Aussenfläche der Parzelle AA3361 befindet. Die Gastwirtschaft Outback Lodge, welche bis zum 1. März 2021 vom Vater des Beschwerdeführers als vormaligem Patentinhaber geführt wurde, betreibt Aussengastronomie auf den beiden Flächen etwa seit 2003.

E. 3.1

Gemäss Art. 13 der vom Gemeinderat (Gemeindeparlament) Zürich erlassenen Allgemeinen Polizeiverordnung vom 6. April 2011 (APV, AS 551.110) ist die vorübergehende Benutzung unter anderem zu gewerblichen Sonderzwecken, die nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist und andere Benutzungsberechtigte beeinträchtigt, bewilligungs- und gebührenpflichtig (Abs. 2). Der Stadtrat erlässt eine Benutzungsordnung und setzt die Benutzungs- und Bewilligungsgebühren fest, wobei er insbesondere das Ausmass und die Dauer der Beanspruchung, den wirtschaftlichen Nutzen für die Benutzenden und allfällige Nachteile für das Gemeinwesen berücksichtigt (Abs. 3). Die Benutzungsordnung (Reglement über die Benutzung des öffentlichen Grunds vom 23. November 2011, AS 551.210) wiederholt den Grundsatz der Bewilligungspflicht für über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzungen des öffentlichen Grundes (Art. 2 Abs. 1) und erklärt entsprechende vorübergehende Benutzungen für gebührenpflichtig (Art. 5). Weiter sieht Art. 13 vor, dass Inhabern von Gastgewerbepatenten das Aufstellen von Mobiliar auf dem öffentlichen Grund zum Bewirten von Gästen bewilligt werden kann, wenn die baurechtliche Bewilligung vorliegt.

E. 3.2

Die gestützt auf die erwähnten kommunalen Normen von der Stadt Zürich einverlangte Gebühr knüpft an den Tatbestand einer über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehenden und entsprechend bewilligungs- und gebührenpflichtigen Nutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch an. Bei der Aussengastronomie auf öffentlichem Grund, wie z. B. dem Betreiben eines Strassencafés, eines Kioskes oder von Verpflegungsständen, handelt es sich rechtsprechungsgemäss regelmässig um gesteigerten Gemeingebrauch oder, falls mit baulichen Vorkehrungen verbunden, gar um Sondernutzungen (vgl. beispielsweise BGr, 17. August 2023, 2C_12/2023, E. 3.2; 28. März 2018, 2C_867/2017, E. 2.2.1; 3. April 2015, 2C_819/2014, E. 5.3; betreffend die Stadt Zürich VGr, 30. März 2004, VB.2004.00003, publ. in RB 2004 Nr. 35, E. 3.3 mit weiteren Hinweisen).

E. 3.3

Da es sich beim Verhältnis zwischen hoheitsberechtigtem Gemeinwesen und dem Benutzer einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch um eine dem öffentlichen Recht unterstehende Rechtsbeziehung handelt, ist das vom Benutzer für den gesteigerten Gemeingebrauch geschuldete Entgelt eine öffentliche Abgabe und keine privatvertragliche Forderung (VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 2.4; André Werner Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 207 und 262). Für die Benützung öffentlichen Grundes im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs (analoges gilt für Sondernutzungen) darf das hoheitsberechtigte Gemeinwesen infolgedessen Benützungsgebühren erheben (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. A., Zürich 2020, Rz. 2289; Moser, S. 262 ff.).

E. 3.4

Dass es sich beim vorliegend zur Diskussion stehenden dauerhaften Belegen der fraglichen Aussenflächen mit Tischen, Stühlen und weiterem Mobiliar zur Bewirtung von Gästen von der Intensität der Nutzung her klarerweise nicht mehr um schlichten, sondern (mindestens) um gesteigerten Gemeingebrauch handeln würde, kann nicht ernsthaft infrage gestellt werden. Vorliegend ist indes gerade streitig, ob es sich bei den vom Beschwerdeführer beanspruchten Aussenflächen des im Eigentum Privater stehenden Grundstücks Kat.-Nr. AA3361 überhaupt um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch handelt. Würde es sich um reines Privatareal handeln, wäre einer Erhebung von Benützungsgebühren mangels Verfügungsmacht der Stadt Zürich von vornherein die Grundlage entzogen, läge doch dann gar kein öffentlich-rechtliches Benützungsverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Stadt vor, sondern richteten sich die Benützungsbefugnisse und allfällige Entgelte allein nach dem zwischen ihm und der privaten Eigentümerschaft abgeschlossenen Mietvertrag (vgl. Moser, S. 380 oben).

E. 4.1

Vorab gilt es klarzustellen, wie es um das Verhältnis einer allenfalls erforderlichen Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs zur gastgewerbepolizeilichen Bewilligung (Patent) einerseits und zur Baubewilligung andererseits bestellt ist bzw. was sich aus allfälligen früheren Bewilligungen ableiten lässt.

E. 4.2

Nach § 6 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes vom 1. Dezember 1996 (GGG; LS 935.11) wird das gemäss § 2 Abs. 1 lit. a für derlei Betriebe notwendige Patent erteilt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Das Patent gilt einerseits personenbezogen, indem es auf die für die Betriebsführung verantwortliche Person ausgestellt wird (§ 7 Abs. 1 GGG), und andererseits betriebsbezogen, indem es nur für die genehmigten Räumlichkeiten und Flächen gilt (§ 8 GGG). Die Räumlichkeiten und Flächen ergeben sich dabei aus der baurechtlichen Bewilligung (§ 6 der Verordnung zum Gastgewerbegesetz vom 16. Juli 1997 [LS 935.12]). Infolgedessen gilt ein für den betreffenden Gastgewerbebetrieb erteiltes Patent auch für allfällige betriebliche Aussenflächen, sofern (auch) dafür eine Baubewilligung vorliegt. Das Errichten und Betreiben einer Gastwirtschaft im Freien ist ■ unabhängig davon, ob das Gewerbe auf öffentlichem oder privatem Grund ausgeübt wird ■ mit wichtigen räumlichen Folgen verbunden, sodass ein Interesse der Öffentlichkeit und der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle ■ insbesondere auch mit Blick auf die Lärmsituation ■ besteht; entsprechend geht die Rechtsprechung bei Aussengastronomie ■ auch ohne Errichtung fester Bauten ■ regelmässig vom Bestehen einer Baubewilligungspflicht aus (vgl. etwa VGr, 21. November 2007, VB.2007.00353, E. 6, bestätigt in BGr, 8. August 2008, 1C_47/2008, E. 2.5). Auch wenn im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens für eine über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Benützung öffentlichen Grundes eine umfassende Interessenabwägung Platz greift, fehlt es doch an einem dem Baubewilligungsverfahren vergleichbaren Instrumentarium zur Anspruchswahrung Drittbetroffener. Umgekehrt entbindet aber die Erteilung einer Baubewilligung nicht von der Einholung der erforderlichen Sondernutzungskonzession oder Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs, wenn die betreffende Nutzung auf öffentlichem Grund ausgeübt wird (Moser, S. 278 f.). Die entsprechenden Bewilligungen sind vielmehr unabhängig voneinander, wobei jedoch alle drei vorhanden sein müssen, um eine Gastwirtschaft auf

öffentlichem Grund betreiben zu können (so denn auch das stadtzürcherische Recht in Art. 6 des Gastgewerbereglements vom 15. März 2017 [GGR, AS 935.100]).

E. 4.3

Auch wenn der Betrieb der Aussengastwirtschaft auf den vorliegend infrage stehenden Flächen auf einer rechtskräftig (dem Beschwerdeführer selber oder dem früheren Patentinhaber) erteilten Baubewilligung gründen sollte, wovon mangels gegenteiliger Angaben auszugehen ist, und der Beschwerdeführer als heutiger Patentinhaber des betreffenden Lokals gastgewerberechtlich Gäste darauf bewirten darf, würde dies demzufolge die Stadt Zürich nicht (allein schon deshalb) dazu verpflichten, ihm die (allenfalls erforderliche) Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs oder Sondernutzungskonzession zu erteilen oder zu verlängern. Während es sich bei einer Baubewilligung im Prinzip um eine Dauerverfügung handelt, trifft dies für Bewilligungen des gesteigerten Gemeingebrauchs und Sondernutzungskonzessionen regelmässig nicht zu, werden diese doch üblicherweise bloss befristet erteilt (für Sondernutzungskonzessionen Moser, S. 274 f. mit Hinweisen; in VGr, 21. November 2007, VB.2007.00353, E. 6, wurde von einer jährlich wiederkehrend zu erteilenden Bewilligung ausgegangen). Entsprechend kann ■ entgegen dem Beschwerdeführer ■ auch nichts daraus abgeleitet werden, wenn die Stadt Zürich vom früheren Patentinhaber bis 2012 keine Benützungsgebühren einverlangt haben und insofern bis zu jenem Zeitpunkt gar nicht von einer bewilligungspflichtigen Inanspruchnahme öffentlichen Grundes ausgegangen sein sollte. Es läge in diesem blossen Dulden der Inanspruchnahme keine vertrauensbegründende Zusicherung, an welche die Stadt fortan gebunden (gewesen) wäre. Offenbar hat sich im Jahr 2012 eine Drittperson bei der Stadt über die Bestuhlung der Outback Lodge beschwert, was diese zu vertieften Abklärungen der Bewilligungs- und Gebührenpflicht veranlasste und schliesslich in eine Verfügung der Stadtpolizei vom 3. Juni 2013 mündete, mit welcher der frühere Patentinhaber ab 1. März 2012 gebührenpflichtig erklärt wurde. Der Verfügung ist zu entnehmen, dass der frühere Patentinhaber im Laufe des Jahres 2012 aufgefordert wurde, ein Gesuch für die Bewilligung der Benützung der Boulevardfläche einzureichen, was dieser in der Folge jedoch unterliess, weshalb alsdann eine Gebühr für die "faktische Nutzung" erhoben wurde. Insofern hätte ein allfälliger Vertrauensschutz primär gegen jene Verfügung ins Feld geführt werden müssen. Nahm jene Verfügung indes den früheren Patentinhaber ins Recht, muss der Beschwerdeführer sich die Rechtskraft jener Verfügung nicht entgegenhalten lassen, sondern kann die Gebührenpflicht, welche nach Massgabe der Ausgangsverfügung nun ihn selber trifft, erneut infrage stellen, wovon im Ergebnis auch die Vorinstanz ausgeht. Von einem Vertrauensschutztatbestand unter Hinweis auf die Zeit vor seiner Betriebsübernahme lässt sich aber angesichts der bereits dem früheren Patentinhaber abverlangten Gebühr nicht ausgehen. Die Vorinstanz hat sich in ihren Erwägungen durchaus, wenn auch in knapper Form, mit Fragen des Besitzstands schutzes bzw. einer allfälligen Weitergeltung früherer Polizeibewilligungen befasst, weshalb ihr diesbezüglich keine Gehörsverletzung bzw. fehlende Begründung vorzuwerfen ist.

E. 4.4

Für die vorliegende Streitigkeit keine Rolle spielt, dass die Stadt Zürich mit dem fraglichen Gastgewerbebetrieb für einen schmalen Teil der auf der stadteigenen Parzelle Kat.-Nr. AA3322 gelegenen Hoffläche im Jahr 2011 einen zivilrechtlichen Mietvertrag abschliessen wollte bzw. abgeschlossen hat. Es mag zutreffen, dass auf dieser Fläche ein analoges Fusswegrecht zugunsten der Öffentlichkeit besteht wie auf der zur

Kat.-Nr. AA3361 gehörenden Fläche im Hof (dazu unten E. 8), womit jenes Benütungsverhältnis richtigerweise öffentlich-rechtlich (durch Bewilligung und gegen Gebühr) zu regeln gewesen wäre (oben E. 3.3). Eine diesbezüglich falsche rechtliche Qualifikation durch die Stadt würde diese indessen in Bezug auf die hier einzig streitige Parzelle Kat.-Nr. AA3361 nicht binden. Die zivilrechtliche Regelung des Benütungsverhältnisses in Bezug auf die Nachbarsparzelle geht im Übrigen noch auf eine Zeit zurück, als dem vormaligen Patentinhaber mit Bezug auf die streitige Parzelle gerade noch keine Benützungsg Gebühr abverlangt worden ist. Es lässt sich insofern der Stadt keine widersprüchliche Haltung vorwerfen, welche ihr die Erhebung von Nutzungsgebühren in Bezug auf die Parzelle Kat.-Nr. AA3361 verwehren würde. Anders könnte es sich dann verhalten, wenn der Mietvertrag diese Parzelle beträfe und das Nutzungsentgelt für die darauf gelegene Fläche gegenüber der Stadt bereits unter dem Titel eines Mietzinses geleistet worden wäre, was aber gerade nicht der Fall ist. Die Vorinstanz hat die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen sie sich hat leiten lassen und auf welche sie ihren Entscheid stützt, sodass sich der Beschwerdeführer über dessen Tragweite Rechenschaft geben und diesen sachgerecht beim Verwaltungsgericht anfechten konnte. Entsprechend stellt es noch keine Gehörsverletzung dar, wenn sie sich mit einem einzelnen Einwand wie diesem nicht ausdrücklich auseinandersetzte (vgl. statt vieler etwa BGE 149 V 156 E. 6.1 mit Hinweisen).

E. 5.1

Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch müssen nicht zwingend im Eigentum des Gemeinwesens stehen. Damit eine im Eigentum Privater befindliche Sache durch Widmung einer öffentlichen Zweckbestimmung zugeführt bzw. der Allgemeinheit zur Benützung offenstehend erklärt werden kann, bedarf das zuständige Gemeinwesen der Verfügungsmacht daran. Diese kann bei fehlendem Eigentum des Gemeinwesens auch auf einem beschränkten dinglichen Recht, auf einem obligatorischen Recht oder auf einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung beruhen (einlässlich zum Ganzen jüngst VGr, 26. Juni 2025, VB.2022.00346, E. 5.1, auch zum Nachstehenden; ferner Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 1354 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2230; Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel, Droit administratif, Vol. III, 2. A., Bern 2018, S. 670 ff.; Moser, S. 29 f. und 39 ff.). Es gilt der Grundsatz, dass das Gemeinwesen privates Areal nur dann dem Gemeingebrauch widmen bzw. als öffentliche Verkehrsfläche behandeln darf, wenn es die dafür erforderliche Verfügungsmacht erlangt hat (grundlegend: BGr, 3. November 2006, 2A.194/2006, in: ZBGR 89/2008 S. 107, E. 5.2; vgl. in der jüngeren Praxis etwa BGr, 10. April 2025, 9C_410/2023, E. 4.2.4; 19. Dezember 2023, 1C_587/2022, E. 4.1.2 sowie BGr, 14. August 2019, 1C_647/2018, E. 2.4, je mit weiteren Hinweisen). Das Erfordernis der genügenden Verfügungsmacht dient dabei dem Schutz der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) und spielt vorab dann eine Rolle, wenn ein im Eigentum eines Privaten stehendes Grundstück entgegen dessen Willen der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden soll (BGr, 14. August 2019, 1C_647/2018, E. 2.4).

E. 5.2

Die Befugnis zur Erteilung von Bewilligungen zum gesteigerten Gemeingebrauch an einer solchen Fläche ■ und damit auch die Kompetenz zur Erhebung entsprechender Benützungsggebühren ■ setzt somit zunächst voraus, dass sich deren Widmung zum

Gemeingebrauch auf eine hinreichende Verfügungsmacht des Gemeinwesens stützen kann. Darüber hinaus darf das Gemeinwesen die betreffende Fläche auch im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs Dritten nur insoweit zur Verfügung stellen, als es die vom Eigentümer erlangte Verfügungsmacht des Gemeinwesens erlaubt. Besitzt das Gemeinwesen an einer Privatfläche beispielsweise nur ein Fusswegrecht für den öffentlichen Durchgang, kommt ihm zwar hinreichende Verfügungsmacht zu, um diese Fläche widmungsweise einer Zweckbestimmung als Fussgängerfläche für die Allgemeinheit zuzuführen, es ist aber noch nicht ohne Weiteres befugt, durch Erteilung von Bewilligungen zum gesteigerten Gemeingebrauch (oder gar Sondernutzungskonzessionen) jegliche intensivere Nutzungsformen ohne Zutun des Eigentümers zu erlauben. Gegebenenfalls ist dafür neben der Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs vielmehr zusätzlich auch eine Ermächtigung durch den privaten Grundeigentümer erforderlich (VGr, 26. Juni 2025, VB.2022.00346, E. 5.1; Moser, S. 378 f.).

E. 5.3

Steht dem Gemeinwesen die Verfügungsmacht an einer privaten Fläche zu und hat diese eine entsprechende Widmung zum Gemeingebrauch erfahren, so kann sich der private Eigentümer gegen die widmungskonforme Inanspruchnahme durch die Allgemeinheit nicht zur Wehr setzen; seine aus dem Eigentum fliessenden Befugnisse werden in diesem Umfang zurückgedrängt. Der Eigentümer darf diesfalls die betreffende Fläche zwar ■ wie jeder andere Benützer auch ■ im Rahmen des vorgesehenen (schlichten) Gemeingebrauchs nutzen, besitzt aber aufgrund seiner Eigentümerstellung grundsätzlich kein "besseres" Recht auf gesteigerten Gemeingebrauch an seiner eigenen Sache. Will er diese in einer den schlichten Gemeingebrauch übersteigenden Weise benützen, hat er vielmehr beim hoheitsberechtigten Gemeinwesen um eine Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs zu ersuchen. Dies deshalb, weil durch den gesteigerten Gemeingebrauch in der Regel der von der Widmung vorgesehene schlichte Gemeingebrauch beeinträchtigt wird, weshalb es der behördlichen Prioritätssetzung zwischen den kollidierenden Nutzungen bedarf, wozu das Bewilligungsverfahren dient (VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 2.2; Moser, S. 379). Nicht anders muss es sich beim Mieter solcher "hoheitsbelasteter" Flächen verhalten, kann ihm doch der private Eigentümer als Vermieter keine weitergehenden Rechte einräumen, als sie ihm als Eigentümer in einer solchen Konstellation verblieben sind. Der Eigentümer kann dem Mieter zwar ■ die allenfalls ebenfalls erforderliche ■ Ermächtigung für eine bestimmte besondere Nutzung erteilen, welche das Gemeinwesen bei bloss beschränkter Verfügungsmacht allenfalls nicht selber erteilen könnte (oben E. 5.2 am Ende). Diese private Ermächtigung ersetzt jedoch die beim Gemeinwesen einzuholende Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs nicht, weil nur diese den Mieter dazu befugen kann, einen vorgesehenen bestimmungsgemässen schlichten Gemeingebrauch zu verdrängen.

E. 6

Mithin gilt es zu prüfen, ob die Stadt Zürich die erforderliche Verfügungsmacht besitzt, um die im Eigentum einer Privaten stehenden, im Streit liegenden (Aussen■)Flächen von Kat.-Nr. AA3361 (auch) im vorliegenden Zusammenhang als öffentliche Sache im Gemeingebrauch zu betrachten. Die Stadt Zürich hat mit der vormaligen Eigentümerin (D AG) der betreffenden Parzelle Kat.-Nr. AA3361 (damals noch Kat.-Nr. B 1333) am 7. Juli 1983 einen öffentlich beurkundeten Dienstbarkeitsvertrag abgeschlossen ("Vereinbarung über die Rechte im Zusammenhang mit der Überbauung des Restareals

beim 'Sonnenhof' und 'Baumwollhof' an der Stadelhoferstrasse in Zürich 1, sowie der öffentlichen Passage"), welcher als Erwerbsgrund zur Eintragung von (Fuss■)Wegrechten führte. Von diesen Wegrechten mitumfasst werden ■ wie noch zu zeigen sein wird ■ sowohl die vom Beschwerdeführer beanspruchte Aussenfläche zur Stadelhoferpassage hin (E. 7) wie auch jene zum Hof hin (E. 8).

E. 7.1

Gemäss Ziff. III des Dienstbarkeitsvertrages besteht bezüglich der Stadelhoferpassage, bei welcher es sich um die im Vertragstitel genannte öffentliche Passage handelt, eine Personaldienstbarkeit in Form eines Fusswegrechts "zugunsten der Stadt Zürich für die Öffentlichkeit zulasten Kat. Nr. 1333". Dieses ist wie folgt abgefasst: "Die jeweiligen Eigentümer der belasteten Grundstücke gestatten der Stadt Zürich für die Öffentlichkeit das Fusswegrecht im Parterre der Passage sowie den angrenzenden Gebieten, um vom Bahnsteig zur Stadelhoferstrasse, resp. umgekehrt, zu gelangen, wie im angehefteten, einen integrierenden Bestandteil dieser Vereinbarung bildenden Plan, gelb eingezeichnet." Diesem (nachstehend ausschnittsweise einkopierten) Plan lässt sich entnehmen, dass der gelb markierte Bereich, welcher von der Stadelhoferstrasse (am linken Bildrand) der Stadelhoferpassage folgend bis zum Perron (Bahnsteig) des Gleises 1 (am rechten Bildrand) führt, auf der rechten Seite unten auch die Aussenfläche beim Eingang des Lokals des Beschwerdeführers mitumfasst, welche er für die Aussengastronomie beansprucht.

E. 7.2

Das infrage stehende, als Personaldienstbarkeit (Art. 781 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]) konzipierte Fusswegrecht stellt eine typische Gemeindedienstbarkeit dar, welche sich dadurch auszeichnet, dass das Gemeinwesen dinglich berechtigt ist, das Recht zur Ausübung der Dienstbarkeit aber den Gemeindefürsorgeberechtigten bzw. der Allgemeinheit zusteht (vgl. BGr, 2. November 2023, 1C_221/2023, E. 4.2; 3. Mai 2011, 5A_181/2011, E. 2.1). Dies kommt vorliegend deutlich zum Ausdruck, soll doch damit offenkundig der Zugang der Passantinnen und Passanten bzw. Bahnbenützenden von der Stadelhoferstrasse zum Bahnhof Stadelhofen gewährleistet werden. Weder die Umschreibung der Dienstbarkeit an sich noch der Dienstbarkeitsvertrag enthält eine Beschränkung des öffentlichen Fusswegrechts zugunsten einer Aussengastronomie auf der Stadelhoferpassage beim Eingangsbereich des Gastwirtschaftsbetriebs. Damit kommt der Stadt Zürich hinreichende Verfügungsmacht zu, um (auch) jenen, über die Parzelle Kat.-Nr. AA3361 führenden Teil der Stadelhoferpassage, auf welchem der Beschwerdeführer Aussengastronomie betreibt, als dem allgemeinen Fussgängerverkehr offenstehende öffentliche Sache im Gemeingebrauch zu betrachten.

E. 7.3

Auch die beigefügten obligatorischen Bestimmungen im Vertrag ■ soweit diese überhaupt zur Auslegung des Inhalts und Umfangs der Personaldienstbarkeit beizuziehen sind (vgl. zur beschränkten Relevanz des Erwerbsgrunds für die Auslegung von Dienstbarkeiten die vorgenannten Urteile BGr, 1C_221/2023, E. 4.2 Abs. 2 und 5A_181/2011, E. 2.2) ■ bestätigen diesen Eindruck:

E. 7.3.1

Zunächst enthalten auch die obligatorischen Bestimmungen keinen Vorbehalt zugunsten eines Aussengastronomiebetriebes.

E. 7.3.2

Sodann beteiligt sich die Stadt Zürich etwa an den Kosten für den Unterhalt der Servitutsflächen (lit. c) sowie der Beleuchtung der Stadelhoferpassage (lit. h). Alsdann stellt lit. k klar, die Stadt Zürich könne "über das mit einem Fusswegrecht zugunsten der Öffentlichkeit belastete Gebiet polizeilich verfügen wie über öffentlichen Grund", wobei es grundsätzlich auch hafte wie bei öffentlichem Grundeigentum. Damit trägt das zuständige Gemeinwesen auch entsprechende Pflichten, welche sich aus der vorgesehenen Nutzung durch die Allgemeinheit ergeben.

E. 7.3.3

Dass die Passage nicht rund um die Uhr zugänglich ist, sondern über ■ nach Absprache mit der Stadt Zürich zu bestimmende und grundsätzlich nach den Öffnungszeiten des Bahnhofs Stadelhofen zu richtende ■ Öffnungszeiten (sprich [spät■]nächtliche Schliesszeiten) verfügt, welche mittels Gittertoren gehandhabt werden (lit. a, b und g), ändert an ihrer grundsätzlich öffentlichen Natur nichts, rückt dies die betreffende Fläche doch lediglich in die Nähe von Strassen mit zeitlich beschränkten Fahrverboten oder öffentlichen Parks mit nächtlichen Schliesszeiten (vgl. etwa VGr, 14. Januar 2004, VB.2003.00384, E. 4.2.1, wonach die Absperrung eines Hofes während der Nachtstunden mit dem Charakter als öffentlicher Grund nicht unvereinbar sei, weise doch die Stadt Zürich auch andere öffentliche Plätze und Anlagen auf, welche nachts abgesperrt würden). Selbst wenn das Fusswegrecht der Öffentlichkeit zu den Schliesszeiten nicht gelten sollte, woran insofern Zweifel bestehen, als sich aus der Abfassung der Personaldienstbarkeit an sich keine solche Limitierung ergibt, endete die Verfügungsmacht des Gemeinwesens in diesem Zeitraum nicht vollständig, steht es doch der Dienstbarkeitsbelasteten zum einen nicht frei, die Schliesszeiten ohne Zutun des Gemeinwesens festzulegen, und ist sie zum anderen in einer allfälligen privaten Nutzung während der Schliesszeiten massgeblich dahingehend eingeschränkt, als sie die Fläche nur in einer Weise beanspruchen darf, welche deren Benützbarkeit zu den Öffnungszeiten nicht beeinträchtigt. Um eine sich nur auf die Schliesszeiten beschränkende Nutzung geht es vorliegend aber gerade nicht; im Gegenteil setzt die Nutzung der infrage stehenden Flächen für Aussengastronomie gerade die Zugänglichkeit der Passage für Gäste voraus.

E. 7.3.4

Die Bestimmung von lit. d betrifft einzig die Beanspruchung der Fläche durch die Eigentümerschaft im Fall von Umbauarbeiten und ist nicht auf Nutzungen der vorliegend streitigen Art gemünzt. Nichts abzuleiten vermag der Beschwerdeführer ferner aus lit. f, wonach es den Mietern der privaten Eigentümerschaft gestattet ist, "auf der Servitutsfläche, auf eigene Verantwortung, Verkaufsstände aufzustellen, jedoch nur soweit als der Fussgängerverkehr in der Passage nicht gestört wird." Zum einen umfasst dieses Recht nur Verkaufsstände, wozu dauerhaft auf diesen Flächen abgestelltes Mobiliar der Aussengastronomie (wie Tische und Weiteres) nicht zu zählen ist. Zudem ist notorisch, dass die besagte Stelle zu den Hauptverkehrszeiten für die Bahnbenützenden ohnehin bereits ein Nadelöhr bildet und das vom Beschwerdeführer zusätzlich verantwortete Engnis den Fussgängerfluss noch stärker verlangsamt, was morgens auch regelmässig zu Rückstaus bei der Entströmung vom Perron führt. Die vom Beschwerdeführer vorgenommene Nutzung erfüllte damit auch die Bedingung des Nichtstörens des Fussgängerverkehrs offenkundig nicht, womit die Voraussetzungen für ein entsprechendes obligatorisches Recht ohnehin nicht erfüllt wären.

E. 7.4

Dies führt zum Ergebnis, dass die Stadt Zürich an der auf Seite der Stadelhoferpassage gelegenen Aussenfläche der privaten Parzelle Kat.-Nr. AA3361 aufgrund der darauf lastenden Gemeindedienstbarkeit hinreichende Verfügungsmacht besitzt, um diese als öffentliche Sache im Gemeingebrauch zu beanspruchen. Entgegen dem Beschwerdeführer ist dazu darüber hinaus keine ausdrückliche bzw. förmliche Widmung(-sverfügung) erforderlich. Nach Lehre und Rechtsprechung kann die Widmung einer Sache zum Gemeingebrauch vielmehr auch stillschweigend erfolgen und sie ist denn auch vielfach überhaupt nicht bzw. nur indirekt nachweisbar (BGr, 10. April 2025, 9C_410/2023, E. 4.2.4; 9. Dezember 2023, 1C_587/2022, E. 4.1.3; 15. August 2012, 5A_348/2012 vom 15. August 2012, E. 4.3.1; Moser, S. 37 mit weiteren Hinweisen; Moor/Bellanger/Tanquerel, S. 674 f.; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2. A., Zürich 2018, N. 202). Auch das zürcherische Recht verlangt regelmässig keine förmliche Widmung (vgl. VGr, 18. März 2021, VB.2020.00612, E. 4.1; vgl. demgegenüber für den umgekehrten Fall einer Aufhebung einer öffentlichen Strasse § 38 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 [LS 722.1]). Wie erwähnt erfolgt der Schutz der Eigentumsgarantie gegenüber unbotmässigen Vereinnahmungen privater Flächen durch das Gemeinwesen durch das Erfordernis der erlangten Verfügungsmacht als Vorbedingung der Widmung (oben E. 5.1). Liegt ein entsprechender Erwerbstitel in Form einer Gemeindedienstbarkeit vor, lässt sich anhand dieser sowohl auf die Widmung der Fläche als öffentliche Sache im Gemeingebrauch schliessen (denn eine Gemeinde würde sich kein Wegrecht zugunsten der Allgemeinheit einräumen lassen, wenn es diese nicht als öffentliche Wegverbindung konzipieren wollte) wie auch die angedachte konkrete Zweckbestimmung ablesen (so etwa als Fussgängerfläche, wenn ein Fusswegrecht eingeräumt wurde). Schliesslich lassen sich vorliegend anhand der Dienstbarkeit auch die vom Wegrecht und damit von der Widmung beschlagenen Teilflächen der belasteten Parzelle mittels der auf dem beigegefügteten Plan farbig markierten Flächen zweifelsfrei bestimmen, weshalb es der zusätzlichen Klärung durch eine förmliche Widmungsverfügung nicht bedarf. Bei der Fläche zur Stadelhoferpassage liegt die Zweckbestimmung ■ wie sich der Dienstbarkeitsumschreibung ohne Not entnehmen lässt ■ offenkundig darin, den Fussgängern den Zugang von der Stadelhoferstrasse her zu den Zügen und umgekehrt zu ermöglichen. Entsprechend wird die Passage denn auch seit vielen Jahren von der Allgemeinheit genutzt. Infolgedessen stellt die fragliche Aussenfläche eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch dar, was zur Konsequenz hat, dass Nutzungen, welche den schlichten Gemeingebrauch, wie er sich aus der genannten Zweckbestimmung ergibt, beeinträchtigen, einer öffentlich-rechtlichen Erlaubnis seitens des hoheitsberechtigten Gemeinwesens in Form einer Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs (oder einer Sondernutzungskonzession) bedürfen.

E. 7.5

Die Belegung einer öffentlichen Gehfläche mit Tischen zum Bewirten von Gästen stellt wie bereits erwähnt rechtsprechungsgemäss (mindestens) gesteigerten Gemeingebrauch dar (oben E. 3.2 und 3.4). Hinzu kommt bezogen auf die konkrete Fläche Folgendes: Auf einer zu den Hauptverkehrszeiten von den Bahnbenützenden stark frequentierten, an dieser Stelle ohnehin schon sehr eng dimensionierten Fussverbindung gelegen, bewirkt die Möblierung eine zusätzliche Verminderung der Passantenkapazität dieses Zugangswegs von und zu den Zügen. Damit liegt hier offenkundig eine weder bestimmungsgemässe noch

gemeinverträgliche Nutzung vor. Dass dies eine Bewilligungspflicht unabdingbar macht, um zwischen den widerstrebenden Nutzungsinteressen zu priorisieren und durch entsprechende Auflagen und Bedingungen zu koordinieren, versteht sich von selbst. Darüber hinaus liesse sich die Frage aufwerfen, ob das zuständige Gemeinwesen an derart neuralgischen Stellen überhaupt solche Bewilligungen erteilen muss bzw. soll, wenn dadurch der schlichte Gemeingebrauch, bei welchem es sich stets um die primäre Zweckbestimmung einer öffentlichen Sache handelt (Moser, S. 211), derart erheblich und fortwährend beeinträchtigt wird. Weil sich nach dem Gesagten aus dem Dienstbarkeitsvertrag kein obligatorischer Anspruch auf eine Inanspruchnahme der infrage stehenden Art ergibt, steht einer umfassenden Anwendung der einschlägigen allgemeinen Bestimmungen der Stadt Zürich über die Benützung öffentlichen Grundes (oben E. 3.1) zur Regelung des Benutzungsverhältnisses mit dem Beschwerdeführer auf der Aussenfläche auf Seite der Stadelhoferpassage nichts entgegen. Genauso wenig ergibt sich aus der Dienstbarkeit oder dem betreffenden Dienstbarkeitsvertrag für die infrage stehende Nutzung dieser Teilfläche ein Anspruch auf kostenlose Inanspruchnahme. Dem Beschwerdeführer für die Benützung der fraglichen Teilfläche Gebühren aufzuerlegen, ist somit nicht rechtsverletzend.

E. 7.6

Die infrage stehende Benützung der Aussenfläche durch den Beschwerdeführer auf Seite Stadelhoferpassage durfte nach dem Gesagten von der Stadt Zürich ohne Rechtsverletzung als bewilligungs- und gebührenpflichtige Nutzung betrachtet werden. Die Beschwerde ist insofern unbegründet.

E. 8.1

Gemäss Ziff. II des Dienstbarkeitsvertrages besteht in Bezug auf die Fläche im Hofraum zwischen dem Haus zum Sonnenhof und dem Gebäude Stadelhoferstrasse 18 ebenfalls eine Personaldienstbarkeit in Form eines Fusswegrechts "zugunsten der Stadt Zürich für die Öffentlichkeit", und zwar sowohl zulasten der Kat.-Nr. B 1333 (Liegenschaft Stadelhoferstrasse 18, heute Kat.-Nr. AA3361) wie auch zulasten Kat.-Nr. B 1322 (stadteigenes Grundstück mit dem Haus zum Sonnenhof, heute Kat.-Nr. AA3322). Das besagte Fusswegrecht ist wie folgt abgefasst: "Die jeweiligen Eigentümer der belasteten Grundstücke gestatten der Stadt Zürich für die Öffentlichkeit das Fusswegrecht im Hofraum zwischen den belasteten Liegenschaften, wie im angehefteten, einen integrierenden Bestandteil dieser Vereinbarung bildenden Plan, orange eingezeichnet." Diesem Plan (vgl. oben in E. 7.1) lässt sich entnehmen, dass der orange markierte Bereich durch eine rot schraffierte Fläche überlagert wird. Dabei handelt es sich um die zweite Aussenfläche, welche der Beschwerdeführer für die Aussengastronomie beansprucht.

E. 8.2

Auch bei diesem, ebenfalls als Personaldienstbarkeit konzipierten Fusswegrecht handelt es sich um eine Gemeindedienstbarkeit im umschriebenen Sinn (oben E. 7.2), welche der Stadt Zürich entsprechende Verfügungsmacht daran einräumt. Dies gilt nach Abfassung der Dienstbarkeit und Farbgebung im Plan für die gesamte Hofffläche, unter Einschluss der rot schraffierten Fläche. Damit gälte im Prinzip das bereits für die Fläche auf Seite der Stadelhoferpassage Ausgeführte, zumal auch hier bei den im Vertrag zu dieser Dienstbarkeit beigefügten obligatorischen Bestimmungen etwa vorgesehen ist, dass sich die Stadt an den "Kosten des Unterhaltes [] der allgemein zugänglichen Hofffläche (im

beiliegenden Plan orange eingezeichnet)" durch einen jährlichen Beitrag beteiligt (lit. b). Auch an den Kosten für Reparaturen und Ausbesserungen von Schäden am Servitutsgebiet, welche nicht von den Mietern/Eigentümern der angrenzenden Lokalitäten verursacht wurden, hat sich die Stadt zu beteiligen (lit. e in Verbindung mit Ziff. I lit. c). Die Parteien berechtigen sich ferner gegenseitig, die Anlieferung zu den jeweiligen Gebäuden (auch durch Überfahren der Grundstücksgrenze) vornehmen zu lassen (lit. c), wobei der Zugang zur Servitutsfläche in keiner Weise mit Gegenständen oder Fahrzeugen verstellt werden dürfe und ein Stehenlassen von Fahrzeugen über die für den Güterumschlag unbedingt notwendige Zeit hinaus nicht gestattet sei (lit. f). Schliesslich ist unter lit. h auch hier die Bestimmung enthalten, die Stadt könne "über das mit einem Fusswegrecht zugunsten der Öffentlichkeit belasteten Gebiet polizeilich verfügen wie über den öffentlichen Grund. Ebenso haftet die Stadt wie bei öffentlichem Grundeigentum, ausgenommen bei Verschulden des Hauswartes".

E. 8.3

Im Gegensatz zur Regelung für die Stadelhoferpassage enthält der Vertrag bezüglich Hofraum zwischen der Liegenschaft "Sonnenhof" und dem Gebäude Stadelhoferstrasse 18 allerdings eine spezifische Bestimmung mit Bezug auf die Aussengastronomie (lit. g): "Die Stadt gestattet den Betrieb einer Gartenwirtschaft im Rahmen des Wirtschaftsgesetzes, auf der im erwähnten Plan zusätzlich rot schraffierten Fläche, während den normalen Oeffnungszeiten des dort projektierten Restaurants. Auf die Wohnungsmieter des 'Sonnenhofes' ist angemessene Rücksicht zu nehmen." Wie erwähnt deckt sich die auf dem Plan rot schraffierte Fläche im Wesentlichen mit der vom Beschwerdeführer hofseitig beanspruchten Aussenfläche. Aus dem Wortlaut der soeben zitierten Vertragsbestimmung liesse sich allenfalls folgern, die private Eigentümerin der Parzelle Kat.-Nr. AA3361 bzw. (davon abgeleitet) der Beschwerdeführer als Patentinhaber und Mieter des fraglichen Gastwirtschaftsbetriebs besitze im Grundsatz einen obligatorischen Anspruch gegenüber der Stadt auf Ausübung einer Gartenwirtschaft. Hingegen lässt sich daraus nicht ableiten, das Fusswegrecht der Öffentlichkeit erstrecke sich nicht auch auf diesen Teil der Hofffläche. Das Fusswegrecht, wie es im Vertrag umrissen und als beschränktes dingliches Recht verfasst ist, gilt vom Wortlaut her uneingeschränkt für den gesamten Hofraum zwischen "den belasteten Liegenschaften" (richtiger: zwischen den Gebäuden auf den belasteten Liegenschaften), und zwar mit der im Plan in oranger Farbe eingezeichneten Ausdehnung. Aus dem Plan (oben E. 7.1) lässt sich zweifelsfrei erkennen, dass auch die rot schraffierte Fläche (wie der Hof als Ganzes) orangefarben grundiert ist und auch im Text von lit. g ist von einer "zusätzlich" rot schraffierten Fläche die Rede. Hätten die damaligen Parteien eine anderweitige, kleinere Dimensionierung der Servitutsfläche im Hof beabsichtigt, wäre es ein Leichtes gewesen, die für die Gartenwirtschaft vorgesehene Teilfläche davon auszusparen, das heisst diese weiss zu belassen. Dies kann nur bedeuten, dass die Gemeindedienstbarkeit grundsätzlich auch jene Fläche (mit■)umfassen sollte. Damit wird namentlich auch festgelegt, dass die besagte Teilfläche ■ sollte sie einmal nicht mehr für den Betrieb einer Gartenwirtschaft benutzt werden wollen ■ Bestandteil der übrigen, uneingeschränkt öffentlich zugänglichen Hofffläche bildet, was aus Sicht des Grundkonzepts (dazu sogleich) auch sachgerecht erscheint. Eines Amtsberichts des Grundbuchamts Zürich-Altstadt zur Tragweite der Personaldienstbarkeit, wie ihn der Beschwerdeführer beantragt, bedarf es nicht, können doch Verwaltungsjustizbehörden über ungeklärte zivilrechtliche Vorfragen selber entscheiden und beispielsweise vorfrageweise den Inhalt einer Dienstbarkeit prüfen (so BGr, 23. März 2001, 1P.595/2000, publ. in

ZBl 103/2002 S. 311 ff., E. 3b; allgemein Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1744 ff.). Kommt das Fusswegrecht mithin auf der gesamten Hofffläche zur Anwendung, muss auf der schraffierten Teilfläche ■ im Grundsatz ■ dasselbe rechtliche Regime gelten wie auf der übrigen Hofffläche. Aufgrund der daran errichteten Gemeindedienstbarkeit ist somit auch hier von einer hinreichenden Verfügungsmacht der Stadt Zürich auszugehen, um (auch) diese Teilfläche als öffentliche Sache im Gemeingebrauch zu beanspruchen. Wenngleich dieser Hofraum für die Fussgängererschliessung des Bahnhofs Stadelhofen von weniger grosser Bedeutung sein mag als die Stadelhoferpassage selbst, erscheint das Zugänglichmachen der Hoffflächen um die historischen Altliegenschaften als öffentliche Zirkulations- und Verweilflächen einem wichtigen Grundkonzept der Siedlung zu entsprechen (vgl. auch das für den Hofraum hinter der Liegenschaft "Baumwollhof" [Kat.-Nr. AA3318] vorgesehene analoge öffentliche Fusswegrecht unter Ziff. I.1. des Vertrages). Sodann dürfte der Umstand, dass ■ wie erwähnt ■ Institutionen mit erheblicher Publikumsfrequenz in der Liegenschaft "Sonnenhof" domiziliert sind und der Hof den Besuchenden auch als Verweilfläche dienen soll, mit ausschlaggebend gewesen sein für eine entsprechende öffentliche Zweckbestimmung dieser Flächen. Auch bei diesem Hofraum ist nach dem Gesagten mitsamt der rot schraffierten Fläche von einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch mit entsprechender Widmung auszugehen.

E. 8.4

Dies würde im Prinzip zu den gleichen Schlüssen führen wie im Fall der Aussenfläche an der Stadelhoferpassage, nämlich dass sowohl von einer Bewilligungs- als auch von einer Gebührenpflicht ausgegangen werden dürfte (oben E. 7). Näher zu betrachten im vorliegenden Kontext ist indes die Relevanz der "obligatorischen Bestimmung" der oben E. 8.3 zitierten lit. g. Es fällt zunächst auf, dass der Vertrag selber nicht unmittelbar ein obligatorisches Benutzungsrecht einräumt, sondern die Stadt erklärt, den Betrieb einer Gartenwirtschaft "im Rahmen des Wirtschaftsgesetzes" zu gestatten. Als die fragliche Dienstbarkeit eingeräumt wurde, stand noch das alte kantonale Gastwirtschaftsgesetz vom 21. Mai 1939 in Kraft (aGWG; vgl. dazu Zürcher Gesetzessammlung 1981 [GS], Band VII, S. 357 ff.). Jener Erlass wurde per 1. Januar 1986 durch das Gastgewerbegesetz vom 9. Juni 1985 abgelöst (OS 49, S. 410, 460) und letzteres per 1. Januar 1998 durch das oben in E. 4.2 erwähnte, total revidierte GGG vom 1. Dezember 1996 (OS 54, S. 156). Die betroffene Vertragsklausel bezieht sich mit der Verwendung der Kurzform "Wirtschaftsgesetz" offensichtlich auf den Erlass von 1939. Nach jenem Gesetz war das Begehren um ein Wirtschaftspatent zwar an die Gemeinde zu richten (§ 71 aGWG); die Kompetenz zur Patenterteilung lag aber bei der kantonalen Finanzdirektion, die darüber auf Grundlage der von Gemeinde und Bezirksrat eingegangenen Vernehmlassungen zu entscheiden hatte (vgl. §§ 75■77 aGWG). Die Eröffnung neuer Betriebe bewilligte der Regierungsrat (§ 36 Abs. 2 aGWG). Zu berücksichtigen ist weiter, dass die damalige Regelung die Patenterteilung ■ im Unterschied zum heutigen GGG (dazu rückblickend die Weisung des Regierungsrats vom 6. Juli 1994 zum [heutigen] Gastgewerbegesetz; ABl 1994 S. 1225 ff., 1237 f.) ■ auch von einer Bedürfnisabklärung abhängig machte (§§ 36 ff. aGWG). Dabei sah § 38 aGWG eine Ausnahmemöglichkeit für Lokale an verkehrsreichen Orten wie bei Bahnhöfen vor (vgl. dazu auch Marcel Mangisch, Die Gastwirtschaftsgesetzgebung der Kantone im Verhältnis zur Handels- und Gewerbefreiheit, Bern 1982, S. 154 ff.). Die betroffene Vertragsklausel erwähnt den Schutz der Interessen der Mieterschaft auf der städtischen Nachbarparzelle Kat.-Nr. AA3322. Sie bringt damit ein grundsätzliches Einverständnis als Grundeigentümerin jener Liegenschaft zum Ausdruck

und weist zusätzlich auf den Einbezug der Stadt in das Verfahren der Patenterteilung auch für den Teil der Aussengastwirtschaft nach dem damals geltenden Gastwirtschaftsgesetz hin. Demgemäss darf die Inanspruchnahme der betreffenden Fläche nicht einfach voraussetzungslos qua Vertrag erfolgen, sondern steht unter dem Vorbehalt einer öffentlich-rechtlichen Zulassung. Dieser Vorbehalt ist ohne Not so zu verstehen, dass nicht nur die Gastwirtschaftsgesetzgebung, sondern auch die übrigen öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Aussengastwirtschaft gegeben sein müssen, womit neben dem Gastwirtschaftspatent (wie oben E. 4.2 aufgezeigt) auch eine Baubewilligung sowie ■ wenn das Gastgewerbe auf öffentlichem Grund ausgeübt wird ■ eine Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs (bzw. eine Sondernutzungskonzession) vorliegen müssen. Mittels einer rein obligatorischen, in einem privatrechtlichen Vertrag enthaltenen Bestimmung, welche entsprechend auch lediglich die Vertragsparteien zu binden vermag, lassen sich die erwähnten öffentlich-rechtlich determinierten Bewilligungsverfahren mit ihren spezifischen Prüfungsanforderungen und Interessenabwägungen nicht übersteuern. Nichts anderes kann für die Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs gelten, deren Erforderlichkeit sich wie gesagt daraus ergibt, dass die betreffende Fläche mit dem Hofraum als Ganzes eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch darstellt, diese eine Zweckbestimmung als öffentliche Zirkulations- und Verweilfläche aufweist und das Aufstellen von Mobiliar für die Bewirtung von Gästen den schlichten Gemeingebrauch beeinträchtigt bzw. die Nutzung durch die Allgemeinheit verdrängt. Infolgedessen ist auch bei der hofseitigen Aussenfläche des Beschwerdeführers von einer entsprechenden Bewilligungspflicht auszugehen.

E. 8.5

Eine andere Frage ist, inwieweit die Stadt als durch den Vertrag mit der betreffenden Klausel Verpflichtete in gleicher Weise frei ist, eine solche Bewilligung im eigenen Ermessen nach dem heute geltenden Recht zu erteilen oder zu verweigern. Weil dem Entscheid über die Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs eine umfassende Interessenabwägung zugrunde zu legen ist und an sich kein oder höchstens ein aus Grundrechten abgeleiteter bedingter Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung besteht (Moser, S. 253 f. mit Hinweisen), führt die obligatorische Verpflichtung nicht notwendigerweise zu einer Pflicht, die Bewilligung unbeschten der weiteren relevanten Umstände zu erteilen. Sollte eine Bewilligung indes nicht erteilt werden, könnte sich aber die Frage einer vertraglichen Schadenersatzpflicht stellen. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, braucht vorliegend nicht näher ausgeleuchtet zu werden, signalisiert doch die Stadt Bereitschaft, die Bewilligung zu erteilen.

E. 8.6

Damit gilt es auch hinsichtlich dieser Fläche zu klären, wie es sich mit der Gebührenpflicht verhält. Nach dem Vorstehenden liegen die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung grundsätzlich vor: Bei der vom Beschwerdeführer beanspruchten Hoffläche handelt es sich um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch, und die Inanspruchnahme derselben zwecks Ausübung der Aussengastronomie durch Aufstellen entsprechenden Mobiliars bedarf (mindestens) einer Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs. Aus Sicht der anwendbaren Bestimmungen der Stadt Zürich (oben E. 3.1) zieht eine solche Inanspruchnahme die entsprechenden Gebührenfolgen nach sich. Auch in diesem Zusammenhang stellt sich indes die Frage nach einer allfälligen Gebührenfreiheit im Licht der erwähnten Klausel im Dienstbarkeitsvertrag (Ziff. II lit. g; oben E. 8.3). Eine solche

lässt sich indes daraus nicht ableiten: Es heisst dort einzig, die Stadt "gestattet den Betrieb einer Gartenwirtschaft im Rahmen des Wirtschaftsgesetzes". Dass eine entsprechende Bewilligungserteilung und Zurverfügungstellung kostenlos erfolgen müsste, lässt sich aus der Klausel oder auch den übrigen vertraglichen Bestimmungen nicht entnehmen. Auch lässt sich aus dem Fehlen einer sich aus dem Dienstbarkeitsvertrag ergebenden pekuniären Gegenleistung für das der Stadt eingeräumte Fusswegrecht nichts zugunsten des Beschwerdeführers ableiten. Wenn die Stadt ihre gebührenrechtlichen Bestimmungen zur Benützung des öffentlichen Grundes für anwendbar hält und dem Beschwerdeführer auch für die hofseitige Aussenfläche eine entsprechende Inrechnungstellung in Aussicht stellt, verletzt sie kein Recht. Wie erwähnt kann der private Eigentümer in einer solchen Konstellation dem Mieter das Recht zur Benutzung der Flächen gar nicht allein bzw. ohne Zutun des Gemeinwesens einräumen (E. 5.3), womit eine allfällige Mietzinspflicht des Beschwerdeführers gegenüber seinem Vermieter nichts an der Berechtigung der Stadt ändert, ihn mit entsprechenden Nutzungsgebühren zu belasten. Vielmehr wäre es diesfalls an ihm, die allfällige Berechtigung des Mietzinsanspruchs im Licht der bestehenden Gebührenpflicht zu hinterfragen. Unter diesen Umständen ist es auch nicht geboten, die vom Beschwerdeführer angebotenen Zeugenbefragungen zum Mietvertragsverhältnis mit der Eigentümerin von Kat.-Nr. AA3361 vorzunehmen. Die Höhe der in Aussicht gestellten Gebühren beanstandet der Beschwerdeführer nicht, weshalb sich nähere Ausführungen dazu erübrigen.

E. 9

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen.

E. 10.1

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Zur Bemessung der Gerichtsgebühr fällt Folgendes in Betracht: Das vorliegende Verfahren wies einen hohen Schwierigkeitsgrad auf und erforderte eine einlässliche Befassung mit diversen Rechtsfragen mit entsprechend hohem Zeitaufwand. Demgegenüber ist die überlange Verfahrensdauer mindernd zu berücksichtigen.

E. 10.2

Bei diesem Ausgang steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Ebenso wenig ist eine solche der Stadt Zürich zuzusprechen. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (zum Ganzen VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 8.3 mit Hinweisen).