Urteilskopf

115 Ib 400

56. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. Dezember 1989 i.S. H. und Mitbeteiligte gegen W., Gemeinde Greifensee, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 22, 24, 25 Abs. 2 und 33 RPG; Art. 25 RPV; Beschwerdelegitimation.

Gegen die vom Bundesrecht verlangte Feststellungsverfügung betreffend die Frage, ob eine Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone zonenkonform sei oder ob sie einer Bewilligung gemäss Art. 24 RPG bedürfe, muss von allen Parteien im Sinne von Art. 6 VwVG ein Rechtsmittel gemäss Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG ergriffen werden können.

Regeste (fr):
Art. 22, 24, 25 al. 2 et 33 LAT; art. 25 OAT; Qualité pour agir.

A l'encontre d'une décision par laquelle l'autorité constate, en vertu du droit fédéral, qu'une construction ou une installation située en dehors de la zone à bâtir est conforme à l'affectation de cette zone ou requiert une autorisation au sens de l'art. 24 LAT, toutes les parties au sens de l'art. 6 PA doivent pouvoir disposer d'une voie de droit conforme à l'art. 33 al. 2 et 3 LAT.

Regesto (it):
Art. 22, 24, 25 cpv. 2 e 33 LPT; art. 25 OPT; Legittimazione ricorsuale.

Contro una decisione con cui l'autorità accerta, in virtù del diritto federale, che una costruzione o un impianto ubicato fuori della zona edificabile è conforme alla destinazione di tale zona o che richiede un'autorizzazione secondo l'art. 24 LPT, tutte le parti ai sensi dell'art. 6 PA devono poter disporre di un rimedio giuridico conforme all'art. 33 cpv. 2 e 3 LPT.

Sachverhalt ab Seite 400

BGE 115 Ib 400 S. 400

W. ist Eigentümer des in der Gemeinde Greifensee gelegenen Grundstücks Kat. Nr. 172. Die Parzelle liegt in der kantonalen

BGE 115 Ib 400 S. 401

Landwirtschaftszone und befindet sich zudem in der III. Zone gemäss der Verordnung zum Schutze des Greifensees vom 27. Juni 1941 (SchutzV). Mit Beschluss vom 9. März 1987 bzw. 29. Juni 1987 (nachträgliche

Bewilligung eines revidierten Fassadenplans) erteilte der Gemeinderat von Greifensee W. die baurechtliche Bewilligung zur Erstellung einer Remise für Landwirtschaftsmaschinen auf der Parzelle Nr. 172. Die Baubewilligung vom 9. März 1987 enthält u.a. unter Ziff. 6 folgende Bedingungen: "Vor Baubeginn sind folgende Spezialbewilligungen beizubringen: a) Genehmigung der kant. Baudirektion für Baubewilligung ausserhalb der Bauzone; b) Bewilligung der kant. Baudirektion für Baute im Schutzgebiet des Greifensees." Auf einen gegen diesen Entscheid von H., I. und K. erhobenen Rekurs trat die Baurekurskommission III des Kantons Zürich mit Entscheid vom 17. Juni 1987 mangels Begründung der Rekursschrift nicht ein. Die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich (Baudirektion) unterstellte mit einer ersten Verfügung vom 25. März 1987 den Entscheid des Gemeinderates ihrer Genehmigung. Mit einer zweiten Verfügung vom 9. September 1987 erteilte sie die gemäss § 7 SchutzV erforderliche Bewilligung und genehmigte gleichzeitig die kommunalen Baubewilligungen vom 9. März bzw. 29. Juni 1987. Gegen die Verfügung der Baudirektion vom 9. September 1987 gelangten H., I. und K. mit Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser wies den Rekurs mit Beschluss vom 21. September 1988 ab, soweit er darauf eintrat. Zur Begründung führte er im wesentlichen aus, hinsichtlich der Bewilligung gemäss § 7 SchutzV sei der Rekurs unbegründet. Hinsichtlich der Genehmigung der vom Gemeinderat erteilten baurechtlichen Bewilligung sei der Rekurs unzulässig, da gegen die Baubewilligung selbst das Rekursverfahren offen stehe und es nicht Sinn und Zweck des Genehmigungsverfahrens sein könne, den Weg für ein paralleles Rechtsmittelverfahren an den Regierungsrat zu öffnen für Rügen, die bereits im Rekursverfahren gegen die Baubewilligung hätten vorgebracht werden können. H., I. und K. erhoben gegen diesen Entscheid Beschwerde ans Verwaltungsgericht, das die Beschwerde mit Entscheid vom 21. März 1989 abwies, soweit es auf sie eintrat. In der

Begründung bestätigte es den bereits vom Regierungsrat eingenommenen Standpunkt hinsichtlich der Anfechtbarkeit der Genehmigungsverfügung der Baudirektion. Hinsichtlich der Bewilligung gemäss § 7 SchutzV erklärte es den Rekurs materiell für unbegründet. H., I. und K. erheben gegen diesen Entscheid sowohl staatsrechtliche Beschwerde als auch Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Bundesgericht heisst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut, hebt den angefochtenen Entscheid auf und weist die Sache zu neuer beurteilung an den regierungsrat zurück. auf die staatsrechtliche beschwerde tritt es nicht ein.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Die Beschwerdeführer haben gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts sowohl Verwaltungsgerichtsbeschwerde wie auch staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Ob es auf diese Rechtsmittel eintreten kann, prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 114 Ia 308 E. 1a). Entsprechend der Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde ist als erstes zu beurteilen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offensteht.

2. Gemäss Art. 34 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht u.a. zulässig gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG. Als Entscheide über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG gelten nicht nur solche Entscheide, mit denen eine Bewilligung nach Art. 24 RPG erteilt wird, sondern auch Entscheide, mit denen eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG abgelehnt wird (BGE 107 Ib 235 E. 1b). Darüber hinaus sind in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis zu den allgemeinen Regeln über die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch solche Entscheide mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde

anfechtbar, die Art. 24 RPG zu Unrecht nicht zur Anwendung bringen (BGE 114 Ib 132 f. E. 2; BGE 112 Ib 411 E. 1a, je mit Hinweisen), d.h. die gestützt auf Art. 24 RPG hätten gefällt werden müssen. Schliesslich sind, ebenfalls in Anlehnung an die allgemeine Praxis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, auf kantonales Verfahrensrecht gestützte Nichteintretensentscheide anfechtbar, durch welche die Anwendung von Art. 24 RPG ausgeschlossen wird (vgl. BGE 112 Ib 413 E. 2a; BGE 103 Ib 314 E. 2b, 146 E. 2a; EJPD/BRP, Erläuterungen

BGE 115 Ib 400 S. 403

zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, S. 360 N 6 zu Art. 34 RPG).

3. Der angefochtene Entscheid beinhaltet sowohl einen Prozessentscheid (Nichteintreten hinsichtlich des Genehmigungsbeschlusses der Baudirektion) als auch einen Sachentscheid (hinsichtlich der Bewilligung gemäss § 7 SchutzV). Als erstes ist zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hinsichtlich des prozessualen Inhalts des Entscheids - des Nichteintretens auf die Beschwerde gegen die von der kantonalen Baudirektion erteilte Genehmigung der Baubewilligung des Gemeinderates von Greifensee - gegeben ist. Die Beschwerdeführer werfen den Vorinstanzen vor, sie seien zu Unrecht auf ihre Rüge, das von ihnen beanstandete Vorhaben unterstünde der Bewilligungspflicht nach Art. 24 RPG, nicht eingetreten. Die Vorinstanzen stellen nicht in Abrede, dass die Beschwerdeführer im Sinne von Art. 103 lit. a OG durch die von der Baudirektion genehmigte Baubewilligung berührt sind und dass sie ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der Bewilligung besitzen. Sie sind jedoch der Meinung, sie hätten auf die Beschwerde nicht eintreten müssen, weil die Beschwerdeführer ihre Rüge betreffend die Anwendung von Art. 24 RPG zu spät vorgebracht hätten. Sie hätten diese Einwendung mit Beschwerde gegen die vom Gemeinderat erteilte Baubewilligung vom 9. März 1987 ordnungsgemäss vortragen müssen, wobei zur Beurteilung der entsprechenden Einwendung im ordentlichen Rekursverfahren die Baurekurskommission zuständig gewesen wäre. Die Beschwerdeführer sind demgegenüber der Auffassung, sie seien berechtigt, die Genehmigungsverfügung der Baudirektion anzufechten. Sie sind legitimiert, diese Rüge im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu erheben. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone in Art. 33 RPG, gegen Verfügungen, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, ein Rechtsmittel zu gewähren. Sollten die Vorinstanzen zu Unrecht die von den Beschwerdeführern beim Regierungsrat eingereichte Beschwerde als verspätet und wegen Unzuständigkeit des Regierungsrates als unzulässig bezeichnet haben, so käme dies einer Verletzung der bundesrechtlichen Mindestanforderung des Rechtsschutzes gleich, was die Beschwerdeführer bei Streitigkeiten über die Anwendung oder Nichtanwendung von Art. 24 RPG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde rügen können (Art. 34 Abs. 1 RPG). Da auch die

BGE 115 Ib 400 S. 404

übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.

4. Das Verwaltungsgericht stützt seinen Entscheid in Übereinstimmung mit der Auffassung des Regierungsrates allein auf kantonales Recht. Danach gilt eine im kantonalen Recht vorbehaltene Genehmigung der kantonalen Baudirektion für eine vom Gemeinderat erteilte Baubewilligung als kantonale Aufsichtsmassnahme, gegen welche nur der Baugesuchsteller als betroffener Adressat Rekurs an den Regierungsrat erheben kann (FRANCOIS RUCKSTUHL, Der Rechtsschutz im zürcherischen Planungs- und Baurecht, in ZBl 86/1985 S. 306 f.). Die Zürcher Bauverfahrensverordnung vom 19. April 1978 (mit seitherigen Änderungen) bringt dies darin zum Ausdruck, dass sie im Anhang gemäss Ergänzung durch Regierungsratsbeschluss vom 5. Dezem-

ber 1984 in Ziffer 2.23 Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen dem Meldeverfahren gemäss § 18 der Verordnung unterstellt. In gleicher Weise, wie dies für die weiteren in Ziffer 2.2 genannten bewilligungspflichtigen Vorhaben zutrifft, hat die zuständige kantonale Direktion im Anschluss an die Meldung innert längstens dreissig Tagen zu entscheiden, ob sie das Bauvorhaben ihrer Genehmigung unterstellen will; "die örtliche Baubehörde erteilt in diesem Falle die baurechtliche Bewilligung unter Vorbehalt der Genehmigung" (§ 18 Abs. 3 der Bauverfahrensverordnung). Diese Verfahrensregelung bringt in der Tat zum Ausdruck, dass der Entscheid der Baudirektion als aufsichtsrechtliche Kontrollmassnahme gedacht ist. Besonders deutlich trifft dies für die erste Verfügung zu, die auf Grund der Meldung des Gemeinderates zu treffen ist, ob eine kommunale Baubewilligung der Genehmigung zu unterstellen ist oder nicht. Weniger eindeutig verhält es sich im Falle der Unterstellung mit der zweiten Verfügung, mit welcher der Entscheid der Gemeinde ausdrücklich genehmigt wird - allenfalls nur unter Bedingungen und Auflagen -, oder mit der die Genehmigung des Entscheids der Gemeinde verweigert wird. Doch ist in der vorliegenden Sache die Frage, ob nach kantonalem Recht zu Recht der ausdrückliche Genehmigungsentscheid nur durch den Baugesuchsteller beim Regierungsrat anfechtbar ist, nicht allgemein zu entscheiden. Massgebend ist allein, ob bei Verfügungen über Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen das dargelegte Verständnis der kantonalen Instanzen vor der vom Bundesrecht getroffenen Regelung standhält.

BGE 115 Ib 400 S. 405

a) Zur Beantwortung dieser Frage ist wesentlich, dass in der Verordnung des Bundesrates vom 26. März 1986 über die Raumplanung in Art. 16 ausdrücklich angeordnet wurde, dass die gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen prüfen müsse, ob sie eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG benötigen. Mit dieser Bestimmung wurde den vom Bundesgericht zu Art. 25 Abs. 2 RPG getroffenen Feststellungen Rechnung getragen. Angesichts der zentralen Bedeutung, die das Bundesrecht der Abgrenzung der Bauzonen zumisst, bezeichnete es das Bundesgericht als zulässig, dass zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung von Art. 24 RPG alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, auch die zonenkonformen Vorhaben, einer kantonalen Prüfung unterstellt werden (BGE 109 Ib 129 E. 2c). In der nun geltenden Verordnung vom 2. Oktober 1989 über die Raumplanung, welche die Raumplanungsverordnung von 1986 ersetzt, wurde diese Regel in Art. 25 wiederholt und mit der Anordnung verstärkt, dass bei Bewilligungen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen die Bewilligungsbehörde soweit nötig ein Zweckänderungsverbot im Grundbuch anmerken lässt (Art. 25 Abs. 4 RPV). b) Aus dieser Regelung der Eidgenössischen Raumplanungsverordnung, die dazu dient, das bundesrechtliche Verbot von nicht zonenkonformen Vorhaben ausserhalb der Bauzonen im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft einheitlich zu sichern, ergibt sich unmissverständlich, dass es nicht nur Sache des kantonalen Rechts ist, eine aufsichtsrechtliche Kontrolle anzuordnen. Vielmehr ist es eine bundesrechtliche Pflicht, bei allen im Sinne von Art. 22 RPG bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen durch eine kantonale Behörde prüfen zu lassen, ob sie zonenkonform sind oder ob sie einer Bewilligung gemäss Art. 24 RPG bedürfen. Dementsprechend ist die Verfügung der kantonalen Aufsichtsbehörde nicht nur eine kantonale aufsichtsrechtliche Anordnung, sondern eine vom Bundesrecht verlangte Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) und von Art. 33 Abs. 2 RPG. Sie stützt sich auf die gesetzeskonformen Ausführungsbestimmungen der Raumplanungsverordnung zum Raumplanungsgesetz. Verhält es sich so, muss der von den Kantonen zu gewährende Rechtsschutz den Anforderungen des Bundesrechts entsprechen. c) Gemäss Art. 33 Abs. 3 RPG hat das kantonale Recht bei dem von ihm zu gewährenden Rechtsmittel die Legitimation

BGE 115 Ib 400 S. 406

mindestens im gleichen Umfange wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht und die

volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorzusehen. Das Verwaltungsgericht und der Regierungsrat sind der Meinung, dieser Anforderung werde mit der Möglichkeit des Rekurses gegen die vom Gemeinderat erteilte Baubewilligung an die Baurekurskommission Rechnung getragen. Diese Auffassung übersieht jedoch, dass die vom Gemeinderat mehrere Monate vor Erlass der Genehmigungsverfügung der kantonalen Baudirektion am 9. März 1987 erteilte Baubewilligung nur unter der Suspensivbedingung erging, dass vor Baubeginn die von der Baudirektion zu erteilenden "Spezialbewilligungen" einzuholen seien. Die erste Spezialbewilligung betrifft die "Genehmigung der kantonalen Baudirektion für Baubewilligung ausserhalb der Bauzone". Die zweite betrifft die "Bewilligung der kantonalen Baudirektion für Baute im Schutzgebiet des Greifensees". Beide Vorinstanzen sind davon ausgegangen, die zweite Verfügung könne von den Beschwerdeführern beim Regierungsrat - wie sie dies getan haben - angefochten werden, die erste hingegen nicht. Auch die erste von der Gemeinde vorbehaltene Spezialbewilligung stellt jedoch - wie dargelegt - eine Verfügung dar, und zwar im Unterschied zur zweiten Bewilligung eine vom Bundesrecht verlangte Verfügung, zu deren Erlass von Bundesrechts wegen nur die kantonale Behörde zuständig ist. Dementsprechend muss gegen diese Verfügung von allen Parteien im Sinne von Art. 6 VwVG - nicht nur vom Bauherrn - ein Rechtsmittel ergriffen werden können. d) Ob für die Beurteilung der Beschwerde einer Partei die Baurekurskommission als zuständig bezeichnet werden soll, ist eine vom kantonalen Recht zu regelnde Frage. Die Vorinstanzen gehen offenbar davon aus, dass im Falle eines Rekurses gegen die Verfügung, eine Baute Oder Anlage ausserhalb der Bauzone sei zonenkonform, die Baurekurskommission zur Überprüfung dieser Frage zuständig sein solle. Das Bundesrecht äussert sich hiezu nicht. Als unzulässig muss es jedoch bezeichnet werden, dass die vom Bundesrecht verlangte Feststellungsverfügung, wie dies die vorliegende Sache zeigt, ausdrücklich erst ergeht, "wenn allfällige Rekurse und Beschwerden gegen die kommunale Bewilligung erledigt sind" (so wörtlich die im Meldeverfahren gemäss § 18 der Bauverfahrensverordnung ergangene Unterstellungsverfügung der Baudirektion vom 25. März 1987). Zur Vermeidung verfahrensmässiger

und materiellrechtlicher Doppelspurigkeiten wäre es wohl zu begrüssen, wenn die Gemeinde den Entscheid über das Baugesuch erst mit Einschluss der Verfügung der Baudirektion über die Genehmigung oder die Nichtunterstellung unter Art. 24 RPG eröffnen würde. Soll es hingegen bei der vorgängigen Eröffnung einer suspensiv bedingten kommunalen Bewilligung verbleiben, so kann diese nach kantonalem Recht allenfalls selbständiges Anfechtungsobjekt bilden, soweit die von der Bewilligungsbehörde in eigener Kompetenz entschiedenen Fragen umstritten sind. Soweit mit der Suspensivbedingung jedoch eine vom Bundesrecht verlangte kantonale Genehmigung vorbehalten wird, geht es nicht an, die Beschwerdemöglichkeit gegen die in der Folge erteilte Genehmigung nur einer von mehreren Parteien, nämlich der Bauherrschaft, einzuräumen, Dritte hingegen, die von Bundesrechts wegen befugt sind, geltend zu machen, die Genehmigungsverfügung der kantonalen Behörde verletze Art. 24 RPG, von der Beschwerde auszuschliessen. e) Zur Klarstellung sei beigefügt, dass auch eine blosse Nichtunterstellung eines Vorhabens ausserhalb der Bauzonen unter die kantonale Genehmigungspflicht, die aufgrund der Meldung der kommunalen Bewilligungsbehörde gestützt auf § 18 Abs. 4 der kantonalen Bauverfahrensverordnung angeordnet wird, eine Verfügung betreffend Bestätigung der Zonenkonformität des Vorhabens darstellt. Das kantonale Recht hat auch in diesem Falle einer zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 103 lit. a OG legitimierten Person ein Beschwerderecht zur Beurteilung der Frage einzuräumen, ob mit der Bewilligung Art. 24 RPG verletzt wird oder nicht.

5. Diese Folgerungen führen zum Ergebnis, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gutzuheissen ist, ohne dass das Bundesgericht im jetzigen Zeitpunkt in materieller Hinsicht das Vorhaben des Beschwerdegegners W. zu beurteilen hat. Diese Beurteilung ist dem Bundesgericht vielmehr verwehrt, solange kein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid über die umstrittene Frage vorliegt. Es ergibt sich hieraus, dass gemäss Art. 114 Abs. 2 OG die Sache an den Regierungsrat zurückzuweisen ist, da dieser über die Beschwerde gegen die Verfügung der Baudirektion auch insoweit zu entscheiden hat, als die Direktion die Zonenkonformität des Vorhabens fest-

gestellt und damit eine Bewilligung nach Art. 24 RPG nicht als erforderlich bezeichnet hat.