

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00081 vom 20. Juni 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-06-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00081

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00081 du 20 juin 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00081 del 20 giugno 2012

Regeste

vorsorgliches Nutzungsverbot | Vorsorgliches Nutzungsverbot von als Bar eingerichteten Räumlichkeiten, Erfordernis einer Baubewilligung. Dass das vorinstanzliche Gericht der Auffassung des Beschwerdegegners gefolgt ist und nach Ansicht des Beschwerdeführers die Prüfungs- und Begründungspflicht verletzt hat, vermag nicht der Anschein der Parteilichkeit zu begründen (E. 3.3). Auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen unterstehen grundsätzlich der Baubewilligungspflicht. Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht dann nicht, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (E. 4.1). Das Nichteinleiten eines Baubewilligungsverfahrens setzt einen klaren Fall voraus, bei welchem von vornherein gesagt werden kann, dass kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (E. 4.2). Ein solch klarer Fall ist vorliegend nicht gegeben (E. 4.3). Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen bedarf besonderer Gründe; sie sind zulässig, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen zu wahren sind und der definitive materielle Entscheid aus verfahrensmässigen Gründen nicht sogleich getroffen werden kann. Die Anordnung muss notwendig sein, d.h. es muss ein schwerer, wahrscheinlich eintretender Nachteil drohen. Zudem muss die Anordnung verhältnismässig sein (E. 5.2). Vorliegend wurde vom Beschwerdegegner glaubhaft dargetan, dass sich die eigenmächtige Umnutzung im Vergleich zur bisherigen, bewilligten Nutzung für die Nachbarschaft erheblich belastender auswirkt. Relevante entgegenstehende private Interessen sind nicht ersichtlich und die vorsorgliche Massnahme bestätigt lediglich die bestehende Rechtslage. Das vorsorgliche Nutzungsverbot erweist sich als verhältnismässig (E. 5.3). Abweisung soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2019.00081 Urteil der 1. Kammer vom 23. Mai 2019 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiberin Nicole Bürgin. In Sachen A, vertreten durch RA B und RA C, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat Dübendorf, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend vorsorgliches Nutzungsverbot, hat sich ergeben: I. Mit Präsidialverfügung vom 12. Juli 2018 verbot der Stadtrat Dübendorf A jegliche Nutzung des Lokals (inkl. Aussenbereich) an der E-Strasse 01 per sofort, solange bis eine rechtskräftige Bewilligung für die Nutzung vorliege. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Zudem forderte der Stadtrat Dübendorf A auf,

für die Nutzung des Lokals ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder die Nutzung aufzugeben. Das allfällig einzureichende Baugesuch sei innert drei Monaten nach Rechtskraft dieser Verfügung, spätestens aber bis 31. Oktober 2018 einzureichen. II. Dagegen erhoben A und F mit Eingabe vom 13. August 2018 Rekurs beim Baurekursgericht und beantragten die Aufhebung der Präsidialverfügung vom 12. Juli 2018 u.a. wegen Nichtigkeit. Sodann beantragten sie dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu erteilen sowie die Durchführung eines Augenscheins. Mit Präsidialverfügung vom 29. August 2018 wies das Baurekursgericht das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab. Mit Eingabe vom 15. Oktober 2018 beantragte A sodann mittels Zwischenverfügung die Feststellung, dass die Präsidialverfügung der Stadt Dübendorf vom 12. Juli 2018 nicht die (reine) Wohnnutzung durch ihn in den Räumlichkeiten der Liegenschaft Parzelle Kat.-Nr. 02 tangiere. Mit Präsidialverfügung vom 8. November 2018 wies das Baurekursgericht den Feststellungsantrag ab. Mit Entscheid vom 19. Dezember 2018 schrieb das Baurekursgericht den Rekurs von F als gegenstandslos geworden ab. Den Rekurs von A wies es ab. Die Kosten des Verfahrens auferlegte es zu neun Zehnteln A und zu einem Zehntel F. III. Hiergegen erhob A mit Eingabe vom 1. Februar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Entscheids des Baurekursgerichts vom 19. Dezember 2018 sowie der Präsidialverfügung des Stadtrats Dübendorf vom 12. Juli 2018. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Subeventualiter sei festzustellen, dass die Präsidialverfügung vom 12. Juli 2018 (teilweises Nutzungsverbot) seine Wohnnutzung nicht tangiere; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In prozessualer Hinsicht stellte er den Antrag, es sei als vorsorgliche Massnahme die Präsidialverfügung der Stadt Dübendorf vom 12. Juli 2018 ausser Kraft zu setzen, bzw. die Nutzung seiner Liegenschaft an der E-Strasse 01 sowohl für Vereinstätigkeiten als auch zwecks Wohnnutzung einstweilen wieder zu erlauben. Das Baurekursgericht beantragte am 21. Februar 2019 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 8. März 2019 beantragte der Stadtrat Dübendorf die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Ebenso beantragte er die Abweisung des prozessualen Antrags auf einstweilige Gestattung der Wiedernutzung der vom Nutzungsverbot betroffenen Räumlichkeiten, soweit darauf einzutreten sei; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

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. 1.2

In prozessualer Hinsicht verlangt der Beschwerdeführer als vorsorgliche Massnahme die Präsidialverfügung der Stadt Dübendorf vom 12. Juli 2018 ausser Kraft zu setzen bzw. die Nutzung seiner Liegenschaft an der E-Strasse 01, 8600 Dübendorf sowohl für die Vereinstätigkeiten als auch zwecks Wohnnutzung einstweilen wieder zu erlauben. Mit vorliegendem Endentscheid fällt das Rechtsschutzinteresse an der vorsorglichen Massnahme dahin und das Gesuch wird gegenstandslos.

E. 2

Die streitgegenständlichen Räumlichkeiten an der E-Strasse 01, Kat.-Nr. 02 liegen in der Wohnzone W2c mit Lärmempfindlichkeitsstufe II (ES II) in Dübendorf. In den

Räumlichkeiten befinden sich eine Bar mit über 20 Sitzplätzen, mehrere Fernsehgeräte sowie drei Dartautomaten. Zuvor standen die Räumlichkeiten im Eigentum der Freikirche F und wurden auch durch sie zu religiösen Zwecken benutzt.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer beanstandet, indem die Vorinstanz die Behauptungen der Beschwerdegegnerin ungeprüft übernommen habe und ihm ohne Begründung und ohne rechtliche Grundlage die Wohnnutzung seiner Liegenschaft versage, verletzte sie seinen Anspruch auf ein unvoreingenommenes und unparteiisches Gericht nach Art. 30 Abs. 1 Bundesverfassung.

E. 3.2

Der Anspruch auf ein unparteiisches Gericht nach Art. 30 Abs. 1 BV vermittelt dem Grundrechtsträger ein Recht auf einen unparteiischen, unbefangenen und unvoreingenommenen Richter. Der Anspruch gewährt Schutz vor der Beurteilung durch ein Gericht, das tatsächlich und nach dem auf objektiven Anzeichen beruhenden äusseren Anschein sachfremden Einflüssen ausgesetzt ist, die seine Stellung als "rechter Mittler" zwischen den Parteien beeinträchtigen und daher die für einen korrekten und fairen Prozess notwendige Offenheit des Verfahrens im Einzelfall gefährden. Der Anspruch auf ein unparteiisches Gericht ist bereits dann verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung Umstände vorliegen, die den Anschein der Parteilichkeit begründen. Entscheidend ist demnach, ob aus Sicht eines unbeteiligten und vernünftigen Dritten in der Lage des Verfahrensbeteiligten objektiv ein durch sachliche Gründe gerechtfertigtes Misstrauen in die fehlende Unparteilichkeit einer Gerichtsperson als begründet erscheint (Johannes Reich in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 30 N. 23 f., mit weiteren Hinweisen).

E. 3.3

Der Beschwerdeführer vermag nicht darzulegen inwiefern einzelne Gerichtspersonen bzw. das Gericht befangen sein sollten. Allein aus dem Umstand, dass das vorinstanzliche Gericht der Auffassung der Beschwerdegegnerin gefolgt ist und nach Ansicht des Beschwerdeführers seine Prüfungs- und Begründungspflicht verletzt hat, vermag noch nicht der Anschein der Parteilichkeit begründet werden. Auch sonst liegen keine Anhaltspunkte vor, welche ein gerechtfertigtes Misstrauen in das Gericht oder einzelne Gerichtspersonen in die fehlende Unparteilichkeit als begründet erscheinen lassen.

E. 4.1

Nach Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unterstehen grundsätzlich auch reine Umnutzungen ohne bauliche Massnahmen der Baubewilligungspflicht. Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung unterliegt der Bewilligungspflicht dann nicht, wenn erstens auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zulässigen Nutzung entspricht und zweitens sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (BGE 113 Ib 219 E. 4d S. 223; vgl. ferner BGE 139 II 134 E. 5.2 S. 139 f.). Sind die mit der neuen Nutzung verbundenen Auswirkungen intensiver als die bisherigen, so ist von einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung auszugehen. Dies ist insbesondere bei einer deutlichen Zunahme der Immissionen der Fall (vgl. BGr, 1C_347/2014 vom 16. Januar 2015 E. 3.2; 1C_395/2015 vom 7. Dezember 2015

E. 3.1.1).

E. 4.2

Die Bewilligungspflicht einer baulichen Massnahme ist im baurechtlichen Verfahren zu klären. Bei der Frage, ob ein solches Verfahren überhaupt einzuleiten ist, steht der Baubehörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Bestehen Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, wird sie im Zweifelsfall ein Bewilligungsverfahren einzuleiten haben. Vor allem bei Nutzungsänderungen bestehender Bauten oder Anlagen wird oft erst eine genauere Untersuchung ergeben, ob die Zweckänderung der baurechtlichen Bewilligungspflicht untersteht (BEZ 2004 Nr. 47). Das Nichteinleiten eines Baubewilligungsverfahrens setzt somit einen klaren Fall voraus, bei welchem von vornherein gesagt werden kann, dass kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (VGr, 20. September 2018, VB.2018.00163, E. 6.2; 17. März 2016, VB.2015.00415, E. 4.2; 22. Februar 2012, VB.2011.00606, E. 4.2).

E. 4.3

Während der Baukontrolle vom 2. Juli 2018 wurde festgestellt, dass auf dem Platz vor den strittigen Räumlichkeiten Container aufgestellt waren und sich in den Räumlichkeiten eine Bar mit über 20 Sitzplätzen, mehreren Fernsehgeräten sowie drei Dartautomaten befanden. Mit Schreiben vom 5. Juli 2018 wandten sich mehrere an der E- sowie der G-Strasse wohnende Nachbarn an die Beschwerdegegnerin. Sie gaben an, die vormals in den strittigen Räumlichkeiten beherbergte Freikirche habe die Räumlichkeiten nur selten genutzt und niemals zu Klagen Anlass gegeben. Der Beschwerdeführer habe nun aber die Räumlichkeiten zu einer "Beiz" mit Darthalle, Innen- und Aussenwirtschaft mit Alkoholausschank umgebaut und es komme regelmässig zu beträchtlich lang andauernden Ruhestörungen. Die Aussagen der Nachbarn sowie die Innenausstattung der Räumlichkeiten lassen den Verdacht aufkommen, dass der Beschwerdeführer eine Gaststätte mit Alkoholausschank betreibt. Eine solche würde sich deutlich von der Nutzung durch die Freikirche unterscheiden. Es kann somit nicht gesagt werden, dass ein klarer Fall vorliegt, bei welchem von vornherein gesagt werden kann, dass kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Der Beschwerdeführer vermag mit seinen Ausführungen in der Beschwerdeschrift die Zweifel an der Zulässigkeit der von ihm geplanten (auch im vorliegenden Verfahren noch unklaren) Nutzung nicht in dem Mass aus dem Weg zu räumen, dass von einem klaren bewilligungsfreien Fall ausgegangen werden kann. Die Beschwerdegegnerin hat somit ihr Ermessen weder über- noch unterschritten, noch missbraucht, indem sie das Einreichen eines nachträglichen Baugesuchs verlangt hat. Ob die vom Beschwerdeführer beabsichtigte Nutzung dem Umfang der Nutzung der Freikirche entspricht, wird u. a. in diesem Baubewilligungsverfahren zu klären sein.

E. 4.4

Damit erweist sich die Anordnung des Beschwerdegegners, der Beschwerdeführer habe für die Nutzung des Lokals ein nachträgliches Baugesuch einzureichen, als rechtmässig.

E. 5.1

Mit Präsidialverfügung vom 12. Juli 2018 verbot der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer jegliche Nutzung des Lokals (inkl. Aussenbereich) an der E-Strasse 01 per sofort, solange bis eine rechtskräftige Bewilligung für die Nutzung vorliege.

E. 5.2

Wird eigenmächtig, das heisst ohne entsprechende Bewilligung, eine Nutzung aufgenommen, für die es einer baurechtlichen Bewilligung bedarf, so trifft die örtliche Baubehörde gestützt auf § 341 in Verbindung mit § 327 Abs. 2 PBG unverzüglich die nötigen Massnahmen. Dazu gehört nicht nur die Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs, sondern es kann als vorsorgliche Massnahme im Sinn von § 6 VRG die unbewilligte Nutzung bis zum Vorliegen der rechtskräftigen Bewilligung untersagt werden. Die Anordnung vorsorglicher Massnahmen bedarf besonderer Gründe; sie sind dem Gebot effektiver Rechtsschutzgewährung entsprechend stets dann zulässig, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen zu wahren sind und der definitive materielle Entscheid aus verfahrensmässigen Gründen nicht sogleich getroffen werden kann. Ihre Anordnung setzt ein Abwägen zwischen den betroffenen privaten und öffentlichen Interessen voraus; zusätzlich ist erforderlich, dass eine vorsorgliche Massnahme im Einzelnen notwendig sowie verhältnismässig ist und die zu erlassende Verfügung nicht präjudiziert oder gar verunmöglicht. Als notwendig erweist sich eine Massnahme, wenn ein schwerer, wahrscheinlich eintretender Nachteil droht; Verhältnismässigkeit setzt insbesondere voraus, dass der drohende schwere Nachteil im Rahmen der Interessenabwägung als gewichtiger erscheint als die bei einem Verzicht auf die Massnahme zu erwartenden Nachteile (VGr, 21. November 2007, VB.2007.00472, E. 4.2, mit Hinweisen).

E. 5.3

Vorliegend ist vom Beschwerdegegner glaubhaft dargetan worden, dass sich die erfolgte eigenmächtig vorgenommene Umnutzung im Vergleich zur bisherigen, bewilligten Nutzung für die Nachbarschaft erheblich belastender auswirken kann. Es kann aufgrund einer summarischen Prüfung auch nicht davon ausgegangen werden, dass die neue Nutzung aufgrund der damit verbundenen Immissionen ohne Weiteres zu bewilligen sein wird, zumindest muss damit gerechnet werden, dass dies nicht ohne Auflagen und Nebenbestimmungen geschehen würde. Damit besteht ein gewichtiges nachbarliches und öffentliches Interesse daran, die neue Nutzung bis zum Entscheid über die Baubewilligung nicht zuzulassen. Der Beschwerdeführer bringt keine privaten Interessen vor, welche diese nachbarlichen und öffentlichen Interessen überwögen. Die vorsorgliche Massnahme bewirkt lediglich, dass weiterhin nur die bewilligte Nutzung zulässig ist; sie bestätigt in diesem Sinn lediglich die bestehende Rechtslage und präjudiziert nichts. Somit erweist sich das vorsorgliche Nutzungsverbot als verhältnismässig und zulässig.

E. 6

Der Beschwerdeführer verlangt subeventualiter, es sei festzustellen, dass das vom Beschwerdegegner erlassene Nutzungsverbot die Wohnnutzung durch den Beschwerdeführer nicht erfasse. Die Erwägungen der Ausgangsverfügung befassen sich nicht mit irgendeiner Wohnnutzung der Liegenschaft, sondern lediglich mit der Umnutzung in ein Vereinslokal oder einen Gastwirtschaftsbetrieb sowie den Containern im Aussenbereich. Das entsprechende vorsorgliche Nutzungsverbot umfasst damit eine Wohnnutzung nicht. Demgemäss kann die Frage der Zulässigkeit der Wohnnutzung auch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden und auf die Beschwerde ist betreffend den Feststellungsantrag des Beschwerdeführers daher nicht einzutreten.

E. 7

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Obsiegenden grösseren Gemeinwesen wird bloss ausnahmsweise eine solche zugesprochen, wenn ausserordentliche Bemühungen nötig waren, welche über das hinausgehen, wofür das betreffende Gemeinwesen organisatorisch eingerichtet ist (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 17 N. 54). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

E. 8

Der vorliegende Entscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, der nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) selbständig beim Bundesgericht angefochten werden kann (vgl. dazu BGr, 20. Juni 2012, 1C_522/2011, E. 1.2).

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