

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C 203/2022

Urteil vom 12. April 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Fritz Frey,

gegen

B. _____,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Reto Ziegler,

Stadt Zürich, Bausektion des Stadtrates, c/o Amt für Baubewilligungen, Postfach, 8021 Zürich 1,
Stadt Zürich, Tiefbauamt, Rechtsdienst, Werdmühleplatz 3, 8001 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 8. April 2020 (VB.2019.00664) und das Urteil vom 10.
Februar 2022 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer (VB.2020.00825).

Sachverhalt:

A.
Die Bausektion des Stadtrats Zürich erteilte B. _____ mit Beschluss vom 26. Juni 2018 die Baubewilligung für den Ersatzneubau eines Wohnhauses an der Zimmergasse 13 in Zürich (Kat.-Nr. RI4796). Hiergegen rekurrerten A. _____ und die C. _____ als Eigentümer von Nachbarparzellen an das Baurekursgericht des Kantons Zürich, das die Rechtsmittel am 30. August 2019 guthiess und die Baubewilligung aufhob. Daraufhin gelangte B. _____ an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Mit Urteil vom 8. April 2020 hiess dieses seine Beschwerde gut. Es hob den Entscheid des Baurekursgerichts auf und wies die Angelegenheit zur neuen Beurteilung zurück.

Das wiederum mit der Sache befasste Baurekursgericht wies die Rekurse mit Entscheid vom 23. Oktober 2020 ab, soweit es darauf eintrat. In der Folge erhob A. _____ Beschwerde. Mit Urteil vom 10. Februar 2022 wies das Verwaltungsgericht ihr Rechtsmittel ab.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 5. April 2022 beantragt A. _____, die Urteile des Verwaltungsgerichts vom 8. April 2020 und vom 10. Februar 2022 seien aufzuheben und die Baubewilligung zu verweigern. Eventuell sei die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersucht sie um aufschiebende Wirkung und um Durchführung eines Augenscheins.

Das Verwaltungsgericht und der Beschwerdegegner beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Bausektion des Stadtrats hat auf eine Stellungnahme verzichtet und das Tiefbauamt hat sich nicht vernehmen lassen.

Mit Präsidialverfügung vom 7. Juni 2022 hat das Bundesgericht das Gesuch der Beschwerdeführerin um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Die beiden angefochtenen Urteile des Verwaltungsgerichts sind kantonal letztinstanzlich (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) und betreffen eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin einer der Bauparzelle benachbarten Liegenschaft zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

1.2. Nach Art. 90 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen. Endentscheide sind Entscheide, mit denen ein Verfahren in der Hauptsache aus prozessualen oder materiellen Gründen beendet wird (**BGE 146 I 36** E. 2.2). Von weiteren, hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, wird von der Beschränkung der Anfechtbarkeit auf Endentscheide abgewichen, wenn ein selbstständig eröffneter Vor- oder Zwischenentscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Ist die Beschwerde nach Art. 93 Abs. 1 BGG nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so sind die betreffenden Vor- und Zwischenentscheide gemäss Art. 93 Abs. 3 BGG durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken.

1.3. Der nicht wieder gutzumachende Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG muss grundsätzlich ein Nachteil rechtlicher Natur sein, der auch durch einen späteren günstigen Endentscheid nicht oder nicht gänzlich beseitigt werden kann. Rein tatsächliche Nachteile wie die Verfahrensverlängerung oder -verteuerung reichen nicht aus (**BGE 144 III 475** E. 1.2 mit Hinweisen; vgl. auch **BGE 135 II 30** E. 1.3.4 zu einer Voraussetzung, unter der ausnahmsweise ein tatsächlicher Nachteil genügt und **BGE 136 II 165** E. 1.2 mit Hinweisen). Die selbstständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden bildet zudem aus prozessökonomischen Gründen eine Ausnahme vom Grundsatz, dass sich das Bundesgericht mit jeder Angelegenheit nur einmal befassen soll. Diese Ausnahme ist restriktiv zu handhaben (**BGE 144 III 475** E. 1.2). Dabei obliegt es der beschwerdeführenden Partei darzutun, dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids erfüllt sind, soweit deren Vorliegen nicht offensichtlich ist (**BGE 142 V 26** E. 1.2).

1.4. Beim angefochtenen Urteil vom 8. April 2020 handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG. Das Verwaltungsgericht entschied darin (anders als vor ihm das Baurekursgericht), dass die Absätze 1 und 2 des am 1. November 2018 in Kraft getretenen Art. 24c bis der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich auf das Verfahren anwendbar seien, nicht aber dessen Absätze 3 bis 5. Es kam zum Schluss, dass die Bestimmung der Bewilligungsfähigkeit des Projekts nicht entgegenstehe. Dieser Zwischenentscheid wirkte sich auf den Inhalt des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 10. Februar 2022 aus. Sofern es sich bei Letzterem um einen Endentscheid handelt, kann Ersterer nach Art. 93 Abs. 3 BGG zusammen mit diesem beim

Bundesgericht angefochten werden. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist im Folgenden zu untersuchen.

1.5. Die städtische Bausektion ordnete an, dass vor Baubeginn dem Amt für Baubewilligungen Pläne über die Erfüllung der Auflagen gemäss Ziffer II.B.15 (Nachweis Abstellplatz und Mietvertrag) und II.B.14 (Abstellplätze leichte Zweiräder) des Beschlusses einzureichen und bewilligen zu lassen seien (Dispositiv-Ziffer II.B.1.b). Zudem ordnete sie an, dass dem Amt - ebenfalls vor Baubeginn - ein im Sinne der Erwägungen lit. F.c (Nachweis Grünfläche), F.d (Vorgartenöffnung Y-gasse) und F.e (Umgebungsplan) ergänzter und mit dem Genehmigungsvermerk der Dienstabteilung "Grün Stadt Zürich" versehener Umgebungsplan zur Bewilligung einzureichen sei (Dispositiv-Ziffer II.B.1.c). Das Verwaltungsgericht legte dar, gemäss den erwähnten Erwägungen der Baubewilligung seien in angemessenem Umfang verkehrssichere Flächen als Kinderspielplätze, Freizeit- und Pflanzgärten oder, wo nach der Zweckbestimmung der Gebäude ein Bedarf besteht, als Ruheflächen auszugestalten. In der Quartiererhaltungszone sei bei der Erstellung von Hauptgebäuden mindestens die Hälfte der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche zu begrünen, wovon ein der Art der Überbauung entsprechender Teil als dauernde Spiel- oder Ruhefläche oder Pflanzgarten herzurichten sei. Weiter dürfe das Vorgartengebiet in der Regel zu nicht mehr als einem Drittel der Strassen- bzw. Weganstosslänge für Hauszugang, Garagenzufahrt, Parkplätze, Containerabstellplatz usw. befestigt werden.

1.6. Bei den genannten Nebenstimmungen handelt es sich um aufschiebende Bedingungen. Bis zu ihrer Realisierung kann die Baubewilligung keine praktische Wirksamkeit entfalten. Nach der Rechtsprechung führen derartige Bedingungen dazu, dass das Baubewilligungsverfahren als noch nicht abgeschlossen gilt, sofern die Formulierung der Bedingungen einen Spielraum für ihre Umsetzung belässt. Diesfalls kann die Baubewilligungsbehörde die Einhaltung der Nebenbestimmung erst gestützt auf entsprechend überarbeitete Pläne beurteilen, d.h. diese Beurteilung wurde nicht schon im Rechtsmittelentscheid vorweggenommen (zum Ganzen: Urteil [1C_513/2020](#) vom 3. Mai 2021 E. 1.1 mit Hinweisen). Dies ist hier der Fall: Bei der Umsetzung der erwähnten Vorschriften zur Umgebungsgestaltung und insbesondere zur Parkierung besteht ein Spielraum. Im Übrigen bestreitet die Beschwerdeführerin, dass angesichts der beschränkten Platzverhältnisse überhaupt sämtliche Anforderungen erfüllt werden könnten, und sie kritisiert, das Verwaltungsgericht habe sich mit ihrer Kritik zu diesem Punkt teilweise nicht auseinandergesetzt.

1.7. In seiner Rechtsprechung zu Baubewilligungen, die von der verfügenden Behörde oder einer Rechtsmittelbehörde mit Nebenbestimmungen versehen wurden, ist das Bundesgericht freilich teilweise (ausdrücklich oder stillschweigend) von einem Endentscheid ausgegangen, allerdings ohne die dargelegten Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 90 BGG zu erörtern (Urteile [1C_72/2021](#) vom 12. September 2022 E. 1; [1C_25/2019](#) vom 5. März 2020 E. 1; [1C_266/2018](#) vom 12. April 2019 E. 1; [1C_615/2017](#) vom 12. Oktober 2018 E. 1.1; [1C_398/2016](#) vom 2. Februar 2017 E. 1). Stattdessen setzte es sich im Rahmen der materiellen Begründung mit der Frage auseinander, ob das bundesrechtliche Koordinationsgebot von Art. 25a RPG (SR 700) missachtet oder kantonale Normen betreffend die Möglichkeit, eine Bewilligung mit Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen, in willkürlicher Weise (Art. 9 BV) angewendet worden war. In dieser Hinsicht erwog es etwa, es gehe nicht an, einen Bau mit der Auflage zu bewilligen, die fehlende Erschliessung müsse vor Baubeginn geregelt sein. Nachgelagerte Verfahren seien nur dann zulässig, wenn dies von der Sache her sinnvoll sei - so beispielsweise, wenn die Beurteilung der Farb- und Materialwahl während der Bauausführung besser möglich sei - und sich daraus keine wesentlichen neuen Auswirkungen oder Änderungen für das Projekt ergeben oder ergeben könnten (Urteile [1C_25/2019](#) vom 5. März 2020 E. 8; [1C_266/2018](#) vom 12. April 2019 E. 3.3; [1C_615/2017](#) vom 12. Oktober 2018 E. 2.5 mit Hinweis auf [ARNOLD MARTI](#), Besprechung des Urteils [1C_476/2016](#) vom 9. März 2017, in: [ZBI 118/2017 S. 623](#)).

1.8. Unbesehen der Frage, ob nachgelagerte Verfahren im Licht von Art. 25a RPG und dem kantonalen Recht zulässig sind, ist indessen zunächst zu prüfen, ob überhaupt ein nach Art. 90 ff. BGG vor Bundesgericht anfechtbarer Entscheid vorliegt. Nach dem Ausgeführten ist von einem Zwischenentscheid auszugehen, wenn bei der Umsetzung der Nebenbestimmung ein Spielraum besteht und trotz nominaler Erteilung einer "Baubewilligung" gar noch nicht gebaut werden darf. Dabei ist vom wahren Sinn der Bewilligung auszugehen und nicht von einer allenfalls unglücklich gewählten Formulierung (vgl. Urteil [1C_72/2021](#) vom 12. September 2022 E. 4.4).

1.9. In der Literatur ist die bundesgerichtliche Praxis zu Nebenbestimmungen in Baubewilligungen mit dem Argument kritisiert worden, dass häufig unklar sei, ob eine Auflage der Bauherrschaft einen Gestaltungsspielraum bzw. der Baubewilligungsbehörde einen Entscheidungsspielraum belasse. Verfahrensbeteiligte Dritte müssten in jedem nicht eindeutigen Fall den Gang ans Bundesgericht auf sich nehmen (REY/HOFSTETTER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu suspensiv erteilten Baubewilligungen, BR 2023 S. 8). Dem ist Folgendes entgegenzuhalten: Zwar qualifiziert das Bundesgericht Rückweisungsentscheide, die der unteren Instanz keinen Entscheidungsspielraum mehr belassen, hinsichtlich ihrer Anfechtbarkeit als (Quasi-) Endentscheide, obwohl sie formal Zwischenentscheide darstellen. Jedoch riskieren die Verfahrensbeteiligten nicht den Verlust der Beschwerdemöglichkeit, wenn sie solche Entscheide nicht sofort anfechten. Denn wird von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, sind die betreffenden Zwischenentscheide praxismässig in Anwendung von Art. 93 Abs. 3 BGG durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar (zum Ganzen: **1C_317/2019** vom 17. März 2020 E. 2 mit Hinweisen). Die Beantwortung der Frage, ob ein formal nicht verfahrensabschliessender, kantonal letztinstanzlicher Entscheid einen (Gestaltungs- bzw. Entscheid-) Spielraum belässt, verliert somit insofern an Bedeutung, als beim Zuwarten mit der Erhebung einer Beschwerde ans Bundesgericht kein Rechtsverlust droht. An den obigen Ausführungen ist deshalb festzuhalten.

1.10. Im vorliegenden Fall liegt somit ein Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 BGG vor. Dass die eng auszulegenden Voraussetzungen (s. E. 1.3 hiervor) dieser Bestimmung erfüllt wären, wird in der Beschwerde nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich (vgl. auch die Ausführungen im Urteil **1C_476/2016** vom 9. März 2017 E. 2.7, in: ZBI 118/2017 S. 618, wonach ein Zeitgewinn, der mit dem Erlass von Nebenbestimmungen möglicherweise erreicht werden kann, ohnehin nicht zu überschätzen ist). Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin wird die beiden Urteile des Verwaltungsgerichts anfechten können, wenn und sobald die vom Beschwerdegegner nachzureichenden Pläne genehmigt worden sind. Sollte ihr der betreffende Entscheid nicht eröffnet werden, beginnt die Rechtsmittelfrist für sie erst zu laufen, wenn sie tatsächlich von der Genehmigung Kenntnis erhalten hat (vgl. Urteil **1C_513/2020** vom 3. Mai 2021 E. 1.2.2 mit Hinweisen).

2.

Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin hat dem obsiegenden Beschwerdegegner eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegner mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Stadt Zürich, Bausektion des Stadtrates, der Stadt Zürich, Tiefbauamt, und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. April 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Dold