

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00102 vom 3. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00102

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00102 du 3 juin 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00102 del 3 giugno 2020

Regeste

Baubewilligung | Auslegung Parkplatzreglement; behindertengerechter Besucherparkplatz. Die SIA-Norm 500 "Hindernisfreie Bauten" sieht für Wohnbauten keine Pflicht zur Markierung der behindertengerechten Parkplätze vor. Das bedeutet, der behindertengerechte Parkplatz muss zwar die Ausmasse nach SIA-Norm aufweisen, darf aber auch von anderen Besuchern benutzt werden. Damit ist keineswegs sichergestellt, dass ein behinderter Besucher einen Parkplatz zur Verfügung hat, auch wenn die Gemeinde einen zusätzlichen Besucherabstellplatz für Behinderte verlangt. Es liegen keine Hinweise vor, dass in der Parkplatzverordnung bei den Wohnbauten eine Pflicht zur Bezeichnung der behindertengerechten Parkplätze vergessen ging. Eine solche Verpflichtung kann auch nicht durch Analogieschluss aus der SIA-Norm 500 abgeleitet werden. Die Auslegung des Beschwerdegegners erweist sich als nicht mehr vertretbar (E. 3.6). Gutheissung.

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) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die übrigen Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

E. 2

Das streitbetroffene Baugrundstück liegt gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Embrach in der Wohnzone W2B. Das bestehende Gebäude soll abgebrochen und das Grundstück neu mit einem Mehrfamilienhaus mit zehn Wohnungen und einer Tiefgarage überstellt werden. Für Besucher sind gemäss Baubewilligung zwei Besucherparkplätze sowie ein zusätzlicher behindertengerechter Besucherparkplatz zu erstellen.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin beanstandet die Auslegung der kommunalen Parkplatzverordnung durch die Gemeinde, wonach für Bewohnerparkplätze der behindertengerechte Parkplatz bereits in der Anzahl Mindestparkplätze enthalten ist, bei den Besucherparkplätzen jedoch noch ein weiterer behindertengerechter Parkplatz zu erstellen ist.

E. 3.2

Nach § 242 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) legt die Bau- und Zonenordnung die Zahl der Abstellplätze für Verkehrsmittel, insbesondere für Motorfahrzeuge, fest, die nach den örtlichen Verhältnissen, nach dem Angebot des

öffentlichen Verkehrs sowie nach Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks für Bewohner, Beschäftigte und Besucher erforderlich sind. Die Gemeinde Embrach hat eine separate Parkplatzverordnung (Verordnung über Fahrzeugabstellplätze vom 7. September 2016) erlassen. Bei dieser Verordnung handelt es sich um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht. Dieses Recht ist in erster Linie durch die Gemeindebehörden anzuwenden und auszulegen. Bei der Anwendung und Auslegung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt bzw. Ermessen einräumt (VGr, 28. Februar 2019, VB.2018.00554, E. 4.3; 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248, E. 4.3.2; vgl. dazu Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 20 N. 59 f.). Das Baurekursgericht ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Baubewilligungsbehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Je eingehender die Gemeinde den Entscheid über Auslegung und Anwendung ihres eigenen Rechts begründet, desto höher werden dabei die Anforderungen an die Begründung des Baurekursgerichts. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es deshalb besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts abzuweichen. Es steht dem Baurekursgericht somit nicht zu, die sich stellenden Fragen so zu beurteilen, wie dies eine rechtsanwendende erstinstanzliche Behörde tun würde. Der Beurteilungsspielraum des Baurekursgerichts wird damit durch die Gemeindeautonomie beschränkt (VGr, 28. Februar 2019, VB.2018.00554, E. 4.3; 20. September 2018, VB.2017.00563 E. 3.2; 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248, E. 4.3.2; vgl. dazu Donatsch, § 20 N. 59 f.). Dasselbe gilt auch für das Verwaltungsgericht. In den vorgenannten Auslegungsspielraum greift das Verwaltungsgericht nur mit äusserster Zurückhaltung ein (VGr, 28. Februar 2019, VB.2018.00554, E. 4.5).

E. 3.3

Ausgangspunkt der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut der Bestimmung. Sind aufgrund einer Unklarheit des Gesetzestextes verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden die wahre Tragweite der Bestimmung ermittelt werden (sogenannter Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck einer Regelung, auf die dem Gesetz zugrunde liegenden Wertungen sowie den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht (vgl. zum Ganzen BGE 141 II 220 E. 3.3.1, 137 III 217 E. 2.4.1, 134 II 249 E. 2.3; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 25 N. 3 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 177 ff. [je mit weiteren Hinweisen]).

E. 3.4

Nach Art. 5 Abs. 1 Parkplatzverordnung wird der Normbedarf aufgrund der spezifischen Bedarfswerte für Personenwagen-Motorfahrzeugabstellplätze ermittelt. Bei mehreren Berechnungsmöglichkeiten ist das Kriterium massgebend, welches die grössere Anzahl Parkplätze ergibt. Bei speziellen Verhältnissen kann die Baubehörde den Normbedarf abweichend von den Werten gemäss Tabelle festlegen. Für Bewohner sieht die Tabelle einen Parkplatz pro Wohnung vor. Für Besucher ist ein Parkplatz pro vier Wohnungen vorgesehen. Art. 6 Abs. 1 Parkplatzverordnung sieht vor, dass entsprechend der Güteklassenzugehörigkeit des betroffenen Gebiets die Zahl der

Personenwagen-Abstellplätze gemäss der Tabelle in Prozent des Normbedarfs festgelegt wird. Der Mindestwert legt die Zahl der minimal erforderlichen Fahrzeugabstellplätze fest. Unter Einhaltung dieser Minimalvorschriften kann der Bauherr die zu erstellende Parkplatzzahl frei bestimmen. Für Abstellplätze für Fahrzeuge von Behinderten sieht Art. 8 der Parkplatzverordnung vor, dass sich Anzahl, Lage und Ausgestaltung von Abstellplätzen für Fahrzeuge von Behinderten nach den Anforderungen gemäss der Norm SIA 500 "Hindernisfreie Bauten" richten. Das Korrigenda C3 zur Norm SIA 500 enthält folgende Bestimmungen: Für die Bewohner muss pro 25 Wohnungen mindestens ein Parkplatz gemäss Ziffer 9.7.1 bereitgestellt werden können, im Minimum einer (Ziffer 9.7.2). Pro Parkplatzstandort für Besucher muss mindestens ein Parkplatz die Anforderungen gemäss Ziffer 9.7.1 erfüllen. Die Gehdistanz zu den Hauseingängen soll als Richtwert maximal 100 m betragen (Ziffer 9.7.3).

E. 3.5

Der Beschwerdegegner begründet die Tatsache, dass bei den Bewohnerparkplätzen der behindertengerechte Parkplatz bereits im Normbedarf nach Art. 5 der Parkplatzverordnung enthalten ist, bei den Besucherparkplätzen jedoch nebst den Pflichtabstellplätzen noch ein behindertengerechter Parkplatz zu erstellen sei, ausführlich in seiner Rekursantwort, auf die er in der Beschwerde verweist. Der Beschwerdegegner führte aus, das Korrigenda der SIA-Norm 500 habe den Wortlaut "von den Bewohnern und Besuchern zur Verfügung stehenden Parkplätzen sei eine bestimmte Zahl rollstuhlgerecht auszugestalten" durch "pro Parkplatzstandort für Besucher muss mindestens ein Parkplatz die Anforderungen erfüllen" ersetzt. Von "davon" sei nicht mehr die Rede. Das Behindertengleichstellungsgesetz bezwecke, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern, oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderung ausgesetzt seien. Aufgrund dessen sei eine Differenzierung bei den Besucherparkplätzen vorgenommen worden, nicht jedoch bei den Parkplätzen für die Bewohner. Bei den Bewohnerparkplätzen sei es Usanz, die Miet- oder Kaufverträge so abzuschliessen, dass der behindertengerechte Parkplatz abgetauscht werden müsse, wenn eine Bewohnerin/ein Bewohner mit Behinderung dies verlange. Bei den Besucherparkplätzen lasse sich dies aber nicht praktizieren. Sodann führte der Beschwerdegegner aus, würden in der ganzen Parkplatzverordnung Differenzierungen zwischen Bewohnern, Beschäftigten und Besuchern gemacht. Hiermit werde den unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung getragen.

E. 3.6

Wie von der Beschwerdeführerin zu Recht festgehalten, ergibt sich die Ungleichbehandlung der Behindertenparkplätze für Besucher und Bewohner nicht direkt aus der Parkplatzverordnung. Die SIA-Norm 500 sah ursprünglich vor, dass von den Parkplätzen, die den Bewohnern zur Verfügung stehen, mindestens ein Parkplatz gemäss Ziffer 9.7.1 bereitgestellt werden muss und je 25 Parkplätze zusätzlich ein weiterer. Von den Parkplätzen, die den Besuchern zur Verfügung stehen, müsse mindestens einer die Anforderungen nach Ziffer 9.7.1 erfüllen. Bei diesen alten Bestimmungen wird davon ausgegangen, dass von den (Mindest-)Abstellplätzen mindestens einer behindertengerecht ausgestaltet werden muss. Ganz so klar ist die korrigierte Ziffer 9.7.3 nicht mehr. Allerdings legt auch die Formulierung "Pro Parkplatzstandort für Besucher muss mindestens ein Parkplatz die Anforderungen gemäss Ziffer 9.7.1 erfüllen" die Auslegung nahe, dass von den (Mindest) Abstellplätzen einer behindertengerecht ausgestaltet sein muss. Eine Auslegung der Parkplatzverordnung, wie von der Beschwerdeführerin

vorgenommen, erscheint zwar nicht zwingend, der Wortlaut der Bestimmung lässt jedoch auf eine solche schliessen. Der Beschwerdegegner argumentierte weiter: Während bei den Bewohnerparkplätzen deren Vergabe, so gewünscht, vorgängig vertraglich und vor dem Gebrauch abgesprochen werden könne und Vorbehalte angebracht werden könnten, sei dies bei Besucherparkplätzen nicht der Fall. Es sei einer Person nicht zumutbar, zuerst den Fahrzeughalter eines auf dem Behindertenparkplatz parkierenden Fahrzeugs auszumachen, bevor eine beeinträchtigte Person selbst auf diesem Parkplatz parkieren könne. Dieses Argument verfängt jedoch nicht, sieht doch die SIA-Norm 500 für Wohnbauten (im Gegensatz zu den Bauten mit öffentlichen Nutzungen) keine Pflicht zur Markierung der behindertengerechten Parkplätze vor (Ziffer 9.7 und Ziffer 7.10.1). Das bedeutet, dass vorliegend der behindertengerechte Parkplatz zwar die Ausmasse nach SIA-Norm aufweisen muss, aber auch von anderen Besuchern benutzt werden darf. Angesichts der jeweils konkreten und detaillierten Regelungen der behindertengerechten Parkplätze für unterschiedliche Bauten verbleibt auch kein Raum für eine analoge Anwendung der Markierungspflicht gemäss Ziffer 7.10.1 auf Wohnbauten (vgl. zum Ganzen auch Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, S. 900). Somit ist nicht sichergestellt, dass ein behinderter Besucher einen Parkplatz mit den Ausmassen eines Behindertenparkplatzes zur Verfügung hat, auch wenn die Gemeinde einen zusätzlichen Besucherabstellplatz für Behinderte verlangt. Dies wäre nur dann gewährleistet, wenn der Bauherrschaft auferlegt würde, diesen entsprechend zu markieren und damit für Behinderte zu reservieren. Da sich eine solche Verpflichtung aber wie erwähnt nicht aus den anwendbaren Bestimmungen der SIA-Norm ergibt, bedürfte sie einer anderweitigen gesetzlichen Grundlage. Eine entsprechende Regelung lässt sich aber weder der Parkplatzverordnung noch sonst wo entnehmen. Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der kommunale Gesetzgeber eine solche Markierungspflicht statuieren wollte, dies aber versehentlich unterlassen hätte. Somit ging der Beschwerdegegner zur Begründung der Auslegung seiner Parkplatzverordnung offensichtlich von einer falschen Annahme aus. Die Auslegung des Beschwerdegegners erweist sich daher als nicht mehr vertretbar und ist rechtswidrig. Art. 8 kann nicht kumulativ zu Art. 5 der Parkplatzverordnung verstanden werden. Somit fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, um einen zusätzlichen Besucherparkplatz zu fordern.

E. 3.7

Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Der Entscheid des Baurekursgerichts vom 23. Januar 2020 ist aufzuheben, und die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'620.- sind dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Sodann ist dem Beschwerdeführer für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Nebenbestimmungen des Beschlusses vom 1. Juli 2019 sind ausgangsgemäss anzupassen.

E. 4

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Er ist vielmehr zu verpflichten, der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).