

**Baurechtliches Verfahren. Bewilligungspflicht. Rechtsmittelverfahren. Sachliche Zuständigkeit. Veranstaltungen.**

Baurechtliche Bewilligungspflicht für der Verkaufsförderung dienende Veranstaltungen auf Aussenflächen eines Einkaufszentrums verneint. Einzuholen ist nur eine Polizeibewilligung. Für deren rechtsmittelweise Beurteilung ist in erster Instanz das Statthalteramt zuständig.

§ 309 Abs. 1 und 3 und § 329 Abs. 1 PBG; § 1 BVV; Art. 17 Lärmschutzverordnung Stadt Zürich; Art. 3 Abs. 2 Veranstaltungsrichtlinien Stadt Zürich

BRGE I Nr. 0112/2011 vom 10. Juni 2011 in BEZ 2011 Nr. 62

---

Vorgesehen war, die zu einem Einkaufs- und Freizeitzentrum gehörende Aussenflächen auf dem K-Platz und dem U-Platz an insgesamt 165 Tagen im Jahr für verschiedene der Verkaufsförderung dienende Veranstaltungen zu nutzen. Die Bauherrschaft focht mit der Bewilligung dieses Vorhabens verbundene Auflagen an.

Aus den Erwägungen:

4. Die Zuständigkeit ist nach § 5 Abs. 1 VRG von Amtes wegen zu prüfen. Das Planungs- und Baugesetz regelt die Zuständigkeiten und das Verfahren im Bereich der Raumplanung sowie das öffentliche Baurecht (§ 1 Abs. 2 PBG). Gemäss § 329 Abs. 1 PBG werden Streitigkeiten, wo das Gesetz nichts anderes bestimmt, in erster Instanz durch das Baurekursgericht entschieden. Hinzu kommen Streitigkeiten aus anderen Rechtsgebieten, wenn dies koordinationsrechtlich erforderlich (Art. 33 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes [RPG]) oder spezialgesetzlich vorgesehen ist.

5. Angefochten ist zunächst Dispositivziffer I.A.6 des vorinstanzlichen Beschlusses mit Bezug auf den K-Platz. Danach ist der Einsatz von Lautsprecher- und Verstärkeranlagen grundsätzlich untersagt mit Ausnahme von jährlich maximal vier Veranstaltungen auf dem K-Platz und U-Platz, wobei weitere Auflagen gelten. Gestützt wird diese Anordnung gemäss Vorinstanz auf Art. 17 der Lärmschutzverordnung der Stadt Zürich sowie Art. 3 Abs. 2 der vom Stadtrat erlassenen Veranstaltungsrichtlinien.

Bei der hier angefochtenen Auflage geht es folglich um die Vermeidung von Lärm und damit von Einwirkungen im Sinne des Umweltschutzgesetzes. Die Anwendung des Umweltschutzgesetzes ist im Kanton Zürich nicht einer eigenen, zentralen Umweltschutzverwaltung übertragen, sondern weitgehend in die bestehenden Verfahren und Zuständigkeiten integriert worden (vgl. dazu §§ 13 und 19 der Besonderen Bauverordnung I [BBV I]). Soweit Umweltschutznormen baurechtliche Tatbestände betreffen, sind gemäss § 2 lit. c PBG für ihre erstinstanzliche Anwendung vorbehältlich kantonaler Zuständigkeiten (§ 7 Abs. 1 der Bauverfahrensverordnung [BVV]) grundsätzlich die kommunalen Baubehörden zuständig (vgl. VGr, 21. Mai 2008, VB.2008.00066, E 2.1) und ist damit gemäss § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 329 Abs. 1 PBG das Baurekursgericht als Rechtsmittelinstanz zuständig.

Vorliegend stellt sich die Frage, ob ein baurechtlicher Zusammenhang vorliegt, geht es doch um die Durchführung von Veranstaltungen. Ein baurechtlicher Zusammenhang ist dann zu bejahen, wenn die Veranstaltungen unter die baurechtliche Bewilligungspflicht fallen.

6. Aus den Akten geht hervor, dass der K-Platz und der U-Platz für zeitlich begrenzte Promotionen/Veranstaltungen an insgesamt 165 Tagen pro Jahr genutzt werden sollen. Die Beanstandungen der Rekurrentschaft beziehen sich lediglich auf den K-Platz. Die geplanten Veranstaltungen betreffen vier fixe sowie zwei variable Anlässe. Die variablen Anlässe sind für kurzfristige Aktionen vorgesehen. Die Nutzung ist noch nicht festgelegt, als Beispiele werden der Biomarkt oder ein Suppentag genannt. Die vier weiteren Anlässe beinhalten eine Auto-Ausstellung (21 Tage), das «Wake-City» (2 Tage), die Sommerlounge (56 Tage) und Weihnachten (56 Tage). Sämtliche Veranstaltungen beinhalten den Aufbau von mobilen Bauten, wie beispielsweise Ausstellungsboxen, Getränke- bzw. Verkaufsstände, ein Zelt, eine Bühne und Weihnachtsbäume. Bewilligungspflichtig sind gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG Bauten und Anlagen, wobei auch Fahrnisbauten, welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden, darunter fallen (BGE 123 II 256 ff., E. 3). Die hier vorgesehenen mobilen Aufbauten lösen für sich gesehen keine baurechtliche Bewilligungspflicht aus, da ihnen aufgrund der lediglich temporären Stationierung die Ortsbezogenheit fehlt.

7. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die durch die Veranstaltungen verursachte Nutzung zu einer baurechtlichen Bewilligungspflicht führt.

Das kantonale Recht konkretisiert die bundesrechtliche Rahmenordnung der baurechtlichen Bewilligungspflicht mit einer Enumeration der bewilligungspflichtigen Objekte und bewilligungsbedürftigen baurechtlichen Massnahmen (§ 309 Abs. 1 PBG) und befreit Massnahmen geringfügiger Bedeutung von der Bewilligungspflicht (§ 309 Abs. 3 PBG i.V.m. § 1 der Bauverfahrensverordnung [BVV]). Gemäss § 309 Abs. 1 lit. b PBG ist für Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt, eine baurechtliche Bewilligung nötig. Eine Nutzungsänderung liegt vor, wenn Räume oder Flächen mit oder ohne Eingriff in die äussere Gestalt einem neuen Zweck zugeführt werden. Nicht jede Nutzungsänderung ist bewilligungspflichtig. Vielmehr trifft dies nach Massgabe der gebotenen Gesamtbetrachtung und des Verhältnismässigkeitsprinzips dann zu, wenn die mit der neuen Bewerbung verbundenen Auswirkungen in irgendeiner Hinsicht intensiver sind als die bisherigen oder sonst ein planungs- und baurechtlich geschütztes Rechtsgut berühren (Ch. Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, 1991, Rz. 209 ff.; zum Ganzen BRKE IV Nrn. 0090 und 0091/2007 vom 21. Juni 2007 = BEZ 2008 Nr. 44, [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

Der für die Zuständigkeit geforderte baurechtliche Zusammenhang ist erst dann zu bejahen, wenn die Veranstaltungen zu einer Nutzungsänderung im oben beschriebenen Sinn führen.

7.1 Gemäss § 250 Abs. 1 PBG ergibt sich die zulässige bauliche Grundstücknutzung nach Ausnützung, Bauweise und Nutzweise aus der Bau-

und Zonenordnung und aus den Bauvorschriften. Die streitbetroffenen Grundstücke liegen gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) in der Zentrumszone. Gemäss Art. 18a BZO sind in der Zentrumszone Wohnungen, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Verwaltungen sowie höchstens mässig störende Gewerbebetriebe zulässig. Es handelt sich bei den streitbetroffenen Grundstücken um private Grundstücke.

7.2 Ob bei temporären Veranstaltungen von einer baurechtlichen Bewilligungspflicht auszugehen ist, wurde bisher in der Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt. Es rechtfertigt sich daher, die bisher ergangene Rechtsprechung zusammenzufassen und ihre Auswirkung auf den vorliegenden Fall zu beurteilen.

7.2.1 Mit Entscheid vom 12. Dezember 2005 (VB.2005.00324) äusserte sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich darüber, ob das zeitlich befristete Projekt «Kino am Berg» auf dem Gelände des Hotel-Restaurants U auf dem Ü-Berg einer baurechtlichen Bewilligungspflicht bedurfte. Dies wurde vor allem aufgrund des Umstandes bejaht, dass das «Kino am Berg» während der Dauer eines Monats in einem Gebiet ausserhalb der Bauzone stattfinden solle. Sodann sei zu berücksichtigen, dass die befristeten Einrichtungen einer nächtlichen Open-Air-Nutzung dienen, die mit Lärm verbunden sei und allabendlich mehrere hundert Personen anlocken solle. Angesichts dieser Auswirkungen habe sowohl die Öffentlichkeit wie auch die Nachbarschaft ein Interesse daran, dass das fragliche Projekt in einem umfassenden Verwaltungsverfahren auf seine Bewilligungsfähigkeit hin überprüft werde. Insofern sei das «Kino am Berg» zu Recht als raumrelevante Nutzungsänderung, der im Hinblick auf Lärmschutz und Erschliessung baurechtliche Bedeutung zukomme, bezeichnet worden (vgl. Erwägung 3.2 des genannten Entscheides; nachfolgend als «Kino am Berg»-Fall bezeichnet).

7.2.2 Mit Entscheid vom 2. Oktober 2003 (VB.2003.00216) erwog das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, es sei fraglich, ob die jährliche Veranstaltung eines «Kinos am Pool» einer jährlich wiederkehrenden Bewilligungspflicht unterstehe oder ob die Durchführung solcher Veranstaltungen nicht bereits in der ursprünglichen Betriebsbewilligung enthalten sei. In diesem Fall ging es um die Durchführung eines Open-Air-Kinos in einer in der Zone für öffentliche Bauten situierten Sportanlage, die verschiedene Sport- und Freizeiteinrichtungen beheimatete. Das Verwaltungsgericht führte aus, es sei nicht auszuschliessen, dass der sommerliche Kinobetrieb bereits zur bestimmungsgemässen Benützung der Anlage gehöre und der Betriebsgesellschaft demzufolge schon ursprünglich vorsorgliche Betriebsbeschränkungen etwa hinsichtlich Anzahl und Zeiten der Veranstaltungen, Lautstärke von Geräten etc. auferlegt worden seien. Bei Ungenügen von Betriebsvorschriften hätten die Behörden in diesem Fall zusätzliche Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen im Sinne einer Anpassung zu prüfen gehabt. Da die Parteien von einer Bewilligungspflicht ausgingen, liess das Verwaltungsgericht die Frage offen und ging aufgrund der übereinstimmenden Meinungen der Parteien selbst von einer bewilligungspflichtigen Nutzungsänderung aus (vgl. Erwägung 4a des genannten Entscheides; nachfolgend als «Kino am Pool»-Fall bezeichnet).

7.2.3 In einem am 31. März 2010 beurteilten Fall (VB.2010.00079) ging das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ohne nähere Erläuterung zu dieser Frage davon aus, dass es zur befristeten Umnutzung der L-Wiese für den Zirkus K und das Z-Fäscht einer baurechtlichen Bewilligung bedurfte. Die Umnutzung war mit einer Abtragung der Rasenfläche und teilweise auch des Untergrundmaterials auf einer Fläche von ca. 10 000 m<sup>2</sup> vorgesehen. Sodann sollten die Zufahrten angepasst bzw. neu erstellt werden, neue Werkleitung verlegt, ein chaussierter Weg verbreitert werden sowie eine Abtrennung mit Holzpfosten und Schranken erfolgen (vgl. Erwägung I. des genannten Entscheides; nachfolgend als «L-Wiese»-Fall bezeichnet). Die L-Wiese befindet sich in der Freihaltezone.

7.2.4 Im Unterschied zu dem hier vorliegenden Fall lag das streitbetroffene Grundstück im «Kino am Berg»-Fall ausserhalb der Bauzone. Die befristete Nutzung war demnach von Anfang an nicht zonenkonform. Unter diesen Umständen bestanden, wie das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ausführte, sowohl ein öffentliches wie auch ein privates Interesse an der Beurteilung der Auswirkungen der befristeten Umnutzung. Beim «L-Wiese» - Fall handelt es sich um ein Vorhaben in der Freihaltezone, das mit erheblichen baulichen Massnahmen verbunden war. Der hier zu beurteilende Fall hingegen betrifft ein in der Zentrumszone befindliches Grundstück. Mit dem «Kino am Pool»-Fall signalisierte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich seine Ansicht, dass dann, wenn eine Veranstaltung zur bestimmungsgemässen Benützung der Anlage gehört, eine baurechtliche Bewilligungspflicht entbehrlich sei, was vorliegend der Fall ist. Mit der baurechtlichen Bewilligung für das Areal S wurde eine Art. 18a BZO entsprechende Nutzung erlaubt. Gemäss dem bei den Akten liegenden Nutzungskonzept dienen die geplanten Veranstaltungen der Verkaufsförderung. Es handelt sich demnach um unmittelbar mit den im Areal S bestehenden Handels- und Dienstleistungsbetrieben in Zusammenhang stehende befristete Nutzungen, die nicht zu einer Nutzungsänderung führen. Würde man hier eine nach § 309 Abs. 1 lit. b PGB relevante Nutzungsänderung und somit eine baurechtliche Bewilligungspflicht bejahen, müssten auch sämtliche Verkaufsveranstaltungen, die in der «Mall» und damit innerhalb des Hauptgebäudes auf dem Areal S stattfinden, einer baurechtlichen Bewilligungspflicht unterworfen werden. Damit würde die Bewilligungspflicht offenkundig weit überdehnt.

7.2.5 Zu prüfen bleibt, ob die befristeten Veranstaltungen aufgrund der mit ihnen verbundenen Auswirkungen, da sie im Aussenraum stattfinden, insbesondere was den Lärm betrifft, einem baurechtlichen Bewilligungsverfahren zu unterstellen sind. Vorab ist anzumerken, dass es hier um befristete Nutzungen des K-Platzes geht. Es besteht demnach ein wesentlicher Unterschied zu ständigen Nutzungen wie beispielsweise Aussenrestaurants, die selbstverständlich aufgrund der Ortsbezogenheit und der ständigen Immissionen einer baurechtlichen Bewilligung bedürfen.

Zu betonen ist, dass der K-Platz bereits heute, auch ohne die geplanten Veranstaltungen, als belebter Platz den Besuchern des Einkaufszentrums S offen steht und auch ausserhalb der bestehenden Gastroflächen Personen auf dem Platz verweilen. Die Immissionen, die sich daraus ergeben, sind bereits mit der ursprünglichen baurechtlichen Bewilligung geprüft und soweit nötig mit

Massnahmen begrenzt worden. Es ist davon auszugehen, dass sich die geplanten Veranstaltungen/Promotionen an die das Einkaufszentrum besuchende Kundschaft richten bzw. darauf abzielen, weitere Kundschaft anzulocken. Sollten viele Personen nur und extra für die Veranstaltungen/Promotionen anreisen, wäre dies nicht anders als etwa bei einem Aus- oder Schlussverkauf oder bei einem Verkauf von neuen Artikeln einer besonders publikumsträchtigen Marke. Die Besucherströme dürften sich zeitlich verteilen, woran auch vereinzelt vermehrter Andrang wie beispielsweise bei der Übertragung von Fussballspielen nichts Wesentliches ändern würde. Im Übrigen ist die Anzahl sich aufhaltender Menschen auf dem K-Platz auch wetterabhängig. Durch die geplanten Veranstaltungen ist demnach nicht von wesentlich erhöhten Immissionen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und die nicht schon durch die ursprüngliche Baubewilligung abgedeckt wären, auszugehen. Auch diesbezüglich ist demnach keine Nutzungsänderung im Sinne von § 309 Abs. 1 lit. b PBG anzunehmen. Auf zeitlich vereinzelt auftretende höhere Immissionen ist nachfolgend einzugehen.

7.2.6 Nicht gefolgt werden kann der im «Kino-am-Pool»-Fall vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung, dass aufgrund einer einzelnen Veranstaltung die Baubehörden zusätzliche Massnahmen zur Begrenzung der Emissionen im Sinne einer Anpassung der ursprünglichen Baubewilligung prüfen müssten. Verneint man eine baurechtliche Bewilligungspflicht, da die Veranstaltung keine Nutzungsänderung im Sinne von § 309 Abs. 1 lit. b PBG darstellt, besteht auch keine Veranlassung, die ursprüngliche baurechtliche Bewilligung zu ergänzen. Dass für Veranstaltungen dennoch Einschränkungen anzuordnen sind, ist kein Grund für eine Ergänzung der baurechtlichen Bewilligung, sondern nur – aber immerhin – für die Ergreifung veranstaltungsbezogener polizeirechtlicher Massnahmen. Der Stadtrat von Zürich hat mit den von ihm erlassenen Veranstaltungsrichtlinien allgemein gültige Einschränkungen zur Verhinderung von Immissionen bei Veranstaltungen aller Art erlassen, welche sich nicht primär an die Baubehörde richten. Die Vorinstanz hat die hier strittigen Anordnungen gestützt auf kommunales Polizeirecht, nämlich auf Art. 17 der Lärmschutzverordnung der Stadt Zürich sowie Art. 3 Abs. 2 der besagten Veranstaltungsrichtlinien und nicht in Anwendung von Bau- und Umweltschutzrecht erlassen. Wie bereits ausgeführt ist die Anwendung des Umweltschutzgesetzes in die bestehenden Verfahren und Zuständigkeiten, d.h. in das Baubewilligungsverfahren integriert worden. Massnahmen zur Begrenzung von vereinzelt auftretendem Veranstaltungslärm sind demgegenüber mit einer allgemeinen Polizeibewilligung anzuordnen, ohne dass es hierfür einer Ergänzung der ursprünglichen Baubewilligung bedürfte. Erst wenn die Immissionen derart intensiv sind, dass von einer Nutzungsänderung auszugehen ist, muss die ursprüngliche Baubewilligung ergänzt werden.

8. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kein baurechtlicher Zusammenhang vorliegt. Die geplanten Veranstaltungen unterliegen keiner baurechtlichen Bewilligungspflicht. Somit ist diesbezüglich auf den Rekurs nicht einzutreten. Da es sich dabei um eine Anordnung im Rahmen einer allgemeinen Polizeibewilligung handelt, ist der Rekurs in Anwendung von § 5 Abs. 2 VRG an den Bezirksrat Zürich zu überweisen.

*(Ergänzung: Mit Beschluss vom 8. Dezember 2011 überwies der Bezirksrat Zürich die Sache zuständigkeitshalber an das Statthalteramt Zürich. Dies mit der Begründung, dass der Schutz der Bevölkerungen vor akustischen Einwirkungen materiell zu den ortspolizeilichen Aufgaben gehöre [§ 12 Abs. 1 BezVG] und demgemäss das Statthalteramt zuständig sei.)*