Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.303/2004 /gij

Urteil vom 23. September 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. O._____AG,
2. M._____,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Bösch,

gegen

1. S._____,
Beschwerdegegnerin 1, vertreten durch Peter Steuri,
2. B._____, handelnd durch T._____AG,
3. Stiftung Kunst, Kultur und Geschichte,
Beschwerdegegner 2 und 3 vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Bischofberger,
4. Genossenschaft Migros Zürich,
Beschwerdegegner 4, vertreten durch Peter Birrer, Geschäftsleiter, und Konrad Tschopp, Leiter Direktion
5. Die Post,
Beschwerdegegner 5, vertreten durch Rechtsanwalt Carmine Baselice,
6. Ausschuss Bau und Infrastruktur des Stadtrates Bülach, 8180 Bülach,
7. Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 24. März 2004.

Sachverhalt:
A.
B._____ und die Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte sind Eigentümer der Grundstücke Kat.-Nrn. 7302, 7304 und 7305 im Quartier S̈onnenhofim Zentrum von Bülach. Auf diesen Grundstücken steht das Einkaufszentrum S̈onnenhofm̈it der Genossenschaft Migros Zürich als Hauptmieterin.
B.
Am 18. September 1996 erteilte der Bau- und Werkausschuss der Stadt Bülach der Generaldirektion PTT sowie der T._____AG die Baubewilligung für den N̈eubau Post Bülachünd die Erweiterung des bestehenden Einkaufszentrums (im Folgenden: Sonnenhof I). Die T._____AG erwirkte am 12. Juli und 26. August 2002 im Anzeigeverfahren die Bewilligung für verschiedene Projektänderungen, die wegen des Verzichts auf die Realisierung der Poststelle erforderlich geworden waren. Gegen die Stammbewilligung sowie die Änderungsbewilligungen erhob u.a. M._____ verschiedene Rechtsmittel.
C.
Mit Beschlüssen vom 15. Dezember 1999 und vom 5. Januar 2000 erteilte der Bau- und Werkausschuss Bülach

dem Baukonsortium Sonnenhof, bestehend aus der O._____AG und M._____, die Baubewilligung für ein alternatives Projekt für die Erweiterung des Einkaufszentrums und den Neubau eines Postgebäudes (im Folgenden: Sonnenhof II). Das Projekt umfasst die Grundstücke Kat.-Nrn. 269 und 7301 (beide im Eigentum von M._____), das Strassengrundstück S̈onnenhof (im Eigentum der Stadt Bülach), Kat.-Nr. 7306 (im Eigentum der Schweizerischen Post) sowie Kat.-Nrn. 7302, 7304, 7305 und 7575 (alle im Eigentum von B._____ und der Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte).
D.
Am 2. Februar 2000 bewilligte der Bau- und Werkausschuss Bülach dem Baukonsortium Schaffhauserstrasse, bestehend aus der O._____AG und M._____, den Neubau von drei Wohn- und Geschäftshäusern mit Unterniveaugarage. Dieses Bauvorhaben (im Folgenden: Unterer Sonnenhof) schliesst südlich an das Projekt Sonnenhof II an, und ist mit diesem durch eine Parkgarage im zweiten Untergeschoss und durch eine Passerelle im ersten Obergeschoss verbunden.
E.
Mit Änderungsbewilligungen vom 11. April 2001 bewilligte der Bau- und Werkausschuss Bülach im Anzeigeverfahren verschiedene Änderungen der Projekte Sonnenhof II und Unterer Sonnenhof, darunter die Reduktion des Parkplatzangebots.
F.
Gegen die Baubewilligung für das Projekt Sonnenhof II bzw. die Änderungsbewilligungen vom 11. April 2001 erhoben u.a. die Schweizerische Post, S._____, B._____, die Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte sowie die Genossenschaft Migros Zürich Rekurs an den Regierungsrat; zusätzlich erhob der VCS auch Rekurs gegen das Bauvorhaben Unterer Sonnenhof.

Der Regierungsrat erachtete die Bauvorhaben Sonnenhof II und Unterer Sonnenhof als bauliche und funktionale Einheit. Er vereinigte deshalb die Rekursverfahren und schrieb sie am 25. Juni 2003 mangels eines Rechtsschutzinteresses an der Überprüfung der angefochtenen Bewilligungen als gegenstandslos geworden ab. Er ging davon aus, dass B._____ und die Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte zu erkennen gegeben hätten, dass sie ihr eigenes Projekt Sonnenhof I realisieren wollten und mit der Überbauung ihrer Grundstücke gemäss dem Projekt Sonnenhof II nicht einverstanden seien. Somit sei die Verwirklichung der beiden baulichen und funktional verbundenen Bauvorhaben aus privatrechtlichen Gründen von vornherein zum Scheitern verurteilt.
G.
Gegen den regierungsrätlichen Entscheid erhoben die O._____AG und M._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich.

Dieses hiess die Beschwerde am 24. März 2004 teilweise gut: Es ging davon aus, dass die Projekte Unterer Sonnenhof und Sonnenhof II auch getrennt realisiert werden könnten; die hierfür notwendigen Änderungen seien unbedeutend und könnten im Anzeigeverfahren bewilligt werden. Es hob deshalb den Rekursentscheid insoweit auf, als er die Baubewilligungen für das Projekt Unterer Sonnenhof betraf, und wies insoweit die Akten zur materiellen Beurteilung des Rekurses an den Regierungsrat zurück.

Dagegen wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab, soweit sie das Projekt Sonnenhof II betraf. B._____ und die Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte hätten unmissverständlich erklärt, dass sie sich der Realisierung dieses Projekts widersetzten und hätten die seinerzeitige Zustimmung zum Baugesuch widerrufen. Mangels Zustimmung der Eigentümer von mehreren der vom Bauvorhaben erfassten Grundstücke könne somit das Projekt Sonnenhof II nicht verwirklicht werden. Der Regierungsrat habe deshalb den Beschwerdeführern zu Recht ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Prüfung der Bewilligungsfähigkeit ihres Projekts abgesprochen.
H.
Dagegen erheben die O._____AG und M._____ staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, der verwaltungsgerichtliche Entscheid sei aufzuheben, soweit er ihre Beschwerde abweise.
I.
B._____ und die Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten bzw. sie sei vollumfänglich abzuweisen. Auch das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der

Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Genossenschaft Migros Zürich äussert sich in ihrer Vernehmlassung nur zu Vorbringen der Beschwerdeführer, die sie in ihrer Eigenschaft als Mieterin des Bauvorhabens Ëinkaufszentrum Sonnenhof Bülachbetreffen. Die Stadt Bülach und die Schweizerische Post haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Auch S._____ hat sich nicht vernehmen lassen.
J.
Am 30. Juni 2004 entschied das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, dass die der T._____AG erteilte Baubewilligung vom 18. September 1996 für das Projekt Sonnenhof I mangels rechtzeitigen Baubeginns verfallen sei. Damit sei auch die Grundlage für die im Anzeigeverfahren erteilten Änderungsbewilligungen entfallen. Die Änderungsgesuche müssten deshalb von der Baubehörde als neue selbständige Baugesuche behandelt werden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Verwaltungsgerichts, der gestützt auf kantonales Recht erging.

Dennoch wäre die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, wenn es im Rekursverfahren, dessen Abschreibung Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist, materiell um die Anwendung von Bundesrecht gegangen wäre: Tritt eine kantonale Rechtsmittelinstanz in einer bundesrechtlichen Materie gestützt auf kantonales Verfahrensrecht auf eine Beschwerde nicht ein, ist ihr Nichteintretensentscheid (bzw. hier: ihr Abschreibungsbeschluss) geeignet, die richtige Anwendung des Bundesrechts zu vereiteln. Die Rüge, das kantonale Verfahrensrecht sei in bundesverfassungswidriger oder bundesrechtswidriger Weise angewendet worden, kann daher in einem solchen Fall mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden, unabhängig davon, ob zugleich eine Verletzung von materiellem Bundesverwaltungsrecht behauptet wird (BGE 127 II 264 E. 1a S. 267 mit Hinweis).

Gegen die Baubewilligung für das Projekt Sonnenhof II - einem UVP-pflichtigen Einkaufszentrum mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5000 m2 und einer geplanten Parkplatzzahl von mehr als 300 Parkplätzen (vgl. Ziff. 11.4 und Ziff. 80.5 des Anhangs zur Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [UVPV; SR 814.011]) - wurden verschiedene Rekurse mit unterschiedlicher Begründung erhoben. Streitig war sodann die Änderungsbewilligung vom 11. April 2001, in der aufgrund einer Vereinbarung mit dem VCS die Parkplatzzahl reduziert worden war. Es ist davon auszugehen, dass die Rekursbehörde, hätte sie die Rekurse materiell behandelt, zumindest auch Bundesumweltrecht hätte anwenden müssen.
Nach dem Gesagten ist deshalb zu prüfen, ob die Beschwerde als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegen genommen werden kann.
1.2 Die Beschwerdeführer, denen das Verwaltungsgericht ein Rechtsschutzinteresse an der materiellen Beurteilung ihrer Baubewilligung für das Projekt Sonnenhof II abgesprochen hat, sind als Bauherren und als Beteiligte des für gegenstandslos erklärten Rekursverfahrens zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 103 lit. a OG).
1.3 Die Beschwerdegegner 2 und 3 beantragen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, weil die Beschwerdeführer nicht begründet hätten, inwiefern die von ihnen angerufenen verfassungsmässigen Rechte verletzt worden seien.

In der Tat wird in der Beschwerdeschrift nicht begründet, inwiefern die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht (Art. 49 BV) verletzt sein sollen. Auch soweit die Beschwerdeführer die Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) und die Verletzung der zumindest in der Kantonsverfassung zugesicherten Zuständigkeitsordnung zwischen der Verwaltungsgerichts- und der Zivilgerichtsbarkeit rügen, erscheint fraglich, ob diese Rügen in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise begründet worden sind: Die Beschwerdeführer wiederholen im Wesentlichen die Argumente, die sie schon vor Verwaltungsgericht vorgebracht haben, ohne darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist bzw. eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.).

Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gelten jedoch nicht die Begründungsanforderungen von Art.

90 Abs. 1 lit. b OG, sondern jene von Art. 108 Abs. 2 und 3 OG (BGE 123 II 359 E. 6 b/bb S. 369). Danach ist eine sachbezogene Begründung erforderlich, an die jedoch keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden (vgl. BGE 123 V 335 E. 1b S. 337 mit Hinweisen). Ob die Beschwerde diesen Anforderungen genügt, kann jedoch offen bleiben, wenn sie sich ohnehin als unbegründet erweist.
1.4 Dies ist im Folgenden zu prüfen. Dabei ist zu beachten, dass die Auslegung und Anwendung von selbständigem kantonalem Recht nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV) geprüft werden kann.
2.
Die Beschwerdeführer machen geltend, im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs für das Projekt Sonnenhof II hätten sämtliche erforderlichen Zustimmungen der Eigentümer vorgelegen. Insbesondere hätten B._____ und die Stiftung Kunst, Kultur und Geschichte ihre Zustimmung mit Schreiben vom 17. Mai 1999 erteilt. Diese Zustimmung habe nicht nur das ursprüngliche Projekt umfasst, sondern auch notwendige Projektänderungen, mit denen die Beschwerdegegner hätten rechnen müssen, wie namentlich Parkplatzbeschränkungen. Ein allfälliger Widerruf der Zustimmung dürfe im Rechtsmittelverfahren nicht berücksichtigt werden: Es liege im Ermessen der Baubehörde, ein Baugesuch trotz weggefallener Zustimmung weiterzubehandeln und zu entscheiden. Habe die Baubehörde trotz weggefallener Zustimmung die Baubewilligung erteilt, so sei die Rechtsmittelinstanz nicht berechtigt, in diesen Ermessensentscheid einzugreifen und eine Baubewilligung wegen des nachträglichen Wegfalls der Zustimmung eines Grundeigentümers aufzuheben.
2.1 Dieser Auffassung folgte das Verwaltungsgericht nicht: B._____ und die Stiftung für Kunst, Kultur und Geschichte hätten ihre Zustimmung im Beschwerdeverfahren ausdrücklich widerrufen, weshalb offen bleiben könne, ob sie dem Bauvorhaben einmal zugestimmt hätten und ob sich diese Zustimmung auch auf die mittlerweile vorgenommenen Projektänderungen beziehe. Das Vorhandensein eines aktuellen Rechtsschutzinteresses sei eine Prozessvoraussetzung, deren Vorhandensein von Amtes wegen zu prüfen sei. Falle das Rechtsschutzinteresse dahin, so sei das Verfahren als gegenstandslos geworden abzuschreiben, was dazu führe, dass die dem Streitverfahren zu Grunde liegenden Baubewilligungen nicht in Rechtskraft erwüchsen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., § 28 Rz. 18 und § 63 Rz. 3).
2.2 § 310 Abs. 3 PBG verlangt, dass der Baugesuchsteller, der nicht Grundeigentümer ist, seine Berechtigung zur Einreichung des Baugesuchs nachweist. Zweck dieser Bestimmung ist es, den (Bau)Behörden unnötige Amtshandlungen zu ersparen: Diesen sei es nicht zuzumuten, in anspruchsvoller und häufig zeitraubender Mühewaltung Bauvorhaben zu prüfen, deren Verwirklichung zum vornherein am Widerstand des verfügungsberechtigten Eigentümers des Baugrundstücks scheitere. Zudem sollen die Behörden nicht wider besseres Wissen zu einem Verfahren Hand bieten, welches die Eigentumsrechte Dritter zu verletzen geeignet ist (Verwaltungsgericht Zürich, Entscheid vom 6. Juli 1984, ZBl 86/1985 S. 120 E. 2 S. 121).

Von diesen beiden Zwecken ausgehend, ist es nicht willkürlich, das Vorliegen der Zustimmung auch noch im Rechtsmittelverfahren zu verlangen, und bei fehlender Zustimmung des Grundeigentümers ein aktuelles Rechtsschutzinteresse zu verneinen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es der Ausschuss Bau und Infrastruktur der Stadt Bülach, d.h. die Baubehörde war, die vor Regierungsrat beantragt hatte, es sei auf die Rekurse mangels aktuellen Rechtsschutzinteresses nicht einzutreten (Eingabe vom 24. April 2003). Insofern kann keine Rede von einem Eingriff in das Ermessen der Baubehörde sein.
3.
Schliesslich machen die Beschwerdeführer geltend, der Widerruf der Beschwerdegegner sei ungültig: Die Zustimmung eines Grundeigentümers zu einem Bauvorhaben eines Dritten im Sinne von § 310 PBG sei ein einseitiges Rechtsgeschäft, das nur unter Berufung auf die Anfechtungsgründe von Art. 23 ff. OR ẅiderrufenẅerden könne, innerhalb der Jahresfrist von Art. 31 OR. Eine solche Anfechtung sei nie erklärt worden; im Übrigen sei die Jahresfrist von Art. 31 OR längst abgelaufen.

Die zivilrechtliche Ungültigkeit des Widerrufs wird, soweit ersichtlich, erstmals vor Bundesgericht geltend gemacht. Es handelt sich daher um ein rechtliches Novum, das im Rahmen einer Willkürbeschwerde grundsätzlich unzulässig ist. Im Übrigen erscheint die Rüge auch nicht geeignet, einen Verfassungsverstoss des Verwaltungsgerichts zu begründen:

Die Beschwerdeführer legen selbst dar, dass es nicht Sache der Verwaltungsbehörden sondern der Zivilgerichte sei, über die zivilrechtliche Wirksamkeit des Widerrufs zu entscheiden. Dann aber ist es nicht willkürlich, wenn der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht ausschliesslich darauf abstellen, ob die Zustimmung der Grundeigentümer zum Baugesuch gemäss § 310 Abs. 3 PBG noch vorliegt, d.h. nicht widerrufen worden ist, und es der Bauherrschaft überlassen, die Wirksamkeit des erfolgten Widerrufs von den Zivilgerichten überprüfen zu lassen.

Fraglich könnte allenfalls sein, ob die Verwaltungsbehörden in einer solchen Situation verpflichtet sind, ihr Verfahren zu sistieren und dem Baugesuchsteller Frist zu setzen, um Klage beim Zivilrichter einzureichen. Im vorliegenden Fall, in dem die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht lediglich das Vorliegen eines Widerrufs bestritten und keinen Antrag auf Sistierung des Verfahrens gestellt hatten, bestand jedenfalls von Verfassungs wegen keine Pflicht zur Aussetzung des Verfahrens. Dass ein solches Vorgehen nach kantonalem Prozessrecht geboten gewesen wäre, machen die Beschwerdeführer nicht geltend.
4.
Nach dem Gesagten kann dem Verwaltungsgericht weder ein Verstoss gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) noch eine Verletzung der verfassungsmässigen Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungs- und Zivilgerichtsbarkeit vorgeworfen werden. Es ist auch keine Verletzung der Eigentumsgarantie oder des Vorrangs von Bundesrecht ersichtlich.

Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten und müssen die privaten Beschwerdegegner 2 und 3 für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens entschädigen (Art. 156 und Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben B._____ und die Stiftung Kunst, Kultur und Geschichte für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Ausschuss Bau und Infrastruktur des Stadtrates Bülach und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. September 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: