

Mit der angefochtenen Gesamtverfügung der Baudirektion Kanton Zürich wurde der Rekurrentin die nachträgliche raumplanungsrechtliche Bewilligung für eine Parkierungsfläche mit sieben Fahrzeugabstellplätzen verweigert. Das Baugrundstück befindet sich in der Landwirtschaftszone und ist mit einem nicht landwirtschaftlichen Wohnhaus mit integriertem Architekturbüro überstellt. Die Rekurrentin gelangte mit dem Antrag auf Aufhebung dieser Entscheidung an das Baurekursgericht des Kantons Zürich.

Aus den Erwägungen:

4.1 Die Rekurrentin macht geltend, die Baudirektion und der Gemeinderat X würden unberücksichtigt lassen, dass im Gebäude Vers.-Nr. 1 seit der Erstellung im Jahr 1963 ein Architekturbüro domiziliert sei. Das Gebäude Vers.-Nr. 1 sei vor dem 1. Juli 1972 rechtmässig erstellt worden. (...) Das Architekturbüro sei der Gemeinde X bekannt gewesen, zumal zahlreiche Bauten unter anderem auch für die Gemeinde geplant und ausgeführt worden seien. Letztlich sei dies aber gar nicht relevant, weil der Betrieb des Architekturbüros in den Untergeschossräumen im Jahr 1963 ohne weiteres bewilligungsfähig gewesen wäre. Heute sei das Architekturbüro Y in der Liegenschaft domiziliert. Alle drei Mitarbeiter seien für Fahrten zum Arbeitsplatz auf ihren Personenwagen angewiesen. Weitere Fahrzeugabstellplätze würden für Besprechungen mit Bauherrschaften und für Handwerker sowie Lieferanten benötigt. (...) Ein zusätzlicher Bedarf an Fahrzeugabstellplätzen ergebe sich aufgrund der Besuche der Kinder und Enkel der Rekurrentin an den Wochenenden. Entgegen den Ausführungen im Entscheid der Baudirektion sei objektiv nicht genügend Abstellfläche vorhanden. Eine Limitierung auf maximal zwei offene Aussenparkplätze lasse sich Gesetz und Verordnung nicht entnehmen. (...)

4.3 Die Baudirektion führt an, die Rekurrentin habe bis jetzt keinen Nachweis erbracht, der den behaupteten Zustand am 1. Juli 1972 beweise. Aus Sicht der Baudirektion sei das im Wohnhaus betriebene Architekturbüro nie rechtmässig als Gewerbefläche bewilligt worden. Deshalb lasse sich unter Verweis auf das Architekturbüro kein Bedarf an Abstellplätzen rechtfertigen. Auch der Verweis der Rekurrentin auf den Baueingabeplan mit Arbeitsplätzen für Architekten und Zeichner sowie auf den Baubeschrieb vermöge den genügenden Nachweis der strengen Voraussetzungen von Art. 43 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV; in Verbindung mit Art. 37a des Raumplanungsgesetzes [RPG]) nicht zu erfüllen. Der Baubeschrieb sei für die bewilligte Nutzung nicht massgebend und zudem erst nach Erteilung der Baubewilligung vom Ehemann der Rekurrentin verfasst worden. Massgebend seien die bewilligten Baueingabepläne und die darin bezeichneten Nutzungen. Eine rechtmässig bewilligte Gewerbenutzung lasse sich nicht gestützt auf das in den Plänen eingezeichnete Mobiliar ableiten. Das Architekturbüro geniesse daher einzig den Schutz der einfachen Bestandesgarantie.

Für altrechtliche Wohnbauten dürften maximal zwei offene Aussenabstellplätze zugelassen werden, sofern das altrechtliche Wohnhaus nicht über

Abstellplätze verfüge. Die Rekurrentin verfüge nicht nur über zwei Garagen, sondern auch über mehrere Aussenabstellplätze auf der Parzelle Kat.-Nr. 2. Nördlich des Gebäudes bestehe eine Abstellmöglichkeit für zwei Fahrzeuge. Ausserdem bestehe in der Ecke vor dem Haus sowie auf dem Vorplatz vor dem Haus auch je eine Abstellmöglichkeit, ohne dass die Eingänge zu den Garagenplätzen beeinträchtigt würden. Zusätzlich zu diesen vier möglichen Aussenabstellplätzen bestehe am Anfang des zum Gebäude Vers.-Nr. 1 führenden Wegs eine Abstellmöglichkeit. Die bereits vorhandenen Abstellmöglichkeiten gingen damit über die erlaubte maximale Anzahl Aussenabstellplätze hinaus. Auch aus der erweiterten Besitzstandsgarantie lasse sich kein Anspruch auf Erstellung neuer Fahrzeugabstellplätze ableiten. Die realisierten Abstellplätze würden weder eine teilweise Änderung noch eine massvolle Erweiterung der bestehenden Wohnbauten darstellen. Eine solche Erweiterung verändere das äussere Erscheinungsbild (Art. 24c Abs. 4 und Abs. 5 RPG). Das Grundstück befinde sich im BLN-Gebiet 1403 (Glaziallandschaft zwischen Thur und Rhein), in welchem nicht befestigte Flächen frei bleiben müssten und die Erhaltung der charakteristischen Strukturelemente der Landschaft (Wiesen, Weiden, Hecken, Obstgärten und Rebberge) verfolgt werde. Die Rekurrentin begründe den behaupteten Bedarf an Parkplätzen nach subjektiver Ansicht. Indes müssten gemäss Art. 24c Abs. 4 RPG Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Wohnnutzung nötig sein. Im vorliegenden Fall seien die sieben zusätzlichen, bereits erstellten Fahrzeugabstellplätze gar nicht notwendig. (...)

6.1 Die von der Rekurrentin erstellten rekursgegenständlichen Fahrzeugabstellplätze sind in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Die Rekurrentin macht geltend, für die Abstellplätze müsse eine Ausnahmebewilligung gestützt auf Art. 24c Abs. 1 RPG erteilt werden.

6.2 Das Wohngebäude Vers.-Nr. 1 auf der Parzelle Kat.-Nr. 2 wurde 1963 erstellt. Die Liegenschaft ist damit seit dem 1. Juli 1972 (Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes [GschG]) Bestand des Nichtbaugebiets im Sinne des Bundesrechts (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/ Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, 5. A., 2011, S. 1180). Art. 24c RPG ist damit im Grundsatz ohne weiteres anwendbar.

6.3 Gemäss Art. 24c Abs. 1 und 2 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt und können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. Der Begriff der «massvollen Erweiterung» wird in Art. 42 RPV präzisiert, welcher im Rahmen der Teilrevision des RPG und der RPV im Jahre 2012 angepasst wurde. Diese Teilrevision zielte in die Richtung, Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens zu erleichtern, solche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens hingegen zu erschweren (Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Erläuternder Bericht zur Teilrevision der RPV, Oktober 2012, S. 9). Entsprechend dürfen Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens, wie dies bei den streitgegenständlichen Fahrzeugabstellplätzen der Fall ist, seit der Teilrevision 2012 nur

bewilligt werden, wenn mindestens eine der in Art. 24c Abs. 4 RPG abschliessend genannten drei Voraussetzungen erfüllt ist. Sie müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Die gesamte Erweiterung darf in diesem Fall sowohl bezüglich der anrechenbaren Bruttogeschossfläche als auch bezüglich der Gesamtfläche (Summe von anrechenbarer Bruttogeschossfläche und Brutto-Nebenfläche) weder 30 Prozent noch 100 m² überschreiten (Art. 42 Abs. 3 lit. b RPV) und muss die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen wahren (Art. 42 Abs. 1 RPV; zum Ganzen BRGE II Nr. 0147/2016 vom 13. September 2016, E. 5.3).

Die umstrittenen Fahrzeugabstellplätze dienen weder der energetischen Sanierung des Wohnhauses noch sind sie darauf ausgerichtet, dessen Einpassung in die Landschaft zu verbessern. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Abstellplätze für eine zeitgemässe Wohnnutzung nötig sind.

Der Begriff der zeitgemässen Wohnnutzung wird in Art. 42a Abs. 1 RPV im Zusammenhang mit der Änderung neurechtlicher landwirtschaftlicher Wohnbauten im Sinne von Art. 24d Abs. 1 RPG verwendet. Allerdings sind Erweiterungen dort nur zulässig, wenn sie für eine zeitgemässe Wohnnutzung unumgänglich sind. Gemäss den Erläuterungen des ARE ist eine Erweiterung für eine zeitgemässe Wohnnutzung nur dann unumgänglich, wenn und soweit der aktuelle Zustand der Wohnbaute deren Vermietung oder Verkauf nicht zulassen würde und die Voraussetzungen für ein zeitgemässes Wohnen nicht durch bauliche Vorkehren innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens geschaffen werden können. Das letzte Kriterium, wonach eine Erweiterung innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nicht möglich oder nicht zumutbar sein darf, wurde bei der Teilrevision 2012 von Art. 42 RPV gestrichen, da es neben den neuen Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 4 RPG keine praktische Bedeutung mehr gehabt hätte (ARE, Erläuternder Bericht, S. 9). Auch die Anforderungen an die Voraussetzung der Änderung zugunsten einer zeitgemässen Wohnnutzung sind dem gesetzlichen Wortlaut entsprechend nicht unbesehen von der Praxis zu Art. 42a Abs. 1 RPV zu übernehmen, zumal anstelle des Begriffes «unumgänglich» derjenige von «nötig» verwendet wurde. Dennoch legt auch diese Wortwahl eine zurückhaltende Handhabung nahe (...) (zum Ganzen BRGE II Nr. 0147/2016 vom 13. September 2016, E. 5.3).

Die Baudirektion Kanton Zürich beruft sich im angefochtenen Entscheid darauf, dass gemäss langjähriger Praxis und Merkblatt «Altrechtliche Wohnbauten» bei zonenfremden Wohnhäusern maximal zwei Fahrzeugabstellplätze pro Wohneinheit bewilligt würden. Dies ist im Lichte der vorstehenden Ausführungen nicht zu beanstanden. Die erstellten sieben Fahrzeugabstellplätze gehen weit über das gemäss Art. 24c Abs. 1 und 2 RPG für Erweiterungen ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens Zulässige hinaus. Selbst gemäss den Ausführungen der Rekurrentin bestehen aktuell nebst der ohne Bewilligung erstellten und auf sieben Fahrzeuge ausgerichteten chaussierten Fahrzeugabstellfläche noch Abstellplätze für drei weitere Motorfahrzeuge (Garagen im Untergeschoss, Platz nördlich des Gebäudes). Dass für alle möglichen privaten Besucher der Liegenschaft ein Fahrzeugabstellplatz

vorzusehen sei, kann ungeachtet der peripheren Lage der Parzelle Kat.-Nr. 2 nicht unter den Begriff der zeitgemässen Wohnnutzung subsumiert werden. Die Liegenschaft ist mit drei Fahrzeugabstellplätzen ohne weiteres verkehrs- bzw. marktfähig.

6.4 Die Rekurrentin macht weiter geltend, die zusätzlichen sieben Fahrzeugabstellplätze seien unter dem Titel der (erweiterten) Bestandesgarantie für das bestehende Architekturbüro zu bewilligen.

6.5 Gewerbebauten ausserhalb der Bauzonen wurden nicht durch das Inkrafttreten des revidierten GschG am 1. Juli 1972, gestützt auf welches Gesetz zum ersten Mal die Trennung von Bauland und Nichtbauland normiert wurde, sondern erst durch das Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 zonenwidrig. Dem trägt das Raumplanungsrecht Rechnung, indem es verschiedene Ausnahmetatbestände für die Besitzstandgarantie getroffen hat. Während Bauvorhaben im Zusammenhang mit Bauten, welche durch das Inkrafttreten des revidierten GschG am 1. Juli 1972 rechtswidrig geworden sind, gestützt auf Art. 24c RPG zu beurteilen sind, ist auf Bauvorhaben im Zusammenhang mit gewerblichen Bauten, welche durch die Inkraftsetzung des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980 zonenwidrig geworden sind, Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV anwendbar.

6.6 Die Unterscheidung nach Nutzungsart wurde vom Gesetzgeber anlässlich der Revision des RPG von 1998 eingeführt. Der Bundesgesetzgeber beabsichtigte anlässlich dieser Revision, für altrechtliche Gewerbebauten über den Grundtatbestand des Art. 24c RPG hinaus zusätzliche Spielräume für Modernisierungen und Umstrukturierungen einzuführen. Er konnte sich bei der Umsetzung dieses Ziels dann aber nicht einigen und delegierte den Erlass in Art. 37a RPG an den Bundesrat (BGE 140 II 509, E. 2.2; VB.2003.00416 = BEZ 2004 Nr. 61; BRGE I Nr. 0195/2011 vom 30. September 2011 = BEZ 2012 Nr. 24). Dieser hat demnach gemäss Art. 37a RPG zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Von seiner Kompetenz machte der Bundesrat in Art. 43 und Art. 43a RPV Gebrauch. Nach diesen Bestimmungen können Zweckänderungen und Erweiterungen von zonenwidrig gewordenen gewerblichen Bauten und Anlagen bewilligt werden, wenn die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist, keine wesentlich neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt entstehen und die neue Nutzung nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (Art. 43 Abs. 1 lit. a-c RPV; ferner gelten fünf weitere Einschränkungen gemäss Art. 43a lit. a-e RPV). Die zonenwidrig genutzte Fläche darf um 30 Prozent erweitert werden; Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens werden nur zur Hälfte angerechnet (Art. 43 Abs. 2 RPV). Soll die zonenwidrig genutzte Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m² erweitert werden, so darf dies nur dann bewilligt werden, wenn die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist (Art. 43 Abs. 3 RPV).

6.7 Der vorliegende Fall verhält sich insofern speziell, als nicht die Erweiterung einer Gewerbeliegenschaft ausserhalb der Bauzone infrage steht, sondern eines in einer hauptsächlich dem Wohnen dienenden Liegenschaft untergebrachten Architekturbüros. Der Gesetzgeber beabsichtigte mit Art. 37a RPG, im ländlichen Raum Gewerbebetriebe zu erhalten, worunter nach dem allgemeinen Sprachgebrauch kleine und mittlere (produzierende) Betriebe verstanden werden. Demnach fällt das Vermieten von Wohnungen als blosses entgeltliches Überlassen von Räumen ohne gewerbliche, d.h. dem Erwerb dienende berufliche Tätigkeit nicht unter den Begriff des Gewerbes bzw. des Gewerbebetriebs im Sinne von Art. 37a RPG (BGE 140 II 509, E. 3.3). Ein Architekturbüro ist notwendigerweise mit einer beruflichen Tätigkeit verbunden, weshalb eine Privilegierung gemäss Art. 37a RPG angezeigt ist. Eine rein emissionsbezogene Betrachtung, welche beispielsweise Büro- oder Hotelnutzungen ausschliesst, wäre fehl am Platz (vgl. BGE 140 II 509, E. 3.1 und E. 3.3). Dass eine kombinierte Wohn- und Gewebenutzung zu beurteilen ist, schadet nicht. Die Zulässigkeit von Änderungen bzw. Erweiterungen ist für jede Nutzungsart gesondert zu prüfen.

6.8 Art. 37a RPG hat – wie erwähnt – das Ziel, den sich ausserhalb der Bauzonen befindlichen Gewerbebetrieben jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen zu ermöglichen, die zwecks Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind. Hierfür dehnt die Sondernorm von Art. 43 RPV die Grenzen der Bestandesgarantie für Gewerbebauten gegenüber der Grundnorm von Art. 24c RPG etwas aus, lässt insbesondere auch vollständige Zweckänderungen zu und zieht für Erweiterungen weniger restriktive quantitative Grenzen (VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 2.1, mit Hinweisen). Namentlich ist nicht erforderlich, dass Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild für eine zeitgemässe Nutzung (oder energetische Sanierung) nötig oder darauf ausgerichtet sind, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (vgl. Art. 24c Abs. 3 RPG). Die Zielsetzung, Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens zu erleichtern, solche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens hingegen zu erschweren, gilt gemäss Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV für Gewerbebetriebe nicht unbenommen. Immerhin beschränken Art. 43 Abs. 2 und 3 RPV die Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche auf 30 Prozent, und eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m² darf nur bewilligt werden, wenn diese für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist.

6.9 Art. 43 RPV kann angesichts der Zielsetzung von Art. 37a RPG indes nicht so ausgelegt werden, dass Erweiterungen bei zonenwidrig gewordenen Gewerbebetrieben bis zur Grenze von 30 Prozent bzw. von 100 m² bar jedes erkennbaren betrieblichen oder wirtschaftlichen Bedürfnisses zulässig seien. Vorauszusetzen ist, dass sich der Gewerbebetrieb betrieblich zu entwickeln beabsichtigt; eine Erweiterung ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens von mehr als 100 m² setzt zusätzlich eine potentielle Gefährdung des wirtschaftlichen Fortbestands des Betriebs voraus. Beim in der rekurrentischen Liegenschaft domizilierten Architekturbüro Y sind drei Mitarbeiter beschäftigt. Eine Erweiterung ist nicht beabsichtigt. Damit ist für den aktuellen Betrieb ein Bedarf von drei Fahrzeugabstellplätzen ausgewiesen. Angesichts der geringen

Grösse des Betriebs genügt für Dritte (Bauherrschaften, Handwerker, Lieferanten) ein zusätzlicher Besucher-Abstellplatz. Zusammen mit den – wie bereits dargelegt – für die Wohnnutzung der Liegenschaft auf Parzelle Kat.-Nr. 2 erforderlichen zwei Fahrzeugabstellplätzen rechtfertigen sich allenfalls maximal sechs Fahrzeugabstellplätze.

6.10 Nach den Ausführungen der Rekurrentin bestehen auf der Liegenschaft aktuell zwei in das Untergeschoss integrierte Garagenplätze und nördlich des Gebäudes Raum für einen weiteren Abstellplatz. Die Baudirektion geht demgegenüber von drei zusätzlichen Abstellmöglichkeiten (einer im Eck vor dem Wohnhaus, einer auf dem Vorplatz vor den Garagen und einer am Anfang des zum Gebäude Vers.-Nr. 1 leitenden Wegs) aus. Wie es sich damit verhält, braucht vorliegend mangels Streitgegenständlichkeit nicht im Einzelnen überprüft zu werden. Die bereits erstellten zusätzlichen sieben Fahrzeugabstellplätze an der südöstlichen Grundstücksgrenze sind in dieser Form jedenfalls nicht bewilligungsfähig. Die allenfalls zu rechtfertigende Anzahl an Fahrzeugabstellplätzen würde von vornherein deutlich überschritten. Die anderslautende Rüge ist unbegründet.

6.11 Bei diesem Ergebnis sind die weiteren Voraussetzungen der (erweiterten) Bestandesgarantie nicht zu prüfen. Insbesondere kann offen gelassen werden, ob und in welchem Umfang das in der Liegenschaft auf Parzelle Kat.-Nr. 2 domizilierte Architekturbüro überhaupt bereits vor dem massgeblichen Stichtag vom 1. Januar 1980 betrieben wurde (Art. 37a RPG) und ob dieses dannzumal als rechtmässig erstellt gelten konnte (Art. 43 Abs. 1 lit. a RPV). Der Rekurrentin bleibt es unbenommen, bei den Vorinstanzen um die Bewilligung einer anderen Anordnung und (geringeren) Anzahl Fahrzeugabstellplätze zu ersuchen.