Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.418/2002 /dxc

Urteil vom 16. Dezember 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Nay, Bundesrichter Féraud,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Isabelle Häner, c/o Bratschi Emch & Partner, Bahnhofstrasse 106, Postfach 7689, 8023 Zürich,

gegen

Stadt Winterthur, 8400 Winterthur, vertreten durch Herrn
Dr. Fridolin Störi, Bausekretär der Stadt Winterthur, Neumarkt 4, 8402 Winterthur,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Art. 9, 26 und 29 Abs. 2 BV (Feststellung der rechtmässigen Abstellplätze + Befehl)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Mai 2002)

Sachverhalt:
A.
X._____ ist Eigentümer des Grundstückes Kat. Nr. 1/7483 in der Altstadt von Winterthur. Die Liegenschaft verfügt rückseitig über einen Hinterhof mit einer befestigten Fläche von 7x3 m, die zum Abstellen zweier Fahrzeuge benützt wird.
B.
Am 3. Januar 2001 erliess der Bauausschuss der Stadt Winterthur eine Verfügung über die "Feststellung der rechtmässigen Abstellplätze in der Winterthurer Altstadt". Im Beschluss wurden die rechtmässigen Abstellplätze sowie diejenigen aufgeführt, welche noch den Nachweis einer rechtsgenügenden Zufahrt zu erbringen hatten. Es wurde festgehalten, dass jene Grundstücke, welche nicht genannt wurden bzw. für welche der erwähnte Nachweis nicht rechtzeitig erbracht werde, über keine Parkierungsmöglichkeiten verfügten. Davon betroffen war auch das Grundstück von X._____.

Der von X._____ dagegen erhobene Rekurs wurde von der Baurekurskommission mit Entscheid vom 25. Oktober 2001 gutgeheissen. Begründet wurde die Gutheissung damit, dass die Stadt das Recht zur Beseitigung der umstrittenen Abstellplätze zufolge Zeitablaufs verwirkt habe.
C.
Die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde der Stadt Winterthur hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 24. Mai 2002 gut. Im Dispositiv wird festgehalten, dass auf dem Grundstück Kat. Nr. 1/7483 keine Abstellplätze als rechtmässig anerkannt und die beiden bestehenden Plätze aufgehoben würden. Das Verwaltungsgericht erwog, dass durch die neubauähnliche Umgestaltung in den Jahren 1985 und 1987 nicht nur die Bestandesgarantie, sondern jeder Anspruch auf Fortführung baurechtswidriger Zustände verloren gegangen sei. Nachdem die Parkplätze im Hinterhof in den seinerzeitigen Baueingaben und Parkplatzberechnungen nicht verzeichnet gewesen seien, könne sich der Eigentümer nicht mehr auf den unangefochtenen Fort-

bestand dieser Nutzung berufen.
D.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 19. August 2002 beantragt X._____ die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils. Er rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, der Eigentumsgarantie sowie einen Verstoss gegen das Willkürverbot und das Gebot von Treu und Glauben.
E.
Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde und verweist auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids.

Die Stadt Winterthur beantragt in ihrer Vernehmlassung ebenfalls die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.
F.
In seiner Replik vom 29. November 2002 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid (§ 41 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959 [Verwaltungsrechtspflegegesetz/VRG]), der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 OG; Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG).
1.2 X._____ ist als Grundeigentümer von Kat. Nr. 1/7483 durch den Entscheid des Verwaltungsgerichts in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen (Art. 88 OG) und macht die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend (Art. 84 Abs. 1 lit. a OG). Er ist daher zur Beschwerdeführung ans Bundesgericht legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Stadt Winterthur habe es unterlassen, unter Mitwirkung des Beschwerdeführers die Sachlage zu prüfen. Zudem habe die Stadt Winterthur ihre Pflicht zur Begründung der Verfügung verletzt, indem sie sich nicht zu den unterschiedlichen Parkplatznachweisen resp. zu der im Rahmen der beiden Baubewilligungen von 1985 und 1987 unverändert geforderten Ersatzabgabe für sechs Pflichtparkplätze geäussert habe. Der bereits vor erster Instanz begründete Mangel sei auch im Rechtsmittelverfahren nicht behoben worden. Da mit dem angefochtenen Entscheid intensiv in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers eingegriffen werde, seien besonders strenge Anforderungen an die Begründungspflicht zu stellen. Aufgrund der mangelhaften Begründung sei das verwaltungsgerichtliche Urteil daher aufzuheben.
2.2 Der Umfang des Gehöranspruchs bestimmt sich in erster Linie nach den kantonalen Verfahrensvorschriften. Überdies greifen die unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessenden bundesrechtlichen Minimalgarantien zur Sicherung des rechtlichen Gehörs Platz. Deren Anwendung prüft das Bundesgericht mit freier Kognition (BGE 126 I 15 E. 2a S. 16, 19 E. 2a S. 21 f.; 116 Ia 94 E. 3a S. 98).
Das Zürcherische Recht stellt in § 10 VRG gewisse Anforderungen an die Eröffnung und Begründung von Entscheiden. Die kantonale Regelung geht jedoch nicht weiter als der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Beschwerdeführer macht denn auch nicht geltend, eine Norm des kantonalen Rechts verpflichte die Behörde zu einer einlässlicheren Begründung ihres Entscheids, als dies Art. 29 Abs. 2 BV gebietet.
2.3 Der Grundsatz des Anspruchs auf rechtliches Gehör als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Er soll sich vor der Urteilsfassung zur Sache äussern, erhebliche Beweise beibringen, Einsicht in die Akten nehmen und an der Erhebung von Beweisen mitwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis äussern können, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 124 I 49 E. 3a S. 51 und 241 E. 2 S. 242; 122 I 53 E. 4a S. 55, je mit Hinweisen).

Bereits mit Schreiben vom 6. Oktober 1998 wurden alle betroffenen Eigentümer über die laufende Bereinigung der Parkplatzsituation informiert. Dem Beschwerdeführer wurde sodann am 26. November 1998 mitgeteilt, dass nach Meinung des Baupolizeiamtes sein Grundstück über keinen Abstellplatz verfüge. Es wurden zwei Mitarbeiter benannt, die für Auskünfte zur Verfügung standen, und die Möglichkeit eingeräumt, bis 15.

Januar 1999 schriftlich Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit liess der Beschwerdeführer vorerst ungenutzt verstreichen. Erst am 11. Juni 1999 wandte sich seine damalige Rechtsvertreterin an die Stadt Winterthur und legte die Sicht des Beschwerdeführers dar. Offenbar aufgrund eines Missverständnisses kam es nicht zu dem vereinbarten Treffen zwischen dem Vertreter der Stadt und der Rechtsanwältin. Die Stadt erklärte aber in einem Schreiben vom 16. Juli 1999, dass die Baubewilligung und damit die Feststellung, dass die Liegenschaft nicht über eigene Fahrzeugabstellplätze verfüge, in Rechtskraft erwachsen sei. Da seither keine neuen Parkplätze bewilligt worden seien, sei es angesichts der klaren Rechtslage unnötig, einen neuen Termin zu vereinbaren. Dennoch zeigte sich der Vertreter der Stadt bereit, die Rechtslage mit der
Anwältin des Beschwerdeführers zu erörtern. Der Beschwerdeführer konnte zu diesem Zeitpunkt abschätzen, wie der Entscheid ausfallen würde. In der Folge wurde ihm schriftlich der Beschluss vom 3. Januar 2001 eröffnet, wonach auf seinem Grundstück keine Parkplätze anerkannt würden. Der Beschwerdeführer hatte mithin im Vorfeld der Entscheidfindung hinreichend Gelegenheit, sich zu äussern und seinen Standpunkt darzulegen. Eine vorgängige mündliche Anhörung des Beschwerdeführers war nicht geboten, zumal ihm im Schreiben vom 16. Juli 1999 nochmals die Möglichkeit dazu eingeräumt worden war.
2.4 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt auch die grundsätzliche Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Der Bürger soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet indessen nicht, dass sich diese ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; Praxis zu Art. 4 aBV: BGE 122 IV 8 E. 2c S. 14 f.; 121 I 54 E. 2c S. 57, je mit Hinweisen). Die Behörde hat in der Begründung ihres Entscheids diejenigen Argumente aufzuführen, die tatsächlich ihrem Entscheid zugrunde liegen. Inhaltlich geringere Anforderungen an die Begründung bestehen schliesslich dort, wo der Adressat die Entscheidgründe aufgrund
vorangegangener Verhandlungen oder eines offensichtlichen Beweisergebnisses bereits kennt oder wenn die Behörde die Entscheidgründe dem Adressaten auf andere Weise zur Kenntnis bringt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 10 N. 42, mit Hinweis).

Wenn auch der als Allgemeinverfügung bezeichnete Beschluss nicht sehr ausführlich begründet war, so konnte der Beschwerdeführer doch aufgrund des vorangegangenen Verfahrens bereits ersehen, wie die Stadt ihren Entscheid begründete. Insbesondere das Schreiben vom 16. Juli 1999 macht die Argumentation der Stadt deutlich: Mit der rechtskräftigen Baubewilligung sei festgestellt worden, dass die Liegenschaft nicht über eigene Parkplätze verfüge und seither seien keine neuen Parkplätze bewilligt worden. Im Übrigen ist nicht ersichtlich und wurde auch nicht dargetan, inwiefern die Stadt im Rekursverfahren Gründe nachgeschoben haben soll, die der Beschwerdeführer nicht bereits gekannt hat.

Das Verwaltungsgericht hat seinen Entscheid einlässlich begründet. Der Beschwerdeführer kann aus dem Urteil klar erkennen, durch welche Überlegungen sich das Verwaltungsgericht leiten liess. Es hat sich, entgegen der Meinung des Beschwerdeführers, sehr wohl mit der unterschiedlichen Berechnung der Pflichtparkplätze in den Jahren 1985 und 1987 und der vom Beschwerdeführer bemängelten, nicht angepassten Höhe der Ersatzabgabe auseinandergesetzt (angefochtenes Urteil vom 24. Mai 2002 S. 5 f.). Mutmassungen über die Beweggründe des Verwaltungsgerichtes mussten keine angestellt werden, die entscheidrelevanten Aspekte sind offen dargelegt.

Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers ist somit weder im kommunalen noch im kantonalen Verfahren verletzt worden.
3.
Weiter rügt der Beschwerdeführer die Verletzung der Bestandesgarantie als Teilelement der Eigentumsgarantie. Er beruft sich darauf, dass die umstrittenen Parkplätze - entgegen der Meinung des Verwaltungsgerichtes - rechtmässig bewilligt worden seien und dass deshalb die Aufhebung von Fahrzeugabstellplätzen ohne Zusammenhang mit einer Änderung gemäss § 243 Abs. 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7.

September 1975/PBG nur verlangt werden könne, wenn der bisherige Zustand regelmässig Verkehrsstörungen oder andere Übelstände bewirke oder wenn die Beschäftigtenparkplätze die festgesetzte Gesamtzahl erheblich überschritten. Die Stadt und das Verwaltungsgericht seien in offensichtlich aktenwidriger Art und Weise davon ausgegangen, dass die Besitzstandsgarantie bezüglich der zwei seit alters her im Hof der Liegenschaft genutzten Fahrzeugabstellplätze durch den am 7. Januar 1985 bewilligten Umbau untergegangen sei.
3.1
3.1.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Eigentumsgarantie (Art. 26 BV; Art. 22ter aBV) und zum Rückwirkungsverbot (Art. 5 BV; Art. 4 aBV) ist die sofortige Anwendung neuer Eigentumsbeschränkungen auf bestehende, nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten grundsätzlich unzulässig (sog. Besitzstandsgarantie). Sofern dies kein gewichtiges öffentliches Interesse verbietet, sind zumindest die bisherige Nutzung und der normale Unterhalt weiterhin zu erlauben. Die Kantone sind befugt, den Besitzstand darüber hinaus in einer weitergehenden Weise zu garantieren. So können sie - unter dem Vorbehalt überwiegender raumplanerischer Interessen - auch die Erneuerung, Umnutzung, Erweiterung oder gar den vollständigen Wiederaufbau einer alten Baute gestatten (BGE 113 Ia 119 E. 2a S. 122). Der Kanton Zürich hat von dieser Möglichkeit mit Erlass von § 357 PBG Gebrauch gemacht. Danach dürfen be-stehende Bauten und Anlagen, die Bauvorschriften widersprechen, umgebaut, erweitert und anderen Nutzungen zugeführt werden, sofern sie sich für eine zonengemässe Nutzung nicht eignen, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Für neue oder weitergehende Abweichungen von Vorschriften bleiben die
erforderlichen Ausnahmebewilligungen vorbehalten. Eine spezielle Regelung sieht sodann § 243 Abs. 2 PBG für den Bestandesschutz von Parkplätzen vor. Danach darf die Aufhebung von Abstellplätzen bei bestehenden Bauten und Anlagen ohne Zusammenhang mit Änderungen nur verlangt werden, wenn der bisherige Zustand regelmässig Verkehrsstörungen oder andere Übelstände bewirkt oder wenn die Beschäftigtenparkplätze die festgesetzte Gesamtzahl erheblich überschreiten.
3.1.2 Durch die Untersagung der Nutzung als Autoabstellplatz wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) des Beschwerdeführers eingeschränkt. Eine solche Einschränkung ist nur zulässig, wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht antastet (Art. 36 BV). Wiegt ein Grundrechtseingriff schwer, ist ein klare und eindeutige formell-gesetzliche Grundlage erforderlich (Art. 36 Abs. 1 BV; BGE 126 I 112 E. 3c S. 116 mit Hinweisen; 124 II 538 E. 2a S. 540; 119 Ia 362 E. 3a S. 366); wiegt er weniger schwer, gilt das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage als erfüllt, wenn sich der angefochtene Entscheid ohne Willkür auf die von ihm angeführte Norm stützen lässt (BGE 124 II 538 E. 2 S. 540 f., mit Hinweisen). In jedem Fall frei prüft das Bundesgericht das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit (BGE 126 I 219 E. 2c S. 222; 121 I 117 E. 3c S. 121). Doch auferlegt es sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht, und soweit
sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen (BGE 119 Ia 348 E. 2a S. 353; 118 Ia 394 E. 2b S. 397; 117 Ia 430 E. 4a S. 431 f.). Da sich - wie nachfolgend zu zeigen ist - auch bei freier Prüfung erweist, dass die gesetzliche Grundlage für den Eingriff gegeben war, kann die Frage offen gelassen werden, ob im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kein schwerer Eingriff in die Eigentümerbefugnisse gegeben ist und deswegen allenfalls nur eine beschränkte Prüfung vorgenommen werden dürfte (ZBl 91/1990 354 E. 3b S. 356, mit Hinweis).
3.1.3 Nicht bestritten ist, dass sich das Nutzungsverbot auf die kommunale Abstellplatzverordnung stützt. Allerdings macht der Beschwerdeführer sinngemäss geltend, die Verordnung komme gar nicht zur Anwendung, weil die Parkplätze in ihrem Bestand geschützt seien.

Zu prüfen ist vorab, ob die beiden umstrittenen Parkplätze in den 1985/1987 erteilten Baubewilligungen bewilligt worden sind und aus diesem Grund seit 1987 Bestandesschutz geniessen.
3.2 Am 7. Januar 1985 war der Umbau des Wohn- und Geschäftshauses bewilligt worden. Eine ausdrückliche Bewilligung der Abstellplätze im Hof ist nicht erteilt worden. Dem Baugesuch war ein Parkplatznachweis des Architekten vom 31. August 1984 beigelegt, wonach gesamthaft 6 Parkplätze erforderlich seien. Der Beschwerdeführer macht nun geltend, die Parkplatzberechnung des Architekten habe nur den durch den Umbau bedingten Mehrbedarf an Parkplätzen beinhaltet. Der Hofraum, wo sich die Abstellplätze befänden, sei vom Umbau nicht betroffen gewesen, weshalb die zwei bestehenden Parkplätze in diese Berechnung nicht miteinbezogen worden seien; diese Behauptung ist nicht näher belegt; im Gegenteil, die Berechnung bezieht sich

ausdrücklich auf die gesamthaft erforderlichen Parkplätze. Auch die der Berechnung zu Grunde gelegte Nutzfläche (375 m^2) spricht dafür, dass der Architekt den Parkplatzbedarf für die gesamte Liegenschaft berechnet hat, weist doch das Grundstück gemäss Grundbuchauszug eine Gebäudegrundfläche und einen Hofraum von 310,3 m^2 aus. Aus der Berechnung resultieren für das Ladenlokal fünf Plätze und für die Wohnungen ein Platz. Dies entspricht der Berechnungsmethode, wie sie die damals geltende Abstellplatzverordnung vom 24. November 1980 in Art. 4 lit. D vorsah. Es ist nicht ersichtlich und wurde auch nicht dargetan, inwiefern noch weitere Plätze nötig gewesen wären, welche von dieser Berechnung nicht erfasst wären und durch die umstrittenen beiden Abstellplätze abgedeckt worden wären. Ziff. 1 lit. b der Baubewilligung vom 7. Januar 1985 hält fest, dass das Bauvorhaben die Pflicht zur Schaffung von sechs Pflichtparkplätzen auslöse. Zur Sicherstellung dieser Verpflichtung wurde eine Kaution von Fr. 48'000.– verlangt. Dieser Forderung kam die Bauherrschaft mit einer Bürgschaftsverpflichtung der Zürcher Kantonalbank vom 9. Januar 1987 nach. Auch der dem Baugesuch beigelegte Umgebungsplan 1:100 enthält keinerlei Hinweise auf geplante oder bestehende Abstellplätze im Hof. Im Gegenteil, der bestehende Velounterstand sollte gemäss Plan abgebrochen werden und stattdessen ein Velo-/Containergebäude erstellt werden. Für Autoabstellplätze war in diesem Bereich gar kein Platz.

Der Beschwerdeführer kann aus dem Verhalten der Behörde im Bewilligungsverfahren 1985 nichts zu seinen Gunsten ableiten, ist doch in keiner Weise belegt, dass die Stadt von den beiden im Streit liegenden Parkplätzen Kenntnis hatte. Daran vermag auch die zu den Akten gegebene Bestätigung der Präsidentin des damaligen Frauenvereines nichts zu ändern, dass sich in der Zeit, als die fragliche Liegenschaft im Eigentum des Frauenvereins stand, Autoabstellplätze hinter dem Haus befunden hätten. Weder geht daraus schlüssig hervor, um welche Fläche oder um welche Zeitspanne es sich handeln soll, noch lässt sich daraus auf eine stillschweigende Duldung der Behörden schliessen.
3.3 Zwei Jahre nach dem ersten Umbau sollte der Spielbetrieb auf das Obergeschoss ausgedehnt werden, was am 3. Juni 1987 bewilligt wurde. Dem Baugesuch lag wiederum eine Parkplatzberechnung des Architekten bei, wonach gesamthaft acht Parkplätze erforderlich seien. Die Baubewilligung selber enthielt keine weiteren Angaben zur Parkplatzsituation; es wurde lediglich festgehalten, dass die Baubewilligung vom 7./9. Januar 1985 im Übrigen mit Bedingungen und Auflagen vollumfänglich rechtskräftig bleibe.

Der Beschwerdeführer argumentiert, die Abstellplätze seien auf dem Umgebungsplan dunkel markiert und von der Stadt als solche bewilligt worden. Zudem sei in der Parkplatzberechnung der Bauherrschaft vom 27. Oktober 1986 ein Bedarf von acht statt zwei Pflichtparkplätzen ausgewiesen worden, weil sich der Architekt noch auf die alte Abstellplatzverordnung gestützt habe, statt auf die neue, am 1. Mai 1987 in Kraft getretene. Die Fehlberechnung habe aber nicht zur Anpassung der Ersatzabgabepflicht geführt, die mit der Baubewilligung vom 7. Januar 1985 für sechs Parkplätze auferlegt worden war.

Nach Meinung des Verwaltungsgerichtes impliziert dies nicht, dass der Fortbestand der Abstellplätze im Hofraum anerkannt oder formell bewilligt worden wäre. Dem ist beizupflichten: Wohl hätte sich nach der neuen Abstellplatzverordnung vom 27. Oktober 1986 (Inkraftsetzung am 1. Mai 1987) der Bedarf an Pflichtparkplätzen auf zwei beschränkt. In der Baubewilligung vom 3. Juni 1987 wurde entsprechend festgehalten (Baubewilligung vom 3. Juni 1987 S. 2, lit. b), das Nachtragsgesuch löse keine Pflicht zur Schaffung von zusätzlichen Pflichtabstellplätzen für Motorfahrzeuge aus. Nach Ziff. 1 lit. i des Dispositivs blieb die Baubewilligung vom 7. Januar 1985 mit Auflagen und Bedingungen vollumfänglich rechtskräftig. Wiederum wurden aber mit keinem Wort zwei bestehende Abstellplätze erwähnt, erst recht wurden solche nicht formell bewilligt. Auch geht aus dem erneut die gesamte Liegenschaft betreffenden Parkplatznachweis des Architekten nicht hervor, dass zwei der fälschlicherweise als notwendig erachteten acht Parkplätze bereits vorhanden seien. Der mit dem Baugesuch eingereichte Umgebungsplan 1:100 ist wohl im Hofbereich dunkel eingefärbt; aus dieser Einfärbung lässt sich aber nicht ableiten, es handle sich um zwei Abstellplätze, zumal der
offensichtlich bepflanzte nordwestliche, hintere Hofbereich ebenfalls dergestalt markiert ist. Die Bürgschaftsverpflichtung der Zürcher Kantonalbank für die ursprünglichen sechs Pflichtparkplätze war bereits im Januar 1987 eingereicht worden, also vor Erteilung der nachträglichen Bewilligung. Der Beschwerdeführer kann aus der nicht vorgenommenen Anpassung nicht schliessen, die in keinem Plan verzeichneten Abstellplätze seien damit anerkannt worden. Wenn aber die umstrittenen Abstellplätze in den Baugesuchsverfahren gar nie thematisiert wurden, bestand für die städtische Behörde auch kein Anlass, diese formell aufzuheben, wie der

Beschwerdeführer dies mit Bezug auf den Baronenschür-Fall (BGE vom 18. Januar 1990, ZBl 91/1990 S. 354 ff.) moniert.
3.4 Wie bereits gesehen, wurden die Parkplätze in den Bewilligungsverfahren 1985/1987 nicht bewilligt. Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführer sich auf eine auf die Zeit vor dem Umbau zurückgehende Besitzstandsgarantie berufen kann.

Dem hält das Verwaltungsgericht entgegen, durch die neubauähnliche Umgestaltung der Liegenschaft könne für die vor dem Umbau genutzten Abstellplätze keine Besitzstandsgarantie geltend gemacht werden. Die Stadt Winterthur stellt in Abrede, dass auf der fraglichen Parzelle überhaupt je rechtmässige Abstellplätze bestanden haben. Durch das neubauähnliche Umbauvorhaben sei die Besitzstandsgarantie jedoch in jedem Fall untergegangen.
3.4.1 Grundsätzlich fraglich ist, ob die im Streite liegenden Abstellplätze überhaupt je rechtmässig bestanden haben. Spätestens seit Inkrafttreten der Abstellplatzverordnung vom 24. November 1980, also seit dem 1. November 1981, wären die umstrittenen Abstellplätze in der Altstadt von Winterthur rechtswidrig gewesen, unter Vorbehalt eines besonders ausgewiesenen Eigenbedarfes für Wohnungen (Art. 8 Abs. 1 aAbstellplatzverordnung). Dass er einen solchen Eigenbedarf geltend gemacht habe, behauptet der Beschwerdeführer nicht. Eine formelle Bewilligung der Parkplätze aus der Zeit vor dem Umbauvorhaben von 1985 ist nicht aktenkundig. Die Parkplätze dürften also im Zeitpunkt des Umbaues sowohl materiell wie formell rechtswidrig gewesen sein. Dies kann aber, wie sogleich zu zeigen sein wird, dahingestellt bleiben.
3.4.2 Entscheidend für eine allfällige auf die Zeit vor dem Umbau zurückgehende Besitzstandsgarantie ist, ob die Bauarbeiten in den Jahren 1985/1987 als Neubau zu qualifizieren sind. Ging es lediglich um normale Unterhaltsarbeiten, mit denen der Umfang, das Erscheinungsbild und der Zweck der Baute ähnlich blieb und die Nutzung des Bodens nicht geändert wurde, also um raumplanerisch und städtebaulich geringfügige Arbeiten, so dürfen neue, restriktive Bestimmungen nicht ohne weiteres auf bestehende Bauten angewendet werden. Sind die Arbeiten hingegen einem Neubau gleichzusetzen, wie die Renovierung, der Umbau oder die Vergrösserung, so haben sie in vollem Umfang dem geltenden Baurecht zu entsprechen (i.d.S. ZBl 91/1990 354 E. 3c/aa S. 356, mit Hinweis auf BGE 113 Ia 119 E. 2a S. 122). Das Verwaltungsgericht stützte sich auf die unwidersprochene Feststellung der Baurekurskommission, wonach aufgrund der Baubewilligung vom 7. Januar 1985 bzw. den damit zusammenhängenden Änderungsbewilligungen vom 3. Juni und 31. Oktober 1987 an der Liegenschaft für insgesamt 2,3 Mio. Franken eingreifende bauliche Änderungen vorgenommen wurden. Dies wird durch das Baugesuch vom 7. September 1984 belegt. Aus den Baugesuchsunterlagen lässt sich im
Weiteren ersehen, dass neu das Erdgeschoss und das erste Obergeschoss für gewerbliche Spielzwecke genutzt werden sollten und dass im Dachgeschoss anstelle von Einzelzimmern vier 2½-Zimmer-Wohnungen eingebaut werden sollten. Gleichzeitig mit einer Treppenhausaufstockung war eine Neugestaltung der Fassade vorgesehen. Zwei Jahre später sollte der Spielbetrieb auf das zweite Obergeschoss ausgeweitet werden, dafür sah man von zwei 2½-Zimmer-Wohnungen ab. Die nachträgliche Änderung brachte eine Erhöhung der Bausumme um Fr. 100'000.– mit sich. Dieser Sachverhalt ist unbestritten. Infolgedessen ist es nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht die Bauarbeiten von derartigem Umfang einem Neubau gleichgesetzt hat. Für diese Beurteilung spricht nicht nur die Bausumme, sondern auch die grundlegende Umgestaltung und Zweckänderung der Liegenschaft. Das Verwaltungsgericht durfte auch davon ausgehen, dass der Hofraum mit der umgestalteten Liegenschaft eine Einheit bildet. Aus dem mit dem Baugesuch eingereichten Umgebungsplan geht hervor, dass im hinteren Bereich des Hofes der bestehende Velounterstand durch ein neues Gebäude für Velos und Container ersetzt werden sollte. Das Verwaltungsgericht hat diese Neugestaltung in nachvollziehbarer
Weise als Indiz für die Einheit zwischen Liegenschaft und Hofraum gewertet, sodass eine Gesamtbeurteilung der Bauarbeiten vorzunehmen war.

Im Ergebnis lässt sich also festhalten, dass ein allfälliger Besitzstandsschutz untergegangen wäre.
4.
Für den Fall, dass die beiden Abstellplätze sich als unrechtmässig erweisen sollten, beruft sich der Beschwerdeführer darauf, dass deren Beseitigung zufolge Zeitablaufes nicht mehr verlangt werden könne. Das Verwaltungsgericht habe die Verwirkung des Beseitigungsrechts in willkürlicher Art und Weise verneint. Weiter beruft sich der Beschwerdeführer auf das Prinzip von Treu und Glauben und führt aus, sein guter Glaube in die Rechtmässigkeit der Abstellplätze sei durch das Verhalten der Stadt bei der Bewilligungserteilung im Jahre 1987

bestärkt worden. Auch wenn die 30-jährige Verwirkungsfrist nach dem Umbau 1985/1987 neu zu laufen begonnen hätte und im Zeitpunkt der Beseitigungsanordnung 2001 noch nicht abgelaufen gewesen sei, stehe dem Abbruch der Parkplätze das Verhältnismässigkeitsprinzip entgegen.
4.1 Nach der bundesgerichtlichen Praxis verwirkt im Bereich des Baurechts der Anspruch der Behörden, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu verlangen, aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren (Entscheid des Bundesgerichtes vom 19. September 2001, in ZBl 102/2002 188 E. 3 S. 193, mit Verweis auf BGE 107 Ia 121 ff.).

Eine kürzere Verwirkungsfrist rechtfertigt sich nach der bundesgerichtlichen Praxis aus Gründen des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV). Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf der 30-jährigen Frist einschreiten, den baurechtswidrigen Zustand aber über Jahre hinaus duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen (BGE 107 Ia 121 E. 1c S. 124).
4.2 Die im Streit liegenden Abstellplätze wurden in den Baubewilligungsverfahren 1985/1987 nicht bewilligt. Die Bewilligungsbehörde konnte weder aus den Umgebungsplänen noch aus den Parkplatzberechnungen schliessen, dass ein Teil des Hinterhofes als Abstellplatz benutzt wurde. Bestanden die Parkplätze nun aber - wie der Beschwerdeführer behauptet - bis 1985 rechtmässig, so entstand im Zeitpunkt des Umbauverfahrens eine neue rechtliche Situation und die Abstellplätze wurden rechtswidrig. Diesfalls hätte die Verwirkungsfrist frühestens 1985 zu laufen begonnen und wäre mithin noch nicht abgelaufen. Gleiches muss aber auch gelten, wenn die Parkplätze schon vor Einreichung des Baugesuches rechtswidrig waren. Auch in diesem Fall führte die neue rechtliche Situation durch Bewilligung des Neubauvorhabens ohne Parkplätze im Hinterhof zur Aufhebung der bisherigen - rechtswidrigen, aber unbeanstandeten - Nutzung als Parkplatz. Das Verwaltungsgericht durfte willkürfrei schliessen, die Parkplätze seien mit dem Baugesuchsverfahren 1985/1987 untergegangen und eine allenfalls laufende dreissigjährige Verwirkungsfrist sei unterbrochen worden. Der Beschwerdeführer kann sich deshalb nicht auf den unangefochtenen Fortbestand dieser Nutzung berufen.
4.3 Zu prüfen bleibt, ob sich der Beschwerdeführer für die Zeit seit Erteilung der Baubewilligungen in den Jahren 1985 und 1987 auf den Vertrauensschutz berufen kann.

Es gibt keinen Hinweis dafür, dass die Behörde von der widerrechtlichen Nutzung seit 1985 Kenntnis gehabt hätte. Es ist auch keine Handlung der Behörde ersichtlich, die einen Vertrauenstatbestand begründen würde. Weder der Beschwerdeführer selber noch die Bauherrin im Gesuchsverfahren 1987 - deren Verhalten er sich anrechnen lassen muss (BGE 111 Ib 213 E. 6a S. 222) - haben während des gesamten Umbauverfahrens in irgendeiner Form die angeblich bestehenden Parkplätze erwähnt. Durch das Verhalten des Beschwerdeführers im Baugesuchsverfahren 1985/1987 hat er selber den Eindruck wenn nicht erweckt, so doch unterstützt, es beständen keine Abstellplätze auf dem fraglichen Areal. Wer sich so verhält, kann nicht mit Erfolg behaupten, die Behörde hätte den widerrechtlichen Zustand weiterhin geduldet und bei ihm eine Vertrauensposition geschaffen (Urteil des Bundesgerichts vom 18. August 1992 in ZBl 94/1993 76 E. 4 S. 79).
4.4 Die Stadt erwähnt erstmals in ihrer Vernehmlassung einen 1989 eingereichten, nicht bewilligten Revisionsplan. Dies stellt ein Novum dar. Im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren können grundsätzlich keine neuen Tatsachen und Beweismittel oder neue rechtliche Argumente vorgebracht werden (sog. Novenverbot; BGE 118 Ia 20 E. 5a S. 26; vgl. auch Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 369). Aber selbst wenn dieser Plan zu berücksichtigen wäre, könnte der Beschwerdeführer daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Es geht auch aus diesem Plan nicht hervor, wozu das Hofareal benutzt wird; es ist lediglich ersichtlich, dass es sich um eine freie, offensichtlich unbepflanzte Fläche handelt.
4.5 Das Verbot zur Errichtung offener Abstellplätze innerhalb der Altstadt hat der kommunale Gesetzgeber zum Schutz der Altstadt erlassen. Die dem Schutz von Baudenkmälern dienenden Vorschriften liegen unter Vorbehalt der Interessenabwägung im Einzelfall allgemein im öffentlichen Interesse (ZBl 91/1990 354 E. 3d S. 357; BGE 109 Ia 257 E. 5a S. 259). Bei den Vorschriften zur Beschränkung der Parkplatzzahl in der Altstadt, welche durch den Immissionsschutz begründet werden, geht es zum vornherein um öffentliche Interessen, welche gegenüber allfälligen entgegenstehenden privaten Interessen im Regelfall überwiegen (siehe zum Ganzen ZBl 91/1990 354 E. 3d S. 357 f.). Den öffentlichen Interessen des Ortsbild- und Immissionsschutzes stehen rein finanzielle Interessen des Beschwerdeführers gegenüber. Es kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer keine baulichen Massnahmen ergriffen hat, die nur mit grossem Aufwand rückgängig zu machen wären. Zur Wieder-

herstellung des rechtmässigen Zustandes hat er lediglich die Nutzung der befestigten Fläche im Hinterhof als Auotabstellplatz zu unterlassen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wird dadurch nicht verletzt.
5.
Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Stadt Winterthur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 16. Dezember 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: