

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00247 vom 12. Januar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-01-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00247

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00247 du 12 janvier 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00247 del 12 gennaio 2023

Regeste

Baubewilligung | Baubewilligung: Erweiterung eines Familiengartenareals. Die Beschwerdeführer als Nachbarn eines Familiengartenareals wehren sich gegen dessen geplante Erweiterung durch Weiterführung der durch das Areal führenden Wege, welche neue Kleingartenbereiche erschliessen sollen sowie die Erstellung einer WC-Anlage. Sie erheben den Vorwurf, die Baubewilligung hätte nicht ohne Einholung eines Schutzentscheids im Hinblick auf die vom Bauprojekt angeblich tangierten Landschafts- und Naturschutzobjekte erteilt werden dürfen (E. 4). Die Baubehörde ist - soweit sie nicht mit dem Gemeindevorstand identisch ist - nicht befugt, im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens vorfrageweise einen materiellen Schutzentscheid zu treffen. Kann eine Beeinträchtigung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben nicht ausgeschlossen werden, ist das Verfahren zu sistieren, bis der Schutzentscheid vorliegt oder die beiden Verfahren sind koordiniert zu entscheiden. Familiengartenareale sind nicht untypisch innerhalb von städtischen Inventarobjekten zur Erhaltung des Landschaftsschutz- und Erholungsgebiets. Der kommunalen Baubehörde steht ein gewisses Beurteilungsermessen bei der Frage zu, ob ein Bauvorhaben ein Schutzobjekt zu beeinträchtigen vermag. Dieser Spielraum wurde vorliegend eingehalten. Das Gartenareal würde nur um eine verhältnismässig kleine Fläche erweitert und bliebe weiterhin von einem Wiesengürtel umrahmt. Die Arealerweiterung durfte von der kommunalen Baubehörde ohne weitere Abklärungen insbesondere als konform mit dem Schutzziel einer Extensivierung der Nutzung erachtet werden. Die landschaftsschutzbezogenen Einwände der Beschwerdeführer gehen fehl (E. 4.2). Aufgrund des genügenden Abstands zu einem nahen Inventarobjekt (Böschung) wird auch dieses durch das Bauvorhaben nicht tangiert (E. 4.3). Die betroffene Wiese ist nicht als Naturschutzobjekt inventarisiert und der Bereich der strittigen Arealerweiterung wird auch im Regionalen Richtplan nicht von einem Vernetzungskorridor erfasst. Die Vorinstanz durfte dem angefochtenen Entscheid ohne nähere Begründung zugrunde legen, dass die betroffene Wiese kein Objekt des Naturschutzes bildet (E. 4.4). Im vorliegenden Verfahren ist es unbeachtlich, inwiefern der Arealplan einschränkende Vorgaben zur baulichen Nutzung im Bereich der umstrittenen Arealerweiterung enthält (E. 5.4). Die streitbetroffene Baubewilligung wirkt sich nicht präjudizierend auf eine (spätere) Bewilligung von Gartenhäusern auf der Fläche der Arealerweiterung aus (E. 5.6). Die zusätzlichen Kleingartenparzellen infolge der Arealerweiterung führen zu einer erheblich stärkeren Belastung der Zufahrt zur Kleingartenanlage, weshalb die von den Beschwerdeführern geforderte Überprüfung der Erschliessungssituation bezüglich dieser Zufahrt notwendig ist (E. 6.5). Aufgrund der vorliegenden Umstände bedingt die Baubewilligung eine Klarstellung zur Arealzufahrt. Es handelt sich um einen Nebenpunkt, der in ein Nachverfahren verwiesen werden kann. Der Bauentscheid ist durch eine Nebenbestimmung zu ergänzen: Danach ist die Bauherrschaft

vor Baubeginn zum Nachweis zu verpflichten, dass durch die funktionellen Verkehrsanordnungen eine grundsätzlich jederzeitige Zufahrt für die Nutzer der Kleingartenanlage gewährleistet ist (E. 6.6.3). Teilweise Gutheissung. Ergänzung des Bauentscheids durch Nebenbestimmung.

Erwägungen

E. 3

Das bestehende Familiengartenareal erstreckt sich zusätzlich auf den südöstlich anschliessenden Parzellen Kat.-Nrn. FL2165 und FL745. Das Baugrundstück weist am Rand gegen die nordwestlich gelegene Krähbühlstrasse und gegen die nordöstlich gelegene Dreiwiesenstrasse hin einen Streifen in der Freihaltezone auf. Dieser Streifen entlang der Dreiwiesenstrasse setzt sich auf Kat.-Nr. FL2165 fort. FL2165 und FL745 stossen auf der südöstlichen Seite an den Krähbühlweg an. Mit dem Bauprojekt sollen die drei durch das bestehende Areal führenden Wege weitergeführt und im Westen mit einem parallel zur Krähbühlstrasse verlaufenden Fussweg verbunden werden. Die Wege sollen 16 neue Kleingartenbereiche bzw. -parzellen erschliessen, die gesamthaft durch eine Hecke eingerahmt werden sollen. Im Bereich des mittleren Wegs soll zudem am östlichen Rand des neu erschlossenen Areals eine WC-Anlage erstellt werden. Die Beschwerdeführer stellen zu Recht nicht in Abrede, dass das Bauvorhaben den für die Zone E3 massgebenden Zonenvorschriften von Art. 80 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) entspricht.

E. 4

Die Beschwerdeführer erheben den Vorwurf, die Baubewilligung hätte nicht ohne Einholung eines Schutzentscheids im Hinblick auf die vom Bauprojekt angeblich tangierten Landschafts- und Naturschutzobjekte erteilt werden dürfen. Dazu bedürfe es einer detaillierten Schutzabklärung mit einem Gutachten durch eine neutrale Stelle wie die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission gemäss § 216 PBG.

E. 4.1

§ 203 Abs. 1 PBG nennt die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes. Dazu zählen im Wesentlichen unverdorrene Natur- und Kulturlandschaften sowie entsprechende Gewässer (lit. a), wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken (lit. f) wie auch seltene oder vom Aussterben bedrohte Tiere und Pflanzen und die für ihre Erhaltung nötigen Lebensräume (lit. g). Über die Schutzobjekte erstellen die für Schutzmassnahmen zuständigen Behörden Inventare (§ 203 Abs. 2 PBG). Objekte von kommunaler Bedeutung werden vom Gemeindevorstand inventarisiert (§ 4 der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 [KNHV/ZH; LS 702.11] in Verbindung mit § 211 Abs. 2 PBG). Mit der Inventaraufnahme wird die Vermutung der Schutzwürdigkeit der verzeichneten Objekte aufgestellt und die zuständige Behörde verpflichtet, sich mit dieser Vermutung auseinanderzusetzen (VGr, 19. Mai 2010, VB.2009.00662, E. 3.2 = BEZ 2010 Nr. 27, mit Hinweisen). Staat, Gemeinden und Weitere haben in ihrer Tätigkeit dafür zu sorgen, dass Schutzobjekte geschont und, wo das öffentliche Interesse an diesen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (§ 204 Abs. 1 PBG). Gemäss § 211 Abs. 2 PBG trifft der Gemeindevorstand die Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung. Die Pflicht, Schutzobjekte zu schonen und zu erhalten, besteht nach § 204 PBG schon ohne förmliche Unterschutzstellung oder

Aufnahme in ein Inventar und ist etwa bei der Errichtung von Bauten und Erteilung von Bewilligungen – hier soweit der Behörde dabei Ermessensfreiheit zusteht – zu beachten (vgl. VGr, 14. Mai 2020, VB.2019.00633, E. 2.5). Die Baubehörde ist – soweit sie nicht mit dem Gemeindevorstand identisch ist – nicht befugt, im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens vorfrageweise einen materiellen Schutzentscheid zu treffen. Kann eine Beeinträchtigung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben nicht ausgeschlossen werden, so ist entweder das Baubewilligungsverfahren zu sistieren, bis der Schutzentscheid des Gemeinderats vorliegt, oder aber die beiden Verfahren sind koordiniert zu entscheiden. Nur wenn eine solche Beeinträchtigung durch ein Bauvorhaben von vornherein ausgeschlossen werden kann, besteht für das Gemeinwesen keine Veranlassung, über die Schutzwürdigkeit und den Schutzzumfang des Inventarobjekts zu entscheiden (vgl. VGr, 18. Dezember 2019, VB.2017.00074, E. 7.2 und 7.3; 21. März 2012, VB.2011.00692, E. 2.1).

E. 4.2

Das Bauvorhaben befindet sich im Perimeter der im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte (KSO) erfassten Landschaft "Wolfbach, Adlisberg" (KSO-15.00). Im Inventarblatt wird die Bedeutung der Landschaft dahingehend gewürdigt, dass es sich um ein wertvolles, vom Siedlungsraum abgesetztes Erholungsgebiet mit ökologischen Strukturen und morphogenetisch interessanten Landschaftsobjekten handelt. Schutzziele sind gemäss Inventarblatt die Erhaltung des Landschaftsschutz- und Erholungsgebietes als ökologisch gut strukturiertes und abwechslungsreiches Gebiet mit unterschiedlich genutzten Bereichen, die Förderung der Struktur- und Artenvielfalt an den Waldrändern, die Förderung von Hochstamm-Obstgärten und die Extensivierung der Nutzung. Die Vorinstanz hat erwogen, Familiengartenareale seien nicht untypisch innerhalb von städtischen Inventarobjekten zur Erhaltung des Landschaftsschutz- und Erholungsgebiets. Diese würden mit den diversen Bepflanzungen einen Beitrag zum Landschaftsbild wie auch zum Erhalt insbesondere von Insekten und Kleintieren im waldnahen Gebiet leisten. Vorliegend werde ein solches Gartenareal um eine verhältnismässig kleine Fläche erweitert und bleibe weiterhin von einem Wiesengürtel umrahmt. Eine Beeinträchtigung des Landschaftsschutzobjekts sei hierbei nicht erkennbar; die Baubehörde habe das ihr in dieser Hinsicht zukommende Ermessen nicht überschritten. Im Rahmen dieser Erwägungen hat sich die Vorinstanz entgegen den Beschwerdeführern genügend mit dem bisherigen Zustand beim Baugrundstück und den konkreten Schutzzielen des Inventarobjekts befasst. Wie sich ihren Erwägungen entnehmen lässt, hat sie berücksichtigt, dass das Vorhaben eine grossflächige Wiese betrifft. Der kommunalen Baubehörde steht ein gewisses Beurteilungsermessen bei der Frage zu, ob ein Bauvorhaben ein Schutzobjekt zu beeinträchtigen vermag (vgl. VGr, 14. September 2011, VB.2011.00370, E. 2.2). Vorliegend kann der Vorinstanz gefolgt werden, dass dieser Spielraum eingehalten ist. Das fragliche Inventarobjekt ist flächenmässig ausgedehnt und weist verschiedene Landschaftstypen auf. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Areal mit Kleingärten im betroffenen Teilbereich dieses Objekts als nicht untypischen Bestandteil des schutzwürdigen Landschaftsbilds erachtet hat. Die Beschwerdeführer zeigen nicht konkret auf, inwiefern die Erhaltung einer offenen Allmend am Standort zu den Schutzzielen des Inventars gehört. Das Inventarblatt enthält keine Anhaltspunkte, dass das bereits vorbestehende Kleingartenareal das Landschaftsbild beeinträchtigen würde. Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts gibt es auf dem Areal Dreiwiesen eine über 10'000 m² grosse Kleingartenanlage (vgl. Walter Mathis, Zur Geschichte des Vereins für

Familiengärten Zürich, 2002, S. 189 ff., 192 f.). Hinzu kommt, dass die streitbetroffene Baubewilligung bloss die Umnutzung der Wiesenfläche für Kleingärten sowie minimale Gemeinschaftsanlagen, wie die inneren Erschliessungswege und die Doppel-WC-Anlage, umfasst. Vorinstanz und Beschwerdeführer stimmen insoweit überein, dass die Erstellung von Gartenhäusern und vergleichbaren Kleinbauten im Bereich der Arealerweiterung eine zusätzliche Baubewilligung benötigt. Zu berücksichtigen ist auch, dass, wie die Vorinstanz in anderem Zusammenhang erwogen hat, in den Kleingärten nur biologischer Gartenbau ohne chemisch-synthetische Dünge-, Schädlings- oder Unkrautbekämpfungsmittel zugelassen ist. Unter diesen Umständen durfte die kommunale Baubehörde die Arealerweiterung im Hinblick auf das inventarisierte Landschaftsbild ohne weitere Abklärungen insbesondere als konform mit dem Schutzziel einer Extensivierung der Nutzung erachten. Die landschaftsschutzbezogenen Einwände der Beschwerdeführer gehen fehl.

E. 4.3

Ausserdem beziehen sich die Beschwerdeführer auf die als Inventar-Nr. KSO-34.06 verzeichnete Böschung entlang der Krähbühlstrasse. Im Inventarblatt wird dieses Objekt als schmale, ca. 170 m lange Strassenböschung beschrieben, die mit einer hochstaudenreichen, verbrachenden Wiese bewachsen ist; stellenweise kommen Gehölze auf. Oberhalb angrenzend befindet sich gemäss Inventar eine Fettwiese, aus welcher Nährstoffe auf die Böschung abfliessen. Der Böschung wird im Inventarblatt Bedeutung als extensiv genutzter Lebensraum zugemessen. Schutzziele sind die Erhaltung als extensiv genutzter Lebensraum und die Förderung der Artenvielfalt durch gezielte Pflege. Nach den Feststellungen der Vorinstanz hält die umstrittene Arealerweiterung einen Abstand von rund 10 m (ab der geplanten Hecke) zum Perimeter dieses Inventarobjekts ein. Die dazwischenliegende Fläche – Teil des erwähnten Wiesengürtels – solle als extensive Wiese bewirtschaftet werden. Weiter hat die Vorinstanz erwogen, das betroffene Gelände falle gemäss den Höhenkurven nicht nach Nordwesten bzw. die Krähbühlstrasse, sondern nach Süden, evtl. leicht nach Südwesten hin ab. Es sei daher anzunehmen, dass die vorgesehene Pufferzone ausreiche, um allfällige Einschwemmungen aus Gartenparzellen bis zur Böschung zu verhindern. Im Ergebnis werde das Schutzobjekt durch das Bauvorhaben nicht tangiert. Die Beschwerdeführer machen geltend, bei Bauarbeiten für die Installation eines Abwasserkanals zum Familiengartenareal sei die genannte Böschung beeinträchtigt worden. Vor der Vorinstanz hat die Beschwerdegegnerin 1 eingeräumt, Eingriffe in das Objekt KSO-34.06 vorgenommen zu haben; dies sei im Rahmen einer rechtskräftig bewilligten und vollzogenen Altlastensanierung beim Baugrundstück erfolgt. Die Beschwerdeführer bringen keine stichhaltigen Anhaltspunkte vor, dass Bauarbeiten bezüglich (Ab-)Wasseranschlüssen im Bereich der fraglichen Böschung zum Gegenstand der betroffenen Baubewilligung gehören. Darauf musste die Vorinstanz nicht eingehen. Im Übrigen ist es nachvollziehbar, wenn sie den Abstand zwischen der Arealerweiterung und dem Objekt KSO-34.06 als ausreichend angesehen hat, um insoweit relevante Auswirkungen zu verneinen. Dazu äussern sich die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht nicht. Ein Abklärungsbedarf ist in dieser Hinsicht nicht ersichtlich.

E. 4.4

Darüber hinaus behaupten die Beschwerdeführer, die betroffene Wiese stelle eine ökologisch wertvolle Magerwiese dar. Sie sei Heimat von unzähligen geschützten Tieren und Pflanzen. Die Biodiversität des Landstücks direkt am Waldrand biete Lebensraum für

Kleintiere und Insekten. Die Wiese werde auch von grösseren Tieren genutzt. Sodann würden darauf unzählige schützenswerte Blumen, Gräser und Kräuter mit einem hohen ökologischen und ästhetischen Wert wachsen. Dabei unterstreichen sie den von ihnen beanspruchten Abklärungsbedarf unter Hinweis auf eine Stellungnahme, die ihnen gegenüber am 25. April 2022 vonseiten der Geschäftsstelle von Pro Natura Zürich abgegeben wurde. Nach diesen Aussagen weist die Wiese eine bemerkenswerte Vielfalt auf, soweit sie nicht bereits durch Erdarbeiten gestört worden sei. Ihre besondere Bedeutung erhalte sie als wichtiges Vernetzungselement zwischen dem Zürichbergwald und dem Pilgerholz. Diese Funktion könne sie nur erfüllen, wenn sie offen bleibe. Bei einer Überbauung entfalle die letzte Verbindungsachse an diesem Ort, und die ökologische Infrastruktur werde entscheidend beeinträchtigt. Zu den Naturschutzobjekten zählen unter anderem Lebensräume für seltene oder bedrohte Tier- und Pflanzenarten oder -gesellschaften, namentlich Feuchtgebiete, Ufervegetationen, Trockenstandorte, Magerwiesen, wertvolle Bäume und Baumbestände, Hecken, Feldgehölze sowie Öd- und Waldflächen (§ 13 Abs. 1 KNHV in Verbindung mit § 203 Abs. 1 lit. g PBG). Weder zeigen die Beschwerdeführer auf noch ist ersichtlich, dass die betroffene Wiese als derartiges Schutzobjekt inventarisiert oder gar geschützt wäre. Wie die Beschwerdeführerin 1 vor der Vorinstanz dargelegt hat, wurde diese Wiese in der Biotypenkartierung aus dem Jahr 2020 als artenarme Fromentalwiese kartiert. Diese werde im Bereich zwischen der Krähbühlstrasse und der erweiterten Gartenanlage als Wildblumenwiese wiederhergestellt. Insoweit behaupten die Beschwerdeführer konkret nichts anderes. Bei einer sog. Fromentalwiese handelt es sich um einen Typ der Fettwiesen (vgl. Delarze/Gonseth/Eggenberg/Vust, Lebensräume der Schweiz: Ökologie – Gefährdung – Kennarten, 3. A., Bern 2015, Ziff. 4.5 und 4.5.1 S. 197 ff.). Von einer Fettwiese oberhalb der Böschung zur Krähbühlstrasse spricht ebenso das Inventarblatt von KSO-34.06 (vgl. oben E. 4.3). Auch die angesprochenen Äusserungen der Geschäftsstelle von Pro Natura Zürich enthalten keine Hinweise auf das Vorliegen einer schutzwürdigen Magerwiese bzw. eines schutzwürdigen Lebensraums für spezifische Tier- oder Pflanzenarten. Im Übrigen vermag die Zielumschreibung im Arealplan KR D (vgl. dazu unten E. 5), wonach die verbleibende Wiese oberhalb der Böschung als blumenreiche, magere Wiese extensiv bewirtschaftet werden soll, im vorliegenden Zusammenhang keine Schutzabklärungen zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführer bei ihrer Aufzählung von angeblich gesichteten Tieren und Pflanzen, wegen denen die Wiese als Lebensraum schutzwürdig sein soll, keinen konkreten Bezug auf die massgeblichen Kriterien gemäss Art. 14 Abs. 3 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) zum Biotopschutz nehmen. Sie führen nicht aus, inwiefern die konkrete Wiese besonders günstige Voraussetzungen für seltene oder bedrohte Arten bieten soll. Aufgrund ihrer Angaben ist in dieser Hinsicht kein Abklärungsbedarf zum Vorliegen eines Biotops erkennbar. Die Arealerweiterung selbst liegt auch nicht am Waldrand. Was die Bedeutung der Wiese als ökologisches Vernetzungselement betrifft, ist darauf hinweisen, dass im Regionalen Richtplan der Stadt Zürich der Bereich der umstrittenen Arealerweiterung nicht von einem Vernetzungskorridor erfasst wird; ein solcher erstreckt sich vielmehr nordöstlich der Dreiwiesenstrasse und beim bestehenden Familiengartenareal bzw. Wiesengürtel auf der gegenüberliegenden, südöstlichen Seite gegen den Krähbühlweg hin. Insgesamt durfte die Vorinstanz dem angefochtenen Entscheid ohne nähere Begründung zugrunde legen, dass die betroffene Wiese (ausserhalb von KSO-34.06; vgl. dazu oben E. 4.3) kein Objekt des Naturschutzes bildet.

E. 4.5

Die Rügen der Beschwerdeführer, mit denen sie das Fehlen eines Schutzentscheids und der damit verbundenen Schutzabklärungen beanstanden, dringen somit nicht durch. Vielmehr ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass eine Beeinträchtigung von Schutzobjekten des Landschafts- und Naturschutzes im Rahmen dieser Baubewilligung von vornherein ausgeschlossen werden kann. Bei diesem Ergebnis erübrigte sich die Einholung des von den Beschwerdeführern beantragten Gutachtens.

E. 5

Ein weiterer Einwand betrifft die rechtliche Tragweite des Arealplans Zürich-Fluntern, Krähbühlstrasse, Dreiwiesen (im Folgenden: Arealplan KRD).

E. 5.1

Der genannte Arealplan enthält im Randbereich der Arealerweiterung parallel zur Krähbühlstrasse einen breiten Streifen, in dem keine Bauten zulässig sein sollen. Wie sich dem Textteil dieses Plans entnehmen lässt, sollte mit dieser Festlegung darauf Rücksicht genommen werden, dass das Areal von der Krähbühlstrasse betrachtet optisch nicht zu stark in Erscheinung tritt. Ausserdem unterteilt der Arealplan KRD die gesamte Kleingartenanlage (ausserhalb des Streifens) in zwei Bereiche: In der nordöstlichen Teilfläche gegen die Dreiwiesenstrasse hin bis zum bestehenden Gemeinschaftsbereich mit Zugang von dieser Strasse her dürfen Gartenhäuser und Anbau zusammen maximal 10 m² gross sein. Diese geringere Bebauungsdichte wird im Textteil dieses Plans mit der landschaftlichen Sensibilität des Arealteils begründet; angestrebt wird dort ein offeneres Erscheinungsbild. Auf der restlichen Teilfläche soll eine Bebauung auf den Kleingartenparzellen gemäss der Nutzungs- und Bauordnung für Kleingärten der Stadt Zürich von Grün Stadt Zürich möglich sein. Grün Stadt Zürich hat diese sog. Kleingartenordnung von 2011 mit Gültigkeit ab dem 1. März 2022 durch die Gartenordnung der Stadt Zürich ersetzt.

E. 5.2

Die Vorinstanz hat erwogen, der Arealplan KRD stelle keine öffentlich-rechtliche Ordnung dar, deren Nichteinhaltung durch Nachbarn gerügt und durch das Baurekursgericht geprüft werden könne. Insoweit widersprach die Vorinstanz dem Vorwurf der Beschwerdeführer, wonach die Schaffung von sechs Kleingartenparzellen im angesprochenen Bauverbotsbereich gemäss Arealplan unzulässig sei. Zusätzlich wies die Vorinstanz auf den bereits erwähnten Umstand (vgl. oben E. 4.2) hin, dass im vorliegenden Verfahren keine Gartenhäuser bewilligt worden sind. Die Beschwerdeführer erwidern, die betroffene Baubewilligung habe eine präjudizierende Wirkung für die Bewilligung von Gartenhäusern im Areal. Sie nehmen in Anspruch, dass dem Arealplan eine nachbarliche Schutzwirkung zukomme. Um eine Erstellung von Gartenhäusern im fraglichen Bereich gemäss Arealplan auszuschliessen, könne die Baubewilligung mit Bezug auf diesen Bereich nicht zulässig sein.

E. 5.3

Der Stadtrat Zürich beauftragte mit Beschluss vom 9. Juli 2008 Grün Stadt Zürich, im Einvernehmen mit dem städtischen Amt für Baubewilligungen, Arealpläne für die städtischen Kleingartenareale zu erarbeiten, welche das Mass der baulichen Nutzung im Rahmen von Art. 80 BZO regeln. Diese sind der Bausektion des Stadtrats zur Genehmigung

vorzulegen. Der Stadtrat erwog, die Arealpläne sollten Wirkung zwischen Grün Stadt Zürich und den Familiengarten-Ortsvereinen als Pächter dieser Areale entfalten. Durch die vorbehaltene Bestätigung der bau- und zonenrechtlichen Konformität seitens der Bausektion würden die Arealpläne in diesem Rahmen an Gewicht gewinnen. Eine Drittwirkung sollten die Arealpläne jedoch nicht begründen. Gleichzeitig delegierte der Stadtrat die Zuständigkeit für die Beurteilung von Bauvorhaben im Anzeigeverfahren in den gartenbaulich genutzten Bereichen gemäss den von der Bausektion genehmigten Arealplänen an Grün Stadt Zürich. Dabei stützte sich der Stadtrat auf § 325 Abs. 2 PBG. Er legte dar, Gemeinschaftsanlagen in den Arealen unterlägen dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren. Untergeordnete Bauvorhaben wie Gartenhäuser auf den Kleingartenparzellen könnten im Anzeigeverfahren abgewickelt werden (vgl. § 14 lit. m der kantonalen Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV; LS 700.6]). Die Zuständigkeit in dieser Hinsicht sei Grün Stadt Zürich zuzuweisen, weil die Durchsetzung der Bauordnung auf den Arealen einen sehr engen Bezug zu den Pachtverträgen habe. Der in der Folge von Grün Stadt Zürich erarbeitete Arealplan KR D wurde am 24. Januar 2011 von der Bausektion des Stadtrats genehmigt.

E. 5.4

Der angesprochene Arealplan erfüllt offensichtlich nicht die übergeordneten Anforderungen an das Verfahren zum Erlass eines Richt- oder Nutzungsplans. So ist weder geltend gemacht noch ersichtlich, dass der Arealplan der zuständigen kantonalen Stelle als Richtplan (vgl. § 2 lit. b in Verbindung mit § 32 Abs. 3 Satz 2 PBG) oder als Nutzungsplan (vgl. § 2 lit. b in Verbindung mit § 89 Abs. 1 PBG) zur Genehmigung unterbreitet worden wäre. Soweit der Arealplan KR D die grundstücksinterne Nutzung im Hinblick auf die Verpachtung des Lands für Kleingärten ordnet, kann sein Inhalt in einem Baubewilligungsverfahren den Beschwerdeführern als Berechtigten an einem Nachbargrundstück weder entgegengehalten werden noch vermögen letztere daraus Rechtsansprüche abzuleiten. An diesem Ergebnis ändert es nichts, wenn im stadtinternen Verhältnis die Baubehörde die Vereinbarkeit des Arealplans mit den zonen- und baurechtlichen Vorschriften geprüft hat. Demzufolge ist es im vorliegenden Verfahren unbeachtlich, inwiefern der Arealplan einschränkende Vorgaben zur baulichen Nutzung im Bereich der umstrittenen Arealerweiterung enthält.

E. 5.5

§ 325 Abs. 1 PBG stellt die Rechtsgrundlage dafür dar, dass das Bewilligungsverfahren für Vorhaben von untergeordneter Bedeutung oder für die Änderung bereits bewilligter Projekte durch den Ordnungsgeber vereinfacht oder durch ein Anzeigeverfahren ersetzt werden kann, wenn nach den Umständen keine Interessen von Nachbarn oder des Natur- und Heimatschutzes berührt werden können. Das Anzeigeverfahren wird in §§ 13 ff. BVV geregelt. Es entfallen dabei insbesondere die Aussteckung und die öffentliche Bekanntmachung (§ 13 Abs. 2 BVV). § 325 Abs. 2 PBG ermächtigt den Gemeindevorstand, Bewilligungen im Anzeigeverfahren an den Bauvorstand oder an einen sachkundigen Beamten zu delegieren. § 14 BVV zählt beispielhaft Vorhaben von untergeordneter Bedeutung auf, wobei die Liste weder abschliessend ist noch von der Prüfung dispensiert, ob im Einzelfall ein untergeordnetes Vorhaben gegeben ist (vgl. VGr, 3. November 2010, VB.2010.00334, E. 4.1.2).

E. 5.6

Die umstrittene Arealerweiterung erfolgt im Perimeter eines inventarisierten Landschaftsschutzobjekts. Zwar kann beim betroffenen Bauvorhaben (ohne Gartenhäuser) ohne Weiteres eine Gefährdung des inventarisierten Landschaftsschutzobjekts ausgeschlossen werden (vgl. oben E. 4.2). Eine (spätere) Zulassung von Gartenhäusern und vergleichbaren Kleinbauten auf dieser Teilfläche würde aber mindestens in einem derartigen Umfang Interessen des Natur- und Heimatschutzes berühren, dass erneut eine ordentliche Baubewilligung für die Festlegung der Rahmenanforderungen an eine solche Überbauung erforderlich ist. Dieser Überprüfungspflicht kann sich die Stadt Zürich nicht mit dem Instrument des Arealplans und darin enthaltenen, einschränkenden Vorgaben zur baulichen Nutzung auf dem Areal entziehen. Umso weniger kommt in einem solchen Zusammenhang eine Kompetenzdelegation nach § 325 Abs. 2 PBG infrage. Wie es sich mit der Bewilligung von Gartenhäusern und vergleichbaren Kleinbauten beim vorbestehenden Bereich des Familiengartenareals verhält, muss vorliegend nicht erörtert werden. Im Ergebnis wirkt sich die streitbetroffene Baubewilligung entgegen den Beschwerdeführern nicht präjudizierend für eine (spätere) Bewilligung von Gartenhäusern auf der Fläche der Arealerweiterung aus. Es ist somit nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Zulässigkeit derartiger Bauten aus dem Verfahrensgegenstand ausgeklammert hat.

E. 5.7

Insgesamt sind die Rügen, die sich auf den Arealplan KR D beziehen, unbegründet.

E. 6.1

In der betroffenen Baubewilligung wurden das Familiengartenareal Dreiwiesen (samt Erweiterung) und das auf der nordwestlichen Seite der Krähbühlstrasse gelegene Familiengartenareal Krähbühl (Kat.-Nr. FL2946) im Hinblick auf die Autoabstellplätze als Einheit betrachtet. Der bestehende Sammelparkplatz beim Areal Dreiwiesen auf Kat.-Nr. FL745 ist verkehrsmässig ab der Dreiwiesenstrasse über den Krähbühlweg erschlossen; jener beim Areal Krähbühl verfügt über eine Zufahrt auf die Zürichbergstrasse. Gestützt auf die städtische Verordnung vom 11. Dezember 1996 über private Fahrzeugabstellplätze (PPV) wurde ein Rahmen von mindestens 10 und höchstens 17 Abstellplätzen für die beiden Kleingartenanlagen zusammen (inkl. umstrittener Erweiterung) ermittelt. Diese Zahlen seien eingehalten. Ebenso seien die erforderlichen drei Umschlagplätze nachweislich vorhanden. Vor der Vorinstanz fügte die Baubehörde bei, der zusätzliche Parkplatzbedarf wegen des Bauvorhabens betrage einen Autoabstellplatz; dieser Bedarf werde mit den bestehenden Abstellplätzen auf den beiden Arealen abgedeckt, sodass keine zusätzlichen Parkfelder erstellt würden. Die Arealerweiterung führe zu keinem nennenswerten Mehrverkehr und müsse diesbezüglich auch nicht näher untersucht werden.

E. 6.2

Die Vorinstanz erwog, die Parkierung des Familiengartenareals sei unabhängig von jener des Zoos Zürich geregelt. Die Beschwerdeführer würden nicht geltend machen, dass diese Regelung oder die Neuberechnung der erforderlichen Abstellplätze für das Familiengartenareal nicht korrekt seien. Das im Entstehen begriffene Verkehrskonzept Zoo sei nicht Gegenstand der angefochtenen Baubewilligung und werde vom Bauvorhaben auch nicht tangiert. Darauf sei nicht weiter einzugehen.

E. 6.3

Die Beschwerdeführer entgegnen, in der Umgebung des Zoos bestehe ein verkehrstechnisch unhaltbarer Zustand. Die Zufahrt zum Familiengartenareal Dreiwiesen über den

Krähbühlweg werde bei hohem Besucheraufkommen des Zoos an über 100 Tagen pro Jahr von der Polizei bzw. von Verkehrskadetten abgesperrt. Während dieser Zeit seien die dort gelegenen Autoabstellplätze nicht nutzbar. Die Arealerweiterung werde offensichtlich neuen Verkehr generieren. Der faktische Abbau an Parkplätzen im Rahmen der Baubewilligung werde die Problematik des Suchverkehrs im Quartier verstärken. Bereits aufgrund der zeitweiligen Sperrung des Krähbühlwegs liege eine ungenügende Erschliessung vor. Der Suchverkehr der Nutzer der Kleingartenanlage im Quartier beeinträchtige die Verkehrssicherheit zusätzlich. Die Erschliessung des Areals müsse in das Verkehrskonzept Zoo wegen des gegebenen direkten Zusammenhangs einbezogen werden. Das Verfahren sei zur Sachverhaltsergänzung in dieser Hinsicht zurückzuweisen.

E. 6.4

Eine genügende Erschliessung eines Grundstücks im Sinn von Art. 19 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) und §§ 234 ff. PBG liegt unter anderem dann vor, wenn es selber und die darauf vorgesehenen Bauten und Anlagen genügend "zugänglich" sind. Nach § 237 Abs. 1 Satz 1 PBG bedingt genügende Zugänglichkeit in tatsächlicher Hinsicht eine der Art, Lage und Zweckbestimmung der Bauten und Anlagen entsprechende Zufahrt für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und der Benutzer. Gemäss § 237 Abs. 2 PBG sollen sodann Zufahrten für jedermann verkehrssicher sein. Dies gilt auch für Umbauten oder Nutzungsänderungen, durch die von den bisherigen Verhältnissen wesentlich abgewichen wird (§ 233 Abs. 2 PBG). Durch Bauten, Anlagen, Bepflanzungen und sonstige Grundstücknutzungen dürfen weder der Verkehr behindert oder gefährdet noch der Bestand und die Sicherheit des Strassenkörpers beeinträchtigt werden (§ 240 Abs. 1 PBG). §§ 242 ff. PBG normieren die erforderlichen Fahrzeugabstellplätze; laut § 244 Abs. 2 PBG müssen diese verkehrssicher angelegt sein.

E. 6.5

Abweichungen nach § 233 Abs. 2 PBG gelten dann als wesentlich, wenn sie bezüglich der Anforderungen an die Baureife ins Gewicht fallen. Dies ist unter anderem der Fall, wenn ein Umbau oder eine Nutzungsänderung zu einer erheblich stärkeren Belastung der bestehenden Erschliessungssituation führt (vgl. VGr, 20. August 2020, VB.2019.00748, E. 11; 27. September 2006, VB.2006.00062, E. 3.2; RB 1997 Nr. 83). Eine bestimmungsgemässe Nutzung der 16 zusätzlichen Kleingartenparzellen infolge der Arealerweiterung führt erfahrungsgemäss zu einer erheblich stärkeren Belastung der Zufahrt zur Kleingartenanlage inkl. Sammelparkplatz auf Kat.-Nr. FL745, auch wenn die Anzahl der Parkfelder dabei im Ergebnis nicht erhöht wird. Von daher ist die von den Beschwerdeführern geforderte Überprüfung der Erschliessungssituation bezüglich dieser Zufahrt notwendig.

E. 6.6.1

Die Beschwerdeführer stellen weder die Festlegung der Anzahl Autoabstellplätze noch die Erfüllung der Anforderungen an den Ausbau der Zufahrt infrage. Ihre Tatsachenbehauptung, dass die fragliche Zufahrt zeitweilig wegen der Verkehrsregelung hinsichtlich des Zoos nicht nutzbar sei, wird vor Verwaltungsgericht erstmals geltend gemacht. Dies ist nach § 52 Abs. 2 VRG an sich nicht zulässig, zumal die Behauptung nicht (erst) durch den angefochtenen Entscheid notwendig geworden ist (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich

[VRG], 3. A., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 22 ff.). Allerdings weist ihre vor der Vorinstanz aufgeworfene Frage, ob die Verkehrssicherheit bei dieser Zufahrt angesichts des Suchverkehrs von Zoobesuchenden gegeben sei, einen engen inneren Zusammenhang zur Benutzbarkeit der Zufahrt auf, sodass die verspätete Rügeergänzung in diesem Punkt den Beschwerdeführern nicht zu schaden vermag.

E. 6.6.2

Aus den aktenkundigen Fotos zum Suchverkehr im Zusammenhang mit dem Zoo geht hervor, dass die Behörden namentlich mit der Anordnung von Einbahnverkehr auf der Dreiwiesenstrasse an Tagen mit hohen Besucherzahlen beim Zoo den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit auf den übergeordneten Zufahrtsstrassen aufrechterhalten. Zudem lässt sich einem von den Beschwerdeführern eingereichten Foto entnehmen, dass die Verkehrsregelung zur Dreiwiesenstrasse dann mit einer Abschränkung bei der Abzweigung des Krähbühlwegs ergänzt wird. Dies erfolgt auf der Spur, die von der Dreiwiesenstrasse abzweigt; dabei wird an der Abschränkung das Signal "Einfahrt verboten" (vgl. Art. 18 Abs. 3 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]; Tafel 2.02 gemäss Anhang 2 SSV) angebracht. Die aus dem Krähbühlweg in die Dreiwiesenstrasse einbiegende Spur bleibt offen. Dies zeigt, dass wirksame funktionelle Verkehrsanordnungen getroffen werden, um den Krähbühlweg an Tagen mit hohen Besucherzahlen beim Zoo gegen parkplatzsuchende Zoobesuchende abzuschirmen. Das zusätzliche Verkehrsaufkommen aus der Arealerweiterung fällt nicht derart ins Gewicht, dass deswegen die Verkehrssicherheit auf den übergeordneten Zufahrtsstrassen infrage gestellt und vertieft zu überprüfen wäre. Entgegen den Beschwerdeführern durfte die Baubewilligung im vorliegenden Verfahren ohne Abwarten des Verkehrskonzepts Zoo erteilt werden.

E. 6.6.3

Es muss aber sichergestellt sein, dass die Zufahrt über den Krähbühlweg für Nutzerinnen und Nutzer der Kleingartenanlage grundsätzlich jederzeit gefahrlos nutzbar ist. Das Besucheraufkommen beim Zoo ist gerichtsnotorisch nicht nur an ganz wenigen Tagen pro Jahr hoch, sondern weist an vielen Sonn- und Feiertagen einen Umfang auf, der geeignet ist, die soeben beschriebenen, funktionellen Verkehrsbeschränkungen mit sich zu bringen. Auf dem erwähnten Foto ist nicht ersichtlich, dass die an solchen Tagen eingesetzte Abschränkung mit Anordnungen oder Vorkehrungen zur Gewährleistung einer hinreichenden Zufahrt zur Kleingartenanlage für Berechtigte verbunden wird. Auch verkehrssicherheitstechnisch wäre es nicht vertretbar, wenn Zufahrtsberechtigte dann ohne zusätzliche Sicherung neben der Abschränkung durchfahren müssten. Vielmehr erscheint dadurch die verkehrsmässige Erschliessung des Areals für den Zubringerverkehr und die Verfügbarkeit der von der Baubehörde selbst als notwendig bezeichneten Autoabstellplätze übermässig beeinträchtigt. Eine Zufahrt über den Krähbühlweg von der anderen Seite her, d. h. durch das Waldgebiet Pilgerholz, ist im vorliegenden Verfahren zu Recht von keiner Seite ins Spiel gebracht worden. Insoweit bedingt die Baubewilligung eine Klarstellung zur Arealzufahrt in der Abgrenzung zur Verkehrsregelung für den Zoo. Es lässt sich erwarten, dass einer allfälligen diesbezüglichen Präzisierung bei den relevanten funktionellen Verkehrsanordnungen keine Hindernisse entgegenstehen. Im Hinblick auf die Baubewilligung handelt es sich um einen Nebenpunkt, der in ein Nachverfahren verwiesen werden kann (vgl. dazu VGr, 4. Mai 2017, VB.2017.00008, E. 4.3.1; RB 1989 Nr. 83 = BEZ 1989 Nr. 14). Unter dieser Voraussetzung ist eine hinreichende Zufahrt sichergestellt.

Insgesamt ist die Baubewilligung in teilweiser Gutheissung der Beschwerde durch eine entsprechende Nebenbestimmung zu ergänzen. Danach ist die Bauherrschaft vor Baubeginn zum Nachweis zu verpflichten, dass die funktionellen Verkehrsanordnungen eine grundsätzlich jederzeitige Befahrung des Krähbühlwegs von der Dreiwiesenstrasse her als Zufahrt für die Nutzerinnen und Nutzer der Kleingartenanlage gewährleisten. Es ist angezeigt, diese Nebenbestimmung bei der Dispositivziffer I.1 der Baubewilligung vom 7. September 2021 anzufügen; dort sind bereits Nebenbestimmungen aufgeführt, die vor Baubeginn zu erfüllen sind. Bei diesem Ergebnis erweisen sich die von den Beschwerdeführern verlangten Abklärungen zur Erschliessung und Verkehrssicherheit nicht als erforderlich.

E. 7

Beiläufig rügen die Beschwerdeführer eine mangelhafte Einordnung beim Bauvorhaben. Gemäss § 238 Abs. 1 PBG sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erzielt wird. Nach § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. Diese Bestimmung gelangt auch dann zur Geltung, wenn Massnahmen an einem Schutzobjekt vorgesehen sind, soweit dieses nicht formell unter Schutz gestellt, sondern nur etwa in einem Inventar im Sinn von § 203 Abs. 2 PBG enthalten ist (vgl. VGr, 24. Juni 2021, VB.2021.00003, E. 4.3.1). Wie aus den vorstehenden Erwägungen folgt, kann eine Beeinträchtigung von Schutzobjekten des Landschafts- und Naturschutzes im Rahmen der betroffenen Baubewilligung von vornherein ausgeschlossen werden (vgl. oben E. 4.5). Indem die Vorinstanz auf den nicht untypischen Charakter der Kleingartenanlage für das Landschaftsbild hinwies (vgl. oben E. 4.2), hat sie auch genügend zum Ausdruck gebracht, dass sich das Bauvorhaben an der baulichen und landschaftlichen Umgebung orientiert und diese Gegebenheiten entsprechend den massgeblichen Anforderungen berücksichtigt. Eine Verletzung von § 238 Abs. 2 PBG liegt nicht vor.

E. 8.1

Zusammenfassend ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Die Baubewilligung vom 7. September 2021 ist durch eine Nebenbestimmung zum Nachweis der grundsätzlich jederzeitigen Zufahrt über den Krähbühlweg zu ergänzen (vgl. oben E. 6.6.3). Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 8.2

Da sich die Beschwerde als teilweise begründet erweist, rechtfertigt sich eine Anpassung bei der Verlegung der vorinstanzlichen Kosten. Die Kosten des Rekursverfahrens in der Höhe von Fr. 3'205.- sind den Beschwerdeführern zu drei Vierteln sowie der Stadt Zürich zu einem Viertel aufzuerlegen. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind ausgangsgemäss den Beschwerdeführern zu vier Fünfteln sowie der Stadt Zürich zu einem Fünftel aufzuerlegen (vgl. § 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 14 VRG). Dabei haften die Beschwerdeführer aufgrund ihres gemeinsamen Vorgehens solidarisch (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 11).

E. 8.3

Mangels überwiegenden Obsiegens steht den Beschwerdeführern von vornherein keine Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die für die Stadt Zürich handelnde Beschwerdegegnerin 1 beantragt ebenfalls eine

Parteientschädigung. Den Gemeinwesen ist gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine solche zuzusprechen. Die Entschädigungsberechtigung des Gemeinwesens entfällt in der Regel, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört, der Aufwand für das Rechtsmittelverfahren jenen nicht wesentlich übersteigt, den das Gemeinwesen im Rahmen des nichtstreitigen Verfahrens ohnehin erbringen musste, und die Behörden meist einen Wissensvorsprung aufweisen (zum Ganzen VGr, 10. September 2020, VB.2019.00188, E. 8.3 mit Hinweisen). Ein solcher Ausnahmefall liegt nicht vor, weshalb der Stadt Zürich im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren keine Parteientschädigung zusteht.

E. 9

Soweit der vorliegende Entscheid angesichts der Art und des Umfangs der mit der Baubewilligung verbundenen Nebenbestimmungen einen Zwischenentscheid darstellen sollte, kann dieser nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 BGG selbständig beim Bundesgericht angefochten werden (vgl. dazu BGr, 8. September 2021, 1C_644/2020, E. 1.3).

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