

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00760 vom 16. September 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-09-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00760](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00760)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00760 du 16 septembre 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00760 del 16 settembre 2021

## Regeste

Baubewilligung | Rechtliche Sicherungsmassnahmen für Pflichtabstellplätze auf Drittgrundstück. Die Vorinstanz hob die Baubewilligung auf, da die zusätzlich zu den Parkplätzen auf dem Baugrundstück erforderlichen neun Abstellplätze auf dem Drittgrundstück aufgrund einer Klausel im Mietvertrag rechtlich nicht verbindlich abgesichert seien (E. 3.1). Im vorliegenden Verfahren reichte die beschwerdeführende Bauherrschaft einen zwischenzeitlich abgeschlossenen Grunddienstbarkeitsvertrag über neun Autoabstellplätze ein (E. 4.2). Die Einwände gegen den Grunddienstbarkeitsvertrag überzeugen nicht (E. 4.3). Somit gelingt es der Beschwerdeführerin, den vorinstanzlich festgestellten Bauhinderungsgrund aus dem Weg zu räumen. Die Beschwerde erweist sich damit als begründet (E. 4.4). Da die Vorinstanz die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens bloss "bemerkungsweise", mithin in summarischer Form, beurteilte, ist die Sache an diese zurückzuweisen (E. 5). Rückweisung.

## Erwägungen

### E. 1

C,

### E. 2

D,

### E. 3

E,

### E. 3.1

Die Vorinstanz erwog – nach Bejahung der rekurrentischen Legitimation zur Erhebung der Rügen betreffend die Parkplatzfrage – zusammengefasst, dass aufgrund der spezifischen Umstände des Bauvorhabens die Realerfüllung der Parkplatzpflicht erforderlich sei (was die Leistung einer Ersatzabgabe gemäss § 246 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG] ausschliesse), diese aber von der Bauherrschaft nicht erbracht werde, da die zusätzlich zu den Parkplätzen auf dem Baugrundstück erforderlichen neun Abstellplätze auf der Parzelle Kat.-Nr. 04 rechtlich nicht verbindlich abgesichert seien. Der Mietvertrag über diese neun Parkplätze enthalte nämlich eine Klausel, welche die festgeschriebene Unkündbarkeit bis zum 31. März 2031 erheblich relativiere. Da sich dieser Mangel nicht auflageweise beheben liesse, sei die angefochtene Baubewilligung in Gutheissung des Rekurses aufzuheben. Bemerkungsweise hielt die Vorinstanz sodann fest, dass das Bauvorhaben entgegen den jeweiligen Rügen der Rekurrenten mit der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen konform gehe und § 238 Abs. 1 PBG Rechnung trage, dass

(mangels Schutzobjekt) kein vorgängiger Schutzentscheid zu treffen sei, dass nicht im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens über Sicherungsmassnahmen während der Bauzeit zu befinden sei und dass der Grundsatz der Einheit der Baubewilligung sowie das Koordinationsgebot nicht verletzt seien.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin bemängelt am vorinstanzlichen Entscheid, dass dieser die Legitimation der Beschwerdegegnerschaft zur Erhebung der Rügen betreffend ungenügende Anzahl sowie ungenügende rechtliche Sicherung der Fahrzeugabstellplätze bejaht habe, obschon ihre Liegenschaften davon (durch Suchverkehr oder wildes Parkieren) nicht in besonderem Masse betroffen seien. Sodann sei bei ungenügender Lösung der Parkplatzfrage nicht mit Übelständen zu rechnen und die erforderlichen Pflichtabstellplätze seien rechtlich genügend gesichert, wobei sich in dieser Hinsicht ein allfälliger Mangel mittels Nebenbestimmung heilen liesse. 4.

### **E. 4**

F,

#### **E. 4.1**

Gemäss §§ 242 ff. PBG zählt das Vorhandensein einer genügenden Anzahl von Autoabstellplätzen für Bewohner, Beschäftigte und Besucher zu den Grundanforderungen an Bauten und Anlagen. Die Abstellplätze müssen laut § 244 Abs. 1 PBG auf dem Baugrundstück oder in nützlicher Entfernung davon liegen. Kann die Parkplatzerstellungspflicht nicht realiter erfüllt werden, sind unter den in § 245 Abs. 2 PBG genannten Voraussetzungen Ersatzlösungen möglich, nämlich in erster Linie die Schaffung oder Beteiligung an Gemeinschaftsanlagen und, wenn dies "innert nützlicher Frist" nicht möglich ist, die Leistung einer Ersatzabgabe (§ 246 Abs. 1 PBG). Bei Parkplätzen besteht ein erhebliches Interesse daran, dass sie ihrer Zweckbestimmung erhalten bleiben, solange hierfür ein Bedarf besteht (BEZ 1986 Nr. 49). Dies verlangt entsprechende rechtliche Sicherungsmassnahmen, wenn Pflichtabstellplätze auf Drittgrundstücken realisiert werden. Infrage kommt eine dingliche Sicherung mittels Eigentumsrechten, Baurechten oder Grunddienstbarkeiten. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kann die Sicherung auch durch langjährige Mietverträge erfolgen; werden diese gekündigt und wird damit die Abstellplatzpflicht nicht mehr realiter erfüllt, kann die Erhebung einer Ersatzabgabe eingreifen (RB 1987 Nr. 74; vgl. hierzu Fritz Frey, Die Erstellungspflicht von Abstellplätzen für Motorfahrzeuge nach zürcherischem Recht, 1987, S. 58 f. sowie Fritz Frey, Ausgewählte Fragen zur Erstellungspflicht von Abstellplätzen, PBG aktuell 3/1999 S. 8 f.).

#### **E. 4.2**

Dem vorinstanzlichen Entscheid lag im Hinblick auf die rechtlichen Sicherungsmassnahmen der Parkplätze auf dem Drittgrundstück ein Mietvertrag über neun Aussenparkplätzen zwischen der Beschwerdeführerin und dem Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 04 vom 8. bzw. 10. Juli 2020 zugrunde. Dieser enthält die Klausel, dass der Vermieter jederzeit auf seinem Grundstück Kat.-Nr. 04 ein Bauvorhaben realisieren kann und diesfalls der Mieter verpflichtet ist, während der Bauzeit sämtliche gemieteten Parkplätze freizugeben. Dieser Passus in Verbindung mit dem Umstand, dass infolge der derzeitigen Unternutzung des die Parkplätze spendenden Grundstücks Kat.-Nr. 04 mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer zukünftigen Überbauung auszugehen sei, liess die

Vorinstanz zum Schluss kommen, dass der Mietvertrag die Anforderungen an eine rechtliche Absicherung nicht erfülle. Inwiefern die dagegen erhobenen Einwände (oben E. 3.2) stichhaltig sind, kann vorliegend offenbleiben. Im Beschwerdeverfahren reichte nämlich die beschwerdeführende Bauherrschaft mit Eingabe vom 5. August 2021 einen vollständigen (nachdem die am 11. Januar 2021 eingebrachte Version allein die Seiten 1 und 4 enthielt) Grunddienstbarkeitsvertrag ein, den die Beschwerdeführerin mit dem Eigentümer der Parzelle Kat.-Nr. 04 am 8. Januar 2021 unterzeichnet und öffentlich beurkundet hat. Dieser regelt, dass die berechnete Eigentümerschaft (also die Parzelle Kat.-Nr. 01 der Beschwerdeführerin) das ausschliessliche Benützungsrecht an den im Plan markierten neun Autoabstellplätzen auf dem belasteten Grundstück Kat.-Nr. 04 hat. Damit legte die Beschwerdeführerin eine dingliche Sicherung der (bisher lediglich gemieteten) neun Pflichtabstellplätze auf dem Drittgrundstück ins Recht.

### **E. 4.3**

Vorab ist festzuhalten, dass sich das neu eingereichte Beweismittel in Form des Grunddienstbarkeitsvertrags auf die bereits behauptete Tatsache bezieht, dass die erforderlichen Pflichtabstellplätze rechtlich genügend gesichert seien (oben E. 3.2). Entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdegegnerschaft ist es damit zulässig (vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 13). Die weiteren Einwendungen der Beschwerdegegnerschaft gegen den Grunddienstbarkeitsvertrag sind ebenso wenig stichhaltig: Gemäss Art. 33 BZO ist in der Industriezone I 9.0, in der das belastete Grundstück Kat.-Nr. 04 situiert ist, die zulässige Ausnutzung (mit einer maximalen Baumassenziffer) allein gegen oben beschränkt; mangels festgeschriebener Mindestausnutzung (wie sie die Gemeinde gestützt auf § 49 Abs. 2 lit. a PBG vorsehen könnte) widerspricht die Verwendung des Grundstücks Kat.-Nr. 04 als Fläche für Parkplätze somit keineswegs der Ortsplanung, wie das die Beschwerdegegnerschaft schreibt. Da sich Art. 1 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) allein an die zuständigen Behörden richten (vgl. Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich u. a. 2019, Art. 1 N. 6; Heinz Aemisegger/Samuel Kissling in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 15 N. 4) kann die Beschwerdegegnerschaft mit Verweis auf diese Bestimmungen nichts gegen den vorliegenden Dienstbarkeitsvertrag als Vereinbarung unter Privaten ableiten. Ferner sind die Beweggründe des Eigentümers des belasteten Grundstücks für den Abschluss des Dienstbarkeitsvertrags, mit dem dieser nach Ansicht der Beschwerdegegnerschaft angesichts der Lage des Grundstücks gegen jegliche Vernunft verstossen hätte, für die vorliegende Frage des Vorliegens einer rechtlichen Sicherungsmassnahme der Parkplätze nicht weiter von Belang. Schliesslich moniert die Beschwerdegegnerschaft, dass die von der Baubewilligungsbehörde ermittelte und von der Vorinstanz bestätigte Anzahl Parkplätze für das vorliegende publikumsintensive Bauvorhaben völlig ungenügend sei. Danach würde auch der Grunddienstbarkeitsvertrag das Bauhindernis nicht zu beseitigen vermögen. Die Beschwerdegegnerschaft zieht aber einzig die vorinstanzliche Parkplatzberechnung für den KITA-Betrieb in Zweifel, wogegen sie die vorinstanzlichen Ausführungen zum Parkplatzbedarf für die Saalnutzung nicht infrage stellt. Ihre Ausführungen, welche darin enden, dass für den KITA-Betrieb mindestens sieben anstelle der vorgesehenen 2,4

Parkplätze nötig wären, setzen sich aber mit der vorinstanzlichen Begründung in ungenügender Weise auseinander und erschöpfen sich im Wesentlichen in einer Wiedergabe der Rekurschrift. Damit gelingt es ihr nicht, die von der Vorinstanz – nicht allein in Bezug auf den KITA-Betrieb – in eingehender und überzeugender Weise vorgenommene Prüfung der baubehördlichen Berechnung der Pflichtabstellplätze umzustossen.

#### **E. 4.4**

Zusammenfassend gelingt es der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren, mit dem eingereichten Grunddienstbarkeitsvertrag eine dingliche Sicherung der erforderlichen 13 Pflichtabstellplätze nachzuweisen, womit der vorinstanzlich festgestellte Bauhinderungsgrund wegfällt. Die Beschwerde erweist sich insofern als begründet. 5.

#### **E. 5**

G,

##### **E. 5.1**

Zu klären bleibt, ob aus dem Wegfall des vorinstanzlich festgestellten Bauhinderungsgrunds (oben E. 4) sogleich die Bestätigung der Baubewilligung folgt. Die Beschwerdegegnerschaft stellt sich dem entgegen und hat in ihrer Beschwerdeantwort für den nun eingetretenen Fall, dass das Verwaltungsgericht die Parkplatzfrage anders beurteilen würde als die Vorinstanz, begründungsweise einen Eventualstandpunkt vertreten. Gemäss diesem sei die Vorinstanz, nachdem es die Baubewilligung wegen ungenügend abgesicherter Pflichtparkplätzen aufgehoben habe, auf die im Rekursverfahren einlässlich begründete Rüge der fehlenden Zonenkonformität des Bauvorhabens nicht konkret eingegangen. Zugleich seien die vorinstanzlichen Erwägungen zur Frage der Zonenkonformität fehlerhaft. Zur Begründung verweist die Beschwerdegegnerschaft unter Anführung der genauen Randziffern auf bestimmte Eingaben im Rekursverfahren.

##### **E. 5.2**

Nach Ansicht der Baubewilligungsbehörde ist darauf mangels genügender Begründetheit des Standpunkts nicht einzugehen. Dem ist nicht zu folgen. Eine pauschale Verweisung auf bereits vor anderen Instanzen Vorgebrachtes genügt als Begründung nicht; hingegen darf ergänzend auf Ausführungen hingewiesen werden, wenn es sich hierbei um einzelne spezifische Punkte handelt und die Verweisung klar erkennen lässt, worauf sie sich bezieht (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 54 N. 1 in Verbindung mit § 23 N. 18). Diese Anforderungen an Beschwerdeschriften sind an Beschwerdeantworten aber nicht in gleich strenger Weise anzulegen; insofern ist die (Gegen-)Rüge der Beschwerdegegnerschaft zulässig (zumal diese eine lediglich summarisch begründete Feststellung der Vorinstanz infrage stellt, dazu sogleich E. 5.3) und ist auf diese zurückzugreifen.

##### **E. 5.3**

Die Frage der Zonenkonformität des Bauvorhabens ist vorliegend aber nicht vom Verwaltungsgericht zu beurteilen. Wie gesehen beantwortete sie die Vorinstanz bloss "bemerkungsweise" (oben E. 3.1), mithin in summarischer Form (VGr, 5. November 2015, VB.2015.00261, E. 4; vgl. VGr, 29. August 2019, VB.2018.00609, E. 4). Eine abschliessende Beurteilung steht daher noch aus. 6. Die Rechtsmittelinstanz verfügt über einen weiten Ermessensspielraum, ob sie einen reformatorischen Entscheid fällen oder eine Rückweisung vornehmen will (BGE 131 V 407 E. 2.1.1). Da die Vorinstanz die Rüge(n)

der Beschwerdegegnerschaft wie gesehen nicht abschliessend beurteilt hat, ist die Sache im Sinn von § 64 Abs. 1 VRG zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückweisen.

## **E. 6**

H,

## **E. 7**

I, alle vertreten durch J, diese vertreten durch RA K, Beschwerdegegnerschaft, und 1. Baubehörde Meilen, vertreten durch RA L, 2. Baudirektion des Kantons Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 11. Februar 2020 erteilte die Baubehörde Meilen der Institution A die Bewilligung für den Neubau eines Mehrzweckgebäudes mit Kirchengemeinderäumen, Alterswohnungen, Kinder- bzw. Jugendräumen und einer Kindertagesstätte auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der M-Strasse 02 in Meilen. Zugleich wurde die Gesamtverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 13. Juni 2019 betreffend biologisch belasteter Standort (Neobiota) eröffnet. II. Dagegen erhoben C, D, E, F, G, H und I mit Eingabe vom 19. März 2020 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses, die teilweise Aufhebung der Gesamtverfügung sowie die Verweigerung der nachgesuchten Baubewilligung. Das Baurekursgericht hiess den Rekurs mit Entscheid vom 29. September 2020 gut und hob den Beschluss vom 11. Februar 2020 auf; hinsichtlich der Gesamtverfügung vom 13. Juni 2019 schrieb es das Verfahren als gegenstandslos geworden ab. III. Gegen diesen Entscheid erhob die Institution A mit Eingabe vom 2. November 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Bestätigung der nachgesuchten Bewilligungen. Mit Schreiben vom 13. November 2020 verzichtete die Baudirektion auf eine Stellungnahme. Die Baubehörde Meilen beantragte am 20. November 2020 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Gutheissung der Beschwerde. Gleichentags schloss das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen auf Abweisung der Beschwerde. C, D, E, F, G, H und I ersuchten in ihrer Beschwerdeantwort vom 14. Dezember 2020 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen um vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Nachdem die Baubehörde Meilen am 23. Dezember 2020 an ihren Anträgen festhielt, reichte die Institution A am 11. Januar 2021 (unter Festhaltung an ihren Anträgen) ein neues Beweismittel in Form eines Dienstbarkeitsvertrags ein. C, D, E, F, G, H und I duplizierten am 18. Februar 2021. Am 1. März 2021 verzichtete die Institution A auf eine weitere Stellungnahme. Die Baubehörde Meilen liess sich am 8. März 2021 nochmals vernehmen, worauf C, D, E, F, G, H und I am 12. April 2021 erwiderten. In der Folge liessen sich die Institution A sowie die Baubehörde Meilen nicht mehr vernehmen. C, D, E, F, G, H und I wiesen schliesslich mit Eingabe vom 28. Mai 2021 das Gericht auf einen Entscheid des Baurekursgerichts hin. Mit Präsidialverfügung vom 6. Juli 2021 wurde die Institution A aufgefordert, den am 11. Januar 2021 eingereichten Dienstbarkeitsvertrag in vollständiger Form einzureichen. Dem kam die Institution A mit Eingabe vom 9. Juli 2021 nach. Mit Eingabe vom 5. August 2021 nahmen C, D, E, F, G, H und I dazu Stellung. 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) zuständig. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Das streitbetroffene Grundstück Kat.-Nr. 01 liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Meilen

(BZO) fast vollständig in der Zone für öffentliche Bauten Oe; ein kleiner Teil der nordwestlichen Ecke ist der Industriezone I 9.0 zugehörig. Es wird nördlicherseits von der N-Strasse und östlicherseits von der M-Strasse umfahren; südlich trennt ein schmales unüberbautes Grundstück die Parzelle vom Gleisfeld. Von Westen grenzen die Grundstücke Kat.-Nrn. 03 und 04 an das Baugrundstück. Die Bauherrschaft plant den Ersatzneubau eines Mehrzweckgebäudes mit Kirchengemeinderäumen, Alterswohnungen, Kinder- bzw. Jugendräumen und einer Kindertagesstätte. Auf dem Baugrundstück selbst sind fünf Fahrzeugabstellplätze vorgesehen; neun weitere sollen auf der benachbarten Parzelle Kat.-Nr. 04 hinzugemietet werden. 3.

#### **E. 7.1**

Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde. Der Rekursentscheid des Baurekursgerichts vom 29. September 2020 ist aufzuheben. Die Sache ist zum Neuentscheid im Sinn der Erwägungen an das Baurekursgericht zurückzuweisen.

#### **E. 7.2**

Dabei wird das Baurekursgericht im dargelegten Umfang auch über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Rekursverfahrens neu zu befinden haben.

#### **E. 8**

Eine Rückweisung zu neuem Entscheid bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Nebenfolgen als Obsiegen der beschwerdeführenden Partei zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGE 137 V 2010 E. 7.1; BGr, 28. April 2014, 2C\_846/2013). Nach dem in § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG statuierten Verursacherprinzip kann aber auch die obsiegende Partei kostenpflichtig werden, wenn diese im Rechtsmittelverfahren nur aufgrund von Beweisen obsiegt, welche sie im vorinstanzlichen Verfahren ohne ersichtlichen Grund und in Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht nicht vorgebracht hatte (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 58; VGr, 17. Februar 2020, VB.2019.00672, E. 6). Beim erstmals vor Verwaltungsgericht vorgebrachten Grunddienstbarkeitsvertrag handelt es sich indessen um ein neues, im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids noch nicht vorhandenes Beweismittel; die Beschwerdeführerin bringt zugleich vor, dass erst der Rekursentscheid sie dazu veranlasste, einen solchen abzuschliessen. Es scheint damit insgesamt nicht angebracht, von der üblichen Kostenfolge nach Unterliegen abzuweichen. Damit sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerschaft in solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 65a VRG) und diese hat der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Als angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'500.-. Praxisgemäss hat die Gemeinde in der vorliegenden Konstellation, wo sich private Parteien mit gegensätzlichen Begehren gegenüberstehen, keinen Entschädigungsanspruch (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 100).

#### **E. 9**

Mit dem vorliegenden Urteil erfolgt eine Rückweisung an die Vorinstanz. Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist deshalb darauf hinzuweisen, dass Rückweisungsentscheide grundsätzlich als Zwischenentscheide qualifiziert werden und nur unter den in Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) genannten Voraussetzungen selbständig anfechtbar sind.

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