

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2011.00003 vom 2. Februar 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-02-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2011.00003

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2011.00003 du 2 février 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2011.00003 del 2 febbraio 2011

Regeste

Parkplatzverordnung (Zuständigkeit) | Anfechtung einer Parkplatzverordnung: Baurekursgericht als zuständige Erstinstanz. Kammerentscheid in Fünferbesetzung (E. 1.1). Die Beschwerdeführenden haben ein schutzwürdiges Interesse an der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der strittigen Frage der erstinstanzlichen Zuständigkeit (E. 1.3). Bau- und planungsrechtliche Erlasse von Gemeinden müssen gemäss einer langjährigen Praxis auf dem Rekursweg - beim Baurekursgericht - und nicht mittels Gemeindebeschwerde - beim Bezirksrat - angefochten werden; dies gilt jedenfalls dann, wenn bau- und planungsrechtliche Fragen strittig sind (E. 2.2 und 2.3). Das Baurekursgericht ist als Fachgericht eher als der Bezirksrat dazu berufen, Baurechtserlasse abstrakt auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht hin zu überprüfen, zumal sich in diesem Zusammenhang regelmässig Fragen stellen, die das Baurekursgericht ohnehin auch bei der Überprüfung von Einzelakten - im Rahmen der akzessorischen Normenkontrolle - zu beurteilen hat. Zur Überprüfung der vorliegend angefochtenen Parkplatzverordnung, die Teil der kommunalen Bauordnung bildet, ist demnach das Baurekursgericht zuständig (E. 2.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Club C,

E. 4

Verband D, alle vertreten durch RA E, Beschwerdeführende, gegen Stadt Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Parkplatzverordnung (Zuständigkeit), hat sich ergeben: I. Mit Beschluss Nr. 301 vom 7. Juli 2010 änderte der Gemeinderat von Zürich die Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzverordnung). Nach einem Behördenreferendum wurde die Vorlage in der Gemeindeabstimmung vom 28. November 2010 angenommen. II. Bereits am 9. August 2010 hatten die Genossenschaft A, die Vereinigung B, der Club C und der Verband D beim Bezirksrat Zürich Gemeindebeschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderates erhoben mit verschiedenen Aufhebungs- und Änderungsanträgen bezogen auf einzelne Bestimmungen. Eventualiter verlangten sie die vollumfängliche Aufhebung des Beschlusses und die Rückweisung der stadträtlichen Weisung an den Gemeinderat, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. Der Bezirksrat sistierte das Verfahren bis zur Gemeindeabstimmung, eröffnete danach die Vernehmlassungsfrist und gab beiden Parteien Gelegenheit, sich zur Frage der Zuständigkeit zu äussern. Mit Beschluss vom 17. März 2011 trat er ohne Kosten- und Entschädigungsfolgen auf die Gemeindebeschwerde mangels

Zuständigkeit nicht ein und überwies die Sache an das Baurekursgericht. III. Gegen diesen Beschluss gelangten die vier unterlegenen Vereinigungen am 20. April 2011 an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Nichteintretensentscheid sei aufzuheben und die Gemeindebeschwerde dem Bezirksrat zur Entscheidung zurückzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin. Der Bezirksrat verzichtete am 4. Mai 2011 unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid auf eine Vernehmlassung. Die Stadt Zürich hielt mit Eingabe vom 12. Mai 2011 an ihren Anträgen und Vorbringen gemäss der Vernehmlassung vom 7. Februar 2011 fest und verzichtete auf eine separate Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Im Streit liegt eine generell-abstrakte kommunale Verordnung und damit ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Beschwerden gegen solche Akte beurteilt als letzte kantonale Instanz das Verwaltungsgericht (§ 41 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da die angefochtene Verordnung öffentliches Recht betrifft, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammen. Die Besetzung erfolgt gemäss Ziff. 1.2 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 23. Juni 2010.
- 1.2 Der angefochtene Nichteintretensentscheid des Bezirksrats ist – auf das gesamte Verfahren gesehen – ein Zwischenentscheid über die Zuständigkeit, welcher gemäss § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) ohne weitere Voraussetzung angefochten werden kann.
- 1.3 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführenden sind als Urheber der Gemeindebeschwerde durch den Nichteintretensentscheid der von ihnen angerufenen Instanz berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse daran, die Zuständigkeitsfrage im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht überprüfen zu lassen. Demnach sind sie zur Beschwerdeerhebung vor Verwaltungsgericht legitimiert. Ob sie auch zur Erhebung der Gemeindebeschwerde selber legitimiert sind, ist eine Frage, welche die hierfür zuständige Instanz – Bezirksrat oder Baurekursgericht – im noch anstehenden Verfahren zu prüfen haben wird.
- 1.4 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Über die Gemeindebeschwerde, welche sich gegen Beschlüsse der Gemeinde richtet, entscheidet nach § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) der Bezirksrat. Gemäss § 329 Abs. 1 PBG werden Streitigkeiten, wo das Gesetz nichts anderes bestimmt, in erster Instanz durch das Baurekursgericht entschieden.
- 2.2 Nach den Erwägungen im angefochtenen Entscheid ist der Instanzenzug gemäss PBG auch dann zu beachten, wenn ein bau- und planungsrechtlicher Erlass angefochten ist. Planungsrechtliche Einwendungen seien nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis unabhängig von der beanspruchten Legitimation – § 151 Abs. 1 GemeindeG oder § 338a Abs. 1 PBG – im Rekursverfahren vor Baurekursgericht geltend zu machen. Der Bezirksrat sei nur dann zuständig, wenn die Verletzung von politischen Rechten oder Verstösse gegen das Verfahrens- oder Organisationsrecht der Gemeinde geltend gemacht würden. Die vorliegende Gemeindebeschwerde werfe ausschliesslich bau- und planungsrechtliche Fragen auf, weshalb das Verfahren an das Baurekursgericht zu überweisen sei.
- 2.3 Der Entscheid des Bezirksrats basiert auf einer bereits vor Jahrzehnten installierten Praxis der früheren Baurekurskommissionen und dem damals zweitinstanzlich zuständigen Regierungsrat. Hiernach galten als Streitigkeiten im Sinn von § 329 PPG (damals noch in einer etwas

anders lautenden Fassung) auch solche über Gemeindeerlasse im Bereich des Planungs- und Baugesetzes, welche nicht nur von den gemäss § 338a PBG Legitimierten, sondern gestützt auf § 151 GemeindeG auch von den Stimmberechtigten angefochten werden konnten (vgl. bereits die Übersicht in: Die Rechtsmittelbefugnis in der zürcherischen Verwaltungsrechtspflege, nach einer Vernehmlassung des Verwaltungsgerichts, in ZBl 1982, S. 297 ff., 300). Mit der VRG-Revision vom 8. Juni 1997 ersetzte das Verwaltungsgericht den bisher als zweite Rechtsmittelinstanz zur Überprüfung kommunaler Bau- und Zonenordnungen zuständigen Regierungsrat (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, § 41 N. 13 ff.). Im Rahmen diverser Beschwerdeverfahren betreffend Nutzungsplanungen hatte das Verwaltungsgericht alsdann auch Gelegenheit, die oben dargelegte Praxis der Baurekurskommissionen zu bestätigen (ausführlich in VGr, 21. März 2002, VB.2001.00245 E. 2b, veröffentlicht in ZBl 2002, S. 663, BEZ 2002 Nr. 25 und RB 2002 Nr. 74; zuletzt in VGr, 4. September 2008, VB.2008.00262, E. 3.3).

2.4 Die Beschwerdeführenden anerkennen diese kantonale Praxis, beurteilen die gesetzliche Ausgangslage jedoch als unklar und erachten den Bezirksrat in jenen Fällen, wo es nicht um einen konkreten Rechtsanwendungsakt, sondern um einen Rechtsetzungsakt und damit um einen politischen Akt gehe, als für die Beurteilung besser geeignet. Im Gegensatz zu einer Bau- und Zonenordnung regle die Parkplatzverordnung nicht die Überbaubarkeit und Nutzungsweise einzelner Grundstücke, sondern erlasse generell-abstrakte Normen, die weitestgehend unabhängig von der Bau- und Zonenordnung Bestand hätten. Im Übrigen entspreche es auch der Praxis des Bezirksamts, kommunale Rechtsetzungsakte zu überprüfen, selbst wenn die entsprechende Gesetzgebungskompetenz aus dem PBG abgeleitet werde, wie sich im Fall der Gebührenordnung für das Reklamewesen zeige. Diese Einwände vermögen die dargelegte Praxis nicht infrage zu stellen. Gilt der Nutzungsplanungsrekurs als spezialgesetzlich geregelter Anwendungsfall der Gemeindebeschwerde (früher Gemeinderekurs), so ist damit das Spannungsverhältnis von § 329 PBG und § 151 GemeindeG hinreichend geklärt. Bei der akzessorischen Normenkontrolle, welche das Baurekursgericht im Rahmen der Überprüfung des Einzelaktes nötigenfalls vorzunehmen hat, und der abstrakten Normenkontrolle, wie sie im Rahmen der Gemeindebeschwerde gegen einen Erlass im Bau- und Planungsrecht vorzunehmen ist, stellen sich regelmässig identische Fragen. Zu deren Beurteilung ist das Baurekursgericht als Fachgericht eher berufen als der Bezirksrat. Da § 242 PBG den Gemeinden vorschreibt, die nach bestimmten Kriterien zu ermittelnde Zahl der Abstellplätze für Motorfahrzeuge in ihrer Bau- und Zonenordnung festzulegen, gehören Parkplatzvorschriften, auch wenn sie wie vorliegend im Rahmen einer speziellen Parkplatzverordnung erlassen werden, von Gesetzes wegen unabdingbar zur kommunalen Bauordnung. In dieser Eigenschaft müssen sie im gleichen Verfahren und von der gleichen Instanz wie andere Bauordnungsvorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht hin überprüft werden können. Ob der Bezirksrat im Verfahren betreffend Gebührenordnung für das Reklamewesen (GE.2010.10 2.02.01) zu Recht auf die Gemeindebeschwerde eingetreten ist, was im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht nicht umstritten war (vgl. VGr, 2. Februar 2011, VB.2010.00413), muss vorliegend nicht beurteilt werden. Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

3. Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführenden anteilmässig aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 14 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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