Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.204/2004 /zga

Urteil vom 14. Dezember 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
lic. iur. Emil Nisple,

gegen

Gemeinderat Dürnten, 8635 Dürnten,
Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Gegenstand
baupolizeilicher Befehl,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 10. Juni 2004.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 10805 in Oberdürnten. Auf dem Grundstück befinden sich ein Hotel-Restaurant mit einem Nebengebäude (Vers.-Nr. 433), dessen bisherige Nutzung streitig ist: Während die Behörden davon ausgehen, es handle sich um eine ehemalige Scheune, bezeichnet die X._____ AG das Gebäude als "Hoteldependance".
B.
Auf Grund von Hinweisen, wonach das Nebengebäude für "Single-Treffs" und andere Veranstaltungen genutzt werde, führte die Bauabteilung Dürnten am 15. Juli 2003 eine Kontrolle durch. Dabei wurde festgestellt, dass bauliche Veränderungen vorgenommen worden waren, ohne dass die X._____ AG dafür eine bau- und raumplanungsrechtliche Bewilligung eingeholt hätte.

Am 17. Juli 2003 verfügte der Gemeindepräsident von Dürnten, der Betrieb von jeglichen Veranstaltungen in der Liegenschaft Vers. Nr. 433 sei einzustellen und das Lokal sei zu schliessen, bis die erforderlichen Bewilligungen vorlägen. Der Grundeigentümer wurde ersucht, für die Nutzungsänderungen der Liegenschaft ein Baugesuch einzureichen. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.
C.
Dagegen erhob die X._____ AG Rekurs und - nachdem dieser vom Regierungsrat des Kantons Zürich am 17. Dezember 2003 abgewiesen worden war - Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses wies die Beschwerde am 10. Juni 2004 ab.
D.

Dagegen erhebt die X._____ AG Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragt, der verwaltungsgerichtliche Entscheid, der Entscheid des Regierungsrats sowie die Verfügung der Gemeinde Dürnten vom 17. Juli 2003 seien aufzuheben und sie sei davon zu befreien, ein nachträgliches Baugesuch für die Sanierungsarbeiten an der Liegenschaft Vers.-Nr. 433 einzureichen.
E.
Das Verwaltungsgericht, der Regierungsrat und die Gemeinde Dürnten beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.
F.
Mit Verfügung vom 12. Oktober 2004 wies der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist die Anordnung einer Betriebsschliessung und die Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs für eine Nutzungsänderung sowie bauliche Änderungen an einer Baute ausserhalb der Bauzone.
1.1 Nach Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über Bewilligungen im Sinne von Art. 24-24d RPG. Dazu gehört auch die Frage, ob das streitige Bauvorhaben bzw. die umstrittenen Änderungen überhaupt einer Bewilligung bedürfen (Bundesgerichtsentscheide 1A.113/1992 vom 9. Februar 1993 E. 1a und 1A.202/2003 vom 17. Februar 2004 E. 1.2). Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind auch alle Anordnungen anfechtbar, die der Durchsetzung der Art. 24 ff. RPG dienen (BGE 129 II 321 E. 1.1 S. 324 mit Hinweisen). Dazu zählt die vorliegend streitige Betriebsschliessung, auch wenn diese nicht nur aus raumplanerischen, sondern vor allem aus feuerpolizeilichen Gründen angeordnet worden ist.
1.2 Fraglich ist, ob die Schliessungsverfügung als Endentscheid zu qualifizieren ist, oder ob es sich um eine vorläufige Massnahme bis zum Abschluss des baurechtlichen Verfahrens und damit um eine Zwischenverfügung handelt, gegen die innert zehn Tagen Beschwerde eingereicht werden müsste (Art. 106 Abs. 1 OG). Gegen eine blosse Zwischenverfügung spricht der Umstand, dass die Schliessung des Lokals verbindlich bleibt, falls die erforderlichen Bewilligungen aus raumplanerischen oder anderen Gründen nicht erteilt werden können. Es ist somit von einem Endentscheid auszugehen, der rechtzeitig - binnen 30 Tagen seit Eröffnung - angefochten wurde.

Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
1.3 Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat allerdings - wie im vorliegenden Fall - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an den festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG).

Soweit der Beschwerdeführer die Verletzung von kantonalem Recht rügt, kann dies vom Bundesgericht nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV) überprüft werden. Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 125 I 166 E. 2a S. 168; 125 II 10 E. 3a S. 15, 129 E. 5b S. 134; je mit Hinweisen).
2.
Die Beschwerdeführerin erhebt zunächst verschiedene Verfahrensrügen.
2.1 Sie macht geltend, ihr sei das rechtliche Gehör verweigert worden, weil sie vor Erlass der Schliessungsverfügung nicht angehört worden sei. Zudem bezweifelt sie, ob der Gemeindepräsident überhaupt zum Erlass einer solchen Verfügung berechtigt gewesen sei.

2.1.1 Aus den Akten ergibt sich, dass der Verfügung vom 17. Juli 2003 zwei Kontrollen - am 23. Januar 2003 und am 15. Juli 2003 - vorangegangen waren; zumindest an der ersten war ein Vertreter der Beschwerdegegnerin anwesend. Bereits mit Schreiben vom 5. Februar 2003 hielt die Gemeinde die Ergebnisse der feuerpolizeilichen Kontrolle fest und wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass die Benutzung der Scheune als Notfesthalle aus brandschutztechnischen Gründen nicht zulässig sei. Insofern kam die Verfügung vom 17. Juli 2003 für die Beschwerdegegnerin keineswegs überraschend.

Im Übrigen hatte die Beschwerdeführerin Gelegenheit, sich vor dem Regierungsrat zu äussern, der mit derselben Kognition entschied wie die Gemeinde (§ 20 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959). Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs wäre daher jedenfalls im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat geheilt worden.
2.1.2 Soweit die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit des Gemeindepräsidenten bezweifelt, legt sie nicht dar, welche Normen des kantonalen Rechts willkürlich ausgelegt oder angewendet sein sollen. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, von sich aus die Zuständigkeit kommunaler Behörden zu überprüfen, die von den zuständigen kantonalen Instanzen (Regierungsrat, Verwaltungsgericht) nicht beanstandet worden ist.
2.2 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, sie habe im regierungsrätlichen Verfahren die Vernehmlassung der übrigen Verfahrensbeteiligten nicht erhalten; dies habe Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK verletzt.

Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid zutreffend dargelegt, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK im Verfahren vor dem Regierungsrat nicht anwendbar ist (E. 2.5), und dass im vorliegenden Fall auch gemäss Art. 29 Abs. 2 BV kein Anspruch auf einen zweiten Schriftenwechsel bzw. auf eine Replik bestand (E. 2.4). Auf diese Erwägungen kann verwiesen werden.
3.
Die Beschwerdeführerin rügt sodann die Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts.
3.1 Dieses sei zu Unrecht davon ausgegangen, das Gebäude Vers.-Nr. 433 sei eine ehemalige Scheune; in Wirklichkeit handle es sich um eine Hoteldependance, die schon bisher Hotelzwecken gedient habe. Insofern liege keine Nutzungsänderung vor.

Das Verwaltungsgericht hielt in seinem Entscheid fest, dass die Frage, ob eine bauliche Massnahme bewilligungspflichtig sei, im baurechtlichen Verfahren zu klären sei; ob ein solches Verfahren einzuleiten sei, liege im Ermessen der Baubehörde. Bestünden Anhaltspunkte, dass ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegen könnte, sei im Zweifelsfall ein Bewilligungsverfahren einzuleiten.

Das Verwaltungsgericht traf also noch keine Feststellung zur Frage, ob eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung vorliege, sondern entschied lediglich, es liege ein Zweifelsfall vor, der die Eröffnung eines baurechtlichen Verfahrens rechtfertige. Dieses Vorgehen entspricht Sinn und Zweck von Art. 24 ff. RPG und ist keineswegs willkürlich. Es wird somit Aufgabe der zuständigen kommunalen und kantonalen Baubehörden sein zu prüfen, ob es sich um eine ehemalige Scheune handelt - wofür u.a. das 1989 vom Architekturbüro Z._____ erstellte Nutzungsschema spricht -, oder ob das Gebäude tatsächlich von Anfang an der Bewirtung und Beherbergung von Gästen diente.
3.2 Streitig ist sodann der Umfang der baulichen Veränderungen.

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, es seien drei neue Fenster an der Nord-West-Fassade sowie ein neuer Boden eingebaut worden, es sei ein neuer breiter Treppenaufgang bis zum zweiten Obergeschoss gebaut worden; sämtliche Trennwände seien abgebrochen, die Aussenwände seien isoliert worden und das Gebäude werde neu beheizt.

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass die Fassade verändert und eine Heizung eingebaut worden sei. Bei den "Trennwänden" habe es sich nur um Bretterverschläge gehandelt, die überdies schon zum grössten Teil entfernt gewesen seien. Das Gebäude sei schon zuvor mit Schilfrohrplatten isoliert gewesen; diese seien im Jahr 2003 aus Gründen des Feuerschutzes durch Rigips-Platten ersetzt worden.

Die Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts stützt sich auf die Aktennotiz über die Ortsbegehung

vom 27. August 2003 und das Protokoll der Baukommission Dürnten vom 18. November 2003. Die Ortsbegehung fand gemeinsam mit den Liegenschaftsbesitzern, der Betriebsleitung, den zuständigen Personen von Kanton und Gemeinde sowie dem Vertreter der Gebäudeversicherung statt. Soweit aus dem Protokoll ersichtlich, widersprachen die Vertreter der Beschwerdeführerin den Feststellungen über die baulichen Veränderungen nicht, sondern bestritten nur deren Bewilligungspflicht.

Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht davon ausgehen, dass bauliche Veränderungen vorgenommen worden seien, die zumindest die Einleitung eines baurechtlichen Verfahrens rechtfertigten. In diesem Verfahren wird zu prüfen sein, welche baulichen Massnahmen von der Beschwerdeführerin vorgenommen worden sind; diese wird Gelegenheit haben, Unterlagen und Beweismittel zum vorbestehenden baulichen Zustand und zu den von ihr veranlassten Arbeiten einzureichen.
4.
Die Beschwerdeführerin beantragt schliesslich die Aufhebung der Schliessungsverfügung. Sie macht geltend, sie habe alle von der Gemeinde vorgeschriebenen Massnahmen zum Personen- und Feuerschutz erfüllt, mit Ausnahme des Blitzableiters. Dies sei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu Unrecht nicht berücksichtigt worden.

Die Bauabteilung der Gemeinde Dürnten bestreitet dies: Erst nach Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs mit den entsprechenden Unterlagen könnten die notwendigen Abklärungen zum Brand- und Personenschutz vorgenommen werden.
4.1 Mit Verfügung vom 18. November 2003 verlangte die Gemeinde Dürnten die Einreichung kompletter Ausführungspläne über die vorgenommene Nutzungsänderung, um anhand dieser Unterlagen die Anordnung der Fluchtwege, die Brandabschnitte, die Nutzung, die mögliche Personenbelegung, die Inneneinrichtung, etc. überprüfen zu können. Zudem wurde die Beschwerdeführerin aufgefordert, den Nachweis zu erbringen, dass die Blitzschutzanlage der neuen Nutzung entspreche.

Am 8. Januar 2004 reichte die Beschwerdeführerin der Gemeinde gewisse Pläne ein; diese sind jedoch von der Gemeinde und der kantonalen Feuerpolizei noch nicht geprüft worden, weshalb noch nicht feststeht, ob die Baute im gegenwärtigen Zustand den Anforderungen des Brand- und Personenschutzes an eine Festhalle genügt. Es erscheint im Übrigen sinnvoll, die feuerpolizeilichen Abklärungen im baurechtlichen Verfahren vorzunehmen, um sie mit der Bewilligung (oder Nichtbewilligung) einer allfälligen Nutzungsänderung und der baulichen Änderungen zu koordinieren.
4.2 Im Übrigen rechtfertigt sich die vorläufige Schliessung der Baute schon aufgrund der fehlenden Blitzschutzanlage und aus raumplanerischen Gründen. Hierfür kann auf die zutreffenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts (E. 4.2) verwiesen werden.
5.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten und hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 156 und 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Dürnten, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Dezember 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: