

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00068 vom 13. Juli 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00068

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00068 du 13 juillet 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00068 del 13 luglio 2017

Regeste

Baubewilligung | Bestandesschutz. Parkplätze. Zuweisung an ein Drittgrundstück. Treu und Glauben. Parteigutachten. Den Beschwerdeführenden fehlte bereits im Rekursverfahren ein schutzwürdiges Interesse, da sie die angefochtene Zuweisung der Parkplätze an ein Drittgrundstück im Baugesuch selbst beantragt hatten. Ihre spätere Anfechtung ist nach Treu und Glauben nicht zulässig. Somit hätte bereits die Vorinstanz auf den Rekurs nicht eintreten sollen (E. 3.4). Im Übrigen ist die Beschwerde auch materiell ohne Erfolg. Die Parkplätze genossen aufgrund eines bereits in den sechziger Jahren vorliegenden Bauverbots auf dem betroffenen Grundstück und der späteren Zuweisung zu einem Hotel nie eine freie Nutzung. Sie sind einer zugehörigen Baute bzw. Anlage zuzuweisen, es sei denn, es handle sich um einen selbständigen Parkierbetrieb was vorliegend nicht der Fall ist. Eine Verletzung der Bestandesgarantie liegt nicht vor (E. 4.1-4.5). Das von den Beschwerdeführenden eingereichte Rechtsgutachten stand den Beschwerdegegnerinnen während laufender Frist zur Beschwerdeantwort zur Einsicht offen. Das Gutachten kann deshalb zur Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, auch wenn keine Einsicht genommen wurde (E. 5). Abweisung, soweit darauf eingetreten wird.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 2

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Sachverhaltsfeststellung der Beschwerdegegnerin sei bereits zu Beginn des Verfahrens unvollständig und unrichtig gewesen. Die streitbetroffenen Parkplätze seien schon in den 1960er Jahren bewilligt und gebaut worden und stünden unter Besitzstandsgarantie, was inzwischen auch von der Beschwerdegegnerin anerkannt worden sei. Eine solche Anlage bedürfe nach den Grundsätzen des raumplanungsrechtlichen Bestandesschutzes keiner weiteren Bewilligung. Das Baugesuchsverfahren hätte deshalb als gegenstandslos abgebrochen oder eingestellt werden müssen, was auch das beigelegte Rechtsgutachten bestätige. Insgesamt entfalle somit die Grundlage für die nachträgliche Zuweisung dieser Parkplätze an ein anderes Grundstück als demjenigen, für welches sie ursprünglich gebaut worden wären, nämlich für das Grundstück Kat.-Nr. 08. Sollte doch ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen sein, so stellten alle angeordneten Bedingungen und Auflagen eine Verletzung der Eigentumsgarantie, insbesondere der Bestandesgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung

[BV]) und der Vertragsfreiheit (Art. 27 BV) dar. Es fehle eine formell gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung der Bestandesgarantie nach Art. 26 BV. Die nachträgliche Zuweisung der Parkplatznutzung an eine nicht am Verfahren beteiligte Drittpartei sei im Sinn des rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV rechtlich unzulässig.

E. 3.1

Das infrage stehende Baugrundstück liegt in der Freihaltezone und ist mit Ausnahme der entlang der südlichen Grundstücksgrenze gelegenen Abstellplätze unüberbaut. Die streitbetroffenen Abstellplätze wurden Ende der 1960er-Jahre erstellt. Es besteht eine vertragliche Regelung mit der Stadt Zürich vom 5. Februar 1977, mit welcher das Bestehen der Autoabstellplätze dokumentiert wurde.

E. 3.2

Die Parkplätze dienten früher aufgrund einer privatrechtlichen Dienstbarkeit (...) dem auf dem westlich benachbarten Grundstück Kat.-Nr. 08 stehenden Hotel "G" als Besucherparkplätze. Das Hotel "G" wurde bei einem Umbau durch eine Unterniveaugarage ergänzt, worauf die privatrechtliche Verbindung zwischen dem Hotel "G" und den Abstellplätzen aufgelöst wurde. Die Eigentümerschaft des Grundstücks Kat.-Nr. 08 wurde daraufhin aufgefordert, die Zulässigkeit der Autoabstellplätze neu beurteilen zu lassen. Die Beschwerdeführenden reichten am 2. November 2015 ein nachträgliches Baugesuch für 21 Abstellplätze ein. Im Begleitschreiben vom 4. November 2015 zum Baugesuch wird geltend gemacht, die Vergangenheit habe gezeigt, dass dem Hotel "F" mit den nur neun Autoabstellplätzen vor dem Haus viel zu wenig Autoabstellmöglichkeiten zur Verfügung stünden, was immer wieder zu Konflikten führe. Die Baudirektion Kanton Zürich stellte aufgrund der eingereichten Unterlagen fest, es sei von einer vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellten und durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig gewordenen Anlage auszugehen. Damit seien die bereits bestehenden Abstellplätze einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24c RPG in Verbindung mit Art. 42 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) zugänglich. Da die Abstellplätze nicht mehr dem Hotel "G" dienten, seien sie neu als Nebenanlage dem Hotel "F" zuzuordnen. Dabei sei sicherzustellen, dass die Abstellplätze ausschliesslich dem Hotel dienten und insbesondere nicht anderweitig vermietet würden. Die Bausektion der Stadt Zürich führte aus, dass dem Hotel "F" gemäss § 242 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) und Art. 3 ff. der Parkplatzverordnung der Stadt Zürich vom 11. Dezember 1996 (PPV) insgesamt 20 Abstellplätze zustehen. Davon stünden bereits neun zur Verfügung. Der Parzelle Kat.-Nr. 03 könnten somit noch zusätzliche elf Abstellplätze zugewiesen werden. Da die übrigen zehn Abstellplätze Bestandesgarantie genössen, seien sie als Überhang ebenfalls der Parzelle Kat.-Nr. 03 mit dem Hotel "F" zuzuweisen.

E. 3.3

Die Beurteilung der Zonenkonformität eines Abstellplatzes ist grundsätzlich mit derjenigen der zugehörigen Baute verknüpft. Solange die Hauptbaute in der Zone, in welcher zugehörige Abstellplätze erstellt werden sollen, zonenkonform ist, sind es in der Regel auch die entsprechenden Parkplätze (VGr, 3. September 2008, VB.2008.00188, E. 2 = RB 2008 Nr. 65 = BEZ 2008 Nr. 47). Eine selbständige Beurteilung ist nur dort angezeigt, wo eine Parkfläche – ohne einen Zusammenhang mit einer Anlage oder einer Baute – gewerblich genutzt wird (RB 1985 Nr. 84 = BEZ 1985 Nr. 21). Abstellplätze sind somit einer

zugehörigen Baute bzw. Anlage zuzuweisen, es sei denn, es handle sich um einen selbständigen Betrieb im Sinn einer gewerblich geführten Parkanlage. In einer Freihaltezone ist die Einrichtung eines solchen Betriebes jedoch grundsätzlich ausgeschlossen, da der Zweck gemäss § 61 Abs. 1 PBG im Erhalt der Flächen, die für die Erholung der Bevölkerung nötig sind, liegt.

E. 3.4

Zunächst fällt in Betracht, dass die Beschwerdeführenden die streitbetroffene Zuweisung der Parkplätze zum Hotel "F" in ihrem Baugesuch zwar nicht explizit, jedoch sinngemäss selbst beantragt hatten; dies wird in ihrer Replik auch anerkannt. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) fehlte ihnen deshalb im Rekursverfahren, in welchem sie die von ihnen selbst beantragte Zuweisung der Parkplätze zum Hotel "F" angefochten haben, ein schutzwürdiges Interesse. Zwar sind Private nicht generell an ihr früheres Handeln gebunden; die Praxis verneint jedoch ein schutzwürdiges Interesse, wenn die Rechtsmittelerhebung als treuwidrig und widersprüchlich erscheint (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N 21 f.). Nachdem die Beschwerdeführenden in ihrem Baugesuch eine Zuweisung an das "F" ohne entsprechende Anweisung seitens der Beschwerdegegnerinnen vorschlugen, erscheint die dagegen gerichtete Rekuserhebung als widersprüchlich und treuwidrig. Somit hätte bereits die Vorinstanz nicht auf den Rekurs eintreten sollen und fehlt den Beschwerdeführenden auch vor Verwaltungsgericht ein schutzwürdiges Interesse.

E. 4.1

Im Übrigen vermag die Beschwerde – wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen – auch in materieller Hinsicht nicht durchzudringen. Die streitbetroffenen Abstellplätze geniessen inzwischen unbestrittenermassen Bestandesschutz. Fraglich sind jedoch der konkrete Verwendungszweck bzw. ihre Zuweisung zu einer bestimmten Anlage.

E. 4.2

Auf den streitbetroffenen Grundstücken 05 und 06 bestand seit 1964 ein Bauverbot. Danach durfte keine Überbauung erfolgen, mit Ausnahme der "Erstellung einer Parkanlage, einschliesslich eines Schwimmbassins, zwei Tennisplätzen und der damit verbundenen unterirdischen Räumlichkeiten". Somit bestand bereits damals keine freie Nutzung, sondern standen die Parkplätze im Zusammenhang mit den erwähnten Anlagen. Die Parkplätze hatten damit rechtlich bereits zum Zeitpunkt ihrer Errichtung eine dienende Funktion und waren in ihrer Nutzung nicht frei. Die Bestandesgarantie für die Parkplätze beinhaltet nicht deren freie Nutzung. Da die Parkplätze keine freie Nutzung erlauben und nicht aufgegeben werden sollen, sind sie einer anderen Baute bzw. anderen grundstücksbezogenen Nutzung zuzuweisen (VGr, 3. September 2008, VB.2008.00188, E. 2 = RB 2008 Nr. 65 = BEZ 2008 Nr. 47; RB 1985 Nr. 84 = BEZ 1985 Nr. 21).

E. 4.3

Die später getroffene Zuweisung zum Hotel "G" haben die Parkplätze sodann mit dem Umbau des Hotels und der Löschung der Dienstbarkeit 09 verloren. Das Hotel "G" wurde mit dem Umbau durch eine Unterniveaugarage ergänzt, worauf es die Abstellplätze nicht mehr benötigte und die privatrechtliche Verbindung zwischen diesem Hotel und den Abstellplätzen aufgelöst wurde.

E. 4.4

Es ist nicht zu beanstanden, dass für die Neuuzuweisung der Parkplätze ein Verfahren eingeleitet wurde. Es handelt sich dabei, wie die Beschwerdegegnerin 1 zutreffend ausführt, um die erforderliche Neuuzuweisung der Abstellplätze zu einer Baute oder Anlage. Da dabei eine Nutzungsänderung vonstättenging bzw. der Konnex zwischen den Abstellplätzen und einer bestimmten Grundstücksnutzung unterbrochen wurde, liegt eine baurechtlich beachtliche Nutzungsänderung im Sinn von § 309 Abs. 1 lit. b PBG vor (die Beschwerdegegnerin verweist hierfür auf BRKE I Nr. 0349/1993) – hierfür muss ein neues Bewilligungsverfahren durchgeführt werden. Auf Aufforderung der Baubehörde ersuchten die Beschwerdeführenden als Grundeigentümer um Zuweisung für das Hotel "F". Dies wurde mit den angefochtenen Entscheiden als zulässig und sinnvoll erachtet. Es ist nicht ersichtlich, dass dieses Verfahren betreffend Neuuzuweisung als gegenstandslos hätte erachtet oder eingestellt werden müssen.

E. 4.5

Aus der Neuuzuweisung der Parkplätze ergibt sich des Weiteren keine Verletzung der Bestandesgarantie nach Art. 26 BV; die Parkplätze müssen nicht beseitigt werden und sind in ihrem Bestand nach wie vor geschützt. Mit der Änderung des Verwendungszwecks zugunsten einer anderen Anlage bleibt der geschützte Bestand unangetastet. Die Ausführungen der Beschwerdeführenden zu den verschiedenen Verwendungszwecken der Parkplätze vor dem konkreten Nutzungszweck zugunsten des Hotels "G" ändern daran nichts, ebenso wenig die Ausführungen dazu, ob die Zuweisung aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung oder einer öffentlich-rechtlichen Anordnung erfolgte. Wie die Beschwerdegegnerin richtig ausführt, ist entscheidend, dass die Fahrzeugabstellplätze zu keinem Zeitpunkt seit ihrer Existenz einen Selbstzweck erfüllten und dass sie deshalb nach Verlust der Zuweisung zum Hotel "G" neu einer anderen Baute bzw. einer anderen Anlage zuzuweisen sind. Die Bestimmungen von § 242 Abs. 2 und § 309 Abs. 1 lit. b PBG stellen eine genügende gesetzliche Grundlage für die angefochtenen Entscheide dar. Dass eine entsprechende Auflage gemacht wurde, erscheint nicht als rechtsverletzend; nur so kann sichergestellt werden, dass die Abstellplätze ausschliesslich dem neuen Verwendungszweck dienen und nicht anderweitig benutzt werden.

E. 4.6.1

In der Zuweisung der Parkplätze an einen Drittbetrieb liegt sodann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden keine Verletzung des rechtlichen Gehörs des Hotels "F". Aus dem damaligen Begleitschreiben zum Baugesuch geht hervor, dass die Parkplätze bereits vor dem nachträglichen Bewilligungsverfahren vom Hotel "F" genutzt wurden. Massgeblich ist aber ohnehin, dass die Inhaber des Hotels "F" nicht verpflichtet sind, der Regelung zuzustimmen. Liegt keine Beschwerde vor, so bestand keine Verpflichtung zur Wahrung des rechtlichen Gehörs.

E. 4.6.2

Sodann ist auch an dieser Stelle anzumerken, dass es unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben unzulässig ist, wenn die Beschwerdeführenden sich nun nachträglich auf den unterbliebenen Einbezug der Inhaber des begünstigten Grundstücks berufen. Wie erwähnt hatten die Beschwerdeführenden diese Zuweisung in ihrem Baugesuch sinngemäss selbst beantragt. Es bestehen zudem keine begründeten Zweifel an der im Begleitschreiben erwähnten Zahl von 21 Parkplätzen.

E. 4.6.3

Im Übrigen bleibt anzumerken, dass mit § 321 Abs. 2 PBG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 PPV eine ausreichende Grundlage besteht, um Abstellplätze auf fremden Grundstücken mittels Revers grundbuchamtlich zu sichern.

E. 4.7

Nicht ersichtlich ist schliesslich, weshalb das Vorgehen der Baubehörden einen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) darstellen sollte. Es fehlt denn auch an einer ausreichenden Substanziierung der Rüge durch die Beschwerdeführenden.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden legten ihrer Beschwerde ein Rechtsgutachten bei. Mit der Beschwerdeantwort beantragte die Beschwerdegegnerin 1, es sei ihr vorgängig Gelegenheit zu einer weiteren schriftlichen Stellungnahme zu geben, sollte das Verwaltungsgericht seinen Entscheid auf das erwähnte Gutachten abstützen, da ihr dieses nicht zugestellt worden sei. Wie die Beschwerdeführenden richtig geltend machen, wäre es den Beschwerdegegnerinnen innerhalb der Frist zur Beschwerdeantwort möglich gewesen, in die Akten und damit auch in das Gutachten Einsicht zu nehmen und sich dazu zu äussern. Es versteht sich von selbst, dass die Parteien keinen Anspruch darauf haben, vom Gericht vor dessen Entscheidung auf die Wesentlichkeit von Akten hingewiesen zu werden. Hätte die Beschwerdegegnerschaft zum eingereichten Gutachten Stellung nehmen wollen, so hätte sie rechtzeitig um Akteneinsicht ersuchen müssen. Das Gutachten kann daher ohne Weiteres zur Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

E. 5.2

Dabei ist allerdings zu beachten, dass einem Parteigutachten grundsätzlich nur der Beweiswert von Parteivorbringen zukommt (BGr, 30. August 2011, 4A_286/2011, E. 4; VGr, 22. Februar 2012, VB.2011.00672, E. 4.2). Welchen Beweiswert das Gericht einem solchen gibt, liegt in seinem Ermessen und hängt von dessen Verlässlichkeit bzw. Glaubwürdigkeit ab (VGr, 21. März 2012, VB.201200050, E. 2.3). Da es sich vorliegend um ein Rechtsgutachten handelt, ist zudem zu beachten, dass das Verwaltungsgericht das Recht gemäss § 7 Abs. 4 Satz 2 VRG grundsätzlich von Amtes wegen anwendet. An die Rechtsauffassung der Verfahrensbeteiligten ist das Verwaltungsgericht nicht gebunden (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 167). Im Übrigen kann das Gericht auch den Sachverhalt von Amtes wegen klären (vgl. § 7 Abs. 1 in Verbindung mit § 70 VRG).

E. 5.3

Weiter ist zu beachten, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV einen Anspruch auf Auseinandersetzung mit den gestellten Anträgen und den relevanten Sachvorbringen gibt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich mit jeder tatbestandlichen Behauptung, mit jedem rechtlichen Einwand und mit jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann es sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGr, 27. Januar 2005, 1P.160/2004, E. 7.1; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N 33).

E. 5.4

Vorliegend waren die relevanten Rechts- und Tatfragen von Amtes wegen zu prüfen und dabei auch das eingereichte Gutachten zu berücksichtigen. Es vermag jedoch nichts Entscheidendes an den massgeblichen Schlussfolgerungen des Verwaltungsgerichts zu

ändern, zumal die Beschwerdeführenden den Inhalt des Gutachtens ohnehin weitgehend in ihren Rechtsschriften festgehalten haben. Insgesamt ergibt sich somit, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden je zur Hälfte und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen damit von vornherein nicht zu.

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