

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00031 vom 19. August 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-08-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2004.00031](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00031)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00031 du 19 août 2004

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00031 del 19 agosto 2004

## Regeste

Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG | Altautoverwertungsbetrieb: Sanierungsprojekt  
Der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid ist anfechtbar, insbesondere weil ein sofortiger Entscheid eine erhebliche Verfahrensverkürzung mit sich bringt (E. 1.1). Die Gemeinde ist zur Beschwerde berechtigt (E. 1.2). Das Sanierungsprojekt ist als Baugesuch zu beurteilen, das hätte ausgeschrieben werden müssen (E. 2). Rechtsgrundlagen im Raumplanungsrecht (E. 3.1). Der vorliegend anwendbare Art. 37a RPG bezieht sich nicht nur - gemäss Wortlaut - auf Zweckänderungen, sondern auch auf die Erweiterung von gewerblich genutzten Bauten und ist daher für das vorliegende Projekt anwendbar (E. 3.2). Dieses überschreitet das zulässige Erweiterungsmass von 30 % (E. 3.3). Dem vorinstanzlichen Entscheid liegt eine Interessenabwägung zugrunde, die nicht auf näheren Untersuchungen beruht (E. 3.4). Betriebsbeschränkung und -stilllegung: Die Behörden haben schon seit langem darauf hingewiesen, dass der Betriebsstandort aus raumplanerischer und gewässerschutzrechtlicher Sicht problematisch ist. Dem Betrieb ist somit nicht erneut Gelegenheit einzuräumen, ein neues Sanierungsprojekt einzureichen (E. 4.1). Gutheissung der Beschwerde der Gemeinde und Bestätigung der erstinstanzlichen Verfügung mit angepassten Fristen für die Betriebsbeschränkung und -stilllegung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid am 07.06.2005 abgewiesen.  
Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht  
Betreff: Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG  
Altautoverwertungsbetrieb: Sanierungsprojekt  
Der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid ist anfechtbar, insbesondere weil ein sofortiger Entscheid eine erhebliche Verfahrensverkürzung mit sich bringt (E. 1.1). Die Gemeinde ist zur Beschwerde berechtigt (E. 1.2). Das Sanierungsprojekt ist als Baugesuch zu beurteilen, das hätte ausgeschrieben werden müssen (E. 2). Rechtsgrundlagen im Raumplanungsrecht (E. 3.1). Der vorliegend anwendbare Art. 37a RPG bezieht sich nicht nur - gemäss Wortlaut - auf Zweckänderungen, sondern auch auf die Erweiterung von gewerblich genutzten Bauten und ist daher für das vorliegende Projekt anwendbar (E. 3.2). Dieses überschreitet das zulässige Erweiterungsmass von 30 % (E. 3.3). Dem vorinstanzlichen Entscheid liegt eine Interessenabwägung zugrunde, die nicht auf näheren Untersuchungen beruht (E. 3.4). Betriebsbeschränkung und -stilllegung: Die Behörden haben schon seit langem darauf hingewiesen, dass der Betriebsstandort aus raumplanerischer und gewässerschutzrechtlicher Sicht problematisch ist. Dem Betrieb ist somit nicht erneut Gelegenheit einzuräumen, ein neues Sanierungsprojekt einzureichen (E. 4.1). Gutheissung

der Beschwerde der Gemeinde und Bestätigung der erstinstanzlichen Verfügung mit angepassten Fristen für die Betriebsbeschränkung und -stilllegung. Stichworte: ALTAUTOS AUSNAHMEBEWILLIGUNGEN AUSNAHMEBEWILLIGUNGEN AUSSCHREIBUNG BAUGESUCH BESCHRÄNKUNG BETRIEBSBESCHRÄNKUNG BETRIEBSSTILLEGUNG ERWEITERUNG GEWÄSSERSCHUTZ INTERESSENABWÄGUNG RÜCKWEISUNGSENTSCHEID SANIERUNG STILLLEGUNG ZWECKÄNDERUNG Rechtsnormen: Art. 24 RPG Art. 24c RPG Art. 37a RPG Art. 42 RPV Art. 43 RPV § 48 Abs. II VRG § 48 Abs. III VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. A. Die Firma C AG betreibt seit den Fünfzigerjahren in L einen Altautoverwertungsbetrieb. Gemeinde und Kanton erteilten ihr hierfür im Verlauf der Jahre verschiedene bau- und gewässerschutzrechtliche Bewilligungen; zum Teil waren diese befristet und wurden nicht mehr erneuert (vgl. die Übersicht in E. 1b der Verfügung der Baudirektion vom 24. Februar 2003). Das Gebiet L befindet sich in der Landwirtschaftszone. Im regionalen Richtplan Oberland von 1985 war hier ein Autosammelplatz festgelegt. Anlässlich der Revision des Richtplans im Jahre 1998 (RRB 2257/1998) wurde diese Festlegung aufgehoben, weil ihr planungsrechtliche Grundsätze entgegenstünden. B. Ende 1994 ersuchte die Firma C AG die Baudirektion um einen Vorentscheid im Sinne von Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG). Das Gesuch betraf den Neubau einer Werk- und Lagerhalle, eines überdachten Platzes für verschiedene Arbeiten sowie eines gedeckten Abstellplatzes für Unfallautos und Betriebsfahrzeuge. Das Projekt sollte der gewässerschutzrechtlichen Sanierung dienen und eine rationellere Betriebsabwicklung ermöglichen. Die Baudirektion lehnte das Gesuch am 13. Juli 1995 ab. Hiergegen erhob die Firma C AG Rekurs an den Regierungsrat, der das Verfahren im Einvernehmen mit den Beteiligten bis auf Weiteres sistierte (Verfahren Nr. 2683/1995). C. In der Folge liess das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) von einem Ingenieurbüro gutachterliche Berichte über die Altautoverwertung, Stand der Technik (März/Dez. 1999), die Altautoverwertung C, Ist-Zustand (April 1999) und die Altautoverwertung C, Sanierungskonzept (August 2000) erarbeiten. Diese Berichte wurden der Firma C AG zur Stellungnahme unterbreitet. Zudem vereinbarten das AWEL und die Firma C AG, dass diese den Behörden die Skizze eines redimensionierten Sanierungsprojekts zur Beurteilung einreichen werde (vgl. Protokoll vom 27. September 2000). Am 10. November 2000 reichte die Firma C AG ein "reduziertes Sanierungsprojekt" ein. Darüber erfolgte am 16. November 2000 eine Besprechung, an welcher festgehalten wurde, das Projekt bzw. Konzept stelle eine gute Grundlage für den Entscheid über dessen Bewilligungsfähigkeit dar (Protokoll vom 16. November 2000). Im Mai 2002 teilte die Baudirektion der Firma C AG brieflich mit, dass das Gesuch um eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG auch für das reduzierte Sanierungsprojekt vom November 2000 nicht in Aussicht gestellt werden könne, und räumte der Gesuchstellerin die Gelegenheit ein, zum Verfügungsentwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme erfolgte innert verlängerter Frist am 11. November 2002. Am 24. Februar 2003 verfügte die Baudirektion mit einlässlicher Begründung was folgt: I. Das reduzierte Sanierungsprojekt der Firma C AG, vom 10. November 2000 wird gestützt auf Art. 24 RPG abgelehnt. Demgemäss wird die nachgesuchte Ausnahmegewilligung für das reduzierte Sanierungsprojekt verweigert. II. Die in der Vernehmlassung von der Firma C AG gestellten Anträge werden abgelehnt. III. Die Firma C AG wird verpflichtet, ab sofort Unfallautos unter Dach und Restkarosserien im Freien nur noch einstöckig zu lagern. Ab dem 1. Januar 2004 ist die

Lagerung von Unfallautos und Restkarosserien im Freien gänzlich untersagt. IV. Das heutige Areal der Firma C AG (gemäss Kataster-Kopie vom 12. Januar 1988) in L wird ab 1. Januar 2007 mit einem Verbot der Altautoverwertung und des Autohandels belegt. V. Die Firma C AG wird verpflichtet, die bestehenden Bauten und Anlagen mit provisorischer Baubewilligung bis zum 31. Dezember 2007 abzubauen bzw. zu beseitigen: - Abwasseranlage (provisorische Einleitungsbewilligung vom 16. August 1967) - Vorplatzabwasser (provisorische Einleitungsbewilligung vom 8. Dezember 1967) - Provisorische Werkplatzüberdachung (provisorische Bewilligungen vom 20. November 1974, vom 16. Mai 1975 sowie vom 17. Juni 1975) - Einleitung Meteorwasser (provisorische Einleitungsbewilligung vom 2. Juni 1975) VI. Die Firma C AG wird verpflichtet, den Standort des Verwertungsbetriebes in L einer Altlastenvoruntersuchung zu unterziehen und dem AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft bis 30. Juni 2003 einen entsprechenden Untersuchungsbericht in achtfacher Ausfertigung vorzulegen. VII. (Grundbuchanmerkung des Verbots gemäss Disp.-Ziff. III) VIII. - X. (Gebühren, Rechtsmittelbelehrung, Mitteilung) II. Die Firma C AG rekurrierte gegen diese Verfügung an den Regierungsrat, dem sie beantragte, die Baudirektion sei einzuladen, das reduzierte Sanierungsprojekt zu genehmigen (wobei sie grundsätzlich die Pflicht anerkannte, eine Altlastenvoruntersuchung vorzunehmen). Eventualiter beantragte die Rekurrentin, es sei ihr in teilweiser Aufhebung der angefochtenen Verfügung die Verwirklichung des reduzierten Sanierungsprojekts im Sinne einer teilweisen Herstellung des gesetzmässigen Zustands zu befehlen. Subeventuell ersuchte sie um die Erstreckung der von der Baudirektion festgelegten Fristen. Der Regierungsrat hiess den Rekurs am 19. November 2003 gut, hob die angefochtene Verfügung auf und beauftragte die Baudirektion, über das reduzierte Sanierungsprojekt der Firma C AG eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Zudem verpflichtete er die Firma C AG, den Standort des Verwertungsbetriebs in L einer Altlastenvoruntersuchung zu unterziehen und dem AWEL innert sechs Monaten nach Rechtskraft des Rekursentscheides einen entsprechenden Untersuchungsbericht vorzulegen. In den Erwägungen hält der Regierungsrat überdies fest, das Rekursverfahren Nr. 2683/1995 erweise sich hiermit als gegenstandslos und könne vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben werden. III. Am 13. Februar 2004 erhob die Stadt A gegen den Rekursentscheid des Regierungsrates Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie beantragt, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und die Verfügung der Baudirektion vom 24. Februar 2003 sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates. Zudem stellt sie verschiedene Anträge zum Verfahren. Die Baudirektion erklärte Verzicht auf Vernehmlassung. Der Regierungsrat beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Firma C AG schliesst auf die Abweisung der Beschwerde und erneuert ihre im Rekursverfahren gestellten Eventualanträge, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Angefochten wird ein Rückweisungsentscheid, der die Baudirektion zur Durchführung einer UVP anhält. Gemäss § 48 VRG ist die Beschwerde zulässig gegen Endentscheide, mit denen eine Sache materiell oder durch Nichteintreten erledigt wird (Abs. 1). Zwischenentscheide sind weiterziehbar, wenn sie für den Betroffenen einen Nachteil zur Folge haben, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt (Abs. 2). Vorentscheide, durch die eine Rechtsfrage beurteilt wird, sind weiterziehbar, wenn dadurch sofort ein Endentscheid herbeigeführt und ein erhebliches Beweisverfahren erspart werden kann (Abs. 3). Rück-

weisungsentscheide stehen ihrer Natur nach den Zwischen- und den Vorentscheiden nahe; in der Praxis werden sie aber häufig Endentscheiden gleichgestellt, indem ihre Anfechtung nicht nur unter den Voraussetzungen von § 48 Abs. 2 oder 3 VRG zugelassen wird (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 48 N. 16 mit Hinweisen). Allerdings ist diese Praxis in jüngster Zeit in dem Sinn verschärft worden, als für die selbständige Anfechtung von Rückweisungsentscheiden die Möglichkeit einer erheblichen Verfahrensverkürzung bestehen muss (RB 2002 Nr. 20 mit weiteren Hinweisen auf VGr, 18. Dezember 2001, VB.2001.00364 und VGr, 27. März 2002, PB.2002.00002). Wie zu zeigen sein wird, lässt sich der angefochtene Rekursentscheid nicht halten. Würde auf die Beschwerde nicht eingetreten, hätte dies unnötigerweise erhebliche Weiterungen und Aufwendungen sowohl bei der privaten Beschwerdegegnerin als auch bei den Behörden zur Folge, die durch einen sofortigen Entscheid vermieden werden können. In diesem Sinn besteht die Möglichkeit einer erheblichen Verfahrensverkürzung, weshalb auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.

1.2 Im Streit liegt eine Baubewilligung ausserhalb der Bauzone. Die Gemeinde ist – als Standortgemeinde – gemäss Art. 34 Abs. 2 RPG zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert. Zudem kann sie ihre Legitimation auch aus Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) herleiten, da sie eine Missachtung von Belangen des Naturschutzes geltend macht. Die Berechtigung, Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu erheben, schliesst das Recht zur kantonalen Beschwerde ein. Es kann daher offen bleiben, ob die Beschwerdeführerin auch gemäss Art. 57 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG) und gemäss § 21 VRG zur Beschwerde berechtigt ist.

1.3 Die sich stellenden Fragen sind rechtlicher Natur und können anhand des umfangreichen Dossiers ohne zusätzliche Beweisaufnahmen entschieden werden. Auf den von der privaten Beschwerdegegnerin beantragten Augenschein ist daher zu verzichten.

1.4 Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei ihr die vollständige Akteneinsicht zu gewähren; insbesondere sei ihr das reduzierte Sanierungsprojekt vom 10. November 2000 zur Vernehmlassung zuzustellen. Hierzu besteht kein Anlass. Es hätte der Beschwerdeführerin frei gestanden, sich bei der Baudirektion oder beim Regierungsrat rechtzeitig um Akteneinsicht zu bemühen. Dass sie dies getan hat und ihr die Akteneinsicht verwehrt worden sei, macht sie nicht geltend und ist auch sonst nicht ersichtlich. Der weitere Antrag der Beschwerdeführerin, es seien sämtliche Akten der Baudirektion beizuziehen, hat sich erledigt. Das Verwaltungsgericht zieht in Beschwerdefällen ohnehin immer das vollständige Dossier bei (§ 57 VRG).

2. 2.1 Die Beschwerdeführerin rügt, dass das reduzierte Sanierungsprojekt nie ausgeschrieben wurde. Sie beantragt deshalb, das Verwaltungsgericht möge durch einen Zwischenentscheid den Regierungsrat einladen, seinen Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren und die Akten aufzulegen; allfällige weitere Beschwerden seien mit dem vorliegenden Verfahren zu vereinen. Der Regierungsrat hält dem in seiner Vernehmlassung entgegen, das reduzierte Sanierungsprojekt, welches Gegenstand der Verfügung der Baudirektion vom 24. Februar 2003 bildete, stelle noch kein Baugesuch dar und sei deshalb nie amtlich publiziert worden. Der Regierungsrat habe mit der Aufhebung der abweisenden Verfügung ebenfalls keine Bewilligung erteilt und auch keine Anweisung getroffen, eine solche zu erteilen. Er habe aber den Weg frei gemacht, damit über das reduzierte Sanierungsprojekt eine UVP durchgeführt werden könne. Diese Betrachtungsweise überzeugt nicht. Aus den in der Prozessgeschichte erwähnten Akten, aber auch aufgrund des Aufwands, der für die Auseinandersetzung mit diesem Projekt innerhalb der

Baudirektion getrieben wurde, ergibt sich, dass sowohl die Gesuchstellerin als auch die Baudirektion davon ausgingen, beim reduzierten Sanierungsprojekt handle es sich um ein Baugesuch oder zumindest um ein Vorentscheidsgesuch, welches an die Stelle des Vorentscheidsgesuches von 1994 getreten war. Dementsprechend lautete die Verfügung der Baudirektion ganz unmissverständlich auf die Verweigerung der nachgesuchten Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG, und nur so lässt sich auch verstehen, dass der Regierungsrat den Rekurs gegen das frühere Vorentscheidsgesuch unwidersprochen als gegenstandslos geworden erklären konnte. Wollte man dies nicht so sehen, würde sich im Übrigen die Frage stellen, weshalb der Regierungsrat auf den (zweiten) Rekurs überhaupt eingetreten ist. Wäre das reduzierte Sanierungsprojekt als einfache "Bauanfrage" anzusehen, so wäre die Beantwortung dieser Anfrage nicht anfechtbar gewesen, da über Fragen, die für die spätere Bewilligungsfähigkeit eines Bauvorhabens grundlegend sind, verbindliche Vorentscheide gemäss §§ 323 f. PBG eingeholt werden können (vgl. hierzu VGr, 24. September 1999, VB.1999.00137, BEZ 1999 Nr. 32 E. 1c).

2.2 Ist demnach von einem Baubewilligungs- oder Vorentscheidsverfahren auszugehen, so wurde das Gesuch in der Tat zu Unrecht nicht ausgeschrieben. Baugesuche sind gemäss § 314 Abs. 1 PBG durch die örtliche Baubehörde öffentlich bekannt zu machen. § 324 Abs. 2 PBG kennt zwar das Vorentscheidverfahren ohne Drittverbindlichkeit, bei welchem auf eine Ausschreibung verzichtet wird. Diese Bestimmung ist indessen in den meisten Fällen – nämlich immer dann, wenn es wie vorliegend um die Anwendung des Raumplanungsgesetzes und seiner kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen geht – bundesrechtswidrig. Damit das Beschwerderecht Dritter gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG tatsächlich ausgeübt werden kann, müssen die Beschwerdeberechtigten über das Verfahren rechtzeitig in Kenntnis gesetzt werden. Verfahrensregeln, welche dies nicht gewährleisten, verletzen das Raumplanungsgesetz (RB 1994 Nr. 92, BGE 120 Ib 48, je mit Hinweisen). Vorliegend hat dies die Aufhebung des Rekursentscheides und grundsätzlich auch der erstinstanzlichen Verfügung zur Folge. Die Verfügung der Baudirektion braucht indessen dann nicht aufgehoben werden, wenn sie sich als materiell rechtmässig erweist. In diesem Fall würden zumindest insofern keine Rechte Dritter tangiert, als keine Bewilligung erteilt wurde und eine etwaige Umnutzung der Gebäude nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Für eine Rückweisung an die Baudirektion besteht auch insofern kein Anlass, als die private Beschwerdegegnerin keinen entsprechenden Antrag gestellt hat – auch nicht eventuell – und die Angelegenheit aufgrund der Akten spruchreif ist.

2.3 Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Baudirektion zu Recht eine Ausnahmebewilligung nach den Art. 24 ff. RPG verweigert und die gestaffelte Stilllegung des Altautoverwertungsbetriebs der Beschwerdeführerin angeordnet hat.

### **E. 3.1**

Gemäss Art. 37a RPG regelt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen Zweckänderungen gewerblich genutzter Bauten und Anlagen zulässig sind, die vor dem 1. Januar 1980 erstellt wurden oder seither als Folge von Änderungen der Nutzungspläne zonenwidrig geworden sind. Der Bundesrat ist diesem Auftrag in Art. 43 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) nachgekommen. Danach können Zweckänderungen und Erweiterungen solcher Bauten und Anlagen unter den in Abs. 1 lit. a - f aufgeführten Voraussetzungen bewilligt werden. Die Absätze 2 und 3 befassen sich zudem mit dem quantitativen Höchstmass einer zulässigen Erweiterung. Art. 43 RPV erlaubt damit bei gewerblichen Bauten und Anlagen Zweckänderungen und Erweiterungen unter Bedingungen, die für den Bauherrn günstiger sind als die Voraussetzungen gemäss

der Grundnorm von Art. 24c RPG und 42 RPV. Der wesentlichste Unterschied besteht in der ausdrücklichen Zulassung vollständiger Zweckänderungen. Ein weiterer hervorzuhebender Unterschied liegt im Stichdatum, vor welchem die fraglichen Bauten errichtet sein mussten. Dieses ist bei Bauten, welche nach Art. 24c RPG zu beurteilen sind, grundsätzlich der 1. Juli 1972, während kraft Art. 37a RPG ein späteres Datum massgeblich ist (BGE 129 II 396 E. 4.2.1).

### **E. 3.2**

Der Regierungsrat hat angenommen, das Vorhaben der privaten Beschwerdegegnerin sei allein nach Art. 37a RPG bzw. Art. 43 RPV zu beurteilen. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, diese Bestimmungen seien nur auf reine Zweckänderungen, nicht hingegen auch auf bauliche Erweiterungen anwendbar. Letztere seien immer nach Art. 24c RPG zu beurteilen. Richtig ist, dass Art. 37a RPG die Erweiterungen nicht ausdrücklich nennt. Es fragt sich daher, ob der Bundesrat mit Art. 43 RPV seine Regelungskompetenz überschritten hat. Bei der vorfrageweisen Überprüfung einer unselbständigen Verordnung – hierum handelt es sich bei der RPV – kann das Gericht prüfen, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Räumt die gesetzliche Delegation dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe ein, ist dieser für die Gerichte verbindlich (Art. 191 der Bundesverfassung [BV]). In diesem Fall kann das Gericht lediglich prüfen, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder sich aus anderen Gründen als gesetz- oder verfassungswidrig erweist (BGE 126 II 283 E. 3b mit Hinweisen). Es ist schon aufgrund des Wortlautes offensichtlich, dass Art. 37a RPG dem Bundesrat einen weiten Regelungsspielraum zugesteht. Dies geschah bewusst. Art. 37a RPG wurde erst im Differenzbereinigungsverfahren als Kompromisslösung ins Gesetz eingefügt (vgl. Ruedi Muggli, Kurzkomentar zum Entwurf für eine Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 20. März 1998, in VLP: Information der Dokumentationsstelle für Raumplanungs- und Umweltrecht, November 1998, Art. 37a N. 1 und 2). Angesichts der Ausführungen von Bundesrat Koller im Parlament kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass der Gesetzgeber mit Art. 37a RPG den Bundesrat nicht nur ermächtigt hat, die Zweckänderung von gewerblichen Bauten und Anlagen zu regeln, sondern auch deren Erweiterung (vgl. Amtl. Bull. N 1998 504 und S 1998 317). Lehre und Rechtsprechung gehen vom Gleichen aus, auch wenn die Frage nie vertieft erörtert wurde (Muggli, Art. 37a N. 1 und 3; Peter Karlen, Die Ausnahmegewilligung nach Art. 24-24d RPG, in: ZBl 100/2001, S. 291 ff., 302; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 201 f.; BGE 127 II 215 E. 3d; VGr, 8. Juli 2004, VB.2003.00416, E. 4.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was es rechtfertigen könnte, hier von einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung des Bundesrates oder von einer anderen Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit von Art. 43 RPV auszugehen. Der Regierungsrat hat daher das Vorhaben der privaten Beschwerdegegnerin zu Recht nach Art. 37a RPG und Art. 43 RPV geprüft.

### **E. 3.3**

Wie Bundesrat Koller in seinen bereits erwähnten Ausführungen vor den Räten betonte, müssen Änderungen von gewerblichen Bauten auch nach Art. 37a RPG massvoll sein. Erhebliche Erweiterungen der bestehenden Bausubstanz dürfen mit vollständigen Zweckänderungen nicht verbunden werden. Mit anderen Worten gilt insofern grundsätzlich die gleiche Regelung wie bei Änderungen gemäss Art. 24c RPG, auch wenn Art. 43 Abs. 2

und 3 RPV in quantitativer Hinsicht die Grenze weiter zieht als Art. 42 Abs. 3 RPV. Im Einzelnen erlaubt Art. 43 Abs. 2 RPV eine Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche um 30 %, wobei Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur zur Hälfte angerechnet werden. Die Erweiterung der zonenwidrig genutzten Fläche ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens um mehr als 100 m<sup>2</sup> ist nur zulässig, wenn die Erweiterung für die Fortführung des Betriebs erforderlich ist (Abs. 3). Für den Vergleich zwischen Bestehendem und Geplantem wären rechtlich massgeblich an sich nur die vor 1980 errichteten Gebäude, ohne den 1988 vorgenommenen An- und Umbau. Vereinfachend wird im Folgenden indessen vom heutigen Ist-Zustand ausgegangen, was mit Blick auf das Ergebnis zulässig erscheint. Im Ist-Zustand sind gemäss den Projektunterlagen ungefähr 1240 m<sup>2</sup> überdachte Fläche vorhanden (Hauptgebäude 600 m<sup>2</sup>, Werkhalle mit Schrottpresse 350 m<sup>2</sup>, Einstellhalle 135 m<sup>2</sup>, verschiedene Ersatzteillager 155 m<sup>2</sup>). Das reduzierte Sanierungsprojekt sieht vor, alle vorhandenen Bauten ausser dem Hauptgebäude abzubauen. Das Hauptgebäude soll um ca. 16 m verlängert und daneben eine neue, 8 m hohe Halle von ca. 75 m mal 45 m Grundfläche errichtet werden. Die Fläche der neuen Bauten beträgt ca. 3585 m<sup>2</sup>. Auch wenn in Rechnung gestellt wird, dass die heutige ca. 12.5 m hohe Schrottpresse abgebrochen werden soll und dass möglicherweise die Fläche, auf welcher Altautos im Freien gelagert werden, vermindert wird, so ist doch offensichtlich, dass das zulässige Erweiterungsmass von 30 % bei weitem überschritten wird. Von einer massvollen Erweiterung kann klarerweise keine Rede mehr sein. Der angefochtene Entscheid ist auch aus diesem Grunde aufzuheben, und die Bewilligungsverweigerung durch die Baudirektion erweist sich als rechtmässig.

#### **E. 3.4**

Der Regierungsrat hat sich zu den Voraussetzungen von Art. 43 Abs. 1 RPV näher geäussert. Eine Auseinandersetzung mit diesen Erwägungen kann an sich unterbleiben, nachdem das Vorhaben an einer vom Regierungsrat nicht näher geprüften Voraussetzung scheitert. Immerhin drängen sich folgende Bemerkungen auf. Art. 43 Abs. 1 lit. f RPV setzt voraus, dass dem Vorhaben keine wichtigen Anliegen der Raumplanung entgegenstehen. Damit wird eine umfassende Interessenabwägung verlangt, die derjenigen nach Art. 24c Abs. 2 und 24 lit. b RPG entspricht. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob das Vorhaben den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) und dem Umweltschutzrecht entspricht (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 741; Hänni, S. 202 bei Fn. 628 und S. 201, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). Wie der Regierungsrat zutreffend erwogen hat, untersteht die einem Neubau entsprechende Sanierung des Altautoverwertungsbetriebes der UVP. Diese hätte die Grundlagen zu liefern unter anderem für die erwähnte Interessenabwägung. Gemäss Art. 9 USG ist die Prüfung der Umweltverträglichkeit vorzunehmen, bevor die Behörde über das Projekt entscheidet. Indem der Regierungsrat bereits im Voraus feststellt, Art. 43 RPV stehe dem Vorhaben nicht entgegen, kehrt er die Reihenfolge um, was das Recht verletzt. Ohne entsprechende Unterlagen lässt sich eine Interessenabwägung nicht korrekt vornehmen (siehe für eine vergleichbare Konstellation BGE 123 II 88 E. 2). Namentlich fehlen konkrete Angaben über den Verkehr von und zur Anlage, so dass ungeklärt ist, ob überwiegende Interessen der Anwohner einer Ausnahmegewilligung entgegenstehen (abgesehen davon, dass auch ungenügend geklärt ist, ob die bestehende Erschliessung nicht erweitert werden müsste, Art. 43 Abs. 1 lit. d RPV). Sodann lässt sich ohne nähere Untersuchungen, die bisher nie vorgenommen wurden, auch nicht ausschliessen, dass Interessen des Naturschutzes – das Betriebsgelände grenzt

unmittelbar an das Flachmoor und Naturschutzgebiet R, ein im Inventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung verzeichnetes Objekt – einer Weiterführung bzw. Erweiterung des Betriebes nicht entgegenstehen. Im Ergebnis lässt der angefochtene Entscheid auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage vermissen, welche Bedeutung der Streichung des Altautoverarbeitungsplatzes im regionalen Richtplan zukommt, die explizit damit begründet wurde, dass diesem Standort überwiegende Interessen des Umweltschutzes, insbesondere des Natur-, Landschafts-, Gewässer- und Bodenschutzes entgegenstünden.

### **E. 3.5**

Die Tatsache, dass die vorgesehene Erweiterung nicht zuletzt dazu dient, derzeit verletzte Vorschriften des Gewässerschutzes einzuhalten, ändert an der vorstehenden Beurteilung nichts. Der eindeutige Widerspruch zu den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes wird durch den "guten Zweck" des Projektes nicht aufgehoben. Die Einhaltung anderer Normen, so jener des Gewässerschutzgesetzes, ist Voraussetzung für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach den Art. 24 ff. RPG; sie rechtfertigt hingegen nicht zusätzliche, im RPG nicht vorgesehene Ausnahmen.

### **E. 4**

Zu prüfen bleibt, ob die Baudirektion zu Recht Einschränkungen und schliesslich die Stilllegung des Betriebes der privaten Beschwerdegegnerin angeordnet hat. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die vorab zu behandelnde Frage, ob sich ein endgültiger Entscheid rechtfertigt oder ob der privaten Beschwerdegegnerin nochmals Gelegenheit zur Einreichung eines erneut reduzierten, RPG-konformen Sanierungsprojektes einzuräumen ist.

#### **E. 4.1**

Der Regierungsrat weist im angefochtenen Beschluss darauf hin, dass der Betrieb der privaten Beschwerdegegnerin im öffentlichen Interesse jahrzehntelang teils gefördert, teils geduldet worden sei, und erwähnt in diesem Zusammenhang eine zwischen elf Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein mit der Vereinigung der Autosammelstellenhalter der Schweiz abgeschlossene Vereinbarung (von 1994; eine Vorgängervereinbarung datierte von 1975), die auch von der privaten Beschwerdegegnerin unterzeichnet wurde. Diese Vereinbarungen können indessen nicht als Förderung einer bestimmten, an ihr beteiligten Unternehmung gelten. Auch sonst scheint es übertrieben zu behaupten, der Betrieb der privaten Beschwerdegegnerin sei von der öffentlichen Hand gefördert worden. Richtig ist, dass das öffentliche Interesse an einer geordneten Entsorgung von alten Autos immer wieder betont und anerkannt wurde und auch als Rechtfertigung für die Erteilung von Bewilligungen an die private Beschwerdegegnerin diene, deren Standort schon seit langem als raumplanerisch problematisch erkannt war. So wiesen bereits die provisorischen Bewilligungen der Baudirektion vom 20. November 1974 und vom 16. Mai 1975 darauf hin, dass der Betrieb in einer Industriezone anzusiedeln sei und am jetzigen Standort nur befristet toleriert werden könne. 1982 erneuerte die Baudirektion die Bewilligungen für den Betrieb der privaten Beschwerdegegnerin erneut nur befristet, mit dem Hinweis, dass es Sache der Stadt A sei, für den Autosammelplatz eine entsprechende zonenrechtliche Ordnung zu erlassen. Ende der Achtzigerjahre versuchte die private Beschwerdegegnerin einen Gestaltungsplan zu erwirken, der ihr eine Arealerweiterung ermöglicht hätte. Diese Planungsabsicht scheiterte. In den Neunzigerjahren erfolgte sodann die einleitend erwähnte Streichung des Standortes L im regionalen Richtplan und die erste Verweigerung einer

Ausnahmebewilligung durch die Baudirektion, die gefolgt wurde von zusätzlichen Untersuchungen und der hier angefochtenen zweiten Bewilligungsverweigerung für das "reduzierte Sanierungsprojekt". Der privaten Beschwerdegegnerin musste unter diesen Umständen schon lange bewusst sein, dass ihr Standort aus raumplanerischer Sicht problematisch war und auf Dauer nicht Bestand haben konnte. Ebenfalls seit langem bewusst sein musste ihr, dass gewässerschutzrechtlich dringender Handlungsbedarf bestand bzw. besteht. So hielt die Verfügung der Baudirektion vom 13. Juli 1995 etwa fest, eine Abwasserprobeanalyse vom Februar 1990 habe bei den Abwassereinleitungen Grenzwertüberschreitungen von 15 % bei Zink, von 160 % bei Blei und 540 % bei den Kohlenwasserstoffen ergeben. Die derzeitige Betriebsweise widerspreche offensichtlich den Art. 6 und 7 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG) und eine Sanierung sei dringlich. Auch auf den Altlastenverdacht wurde bereits damals hingewiesen. Es ist daher nicht ohne weiteres nachvollziehbar, dass die private Beschwerdegegnerin bzw. ihr Anwalt vorbringt, ihr Betrieb sei in jeder Hinsicht vorbildlich geführt worden. Auch das vom AWEL in Auftrag gegebene Sanierungskonzept vom August 2000, dessen Feststellungen die private Beschwerdegegnerin nur in einem Detail entgegnet, zeigt einen beachtlichen Handlungsbedarf auf und gelangt zum Ergebnis, mit einer Verlegung/Stilllegung des Betriebs könnten die gesetzlichen Rahmenbedingungen am besten eingehalten werden. Die jahrelange Vorgeschichte gestattet den Schluss, dass die private Beschwerdegegnerin nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, ein Sanierungsprojekt vorzulegen, welches den Rahmen des gemäss Art. 43 RPV Zulässigen einhält und zugleich die erforderliche gewässerschutzrechtliche Sanierung sicherstellt. Somit besteht kein Anlass, die Angelegenheit nochmals an die Baudirektion zurückzuweisen, um die private Beschwerdegegnerin zur Einreichung eines erneut überarbeiteten Sanierungsprojekts anzuhalten.

#### **E. 4.2**

Aus der vorstehenden Erwägung ergibt sich bereits, dass gewässerschutzrechtlich erheblicher und dringender Handlungsbedarf besteht. Die private Beschwerdegegnerin hat dieser Feststellung nie widersprochen, sondern geht vom Gleichen aus. Eine Sanierung, welche mit den für eine Weiterführung des Betriebes nötigen Massnahmen verbunden wäre, kommt aus raumplanungsrechtlichen Gründen wie dargelegt nicht in Frage. Damit entfällt auch die von der privaten Beschwerdegegnerin eventualiter beantragte Lösung, ihr unter Verweigerung der entsprechenden Bewilligung das Sanierungsprojekt als gewässerschutzrechtliche Massnahme zu befehlen, ohne dass näher auf ihren – durchaus verfehlten – Vergleich mit einer übergrossen Dachlukarne einzugehen ist. Die von der Baudirektion angeordnete sukzessive Stilllegung des Betriebs erscheint vielmehr als die einzige Möglichkeit, einen rechtskonformen Zustand herbeizuführen.

#### **E. 4.3**

Entgegen der im Subeventualstandpunkt vertretenen Auffassung ist auch die Dauer der von der Baudirektion angeordneten Fristen nicht zu beanstanden. Die private Beschwerdegegnerin hat seit längerem keine erheblichen Investitionen in den Betrieb mehr vornehmen müssen; wie erwähnt musste ihr die Notwendigkeit, den Betrieb zu verlegen oder stillzulegen, auch schon lange bewusst sein. Es kann daher keine Rede davon sein, dass zur Schonung von Investitionen bzw. zum Schutz des Vertrauens der Betroffenen eine Frist von mindestens zehn Jahren anzusetzen ist. Vielmehr ist die Verfügung der Baudirektion im Wesentlichen zu bestätigen, allerdings unter Ansetzung von Fristen, die ab

Rechtskraft dieses Urteils laufen.

## E. 5

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der privaten Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG), der keine Parteientschädigung zusteht. Auch die Beschwerdeführerin, die anwaltlich nicht vertreten war und zu deren üblicher Verwaltungstätigkeit auch das Führen einer Beschwerde wie der vorliegenden noch gerechnet werden kann, hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Beschluss wird aufgehoben und die Verfügung der Baudirektion vom 24. Februar 2003 mit folgenden Fristen bestätigt: I. (unverändert) II. (unverändert) III. Die Firma C AG wird verpflichtet, ab Rechtskraft dieses Urteils Unfallautos unter Dach und Restkarosserien im Freien nur noch einstöckig zu lagern. Ab neun Monaten nach Rechtskraft dieses Urteils ist die Lagerung von Unfallautos und Restkarosserien im Freien gänzlich untersagt. IV. Das heutige Areal der Firma C AG (gemäss Kataster-Kopie vom 12. Januar 1988) in L wird ab drei Jahren nach Rechtskraft dieses Urteils mit einem Verbot der Altautoverwertung und des Autohandels belegt. V. Die Firma C AG wird verpflichtet, die bestehenden Bauten und Anlagen mit provisorischer Baubewilligung innert vier Jahren ab Rechtskraft dieses Urteils abzubauen bzw. zu beseitigen: - Abwasseranlage (provisorische Einleitungsbewilligung vom 16. August 1967) - Vorplatzabwasser (provisorische Einleitungsbewilligung vom 8. Dezember 1967) - Provisorische Werkplatzüberdachung (provisorische Bewilligungen vom 20. November 1974, vom 16. Mai 1975 sowie vom 17. Juni 1975) - Einleitung Meteorwasser (provisorische Einleitungsbewilligung vom 2. Juni 1975) VI. Die Firma C AG wird verpflichtet, den Standort des Verwertungsbetriebes in L einer Altlastenvoruntersuchung zu unterziehen und dem AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft innert sechs Monaten ab Rechtskraft dieses Urteils einen entsprechenden Untersuchungsbericht in achtfacher Ausfertigung vorzulegen. VII. X. (unverändert) 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 4'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 90.-- Zustellungskosten, Fr. 4'090.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden der privaten Beschwerdegegnerin auferlegt. 4. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen. 5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben werden. 6. Mitteilung an:.....

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