

3.2 Die rekurrierenden Verbände (Genossenschaft Hauseigentümerverband Zürich; City Vereinigung Zürich; Automobilclub der Schweiz, Sektion Zürich; Gewerbeverband der Stadt Zürich) berufen sich zur Begründung ihrer Legitimation auf die sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde. Hierbei handelt es sich um eine Form der Prozessstandschaft, die darin besteht, dass eine Vereinigung zwar im eigenen Namen, aber ausschliesslich im Interesse ihrer Mitglieder ein Rechtsmittel ergreift. Zur Bejahung der Legitimation müssen verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Bei der Vereinigung muss es sich um eine juristische Person handeln, und es muss eine ihrer statutarischen Aufgaben sein, die Interessen ihrer Mitglieder in entsprechender Hinsicht zu wahren. Von den Mitgliedern muss zumindest eine beträchtliche Anzahl bzw. gemäss einer neueren Entscheidung der Rekursinstanz (BRKE II Nrn. 0112-0117/2008 = BEZ 2008 Nr. 61) – da unklar ist, was als «beträchtliche Anzahl» zu gelten hat – die Mehrheit von der angefochtenen Verfügung so betroffen sein, dass jeder Einzelne dieser Mehrheit auch für sich betrachtet anfechtungsbefugt wäre. Von dieser Voraussetzung kann bei einem Verband mit grosser Mitgliederzahl nicht etwa deshalb abgesehen werden, weil der entsprechende Nachweis gegebenenfalls nur schwer zu erbringen ist.

Demnach muss jeder Einzelne der Verbandsmehrheit im Sinne von § 338a Abs. 1 PBG rekurslegitimiert sein. Mit dieser Bestimmung verlangt das Gesetz zunächst eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand, kraft derer der Rekurrent stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Verfügung betroffen ist. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse des Rekurrenten besteht in der Abwendung eines Nachteils bzw. in der Erlangung eines Nutzens im Falle des erfolgreichen Rekurrierens. Das Interesse des Rekurrenten kann rechtlicher oder rein tatsächlicher, wirtschaftlicher, ideeller oder anderer Natur sein. Ferner ist stets zu verlangen, dass der Rekurrent in erster Linie seine eigenen und nicht öffentliche oder Drittinteressen wahrnimmt. Der Rekurrent muss zudem von der angefochtenen Verfügung in seinen Interessen unmittelbar betroffen sein. Schliesslich muss das Anfechtungsinteresse ein aktuelles sein, was namentlich dann nicht der Fall ist, wenn bloss ein Entscheid über eine theoretische Rechtsfrage angestrebt wird.

Ob die Rekurslegitimation gegeben ist, ist als Prozessvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen. Diese Obliegenheit entbindet indes den Anfechtenden nicht davon, die legitimationsbegründenden Sachumstände vollumfänglich darzulegen. Demzufolge hat die rekurrierende Vereinigung mit der Rekurseingabe in der Regel ein vollständiges Mitgliederverzeichnis einzurei-

chen und darzulegen, aus welchen Gründen welche Mitglieder vom angefochtenen Entscheid mehr als die Allgemeinheit oder Dritte in ihren schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt sind. Diese Anforderungen dienen der Verhinderung unzulässiger Populärrechtsmittel. Fehlen besagte Nachweise oder werden sie nur ungenügend erbracht, ist auf das Rechtsmittel mangels Legitimation nicht einzutreten. Es genügt nicht, die erforderlichen Unterlagen in der Rekurschrift lediglich anzubieten; die legitimationsbegründenden Sachumstände sind nicht anders als die materiellrechtlichen Rekursgründe innerhalb der Rekursfrist (§ 22 VRG) vollständig darzulegen (vgl. zum Ganzen A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, § 21 Rz. 20 ff. und 50 ff.; VB 90/0171 = BEZ 1991 Nr. 3; BRKE II Nrn. 0112-0117/2008 = BEZ 2008 Nr. 6, www.baurekursgericht-zh.ch).

3.3 Der Hauseigentümerverband Zürich ist eine Genossenschaft im Sinne von Art. 828 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) mit Sitz in Zürich. Zweck der Genossenschaft ist die Wahrung der Interessen der Haus- und Grundeigentümer sowie der Stockwerkeigentümer, vor allem soweit sie Mitglieder des Verbandes sind, insbesondere in der Stadt Zürich. Im Rahmen dieser Zweckbestimmung ist der Verband nach Möglichkeit bestrebt, den Mitgliedern entsprechende Dienstleistungen zu bieten. Mitglied des Verbandes kann jede natürliche oder juristische Person werden, die Eigentümerin eines Grundstückes oder von Anteilen an solchen (Stockwerkeigentum) ist (§§ 1-3 der Statuten der Genossenschaft Hauseigentümerverband Zürich).

Grundsätzlich ist jedes im Gebiet der Stadt Zürich gelegene Bauzonengrundstück vom angefochtenen Erlass betroffen. Zugleich ist die Grundeigentümerstellung Voraussetzung für die Mitgliedschaft und vertritt der Hauseigentümerverband Zürich die Grundeigentümer in der Stadt Zürich. Damit ist der Hauseigentümerverband ohne weiteres zur Rekuserhebung befugt. Seitens der Stadt Zürich ist die Rekurslegitimation des Hauseigentümerverbandes Zürich denn auch unbestritten geblieben. (...)

3.4 Auf Grund der Bestreitung ihrer Legitimation in der Vernehmlassung der Stadt Zürich haben die City Vereinigung Zürich, der Automobilclub der Schweiz, Sektion Zürich, und der Gewerbeverband in der Replik ihre Legitimationsbegründung ergänzt und die Mitgliederverzeichnisse von in der City Vereinigung Zürich und im Gewerbeverband der Stadt Zürich zusammengeschlossenen Vereinigungen nachgereicht. Wie dargetan sind die legitimationsbegründenden Sachumstände indes nicht anders als die materiellrechtlichen Rekursgründe innerhalb der Rekursfrist (§ 22 VRG) vollständig darzulegen (VRG, 7. November 2012, VB.2012.00376, E. 6.2). Die Rekurrierenden waren nicht daran gehindert, diesem Erfordernis zu entsprechen. Ihre Vorbringen in der Replik und die Einreichung der Mitgliederverzeichnisse wurden nicht erst durch die Bestreitung der Legitimation in der Rekursvernehmlassung erforderlich, da die Legitimation von Amtes wegen zu prüfen ist, was ihnen zufolge ihrer rechtskundigen Vertretung als bekannt zuzurechnen ist. Damit sind die nachgeschobenen Vorbringen und Beilagen verspätet. Dessen ungeachtet werden sie in Ausübung des dem Baurekursgericht diesbezüglich zustehenden Ermessens (RB 1994 Nr. 16) in

die Rechtsfindung mit einbezogen, kommt doch der uneingeschränkten Legitimationsprüfung vorliegend erhebliche Relevanz zu.

3.5.1 Die City Vereinigung Zürich, ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches ([ZGB]; Art. 1 der Statuten), macht in der Rekurschrift zur Begründung ihrer Legitimation geltend, ihre Mitgliederschaft setze sich zusammen aus Standortvereinigungen (Strassen und Quartiervereinigungen), in denen das lokale Gewerbe organisiert sei, aus gewerblichen Organisationen, zu denen auch der Gewerbeverband der Stadt Zürich, die Vereinigung Zürcher Spezialgeschäfte, die Zürcher Handelskammer und die Zürcher Hoteliers gehörten, sowie aus bedeutenden Einzelunternehmen des Detailhandels oder der Dienstleistungen. Eine sehr grosse Anzahl der Mitglieder der City Vereinigung Zürich wie auch der Mitglieder der ihr angeschlossenen Vereinigungen seien durch den angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen, da sie Grundeigentümer oder Mieter in der Stadt Zürich seien. Der in Art. 1 Abs. 2 der Statuten umschriebene Zweck, die City von Zürich insbesondere als Einkaufs-, Handels- und Wirtschaftszentrum zu erhalten und zu fördern, befuge zur vorliegenden Interessenvertretung.

In der Replik hat die City Vereinigung Zürich ihre Vorbringen zu ihrer Rekurslegitimation ergänzt. Sie vertrete über 1350 angeschlossene Mitglied- und Gönnerfirmen. Mitglieder der City Vereinigung Zürich seien unter anderem die Vereinigung Bellevue/Stadelhofen, die Vereinigung Storch-/Strehlgasse, die Vereinigung Löwenstrasse, die Vereinigung Zürcher Bahnhofstrasse sowie die Geschäftsvereinigung Limmatquai/Dörfli. Deren Mitglieder ergäben sich aus den ins Recht gelegten Beilagen. Die grosse Mehrheit von ihnen sei selbst Grundeigentümer oder Mieter und somit durch die angefochtenen Bestimmungen der Teilrevision der Parkplatzverordnung unmittelbar betroffen, da diese in die Eigentumsgarantie eingriffen bzw. die Mieter von Geschäftsliegenschaften auf Grund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in der Stadt Zürich auf ein optimales Nutzungsverhältnis der verschiedenen Verkehrsträger angewiesen seien, welches durch die Teilrevision der Parkplatzverordnung wesentlich beeinflusst werde.

3.5.2 (...) Aus den von der City Vereinigung Zürich eingereichten Verzeichnissen ergibt sich nicht, welche der dort mit ihrer Geschäftsadresse aufgeführten Mitglieder Eigentümer und welche Mieter sind. Anlass für eine begründete Vermutung, die Aufgeführten seien mehrheitlich Eigentümer der betreffenden Geschäftsliegenschaften, besteht nicht. Mithin stellt sich die Frage, ob auch ein einzelner Mieter in der Stadt Zürich bzw. die in der City Vereinigung Zürich zusammengeschlossenen Mieter zur Erhebung des vorliegenden Rekurses legitimiert sind.

Dies ist zu verneinen. Zunächst ist festzustellen, dass mit dem vorliegenden Rekurs unter anderem die Pflicht zur Erstellung von Abstellplätzen für leichte Zweiräder angefochten wird. Adressat der Erstellungspflicht ist der Bauherr. Dieser ist in aller Regel mit dem Grundeigentümer und nur sehr selten mit dem Mieter identisch. Dies jedenfalls dann, wenn es um die Neuerstellung von Gebäuden – dem Hauptanwendungsfall der Erstellungspflicht – oder um eingreifende Umbauten oder Umnutzungen geht, die ebenfalls eine

Erstellungspflicht auslösen können. Kleinere bauliche Massnahmen wie etwa Änderungen der inneren Einteilung, der Einbau von Nasszellen und dergleichen mehr, wie sie typischerweise auch von Mietern vorgenommen werden, haben demgegenüber bei weitem noch keine Erstellungspflicht zur Folge (vgl. § 243 Abs. 1 lit. und c PBG).

Soweit mit dem Rekurs nicht die Erstellungspflicht betreffend Abstellplätze für leichte Zweiräder, sondern Beschränkungen bezüglich Autoabstellplätze angefochten werden, ist festzustellen, dass diese Beschränkungen die Verfügungsfreiheit des *Grundeigentümers* betreffen. Denn die Nutzungsbefugnisse einschliesslich jener bezüglich Abstellplätze, die dem Mieter zustehen, werden nicht mit der Bau- und Zonenordnung bzw. der Parkplatzverordnung, sondern mit dem abgeschlossenen Mietvertrag definiert, mit dem der Eigentümer ihm zustehende Nutzungsbefugnisse auf den Mieter überträgt. Diese mietvertraglich definierten Nutzungsbefugnisse werden nicht geringer, wenn es dem Eigentümer verwehrt ist, künftig keine oder nur weniger weitere Abstellplätze zu erstellen, und sie werden ebenso wenig geringer, wenn bereits bestehende, bewilligte und vermietete Abstellplätze auf Grund der angefochtenen Revision widerrechtlich werden – soweit dies denn überhaupt der Fall ist –, weil solchen Abstellplätzen vollumfänglich Besitzstandsgarantie zukommt (§ 357 Abs. 1 PBG). In die Nutzungsbefugnisse der Mieter würde mit der Parkplatzverordnung nur dann eingegriffen, wenn sich aus dieser die Pflicht zur Beseitigung bestehender (gemieteter) Abstellplätze ergäbe, was nicht der Fall ist. Allein der Umstand, dass mit der angefochtenen Revision vorgesehene Beschränkungen gegebenenfalls dazu führen können, dass Mieter zu einem künftigen Zeitpunkt nicht oder nur in vermindertem Umfang (weitere) Abstellplätze mieten können, weil der Eigentümer keine solchen mehr erstellen darf, führt entgegen der unrichtigen Auffassung der City Vereinigung Zürich nicht zum Schluss auf eine *unmittelbare*, sondern bloss auf eine *mittelbare* Betroffenheit des Mieters. Dies ergibt sich daraus, dass es dem Eigentümer frei steht, von baulichen Nutzungsbefugnissen Gebrauch zu machen und Abstellplätze zu erstellen oder aber dies zu unterlassen. Ebenso ist es ihm freigestellt, ob und wem er solche vermietet. Adressat der streitbetroffenen Parkplatzverordnung ist nicht der Mieter, sondern der Grundeigentümer. Der Mieter ist bloss ein Dritter, und ob er sich im vorliegenden Verfahren mit einem Obsiegen einen Vorteil – nämlich künftig mehr Parkplätze – verschaffen würde, hinge vom Handeln des Grundeigentümers ab, ohne dass dem Mieter diesbezüglich ein Durchsetzungsanspruch zustünde. Somit besteht beim Mieter nur eine *mittelbare* Betroffenheit. Nichts zur Sache tut hierbei, ob seitens des Grundeigentümers Bau- und Vermietungswilligkeit zu vermuten wäre. Insoweit liegen die Dinge grundlegend anders als etwa beim Nachbarrekurs eines Mieters, der im Obsiegensfall *unmittelbar* zu einem Vorteil für ihn – etwa eine geringere Beschattung seiner Mietwohnung durch das bekämpfte Bauvorhaben – führen kann. Soweit die Beschränkung von Autoabstellplätzen Rekursgegenstand bildet, ist somit festzustellen, dass der Mieter von diesen Beschränkungen nur mittelbar betroffen ist. Eine unmittelbare Interessensbeeinträchtigung bildet indes gemäss Lehre und Rechtsprechung eine zwingende Voraussetzung für die Bejahung der Rekurslegitimation (zur unmittelbaren Betroffenheit als Legitimationsvoraussetzung: Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 Rz. 24; zu den Legitimationsvoraussetzungen bei Planungs-

rekursen von Mietern: BRKE I Nr. 0205/2002 vom 27. September 2002, bestätigt mit VGr, 4. Dezember 2003, VB.2002.00376).

Mithin fällt es ausser Betracht, der City Vereinigung Zürich die Rekurslegitimation zuzuerkennen. Auf den Rekurs der City Vereinigung Zürich ist somit nicht einzutreten. (...)

3.6 Der Gewerbeverband der Stadt Zürich, ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB, macht unter Hinweis auf seine Statuten zur Legitimationsbegründung geltend, seine Mitgliedschaft bestehe aus städtischen Berufsverbänden und deren Mitgliedern, aus Quartiergewerbevereinen in der Stadt Zürich und ihren Mitgliedern, aus Vereinigungen und Institutionen, die sich die Förderung des Gewerbes zum Ziel gesetzt hätten, und aus Einzelmitgliedern. Eine sehr grosse Zahl seiner Mitglieder wie auch der Mitglieder der angeschlossenen Vereinigungen seien Grundeigentümer oder Mieter in der Stadt Zürich. Die Zwecksetzung des Verbandes befuge ihn zur Interessenwahrnehmung im vorliegenden Verfahren.

Das vorstehend betreffend die fehlende Legitimation Gesagte gilt gleichermaßen auch für den Gewerbeverband der Stadt Zürich. Dies mit dem Zusatz, dass sich aus den eingereichten Mitgliederlisten ergibt, dass zahlreiche Mitglieder ihre Geschäftsadresse ausserhalb der Stadt Zürich haben.

3.7 Ebenfalls nicht rekurslegitimiert ist der Automobilclub der Schweiz, Sektion Zürich. Aus Ziffer 2 der Statuten ergibt sich als oberste Zielsetzung dieses Vereins die Wahrung der verkehrspolitischen, wirtschaftlichen, touristischen, sportlichen und aller weiteren mit dem Individualverkehr zusammenhängenden Interessen. Der Rekurrent macht geltend, eine sehr grosse Anzahl seiner in der Stadt Zürich wohnhaften Mitglieder verfügten über einen Personenwagen und seien daher durch den angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen. Allein die gehäufte Benützung privater Abstellplätze in Zürich legitimiert indes offenkundig noch nicht zur Anfechtung des strittigen Beschlusses. Andernfalls wäre auch etwa der Mitarbeiter einer ausserhalb der Stadt Zürich ansässigen Firma, der in der Stadt Zürich täglich zahlreiche Kundenbesuche zu tätigen hat und deswegen auf Besucherabstellplätze angewiesen ist, als rekurslegitimiert zu betrachten, was zur Gänze ausser Betracht fällt. Wie dargetan, führt einzig das Eigentum an einer Bauzonenparzelle in der Stadt Zürich zu der zur Bejahung der Rekurslegitimation erforderlichen unmittelbaren Betroffenheit. Dass die Mitglieder des Automobilclubs der Schweiz, Sektion Zürich, mehrheitlich Grundeigentümer in der Stadt sind, wird nicht behauptet. Grundeigentum bildet keinen Anknüpfungspunkt für die Mitgliedschaft. Somit ist auch bezüglich dieses Verbandes die Rekurslegitimation klar zu verneinen.

3.8 Zusammenfassend ergibt sich, dass einzig der Hauseigentümerverband Zürich zur Rekuserhebung legitimiert ist. Auf die Rekurse der übrigen Verbände ist demnach nicht einzutreten.