

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00549 vom 27. März 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00549

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00549 du 27 mars 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00549 del 27 marzo 2008

Regeste

Baubewilligung und Ausnahmegewilligung nach Art. 24c und 37a RPG |
Ausnahmegewilligung: Erweiterung der Nutzung eines Notschlachtlokals (in Landwirtschaftszone) für Produktion und Verkauf von Fleischwaren Das Rubrum ist anzupassen, nachdem einer der Beschwerdegegner den Beschluss der Vorinstanz ausdrücklich anerkannt hat (E. 2). Umschreibung des Streitgegenstands (E. 3). Die geplante zukünftige Nutzung ist in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform. Rechtsgrundlagen zum Bestandesschutz von zonenwidrig gewordenen Bauten (E. 4.1-2). Massgeblicher Anknüpfungspunkt für die Beurteilung des Bestandesschutzes und der in dessen Rahmen zulässigen Nutzungsänderungen: In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist das 1991 gebaute Notschlachtlokal und nicht etwa der frühere Schweinemaststall massgeblich, an dessen Stelle das Notschlachtlokal errichtet wurde. Kritische Würdigung der Rechtsprechung. Die Nutzungserweiterung widerspricht dem Raumplanungsrecht. Die Vorinstanz hat die Bewilligung zu Recht verweigert (E. 4.3). Die Bewilligungsvoraussetzungen sind auch unter dem Gesichtswinkel, dass die Nutzungserweiterung neue Auswirkungen auf die Umwelt hat (vermehrter Zuliefer- und Kundenverkehr), nicht erfüllt (E. 4.4). Abweisung der Beschwerde der Bauherrin.

Erwägungen

E. 3

Im Streit liegt eine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung der Baudirektion, wobei es erstinstanzlich ausschliesslich um eine Bewilligung nach Art. 37a RPG ging. Weil der Regierungsrat jedoch zum Schluss gelangte, Art. 37a RPG sei nicht anwendbar, prüfte er zusätzlich, ob eine Bewilligung nach Art. 24a RPG erteilt werden könne, was er verneinte. Aus Gründen der Prozessökonomie kann das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf diesen erweiterten Streitgegenstand ausgedehnt werden. Nicht mehr strittig ist hingegen die Einschränkung des Kundenverkehrs gemäss kommunaler Baubewilligung. Der Regierungsrat hat den entsprechenden Rekurs der Beschwerdeführerin als gegenstandslos abgeschrieben, ohne dass sich diese im vorliegenden Verfahren dagegen ausgesprochen hätte. Mit ihrer Beschwerde verlangt sie vielmehr ausdrücklich die Wiederherstellung der Verfügung der Baudirektion und des Beschlusses des Gemeinderates S.

E. 4

Parteien und Vorinstanzen gehen zu Recht und übereinstimmend davon aus, dass die vorgesehene Nutzung des bestehenden Gebäudes als reguläres Schlachthaus in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform im Sinne der Art. 16a RPG ist und nur unter den Voraussetzungen und im Rahmen des Bestandesschutzes zonenwidriger Bauten und

Anlagen bewilligt werden kann.

E. 4.1

Nach der Grundnorm von Art. 24c RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Abs. 1). Solche Bauten und Anlagen können erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wieder aufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind. In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Abs. 2). Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Bestimmung ist gemäss Art. 41 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV), dass die Bauten und Anlagen seinerzeit in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht erstellt oder geändert wurden, durch die nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen jedoch zonenwidrig geworden sind. Als solche gelten in erster Linie Bauten, die in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht vor dem 1. Juli 1972 erstellt oder geändert wurden, als mit dem In-Kraft-Treten des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 (AS 1972 I 950) erstmals eine klare Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vorgenommen wurde (vgl. BGE 129 II 396 E. 4.2.1). Art. 42 RPV verlangt weiter, dass die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleibe, wobei massgeblicher Vergleichszustand derjenige im Zeitpunkt der Erlass- oder Planänderung ist (Abs. 1 und 2). Das Erweiterungsmass innerhalb und ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens ist im Einzelnen beschränkt (Abs. 3 lit. a und b). Ein Wiederaufbau ist nur zulässig, wenn die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zerstörung oder des Abbruchs noch bestimmungsgemäss nutzbar war und an ihrer Nutzung ein ununterbrochenes Interesse besteht (Abs. 4 Satz 1).

E. 4.2

Der Bestandesschutz gewerblicher Bauten und Anlagen ist demgegenüber einer Spezialordnung unterworfen. Nach 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. Nach dem gestützt darauf erlassenen Art. 43 RPV sind solche Zweckänderungen und Erweiterungen unter verschiedenen kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zulässig (Abs. 1); dazu gehört unter anderem, dass die Baute oder Anlage rechtmässig erstellt oder geändert worden ist (lit. a). Sodann darf die zonenwidrig genutzte Fläche um maximal 30 Prozent erweitert werden, wobei Erweiterungen innerhalb des bestehenden Gebäudevolumens nur zur Hälfte angerechnet werden (Abs. 2). Eine Erweiterung um mehr als 100 m² ausserhalb des bestehenden Gebäudevolumens ist nur zulässig, wenn dies für die Fortführung des Betriebes erforderlich ist (Abs. 3). Mit Art. 37a RPG verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, den sich ausserhalb der Bauzonen befindlichen Gewerbebetrieben jene Umstrukturierungen und Strukturbereinigungen zu ermöglichen, die zwecks Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit erforderlich sind (Bundesamt für Raumentwicklung [Hrsg.], Neues Raumplanungsrecht, Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2000, S. 47 ff.). Hierfür dehnt die Sondernorm von Art. 43 RPV die Grenzen der Bestandesgarantie für Gewerbebauten gegenüber der Grundnorm von Art. 24c RPG etwas aus, lässt insbesondere auch vollständige Zweckänderungen zu und zieht für Erweiterungen weniger restriktive quantitative Grenzen (vgl. Peter Karlen, Die Ausnahmebewilligung nach Art. 24-24d RPG, in: ZBl 102/2001, S. 291, S. 302 mit Hinweisen).

E. 4.3

Im Beschwerdeverfahren ist in erster Linie streitig, ob das Notschlachtlokal eine vor dem 1. Januar 1980 erstellte gewerbliche Baute im Sinne von Art. 37a RPG sei.

E. 4.3.1

Der Regierungsrat hat dazu erwogen, das Notschlachtlokal sei anstelle von zwei baufälligen Schweineställen errichtet und nach Art. 24 Abs. 2 aRPG, der heute Art. 24c Abs. 2 RPG entspreche, bewilligt worden. Es könne aber nicht als Wiederaufbau der Schweineställe bezeichnet werden, da es sich zwar ungefähr an der gleichen Lage befinde, aber nicht annähernd einem wesensähnlichen Zweck diene. Eine derartige vollständige Nutzungsänderung sei nicht mit Art. 24 Abs. 2 aRPG vereinbar. Die Identität der Baute sei auch wegen der umfangreichen baulichen Vorkehren nicht gewahrt. Massgebender Ausgangszustand bei der Anwendung von Art. 37a RPG sei daher das 1991 erstellte Notschlachtlokal. Demgegenüber will die Beschwerdeführerin an die Schweineställe anknüpfen, da das Notschlachtlokal 1991 ausdrücklich als teilweise Änderung bzw. Wiederaufbau bewilligt worden sei. Die seinerzeitige Bewilligung dürfe nicht rückwirkend überprüft und faktisch widerrufen werden. Als Bewilligungsempfängerin sei sie im Vertrauen auf die Rechtmässigkeit der Wiederaufbaubewilligung zu schützen und müsse rechtsgleich mit anderen Bewilligungsempfängern behandelt werden.

E. 4.3.2

Die Auffassung des Regierungsrates entspricht der bundesgerichtlichen Praxis zur Anwendbarkeit von Art. 37a RPG, wie sie sich – soweit ersichtlich – bisher in zwei Fällen niedergeschlagen hat (vgl. BGr, 23. März 2007, 1A.216/2006 und BGr, 28. Juli 2003, 1A.176/2002, www.bger.ch). In beiden Fällen war eine durch das Inkrafttreten des RPG zonenwidrig gewordene Gewerbebaute bzw. -anlage nach dem 1. Januar 1980 rechtmässig wieder aufgebaut worden. Das Bundesgericht machte die Anwendbarkeit von Art. 37a RPG in beiden Fällen entscheidend davon abhängig, ob der Ersatzbau mit der vorbestehenden Baute wesensgleich war oder ob ein eigentlicher Neubau vorlag. Im einen Fall behandelte das Gericht diese Frage zudem ausdrücklich nach der im Zeitpunkt der Ersatzbaumassnahme geltenden Fassung des RPG (1A.176/2002 E. 5). Damit hat das Bundesgericht, wie die Beschwerdeführerin mit gewissem Recht vorbringt, die für den Ersatzbau erteilte Ausnahmbewilligung nach Art. 24 Abs. 2 aRPG, welche bereits ihrerseits die Wahrung der Identität der zu ersetzenden Baute vorausgesetzt hatte (vgl. etwa BGE 110 Ib 141 E. 3b mit Hinweisen; Eidg. Justiz- und Polizeidepartement [Hrsg.], Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, Art. 24 N. 35), erneut auf dieses Kriterium hin überprüft. Allerdings kann darin entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin weder ein unzulässiges Zurückkommen auf eine rechtskräftige Baubewilligung, noch ein Eingriff in eine geschützte Vertrauensposition oder eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots erblickt werden. Einem Gesuchsteller bleiben nämlich trotz dieser Prüfung sämtliche Nutzungsrechte aus der erteilten Ausnahmbewilligung erhalten; es werden ihm lediglich jene Änderungen untersagt, welche an einen früheren Ausgangszustand anknüpfen sollen. Darin liegt nicht mehr als eine restriktive Anwendung von Art. 37a RPG, wozu aufgrund seiner Entstehungsgeschichte durchaus Anlass besteht (zur Entstehungsgeschichte vgl. BGr, 19. Juli 2001, 1A.241/2000 E. 4b, BGr, 12. Mai 2005, 1A.186/2004 E. 6.2, www.bger.ch).

E. 4.3.3

Die dargelegte Rechtsprechung erweckt dennoch gewisse Bedenken, denn sie blendet vollständig aus, dass das Kriterium der Wesensgleichheit im Anwendungsbereich von Art. 37a RPG vom Ordnungsgeber bewusst fallen gelassen worden ist (Art. 43 RPV im Gegensatz zu Art. 42 Abs. 3 RPV). Das dargelegte restriktive Verständnis von Art. 37a RPG verunmöglicht daher im Endeffekt bereits relativ geringfügige Änderungen an Gewerbebauten, wenn deren Erneuerung, teilweise Änderung oder Wiederaufbau nach dem 1. Januar 1980 aufgrund einer rechtswidrigen früheren Praxis zu Art. 24 Abs. 2 aRPG bewilligt wurde, dies selbst dann, wenn diese Massnahme nach der inzwischen in Kraft getretenen neuen Bestimmung von Art. 37a RPG retrospektiv gesehen sogar zulässig gewesen wäre. Solche Überlegung veranlassten das Verwaltungsgericht in einem Entscheid vom 11. November 2004 (VB.2004.00314, www.vgrzh.ch; RB 2004 Nr. 66 = BEZ 2005 Nr. 1) zum Schluss, die vollständige Zweckänderung einer Gewerbebaute sei gestützt auf Art. 37a RPG auch dann zulässig, wenn das altrechtliche Erweiterungsmass bereits früher konsumiert worden sei. Es erwog, dass ein Baugesuchsteller bei einer schrittweisen Änderung oder Erweiterung nicht schlechter gestellt sein dürfe, wie wenn er diese in einer einmaligen Massnahme realisiert hätte. Es seien daher auch bei der Anwendung von Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV alle bereits vollzogenen sowie die geplanten baulichen Massnahmen jeweils gesamthaft zu betrachten und im Vergleich zum ursprünglichen Referenzzustand zu würdigen. Die geplante Umnutzung sei so zu beurteilen, wie wenn sie gleichzeitig mit der bereits realisierten Erweiterung erfolgen würde. Indessen führen auch diese Überlegungen im vorliegenden Fall zu keinem für die Beschwerdeführerin günstigeren Ergebnis. Selbst bei einer retrospektiven Anwendung von Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV könnte das bestehende Schlachthaus in der nunmehr geplanten regulären Betriebsform nicht als zulässige Zweckänderung oder Erweiterung der ursprünglichen Schweinemastställe betrachtet werden. Unklar ist vorab, ob diese Gebäude früher tatsächlich zonenwidrig genutzt waren, zumal auch die bodenunabhängige Tierhaltung als innere Aufstockung zonenkonform sein kann (vgl. Art. 16a RPG in Verbindung mit Art. 36 RPV). Selbst wenn die Zonenwidrigkeit aus heutiger Sicht grundsätzlich zu bejahen wäre, so spricht auf jeden Fall der Umstand, dass die beiden Gebäude aAssek.-Nrn. 05 und 06 nach der Verfügung der Baudirektion vom 5. April 1991 bereits baufällig waren, dagegen, dass die Bauten im damaligen Zeitpunkt überhaupt noch bestimmungsgemäss nutzbar und auch tatsächlich gewerbebetrieblich genutzt waren. Dies bildet jedoch eine unabdingbare Voraussetzung für die Anwendung von Art. 37a RPG, der von seiner Zielsetzung einen engen Betriebsbegriff nahe legt. Nach dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 8. Juli 2004 (VB.2003.00416, www.vgrzh.ch; RB 2004 Nr. 65 = BEZ 2004 Nr. 61) ist insbesondere notwendig, dass die gewerbliche Baute entweder einen eigenständigen Betrieb beherbergt oder aber dass in der Baute zumindest ein wesentlicher Betriebsteil eines bestehenden Betriebes angesiedelt ist (E. 4.3). Das Bundesgericht hat diesen Entscheid geschützt und dabei auch betont, dass Art. 37a RPG auf aktive Gewerbebetriebe zugeschnitten sei (BGr, 12. Mai 2005, 1A.186/2004, www.bger.ch). Schliesslich wäre auch äusserst fraglich, ob das Schlachtlokal die Anforderungen betreffend Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 43 Abs. 1 lit. b RPV), betreffend Erschliessung und Infrastrukturkosten (Art. 43 Abs. 1 lit. d und e RPV) sowie die flächenmässigen Beschränkungen (Art. 43 Abs. 2 und 3 RPV) im Vergleich mit dem früheren Schweinemastbetrieb einhalten würde. Die Beschwerdeführerin kann jedenfalls nicht nur punktuell für die Frage der Anwendbarkeit von Art. 37a RPG auf die beiden Schweinemastställe als massgebenden Ausgangszustand zurückgreifen, um alsdann

bei der Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen nach Art. 43 RPV lediglich einen Vergleich zwischen der bisherigen Nutzung als Notschlachthaus und derjenigen als regulärem Schlachthaus anzustellen.

E. 4.3.4

Der Regierungsrat hat daher die Bewilligung gemäss Art. 37a RPG zu Recht aufgehoben.

E. 4.4

Gegenüber der Grundnorm von Art. 24c RPG bildet auch Art 24a RPG einen Sondertatbestand. Erfordert die Änderung des Zwecks einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzone keine baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG, so ist die Bewilligung zu erteilen, wenn dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (lit. a) und sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. b). Unter diesen Voraussetzungen sind grundsätzlich nicht nur teilweise, sondern auch vollständige Zweckänderung gewerblicher Bauten möglich (BGE 127 II 215).

E. 4.4.1

Nach Auffassung des Regierungsrats kommt eine Bewilligung nach dieser Bestimmung nicht in Betracht, da die vorgesehenen Zweckänderungen Auswirkungen auf die Umwelt hätten. Der Kundenstrom und das damit verbundene Verkehrsaufkommen würden zu einer Mehrbelastung sowohl der Erschliessung als auch insbesondere der Umwelt führen. Nach dem Wortlaut von Art. 24a RPG sei nicht massgebend, ob es sich um erhebliche oder nur um geringfügige Auswirkungen handle. Die Beschwerdeführerin macht dagegen geltend, die Betreibung des Schlachtlokals durch einen Privaten anstelle einer öffentlichen Nutzung für Notschlachtung habe keinerlei Einfluss auf Raum und Umwelt. Im Gegenteil werde die Umgebung eher entlastet, weil – nicht wie bisher – unangekündigt zu jeder Tages- und Nachtzeit (inkl. Sonn- und Feiertage) mit Anlieferungen von Schlachtvieh gerechnet werden müsse, sondern diese planbar seien. Aufgrund der Grösse des Schlachtraums könnten tägliche Anlieferungen ausgeschlossen werden. Da nur ein Arbeitsplatz zur Verfügung stehe, sei die mögliche Verarbeitungsmenge sehr begrenzt. Hinzu komme, dass nicht nur geschlachtet, sondern auch verarbeitet und gelagert werde. Änderungen seien deshalb weder in Bezug auf Anlieferungen noch auf den Kundenstrom zu erwarten. Zudem habe das Schlachthaus bisher eine Konfiskatstelle betrieben, welche aufgehoben worden sei, so dass die bisher jederzeit mögliche Anlieferung von Kadavern weg falle. Die Distanz des Schlachthauses zur Kantonsstrasse betrage rund 160 m. Selbst wenn ein paar Kunden mehr den Laden aufsuchen würden, entstehe keine wesentliche Mehrbelastung, zumal der Flurweg einer Vielzahl von Anwohnern als Erschliessung diene.

E. 4.4.2

Für die Bewilligungsfähigkeit nach Art. 24a RPG ist vorliegend entscheidend, ob der vorgesehene private Schlachtbetrieb im Vergleich zum bisherigen Notschlachtbetrieb neue Auswirkungen auf die Umwelt haben würde. Ob darin auch eine wesentliche Mehrbelastung der Umwelt liegt, ist, wie der Regierungsrat zutreffend erwogen hat, nicht ausschlaggebend. Die Baudirektion war davon ausgegangen, dass bisher etwa einmal in der Woche Schlachtungen vorgenommen worden seien, nach den privaten Rekurrenten musste höchstens einmal pro Woche geschlachtet werden, was die Beschwerdeführerin allerdings in ihrer Rekursvernehmlassung ohne eigene Angaben zur Schlachtfrequenz bestritt. Ob diese angesichts der beschränkten Platzverhältnisse im regulären Betrieb tatsächlich erhöht werden kann, ist unklar. Die Beschwerdeführerin selber rechnete im Bewilligungsverfahren

etwa mit gleich vielen Anlieferungen von Schlachttieren wie bisher, wobei ihr Hinweis im Beschwerdeverfahren, wonach tägliche Anlieferungen ausgeschlossen seien, eher auf eine höhere Schlachtfrequenz als einmal in der Woche schliessen lassen. Neu gegenüber dem bisherigen Betrieb soll nun aber auch der Zukauf von Fleisch und Fleischwaren zur Abrundung der Eigenproduktion sowie die Verarbeitung und Veredelung und der Direktverkauf dieser Fleischerzeugnisse ab Bank bzw. Kühlraum ermöglicht werden. Darin liegt ohne Zweifel eine Betriebsänderung, die sich in Form von vermehrtem Zuliefer- und insbesondere Kundenverkehr auswirken wird. Selbst wenn, wie die Beschwerdeführerin in ihrem eigenen Rekurs noch vorgebracht hatte, schon bisher ein Fleischverkauf ab Bank stattgefunden haben soll, so wird der neu vorgesehene Verkauf von abportionierten Mengen (von 1/2 bis 10 kg) verarbeiteter und veredelter Fleischprodukte einen weit grösseren Kundenkreis als bisher anziehen. Dass dieser Mehrverkehr durch den Minderverkehr infolge Aufgabe der Konfiskatstelle vollständig kompensiert wird, kann nicht angenommen werden. Schliesslich ist anzufügen, dass auch in Bezug auf die Abwasserentsorgung nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Zweckänderung unzulässige Auswirkungen auf die Erschliessung haben würde. So wurde im Inspektionsbericht vom 21. Juni 2005 festgehalten, es bestehe bei einem regelmässigen Schlachtbetrieb die Gefahr, dass die Kapazität des eingelassenen Jauchetroges schnell ausgelastet sei, weshalb die Möglichkeit einer Einleitung der Schlachtabwässer in die Kanalisation geprüft werden sollte. Darauf war auch im Bewilligungsgesuch hingewiesen worden. Hat demnach der vorgesehene Betrieb Auswirkungen auf Erschliessung und Umwelt, so kann die Zweckänderung auch nicht gestützt auf Art. 24a RPG bewilligt werden.

E. 5

Der Regierungsrat hat die beiden Bewilligungen zu Recht aufgehoben. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr damit von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegner haben keinen diesbezüglichen Antrag gestellt. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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