Urteilskopf

112 Ib 70

12. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. März 1986 i.S. Schweizer Heimatschutz (SHS) und Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (SL) gegen Generaldirektion PTT und Regierungsrat des Kantons Schwyz (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 103 lit. c OG, Art. 12 NHG; Beschwerdebefugnis gesamtschweizerischer Vereinigungen im Baubewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG.

Die Anwendung von Art. 24 RPG erweist sich dann als Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 12 in Verbindung mit Art. 2 NHG, wenn geltend gemacht wird, eine gestützt darauf erteilte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 24sexies BV und nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat. In diesem Umfange steht den gesamtschweizerischen Vereinigungen im Baubewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG die Beschwerdebefugnis zu.

Regeste (fr):
Art. 103 let. c OJ, art. 12 LPN; qualité pour agir d'associations d'importance nationale dans une procédure d'autorisation de construire selon l'art. 24 LAT.

L'application de l'art. 24 LAT relève de l'exécution d'une tâche fédérale au sens de l'art. 12 en relation avec l'art. 2 LPN lorsqu'il est prétendu qu'une autorisation de construire octroyée en vertu de cette disposition ne tient pas compte des impératifs de la protection de la nature et du paysage, en violation de l'art. 24sexies Cst. et des prescriptions de la LPN. Dans cette mesure, les associations d'importance nationale ont qualité pour recourir dans une procédure d'autorisation de construire selon l'art. 24 LAT.

Regesto (it):
Art. 103 lett. c OG, art. 12 LPN; legittimazione ricorsuale di associazioni d'importanza nazionale nella procedura d'autorizzazione a costruire secondo l'art. 24 LPT.

L'applicazione dell'art. 24 LPT costituisce l'adempimento di un compito della Confederazione ai sensi dell'art. 12 in relazione con l'art. 2 LPN, ove si assuma che una licenza edilizia accordata in virtù di detta disposizione non tiene conto degli imperativi della protezione della natura e del paesaggio e violi così l'art. 24sexies Cost. e le norme della LPN. In tale misura le associazioni d'importanza nazionale sono legittimate a ricorrere in un procedimento d'autorizzazione a costruire secondo l'art. 24 LPT.

Erwägungen ab Seite 71

BGE 112 Ib 70 S. 71

Aus den Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführer beanspruchen mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Beschwerdebefugnis nicht insoweit, als die Baubewilligung in Anwendung kantonalen und kommunalen Rechtes ergan-

gen ist. In dieser Hinsicht ist die Prozedur durch den Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Schwyz vom 23. April 1985, der unangefochten blieb, erledigt. Die Beschwerde richtet sich vielmehr dagegen, dass den Beschwerdeführern im Streit um die Baubewilligung gemäss Art. 24 RPG, welche die Voraussetzung der kommunalen Baubewilligung des Gemeinderates von Feusisberg bildete, vom Regierungsrat des Kantons Schwyz die Legitimation versagt worden ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes hat das kantonale Recht den gemäss Art. 103 lit. a und c OG Beschwerdeberechtigten dieselben Parteirechte wie das Bundesrecht zu gewähren (BGE 109 Ib 216 E. 2b; BGE 108 Ib 95; BGE 107 Ib 175 E. 3; BGE 104 Ib 248 E. 4, 379/380 E. 2; BGE 103 Ib 147 ff. E. 3). Dass ihnen hier die Legitimation gemäss Art. 103 lit. a OG zukäme, machen die Beschwerdeführer nicht geltend; insoweit ist der Entscheid des Regierungsrates nicht in Frage gestellt. Doch beanspruchen sie die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 103 lit. c OG i.V.m. Art. 12 NHG, die ihnen vom Regierungsrat verweigert wurde. Das Bundesgericht hat wiederholt erklärt, dass die beiden Beschwerdeführer als gesamtschweizerische Vereinigungen im Sinne von Art. 12 NHG anzuerkennen sind. Die Vorinstanz stellt dies auch nicht in Abrede. Der Regierungsrat begründet seinen Entscheid indessen mit dem Hinweis, dass gemäss Art. 22quater BV die Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone sei und demzufolge in deren Zuständigkeit falle. Aus Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG i.V.m. Art. 12 NHG könne nicht geschlossen werden, die gesamtschweizerischen Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes seien nunmehr kraft Raumplanungsgesetz in solchen Verfahren allgemein beschwerdelegitimiert. Dies könne nur insoweit zutreffen, als Bauverfahren als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG gelten könnten. Das aber sei nach heute herrschender Praxis weder innerhalb noch ausserhalb der Bauzone der Fall (BGE 107 Ib 114; BGE 104 Ib 382 f. E. 3a). Im Bauverfahren betreffend Fernmeldeturm "Höhronen" sei keine Bundesaufgabe zu erblicken. Deshalb sei die Beschwerdelegitimation des SHS und der SL zu verneinen.

BGE 112 Ib 70 S. 72

Art. 103 lit. c OG berechtigt zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausser den in lit. a und b Genannten jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt. Nach Art. 12 NHG steht, soweit gegen kantonale Verfügungen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist, das Beschwerderecht auch den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu. Voraussetzung ist indessen, dass die in Frage stehende kantonale Verfügung im Sinne von Art. 24sexies Abs. 2 BV und Art. 2 NHG in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergangen ist (vgl. Botschaft zum NHG, BBl 1965 III S. 97). Vorliegend steht fest, dass gegen die gemäss Art. 24 RPG ergangene kantonale Verfügung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offensteht (Art. 34 Abs. 1 RPG). Zu entscheiden bleibt demnach, ob die kantonale Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe getroffen wurde.

3. Schon die am 27. Mai 1962 geschaffene Verfassungsbestimmung von Art. 24sexies BV über den Natur- und Heimatschutz spricht in Abs. 2 von Pflichten, die der Bund in Erfüllung seiner Aufgaben zu beachten hat, ohne diese Aufgaben indessen näher zu umschreiben. Die Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1961 (BBl 1961 I S. 1093 ff.) führt den Grundsatz näher aus: In Abs. 2 des Verfassungsartikels solle die allgemeine Pflicht für den Bund angeordnet werden, "in seinem gesamten Aufgabenbereich" dem Natur- und Heimatschutz die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Zwar verstehe sich diese Pflicht als allgemeines staatliches Ziel eigentlich von selbst. Doch laufe im Zuge der immer weiter um sich greifenden Technisierung dieses Zeitalters der Bund selbst Gefahr, mit der Errichtung seiner eigenen Werke und Anlagen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes mehr und mehr in den Hintergrund zu drängen. Abs. 2 sei demnach nicht als blosse Programmbestimmung, sondern als eine Norm mit rechtsverbindlichem Inhalt zu betrachten (S. 1111). Zu den Aufgaben des Bundes im Sinne von Abs. 2 erklärt die Botschaft, eine Präzisierung würde zu weit führen. Im Vordergrund stünden die Erstellung bundeseigener Werke und Anlagen sowie die Erteilung von Bewilligungen (Konzessionen, Polizeierlaubnisse) für die Erstellung von Werken und Anlagen (S. 1111 unten). Als Beispiel nennt sie explizit die Errichtung von Radio- und Fernsehtürmen (S. 1110 unten). Das Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, in Kraft seit 1. Januar 1967, umschreibt in seinem Art. 2 näher, was als Erfüllung von Bundesaufgaben zu verstehen ist. In den

lit. a, b und c beschreibt es in drei Kategorien die markantesten Bundesaufgaben, die mit dem Natur- und Heimatschutzgedanken kollidieren könnten. Die Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1965 (BBl 1965 III S. 89 ff.) erklärt dazu jedoch, der Begriff "Erfüllung einer Bundesaufgabe" werde weder in bezug auf die Kategorien noch bezüglich der bei den Kategorien erwähnten Beispiele in abschliessender Weise umschrieben. Dies gehe deutlich aus der Verwendung des Wortes "insbesondere" in der Einleitung von Art. 2 hervor (S. 94). Auch hier kommt zum Ausdruck, dass unter Erfüllung einer Bundesaufgabe nicht nur die Planung und Errichtung von Werken und Anlagen durch den Bund sowie seine Anstalten und Betriebe zu verstehen ist, sondern ebenfalls die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen (S. 101). Art. 2 lit. a NHG bezeichnet als Erfüllung einer Bundesaufgabe ausdrücklich die Planung und Errichtung von Bauten und Anlagen der PTT-Betriebe, währenddem lit. b dieser Bestimmung die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen von Werken und Anlagen zur Übermittlung von Nachrichten als Erfüllung einer solchen Aufgabe erwähnt. Die Entstehungsgeschichte des NHG lässt erkennen, dass der Gesetzgeber nicht nur die Bundesbehörden zur Berücksichtigung von Natur- und Heimatschutz verpflichten, sondern dass er auch einen entsprechenden Rechtsschutz schaffen wollte. In diesen Zusammenhang ist Art. 12 NHG zu stellen, der nach eingehenden Diskussionen den gesamtschweizerischen Vereinigungen das Beschwerderecht einräumt (vgl. hiezu die Botschaft des Bundesrates in BBl 1965 III S. 96/98; ferner ENRICO RIVA, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980, S. 46 ff.).
In seinem Entscheid vom 22. Oktober 1985 betrachtet nun aber der Bundesrat den Baubeschluss der PTT-Organe auch für ein Projekt wie die hier streitige Richtstrahlantenne als rein verwaltungsinterne, "organisatorische" Entscheidung und nicht als (anfechtbare) Verfügung im Sinne von Art. 5 bzw. 44 VwVG, und er behandelt die PTT-Betriebe wie einen privaten Bauherrn, der lediglich den für eine private Baute geltenden baulichen Beschränkungen unterliegt (vgl. Art. 12 PTT-OG, SR 781.0). Entsprechend hat er - wie zuvor das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) - das Vorliegen eines beschwerdefähigen Streitgegenstandes verneint. EVED und Bundesrat verweisen die Beschwerdeführer auf den Weg des kantonalen Baubewilligungsverfahrens.

Die Beschwerdeführer haben diesen Weg beschritten, doch sehen sie sich durch den Nichteintretensentscheid des Regierungsrates des Kantons Schwyz auch hier blockiert. Der Regierungsrat anerkennt, dass es sich in der Sache um einen Streit über Bundesrecht handelt. Dabei geht es jedoch nicht primär um Art. 24sexies BV und die Art. 3 und 6 NHG, die nach der Meinung der Beschwerdeführer nicht genügend beachtet worden sind, denn diese Bestimmungen kommen nicht selbständig, sondern stets akzessorisch und einschränkend im Zusammenhang mit den primär massgebenden Normen des Bundesverwaltungsrechts zur Anwendung. Vorliegend hat die kantonale Behörde die Baubewilligung bundesrechtlich auf Art. 24 RPG gestützt. Diese Bestimmung, insbesondere deren Abs. 1 lit. b ist es, um die es im Verfahren vor Regierungsrat der Sache nach primär geht. Im Rahmen der nach dieser Vorschrift vorzunehmenden Interessenabwägung ist freilich dem NHG der ihm gebührende Stellenwert zuzuweisen. Auch wenn dies von den Beschwerdeführern nicht ausdrücklich so geltend gemacht worden ist, so ist doch die zutreffende Norm des Bundesrechtes von Amtes wegen anzuwenden. Es ist somit zu prüfen, ob die Erteilung der Bewilligung gemäss Art. 24 RPG und die ihr vorausgehenden Abklärungen und Erwägungen als Erfüllung einer Bundesaufgabe zu gelten haben.

4. a) Die Raumplanung ist an sich Sache der Kantone; doch stellt der Bundesgesetzgeber die Grundsätze auf (Art. 22quater Abs. 1 BV). In der Grundsatzgesetzgebung, die in der Gestalt des RPG geschaffen wurde, kommt

dem Art. 24 tragende Bedeutung zu, wird doch durch ihn die Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet gewährleistet. Dementsprechend bringt bereits die Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1978 zum Ausdruck, die Regelung über die Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nach Art. 24 sei in ihrer Gesamtheit als Bundesrecht zu betrachten (BBl 1978 I S. 1032, zu Art. 35). Auch das Bundesgericht behandelt seit dem Inkrafttreten des RPG dessen Art. 24 in ständiger Rechtsprechung als übergeordnetes, direkt anwendbares Bundesrecht (BGE 108 Ib 54 E. 3b, 132 f. E. 1 und 2; BGE 110 Ib 143 E. 3b, 265 E. 3; BGE 111 Ib 216 ff. E. 3). b) Der Bundesrat betrachtete schon unter dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung die Festlegung der provisorischen Schutzgebiete als Bundesaufgabe und liess die gesamtschweizerischen Vereinigungen zur Beschwerde zu. Die Erläuterungen des EJPD von 1981 zum RPG bestätigen,

dass der Bundesrat die Raumplanung wenigstens teilweise als Bundesaufgabe begriffen hat (N. 25 zu Art. 33 RPG, S. 350/351). Das Bundesgericht verfolgte eine zurückhaltende Rechtsprechung. In Fällen des Gewässerschutzes und der Raumplanung (BGE 100 Ib 450; ZBl 76/1975 S. 396 ff.; BGE 104 Ib 382 E. 3a; ZBl 80/1979 S. 27 E. 2b; BGE 107 Ib 113 f. E. 2a) hat es sich grundsätzlich gegen die Annahme einer Bundesaufgabe und damit gegen die Legitimation der gesamtschweizerischen Vereinigungen ausgesprochen; es anerkannte immerhin Ausnahmen, wenn die Baubewilligung unmittelbar die Gefahr einer Gewässerverschmutzung und damit einer Landschaftsbeeinträchtigung in sich birgt (BGE 100 Ib 452 E. 3d und e; ZBl 80/1979 S. 27 E. 2b). ENRICO RIVA (a.a.O. S. 89-93) kritisiert diese Rechtsprechung und fordert gestützt auf Art. 12 NHG die Anerkennung der Beschwerdebefugnis der Vereinigungen gegen alle Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, die irgendwelche Auswirkungen auf die Belange des NHG zeigen (S. 91), insoweit also auch auf dem Gebiete des Raumplanungsrechts (S. 92). Die Raumplanung als solche ist - wie gezeigt - in ihrem Wesen Sache der Kantone und kann daher nicht als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG betrachtet werden. Gegen Nutzungspläne steht daher den gesamtschweizerischen Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes das Rekursrecht in der Regel nicht zu (BGE 107 Ib 113 f. E. 2a). Eine besondere Betrachtung drängt sich jedoch hinsichtlich der Anwendung von Art. 24 RPG auf. Die Frage, ob darin die Erfüllung einer Bundesaufgabe liegt, ist in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bis anhin offengeblieben. Ob sie generell für jeden - auch für einen aus der Sicht des NHG neutralen - Anwendungsfall von Art. 24 RPG zu bejahen wäre, erscheint zweifelhaft. Doch liegt es nahe, in der Handhabung dieser Bestimmung dann die Erfüllung einer Bundesaufgabe zu erblicken, wenn geltend gemacht wird, eine auf sie gestützte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 24sexies BV und nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat. Diese Betrachtungsweise drängt sich namentlich dann auf, wenn das streitige Bauvorhaben ausserhalb des Baugebietes in einer Landschaft verwirklicht werden soll, die in einem Inventar des Bundes figuriert und durch die Verordnung des Bundesrates vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11, Art. 1 Abs. 1) unter dem Schutz von Art. 5 und 6 NHG steht. In derartigen Fällen

handelt es sich nach der Entstehungsgeschichte von Art. 24sexies BV und des NHG sowie nach dem Zweck und dem Wortlaut von Art. 12 NHG bei der Bewilligung gemäss Art. 24 RPG um eine solche im Sinne von Art. 2 lit. b NHG. Wie erwähnt worden ist, gilt nach dieser Bestimmung auch die Erteilung einer Bewilligung von Werken oder Anlagen "zur Übermittlung von Nachrichten" als Erfüllung einer Bundesaufgabe, wobei der Begriff "Nachrichten" gemäss der Formulierung "insbesondere" im ersten Satz von Art. 2 im weitesten Sinne zu verstehen ist. Unter diese Bestimmung fällt somit auch die hier streitige, von einem "Bauherrn" (Art. 12 PTT-

OG) projektierte Richtstrahlantenne. Der Bund - bzw. in seinem Auftrag hier der Kanton Schwyz - erfüllt seine Pflicht der Schonung oder Erhaltung der Landschaft durch Verweigerung der Bewilligung oder durch Erteilung der Bewilligung unter Bedingungen oder Auflagen (Art. 3 Abs. 2 lit. b NHG). In der Tat wäre nicht ersichtlich, warum die Tätigkeit der das Bundesrecht anwendenden kantonalen Behörde anders zu qualifizieren wäre als bei Rodungsbewilligungen (Art. 31 FPolG, Art. 25 FPolV; BGE 107 Ib 355 ff., nicht publ. E. 1b; BGE 96 I 504 E. 2, 691 E. 1c), bei Bewilligungen zur Beseitigung der Ufervegetation (Art. 21 NHG; BGE 98 Ib 16 E. 1b; BGE 96 I 691 f. E. 1c und 2a; ZBl 82/1981 S. 551 E. 1b) oder bei fischereirechtlichen Bewilligungen (Art. 24 ff. FG; ZBl 82/1981 S. 552), bei denen die Erfüllung einer Bundesaufgabe durch die Rechtsprechung anerkannt ist (vgl. ALFRED KUTTLER, Fragen des Rechtsschutzes gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung, ZBl 83/1982 S. 336; HEINZ AEMISEGGER, 5 Jahre RPG - Die Rechtsprechung zum RPG, in Informationsblatt der RPG-NO, Nr. 4/84, Dezember 1984, und in Nr. 37 der Schriftenfolge der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, S. 30; ROBERT MUNZ, Landschaftsschutz als Gegenstand des Bundesrechts, ZBl 87/1986 S. 20). In Fällen dieser Art liegt die Anerkennung einer Bundesaufgabe und damit der Legitimation der Vereinigungen gemäss Art. 12 NHG im übrigen in der Linie der mit Urteilen vom 8. November 1974 (BGE 100 Ib 452 E. 3d und e) und vom 29. September 1978 (ZBl 80/1979 S. 27 E. 2b) begonnenen Rechtsprechung, welche eine Anerkennung der Beschwerdebefugnis der Vereinigungen dann in Aussicht stellt, wenn die Baubewilligung unmittelbar die Gefahr einer Natur- oder Landschaftsbeeinträchtigung in sich birgt. Dass diese Voraussetzung in bezug auf das streitige Projekt erfüllt ist, kann kaum zweifelhaft sein.

Unter den aufgeführten Umständen erweist sich die Prüfung der Voraussetzungen und die Handhabung von Art. 24 RPG als Erfüllung einer Bundesaufgabe, wenn - wie hier - geltend gemacht wird, eine auf diese Bestimmung gestützte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 24sexies BV und nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat. Dieses Ergebnis drängt sich im vorliegenden Fall aber letztlich auch deshalb auf, weil die projektierte Baute ihrerseits in Erfüllung einer Bundesaufgabe geplant worden ist und ausgeführt werden soll (Art. 2 lit. a und b NHG). Für Projekte dieser Bedeutung sieht die Spezialgesetzgebung des Bundes (Militär, Luftfahrt, Eisenbahnen, Elektrizität, Neuenergie, Nationalstrassen, Rohrleitungen) in der Regel Projektgenehmigungs- oder Einspracheverfahren vor. Auch wenn die PTT-Gesetzgebung hier eine Ausnahme macht und die PTT als Regiebetrieb des Bundes wie einen privaten Bauherrn behandelt (Art. 12 PTT-OG; vgl. nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichtes vom 27. März 1974 i.S. Fernsehantenne Mont-Pèlerin), der sich vor Bundesgericht auf die Eigentumsgarantie berufen kann, so darf im Baubewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG doch nicht übersehen werden, dass die "Bauherrschaft" in Erfüllung einer Bundesaufgabe baut.

5. Eine Verneinung der Beschwerdebefugnis im vorliegenden Sachzusammenhang würde die Legitimation der gesamtschweizerischen Vereinigungen zu Interventionen zum Schutze von Ortsbildern, Landschaft und Natur, wie sie in Art. 12 NHG vorgesehen und in Art. 55 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) im wesentlichen bestätigt wurde, weitgehend in Frage stellen. Auf den Entscheid des Bundesrates vom 22. Oktober 1985 ist bereits hingewiesen worden. Dieser Entscheid ist dem vorliegenden Fall als Rechtstatsache zugrunde zu legen. Sie bedeutet, dass ein Projekt der hier zur Diskussion stehenden Art von den Vereinigungen nicht im Lichte von Art. 2 NHG vor das EVED und den Bundesrat gebracht werden kann zur Überprüfung der Frage, ob das Projekt in technischer sowie in staatspolitischer Hinsicht einem Bedürfnis entspricht und ob die Standortwahl in Abwägung der technischen Erfordernisse und der Belange des Landschaftsschutzes zu bestätigen oder zu ändern ist.
Ist somit - abgesehen von einer Aufsichtsbeschwerde - kein verwaltungsinterner Rechtsmittelweg offen, so bleibt für eine Überprüfung des überwiegenden öffentlichen Interesses an der

projektierten Richtstrahlantenne nur noch das Verfahren gemäss Art. 24 Abs. 1 RPG, insbesondere nach dessen lit. b (Entgegenstehen überwiegender Interessen), in dem die Fragen des Bedürfnisses und des Standortes zu überprüfen sein werden. Würde auch in diesem Verfahren die Interventionsmöglichkeit der Vereinigungen verneint, so würde deren Beschwerdebefugnis in erheblichem Masse reduziert. Damit aber wäre dem Willen des Gesetzgebers, wie er in Art. 1 lit. c sowie Art. 12 NHG und neuerdings in Art. 55 USG zum Ausdruck kommt, nicht nachgelebt. Eine Anerkennung der Beschwerdebefugnis im skizzierten Umfange drängt sich auch aus dieser Sicht auf.

6. Darin, dass der Regierungsrat diese Rechtslage verkannt und den Beschwerdeführern im kantonalen Bewilligungsverfahren gemäss Art. 24 RPG die Beschwerdebefugnis versagt hat, liegt eine Verletzung von Bundesrecht. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung unter Anerkennung der Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer an den Regierungsrat zurückzuweisen.