Urteilskopf

121 II 224

38. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. Juni 1995 i.S. Verkehrsclub der Schweiz (VCS) gegen 3M (Schweiz) AG, Baukommission Rüschlikon, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 55 USG, Art. 12 NHG, §§ 315 f. PBG/ZH; Beschwerderecht der gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen und kantonales Verfahrensrecht.

Beschwerdeberechtigte Organisationen, die kantonale Rechtsmittel ergreifen wollen, haben grundsätzlich die kantonalen Verfahrensvorschriften einzuhalten, soweit dadurch die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben nicht verunmöglicht oder übermässig erschwert wird (E. 2).

Nach den §§ 315 f. PBG/ZH verwirkt ein Beschwerdeberechtigter, der nicht innert zwanzig Tagen seit Veröffentlichung eines Baugesuchs die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangt, das Rekursrecht (E. 3). Die Anwendung dieser kantonalen Vorschriften auf gesamtschweizerische Umweltschutzorganisationen, die gegen UVP-pflichtige Bauvorhaben in der Bauzone rekurrieren wollen, stellt keine übermässige Behinderung des Beschwerderechts dieser Organisationen dar, wenn die Bauvorhaben korrekt öffentlich ausgeschrieben und die baurechtlichen Entscheide den beschwerdeberechtigten Organisationen kostenlos zugestellt werden (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 55 LPE, art. 12 LPN, §§ 315 s. de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Zurich (LATC/ZH); droit de recours des organisations de protection de l'environnement d'importance nationale et procédure cantonale.

Les organisations habilitées à recourir qui entendent utiliser des voies de droit cantonales doivent en principe se conformer aux prescriptions cantonales de procédure, dans la mesure où l'accomplissement des tâches qui leur sont dévolues n'en est pas rendu impossible ou excessivement difficile (consid. 2).

En vertu des §§ 315 s. LATC/ZH, celui qui omet de demander, dans les vingt jours dès la publication de la demande d'autorisation de construire, la notification de la décision relative à cette demande, est déchu du droit de recourir (consid. 3). L'application de ces prescriptions à des organisations de protection de l'environnement d'importance nationale qui entendent recourir contre des projets de construction en zone à bâtir soumis à l'étude d'impact n'entrave pas excessivement le droit de recours de ces organisations, si les projets de construction sont publiés correctement et si les décisions sur les demandes d'autorisation de construire sont notifiées gratuitement à l'organisation habilitée à recourir (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 55 LPAmb, art. 12 LPN, §§ 315 seg. della legge sulla pianificazione del territorio e sulle costruzioni del Cantone Zurigo (LPTC/ZH); diritto di ricorrere delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente aventi importanza nazionale e procedura cantonale.

Le organizzazioni legittimate a ricorrere che intendono adire vie di ricorso cantonali devono, in linea di principio, conformarsi alle prescrizioni cantonali di procedura, nella misura in cui l'adempimento dei compiti che sono loro affidati non sia reso impossibile o eccessivamente difficile (consid. 2).

In virtù dei §§ 315 seg. LPTC/ZH, colui che omette di postulare entro venti giorni a partire dalla pubblicazione della domanda di autorizzazione a costruire, la notifica della decisione relativa a questa domanda, non ha più diritto di ricorrere (consid. 3). Il diritto di ricorrere di organizzazioni per la protezione dell'ambiente aventi

importanza nazionale, che intendono insorgere contro progetti di costruzione in zona edificabile che devono essere oggetto di uno studio di impatto ambientale, non è impedito in modo eccessivo dall'applicazione di queste prescrizioni, se i progetti di costruzione sono pubblicati correttamente e se le decisioni in merito alle domande d'autorizzazione a costruire sono notificate gratuitamente all'organizzazione legittimata a ricorrere (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 225

Die Firma 3M (Schweiz) AG beabsichtigt, ihr in Rüschlikon an der Eggstrasse 93 auf dem Grundstück Kat.Nr. 5110 bestehendes Verwaltungsgebäude zu erweitern und die Zahl der Auto-Parkplätze von heute 215 auf neu 622 zu erhöhen. Das Grundstück liegt in der Gewerbezone G1 und wird von einem privaten Gestaltungsplan erfasst, der von der Gemeindeversammlung Rüschlikon am 23. Juni 1986 festgesetzt und vom Regierungsrat des Kantons Zürich am 17. September 1986 genehmigt wurde. Bezüglich des Vorhabens der 3M (Schweiz) AG liegt ein Umweltverträglichkeitsbericht vor, zu dem die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Zürich Stellung genommen hat. Das Bauvorhaben und der Umweltverträglichkeitsbericht wurden am 7. Mai 1993 in den amtlichen Publikationsorganen ausgeschrieben und während zwanzig Tagen öffentlich aufgelegt. Die Projektausschreibung enthielt den

folgenden Hinweis:
"Rechtsbehelfe: Begehren um die Zustellung von baurechtlichen Entscheiden sind innert zwanzig Tagen seit der Ausschreibung schriftlich an die Baukommission zu richten. Wer das Begehren nicht innert dieser Frist stellt, hat das Rekursrecht verwirkt. Die Rekursfrist läuft ab der Zustellung des Entscheids (§§ 314-316 PBG). Baurechtsentscheide sind kostenpflichtig."
Die Baukommission Rüschlikon bewilligte am 17. Mai 1993 unter zahlreichen Vorbehalten und Nebenbestimmungen den Neubau des Verwaltungsgebäudes mit Unterniveaugarage als Erweiterung des bestehenden 3M-Gebäudes. Dabei wurde die Zahl der zulässigen Parkplätze auf 511 beschränkt. Gegen den Baukommissionsbeschluss vom 17. Mai 1993 erhob der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich und beantragte, die Baubewilligung sei zu verweigern. Der Regierungsrat trat auf dieses Rechtsmittel mit Entscheid vom 1. Dezember 1993 nicht ein. Er begründete dies im wesentlichen damit, dass der VCS innert Frist nicht um Zustellung des baurechtlichen Entscheids gemäss § 315 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG; Fassung vom 1. September 1991) ersucht habe, obwohl das Bauvorhaben am 7. Mai 1993 mit Hinweis auf die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) amtlich publiziert worden sei. Er habe somit nach § 316 Abs. 1 PBG sein Rekursrecht verwirkt. Der VCS focht den Nichteintretensentscheid des Regierungsrats beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an. Dieses wies das Rechtsmittel mit Urteil vom 22. September 1994 ab. Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. September 1994 erhebt der VCS Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht und beantragt im wesentlichen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit zur materiellen Behandlung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Dem vorliegenden Verfahren liegt ein Bauvorhaben in der Gewerbezone von Rüschlikon zugrunde, welches wegen der Anzahl der vorgesehenen Parkplätze der UVP-Pflicht untersteht (Ziff. 11.4 des Anhangs der UVPV,

BGE 121 II 224 S. 227

SR 814.011). Der VCS darf somit gestützt auf Art. 55 Abs. 3 USG (SR 814.01) grundsätzlich von den kantonalen Rechtsmitteln Gebrauch machen. Er hat dabei jedoch die Verfahrensvorschriften des kantonalen Rechts - insbesondere hinsichtlich Form- und Fristwahrung - zu beachten, soweit dadurch die Erfüllung der den Organisationen übertragenen Aufgaben nicht verunmöglicht oder übermässig erschwert wird (BGE 118 Ib 296 E. 2c S. 300, BGE 116 Ib 418 E. 3g S. 433, 465 E. 2c S. 267). b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen sich die gemäss Art. 55 Abs. 1 USG oder Art. 12 Abs. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) beschwerdeberechtigten Organisationen grundsätzlich bereits am kantonalen Verfahren als Partei beteiligen, um Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht führen zu können. Ein Verzicht auf das Ergreifen desjenigen Rechtsmittels, das zum letztinstanzlichen kantonalen Entscheid führt, schliesst die beschwerdeberechtigten Organisationen in der Regel von der Beschwerdeführung im Bund aus (BGE 116 Ib 418 E. 3 S. 426 ff. = ZBl 92/1991 374 ff., BGE 117 Ib 270 E. 1 S. 274 ff., s. auch BGE 119 Ib 254 E. 1d S. 264, 116 Ib 465 E. 2b S. 467, je mit Hinweisen). Eine Beteiligungspflicht der gesamtschweizerischen ideellen Vereinigungen an einem allfälligen Einsprache- oder Beschwerdeverfahren vor den unteren kantonalen Instanzen als Voraussetzung für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Bund kann sich nur aus dem Bundesrecht ergeben. Das kantonale Recht kann zwar trotzdem gewisse Beteiligungspflichten vorsehen; diese dürfen jedoch nicht zum Ausschluss von Rechtsmittelmöglichkeiten führen, welche gestützt auf Art. 12 NHG und Art. 55 USG bestehen. Gegen eine freiwillige Beteiligung der gesamtschweizerischen Organisationen am kantonalen Rechtsmittelverfahren ist hingegen nichts einzuwenden. Sie sind dazu gemäss Art. 55 Abs. 3 USG sogar ausdrücklich berechtigt; dies gilt wegen des engen Zusammenhangs zwischen Art. 55 USG und Art. 12 NHG für den Anwendungsbereich beider Vorschriften. Dabei ist zu beachten, dass das kantonale Recht den beschwerdeberechtigten Organisationen dieselben Parteirechte zu gewähren hat wie das Bundesrecht, was der Einheit des Verfahrens entspricht und sich für den Anwendungsbereich des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG; SR 700) auch ausdrücklich aus Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG ergibt (BGE 118 Ib 381 E. 3b S. 395 f., BGE 117 Ib 270 E. 1a,b S. 275 f. mit Hinweisen).
c) Das Bundesgericht hat in BGE 117 Ib 270 E. 1b S. 275 f. darauf hingewiesen, dass der Bundesrat und das Parlament die bisherige Regelung

BGE 121 II 224 S. 228

des Verbandsbeschwerderechts gemäss Art. 12 NHG und Art. 55 USG einer Revision unterziehen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des Beschwerderechts (BBl 1991 III 1121 ff.) war in den parlamentarischen Beratungen sehr umstritten (Amtl.Bull. S 1994 862, 1995 287, 438, Amtl.Bull. N 1994 2432, 1995 707, 1007). In bezug auf Art. 55 USG haben die eidgenössischen Räte am 24. März 1995 folgender Regelung zuge-

stimmt: "Die Behörde eröffnet den Organisationen ihre Verfügung nach Absatz 1 durch schriftliche Mitteilung oder durch Veröffentlichung im Bundesblatt oder im kantonalen Publikationsorgan. Organisationen, die kein Rechtsmittel ergriffen haben, können sich am weiteren Verfahren nur noch als Partei beteiligen, wenn die Verfügung zugunsten einer anderen Partei geändert wird und sie dadurch beschwert werden.
Sieht das Bundesrecht oder das kantonale Recht vor, dass vor dem Erlass der Verfügung ein Einspracheverfahren durchgeführt wird, so sind Organisationen nur beschwerdebefugt, wenn sie sich an diesem Einspracheverfahren als Partei beteiligt haben. In diesem Fall ist das Gesuch nach den Vorschriften von Abs. 4 zu veröffentlichen." (neue Abs. 4 und 5 von Art. 55 USG, BBl 1995 II 380).
Mit dieser Formulierung bringt das Parlament zum Ausdruck, dass die beschwerdeberechtigten Organisationen in Zukunft verpflichtet werden sollen, am kantonalen Verfahren in der Regel von Anfang an teilzunehmen, um zur eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde zugelassen zu werden. Die revidierte Fassung von Art. 55 USG steht noch nicht in Kraft und ist auf die vorliegende Angelegenheit nicht anwendbar. Indessen kann der Gesichtspunkt, dass der Gesetzgeber sich für eine möglichst frühzeitige Verfahrensbeteiligung der Verbände ausgesprochen hat, bei der Auslegung des heute geltenden Rechts, das zu dieser Frage keine Bestimmung enthält, beigezogen werden.

3. Angesichts der beschriebenen bundesrechtlichen Anforderungen erscheint es angebracht, das im Kanton Zürich in bezug auf kommunale Baubewilligungen anwendbare Verfahrensrecht kurz darzustellen: a) Zur Prüfung der Frage, ob und allenfalls unter welchen Bedingungen und Auflagen eine ordentliche baurechtliche Bewilligung im Sinne von Art. 22 RPG erteilt werden kann, ist nach dem kantonalen Bau- und Planungsrecht die örtliche Baubehörde zuständig (§ 318 PBG). Das kantonale Recht bestimmt, dass die Baubehörde das Vorhaben nach einer Vorprüfung des Baugesuchs öffentlich bekannt macht und die Gesuchsunterlagen während zwanzig Tagen

öffentlich auflegt (§§ 6 und 314 PBG). Wer Ansprüche aus dem PBG wahrnehmen will, hat innert zwanzig Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des oder der baurechtlichen Entscheide zu verlangen (§ 315 Abs. 1 PBG). Wer den baurechtlichen Entscheid nicht rechtzeitig verlangt, hat das Rekursrecht verwirkt (§ 316 Abs. 1 PBG). Ein Rechtsmittel (§ 329 PBG) kann allerdings erst nach dem Entscheid der örtlichen Baubehörde über das Baugesuch ergriffen werden. Der Rekursentscheid ist grundsätzlich mit Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 329 Abs. 2 und 3 PBG; vgl. zum Ganzen: HALLER/KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Aufl., S. 191 und 251). b) Das Zürcher Bau- und Planungsrecht sieht im Unterschied zu zahlreichen anderen kantonalen Regelungen kein Einspracheverfahren vor, in welchem Dritte, die sich gegen ein Bauvorhaben wenden wollen, bereits vor der Erteilung der Baubewilligung ihre schriftlich begründeten Einwände erheben müssen, um am nachfolgenden Rechtsmittelverfahren teilnehmen zu können (zu den Einspracheverfahren allgemein s. SCHÜRMANN/HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. Aufl., S. 262 f. und 411 f.). Nach dem Zürcher Recht genügt es, wenn ein interessierter Dritter ohne weitere Begründung innert Frist um Zustellung des Bauentscheids ersucht, damit er nach dessen Zustellung Rekurs erheben kann. Dabei ist es ihm allerdings freigestellt, bereits im Anschluss an die Veröffentlichung des Baugesuchs, Einwendungen gegen das Vorhaben zu formulieren. In einem allfälligen späteren Rechtsmittelverfahren ist er jedoch an seine Einwendungen nicht gebunden (WOLF/KULL, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, S. 273 f., HALLER/KARLEN, a.a.O., S. 192 f.).

4. a) Im vorliegenden Fall hat der VCS zwar innert der 20tägigen Frist Rekurs gegen die baurechtliche Bewilligung erhoben. Er hat es jedoch unterlassen, vorgängig innert Frist die Zustellung des baurechtlichen Entscheids zu verlangen. Damit hat er die Formvorschriften des zürcherischen Verfahrensrechts in Baubewilligungssachen nicht eingehalten, und das Verwaltungsgericht ist gestützt auf die §§ 315 Abs. 1 und 316 Abs. 1 PBG von der Verwirkung des Rekursrechts ausgegangen; das Institut des Verbandsbeschwerderechts gemäss Art. 55 USG

oder Art. 12 NHG steht nach Auffassung der Vorinstanz der Annahme der Verwirkung nicht entgegen. Sie führt im angefochtenen Entscheid aus, das streitbetroffene Vorhaben sei am 7. Mai 1993 sowohl im kantonalen Amtsblatt als auch in einem kommunalen

BGE 121 II 224 S. 230

Organ veröffentlicht worden, und zwar unter Hinweis auf den vorliegenden Umweltverträglichkeitsbericht. Neben der Lektüre der amtlichen Ausschreibung brauche der Dritte nichts weiter vorzukehren, als beim Bauamt der Standortgemeinde die Zustellung des baurechtlichen Entscheids zu verlangen; der interessierte Dritte müsse weder seine Rekurslegitimation dartun noch sonst irgendeine Begründung liefern. b) Der VCS hingegen vertritt die Meinung, die in § 316 Abs. 1 PBG vorgesehene Verwirkung gelte für die nach Art. 55 USG beschwerdeberechtigten Organisationen nicht, weil sonst ihr Beschwerderecht beeinträchtigt und damit Bundesrecht vereitelt werde. Er beruft sich für seinen Standpunkt u.a. auf die vorne (E. 2b) wiedergegebene Rechtsprechung des Bundesgerichts. Zudem hält der VCS die Zürcher Regelung, nur die Baugesuche zu publizieren, nicht aber die baurechtlichen Entscheide, für bundesrechtswidrig, soweit dadurch die Rechte der nach Art. 55 USG und Art. 12 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen beschnitten würden. Diese müssten, wenn sie von einem baurechtlichen Entscheid - auf irgendeinem Weg - Kenntnis erhielten, noch zur Anfechtung zugelassen werden, selbst wenn sie dessen Zustellung nicht verlangt hätten. Nach Auffassung des Beschwerdeführers wäre es Sache der zuständigen Behörden, für eine genügende Bekanntmachung der Entscheide zu sorgen, sei es durch Publikation oder durch direkte Zustellung an die in der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen (VBUO; SR 814.076) genannten Organisationen. c) Die Baukommission Rüschlikon betont, dass im vorliegenden Fall ein Bauvorhaben innerhalb der ordentlichen Bauzonen und nicht ein solches ausserhalb der Bauzonen im Sinne von Art. 24 RPG umstritten sei. Der vom Beschwerdeführer in den Vordergrund gestellte Fall BGE 117 Ib 270 ff. sei in Anwendung von Art. 24 RPG ergangen. Gestützt auf diese Norm erteilte Bewilligungen seien - anders als Bewilligungen nach USG - kraft bundesrechtlicher Spezialvorschrift gesondert zu publizieren (Art. 25 Abs. 2 der Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 [RPV, SR 700.1], vgl. BGE 118 Ib 296 E. 2a S. 299 mit Hinweisen). Ähnlich argumentiert die private Beschwerdegegnerin. Sie führt aus, die vom Beschwerdeführer zitierte Rechtsprechung, aus welcher er ableiten wolle, dass für ihn die kantonalrechtlichen Verfahrensvorschriften keine oder nur beschränkte Geltung hätten, befasse sich nicht mit der Frage, ob die

BGE 121 II 224 S. 231

ideellen Vereinigungen gehalten seien, die im kantonalen Rekurs- und Beschwerdeverfahren vom kantonalen Recht statuierten Obliegenheiten und Formvorschriften zu beachten. § 316 PBG auferlege den ideellen Vereinigungen keine Pflicht zur Beteiligung am kantonalen Rekurs- und/oder Beschwerdeverfahren. Es handle sich bloss um eine verfahrensrechtliche Obliegenheit, die ideelle Vereinigungen wie alle anderen von einem baurechtlichen Entscheid Betroffenen erfüllen müssten, wenn sie sich am kantonalen Verfahren beteiligen wollten. Ob eine ideelle Vereinigung das tun wolle, bleibe ihr auch nach der Gesuchstellung freigestellt. So könne sie sich, um Beschwerde an das Bundesgericht zu erheben, erst bei der letzten kantonalen Instanz einschalten; die Möglichkeit dazu werde ihr durch die Zustellung des vorinstanzlichen Entscheids gemäss § 316 Abs. 2 PBG gesichert. Es stelle sich somit hier nur die allgemeine Grundsatzfrage, ob die kantonale Verfahrensordnung den ideellen Vereinigungen die Wahrung ihrer Aufgaben verunmögliche oder unverhältnismässig erschwere.

5. a) Es ist unbestritten, dass der VCS gestützt auf Art. 55 Abs. 3 USG grundsätzlich von den kantonalen

Rechtsmitteln Gebrauch machen kann. Umstritten ist indessen, ob § 316 Abs. 1 PBG auch auf die nach Art. 55 USG beschwerdeberechtigten Organisationen angewendet werden darf. Dabei geht es nicht um die Frage der Beteiligung des Beschwerdeführers als Partei an einem Einsprache- oder Rekursverfahren als Voraussetzung für das Ergreifen weiterer Rechtsmittel, insbesondere auch der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Wie vorne (E. 3b) ausgeführt wurde, kennt das Zürcher Bau- und Planungsrecht in bezug auf kommunale Baubewilligungen kein eigentliches Einspracheverfahren. b) Zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführer, der nach Auffassung der Vorinstanz gemäss der Verfahrensvorschrift von § 316 Abs. 1 PBG sein Rekursrecht verwirkt haben soll, den weder von ihm formgerecht verlangten noch von sonst jemandem angefochtenen baurechtlichen Entscheid trotz der Missachtung der Verfahrensvorschrift von § 316 Abs. 1 PBG noch mit Rekurs beim Regierungsrat anfechten kann. Die vom Beschwerdeführer angerufene Rechtsprechung des Bundesgerichts befasst sich nicht mit der Frage, ob das kantonale Recht eine Pflicht der ideellen Organisationen zur Anmeldung am erstinstanzlichen baurechtlichen Verfahren vorschreiben dürfe mit der Wirkung, dass eine Unterlassung der Anmeldung zum Ausschluss weiterer kantonaler Rechtsmittel führt. Da sich beschwerdeberechtigte Organisationen, die kantonale Rechtsmittel ergreifen wollen, an die Verfahrensvorschriften des kantonalen Rechts

- insbesondere hinsichtlich Form- und Fristwahrung - grundsätzlich zu halten haben, kann eine vom kantonalen Verfahrensrecht abweichende Behandlung nur in Frage kommen, soweit die Einhaltung der kantonalen Verfahrensvorschriften die Erfüllung der den Organisationen übertragenen Aufgaben verunmöglicht oder übermässig erschwert (BGE 118 Ib 296 E. 2c S. 300, BGE 116 Ib 418 E. 3g S. 433, 465 E. 2c S. 267). Diesbezüglich ist zunächst zu beachten, dass es sich beim hier umstrittenen Bauprojekt um ein Vorhaben innerhalb der Bauzone handelt, das korrekt - insbesondere mit Hinweis auf den Umweltverträglichkeitsbericht - öffentlich bekannt gemacht wurde. Es kann nicht gesagt werden, dass es für die Organisationen generell einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde, sich form- und fristgerecht um die Zustellung des baurechtlichen Entscheids gemäss § 315 Abs. 1 PBG zu bemühen, wenn wie hier eine korrekte, aussagekräftige Publikation des Baugesuchs erfolgte. Wie im Lichte von Art. 25 Abs. 2 RPV bei einem Verfahren über eine Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG zu entscheiden wäre, ist im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand und daher hier nicht zu prüfen. c) Dem Verwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass das Begehren um Zustellung des baurechtlichen Entscheids gemäss § 315 Abs. 1 PBG eine fristgebundene Vorbereitungshandlung darstellt, die jeder Dritte vorzunehmen hat, wenn er die Baubewilligung mit Rekurs anzufechten gedenkt. Weder aus dem kantonalen Recht noch aus dem Bundesrecht ergibt sich, dass die Umweltschutzorganisationen von der Einhaltung der kantonalen Verfahrensvorschrift befreit wären. Auch besteht in bezug auf das hier umstrittene Vorhaben keine dem Art. 25 Abs. 2 RPV vergleichbare Bestimmung, welche die Publikation der baurechtlichen Bewilligung für Vorhaben innerhalb der Bauzone vorschreiben würde (vgl. BGE 118 Ib 296 E. 2a S. 299 mit Hinweisen). Nach Art. 20 Abs. 2 UVPV muss die zuständige Behörde lediglich bekannt geben, wo der Umweltverträglichkeitsbericht und der Entscheid über die UVP eingesehen werden können. Eine vom zürcherischen Verfahrensrecht abweichende erweiterte Anfechtungsmöglichkeit kann entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers somit nicht aus dem Bundesrecht abgeleitet werden. Die Pflicht, die Zustellung des baurechtlichen Entscheids nach der Ausschreibung des Baugesuchs zu verlangen, hat u.a. den Zweck, den Kreis der an einem

bestimmten Baubewilligungsverfahren Interessierten möglichst frühzeitig zu bestimmen, was der Verfahrensöko-

nomie und der Rechtssicherheit dient. Zudem können die Interessierten ihre Einwände gegen ein Vorhaben bereits zuhanden der erstinstanzlich zuständigen Behörde formulieren und damit ihr allfälliges Fachwissen in das Verfahren einbringen oder auf problematische Aspekte des Vorhabens hinweisen, ohne dass sie bereits eine schriftlich begründete Einsprache erheben müssten. Unter diesen Umständen verstösst es nicht gegen Bundesrecht, wenn die Vorinstanz auf der Einhaltung der Verfahrensvorschrift des § 315 Abs. 1 PBG auch gegenüber einer gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisation beharrt, zumal der Baupublikation klar zu entnehmen war, dass es sich um ein UVP-pflichtiges Vorhaben handelt. Auch mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung und den neuen noch nicht in Kraft stehenden Art. 55 Abs. 4 und 5 USG (s. vorne E. 2c) kann der Kritik des Beschwerdeführers an der kantonalen Verfahrensordnung nicht gefolgt werden. Der Bundesgesetzgeber erachtet es heute ebenfalls als unabdingbar, dass der Kreis der an einem baurechtlichen Verfahren Beteiligten möglichst frühzeitig bestimmt wird. Die Zürcher Verfahrensregelung sieht mit dem in § 315 Abs. 1 PBG enthaltenen Erfordernis, fristgerecht die Zustellung des baurechtlichen Entscheids zu verlangen, nicht die Pflicht zur Beteiligung an einem formellen Einspracheverfahren vor. Dies wäre nach der Rechtsprechung zum geltenden Art. 55 USG auch unzulässig (s. vorne E. 2b). Dem BUWAL kann somit nicht zugestimmt werden, wenn es ausführt, die Anwendung der Zürcher Verfahrensregelung führe im vorliegenden Fall zu einem unzulässigen Ausschluss der Rechtsmittelmöglichkeiten nach Art. 55 USG. Die Befolgung der Pflicht gemäss § 315 Abs. 1 PBG, innert zwanzig Tagen seit der öffentlichen Bekanntmachung bei der örtlichen Baubehörde schriftlich die Zustellung des baurechtlichen Entscheids zu verlangen, stellt wie erwähnt keine Pflicht zur Einspracheerhebung dar und es kommt ihr bei Nichteinhaltung auch nicht die identische Folge, nämlich der Verlust der Teilnahmemöglichkeit an allen nachfolgenden Verfahren, zu. Die Verwirkung des Rekursrechts gemäss § 316 Abs. 1 PBG bezieht sich nur auf die direkte Anfechtung des baurechtlichen Entscheids mit Rekurs (§ 329 Abs. 1 PBG). Im vorliegenden Fall wurde die baurechtliche Bewilligung jedoch ausser vom VCS von keiner Seite beanstandet, was bewirkte, dass gar keine weiteren Rechtsmittelverfahren durchzuführen waren. In einer solchen Situation hat es der VCS selbst zu verantworten, dass er sich nicht an die kantonale Verfahrensvorschrift gehalten hat.

d) Eine andere Frage ist, ob der Beschwerdeführer einen auf Initiative eines anderen Rekurrenten ergangenen Rekursentscheid mit Rechtsmitteln letztinstanzlich bis zum Bundesgericht weiterziehen könnte. Ein solches Vorgehen würde der heutigen Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 12 NHG i.V.m. Art. 24 RPG entsprechen (BGE 117 Ib 270 E. 1c S. 276) und wäre nach der vom eidgenössischen Parlament verabschiedeten Änderung von Art. 55 USG jedenfalls dann möglich, wenn in einem solchen Rekursentscheid die baurechtliche Verfügung zugunsten der Bauherrschaft geändert und eine beschwerdeberechtigte Organisation dadurch beschwert würde. Diese Fragen sind hier aber nicht umstritten und somit nicht weiter zu prüfen. e) Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer, dass für die Zustellung des baurechtlichen Entscheids auch von den beschwerdeberechtigten ideellen Organisationen in Anwendung von § 315 Abs. 1 PBG eine Gebühr von 10 bis 50 Franken erhoben wird. Er führt aus, eine Beteiligungspflicht im Sinne der vom Verwaltungsgericht befürworteten Zürcher Lösung würde die beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen Organisationen überfordern. So müssten sie bei dieser Lösung standardmässig auf eine riesige Anzahl von Gesuchen reagieren. Pro Jahr gebe es in der Schweiz etwa 12'500 Baugesuche mit Beschwerdeberechtigung der Verbände. Multipliziere man diese Zahl mit der vom Verwaltungsgericht genannten Verwaltungsgebühr von in der Regel zwischen 10 und 50 Franken für die Zustellung des Bauentscheids, so würde dies das mit öffentlichen Spendegeldern geäufnete Budget der Organisationen allein schon mit jährlich Fr. 125'000.– bis Fr. 625'000.– belasten. Zumindest der höhere Betrag sei mehr, als einige Organisationen zusammen jährlich für Beschwerdefälle überhaupt ausgeben könnten, und auch die untere Zahl sprenge das Budget vor allem kleinerer Organisationen bei weitem.
Für die Ausübung des den ideellen Organisationen in den Art. 12 NHG und Art. 55 USG zuerkannten Beschwerderechts ist die Kenntnis der allenfalls anzufechtenden Entscheide unabdingbar (vgl. BGE 118 Ib 296 E. 2a S. 299, 116 Ib 119 E. 2c S. 123, 465 E. 2b S. 467). Die Umweltschutzorganisationen nehmen im Rahmen des ihnen bundesrechtlich zugestandenen Beschwerderechts wichtige öffentliche Interessen wahr (vgl. RIVA, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980, S.

15 ff., 177 ff.). Es liegt somit auch im öffentlichen Interesse, dass die Tätigkeit dieser Organisationen nicht unnötig erschwert bzw. behindert

wird. Das Bundesrecht geht mit der Einräumung des ideellen Beschwerderechts davon aus, dass die beschwerdebefugten Organisationen die durch sie anfechtbaren Entscheide grundsätzlich ungehindert und kostenlos erhalten, damit sie daraufhin überprüft werden können, ob sie aus ideellen Gründen angefochten werden sollen. Eine Gebührenpflicht für die Zustellung baurechtlicher Entscheide an die ideellen Vereinigungen ist mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar. Im vorliegenden Fall wurde zwar gar keine Gebühr erhoben, weil der Beschwerdeführer es unterlassen hatte, die Zustellung des baurechtlichen Entscheids fristgerecht zu verlangen; insoweit geht auch die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs, die zu einer unrichtigen Sachverhaltsfeststellung geführt habe, fehl. Doch ist die vom Verwaltungsgericht als zumutbar bezeichnete Gebühr von in der Regel zwischen 10 und 50 Franken pro zugestelltem Entscheid als unzulässig zu bezeichnen, weil sie wie erwähnt zum bundesrechtlich garantierten Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen gemäss Art. 55 USG und Art. 12 NHG im Widerspruch steht. Daran ändert auch die Revision von Art. 12 NHG und Art. 55 USG vom 24. März 1995 nichts.

Die fristgerecht nach der korrekten Baugesuchspublikation verlangten baurechtlichen Entscheide sind den ideellen Organisationen somit regelmässig gebührenfrei abzugeben. Die Situation der Umweltschutzorganisationen ist diesbezüglich nicht mit derjenigen eines Nachbarn vergleichbar, weil dieser grundsätzlich keine öffentlichen Interessen wahrnimmt und zudem nur in einer kleinen Zahl von Fällen zur Beschwerdeführung befugt ist.