Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.202/2003 /bie

Urteil vom 17. Februar 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
X._____, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Bösch,
gegen

Gemeinderat Schwerzenbach, 8603 Schwerzenbach,
Baudirektion des Kantons Zürich, Walchetor, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36,
Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den
Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 19. Juni 2003.

Sachverhalt:
A.
X._____ ist Eigentümer des an die Greifenseestrasse in Schwerzenbach angrenzenden Grundstücks Kat.Nr. 000. Dieses liegt gemäss kommunaler Bau- und Zonenordnung (BZO) teilweise in der Wohnzone W1L und teilweise in der Landwirtschaftszone. Zudem wird es von der Verordnung zum Schutz des Greifensees (Natur- und Landschaftsschutzgebiet von überkommunaler Bedeutung; SchutzV), welche von der Baudirektion des Kantons Zürich am 3. März 1994 erlassen worden ist, erfasst. Gemäss dieser Verordnung befinden sich der in der Wohnzone liegende Grundstücksteil in der Siedlungsrandzone VII und der in der Landwirtschaftszone liegende Grundstücksteil in der Landschaftsschutzzone IIIA.
B.
X._____ erstellte als Ersatz für einen angeblich bereits vor dreissig Jahren errichteten 1,2 m hohen Zaun rund um das Grundstück einen 1,5 m hohen, verzinkten und an fest einbetonierte Pfosten befestigten Drahtgeflechtzaun. Am 17. März 2002 ersuchte er nachträglich um eine baurechtliche Bewilligung. Mit Verfügung vom 6. Juni 2002 verweigerte die Baudirektion des Kantons Zürich gestützt auf die Schutzverordnung die Bewilligung für den in der Landwirtschaftszone bzw. in der Landschaftsschutzzone IIIA liegenden Teil des Zauns. Am 24. Juni 2002 verweigerte der Gemeinderat Schwerzenbach für diesen Zaunteil die baurechtliche Bewilligung. Zugleich ordnete er an, dass der Zaun binnen 60 Tagen ab Rechtskraft dieses Beschlusses im Bereich der Landschaftsschutzone IIIA zu entfernen bzw. auf die dortige Zonengrenze zurückzuversetzen sei. Für den Säumnisfall wurde die Ersatzvornahme durch die Gemeinde auf Kosten des Gesuchstellers angedroht.
C.
Gegen diese Entscheide der Baudirektion und des Gemeinderats rekurrierte X._____ an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 26. Februar 2003 ab. Die dagegen erhobene

Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 19. Juni 2003 ab.
D.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts führt X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt im Wesentlichen, es seien der Beschluss des Gemeinderats Schwerzenbach und die Verfügung der Baudirektion aufzuheben; der Gemeinderat und die Baudirektion seien einzuladen, den Zaun unter den üblichen Auflagen und Bedingungen zu bewilligen.
E.
Der Gemeinderat Schwerzenbach hat auf eine Stellungnahme zur Beschwerde verzichtet. Die Baudirektion des Kantons Zürich und das Bundesamt für Raumentwicklung schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
F.
Mit Verfügung vom 8. Oktober 2003 legte der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung der Beschwerde aufschiebende Wirkung bei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Nach Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unter anderem zulässig gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie über Bewilligungen im Sinne von Art. 24-24d RPG.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gemäss ihren Anträgen gegen den Beschluss des Gemeinderats Schwerzenbach und die Verfügung der Baudirektion. In Wirklichkeit will der Beschwerdeführer jedoch - wie aus seiner Begründung klar erhellt - den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. Juni 2003 und damit einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid anfechten. Insofern ist auf seine Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf dieses Rechtsmittel, soweit der Beschwerdeführer die Aufhebung des Beschlusses des Gemeinderats Schwerzenbach und die Verfügung der Baudirektion beantragt: Als Folge des im Beschwerdeverfahren geltenden Devolutiveffekts hat der Entscheid des Verwaltungsgerichts das bei ihm angefochtene Erkenntnis des Regierungsrats und die ursprünglichen Verfügungen seiner Vorinstanzen ersetzt. Diese Verwaltungsakte brauchen daher nicht separat angefochten zu werden. Sie sind inhaltlich mitangefochten, wenn der Sachentscheid der obersten kantonalen Instanz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen wird (Urteil des Bundesgerichts 1A.54/2001 vom 14. Februar 2002, E. 1.4, publ. in URP 2002 441 ff.; BGE 125 II 29 E. 1c S. 33 mit Hinweisen).
1.2 Als Entscheide über Bewilligungen im Sinne der Art. 24-24d RPG, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sind (Art. 34 Abs. 1 RPG), gelten auch letztinstanzliche Verfügungen, mit denen Bauten und Anlagen gestützt auf diese Bestimmungen nicht bewilligt werden (zu Art. 24 aRPG: BGE 118 Ib 381 E. 2b/cc S. 392; 117 Ib 9 E. 2a S. 11).

Die Frage nach den Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung gemäss den Art. 24-24d RPG stellt sich nur, wenn es sich beim umstrittenen Drahtmaschenzaun überhaupt um eine bewilligungspflichtige Baute oder Anlage handelt (vgl. Walter Haller/ Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, Rz. 701 S. 193). Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb auch die Rüge des Beschwerdeführers zu prüfen, für den umstrittenen Zaun bedürfe es nach Art. 22 RPG gar keiner baurechtlichen Bewilligung (unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid 1A.113/1992 vom 9. Februar 1993 E. 1a).

Schliesslich ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen die Abbruchverfügung zulässig, wenn es, wie hier, um den Abbruch einer ohne Bewilligung in der Landwirtschaftszone errichteten Anlage und damit um die Durchsetzung der Art. 24 ff. RPG geht (vgl. BGE 129 II 321 E. 1.1 S. 324 mit Hinweisen).
1.3 Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind zudem Anordnungen zu überprüfen, die sich auf kantonales Recht stützen, aber einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen (BGE 128 II 259 E.

1.2 S. 262 f. mit Hinweisen).

Dieser Sachzusammenhang ist zu bejahen, soweit der Beschwerdeführer rügt, das Verwaltungsgericht habe die Bewilligungspflicht für den umstrittenen Drahtmaschenzaun in Verletzung kantonalen Rechts bejaht. Wie im Folgenden (E. 3.1) darzulegen sein wird, sind die Regeln des kantonalen Rechts zur Bewilligungspflicht weitgehend Ausführungsbestimmungen zu Art. 22 RPG, die dessen Anwendungsbereich präzisieren und spezifizieren.
1.4 Zu dem im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde überprüfbaren Bundesrecht gehört auch das Bundesverfassungsrecht, soweit die Rüge eine Angelegenheit betrifft, die in die Sachzuständigkeit der eidgenössischen Rechtspflegeinstanzen fällt. Dies trifft hinsichtlich der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), der Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens (Art. 5 BV) sowie des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 EMRK) zu.
1.5 Nach dem Gesagten können alle Rügen des Beschwerdeführers im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde behandelt werden. Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb einzutreten, soweit sie sich gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts richtet.
2.
Der Beschwerdeführer macht in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 EMRK) geltend, weil der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht keinen Augenschein durchgeführt haben und weil ihm keine Gelegenheit eingeräumt worden sei, sich zur Vernehmlassung der Baudirektion zu äussern. Diese Rügen sind aufgrund der formellen Natur des Gehörsanspruchs (BGE 126 V 130 E. 2b S. 132 mit Hinweisen) vor den weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers zu behandeln.
2.1 Aus dem Gebot der Gewährung des rechtlichen Gehörs folgt der Anspruch der Parteien, mit rechtzeitig und formgültig angebotenen Beweisanträgen und Vorbringen gehört zu werden, soweit diese erhebliche Tatsachen betreffen und nicht offensichtlich beweisuntauglich sind (BGE 120 Ib 379 E. 3b S. 383; 106 Ia 161 E. 2b S. 162, je mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie auf Grund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 124 I 208 E. 4a S. 211; 122 II 464 E. 4a S. 469, je mit Hinweisen).

Wird ein Augenschein beantragt, so steht der Entscheid, ob ein solcher angeordnet werden soll, im pflichtgemässen Ermessen der mit der Sache befassten Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, § 7 N. 42).

Im vorliegenden Verfahren befinden sich verschiedene Pläne und mehrere Fotos von der Parzelle des Beschwerdeführers und des umstrittenen Drahtmaschenzauns bei den Akten. Sie vermitteln ein klares Bild über das Ausmass, den Verlauf und die Art des umstrittenen neuen Zauns sowie seine Wirkung auf die Umgebung. Dazu bedarf es keines Augenscheins.

Ein Augenschein ist auch nicht erforderlich, um das Ausmass des Wiederaufbaus gemäss Art. 24c RPG beurteilen zu können. Der alte Zaun ist bereits beseitigt worden; im Übrigen bestehen unter den Parteien hinsichtlich des alten Zauns keine Differenzen. Gestützt auf ihre Darstellung lassen sich somit auch die durch den neuen Zaun vorgenommenen Veränderungen ohne weiteres feststellen.

Können demnach aus den Akten mit hinreichender Sicherheit die für die Beurteilung massgeblichen tatsächlichen Verhältnisse entnommen werden, durften der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht auf die Durchführung eines Augenscheins verzichten, ohne dadurch das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers zu verletzen.

Nach dem Gesagten erübrigt sich auch ein bundesgerichtlicher Augenschein. Dem diesbezüglichen Antrag des Beschwerdeführers ist daher nicht zu entsprechen.
2.2 Eine weitere Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV sowie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK erblickt der Beschwerde-

führer darin, dass er sich zur Vernehmlassung der Baudirektion an den Regierungsrat nicht habe äussern können.

Art. 6 EMRK findet jedoch nur auf gerichtliche Verfahren Anwendung und nicht auf das Verfahren vor dem Regierungsrat. Art. 29 Abs. 2 BV ist zwar auch auf Verfahren vor Verwaltungsinstanzen anwendbar, gewährt aber keinen allgemeinen Anspruch auf einen zweiten Schriftenwechsel. Es steht grundsätzlich im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, ob sie einen solchen von sich aus oder auf Antrag von Verfahrensbeteiligten anordnen will (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., § 26 N. 34 f.).

Vorliegend wurde die Vernehmlassung der Baudirektion - wie einer Aktennotiz der Staatskanzlei des Kantons Zürich zu entnehmen ist - dem Beschwerdeführer am 4. Oktober 2002 zur Kenntnisnahme zugestellt. Der Beschwerdeführer hätte sich daher in Kenntnis dieser Vernehmlassung gegen das darin Vorgebrachte wehren und die Möglichkeit einer Stellungnahme anbegehren können. Nachdem er dies unterlassen hat, wirft er dem Regierungsrat zu Unrecht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör vor.
3.
Der im vorliegenden Verfahren umstrittene Teil des Drahtmaschenzauns liegt in der Landwirtschaftszone, die von der Landschaftsschutzzone IIIA überlagert ist. Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass dieser Zaunteil nicht der Bewilligungspflicht unterliegt. Er beruft sich hierbei auf § 1 lit. e der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BauVV), der unter anderem offene Einfriedungen von der grundsätzlichen Bewilligungspflicht gemäss § 309 Abs. 1 lit. d (recte: lit. h) des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) ausnimmt. Um die Bewilligungspflicht für eine solche Anlage zu erweitern, bedürfte es einer ausdrücklichen Regelung in der Greifensee-Schutzverordnung, die jedoch nicht bestehe. Des Weiteren ist der Beschwerdeführer der Auffassung, dass der hier zur Diskussion stehende Drahtmaschenzaun auch nach der Praxis zu Art. 22 RPG nicht der Bewilligungspflicht unterliege.
3.1 Ausgangspunkt ist Art. 22 RPG, der grundsätzlich alle Bauten und Anlagen als bewilligungspflichtig erklärt. Diese Bestimmung ist unmittelbar anwendbar. Von Bundesrechts wegen sind damit Neubauten, Wiederaufbauten, Ersatzbauten, Umbauten, Anbauten, Zweckänderungen und Sanierungen, die über das übliche Mass einer Renovation hinausgehen, bewilligungspflichtig.

Den Kantonen bleibt es vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Zudem dürfen sie für bestimmte Bauvorhaben ein vereinfachtes Verfahren vorsehen (sog. kleine Baubewilligung) sowie Kleinstbauten einer blossen Anzeigepflicht unterstellen oder überhaupt von der Bewilligungspflicht ausnehmen, sofern sie keine nennenswerten Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt bewirken (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, N. 7 zu Art. 22 RPG; vgl. dazu auch Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 512-522 S. 144 ff.). Hingegen können die Kantone nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf. Der Ausschluss der Bewilligungspflicht ist Gegenstand der Regelung von Art. 22 RPG und damit bundesrechtlich geordnet (Alexander Ruch, Kommentar RPG, Art. 22 Rz. 4).

Regelt Art. 22 RPG die Baubewilligungspflicht im Sinne einer bundesrechtlichen Minimalvorschrift, so stellt sich in erster Linie die Frage, ob der umstrittene Drahtmaschenzaun danach einer baurechtlichen Bewilligung bedarf. Nur wenn dies zu verneinen ist, ist weiter zu prüfen, ob das kantonale Recht hinsichtlich der Bewilligungspflicht grundsätzlich strengere Anforderungen stellt und davon wiederum bestimmte Bauten und Anlagen ausnimmt. Ist dagegen die Baubewilligungspflicht gestützt auf Art. 22 RPG zu bejahen, bleibt kein Raum für eine anders lautende kantonale Regelung, so dass sich eine weitere Prüfung erübrigt.
3.2 Art. 22 RPG umschreibt den Begriff "Bauten und Anlagen" nicht näher. Nach der Rechtsprechung gelten als "Bauten und Anlagen" jedenfalls jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (grundlegend BGE 113 Ib 314 E. 2b S. 315 f.; vgl. auch BGE 123 II 256 E. 3 S. 259; 120 Ib 379 E. 3c S. 383 f., 118 Ib 49 E. 2a S. 52).

Zur Frage, ob diese Voraussetzungen bei zonenwidrigen Drahtmaschenzäunen ausserhalb der Bauzone gegeben sind und die Baubewilligungspflicht daher zu bejahen ist, hat sich das Bundesgericht schon in verschiedenen

Urteilen geäussert. So hat es ein Damhirschgehege aus Maschendraht als künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtung mit bestimmter fester Beziehung zum Erboden bezeichnet. Ein zwei Meter hohes Gehege mit Stahlrohrpfosten vermöge auch die Nutzungsordnung zu beeinflussen, verändere es doch den Raum durch sein Erscheinungsbild erheblich. Eine solche Umzäunung zähle daher zu den baubewilligungspflichtigen Anlagen. Ebenso hat das Bundesgericht ein 1,8 m hohes Rothirschgehege klarerweise als eine der Bewilligungspflicht unterliegende Einrichtung qualifiziert (vgl. BGE 118 Ib 49 E. 2b S. 52 f., mit Hinweisen auf unveröffentlichte Entscheide).
3.3 Der Beschwerdeführer macht geltend, der umstrittene Zaun sei nur ca. 1,5 m hoch und weise in der Landwirtschaftszone nur eine Länge von ca. 69 m auf. Der Einfluss auf die Umgebung sei daher weit geringer als bei den Zäunen, welche das Bundesgericht für bewilligungspflichtig erklärt habe.

Soweit der Beschwerdeführer damit geltend machen will, dass es sich bei dem in der Landwirtschaftszone gelegenen Zaunteil nicht um eine bewilligungspflichtige Anlage im Sinne von Art. 22 RPG handle, ist ihm nicht zu folgen. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass sich der bundesrechtliche Begriff der Bauten und Anlagen nach einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise bestimmt. Massgebend sind somit nicht in erster Linie quantitative, sondern qualitative Aspekte. Die bei den Akten liegenden Fotos zeigen klar auf, dass der umstrittene Zaunteil das Landschaftsbild erheblich verändert. Das Verwaltungsgericht hat daher diesen Zaunteil zu Recht allein schon gestützt auf Art. 22 RPG als bewilligungspflichtig erklärt. Ergibt sich die Bewilligungspflicht bereits auf Grund dieser bundesrechtlichen Minimalvorschrift, braucht auf die umstrittene Frage der Bewilligungspflicht nach kantonalem Recht nicht weiter eingegangen zu werden.
4.
Der in der Landwirtschaftszone bzw. Landschaftsschutzzone IIIA gelegene Teil des Drahtmaschenzauns ist unbestrittenermassen nicht zonenkonform, so dass er der Bewilligungspflicht für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen unterliegt. Der Beschwerdeführer beruft sich auf die erleichterte Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24c RPG.
4.1 Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist auf Bauten und Anlagen beschränkt, die nicht mehr zonenkonform, d.h. durch eine nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig geworden sind (Art. 41 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]; vgl. BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398; 127 II 209 E. 2c S. 212). Die Bestandesgarantie nach Art. 24c RPG erstreckt sich damit nur auf Bauten, die seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt und aufgrund einer späteren Rechtsänderung zonenwidrig geworden sind, nicht aber auf Bauten, bei denen die Zonenwidrigkeit ohne Rechtsänderung, allein durch tatsächliche Änderungen, wie namentlich die Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebs, entstanden sind (Peter Karlen, die Ausnahmebewilligung nach Art. 24-24d RPG, System der neuen Regelung, in: ZBl 102/2001 S. 291 ff., insbesondere S. 296 f.).

"Seinerzeit" erstellte Bauten sind in erster Linie solche, die vor dem 1. Juli 1972 erstellt wurden, d.h. vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (aGSchG; AS 1972 950). Nach dem 1. Juli 1972 erstellte Bauten und Anlagen fallen namentlich dann in den Anwendungsbereich von Art. 24c RPG, wenn sie aufgrund einer Zonenplanänderung von der Bauzone in eine Nichtbauzone gelangten. Sie fallen auch dann darunter, wenn sie zwischen dem 1. Juli 1972 und dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes (1. Januar 1980) in einem Gebiet errichtet wurden, für welches keine Bauzone ausgeschieden war, welches aber innerhalb eines gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt lag (vgl. zum Ganzen BGE 129 II 396 E. 4.2.1 S. 398 f. mit Hinweisen).
4.2 Der Beschwerdeführer macht, wie schon gegenüber den Vorinstanzen, geltend, sein Grundstück sei bereits vor Errichtung des heutigen Zauns während mehr als 30 Jahren eingezäunt gewesen. An der südlichen Grenze entlang des Flurwegs sei ein 1,2 m hoher Maschendrahtzaun gestanden und an der westlichen und östlichen Grundstücksgrenze hätte sich ein Zaun mit horizontalen Drähten befunden.

Die Vorinstanzen haben dieser Darstellung nicht widersprochen und sind (stillschweigend) davon ausgegangen, dass diese Einzäunung schon vor dem 1. Juli 1972 und in Übereinstimmung mit dem damaligen materiellen Recht erstellt worden war. Es liegen denn auch keine Anhaltspunkte vor, die zu einer gegenteiligen Auffassung führen könnten.

Ist demzufolge Art. 24c RPG anwendbar, stellt sich die Frage, ob der neu errichtete Drahtmaschenzaun die Bewilligungsvoraussetzungen im Sinne von Abs. 2 dieser Bestimmung erfüllt. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang vorbringt, das Verwaltungsgericht habe bezüglich des Wiederaufbaus auf den Entscheid des Regierungsrats verwiesen und dabei übersehen, dass dieser die Frage des Wiederaufbaus im Sinne von Art. 24c RPG gar nicht behandelt habe, ist seine Behauptung offensichtlich unzutreffend. Sowohl der Regierungsrat (vgl. Rekursentscheid E. 8b und c) als auch das Verwaltungsgericht (vgl. Beschwerdeentscheid E. 5) haben sich dazu eingehend geäussert und dargelegt, weshalb der neue Drahtmaschenzaun nicht unter die Bestandesgarantie im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG fällt. Ob ihre Auffassung zutrifft, ist nachfolgend zu prüfen.
4.3 Gemäss Art. 24c Abs. 2 RPG können bestimmungsgemäss nutzbare, aber zonenfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wieder aufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind; in jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten.

Der neue Zaun ist im Gegensatz zum alten 0.3 m höher und weist neu auch auf der West- und Ostseite ein Maschendrahtgeflecht an Stelle horizontal verlaufender Drähte auf. Es fragt sich somit, ob ein Wiederaufbau, verbunden mit einer massvollen Erweiterung und teilweisen Änderung im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG, vorliegt.

Der Begriff der teilweisen Änderung ist als solcher durch die Gesetzesrevision nicht verändert worden. Inhaltlich entspricht die neue Bestimmung grundsätzlich der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 24 Abs. 2 aRPG (Rudolf Muggli, Kurzkommentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, Raum & Umwelt 1998, S. 58-69, N. 4 zu Art. 24c S. 65). Der Bundesrat hat die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG in Art. 42 RPV konkretisiert. Danach sind Änderungen zulässig, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt (Abs. 1). Verbesserungen gestalterischer Art sind zulässig. Ob die Identität der Baute im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Abs. 3).

Art. 24c Abs. 2 erwähnt neu die Zulässigkeit massvoller Erweiterungen. Derartige Erweiterungen konnten schon nach bisheriger Rechtsprechung als teilweise Änderungen bewilligt werden (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 197 f.); dem sprachlichen Zusatz kommt deshalb keine inhaltliche Bedeutung zu (Peter Karlen, a.a.O., S. 298 f.). Für Erweiterungen gelten grundsätzlich die gleichen Kriterien wie für teilweise Änderungen; zusätzlich sieht Art. 42 Abs. 3 RPV quantitative Grenzen vor: Die zonenwidrig genutzte Fläche darf nicht um mehr als 30 % (lit. a) bzw. um mehr als 100 m2 (lit. b) erweitert werden.
4.4 Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass die Erhöhung des bestehenden Zauns um 25 %, von 1,2 m auf 1,5 m, und der Ersatz von horizontalen Drähten durch Maschendraht auf den beiden Längsseiten des Zauns im Rahmen der zulässigen Erweiterung liege. Zudem bringt er in diesem Zusammenhang vor, der Zaun sei aufgrund hoher Büsche und Bepflanzungen von Osten und Westen her kaum sichtbar.
4.4.1 Die in Art. 42 Abs. 3 lit. a und b RPV vorgesehenen Grenzwerte von 30 % bzw. 100 m2 beziehen sich auf die Nutzfläche einer bestehenden Baute oder Anlage und nicht auf einen Zaun. Abgesehen davon verleiht Art. 42 Abs. 1 RPV nur dann einen Anspruch auf Erweiterung bis zu den erwähnten Grenzwerten, wenn die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibt. Ob dies zutrifft, ist jeweils unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 RPV). Allein aus dem Umstand, dass der neue Zaun im Vergleich zum alten um bloss 25 % erhöht worden ist, kann der Beschwerdeführer demnach nichts für sich ableiten.
4.4.2 Die bei den Akten liegenden Fotos belegen mit aller Deutlichkeit, dass der neue Drahtmaschenzaun, entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers, schon von weither ins Auge sticht. Seiner Auffassung, das Erscheinungsbild lasse sich mit Kletterpflanzen wesentlich verbessern, kann nicht beigepflichtet werden. Selbst wenn durch eine solche Bepflanzung der Maschendrahtzaun überdeckt werden könnte, würde er aufgrund seiner Länge und Höhe in der von einer Schutzzone überlagerten Landwirtschaftszone als künstlich geschaffenes, fremdes Element erscheinen. Durch die Erhöhung des neuen Zauns von 1,2 m auf 1,5 m und die Verwendung von Maschendraht auf seinen Längsseiten ist die Identität des früheren Zaunes in den wesentlichen Zügen nicht mehr gewahrt.

Hinzu kommt, dass der neue Zaun durch sein Erscheinungsbild den Raum massgeblich verändert. Wie der Regierungsrat dazu in seinem Rekursentscheid zu Recht erwogen hat, führt der umstrittene Zaun zu einer ganz erheblichen optischen und baulichen Ausweitung der besiedelten Fläche bis tief in das Greifensee-Schutzgebiet hinein, so dass er mit den Schutzzielen der Raumplanung (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG sowie Art. 3 Abs. 2 lit. b und d RPG) und der Greifensee-Schutzverordnung (Ziffer 5 Abs. 1 SchutzV) nicht vereinbar ist.
4.5 Der Beschwerdeführer bringt im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau vor, er sei aus zwei Gründen auf den umstrittenen Zaun angewiesen. Entgegen seiner Auffassung sind seine privaten Interessen jedoch nicht massgebend bei der Prüfung der Frage, ob sich die vorgenommenen Änderungen noch im Rahmen von Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV halten. Hingegen sind sie in die Interessenabwägung miteinzubeziehen, soweit der Beseitigungsbefehl als unverhältnismässig gerügt wird (vgl. dazu E. 5 hiernach).
4.6 Nach dem Gesagten führt eine Gesamtbeurteilung zum Schluss, dass der in der Landwirtschaftszone bzw. Landschaftsschutzzone IIIA gelegene Teil des Drahtmaschenzauns die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 42 RPV nicht erfüllt. Die Beschwerde erweist sich demnach auch in diesem Punkt als unbegründet.
5.
Der Beschwerdeführer beruft sich zu Recht nicht auf einen weiteren Ausnahmetatbestand im Sinne von Art. 24-24d RPG. Sind die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung nach diesen Bestimmungen nicht gegeben, ist weiter zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht den von der Gemeinde verfügten Beseitigungsbefehl zu Recht geschützt hat.
5.1 Ist eine Baute materiell gesetzeswidrig, hat das noch nicht zur Folge, dass sie beseitigt werden muss (BGE 123 II 248 E. 4b S. 255). Auch in einem solchen Fall sind die allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätze zu berücksichtigen. Zu ihnen gehören namentlich das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit. Diese Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns werden neu in Art. 5 Abs. 2 BV ausdrücklich festgehalten. Ob die verfügte Beseitigung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Allerdings auferlegt es sich diesbezüglich eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um die Beurteilung lokaler Gegebenheiten geht, welche die kommunalen und kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht (BGE 119 Ia 348 E. 2a S. 353, 445 E. 3c S. 451, mit Hinweisen).

Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält eine Massnahme stand, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht (BGE 128 I 3 E. 3e/cc S. 15, mit Hinweisen). Ist die Abweichung vom Gesetz jedoch gering und vermögen die berührten allgemeinen Interessen den Schaden, der dem Eigentümer durch den Abbruch entstünde, nicht zu rechtfertigen, ist ein Beseitigungsbefehl unverhältnismässig (BGE 111 Ib 213 E. 6 S. 221 mit Hinweisen).
5.2 Wie erwähnt (vgl. E. 4.4.2 hiervor), führt der umstrittene Zaun zu einer optisch und baulich erheblichen Ausweitung des Siedlungsgebiets bis tief in das Greifensee-Schutzgebiet hinein. Er verstösst damit krass gegen wichtige Ziele und Grundsätze des Raumplanungsrechts (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG sowie Art. 3 Abs. 2 lit. b und d RPG) und der Greifensee-Schutzverordnung (Ziffer 5 Abs. 1 SchutzV). Hinzu kommt, wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, das Interesse an der Vermeidung negativer Präjudizien. Das öffentliche Interesse an der Beseitigung des neu erstellten Drahtmaschenzauns ist daher, soweit er in der Landwirtschaftszone bzw. Landschaftsschutzzone IIIA liegt, entsprechend gross. Ob die vom Beschwerdeführer geltend gemachten privaten Interessen höher zu gewichten sind, ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen.
5.2.1 Der Beschwerdeführer macht, wie schon vor Verwaltungsgericht, geltend, er sei aus zwei Gründen auf den umstrittenen Zaun angewiesen: Auf dem Nachbargrundstück befinde sich ein Weiher. Es bestehe daher die Gefahr, dass die in seinem Garten spielenden Kinder sich zu diesem Weiher begeben und dort hineinfallen könnten. Ohne Zaun könne er daher die Kinder nicht unbeaufsichtigt im Garten spielen lassen. Sodann bringt der Beschwerdeführer vor, dass ohne Zaun die Rehe den Garten leerfressen würden und auch andere Tiere, bspw. frei laufende Hunde, in den Garten eindringen könnten.

Das Verwaltungsgericht hat dazu ausgeführt, dass diesen Gefahren durch die Rückversetzung des Zauns auf die Zonengrenze in der Mitte des Grundstücks begegnet werden könne. Der Beschwerdeführer bringt dagegen nichts vor; es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern diese Auffassung unzutreffend sein soll. Unter dem Aspekt

der Gefahrenabwehr sind jedenfalls keine Interessen des Beschwerdeführers auszumachen, die einer Rückversetzung des Zauns entgegenstehen könnten.
5.2.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, gutgläubig gehandelt zu haben. Könne ein Verbot für eine offene Einfriedung nur unter Anwendung sämtlicher Auslegungsmethoden begründet werden, dürfe von einem Laien nicht verlangt werden, dass er dies hätte wissen müssen. Des Weiteren macht er geltend, dass bei einem Abbruch des in der Landwirtschaftszone bzw. Landschaftsschutzzone IIIA gelegenen Zaunteils seine Investitionen von Fr. 18'777.– grösstenteils verloren gingen.

Soweit sich der Beschwerdeführer auf die Auslegung der Greifensee-Schutzverordnung beruft, verkennt er, dass sich die Vorinstanzen in ihrem Entscheid in erster Linie auf Art. 22 und 24c RPG abgestützt haben und sie bereits in Anwendung dieser bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schluss gelangt sind, dass der neue Zaunteil rechtswidrig ist. Den Erwägungen zur Greifensee-Schutzverordnung kam insofern keine massgebliche Bedeutung zu.

Dem Beschwerdeführer ist allerdings zuzustimmen, dass dem Bürger nicht zugemutet werden kann, die Bewilligungsvoraussetzungen bis in ihre Einzelheiten zu kennen. Vorliegend fällt jedoch in Betracht, dass der Beschwerdeführer seit 1997 Eigentümer der fraglichen Parzelle ist. Er musste daher schon vor der Errichtung des neuen Zauns wissen, dass dieser zu einem wesentlichen Teil in der Landwirtschaftszone, die zudem von der Landschaftsschutzzone IIIA überlagert wird, zu stehen kommt. Damit musste ihm auch klar sein, dass bauliche Vorkehren in diesem Gebiet an strenge Voraussetzungen gebunden sind. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, wäre der Beschwerdeführer unter diesen Umständen gehalten gewesen, sich vor der Errichtung des neuen Zauns bei der Baubewilligungsbehörde zu erkundigen.

Abgesehen davon würde dem Beschwerdeführer auch der gute Glaube nicht helfen. Dieser könnte allenfalls dann zu einem anderen Resultat führen, wenn ihm und den weiteren privaten Interessen ein höheres Gewicht beizumessen wäre als dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands. Das ist in Anbetracht der gewichtigen öffentlichen Interessen am Schutz des hier zur Diskussion stehenden Gebiets jedoch nicht der Fall. Insbesondere ist auch die Vermögenseinbusse, die der Beschwerdeführer durch die verfügte Beseitigung erleidet, nicht derart gross, als dass sie zusammen mit den übrigen privaten Interessen das ihnen entgegenstehende öffentliche Interesse zu überwiegen vermöchten.
5.3 Der Beseitigungsbefehl erweist sich somit auch als verhältnismässig. Damit liegt auch keine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) vor.
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Obsiegenden Behörden wird im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen (Art. 159 Abs. 2 OG). Es besteht kein Grund, im vorliegenden Fall von dieser Regel abzuweichen.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Schwerzenbach, der Baudirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 17. Februar 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: