Urteilskopf

117 Ia 285

45. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 15. Mai 1991 i.S. K. sen. und K. jun. gegen Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz, Stadtrat A., Baurekurskommission II des Kantons Zürich und Verwaltungsgericht (I. Kammer) des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Vorentscheid im Planungs- und Baurecht, Treu und Glauben. Zürcherisches Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG).

1. Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen, Voraussetzungen (Bestätigung der Rechtsprechung; E. 2). Nachträgliche Rechtsänderungen gehen dem Vertrauensschutz vor (E. 3).

2. Verbindlichkeit des Vorentscheids nach §§ 323 f. PBG: Wirkung gegenüber Dritten nur, wenn das für Baubewilligungen vorgeschriebene Verfahren durchgeführt wird. Der Bauherr darf ihm selbst erteilte behördliche Zusicherungen Dritten nicht entgegenhalten (E. 3).

Regeste (fr):
Décision préalable en droit de l'aménagement du territoire et des constructions, bonne foi. Loi zurichoise du 7 septembre 1975 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

1. Protection de la bonne foi fondée sur les assurances données par l'autorité; conditions (confirmation de la jurisprudence; consid. 2). Des changements postérieurs de la législation font échec à la protection de la bonne foi (consid. 3).

2. Caractère obligatoire d'une décision préalable au sens des §§ 323 s. de la loi cantonale citée: elle ne déploie d'effets vis-à-vis des tiers que si la procédure prescrite pour l'octroi d'une autorisation de construire a été suivie. Le maître de l'ouvrage ne peut pas opposer aux tiers des assurances que l'autorité lui a données (consid. 3).

Regesto (it):
Decisione preliminare in materia di pianificazione del territorio e di costruzioni, buona fede. Legge zurighese del 7 settembre 1975 sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni.

1. Tutela della buona fede fondata su assicurazioni fornite dall'autorità; condizioni (conferma della giurisprudenza; consid. 2). Modifiche posteriori della legislazione prevalgono sulla tutela della buona fede (consid. 3).

2. Carattere vincolante di una decisione preliminare ai sensi dei §§ 323 seg. della citata legge cantonale; tale decisione esplica effetti nei confronti dei terzi solo se sia stata seguita la procedura stabilita per il rilascio di una licenza edilizia. Il committente della costruzione non può opporre ai terzi assicurazioni fornitegli dall'autorità (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 286

Am 26. Mai 1988 erteilte die Baukommission A. K. sen. und K. jun. die Bewilligung für den Abbruch zweier Wohnhäuser in A. sowie die Bewilligung für den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf denselben Grundstücken. Die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz erhob dagegen bei der Baurekurskommission II des Kantons Zürich Rekurs, den diese am 11. April 1989 abwies. Die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz zog den Fall an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich weiter. Dieses hiess am 14. Juni 1990 die Beschwerde gut, hob den Entscheid der Baurekurskommission II sowie die Bewilligung der Baukommission A. auf und auferlegte die Gerichtskosten den Baugesuchstellern (Ziff. 1-4 des Urteils). K. sen. und K. jun. führen gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, Ziffer 1-4 des Urteils seien aufzuheben. Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde ab.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

2. a) Das Verwaltungsgericht hat die von der Baukommission A. erteilte Baubewilligung aufgehoben, weil das Projekt der Beschwerdeführer die in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (Kernzonenplan Kronenstrasse) festgelegten Gebäudeperimeter klar verletze. Da keinerlei besondere Sachumstände vorlägen, seien die Voraussetzungen für eine Ausnahmebewilligung gemäss § 220 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) entgegen der Auffassung der Vorinstanzen nicht gegeben.
Die Beschwerdeführer berufen sich demgegenüber auf den aus Art. 4 BV folgenden Grundsatz von Treu und Glauben. Sie hätten aufgrund einer schriftlichen Zusicherung der Baukommission A. vom 17. April 1986, wonach das damals unterbreitete Vorprojekt trotz Abweichungen von den im Kernzonenplan Kronenstrasse festgelegten Gebäudeperimetern im Sinne einer gleichwertigen Lösung bewilligt werden könne, ihren Rekurs gegen die betreffende neue Regelung der kommunalen Nutzungsplanung bei der

Baurekurskommission II am 23. April 1986 zurückgezogen. Die örtliche Baubehörde habe das in der Folge auf dieser Basis ausgearbeitete Bauprojekt am 26. Mai 1988 bewilligt. Diese Baubewilligung sei einzig durch die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz angefochten worden. Indem sich das Verwaltungsgericht ohne zureichende Gründe über die seinerzeit erteilte Zusicherung hinweggesetzt und die erteilte Baubewilligung aufgehoben habe, habe es gegen die Grundsätze des Vertrauensschutzes und damit gegen Art. 4 BV verstossen. Mit den vom Verwaltungsgericht herangezogenen Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes über die Wirkung von Vorentscheiden lasse sich die Unverbindlichkeit der hier in Frage stehenden Zusicherung nicht begründen. b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verleiht der aus Art. 4 BV abgeleitete Grundsatz von Treu und Glauben dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörde. Eine (selbst unrichtige) Auskunft oder Zusicherung, welche eine Behörde dem Bürger erteilt und auf die er sich verlassen hat, ist unter gewissen Umständen bindend. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Angaben der Behörde auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit beziehen, dass die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, hiefür zuständig war, dass der Bürger die Unrichtigkeit des Bescheids nicht ohne weiteres hat erkennen können, dass er im Vertrauen auf die Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat und dass die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung des Tatbestandes noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunfterteilung (BGE BGE 116 Ib 187 E. 3c; BGE 115 Ia 18; BGE 114 Ia 106; 213; BGE 111 Ia 124, mit Hinweisen). Die Handhabung kantonaler Vorschriften, welche die Bindungswirkung von Zusagen für bestimmte Bereiche näher normieren, überprüft das Bundesgericht lediglich unter dem Gesichts-

winkel der Willkür. Mit freier Kognition beurteilt es dagegen, ob das Ergebnis dieser Rechtsanwendung vor den aus Art. 4 BV folgenden bundesrechtlichen Grundsätzen standhält (BGE 103 Ia 508). Der mitangerufenen Eigentumsgarantie kommt neben der Garantie des Vertrauensschutzes hier keine selbständige Bedeutung zu.

3. a) Das zürcherische Planungs- und Baugesetz enthält über baurechtliche Vorentscheide folgende Bestimmungen:

BGE 117 Ia 285 S. 288

"D. Vorentscheide
Anspruch
§ 323. Über Fragen, die für die spätere Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens grundlegend sind, können Vorentscheide eingeholt werden. Mit dem Gesuch sind die Unterlagen einzureichen, die zur Beurteilung der gestellten Fragen nötig sind. Rechtswirkung
§ 324. Der Vorentscheid ist hinsichtlich der behandelten Fragen in gleicher Weise verbindlich, gültig und öffentlichrechtlich anfechtbar wie baurechtliche Bewilligungen. Gegenüber Dritten gilt dies nur, wenn das gleiche Verfahren wie für Bewilligungen durchgeführt worden ist, was der Gesuchsteller ausdrücklich verlangen muss. Wird die baurechtliche Bewilligung in solchen Fällen während der Gültigkeit eines Vorentscheids erteilt, so kann sie von Dritten hinsichtlich der vorentschiedenen Fragen nur angefochten werden, wenn eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse nachgewiesen wird." b) Die Beschwerdeführer hatten gegen die seinerzeitige Festsetzung der Kernzone Kronenstrasse rekurriert, weil sie mit den darin festgelegten Gebäudeperimetern nicht einverstanden waren. Gleichzeitig reichten sie bei der kommunalen Baubehörde eine Überbauungsstudie für ihre beiden Grundstücke ein mit dem Hinweis, dass ihr Rekurs gegen den Zonenplan zurückgezogen werde, falls die Baubehörde einem auf dieser Studie aufgebauten Detailprojekt zustimmen könne. Die Baukommission beantwortete diese Anfrage am 17. April 1986 und führte u.a. aus, das Projekt genüge im wesentlichen den Anforderungen an das Erscheinungsbild eines Neubaus. Obwohl das Projekt von den vorgeschriebenen Gebäudeperimetern abweiche, könne ihm zugestimmt werden. Sofern die Kernzonenvorschriften rechtskräftig würden, könne ein auf dem Vorprojekt aufgebautes, mit gewissen Änderungen der Dachgestaltung versehenes Detailprojekt bewilligt werden. Unumgänglich sei jedoch, dass der eingereichte Rekurs zurückgezogen werde, damit die Vorschriften vom Regierungsrat so rasch wie möglich genehmigt werden könnten. Die Beschwerdeführer zogen hierauf ihren gegen die Festsetzung der Kernzone Kronenstrasse erhobenen Rekurs zurück.
c) Das Verwaltungsgericht anerkannte, dass die Baukommission A. mit diesem Schreiben den Beschwerdeführern zugesichert habe, die Überschreitung des Gebäudeperimeters zu bewilligen, wenn sie ihren gegen die Nutzungsplanung erhobenen Rekurs zurückzögen. Daraus dürften die Beschwerdeführer aber nichts zu ihren Gunsten ableiten, denn nach dem Planungs- und Baugesetz

BGE 117 Ia 285 S. 289

könnten behördliche Zusagen betreffend die spätere Erteilung von Baubewilligungen nur noch als Vorentscheid im Sinne der §§ 323 f. PBG ergehen. Falls das Schreiben der Baukommission - trotz der offenkundig nicht eingehaltenen Verfahrensvorschriften - überhaupt als Vorentscheid anzusehen sei, so wäre das Baugesuch zwar noch während der zweijährigen Gültigkeitsdauer gemäss § 322 Abs. 1 PBG eingereicht worden. Entscheidend sei aber, dass es sich nicht um einen gemäss § 325 Abs. 2 PBG auch für Dritte verbindlichen Vorentscheid handle, an den die beschwerdeführende Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz gebunden wäre. d) Die

Regelung von § 324 PBG durfte vom Verwaltungsgericht ohne Willkür dahin ausgelegt werden, dass im Bereiche des öffentlichen Baurechtes behördliche Zusagen gegenüber Dritten nur dann verbindlich werden können, wenn sie als förmlicher Vorentscheid in dem für Baubewilligungen vorgeschriebenen Verfahren ergangen sind, das heisst wenn ein entsprechendes Vorentscheidgesuch publiziert worden ist (vgl. § 314 PBG) und berührte Dritte damit Gelegenheit zur Anfechtung dieses Entscheides erhalten haben (vgl. WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 1990, N 23 f. zu § 16, S. 170; PETER DILGER, Raumplanungsrecht der Schweiz, 1982, N 37 zu § 10, S. 238). Ergeht die Zusage der Behörde nicht in diesem qualifizierten Verfahren, bleibt die Möglichkeit der späteren Anfechtung durch Dritte vorbehalten, ohne dass sich der Empfänger dieser Zusicherung auf den Vertrauensschutz berufen könnte. Er muss, wenn er einen auch für Dritte verbindlichen Entscheid erwirken will, die Durchführung des entsprechenden Verfahrens bei der Behörde selber ausdrücklich beantragen (§ 324 Abs. 2 Satz 1 PBG). Da die hier in Frage stehende Zusicherung unbestrittenermassen ohne vorgängige Publikation eines entsprechenden Vorentscheidgesuches ergangen ist, kann sie gemäss der kantonalen Regelung keine Vertrauensgrundlage bilden, welche auch gegenüber Dritten Wirkung zu entfalten vermöchte. e) Es bleibt zu prüfen, ob eine solche kantonale Ordnung mit den aus Art. 4 BV folgenden Garantien vereinbar ist. Es ist den Kantonen nicht verwehrt, die Tragweite des Vertrauensschutzes für bestimmte Sach- oder Verfahrensbereiche spezialgesetzlich zu normieren (URS GUENG, Zur Verbindlichkeit verwaltungsbehördlicher Auskünfte und Zusagen, in ZBl 71/1970, S. 462 f.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, S. 72 ff., 125). Gegenüber solchen konkretisierenden Regeln, welche im erfassten Bereich die Interessenabwägung vorwegnehmen

und den Vertrauensschutz zugunsten der Rechtssicherheit allenfalls einer gewissen Schematisierung unterwerfen, besitzen die aus Art. 4 BV abgeleiteten allgemeinen Grundsätze von Treu und Glauben nur noch subsidiäre Geltung; ein Rückgriff auf die Generalklausel fällt nur dann in Betracht, wenn der kantonale Gesetzgeber die ihm zustehende Gestaltungsfreiheit überschritten hat oder wenn die Anwendung der kantonalen Normen im Einzelfall zu einem Ergebnis führt, das mit dem Gedanken des Vertrauensschutzes unvereinbar ist (GUENG, a.a.O., S. 462 f.; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 125).
Nach einem heute anerkannten Grundsatz des öffentlichen Baurechts dürfen bloss dem Bauinteressenten erteilte günstige behördliche Auskünfte beschwerdeberechtigten Dritten, welche sich gegen die Erteilung einer entsprechenden Baubewilligung zur Wehr setzen, nicht entgegengehalten werden (unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 26. November 1981 i.S. C., E. 3b; AGVE 1981, S. 210, 219; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 149; WEBER-DÜRLER, Falsche Auskünfte von Behörden, in ZBl 92/1991, S. 17, mit Hinweisen; JOSEF SCHWERE, Das Baubewilligungsverfahren nach aargauischem Recht, 1971, S. 88). Zum Teil wird solchen Auskünften sogar jede Bindungswirkung für das nachfolgende Baubewilligungsverfahren abgesprochen (ALDO ZAUGG, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 1987, N 4 der Vorbemerkungen zu Art. 32-44; BVR 1978, S. 192 ff.). Der Ausschluss der Bindungswirkung für Dritte liegt nahe. Wer ein Bauvorhaben ausführen will, weiss oder muss wissen, dass dafür ein Bewilligungsverfahren mit öffentlicher Auflage durchzuführen ist und dass berührten Dritten ein Anfechtungsrecht zusteht. Er kann sich nicht gutgläubig darauf verlassen, mit einer behördlichen Auskunft oder Zusage sei auch das Ergebnis eines solchen Anfechtungsverfahrens vorweggenommen. Wohl ist richtig, dass bei einem Konflikt zwischen dem Interesse am Vertrauensschutz und entgegenstehenden anderen Interessen jeweils eine Abwägung stattfinden muss; auch berührte private Drittinteressen müssen unter Umständen zurückweichen (BGE 108 Ia 214; WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, S. 148 ff.; ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, 1985, S. 225). Wenn das Gesetz zur Sicherung der Interessen berührter Dritter formalisierte Mitwirkungs- und Anfechtungsmöglichkeiten statuiert, so bleibt bei der Bewilligung von Bauten für ausserhalb des vorgeschriebenen Verfahrens ergehende

Zusicherungen, welche diesen Rechtsschutz ausschalten, kein Raum; das gilt jedenfalls dann, wenn das kantonale Recht, wie hier, die Beschwerdemöglichkeit nicht miteinbezogener Dritter sogar ausdrücklich vorbehält. f) Das Verwaltungsgericht verletzte Art. 4 BV insofern nicht, als es sich bei der Beurteilung der Zulässigkeit der streitigen Ausnahmebewilligung durch die frühere Zusage der Baubewilligungsbehörde, welche mangels öffentlicher Auflage gegenüber Dritten nicht verbindlich geworden ist, nicht als gebunden betrachtete. Bedenken erweckt allerdings der Umstand, dass die Baukommission A. in ihrem Schreiben vom 17. April 1986, worin sie für die geplante Überbauung eine Ausnahmebewilligung zusicherte und den Beschwerdeführern im Interesse einer rascheren Realisierung ihres Projektes den Rückzug ihres Zonenplanrekurses nahelegt, nicht zugleich auf die fehlende Drittverbindlichkeit ihrer Zusicherung bzw. auf die Möglichkeit hinwies, ihre Zusicherung durch ein formgerechtes Vorentscheidverfahren abzusichern. Nach der vom zürcherischen Gesetzgeber getroffenen Regelung besteht jedoch keine entsprechende Aufklärungspflicht der Behörde. Vom Bauinteressenten wird vielmehr erwartet, dass er die Durchführung eines Vorentscheidverfahrens mit öffentlicher Auflage selber ausdrücklich verlangt, wenn er eine auch für Dritte verbindliche Zusage erwirken will (§ 324 Abs. 2 Satz 1 PBG).
Im vorliegenden Fall bestanden keine aussergewöhnlichen Umstände, aufgrund derer den Beschwerdeführern die Befolgung dieser gesetzlichen Regelung nicht zuzumuten gewesen wäre. Die Initiative für die mit der Baubehörde getroffene "Abmachung" ging von den Beschwerdeführern aus. Da ihr Bauvorhaben von den Vorgaben des neu beschlossenen Nutzungsplanes abwich, setzte ihr Projekt eine entsprechende Ausnahmebewilligung voraus, was das Risiko einer späteren Anfechtung der Baubewilligung durch Dritte zum vornherein höher erscheinen liess, als dies bei einem grundsätzlich baurechtskonformen Projekt der Fall gewesen wäre. Im übrigen wurde die von der Gemeindebaubehörde abgegebene Zusicherung an sich auch erfüllt, indem die Baukommission A. das von den Beschwerdeführern in der Folge eingegebene Baugesuch bewilligte und die fragliche Ausnahmebewilligung erteilte. Eine auch das Risiko einer allfälligen Drittanfechtung ausschliessende Zusicherung liess sich dem seinerzeitigen Schreiben der Baukommission vom 17. April 1986 nicht entnehmen. Mit der Möglichkeit einer Anfechtung der in Aussicht gestellten Baubewilligung

mussten die Beschwerdeführer daher grundsätzlich rechnen, auch wenn dem damaligen Vorprojekt seitens der Nachbarn offenbar kein Widerstand erwachsen war. g) Der Kreis der Beschwerdeberechtigten ist erst durch die am 1. Januar 1987 in Kraft getretene Revision des Planungs- und Baugesetzes (§ 338a Abs. 2) auf bestimmte ideelle Verbände ausgedehnt worden. Solche nachträglichen Rechtsänderungen gehen grundsätzlich dem Vertrauensschutz vor. Im vorliegenden Fall gilt das um so mehr, weil die Änderung des Gesetzes am 17. April 1986, als die Baukommission die Anfrage der Beschwerdeführer beantwortete, bereits voraussehbar war und in der Öffentlichkeit diskutiert wurde. Diese hätten, um das Risiko einer Drittanfechtung der Baubewilligung auszuschalten, einen formgerechten Vorentscheid mit vorangehender öffentlicher Auflage verlangen oder jedenfalls sofort im Anschluss an die Zusicherung ein definitives Baugesuch einreichen müssen. Die Rüge, der Grundsatz von Treu und Glauben sei verletzt worden, ist unbegründet.