

# **BGer 1C\_170/2024 vom 5. März 2025**

Bundesgericht, 2025-03-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_170\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_170_2024)

FR: TF 1C\_170/2024 du 5 mars 2025

IT: TF 1C\_170/2024 del 5 marzo 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des öffentlichen Baurechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG); ein Ausnahmegrund gemäss Art. 83 BGG ist nicht gegeben. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Baugesuchsteller durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und damit zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

### **E. 2.1**

Der Beschwerdeführer kritisiert die Verfahrensführung durch die Gemeinde. Er macht insbesondere geltend, die Gemeinde habe sein Baugesuch nicht materiell abweisen dürfen, ohne es der kantonalen Behörde gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG (SR 700) zur Prüfung weiterzuleiten.

### **E. 2.2**

Die Vorinstanz erwägt hierzu, mit Art. 25 Abs. 2 RPG als vereinbar erscheine eine positivrechtliche Regelung im kantonalen Recht, wonach ein negativer Antrag nicht an die kantonale Behörde weitergeleitet werden müsse, sondern umgehend der Beschwerde unterliege (ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 2010 [nachfolgend: RPG-Kommentar, 2010], N. 30 zu Art. 25 RPG). Gemäss Art. 87 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR; BR 801.100) i.V.m. Art. 47 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung für den Kanton Graubünden vom 24. Mai 2005 (KRVO/GR; BR 801.110) überweise die kommunale Baubehörde Gesuche für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen (BAB-Gesuche), bei denen sie die Voraussetzungen für eine Baubewilligung und eine BAB-Bewilligung als erfüllt betrachtet, mit begründetem Antrag auf Erteilung der BAB-Bewilligung der kantonalen Fachstelle. Andernfalls weise sie das Gesuch von sich aus ab. Die Gemeinde müsse demnach nur jene BAB-Gesuche an die kantonale Fachstelle (Amt für Raumentwicklung ARE/GR) weiterleiten, welche sie selber als bewilligungsfähig erachte.

### **E. 3**

Streitig und zu prüfen ist vorliegend, ob die im Bündner Recht bestehende Regelung in Art. 87 Abs. 3 KRG/GR mit Art. 25 Abs. 2 RPG vereinbar ist. Nach dieser kantonalen Bestimmung kann die Gemeinde ein BAB-Baugesuch von sich aus wegen fehlender Zonenkonformität und mangels Vorliegens der Voraussetzungen für die Ausnahmbewilligung nach Art. 24 ff. RPG abweisen, mithin im Sinne einer Vortriage

bzw. -selektion nur die aus ihrer Sicht bewilligungsfähigen Vorhaben der kantonalen Behörde übermitteln. Die Gemeinde Zizers und das Verwaltungsgericht gehen davon aus, diese Regelung sei bundesrechtskonform. Der Beschwerdeführer vertritt die gegenteilige Auffassung.

### **E. 3.1**

Der Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 RPG erscheint - in allen Amtssprachen - klar: Die zuständige kantonale Behörde

entscheidet bei

allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Folgt man dem Wortlaut der Bestimmung, bedürften sämtliche Baugesuche ausserhalb der Bauzone eines kantonalen Entscheids, unabhängig davon, ob die kommunale Baubehörde einen positiven oder negativen Antrag stellt.

### **E. 3.2**

Zu prüfen ist weiter, ob einer solchen Auslegung die Entstehungsgeschichte von Art. 25 Abs. 2 RPG (und seiner Vorgängerbestimmungen: aArt. 25 Abs. 2 RPG; Art. 29 Abs. 5 des Raumplanungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 [BB1 1974 II 816]) entgegensteht. Das Bundesgericht hat sich bereits in BGE 128 I 254 E. 3.3, in dem zu beurteilen war, welche Anforderungen an "die zuständige kantonale Behörde" zu stellen sind, eingehend mit der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung auseinandergesetzt. Darauf kann grundsätzlich verwiesen werden, weshalb hier lediglich die wichtigsten Punkte zusammenfassend darzustellen und um die für die Beantwortung der vorliegend streitigen Fragestellung relevanten Erkenntnisse zu ergänzen sind.

#### **E. 3.2.1**

Art. 29 Abs. 5 des in der Volksabstimmung verworfenen Raumplanungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 sah erstmals vor, dass Ausnahmegewilligungen "der Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde" bedürfen (BB1 1974 II 816, S. 824). Dieser Eingriff in die kantonale Verfahrenshoheit war im Parlament sehr umstritten. Die Befürworter der Vorlage hielten die kantonale Zustimmung für erforderlich, um eine für den ganzen Kanton einheitliche Rechtspraxis zu gewährleisten. Sie befürchteten, dass die Gemeindebehörden Pressionen ausgesetzt sein würden und nicht in aller Freiheit und Unabhängigkeit entscheiden könnten (zum Ganzen: BGE 128 I 254 E. 3.3.1 mit Hinweisen auf die parlamentarische Debatte).

#### **E. 3.2.2**

Im Jahr 1978 legte der Bundesrat einen neuen Gesetzesentwurf vor (Botschaft vom 27. Februar 1978 zum Bundesgesetz über die Raumplanung, BB1 1978 I 1006 ff.). Art. 25 Abs. 2 des Entwurfs sah vor, dass Ausnahmen nach Art. 24 RPG "durch eine kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung bewilligt" werden. Im Parlament wurde aArt. 25 Abs. 2 RPG ohne Diskussion angenommen (vgl. AB 1978 S 471 und AB 1979 N 338), d.h. auch mit Zustimmung der ehemaligen Gegner einer einzigen kantonalen Bewilligungsbehörde, die ihre Opposition offensichtlich aufgegeben hatten.

In den Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und des Bundesamts für Raumplanung (BRP; heute:

Bundesamt für Raumentwicklung ARE) wird ausgeführt, Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen seien oft ein Politikum, weshalb eine rechtsgleiche Behandlung der Gesuche oberstes Gebot sei. Ein solcher Anspruch erleide aber unheilvollen Schaden, wenn Bewilligungen nach Art. 24 RPG ausschliesslich in der Hand einer Gemeinde oder eines Bezirkes lägen. Fragen betreffend die Bewilligung von zonenwidrigen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone sollen für das gesamte Kantonsgebiet mit gewisser Einheitlichkeit beantwortet werden. Also muss eine Behörde, die für den ganzen Kanton zuständig ist, mitwirken können. Für eine solche Regelung spreche weiter, dass Bewilligungen für Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen mit mehr Eigenständigkeit und Überblick erteilt würden, weil dann sämtliche Gesuche dafür an einer einzigen Stelle zusammenliefen (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung [nachfolgend: Erläuterungen RPG], 1981, N. 5 zu Art. 25 RPG ).

Ausdrücklich vorgeschrieben war nach aArt. 25 Abs. 2 RPG nur, dass die Ausnahmebewilligung durch die kantonale Behörde oder mit deren Zustimmung erteilt wird. Dass auch im Falle einer Verweigerung der Ausnahmebewilligung eine kantonale Behörde mitwirken musste, und zwar unabhängig davon, ob die Gemeinde zu einem positiven oder negativen Entscheid gefunden hat, geht nicht aus dem damaligen Wortlaut von aArt. 25 Abs. 2 RPG hervor. Nach der damaligen Gesetzesfassung bestand somit noch Raum für eine kantonale Regelung, wonach "nur" die Bewilligung, nicht auch deren Verweigerung durch die kantonale Behörde ausgesprochen werden müsse. In diesem Sinne wird in den Erläuterungen des EJPD/BRP festgehalten, aArt. 25 Abs. 2 RPG wirke erst, wenn das kantonale Recht dafür Sorge, dass alle Gesuche oder mindestens alle Bewilligungen für Bauwerke ausserhalb der Bauzone der zuständigen kantonalen Behörde übermittelt werden. Nur so sei gewährleistet, dass Ausnahmen nach Art. 24 RPG nicht unter dem Mantel des ordentlichen Bewilligungsverfahrens verschwänden (EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, 1981, N. 8 zu Art. 25 RPG ).

### **E. 3.2.3**

Im Rahmen der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998 wurde Art. 25 Abs. 2 RPG allerdings dahingehend ergänzt, dass für alle Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone und unabhängig von deren Zonenkonformität die Zuständigkeit einer kantonalen Behörde vorgesehen wurde. Damit erfolgte zwar keine materielle Neuerung, da eine entsprechende Regelung bereits in Art. 25 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 2. Oktober 1989 (AS 1989 S. 1985) bzw. zuvor in Art. 16 der Raumplanungsverordnung vom 26. März 1986 (AS 1986 S. 626) verankert war. Danach musste die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone prüfen, ob sie eine Ausnahmebewilligung benötigen. Mit der Gesetzesänderung von 1998 wurde jedoch eine einwandfreie Grundlage in einem formellen Gesetz geschaffen.

Als Grund für diese in die kantonale Organisationsautonomie eingreifende Verfahrensbestimmung wurde die Gemeindestruktur der Schweiz angeführt: Gerade kleinere Gemeinden seien von der Komplexität der im Zusammenhang mit der künftig in einem erweiterten Sinn verstandenen Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zu treffenden Abklärungen meistens überfordert und in der Regel nicht in der Lage, die komplexen Rechtsnormen des (neuen) Bundesrechts anzuwenden (vgl. Botschaft RPG 1996, BBl 1996 III 513 ff., S. 546 Ziff. 209; RUDOLF MUGGLI, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, in: Raum & Umwelt 1998, S. 66 f., N. 2 zu Art. 25 RPG ; WALDMANN/HÄNNI,

Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, N. 33 und 35 zu Art. 25 RPG ). Die Frage, ob ein konkretes Vorhaben ausserhalb der Bauzone zonenkonform sei, müsse daher - nicht zuletzt im Interesse einer gesamtkantonal einheitlichen Rechtsanwendung - von einer kantonalen Behörde beantwortet werden (Botschaft RPG 1996, BBl 1996 III 513 ff., S. 546 Ziff. 209). Die eidgenössischen Räte stimmten dem Entwurf des Bundesrats zu Art. 25 Abs. 2 RPG ohne Diskussion zu (AB 1997 N 1870; AB 1997 S 221).

### **E. 3.3**

Wie der Entstehungsgeschichte entnommen werden kann, besteht der Hauptzweck von Art. 25 Abs. 2 RPG darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung von Ausnahmegesuchen innerhalb des Kantonsgebiets sicherzustellen. Überdies soll über die Zonenkonformität und Ausnahmegewilligungsfähigkeit eine fachlich kompetente, von Parteilichkeiten und persönlichen Abhängigkeiten unabhängige Behörde entscheiden. Aus diesen Gründen sollen sämtliche Gesuche bei einer übergeordneten Behörde mit entsprechender Eigenständigkeit und entsprechendem Überblick zusammenlaufen (vgl. BGE 128 I 254 E. 3.5 mit Hinweisen).

Der Wortlaut sowie der Sinn und Zweck von Art. 25 Abs. 2 RPG sprechen somit für eine bundesrechtliche Pflicht, die zuständige kantonale Behörde bei sämtlichen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone beizuziehen. Auch die Entstehungsgeschichte bietet keinen Anlass, davon abzuweichen. Daran ändern auch die zur alten Fassung der Bestimmung (aArt. 25 Abs. 2 RPG) ergangenen Erläuterungen des EJPD/BRP nichts, wonach nicht zwingend sämtliche Gesuche, sondern zumindest die Bewilligungen der kantonalen Behörde weitergeleitet werden müssten (vgl. E. 3.2.2 hiervor).

Die neue Formulierung von Art. 25 Abs. 2 RPG verdeutlicht, dass die Zonenkonformität bzw. Ausnahmegewilligungsfähigkeit einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen von einer

kantonalen und nicht von einer kommunalen Behörde beurteilt werden muss. Daraus ergibt sich, dass nicht nur die Bewilligung bzw. Zustimmung, sondern auch deren Verweigerung durch die kantonale Fachbehörde zu erfolgen hat und nicht von der Gemeinde vorweggenommen werden darf. Die kantonale Behörde kann von ihrer Entscheidungskompetenz nicht durch die antragsstellende Gemeinde entlastet werden. Dies gilt auch in denjenigen Fällen, in denen die kantonale Behörde gestützt auf das einschlägige kantonale Recht bloss zur Zustimmung berechtigt ist (vgl. PETER HEER, Die raumplanungsrechtliche Erfassung von Bauten und Anlagen im Nichtbaugebiet, Diss. 1996, S. 72 Fn. 489, wonach der Kanton - selbst wenn er bloss zur Zustimmung, nicht aber zum selbstständigen Entscheid befugt sei - materiell entscheide; zu den Regelungsmöglichkeiten der Kantone vgl. E. 3.6 hiernach).

Es darf nicht im Belieben der Gemeinde liegen, im Sinne einer Vortriage bzw. -selektion die aus ihrer Sicht nicht bewilligungsfähigen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone einer kantonalen Prüfung durch eine Fachbehörde (und damit auch einer Koordination) zu entziehen, soweit es - wie hier - um die Beurteilung der Zonenkonformität und Ausnahmegewilligungsfähigkeit geht. Mit einer solchen kantonalen Regelung ( Art. 87 Abs. 3 KRG /GR) wird der Gesetzeszweck - eine gesamtkantonal einheitliche und rechtsgleiche Behandlung von Ausnahmegesuchen durch eine kompetente Fachbehörde - gerade vereitelt, zumal auch eine strengere Praxis der Gemeinden dem bundesrechtlichen Ziel von Art. 24 RPG entgegenstehen kann (vgl. E. 3.6 hiernach; so auch ANDREAS

BAUMANN, in: Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau [BauG/AG], 2013, N. 4 zu § 63 BauG/AG). Eine einheitliche und vor allem auch rechtsgleiche Rechtsanwendung durch eine fachkompetente Behörde drängt sich nicht nur für den Fall der Erteilung von Bewilligungen auf, sondern auch bei der Verweigerung von Bau- bzw. Ausnahmegesuchen.

#### **E. 3.4**

Für eine solche Auslegung sprechen auch verfahrensrechtliche Gründe. Wird ein abweisender Entscheid der Gemeinde weitergezogen und kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Gemeinde habe die Baubewilligung zu Unrecht verweigert, übernehme es kurzerhand die Rolle der kantonalen Fachbehörde und würde diese anweisen, die (kantonale) Bewilligung zu erteilen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Graubünden R 15 3 vom 24. September 2015 E. 3i). Wäre die kantonale Behörde mit dem verwaltungsgerichtlichen Entscheid nicht einverstanden, müsste sie ein Rechtsmittelverfahren an das Bundesgericht anstrengen. Dies erscheint angesichts der eingeschränkten Kognition des Bundesgerichts bezüglich kantonalen Rechts und Sachverhaltsrügen problematisch. Die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone wird nicht abschliessend durch Bundesrecht geregelt; sie kann von den Kantonen und Gemeinden enger (wie hier mit der Überlagerung von Schutzzonen) oder weiter umschrieben werden (vgl. Urteil 1P.37/2002 vom 19. März 2002 E. 5.2; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 4 zu Art. 16 RPG ).

#### **E. 3.5**

Zur streitigen Fragestellung finden sich nur wenige Literaturstellen. In dem von der Vorinstanz zitierten RPG-Kommentar (Ausgabe 2010) wird (noch) die Meinung vertreten, eine positivrechtliche Regelung im kantonalen Recht, wonach ein negativer Antrag nicht an die kantonale Behörde weitergeleitet werden müsse, sondern umgehend der Beschwerde unterliege, sei mit Art. 25 Abs. 2 RPG vereinbar (vgl. RUCH, RPG-Kommentar, 2010, N. 30 zu Art. 25 RPG ; so auch noch Urteil 1C\_200/2012 vom 17. Dezember 2012 E. 3.2). Hierzu ist allerdings anzumerken, dass diese Kommentierung inhaltlich mit der Fassung des RPG-Kommentars aus dem Jahr 1999 übereinstimmt und sich - wohl versehentlich - noch auf den alten Gesetzestext von aArt. 25 Abs. 2 RPG bezieht. In der neuesten Ausgabe des RPG-Kommentars (2020) wird - mit Blick auf den heutigen Gesetzestext von Art. 25 Abs. 2 RPG - indessen die gegenteilige Auffassung vertreten. Es wird davon ausgegangen, die Gemeinde könne nicht selbstständig über Gesuche für Vorhaben ausserhalb der Bauzone entscheiden, sondern die kantonale Behörde sei selbst "Bewilligungsinstanz"; sie müsse die Prüfungen der Zonenkonformität und die Ausnahmemöglichkeiten vornehmen und die Entscheide treffen. Denkbar seien zwei Varianten des Vorgehens: (1) Die kantonale Behörde prüfe das Gesuch eigenständig und treffe die Entscheide nach Anhören der Gemeindebehörden; (2) Die Gemeindebehörden würden das Bau- und Ausnahmegesuch bearbeiten und Antrag an die kantonale Behörde stellen. Dazu seien sie auch dann verpflichtet, wenn sie das Gesuch ablehnten (ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020 [nachfolgend: RPG-Kommentar, 2020], N. 28 zu Art. 25 RPG ).

Auch andere Autoren verlangen mit Blick auf den Hauptzweck der Bestimmung, die rechtsgleiche und einheitliche Behandlung von Ausnahmegesuchen innerhalb des Kantons

sicherzustellen, sowie mit Blick auf das Erfordernis der Beurteilung durch eine fachlich kompetente, von Pressionen unabhängige Behörde, dass sämtliche Gesuche bei einer übergeordneten Behörde konzentriert werden sollen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 38 und 40 zu Art. 25 RPG ; in diesem Sinne auch: JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, *Droit public de la construction*, 2024, N. 1143; BENOÎT BOVAY, *Le permis de construire*, 2024, S. 82 f.; MUGGLI, a.a.O., S. 66, N. 2 zu Art. 25 RPG ; CHRISTOPH BANDLI, *Bauen ausserhalb der Bauzonen*, Diss. 1989, S. 114; BAUMANN, a.a.O., N. 4 zu § 63 BauG/AG). Mit Art. 25 Abs. 2 RPG werde der gesamte Bereich der Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone sowohl in materiellrechtlicher als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht der kommunalen Zuständigkeit entzogen und durch das Bundesrecht einer kantonalen Behörde vorbehalten (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 35 zu Art. 25a RPG ).

### **E. 3.6**

Einer solchen Auslegung von Art. 25 Abs. 2 RPG steht auch der Grundsatz der kantonalen Organisationsautonomie ( Art. 25 Abs. 1 RPG ; Art. 46, 47 und 75 BV ) nicht entgegen. Der Bundesgesetzgeber erachtete zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs in den für die geordnete Besiedlung des Landes entscheidenden Fragen der Zonenkonformität und der Erteilung von Ausnahmegewilligungen die Zuständigkeit einer kantonalen Behörde für erforderlich. Es handelt sich hierbei um ein wichtiges Vollzugsanliegen in einer Grundsatzfrage der Raumplanung, das eine Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie rechtfertigt (dazu eingehend BGE 128 I 254 E. 3.8). Dies gilt nicht nur für die vom Bundesgericht in BGE 128 I 254 bereits beantwortete Frage betreffend die Anforderungen an "die zuständige kantonale Behörde" (eine einzige kantonale Behörde), sondern auch für das zwingende Erfordernis einer kantonalen Entscheidung bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone. Da Landwirtschaftszonen der langfristigen Sicherung der Ernährungsbasis des Landes dienen ( Art. 16 Abs. 1 Satz 1 RPG ), stellt auch die Errichtung von zonenkonformen Bauten, die den Bedürfnissen eines landwirtschaftlichen Betriebes entsprechen, ein Anliegen des RPG dar (vgl. Urteil 1C\_228/2022, 1C\_229/2022 vom 22. Februar 2023 E. 5.1.3). Diese Beurteilung muss gesamtkantonal durch eine fachkompetente Behörde nach einheitlichen und rechtsgleichen Kriterien erfolgen. Es darf nicht im Belieben der Gemeinde liegen, die Realisierung solcher Bauten systematisch zu verhindern. Dies schliesst eine Delegation dieser wichtigen raumplanungsrechtlichen Fragestellungen an die Gemeinden - auch im Verweigerungsfall - aus. Insofern besteht kein Raum mehr für die Gemeindeautonomie ( Art. 50 Abs. 1 BV ; vgl. BGE 133 II 321 E. 4.3.5; zum verbleibenden Spielraum der Gemeinde: Urteil 1C\_228/2022, 1C\_229/2022 vom 22. Februar 2023 E. 5.1.2 f. mit Hinweisen).

Den Kantonen verbleibt ein - wenn auch beschränkter - Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Verfahrens nach Art. 25 Abs. 2 RPG : Sie können für die Zuständigkeit zur Bewilligungserteilung ausschliesslich eine kantonale Behörde bestimmen, an welche die ordentliche (in der Regel kommunale) Bewilligungsbehörde Antrag zu stellen hat, oder sie belassen die Bewilligungszuständigkeit bei der ordentlichen Bewilligungsbehörde, wobei in diesem Fall aber zwingend die Zustimmung einer kantonalen Behörde eingeholt werden muss; auch in letzterem Fall hat die kantonale Behörde die Zonenkonformität und Ausnahmegewilligungsfähigkeit zu prüfen und mithin materiell darüber zu entscheiden (vgl. HEER, a.a.O., S. 72 Fn. 489 [E. 3.3 hiervor]; ZUFFEREY, a.a.O., N. 454 und 1144; zu den zwei Modellen bzw. Regelungsmöglichkeiten der Kantone auch: WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 41 zu Art. 25 RPG ; RUCH, *RPG-Kommentar*, 2020, N.

28 und 34 f. zu Art. 25 RPG ). Der Kanton Graubünden ist grundsätzlich dem ersten Modell verpflichtet: Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone erfordern gemäss Art. 87 Abs. 1 KRG /GR neben der Baubewilligung eine kantonale Bewilligung (BAB-Bewilligung).

Als zulässig wird auch eine kantonale Regelung erachtet, wonach sich die kantonale Behörde bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen nur zur bundesrechtlichen Frage der Zonenkonformität bzw. der Zulässigkeit einer Ausnahmbewilligung äussert, während weitere baurechtliche Vorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts grundsätzlich von der kommunalen Baubewilligungsbehörde entschieden werden (vgl. Botschaft RPG 1996, BBl 1996 III 513 ff., S. 546 Ziff. 209; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 40 zu Art. 25; MUGGLI, a.a.O, S. 66, N. 4 zu Art. 25 RPG ). Bestehen solche geteilten bzw. parallelen Zuständigkeiten für ein Bauvorhaben, ist aber eine formelle und materielle Koordination ( Art. 25a RPG ) unabdingbar (vgl. E. 4.3 hiernach).

#### **E. 4**

Nach dem Gesagten ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Entscheid der Gemeinde, das Baugesuch gestützt auf Art. 87 Abs. 3 KRG /GR von sich aus abzuweisen, zu Recht geschützt hat. Es stellt sich die Frage, ob das gestützt auf die Bündner Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung ergangene Urteil der Vorinstanz bundesrechtskonform ist. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob das vorinstanzliche Verfahren bzw. der angefochtene Entscheid vor dem Koordinationsgebot ( Art. 25a RPG ) standhält.

##### **E. 4.1**

Vorliegend wurde die kantonale Fachstelle (ARE/GR) zwar im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung zunächst ins Verfahren miteinbezogen; die Gemeinde hat aber letztlich dennoch selbstständig über die Abweisung des Baugesuchs entschieden.

Gemäss Art. 41 Abs. 2 KRVO/GR kann bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone die (kantonale) Fachstelle über die Gemeinde um eine vorläufige Beurteilung ersucht werden. Die vorläufige Beurteilung gibt weder den gesuchstellenden Personen Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung noch bindet sie die entscheidende Behörde bei der Beurteilung des ordentlichen Baugesuchs und allfälliger Einsprachen (Art. 41 Abs. 3 KRVO/GR). Nach Abschluss des Auflageverfahrens leitet die kommunale Baubehörde BAB-Gesuche, sofern sie die Voraussetzungen für eine Baubewilligung und eine BAB-Bewilligung als erfüllt betrachtet, mit begründetem Antrag auf Erteilung der BAB-Bewilligung an die Fachstelle weiter. Andernfalls weist sie das Gesuch von sich aus ab (Art. 47 Abs. 1 KRVO/GR i.V.m. Art. 87 Abs. 3 KRG /GR).

##### **E. 4.2**

Diese Praxis, die kantonale Behörde zwar im Sinne einer unverbindlichen vorläufigen Beurteilung gemäss Art. 41 KRVO/GR beizuziehen, es aber letztlich (alleine) der Gemeinde zu überlassen, das Ausnahmegesuch - auch entgegen der vorläufigen kantonalen Einschätzung - von sich aus abzuweisen, ist nicht bundesrechtskonform. Damit wird weder der kantonalen Entscheidzuständigkeit ( Art. 25 Abs. 2 RPG ) noch dem Koordinationsgebot ( Art. 25a RPG ) Rechnung getragen.

Der zu beurteilende Fall zeigt exemplarisch, wie unkoordiniert das Verfahren abgelaufen ist: Das kantonale ARE hat in seiner vorläufigen Beurteilung vom 7. Juli 2022 (nach Einholung der Stellungnahmen verschiedener Ämter) die Bewilligungsfähigkeit des streitbetroffenen Bauvorhabens zwar noch nicht in Aussicht gestellt, sondern festgehalten,

es seien dazu noch einige Unterlagen und Nachweise zu erbringen und das Projekt entsprechend anzupassen. Es hat das Vorhaben aber insbesondere in Bezug auf die Zonenkonformität und die Vereinbarkeit mit der Landschaftsschutzzone sehr wohl positiver beurteilt als die Gemeinde Zizers. Es ist nämlich zum Schluss gekommen, das geplante Bauvorhaben könne landwirtschaftlich begründet werden und sei - mit den wenn auch sehr optimistischen Annahmen des Beschwerdeführers - wirtschaftlich tragbar. Es handle sich - unter der Annahme, dass der Beschwerdeführer das Projekt und die zukünftige Bewirtschaftung gemäss Betriebskonzept umsetze - um eine Nebenerwerbslandwirtschaft mit bodenabhängiger Pflanzenproduktion.

Aber selbst wenn es sich bei der geplanten Ökonomiebaute um eine zonenwidrige Freizeitlandwirtschaft handeln sollte - was von der kantonalen Behörde zu prüfen sein wird -, ist damit noch nichts über die Ausnahmbewilligungsfähigkeit nach Art. 24 RPG gesagt. Im Rahmen der Beurteilung der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit der Landschaftsschutzzone im Sinne von Art. 34 Abs. 2 KRG /GR hat die Vorinstanz den Entscheid der Gemeinde Zizers zwar insoweit bestätigt, als die - auch für Art. 24 lit. a RPG relevante - negative Standortgebundenheit verneint wurde. Als Begründung führte sie aber einzig an, auch mit der erneuten Eingabe vom 5. August 2022 ("Aktualisierung definitives Baugesuch") habe der Beschwerdeführer die fehlenden Unterlagen und Nachweise nicht nachgereicht, weshalb er mit seinen Argumenten nicht durchzudringen vermöge. Abgesehen davon, dass über die Ausnahmbewilligungsfähigkeit ohnehin nicht die Gemeinde, sondern ebenfalls die zuständige kantonale Behörde zu entscheiden hat ( Art. 25 Abs. 2 RPG ; E. 3 hiervor), übersieht die Vorinstanz auch, dass der Beschwerdeführer den kantonalen Behörden bereits eine Alternativstandortprüfung vorgelegt hat, welche nach der vorläufigen Beurteilung des kantonalen ARE in genügender Weise aufzeige, dass keine zumutbaren Alternativen vorhanden seien. Die Vorinstanz hat die negative Standortgebundenheit und damit eine mögliche Ausnahmbewilligungsfähigkeit jedoch nicht geprüft, sondern sich diesbezüglich mit dem Hinweis auf die aus ihrer Sicht unvollständigen Baugesuchsunterlagen begnügt (zur Frage der Unvollständigkeit des Baugesuchs vgl. E. 5.1 hiernach).

#### **E. 4.3**

Das von der Vorinstanz geschützte Vorgehen der Gemeinde, ohne jede inhaltliche Abstimmung mit der kantonalen Fachstelle einen negativen Bauentscheid zu fällen, verstösst auch gegen das Koordinationsgebot nach Art. 25a RPG .

Das Bundesgericht hat bereits im Entscheid Chrüzlen ( BGE 116 Ib 50 E. 4b) Koordinationsgrundsätze entwickelt, die der Gesetzgeber in Art. 25a RPG und (für das Rechtsmittelverfahren) in Art. 33 Abs. 4 RPG umgesetzt hat (vgl. HEINZ AEMISEGGER, "Chrüzlen IV" - Das Koordinationsprinzip bei komplexen Vorhaben, URP 2024 S. 520 ff.).

#### **E. 4.3.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt werden, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen ( BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; 120 Ib 400 E. 5; 116 Ib 50 E. 4b; Urteile 1C\_241/2024 vom 12. Februar 2025 E. 2.3.1; 1C\_663/2023 vom 8. Januar 2025 E. 6; je mit Hinweisen).

### **E. 4.3.2**

Im Kanton Graubünden ist bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone neben dem kantonalen zusätzlich noch ein kommunaler Entscheid erforderlich ( Art. 87 Abs. 1 KRG /GR). Nach der bundesrechtlichen Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG muss die kantonale Behörde abschliessend und für die Gemeinden verbindlich über die Zonenkonformität und Ausnahmewilligungsfähigkeit entscheiden (vgl. E. 3 hiervor). Es bestehen somit bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone parallele bzw. geteilte Zuständigkeiten der kommunalen und kantonalen Behörde, die ihre Entscheide aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs zwingend inhaltlich abstimmen müssen. Muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen, ist das kantonale Recht so auszugestalten und anzuwenden, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts nicht vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird; die Anwendung des materiellen Rechts ist in solchen Fällen in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren (zum Ganzen: BGE 116 Ib 50 E. 4a mit Hinweisen; Urteile 1C\_241/2024 vom 12. Februar 2025 E. 2.3.2; 1C\_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.5.2).

### **E. 4.3.3**

Wie das Bundesgericht bereits im Entscheid Chrüzlen ( BGE 116 Ib 50 E. 4b) festgehalten hat, wird eine (materielle) Koordination am besten durch ein konzentriertes Entscheidungsverfahren durch eine einzige erstinstanzliche Behörde erreicht. Wenn aber - wie hier - zur Beurteilung einzelner der materiellen Koordination bedürftiger Rechtsfragen verschiedene Bewilligungsbehörden zuständig sind, so müssen diese die Rechtsanwendung in einer Weise untereinander abstimmen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird. Die verschiedenen zuständigen kantonalen und gegebenenfalls kommunalen Behörden müssen die Rechtsanwendung im erstinstanzlichen Verfahren zunächst materiell koordinieren und anschliessend verfahrensmässig so vorgehen, dass die verschiedenen, getrennt ergangenen Entscheide in einem einheitlichen Rechtsmittelverfahren angefochten werden können, z.B. indem die Entscheide gleichzeitig eröffnet werden, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch jene Bewilligungsbehörde, die für dasjenige Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (sog. Leitverfahren oder massgebendes Verfahren; vgl. dazu AEMISEGGER, a.a.O., S. 525 und 528 f.; MARTI, a.a.O., N. 38 zu Art. 25a RPG ; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 35 zu Art. 25a RPG , wonach die Bestellung einer kantonalen Behörde als Leit- bzw. Koordinationsbehörde am zweckmässigsten erscheine). Das Ziel besteht darin, nicht aufeinander abgestimmte, insbesondere widersprüchliche Entscheide zu vermeiden und eine umfassende Überprüfung im Rechtsmittelverfahren zu ermöglichen (Urteil 1C\_241/2024 vom 12. Februar 2025 E. 2.3.1).

Ein qualitativ gleichwertiges Koordinationsergebnis wie bei einem konzentrierten Entscheidungsverfahren durch eine einzige Bewilligungsbehörde wird jedenfalls nicht erreicht, wenn bei mehreren für den erstinstanzlichen Entscheid zuständigen Behörden unter Umständen (z.B. bei unüberwindbaren Meinungsverschiedenheiten) erst in einem anschliessenden umfassenden Rechtsmittelverfahren ein widerspruchsfreier Entscheid gefunden werden kann ( Art. 25a Abs. 3 RPG ; vgl. MARTI, a.a.O., N. 52 zu Art. 25a; zur Möglichkeit eines Differenzbereinigungsverfahrens: Botschaft vom 30. Mai 1994 zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung [nachfolgend: Botschaft RPG 1994], BBl 1994 III 1075 ff., S. 1088 Ziff. 222.4; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N. 66 ff. zu Art. 25a RPG ; MARTI, a.a.O., N. 46 und 53 f. zu Art. 25a RPG ).

#### **E. 4.3.4**

Im vorliegenden Fall wurde den (verfahrenskonzentrierenden) Koordinationsgrundsätzen nicht nachgekommen. Es hat weder eine materielle Koordination im Sinne einer inhaltlichen Abstimmung noch eine formelle Koordination stattgefunden. Das Bündner Recht sieht zwar ein Differenzbereinigungsverfahren für den Fall vor, dass das BAB-Gesuch der kantonalen Fachstelle weitergeleitet wird (vgl. Art. 48 KRVO/GR). Ein Differenzbereinigungsverfahren ist aber nicht nur zwischen den involvierten kantonalen Stellen, sondern auch zwischen der kommunalen Baubehörde und kantonalen Fachstelle angezeigt.

#### **E. 4.4**

Es stellt sich indes die Frage, ob sich Art. 87 Abs. 3 KRG /GR insoweit bundesrechtskonform anwenden bzw. auslegen liesse, dass ein Verzicht auf die Weiterleitung der Gesuchsakten an die zuständige kantonale Behörde (immerhin) dann zulässig wäre, wenn die Gemeinde die Baubewilligung nur aus Gründen verweigert, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen und die sich unabhängig von den von der kantonalen Behörde zu beurteilenden Fragen der Zonenkonformität und Ausnahmebewilligungsfähigkeit beantworten liessen.

Unter gewissen Umständen kann es zulässig sein, einen vorgezogenen negativen Teilentscheid (sog. "Killerentscheid") zu fällen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn aufgrund eines ausreichend geklärten Sachverhaltes feststeht, dass eine von mehreren für das Vorhaben erforderlichen Bewilligungen wegen offensichtlicher Rechtsverletzung nicht erteilt werden kann (vgl. Urteil 1A.175/2003 vom 27. November 2003 E. 2.3.2; BGE 122 II 81 E. 6d; vgl. auch RENÉ WIEDERKEHR, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, in: AJP 2015, S. 608; ABEGG/DÖRIG, Koordinationspflichtige Bauvorhaben bei Schutzobjekten, in: Abegg et al. [Hrsg.], Schriften zum Energierecht, Band 5, 2017, Rz. 49 S. 33). Ebenfalls nach dem Prinzip des "Killerentscheids" ist vorzugehen, wenn sich verschiedene Behörden nicht über einen materiellen Widerspruch einigen können und die kantonalen Instrumente zur Beseitigung des Widerspruchs ausgeschöpft sind (vgl. dazu Botschaft RPG 1994, BBl 1994 III 1075 ff., S. 1088 Ziff. 222.4; MARTI, a.a.O., N. 49 zu Art. 25a RPG ; ABEGG/DÖRIG, a.a.O., Rz. 49 S. 33).

Inwieweit - mit Blick auf das Koordinationsgebot - ein Spielraum für eine kantonale Regelung oder Praxis besteht, Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone bereits vorweg durch die Gemeinde abweisen zu lassen bzw. einen sog. "Killerentscheid" (vorweg Eröffnung eines negativen Bauentscheids durch die Gemeinde) ohne Einbezug der kantonalen Behörde zu erlassen, braucht vorliegend nicht näher untersucht zu werden. Im zu beurteilenden Fall ist die von der Vorinstanz geschützte Baubewilligungsverweigerung zwar nicht nur aus Gründen erfolgt, die gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Behörde fallen (wie die Beurteilung der Zonenkonformität und Ausnahmebewilligungsfähigkeit), sondern auch wegen fehlender hinreichender Erschliessung. Ob diesbezüglich aber ein sog. "Killer" vorliegt, der vorweg eröffnet werden könnte und von vornherein keiner Koordination bedürfte, lässt sich anhand des angefochtenen Entscheids mangels insoweit hinreichender Begründung nicht mit genügender Klarheit feststellen.

Die Vorinstanz führt in Bezug auf die Erschliessung im Wesentlichen nur aus, das Baugrundstück liege ausserhalb des Siedlungsgebietes und sei nicht an das Versorgungs- und Entsorgungsnetz der Gemeinde (Wasser, Abwasser, Strom) angeschlossen, weshalb das geplante Vorhaben als nicht hinreichend erschlossen zu qualifizieren sei. Hierzu hat der Beschwerdeführer aber bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht, er habe sich mit dem kantonalen ARE darauf geeinigt, die Versorgung und Entsorgung komplett unabhängig mittels autonomer Selbstversorgung zu organisieren (Photovoltaik-Insulanlage, Kleinkläranlage [wie vom kantonalen ARE im Vorprüfungsbericht vom 7. Juli 2022 vorgeschlagen], Frischwasser bereits bestehend, Internet mobil oder per DSL). Damit hat sich die Vorinstanz (wie auch die Gemeinde) jedoch nicht auseinandergesetzt. Ob auch die strassenmässige Erschliessung ein Problem sein soll, geht weder aus dem negativen Bauentscheid der Gemeinde Zizers vom 23. August 2022 noch aus dem angefochtenen Entscheid hervor. Auch vor diesem Hintergrund ist eine Rückweisung an die Gemeinde angezeigt.

#### **E. 4.5**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der angefochtene Entscheid, der sich auf die Bündner Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung stützt, weder vor Art. 25 Abs. 2 RPG noch vor Art. 25a RPG standhält und auch keiner bundesrechtskonformen Umsetzung zugänglich ist. Die Gemeinde hätte die Baubewilligung nicht von sich aus verweigern dürfen. Diese Bundesrechtsverletzungen führen jedoch entgegen dem Beschwerdeführer nicht zur Nichtigkeit des kommunalen und des angefochtenen Entscheids (vgl. dazu BGE 132 II 21 E. 3, insbesondere E. 3.3), sondern (lediglich) zur Aufhebung des Letzteren.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Gemeinde zurückzuweisen. Diese wird die kantonale Fachbehörde (ARE/GR) miteinzubeziehen und sicherzustellen haben, dass in einem koordinierten bzw. konzentrierten Verfahren (vgl. hierzu E. 4.3.3) ein der bundesrechtlichen Zuständigkeitsordnung entsprechender Entscheid ergehen kann.

#### **E. 5.1**

Bei diesem Verfahrensausgang ist nicht im Einzelnen auf den Einwand des Beschwerdeführers einzugehen, er habe mit seiner Eingabe vom 5. August 2022 ("Nachreichung restliche Unterlagen zwecks Vervollständigung und Aktualisierung des bestehenden Baugesuchs BAB-Nr. 2022-0323") kein neues Baugesuch eingereicht, sondern das am 16. Juni 2021 eingereichte "definitive Baugesuch" lediglich um die vom kantonalen ARE nachgeforderten Unterlagen ergänzt. Es erscheint zwar fraglich, ob die Gemeinde aus dem blossen Umstand, dass der Beschwerdeführer sämtliche seiner Unterlagen zurückverlangt haben soll, auf einen Rückzug aller früheren Gesuche schliessen durfte. Nichtsdestotrotz erscheint es aber nicht geradezu willkürlich, wenn die Gemeinde von einem neuen Baugesuch und damit einem neuen Bewilligungsverfahren ausgegangen ist. Die Gemeinde wird dem Beschwerdeführer aber gestützt auf Art. 44 Abs. 2 KRVO/GR eine angemessene Frist zur Vervollständigung seines Baugesuchs anzusetzen haben, soweit dieser die vollständigen (auch die bereits bei den kantonalen Fachbehörden liegenden) Baugesuchsunterlagen nicht von sich aus einreicht. Es muss für die gesuchstellende Person nachvollziehbar sein, welche Unterlagen sie für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit

des Vorhabens noch nachzuliefern hat.

### **E. 5.2**

Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich auch, auf die weiteren Rügen des Beschwerdeführers (insbesondere Gehörsverletzungen, Verletzung des Gleichbehandlungsgebots) einzugehen. Soweit dieser mit seinen (nicht näher substantiierten) Ausführungen einen Ausstandsgrund hinsichtlich der Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts, aus denen sich der Spruchkörper des angefochtenen Entscheids zusammengesetzt hat, geltend machen sollte, ist nicht weiter darauf einzugehen. Ein entsprechendes Begehren hätte jedenfalls vor Erlass des angefochtenen Entscheides bei der Vorinstanz gestellt werden können und müssen (vgl. auch Art. 99 Abs. 2 BGG).

### **E. 6**

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Gerichtskosten zu erheben ( Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG ). Da der Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten ist, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.