

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0083/2011 vom 21. Dezember 1992

ZH Baurekursgericht, 1992-12-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE III Nr. 0083_2011](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_III_Nr._0083_2011)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0083/2011 du 21 décembre 1992

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nr. 0083/2011 del 21 dicembre 1992

Erwägungen

E. 4

Die Baudirektion des Kantons Zürich (nachfolgend Vorinstanz) verweigerte die baurechtliche Bewilligung zusammenfassend mit der Begründung, dass die Nutzung des Grundstückes als Depotplatz sich nicht mit den Schutzziele der Naturschutzzone I gemäss der Verordnung zum Schutz des Greifensees vom 3. März 1994 (SchutzVO) vereinbaren lasse. Sodann könne das Vorhaben weder nach Art. 22 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) noch nach Art. 24 bis 24d RPG oder Art. 37a RPG bewilligt werden. Die Rekurrentin bestreitet die Anwendbarkeit der SchutzVO. Es sei auf die Schutzverfügung der Vorinstanz vom 14. Mai 1990, abgeändert mit Verfügung vom 21. Dezember 1992, abzustellen. Sodann liege das Grundstück innerhalb des Perimeters des Gestaltungsplans R. Das Vorhaben entspreche sowohl der mit dieser Verfügung vorgesehenen Nutzung des Grundstückes wie auch dem Gestaltungsplan.

E. 5

Das Baugrundstück befindet sich in der Freihaltezone. Freihaltezonen dienen unter anderem der Bewahrung von Objekten des Natur- und Heimatschutzes (§ 39 Abs. 1 PBG). Sie übernehmen damit die Funktion der von Art. 17 RPG vorgesehenen Schutzzonen (W. Haller/P. Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., 1999, Rz. 293). Gemäss Art. 17 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht neben Schutzzonen auch andere geeignete Massnahmen vorsehen. § 205 PBG sieht als mögliche Schutzmassnahmen, neben den Massnahmen des Planungsrechts (lit. a), die Verordnung (lit. b) wie auch die Verfügung (lit. c) vor. Sämtliche Schutzmassnahmen können Bau- und Nutzungsbeschränkungen, Verpflichtungen zu einem positiven Tun oder auch zur Duldung entsprechender Massnahmen beinhalten (H. Rausch/A. Marti/A. Griffel, Umweltrecht, 2004, Rz. 527). Das Baugrundstück liegt sodann gemäss der SchutzVO in der Naturschutzzone I. Das in der SchutzVO festgelegte Schutzgebiet wird in mehrere Zonen mit unterschiedlicher Nutzung aufgeteilt. Die für die einzelnen Schutzzonen statuierten Vorschriften der SchutzVO überlagern die allgemeinen Vorschriften für die kommunalen und kantonalen Nutzungszonen gemäss Bau-

Seite 2 und Zonenordnung bzw. PGB (VGr, 12. Februar 2006, VB.2005.00456, E. 3.3), hier demnach die Freihaltezone. Am 14. Mai 1990 – rund vier Jahre vor Inkrafttreten der SchutzVO – erliess die damalige Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich, heute Baudirektion Kanton Zürich, eine Verfügung zum Schutz der Kiesgrubenbiotope B und H in X. Es handelte sich dabei – wie auch die Vorinstanz in ihrer Duplik nach anfänglicher Bestreitung bestätigt – um eine definitive Schutzmassnahme im Sinne von § 209 Abs. 3 PBG. Diese Verfügung wurde am 21. Dezember 1992 – wiederum auf dem

Verfugungsweg – teilweise abgeandert. Nachfolgend wird zu prufen sein, welche der Schutzmassnahmen, das heisst SchutzVO und/oder Schutzverfugungen, bei der Beurteilung des Baugesuches zur Anwendung kommen.

E. 6

Eine Verfugung ist ein Akt der Anwendung des Rechts auf einen konkreten Fall und fur einen individuellen Adressaten. Damit steht sie im Gegensatz zum Rechtssatz, der sich durch seinen generell-abstrakten Charakter auszeichnet (U. Hafelin/G. Muller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, 6. A., Rz. 859). Verordnungen sind solche generell-abstrakten Erlasse. Die Lehre unterscheidet verschiedene Arten von Verordnungen, je nach erlassender Behorde bzw. Adressatenkreis. Zu den Rechtsverordnungen gehoren alle Verordnungen, die sich an die Allgemeinheit richten. Sie regeln Rechte und Pflichten von Privaten, sind also Quelle von Verwaltungsrechtssatzen und mussen amtlich bekannt gemacht werden (vgl. zum Ganzen P. Tschannen/U. Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., 2005, § 14 Rz. 1 ff.). Grundsatzlich gilt, dass formell rechtskraeftige Verfugungen durch ein spaeter in Kraft tretendes Gesetz, welches dem Inhalt der Verfugung widerspricht, nicht automatisch aufgehoben werden. Nach Lehre und Rechtsprechung wird eine solche Verfugung durch Aenderung der Rechtsgrundlage nachtraeglich fehlerhaft. Unter bestimmten Voraussetzungen unterliegt eine solche fehlerhafte Verfugung dem Widerruf (vgl. A. Guckelberger, Der Widerruf von Verfugungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, ZBl 2007 S. 293 ff., S. 296; Hafelin/Muller/Uhlmann, Rz. 997a f.; BGE 121 II 273 ff., E. 1aa). Eine Verfugung bleibt demnach gueltig, bis sie durch spaetere Verfugung widerrufen wird. Sie ist rechtsbestaendig, wenn und weil sie durch spaetere Verfugung nicht voraussetzungslos wieder aufgehoben oder geaendert werden darf. Die Bestandeskraft einer formell rechtskraeftigen Verfugung aussert sich in den geschriebenen und ungeschriebenen Regeln ueber die Voraussetzungen, unter denen diese aufhebbar ist (F. Gygi, Zur Rechtsbestaendigkeit von Verwaltungsverfugungen, ZBl 1982 S. 149 ff., S. 153).

E. 7

Die Schutzverordnung stellt eine Rechtsverordnung dar, da sie in Rechte und Pflichten von Privaten eingreift. Schutzverordnungen, die Schutzmassnahmen fur ein bestimmtes Gebiet enthalten, werden vom Bundesgericht wegen der Konkretheit der Regelung als Allgemeinverfugung bzw. als Nutzungsplan im Sinne von Art. 33 RPG qualifiziert (BGr, 12.

Seite 3 November 2002, 1A.143/2002, E. 1.2.). Demnach stellen diese wie Zonenplae zwischen Rechtssatz und Verfugung stehende Anordnungen dar, auf welche teils die fur generell-abstrakte Normen geltenden, teils die fur Verfugungen massgebenden Grundsaezue anzuwenden sind. Prozessual werden raumplanungsrechtliche Festlegungen wie Verfugungen behandelt (vgl. VGr,

E. 12

Des Weiteren fuert die Vorinstanz an, in der Praxis komme es immer wieder vor, dass in grossraemig geltenden Schutzverordnungen vorangehende Einzelanordnungen nicht ausdru cklich aufgehoben wuerden. Wenn in der Einzelanordnung auf eine kuenftige Schutzverordnung hingewiesen werde, sei es selbstverstaendlich, dass letztere die erstere obsolet mache. Es muesse in solchen Faellen vielmehr ausdru cklich gesagt werden, wenn die «alte» Verfugung trotz neu erlassener SchutzVO weiterhin Anwendung finden solle.

Grundsätzlich darf der Private sich auf eine Verfügung oder auf einen Entscheid der Verwaltungsbehörden verlassen. Ändern sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse, bedarf es keines ausdrücklichen Hinweises in der Verfügung, dass diese in einem solchen Fall weiter gelten soll. Dies würde dem Prinzip der Rechtsbeständigkeit einer Verfügung widersprechen. (...)

E. 14

Im Sinne einer Gesamtwürdigung ist festzuhalten, dass die Schutzverfügungen vom 14. Mai 1990 und vom 21. Dezember 1992 durch den Erlass der SchutzVO vom 3. März 1994 nicht aufgehoben wurden. Aufgrund des Vertrauensschutzes muss der Widerruf in Form einer anfechtbaren Verfügung geprüft werden. Ob es sich bei der fehlenden Aufhebung um ein nachvollziehbares Versehen handelt, kann offen bleiben. Jedenfalls ist es kein, wie von der Vorinstanz behauptet, vernachlässigbares Versehen. Es stellt sich die Frage, welche Folgen die fehlende Aufhebung bzw. der fehlende Entscheid über einen Widerruf in diesem Rechtsmittelverfahren hat.

E. 15

Da es sich hier um Schutzmassnahmen von überkommunaler Bedeutung handelt, ist für die Festlegung von Schutzmassnahmen die Vorinstanz zuständig (§ 211 Abs. 1 PBG). Dieselbe Zuständigkeit muss auch für einen Widerruf gelten. Gegen eine solche Anordnung steht gemäss § 329 Abs. 2 lit. a PBG der Rekurs an den Regierungsrat offen. Das Baurekursgericht hat einzig zu prüfen, ob die angefochtene Bauverweigerung rechtmässig ist. Über einen Widerruf muss zunächst die Vorinstanz entscheiden, welcher bei der vorzunehmenden Interessenabwägung ein gewisser Ermessensspielraum zusteht. Mit einem vorweggenommenen Entscheid des Baurekursgerichtes über einen Widerruf würden demnach die sachliche und die funktionelle Zuständigkeitsordnung missachtet. Ein Baugesuch ist im Lichte der geltenden Bestimmungen, insbesondere der geltenden Schutzmassnahmen, zu beurteilen. Vorliegend kann das Baugesuch daher erst beurteilt werden, wenn die Aufhebung der Schutzverfügung rechtskräftig beurteilt ist. Es erübrigt sich, die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit der SchutzVO bzw. die Anwendbarkeit des privaten Gestaltungsplans R zu prüfen, da zunächst der Widerruf der Schutzverfügungen zu prüfen ist. Erst der Ausgang jenes Verfahrens wird die

Seite 7 anwendbaren Grundlagen zur Beurteilung des Baugesuches ergeben. Bis dahin hat die Vorinstanz das baurechtliche Verfahren zu sistieren, und die Bauverweigerung ist aufzuheben.

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