

Die Baubehörde verweigerte die nachträgliche baurechtliche Bewilligung für die Nutzung eines Grundstücks mit einer Fläche von rund 27000 m² in der Industriezone als Valet-Parking-Anlage mit 500 Parkplätzen für den Flughafen Zürich.

Aus den Erwägungen:

6. Valet-Parking bedeutet vorliegend, dass der mit dem privaten Personenwagen anreisende Flugpassagier sein Fahrzeug auf einem der öffentlichen und während fünf Minuten kostenfreien Kurzzeitparkplätze in der Drop-Off-Zone zwischen den Terminals des Flughafens Zürich einem Mitarbeiter der Rekurrentin übergibt. Der Mitarbeiter fährt das Fahrzeug aus der Drop-Off-Zone heraus und parkiert es ausserhalb des Flughafengeländes; vorliegend auf dem in rund 11 km Entfernung gelegenen Grundstück Kat.-Nr. 1 in X. Nach der Rückkehr von seiner Flugreise bzw. nach der Zollkontrolle avisiert der Fluggast die Rekurrentin telefonisch und verlangt die Vorfahrt respektive Rückgabe seines Fahrzeugs, was wiederum auf dem Gelände des Flughafens Zürichs stattfindet. (...)

9.1 Die Rekurrentin hält als erstes dafür, dass die Nutzung des Baugrundstücks als Valet-Parking gar nicht baubewilligungspflichtig sei. (...)

9.2 Die Rüge ist unzutreffend.

Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden. Die Kantone können nichts von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf. Hingegen können sie den Kreis der bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen weiter fassen. Neben den eigentlichen Bauten im alltagssprachlichen Sinne können auch andere Massnahmen wie etwa blosse Geländeänderungen bewilligungspflichtig sein. Ob eine Massnahme dem Bewilligungsverfahren zu unterwerfen ist, beurteilt sich letztlich danach, ob mit dieser so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass das Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle zu bejahen ist. Der Bewilligungspflicht unterstehen damit namentlich auch Nutzungsänderungen, die nicht mit baulichen Massnahmen verbunden sind, sofern sie erhebliche Auswirkungen zeitigen und damit als raumrelevant einzustufen sind (vgl. zum Ganzen BGE 113 Ib 222 ff., E. 3a).

Im kantonalen Recht sind die bewilligungspflichtigen Tatbestände in § 309 Abs. 1 PBG und die von der Bewilligungspflicht befreiten Massnahmen in § 1 der Bauverfahrensverordnung (BVV) aufgezählt. Die Befreiung von der Bewilligungspflicht entbindet regelmässig nicht davon, die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten (§ 2 Abs. 2 BVV).

Im Bewilligungsverfahren ist nicht nur zu prüfen, ob Bauten und Anlagen bewilligungsfähig sind, sondern auch, ob eine bauliche Massnahme überhaupt

einer Bewilligung bedarf. Im Zweifelsfall ist die Pflicht zur Einleitung eines Bewilligungsverfahrens zu bejahen (VB.2004.00074 = BEZ 2004 Nr. 47).

9.3 Die Umwandlung eines Containerterminals in eine Valet-Parking-Anlage qualifizierte die Vorinstanz bereits gestützt auf § 309 Abs. 1 lit. b PBG in zutreffender Weise als Nutzungsänderung bei Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt. Auch sollen im Sinne von § 309 Abs. 1 lit. i PBG immerhin 500 Fahrzeugabstellplätze geschaffen werden. Dass hierfür keine baulichen Änderungen vonnöten sind, spielt für die Baubewilligungspflicht keine Rolle. Bezüglich der Auswirkungen auf die Umwelt ist zu bemerken, dass die Bewirtschaftung von 500 Valet-Parking-Fahrzeugabstellplätzen entsprechend dem Geschäftsmodell des Valet-Parkings mit den entsprechenden Fahrzeugüberführungen durch Mitarbeiter des Betreibers vom und zum Flughafen Zürich verbunden ist. Dabei handelt es sich um vollständig andere Auswirkungen auf die Umwelt, als jene, die mit dem Betrieb eines Containerterminals verbunden sind. Im Zweifelsfall kommt der Vorinstanz ein grosser Ermessensspielraum bei der Beantwortung der Frage zu, ob ein Baubewilligungsverfahren einzuleiten ist. Die Vorinstanz hat dies vorliegend nachvollziehbarerweise bejaht.

9.4 Unzutreffend ist hingegen die vorinstanzliche Auffassung, dass das Bauvorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfe.

Gemäss Ziffer 11.4 des Anhangs der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) unterliegen Parkhäuser und -plätze für *mehr* als 500 Motorwagen einer UVP. Die Rekurrentin beantragt indes die Bewilligung von *exakt* 500 Fahrzeugabstellplätzen. Damit unterliegt das Bauvorhaben keiner UVP.

Hieran ändert nichts, dass auf dem Baugrundstück gemäss den Ausführungen der Vorinstanz Platz für die Bewirtschaftung von deutlich mehr als 500 Parkplätzen vorhanden sei. Bei der Prüfung eines Bauvorhabens ist grundsätzlich von einem rechtskonformen Verhalten des Baugesuchstellers auszugehen, was vorliegend die nachgesuchten 500 – und nicht mehr – Fahrzeugabstellplätze bedeutet. Mit anderem Worten kann das Bauvorhaben nicht deshalb einer UVP unterstellt werden, weil die Vorinstanz von vornherein ein rechtswidriges Verhalten durch den Betrieb von mehr als 500 Fahrzeugabstellplätzen unterstellt.

Die Vorinstanz begründet die Notwendigkeit einer UVP ferner damit, dass eine andere Baugesuchstellerin – auf einem Grundstück in Y und damit fernab des vorliegenden – ein Baugesuch für die Errichtung eines Valet-Parking-Betriebs mit 150 Fahrzeugabstellplätzen eingegeben habe und die Anlagen bei gesamthafter Betrachtung einer UVP unterlägen. Auch diese Auffassung ist unzutreffend. Es handelt sich bei den beiden Bauvorhaben funktionell nicht um *eine* Anlage im Sinne des Umweltschutzgesetzes. Den beiden Bauvorhaben ist gemein, dass sie die Gemeinde X betreffen und auf den Flughafen ausgerichtet sind. Namentlich im Lichte der räumlichen Distanz zwischen den beiden Parking-Anlagen genügt dies indes noch nicht für eine Zusammenzählung der Fahrzeugabstellplätze. Der Grenzwert für die Durchführung einer UVP ist somit nicht erreicht.

10.1 Damit steht die zwischen den Parteien umstrittene Zonenkonformität der nachgesuchten Nutzung im Vordergrund.

10.2 Gemäss Art. 16 BZO sind in den Gewerbe- und Industriezonen nur mässig störende Betriebe zulässig. Betriebe, die unverhältnismässigen Verkehr auslösen, gelten als stark störend. Nach Auffassung der Vorinstanz handelt es sich um einen Betrieb der letzteren Kategorie. (...)

10.5 Die hier zu beurteilende Nutzung des Baugrundstücks in der Industriezone X als Valet-Parking-Betrieb kann kaum allein gestützt auf das Argument versagt werden, dass es sich infolge der – von der Rekurrentin in Bezug auf die effektiven Fahrzeugbewegungen bestrittenen – ausgedehnten Betriebszeiten um eine stark störende oder um eine Nutzung handle, die unverhältnismässigen Verkehr auslöse. Zumindest insoweit plausibel sind die Ausführungen der Rekurrentin, als dass Valet-Parking-Fahrzeuge regelmässig für mehrere Tage parkiert werden; anders würde das Geschäftsmodell kaum Sinn machen. Mit den bei einem Tankstellenshop auftretenden Fahrzeugfrequenzen ist dies nicht vergleichbar. Andererseits bleibt auf Grund der Akten sowie der Erläuterungen auf der Homepage zumindest fraglich, wie das geschilderte Geschäftsmodell angesichts der Fahrzeugübergabezeiten von 04.30 bis 23.30 Uhr am Flughafen Zürich – in legaler Weise – dergestalt funktionieren soll, dass Zu- und Wegfahrten von Valet-Parking-Fahrzeugen auf das Grundstück in X nur gerade zwischen 09.00 Uhr und 15.00 Uhr stattfinden. Die Frage kann indes ebenso offenbleiben wie die von der Rekurrentin verlangte akzessorische Prüfung von Art. 16 BZO auf die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Dies, weil die Vorinstanz die Nutzung aus nachfolgend gezeigtem anderem Grunde zu Recht verweigert hat.

11.1 Ein einzelner Abstellplatz wie auch eine ganze Parkierungsanlage erfüllt in aller Regel keinen Selbstzweck, sondern hat dienende Funktion. Die Beurteilung der Zonenkonformität eines Abstellplatzes oder einer ganzen Parkierungsanlage 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 (VB.2008.00188, E. 2 = RB 2008 Nr. 65 = BEZ 2008 Nr. 47). Eine selbständige Beurteilung der Zonenkonformität einer Parkierungsanlage ist nur dort angezeigt, wo die Parkierungsanlage – ohne einen Zusammenhang im genannten Sinn aufzuweisen – gewerblich genutzt wird (grundlegend VB 2/1985 = BEZ 1985 Nr. 21 = RB 1985 Nr. 85; VGr, 23. November 2011, VB.2011.00432 vom betreffend eine Parkierungsanlage für den Spitalbetrieb Männedorf; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., 2011, Bd. 2, S. 776).

11.2 Die Parkierungsanlage auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X richtet sich (...) faktisch ausschliesslich an Flugreisende, welche den Flughafen Zürich mit ihrem privaten Fahrzeug aufsuchen und dort zu parkieren beabsichtigen. (...) Die zugehörige Grundnutzung der Parkierungsanlage ist der Flughafen Zürich. Die hier fragliche Parkierungsanlage würde ohne den Flughafen Zürich – denkt man sich diesen hypothetisch weg – mangels entsprechender Parkierungsbedürfnisse von Flugreisenden gar nicht existieren. Der Flughafen Zürich ist

damit klarerweise die Baute bzw. Anlage, mit der die Parkierungsanlage annexweise verknüpft ist respektive einen Zusammenhang im Sinne der erwähnten Rechtsprechung aufweist. Hieran ändert nichts, dass die Parkierungsanlage gewerblich genutzt wird, indem sie namentlich mit einem Valet-Service vom bzw. zum Flughafen Zürich in Kloten verbunden ist. Vielmehr dokumentiert dieser Umstand gerade den reinen Annex-Charakter der Parkierungsanlage zum Flughafen. Eine selbständige Beurteilung ihrer Zonenkonformität wäre wie erwähnt auch bei wie vorliegend gewerblicher Nutzung nur dann angezeigt, wenn der genannte Zusammenhang zur zugehörigen Grundnutzung – dem Flughafen Zürich – fehlte. Dies wäre beispielsweise der Fall, ginge es vorliegend um ein normales, gewerblich betriebenes Parkhaus, welches direkt auf dem Baugrundstück Kat.-Nr. 1 in X allgemein zugänglich wäre, so dass es sich um eine Parkierungsanlage in bzw. für X – und eben nicht um eine ausgelagerte Parkierungsanlage des Flughafens Zürich – handelte. Nur diesfalls käme der Parkierungsanlage unabhängig vom Flughafen Zürich ein Selbstzweck zu, welcher eine selbständige Beurteilung ihrer Zonenkonformität geböte. Auch kann es nicht darauf ankommen, dass die Betreiberin der Parkierungsanlage mit der Betreiberin des Flughafens nicht identisch ist. Entscheidend ist einzig die dienende Funktion der Parkierungsanlage zuhanden der Hauptbaute. Die dem Flughafen Zürich dienende Parkierungsanlage in der Industriezone X ohne zugehörige Grundnutzung in dieser Zone wäre nur dann zulässig, wenn die Grundnutzung selbst in der Industriezone X auch zulässig wäre. Dies – der Betrieb eines Landesflughafens in einer kommunalen Industriezone – ist selbstredend ausgeschlossen. Die Auffassung der Rekurrentin hingegen würde darauf hinauslaufen, dass die Industriezone in X zum Erschliessungsbereich des Flughafens Zürich in Kloten würde (vgl. zu einem ähnlichen Fall bereits BRKE III Nr. 160/1980 vom 19. November 1980, wo es um die Erweiterung einer Parkierungsanlage in einer Wohnzone ging, welche angeblich unzureichende Parkierungsmöglichkeiten in der Zentrumszone respektive beim nahe gelegenen Bahnhof zu ergänzen vorgab. Die Baurekurskommission III hielt dies für unzulässig, hob die Baubewilligung aus besagten Gründen auf und führte aus, es würde «den der Bauordnung zugrunde liegenden planerischen Grundsätzen widersprechen, wenn ein Parkplatz, der den Bedürfnissen von Zonen mit grösserer Betriebsamkeit dient, in einer Zone mit strengeren Immissionsbeschränkungen erstellt würde».).

11.3 Zusammengefasst hat die Vorinstanz die Zonenkonformität zu Recht verneint und die Baubewilligung entsprechend verweigert.

11.4 Ergänzend ist zu bemerken, dass sich aus der von der Rekurrentin 1 angerufenen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung [BV]) kein Recht auf eine zonenwidrige Nutzung ableiten lässt. Ebenso wenig besteht im Übrigen ein öffentliches Interesse am Betrieb einer Parkierungsanlage für den Flughafen Zürich in der Industriezone in X. Das öffentliche Interesse lässt sich nicht damit begründen, dass stets eine Nachfrage von Flugreisenden bestehen wird, welche möglichst günstig – sprich: möglichst günstiger als in den Parkhäusern des Flughafens Zürich – zu parkieren wünschen (exakt hierauf ist das Geschäftsmodell ausgerichtet). Abgesehen davon, dass ein öffentliches Interesse nicht von der Einhaltung der Zonenkonformität entbinden würde,

besteht gegenteilig gerade ein eminentes öffentliches Interesse daran, dass die Ausbreitung von Parkierungsanlagen wie der vorliegenden in den Gemeinden rund um den Flughafen Zürich vermieden wird. Parkplätze, welche dem Flughafen Zürich dienen, werden in einem Plangenehmigungsverfahren gemäss dem Bundesgesetz über die Luftfahrt (LFG) mit Umweltverträglichkeitsprüfung durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt bewilligt. Diese in einem Kontingent enthaltenen Parkplätze sind, um die Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren, mit strengen Auflagen (Modal-Split-Ziele, Auflagen betreffend Parkplatzbewirtschaftung, Beschränkung der Anzahl Parkplätze) belastet. Parkierungsanlagen wie die vorliegende bedienen sich wie erwähnt einer zonenfremden Grundnutzung bzw. Baute (Flughafen Zürich), welche als solche dem Plangenehmigungsverfahren gemäss LFG unterliegt. Aufgrund ihrer Lage unmittelbar ausserhalb des Flughafenperimeters wollen sie für sich selbst aber in Anspruch nehmen, diesen Vorschriften nicht genügen zu müssen, sondern nur deutlich weniger strengen Bestimmungen wie vorliegend Art. 16 BZO. Etwas überspitzt formuliert handelt sich um eine Art rechtlichen «Trittbrettfahrens». Exakt derlei entgegenzuwirken ist unter anderem Zweck der vorstehend dargelegten Rechtsprechung, wonach die Beurteilung der Zonenkonformität eines Abstellplatzes oder einer ganzen Parkierungsanlage grundsätzlich mit derjenigen der zugehörigen Baute oder Anlage verknüpft ist. Letztlich wären sämtliche Bemühungen zur Erhöhung des Anteils mit dem öffentlichen Verkehr anreisender Flugpassagiere an den Flughafen Zürich (Modal-Split), ja gar sämtliche aus dem Plangenehmigungsverfahren gemäss LFG resultierenden umweltschutzrechtlichen Beschränkungen sinnlos, wenn gleichzeitig naheliegende Industrie- und Gewerbeflächen ausserhalb des eigentlichen Flughafenperimeters als ausgelagerte Flughafenparkplätze mit Valet-Service von und zum Flughafen verwendet werden könnten. Gerade zur Verhinderung einer solchen Entwicklung respektive Eindämmung des entstehenden Verkehrs schlägt der Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt bzw. das Objektblatt für den Flughafen Zürich dem Kanton Zürich für Parkierungsanlagen ausserhalb des eigentlichen Flughafenperimeters, die von Dritten als Parkplätze für Flugpassagiere angeboten werden, eine *restriktive* Bewilligungspraxis sowie Bewirtschaftungsauflagen mit entsprechenden Vorgaben im kantonalen Richtplan vor (Kapitel 11, Landseitiger Verkehrsanschluss, am Ende).