

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00876 vom 3. Juni 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-06-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00876

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00876 du 3 juin 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00876 del 3 giugno 2021

Regeste

Baubewilligung | Off-Airport-Parkanlage: Gesetzliche Grundlage für kommunalen Richtplanvorbehalt; bundesrechtliche Richtplanpflicht. Entgegen der Vorinstanz kann sich Art. 12.3 Abs. 2 BZO grundsätzlich auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht stützen. (...) Gemäss § 56 Abs. 3 Halbsatz 2 PBG setzt der Ausschluss bestimmter Betriebsarten "planerische oder infrastrukturelle Gründe" voraus. Ob solche Gründe gegeben sind, ist eine Frage, die sich weitgehend mit jener nach dem Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses an der streitbetreffenen Regelung bzw. Nutzungsbeschränkung deckt. Dies ist im Folgenden genauer zu betrachten (E. 3). Im Ergebnis ist mit Blick auf die von der Praxis im Zusammenhang mit der Richtplanpflicht herangezogenen Kriterien davon auszugehen, dass Off-Airport-Parkplätze als Teil des – im nationalen Interesse liegenden – Gesamtsystems Flughafen Zürich aufgrund des damit zusammenhängenden erheblichen raumplanerischen Koordinationsbedarfs und der damit einhergehenden erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Richtplangrundlage im Sinn von Art. 8 Abs. 2 RPG bedürfen. Insgesamt ist bei diesen Parkplätzen von einer erheblichen Flächenbeanspruchung, ausgeprägten Konflikten zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen, sowie von der Erzeugung grosser Verkehrsströme auszugehen (E. 5.3.3). Das Verbot von Off-Airport-Parkplätzen ausserhalb der im regionalen Richtplan festgelegten Gebieten nach Art. 12.3 Abs. 2 BZO findet seine Grundlage bereits in § 56 Abs. 3 PBG; ein legitimes planerisches Motiv ist zweifellos gegeben. Ob sich diese Bestimmung – die wie gesehen der Umsetzung der bundesrechtlichen Richtplanpflicht dient – überdies auch unmittelbar auf Art. 8 Abs. 2 RPG abstützen liesse und ob die Baubewilligung im vorliegenden Fall mangels Vorliegen einer genügenden Richtplangrundlage gar direkt gestützt auf Art. 8 Abs. 2 RPG zu verweigern wäre, kann offenbleiben. Art. 12.3 BZO erweist sich indes angesichts der damit einhergehenden erheblichen raumplanungs- und umweltrechtlichen Interessen an einer regionalen Planung und Koordination als zweifellos verhältnismässig (E. 6.2). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2020.00876 Urteil der 1. Kammer vom 3. Juni 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Maja Schüpbach Schmid (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Jonas Alig. In Sachen Politische Gemeinde Rümlang, vertreten durch RA A, Beschwerdeführerin, gegen B AG, vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 11. Februar 2020 verweigerte die Baukommission Rümlang der B AG

die nachträgliche Baubewilligung für die teilweise Umnutzung eines Lagers für Fahrzeuge von Mietwagenfirmen auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der D-Strasse 02 in eine Off-Airport-Parkierungsanlage und befahl die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands bis 31. Dezember 2020. II. Mit Eingabe vom 19. März 2020 erhob die B AG Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich. Mit Entscheid vom 5. November 2020 hiess das Baurekursgericht den Rekurs gut, hob den Beschluss der Baukommission Rümlang auf und wies die Sache an die Baukommission Rümlang zurück, wobei diese eingeladen wurde, die Baubewilligung unter den allenfalls erforderlichen Nebenbestimmungen zu erteilen, sofern das Bauvorhaben auch den übrigen einschlägigen Vorschriften entspricht. III. Dagegen erhob die politische Gemeinde Rümlang mit Eingabe vom 10. Dezember 2020 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin, der Entscheid der Vorinstanz vom 5. November 2020 sei aufzuheben und der Beschluss der Baukommission Rümlang vom 11. Februar 2020 zu bestätigen. Am 22. Dezember 2020 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 1. Februar 2021 stellte die B AG den Antrag, die Beschwerde sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin – abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werde. Mit Replik vom 8. März 2021 hielt die politische Gemeinde Rümlang an ihren Anträgen fest. Am 24. März 2021 duplizierte die B AG. Daraufhin äusserte sich die politische Gemeinde Rümlang mit Triplik vom 19. April 2021. In der Folge liess sich die B AG nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

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.

E. 1.2

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ist eine Gemeinde rechtsmittellegitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Die Beschwerdeführerin – die durch die Aufhebung des Beschlusses ihrer Baukommission vom 11. Februar 2020 in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin berührt ist – beruft sich auf eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie, weshalb ihre Legitimation zur Beschwerdeerhebung zu bejahen ist. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht und im konkreten Fall verletzt wurde, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGr, 15. Januar 2018, 1C_290/2017, E. 1.2; BGE 135 I 43 E. 1.2).

E. 1.3

Angefochten ist ein Rückweisungsentscheid des Baurekursgerichts. Wenn – wie hier – der Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, beim neuen Entscheid ein Ermessensspielraum verbleibt, handelt es sich dabei um einen Zwischenentscheid im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG, dessen Anfechtung sich sinngemäss nach Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) richtet. Gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung sofort einen Entscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges

Beschwerdeverfahren ersparen würde (lit. b). Ein solcher Nachteil ist zu bejahen, weil die Beschwerdeführerin durch den Rückweisungsentscheid gezwungen würde, den von ihr als falsch erachteten materiellrechtlichen Vorgaben für die Erteilung einer Baubewilligung Folge zu leisten (BGr, 15. März 2021, 1C_289/2020, BGE 133 II 409 E. 1.2).

E. 1.4

Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt.

E. 2.1

Streitbetroffen ist die Frage, ob die Umnutzung von 336 der 769 im Gewerbehaus "E" (Vers.-Nr. 03) auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 in Rümlang vorhandenen Fahrzeugabstellplätze zu einer Off-Airport-Parkierungsanlage (sogenanntes Valet-Parking) zulässig ist. Das Baugrundstück liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Rümlang (BZO) in der Industrie- und Gewerbezone III B. Bisher waren die Parkplätze für den Umschlag und die Lagerung von Fahrzeugen von Mietwagenfirmen verwendet worden. Die strittige Umnutzung hängt mit der Übernahme der F GmbH (inzwischen: G AG) durch die Beschwerdegegnerin zusammen, welche gemäss der unbestrittenen Feststellung der Vorinstanz auch in der aktuellen Rechtsform eine "hundertprozentige Tochterfirma" der Beschwerdegegnerin ist. Dieses Tochterunternehmen ist eines der beiden von der Flughafen Zürich AG zugelassenen Drittunternehmen, die Off-Airport-Parking-Services mit eigener Infrastruktur (spezielle Umschlagparkplätze sowie Schaltereinrichtungen) im Parkhaus P3 direkt am Flughafen Zürich anbieten. Die am Flughafen von Flugreisenden entgegengenommenen bzw. an diese retournierten Kundenfahrzeuge werden dabei ausserhalb des Flughafenareals parkiert (sogenanntes Valet-Parking).

E. 2.2

Die Vorinstanz hielt fest, dass die Nutzung der Fahrzeugabstellplätze für einen komplett anderen Zweck (Valet-Parking-Dienstleistungen) als ursprünglich bewilligt (Umschlag und Lagerung von Fahrzeugen von Mietwagenfirmen) der Baubewilligungspflicht unterworfen werden durfte. Dies wird im vorliegenden Verfahren zu Recht nicht mehr infrage gestellt. Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Als Bauten und Anlagen gelten dabei jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (BGE 123 II 256 E. 3 mit Hinweisen). Auf kantonaler Ebene wird diese Bewilligungspflicht in § 309 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zusätzlich konkretisiert. Abs. 1 lit. b der Bestimmung erwähnt explizit auch "Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt". Entscheidend ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ob mit der baulichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 120 Ib 379 E. 3c). Dies ist mit Blick auf die neue Nutzung als sogenannte Off-Airport-Fahrzeugabstellplätze für den Flughafen Zürich der Fall. Indes kam die Vorinstanz zum Schluss, dass die Bestimmung nach Art. 12.3 Abs. 2 BZO, mit der die Beschwerdeführerin ihre Bauverweigerung begründet hatte, nicht

kompetenzgemäss erlassen worden sei, nicht zwingend auf einem gut begründeten öffentlichen Interesse beruhe und darüber hinaus "mit Sicherheit" keine Verhältnismässigkeitsprüfung bestünde.

E. 3

Art. 12.3 BZO – mit der Marginalie "Fahrzeugabstellplätze" – hält in Absatz 2 fest, dass gewerblich genutzte Parkieranlagen, die nicht durch die bauliche Nutzung des Grundstücks begründet sind, nicht zulässig sind. Davon ausgenommen sind Parkieranlagen, welche in rechtsgültigen Richtplänen festgelegt sind. Entgegen der Vorinstanz kann sich Art. 12.3 Abs. 2 BZO grundsätzlich auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht stützen (vgl. RB 2002 Nr. 72 E. 5; VGr, 7. April 2005, VB.2004.00358, E. 5.1). Nach § 56 Abs. 3 PBG kann die Bau- und Zonenordnung auch Handels- und Dienstleistungsgewerbe zulassen; aus planerischen oder infrastrukturellen Gründen kann sie bestimmte Betriebsarten ausschliessen. Gemäss der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung können die Gemeinden gestützt auf § 56 Abs. 3 Halbsatz 2 PBG mit oder ohne Zulassung von Handelsbetrieben bestimmte Betriebsarten – mithin auch solche, die den Industrie- und Gewerbebetrieben im Sinn von § 56 Abs. 1 PBG zuzuordnen sind – ausschliessen (RB 2002 Nr. 72 E. 5 mit Hinweis auf Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 287). Somit ist grundsätzlich auch ein Verbot der genannten gewerblich genutzten Parkieranlagen möglich. Es schadet auch nicht, dass sich Art. 12.3 Abs. 2 BZO ausserhalb von Art. 6 BZO – den Bestimmungen zu Industrie- und Gewerbebezonen – findet. Die von Art. 12.3 Abs. 2 BZO erfassten gewerblich genutzten Parkieranlagen kommen in der Gemeinde Rümang nämlich ohnehin nur in Industrie- und Gewerbebezonen infrage. In den Wohnzonen sind höchstens nicht störende Betriebe, welche hinsichtlich Erscheinung und Verkehrsaufkommen zulässigen Gewerbebetrieben in Wohnzonen entsprechen und die üblichen Arbeitszeiten beachten (Art. 4.2 BZO), zulässig. Auch in den übrigen Bauzonen, namentlich den Kernzonen (Art. 2.1 Abs. 3 BZO), der Zentrumszone (Art. 3.2 BZO) sowie der Wohn- und Gewerbezone (Art. 5.2 Abs. 2 BZO) sind höchstens mässig störende Betriebe, welche hinsichtlich Erscheinung und Verkehrsaufkommen herkömmlichen Gewerbebetrieben entsprechen und die üblichen Arbeitszeiten beachten, erlaubt. Dass die Zone für Öffentliche Bauten (Art. 7 BZO mit Verweis auf § 60 PBG) für derartige Vorhaben nicht zur Verfügung steht, bedarf keiner weiteren Ausführungen. Kommerzielle Parkieranlagen, die nicht durch die bauliche Nutzung des Grundstücks begründet sind, entsprechen hinsichtlich Erscheinung und Verkehrsaufkommen generell weder "zulässigen Gewerbebetrieben in Wohnzonen" noch "herkömmlichen Gewerbebetrieben". Hinzu kommt, dass betreffend Parkieranlagen eine langjährige Praxis besteht: Ein einzelner Abstellplatz wie auch eine ganze Parkieranlage erfüllt in aller Regel keinen Selbstzweck, sondern hat dienende Funktion. Die Beurteilung der Zonenkonformität eines Abstellplatzes oder einer ganzen Parkieranlage ist also grundsätzlich mit derjenigen der zugehörigen Baute oder Anlage verknüpft. Solange die Hauptbaute in der Zone, in welcher zugehörige Abstellplätze erstellt werden sollen, zonenkonform ist, sind es auch die entsprechenden Parkplätze (VGr, 3. September 2008, VB.2008.00188, E. 2 = RB 2008 Nr. 65 = BEZ 2008 Nr. 47). Eine selbständige Beurteilung der Zonenkonformität einer Parkieranlage ist nur dort angezeigt, wo die Parkieranlage – ohne einen Zusammenhang im genannten Sinn aufzuweisen – gewerblich genutzt wird (grundlegend: VGr, 11. Juni 1985, VB 2/1985 = BEZ 1985 Nr. 21 = RB 1985 Nr. 85; VGr, 23. November 2011, VB.2011.00432, E. 3 betreffend eine Parkieranlage für den Spitalbetrieb

Männedorf; Christoph Fritzsche et al., 6. A., Wädenswil 2019, S. 983). Ein dienender Charakter von Off-Airport-Parkplätzen (für den Flughafen Zürich) – auf die die Regelung von Art. 12.3 BZO zugeschnitten ist (vgl. E. 5.1) – lässt sich heute nicht mehr in Abrede stellen (vgl. E. 5.3; BEZ 2016 Nr. 42; anders noch VGr, 23. März 2017, VB.2016.00472, E. 4.3). Indes ist daraus, dass der Betrieb eines Landesflughafens in kommunalen Zonen gänzlich unzulässig wäre – gerade mit Blick auf das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit – nicht etwa abzuleiten, dass entsprechende Parkieranlagen in kommunalen Zonen generell untersagt wären (so noch BEZ 2016 Nr. 42 E. 11.2). Vielmehr hat die Verknüpfung einer Parkierananlage mit einer – in kommunalen Bauzonen nicht bewilligungsfähigen – Grossanlage zur Folge, dass Parkierananlagen allein in den am wenigsten immissionsempfindlichsten kommunalen Bauzonen (üblicherweise den Gewerbe- und Industriezonen) zulässig sind. Damit lässt es sich mit Blick auf die Funktion der Bauzonen verhindern, dass die übrigen – regelmässig auch zum Wohnen dienenden – Zonen zum Erschliessungsbereich der entsprechenden Grossanlage (im vorliegenden Fall: des Flughafens Zürich) werden. Gemäss § 56 Abs. 3 Halbsatz 2 PBG setzt der Ausschluss bestimmter Betriebsarten "planerische oder infrastrukturelle Gründe" voraus. Ob solche Gründe gegeben sind, ist eine Frage, die sich weitgehend mit jener nach dem Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses an der streitbetreffenden Regelung bzw. Nutzungsbeschränkung deckt (RB 2002 Nr. 72 E. 5). Dies ist im Folgenden genauer zu betrachten.

E. 4.1

Die Raumplanung bildet mit der Richt- und Nutzungsplanung sowie den nachfolgenden Baubewilligungs- und allfälligen Ausnahmbewilligungsverfahren ein Ganzes, in dem jeder Teil eine spezifische Funktion erfüllt. Die Richtpläne der Kantone (Art. 6 ff. RPG) zeigen in den Grundzügen auf, wie sich das Gebiet räumlich entwickeln soll. Nutzungspläne (Art. 14 ff. RPG) ihrerseits ordnen die zulässige Nutzung des Bodens für jede Parzelle und unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Das Baubewilligungsverfahren schliesslich dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen den im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellungen entsprechen. Das Bundesrecht verlangt mithin, dass bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben das angemessene Planungs- bzw. Entscheidungsinstrument zum Einsatz gelangt (zum Ganzen: BGE 140 II 262 E. 2.3.1 mit Hinweisen).

E. 4.2

Gemäss Art. 8 Abs. 1 RPG zeigen Richtpläne mindestens, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen nach Art. 8 Abs. 2 RPG einer Grundlage im Richtplan.

E. 4.3.1

Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die räumliche Wesentlichkeit des Vorhabens begleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann (BGE 137 II 254 E. 3.2 mit

Hinweisen). Das Bundesgericht bejahte die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage in Bezug auf die Ausdehnung und den Standort einer geplanten Auto-Rundstrecke (a.a.O, E. 4 mit Hinweisen). Ebenfalls einer Richtplangrundlage bedurfte angesichts seiner Ausdehnung von fast 4 km, der Dimensionen der einzelnen Windenergieanlagen, der erheblichen Abweichung von der Grundordnung (Land- und Forstwirtschaft), der Situierung in einem Regionalen Naturpark, der Notwendigkeit von Rodungen und dem Bau von Erschliessungsstrassen der Windpark Schwyberg (BGr, 26. Oktober 2016, 1C_346/2014, E. 2.5). Schliesslich bejahte das Bundesgericht das Erfordernis einer Richtplangrundlage auch für die Erweiterung des Grimselstausees. Für Vorhaben von nationaler Bedeutung im Sinn von Art. 12 des Energiegesetzes vom 30. September 2016 (EnG) sei ein Richtplanvorbehalt unentbehrlich (BGr, 4. November 2020, 1C_356/2019 [zur Publikation vorgesehen], E. 3.2 a.E.). Dagegen erachtete das Bundesgericht eine Richtplangrundlage für den Bau eines Kleinwasserkraftwerks angesichts seiner geringen Dimensionen als entbehrlich, obwohl es innerhalb eines Landschaftsschutzgebiets von kantonaler Bedeutung zu liegen kommen sollte (BGE 140 II 262 E. 2.3.4). Hinsichtlich des Lausanner Museumsviertels "pôle muséal" verneinte das Bundesgericht die Notwendigkeit einer Richtplangrundlage ebenso. Wesentlich für diese Beurteilung waren insbesondere die Fläche des Projekts (21'000 m²), die Situierung im Stadtzentrum mit bestehender guter Anbindung an den öffentlichen Verkehr und das Absehen vom Bau von einem Parkhaus bzw. von Besucherparkplätzen. Die räumlichen Auswirkungen wichen unter diesen Voraussetzungen nicht von der im kantonalen Richtplan bereits vorgesehenen Nutzung ab und die zu erwartenden Immissionen verlangten ebenfalls nicht nach einer Abstimmung auf kantonaler oder regionaler Ebene (BGr, 8. Oktober 2014, 1C_15/2014, E. 6.2). In Bezug auf die Erstellung eines mit Rest- und Altholz betriebenen Heizkraftwerks in Küsnacht am Rigi von bloss regionaler Bedeutung verneinte das Bundesgericht das Erfordernis einer Richtplangrundlage ebenfalls. Entscheidend sei in erster Linie, dass das Heizkraftwerk keine gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt habe. Es werde keine grosse Fläche beansprucht, es würden keine grossen Verkehrsströme erzeugt und es seien auch keine hohen Umwelt- und Landschaftsbelastungen zu erwarten (BGr, 6. Februar 2018, 1C_139/2017, E. 4.7). Im Zusammenhang mit der Prüfung des Bestehens einer Richtplanpflicht nach Art. 8 Abs. 2 RPG hielt das Bundesgericht fest, dass den Kantonen bei der Bestimmung der Richtplaninhalte grundsätzlich ein grosser Spielraum zustehe (BGr, 6. Februar 2018, 1C_139/2017, E. 4.6.1 mit Hinweis; vgl. dazu Arnold Marti, Urteilsbesprechung Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 6. Februar 2018, 1C_139/2017, ZBl 2018 595 ff. [Marti, Urteilsbesprechung 1C_139/2017], S. 603).

E. 4.3.2

Der Bundesrat führte in der einschlägigen Botschaft zu Art. 8 Abs. 2 RPG aus, gewichtige Auswirkungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG seien insbesondere eine grosse Flächenbeanspruchung, ein bedeutender Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons, die Erzeugung grosser Verkehrsströme oder die Verursachung hoher Umwelt- und Landschaftsbelastungen. Typisch für solche Vorhaben werde normalerweise auch ein hoher Zusammenarbeits- und Abstimmungsbedarf auf kantonaler Ebene, mit Nachbarkantonen oder dem Bund sein. Als ein Beispiel für unter den Richtplanvorbehalt fallende Projekte nennt der Bundesrat unter anderem Verkehrs- und Energieinfrastrukturen von zumindest regionaler Bedeutung (Botschaft vom 20. Januar 2010 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2009 1049 ff., Ziff. 2.3.3 S. 1068; vgl. zum Ganzen BGr, 26. Oktober 2014, 1C_346/2014, E. 2.4). Weiter legte er in

der Botschaft dar, dass mit dem Richtplanvorbehalt von Art. 8 Abs. 2 RPG insbesondere auch auf eine optimale Koordination von Raumplanung und Umweltschutz in einem frühen Stadium der Planungsarbeiten hingewirkt werden sollte (a.a.O., Ziff. 2.3.3 S. 1069). Gemäss dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE sind für einen Richtplanvorbehalt insbesondere verlangt: eine grosse Flächenbeanspruchung; ausgeprägte Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen; einen bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons; die Erzeugung grosser Verkehrsströme; hoher Kulturlandverlust sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastung oder ausgeprägter kantonaler bzw. überkantonaler Koordinationsbedarf aus räumlichen, organisatorischen oder politischen Gründen (ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung vom März 2014, S. 29).

E. 4.4

Am 15. Januar 2018 hielt das Bundesgericht in Bezug auf Off-Airport-Parkplätze fest, eine Gesamtbetrachtung der Parkieranlagen für Flughafenbenützer in der Region sei geboten, um zu verhindern, dass die emissionsbegrenzenden Massnahmen (Parkplatzbeschränkung und -bewirtschaftung, Förderung des öffentlichen Verkehrs) auf dem Flughafenareal durch Off-Airport-Parkplätze mit Valet-Service unterlaufen werden. Aus diesem Grund fordere auch das Objektblatt des Sachplans Verkehr, Teil Infrastruktur Luftfahrt (SIL) eine restriktive Bewilligung von Off-Airport-Parkflächen. Sodann wies das Bundesgericht ausdrücklich auf den kantonalen Richtplan hin, bemerkte dazu aber, dass diese Vorgaben den Gesuchstellern nicht unmittelbar entgegengehalten werden könnten, sondern zuerst von den Gemeinden in ihrer Bau- und Nutzungsordnung bzw. ihren Parkierungsreglementen umgesetzt werden müssten (BGr, 15. Januar 2018, 1C_290/2017, E. 7.4). Wie dargelegt, widerspreche es dem kantonalen Richtplan, Parkieranlagen für Passagiere des Flughafens Zürich ausserhalb des Flughafenperimeters an einem Standort zu bewilligen, der nicht im regionalen Richtplan festgelegt sei. Gemeinden, die in ihrer Bau- und Zonenordnung keine derartige Planungspflicht vorsehen würden, müssten ihre Nutzungsplanung anpassen (a.a.O., E. 6) In der Literatur wird mit Bezug auf das genannte Urteil vertreten, dass Richtplanvorbehalte im Sinn von Art. 8 Abs. 2 RPG zonenkonformen Vorhaben innerhalb des Siedlungsgebiets nicht direkt entgegengehalten werden können, sondern zunächst in den Nutzungsvorschriften umgesetzt werden müssen (Marti, Urteilsbesprechung 1C_139/2017, S. 603; vgl. Arnold Marti, Urteilsbesprechung Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 15. Januar 2018, 1C_290/2017, ZBl 2018 490 ff. [Marti Urteilsbesprechung 1C_290/2017], S. 499).

E. 5.1

Art. 12.3 Abs. 2 BZO könnte die Umsetzungsvorschrift eines Richtplanvorbehalts im Sinn von Art. 8 Abs. 2 RPG darstellen. In den Bemerkungen zur Einführung der Bestimmung wird erläutert: "Das Thema Off-Airport-Parkplätze soll neu in der BZO geregelt werden. Rein gewerblich genutzte Parkieranlagen sollen ausgeschlossen werden können (Ausnahme: Parkieranlagen der öffentlichen Hand wie Park an[d] Ride usw.)." Darauf, ob zuerst die kommunale Norm oder die Richtplaneinträge statuiert wurde(n), kommt es heute entgegen der Beschwerdegegnerin nicht an.

E. 5.2

Der kantonale Richtplan (Kanton Zürich, Richtplantext, Stand: 28. Oktober 2019) hält fest, dass die Regionen Glattal und Unterland mit Zustimmung der betreffenden Gemeinden

in den regionalen Richtplänen Standorte für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters festlegen können, die Passagieren des Flughafens Zürich dienen (Ziff. 4.5.3 lit. b). Die Gemeinden bewilligen Parkieranlagen für Parkplätze ausserhalb des Flughafenperimeters für Passagiere des Flughafens Zürich nur an den in den regionalen Richtplänen festgelegten Standorten, wobei die Betreiber zur Berichterstattung über das mit den Anlagen verbundene Verkehrsaufkommen zuhanden der Standortgemeinde, der Flughafenbetreiberin und des Gesamtverkehrscontrollings des Kantons zu verpflichten sind (Ziff. 4.5.3 lit. c). Im Übrigen enthält der Richtplan die Vorgabe, dass sich der Umfang und die Bewirtschaftung der Parkieranlagen im Flughafenperimeter am Ziel zu orientieren hat, wonach bis zum Jahr 2020 42 % und bis zum Jahr 2030 46 % aller Personenwege im Ziel- und Quellverkehr zu den Flughafen- und zu den Nebenanlagen mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erfolgen haben (Ziff. 4.5.2). Hierfür wird ein Gesamtverkehrscontrolling des Kantons vorgesehen. Der Einfluss von ausserhalb des Flughafenperimeters gelegenen Parkieranlagen auf die Verkehrsanteile muss separat ausgewiesen werden (Ziff. 4.5.3 lit. a). Im regionalen Richtplan der Region Glattal (Kanton Zürich, Regionaler Richtplan Glattal, Richtplantext, festgesetzt mit Beschluss des Regierungsrats vom 14. Februar 2018) ist festgehalten, dass Ausserhalb des SIL-Perimeters keine Valet-Parkings (Parkierung für Dritte gegen Entgelt) zulässig seien ohne regionalen Richtplaneintrag (Ziff. 4.3.1 lit. c). Entsprechende Gebiete wurden indes noch nicht ausgeschieden.

E. 5.3

Die Beschwerdegegnerin bestreitet indes, dass betreffend Off-Airport-Parkplätze eine Richtplanpflicht nach Art. 8 Abs. 2 RPG besteht.

E. 5.3.1

Die Off-Airport-Parkplätze bilden einen heterogenen Kreis von Parkieranlagen im Umfeld des Flughafens Zürich. Es handelt sich um Parkplätze in offensichtlichem Zusammenhang (allein) mit dem Flughafen Zürich, bei dem es sich um den grössten und wichtigsten Landesflughafen der Schweiz handelt, dem eine zentrale gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt und der eine Schlüsselinfrastruktur für die Befriedigung der Nachfrage nach Mobilität von Wirtschaft und Gesellschaft darstellt (Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL, Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt [SIL], Teil IIIC Objektblatt Flughafen Zürich, Anpassung mit Erläuterungs- und Prüfungsbericht vom 23. August 2017, S. 30). Art. 37u des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (Luftfahrtgesetz, LFG) hält sodann fest, dass an der Nutzung der Landesflughäfen als Drehscheiben des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems ein nationales Interesse besteht.

E. 5.3.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Emissionen des motorisierten Individualverkehrs bei diesen Off-Airport-Parkieranlagen – jedenfalls soweit es um Valet-Parking mit Umschlag-Parkplätzen und Schalter am Flughafen Zürich geht – dem Flughafen Zürich zuzurechnen (BGE 146 II 36 E. 5). Gemäss nachvollziehbarer Kritik in der Lehre sollten indes auch weitere Parking-Dienste im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich in die Prüfung des Flughafens miteinbezogen werden: Auch diese Off-Airport-Parkplätze bestehen ausschliesslich wegen des Flughafens Zürich und dienen nur dem Flughafenbetrieb (Alain Griffel, Urteilsbesprechung Bundesgericht, I.

öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil vom 9. Oktober 2019 [1C_308/2018]; BGE-Publikation, URP 2020 173 ff. [Griffel, Urteilsbesprechung 1C_308/2018], S. 189). Insgesamt ist davon auszugehen, dass es sich um tausende Parkplätze im Umkreis des Flughafens Zürich handelt. Die Rede ist davon, dass ein regelrechter Wildwuchs rund um den Flughafen entstanden sei; beispielsweise allein im näheren Raum "Balsberg/Rohr/Platten" (Gebiet der Städte Kloten und Opfikon) würden über 2'000 solche Parkplätze bestehen, für deren Betrieb oft gar keine Bewilligungsgesuche eingereicht worden seien. Viele neue Anbieterinnen und Anbieter drängten überdies mit Dumping-Preisen in den Markt und würden damit auch die Bemühungen der Flughafen Zürich AG unterlaufen, die strengen Umweltvorgaben hinsichtlich des Modalsplits (Anteil des öffentlichen Verkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen aller Flughafen-Benutzer) umzusetzen (Marti, Urteilsbesprechung 1C_290/2017, S. 498 mit Hinweisen).

E. 5.3.3

In der Gesamtheit gehen von diesen Parkplätzen – insbesondere von den im vorliegenden Verfahren relevanten Valet-Parkplätzen – erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt (Strassenlärm, Luftschadstoffe) und die Raumordnung (u. a. Strassenkapazität) aus. Valet-Parkplätze führen insgesamt – im Vergleich zu Parkplätzen, die Flugreisenden auf dem Flughafenareal zur Verfügung stehen – zu einer grösseren Verkehrsbelastung in den betroffenen Regionen, zumal bei diesen Parkplätzen Fahrten für das Abholen vom Flughafen bzw. Bringen zum Flughafen sowie Fahrten für allfällige Zusatzdienstleistungen wie die Fahrzeugreinigung dazukommen. Eine Koordination der verschiedenen Anlagen, die mit dem UVP-pflichtigen – eine Infrastrukturanlage von nationalem Interesse darstellenden – Flughafen Zürich in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang stehen bzw. eine betriebliche Einheit im Sinne einer gegenseitigen Ergänzung bilden (vgl. Griffel, Urteilsbesprechung 1C_308/2018, S. 187; vgl. auch Alain Griffel/Heribert Rausch, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Art. 10a N. 23; Daniela Thurnherr, in: Alain Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich etc. 2016, N. 7.169) und daher dem Flughafen Zürich zuzurechnen sind, ist unabdingbar. Entgegen der Beschwerdegegnerin besteht durchaus eine räumliche Relevanz einer solchen Planung. Damit lässt es sich in den betroffenen Regionen überkommunal festlegen, welche Standorte hinsichtlich Strasseninfrastruktur und Strassenauslastung sowie mit Blick auf Vorbelastungen mit Luft- und Lärmimmissionen für Off-Airport-Parkanlagen geeignet sind. Zudem lassen sich mit Blick auf bestehende Zentrums- bzw. Siedlungsstrukturen sowie mit Blick auf die kommunale, regionale und kantonale Entwicklungsabsicht Probleme – und damit ausgeprägte Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen – vermeiden, bezüglich derer auf kommunaler Ebene allein keine Handhabe bestünde. Im Ergebnis ist nach dem Gesagten mit Blick auf die von der Praxis im Zusammenhang mit der Richtplanpflicht herangezogenen Kriterien (vgl. E. 4.3) davon auszugehen, dass Off-Airport-Parkplätze als Teil des – im nationalen Interesse liegenden (vgl. a.a.O.) – Gesamtsystems Flughafen Zürich aufgrund des damit zusammenhängenden erheblichen raumplanerischen Koordinationsbedarfs und der damit einhergehenden erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Richtplangrundlage im Sinn von Art. 8 Abs. 2 RPG bedürfen. Insgesamt ist bei diesen Parkplätzen von einer erheblichen Flächenbeanspruchung, ausgeprägten Konflikten zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen, sowie von der Erzeugung grosser Verkehrsströme auszugehen. Zu Recht wird in der Literatur konstatiert, dass die Richtplanpflicht, welche für den betreffenden Bereich auch die Grundsatzvorschrift von

Art. 8 Abs. 2 RPG konkretisiere, aus übergeordneter Sicht angesichts der erheblichen Raum- und Umweltauswirkungen solcher Anlagen ohne Zweifel sinnvoll sei (Marti, Urteilsbesprechung 1C_290/2017, S. 499). Die erforderliche Richtplangrundlage besteht im Kantonalen Richtplan und soll in den regionalen Richtplänen räumlich konkretisiert werden (vgl. E. 5.2).

E. 5.3.4

In Anbetracht des soeben Ausgeführten, erstaunt es nicht, dass das Bundesgericht davon ausging, dass Gemeinden, die in ihrer BZO keine dem Richtplan entsprechende Planungspflicht (Verbot, Parkierungsanlagen für Passagiere des Flughafens Zürich ausserhalb des Flughafenperimeters an einem Standort zu bewilligen, der nicht im regionalen Richtplan festgelegt ist) vorsehen würden, ihre Nutzungsplanung anpassen müssten (BGr, 15. Januar 2018, 1C_290/2017, E. 6) und erwog, es sei eine Gesamtbetrachtung der Parkierungsanlagen für Flughafenbenützer in der Region geboten, um zu verhindern, dass die emissionsbegrenzenden Massnahmen auf dem Flughafenareal durch Off-Airport-Parkplätze mit Valet-Service unterlaufen werden (a.a.O., E. 7.5).

E. 5.3.5

Es besteht nach dem Gesagten mit Blick auf Off-Airport-Parkanlagen – gerade auch in Anbetracht des grundsätzlich grossen Spielraums der Kantone bei der Bestimmung der Richtplaninhalte (vgl. E. 4.3.1) – eine Richtplanpflicht nach Art. 8 Abs. 2 RPG.

E. 5.4

Die Beschwerdeführerin lässt verlauten, dass sie inzwischen zusammen mit der Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG) die Positivplanung für die Festlegung allenfalls geeigneter Valet-Parking-Standorte im Regionalen Richtplan Glattal aufgenommen habe.

E. 6.1

Das Verbot von Off-Airport-Parkplätzen ausserhalb der im regionalen Richtplan festgelegten Gebieten nach Art. 12.3 Abs. 2 BZO findet seine Grundlage bereits in § 56 Abs. 3 PBG (vgl. E. 3); ein legitimes planerisches Motiv ist zweifellos gegeben (vgl. E. 5). Ob sich diese Bestimmung – die wie gesehen der Umsetzung der bundesrechtlichen Richtplanpflicht dient – überdies auch unmittelbar auf Art. 8 Abs. 2 RPG abstützen liesse (vgl. E. 4.4) und ob die Baubewilligung im vorliegenden Fall mangels Vorliegen einer genügenden Richtplangrundlage gar direkt gestützt auf Art. 8 Abs. 2 RPG zu verweigern wäre, kann offenbleiben.

E. 6.2

Es besteht nach dem Gesagten eine realistische Möglichkeit, dass die regionale Planung an die Hand genommen wird. Art. 12.3 Abs. 2 BZO erscheint zwar als nicht unerheblicher Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit betroffener Unternehmer. Die Bestimmung erweist sich indes angesichts der damit einhergehenden erheblichen raumplanungs- und umweltrechtlichen Interessen an einer regionalen Planung und Koordination als zweifellos verhältnismässig. Mildere Mittel sind für die Erreichung der raumplanungs- und umweltrechtlichen Ziele nicht ersichtlich (vgl. E. 5.3.3). Zwischen dem Eingriffszweck und der Eingriffswirkung besteht sodann kein Missverhältnis. Wird die Planung an die Hand genommen, worauf die aktuellen Bekundungen der Beschwerdeführerin hindeuten (vgl. E. 5.4), kann die Beschwerdegegnerin ihr Gewerbe wohl nicht nur im bereits bewilligten Rahmen (Stichwort: Besitzstandsgarantie; vgl. § 357 PBG) weiterführen, sondern allenfalls

gar noch ausbauen. Ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb unter dem Deckmantel der Raumplanung ist dabei nicht ersichtlich. Als Eigentümerin der streitbetroffenen Parzelle verbleiben der Beschwerdegegnerin im Übrigen unabhängig von der strittigen Einschränkung unzählige gewerbliche und industrielle Nutzungsmöglichkeiten, inklusive der aktuell bewilligten Nutzung, weswegen auch nicht von einer schweren Einschränkung der Eigentumsgarantie auszugehen ist.

E. 7

Der erstinstanzliche Entscheid erweist sich damit als rechtmässig. Dadurch, dass die Vorinstanz Art. 12.3 Abs. 2 BZO als rechtswidrig qualifizierte und den kommunalen Bauabschlag aufhob, verletzte sie die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und das vorinstanzliche Urteil aufzuheben. Die Sache ist an die Baubewilligungsbehörde zur Ansetzung einer neuen Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zurückzuweisen, zumal der Ausgang der in Aussicht gestellten regionalen Planung noch zu wenig absehbar ist. Angesichts des Umstands, dass sich die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands allein in einer Umnutzung ohne bauliche Massnahmen erschöpft, ist die Verhältnismässigkeit klar gegeben, was von der Beschwerdegegnerin denn auch nicht infrage gestellt wird.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Dieser sind ferner die der obsiegenden Beschwerdeführerin auferlegten Rekurskosten zu überbinden. Eine Parteientschädigung steht der Beschwerdegegnerin bei diesem Ergebnis nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die mögliche Entschädigungsberechtigung von Gemeinwesen stellt einen Ausnahmefall dar (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014, § 17 N. 50 ff.). Da der Beschwerdeführerin vorliegend kein übermässiger Aufwand entstanden ist, ist auch ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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