

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00245 vom 29. August 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-08-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00245

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00245 du 29 août 2019

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00245 del 29 agosto 2019

Regeste

nachträgliches Baubewilligungsverfahren | Nachträgliches Baubewilligungsverfahren. [Frage der Bewilligungspflicht für einen in der Landwirtschaftszone aufgestellten Hinkelstein.] Regelungsinhalt der Ausgangsverfügung bildet der Befund, dass ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen sei, sowie die Aufforderung an den Beschwerdeführer, hierfür ein Baugesuchsformular und weitere Unterlagen einzureichen. Über die Gegenstand des damit eröffneten Verfahrens bildende (Haupt-)Frage der Bewilligungsfähigkeit des Hinkelsteins wurde infolgedessen noch nicht befunden. Damit liegt ein selbständig eröffneter Zwischenentscheid im Streit. Allein die Belastung, sich einem Verfahren stellen zu müssen, begründet im Allgemeinen noch keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG. Ein Zwischenentscheid lässt sich aber auch dann anfechten, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Dies kann angenommen werden, wenn der Aufwand für ein Baubewilligungsverfahren durch die Gutheissung der Beschwerde vermieden werden kann oder die Frage der Bewilligungspflicht streitig ist. Von einem solchen Fall ist vorliegend auszugehen (E. 1.2). Das Platzieren des Hinkelsteins erweist sich als baubewilligungspflichtiger Sachverhalt im Sinn von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG bzw. § 309 Abs. 1 PBG, für welchen zu Recht ein (nachträgliches) Bewilligungsverfahren eingeleitet wurde (E. 3.2). Auch mit Blick auf Art. 24 RPG musste im Grundsatz von einem bewilligungspflichtigen Unterfangen ausgegangen werden (E. 3.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Der Beschwerdeführer stellt sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, das Aufstellen des infrage stehenden Hinkelsteins sei nicht bewilligungspflichtig und die Durchführung eines nachträglichen Bauverfahrens damit nicht erforderlich.

E. 3.1

Nach Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden. Von der gesetzlichen Bewilligungspflicht bereits nach bundesrechtlicher Rahmenordnung erfasst werden zumindest jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (BGE 139 II 134

E. 5.2). Entscheidend ist die räumliche Bedeutung eines Vorhabens als Ganzes (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Kommentar, Bern 2006, Art. 22 Rz. 10). In diesem Sinn können beispielsweise auch Kunstgegenstände oder ■formen (wie etwa Pyramiden oder Skulpturen) zu den bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen zählen, wenn sie die entsprechenden räumlichen Auswirkungen zeitigen (BGr, 29. Januar 2013, 1C_529/2012, E. 5.1 mit weiteren Hinweisen). Auch die Praxis zu § 309 Abs. 1 PBG zählt Denkmäler oder Statuen zu den bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen, mit Ausnahme von kleineren künstlerischen Plastiken (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Wädenswil 2019, Band 1, S. 353).

E. 3.2

Beim infrage stehenden Hinkelstein handelt es sich zwar mit Blick auf dessen Ausgangsmaterial und seine naturbelassene Oberfläche nicht um ein erkennbar von menschlicher Hand geschaffenes künstliches Objekt (wie beispielsweise eine behauene Skulptur). Jedoch wurde der Stein an einem gut einsehbaren Ort in senkrechter Lage aufgestellt, wo er schon aufgrund seiner stattlichen Höhe und Dimensionierung markant und raumgestaltend in Erscheinung tritt. Auf diese Wirkung dürfte der deklariertermassen als Mahnmal konzipierte, zwischenzeitlich auch als Transparentträger verwendete und wohl auch mit Blick auf dessen Publizitätswirkung strassennah im Umfeld einer stark frequentierten Kreuzung platzierte Stein denn auch abzielen. Der ortsfest und dauerhaft installierte Stein erscheint damit – wie die Vorinstanz zu Recht erkennt – nicht als natürliches Element der Landschaft. Er unterscheidet sich nicht wesentlich von einer künstlich geschaffenen Skulptur oder Statue entsprechender Grösse und zeitigt dieselben räumlichen Auswirkungen. Damit aber erweist sich das Platzieren des fraglichen Hinkelsteins als baubewilligungspflichtiger Sachverhalt im Sinn von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG bzw. § 309 Abs. 1 PBG, für welchen zu Recht ein (nachträgliches) Bewilligungsverfahren eingeleitet wurde. Ein bewilligungsbefreiter Tatbestand im Sinn von § 1 f. der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV, LS 700.6) liegt im Übrigen nicht vor.

E. 3.3

Hinzu kommt, dass die fragliche Parzelle in der Landwirtschaftszone liegt, in welcher im Wesentlichen nur solche Bauten und Anlagen zonenkonform sind, die der bodenabhängigen Bewirtschaftung dienen (vgl. Art. 16a RPG), was beim nicht betriebsnotwendigen Hinkelstein nicht der Fall ist, womit sich auch die Frage nach einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG stellt. Nach dieser Bestimmung können Bewilligungen zur Errichtung von Bauten und Anlagen oder zu deren Zweckänderung erteilt werden, wenn der Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Auch in dieser Hinsicht musste im Grundsatz von einem bewilligungspflichtigen Unterfangen auszugegangen werden.

E. 3.4

Was der Beschwerdeführer dagegen im Weiteren vorbringt, ist nicht geeignet, an diesem Ergebnis etwas zu ändern. Ohne Einfluss ist zunächst, dass der Stein vom Beschwerdeführer in der Annahme aufgestellt wurde, dass dazu keine Bewilligung erforderlich sei. Das Durchführen eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens setzt kein wissentliches Missachten der Bewilligungspflicht voraus, sondern es genügt, dass sich

die Durchführung eines solchen Verfahrens angesichts objektiver Umstände als geboten erweist. Dass dem Beschwerdeführer seitens der zuständigen Behörden eine Auskunft erteilt worden wäre, wonach das infrage stehende Unterfangen bewilligungsfrei möglich sei, wird nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich (vgl. ohnehin zur Problematik von Auskünften ausserhalb eines förmlichen Vorentscheidsverfahrens Alain Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. A., Zürich 2017, S. 214 f.). Von der Durchführung eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens musste entgegen der Meinung des Beschwerdeführers auch nicht schon deswegen abgesehen werden, weil am infrage stehenden Standort gemäss GIS keine Inventare oder Schutzmassnahmen irgendwelcher Art betroffen seien. Auch eine fehlende Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit vermöchte die Vorgehensweise des Beschwerdegegners nicht per se als rechtsverletzend erscheinen zu lassen, weil sich die Einleitung eines solchen Verfahrens bereits mit Blick auf das Baurecht im engeren Sinn als gerechtfertigt erwies. Die Frage der Verkehrssicherheit bildet insofern eine Frage der materiellen Beurteilung (Bewilligungsfähigkeit). Sodann ist auch der Einbezug der beiden kantonalen Stellen (Amt für Verkehr, Amt für Raumentwicklung) angesichts derer Zuständigkeit im vorliegenden Kontext nicht zu beanstanden. Inwieweit sich der Beschwerdegegner im Rahmen des bisherigen Verfahrens gegenüber dem Beschwerdeführer rechtsverletzend verhalten haben soll, ist nicht ersichtlich. Festzuhalten bleibt diesbezüglich, dass der Beschwerdeführer selber mit Schreiben vom 12. Oktober 2018 beim Beschwerdegegner um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht hat, womit für das Führen von Gesprächen über die Bewilligungspflicht weder Raum noch Anlass bestand.

E. 3.5

Nach dem Gesagten durfte mit Blick auf den infrage stehenden Hinkelstein ohne Rechtsverletzung von einer formell rechtswidrig erstellten Baute oder Anlage ausgegangen werden, über deren materielle Rechtmässigkeit (Bewilligungsfähigkeit nach kantonalem und Bundesrecht) im Rahmen eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens zu befinden ist. Die Aufforderung an den Beschwerdeführer, entsprechende Unterlagen einzureichen, ist damit nicht zu beanstanden.

E. 3.6

Im Hinblick auf das nachträgliche Baubewilligungsverfahren bleibt anzumerken, dass die zuständigen Behörden die Bewilligungsfähigkeit des als Mahnmahl konzipierten Hinkelsteins unter Beachtung der Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers in dem Sinn neutral und unvoreingenommen zu prüfen haben, dass keine Rolle spielen darf, ob die von diesem in Bezug auf den möglichen Endlagerstandort vertretene Auffassung ihnen mehr oder weniger wertvoll erscheint. Auch wenn das Aufstellen des Hinkelsteins als Meinungskundgabe gedacht ist und als solche in den sachlichen Geltungsbereich ideeller Grundrechte fallen dürfte, kann dies den Beschwerdeführer jedoch nicht davon entbinden, die dafür erforderlichen Bewilligungen einzuholen bzw. vorliegend sich einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren zu stellen. Entsprechend gelagerte Beweggründe des Beschwerdeführers haben jedoch im Rahmen der materiellen Prüfung als privates Interesse in die Abwägung nach Art. 24 RPG einzufließen.

E. 3.7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 4

Die Vorinstanz setzte dem Beschwerdeführer (in Dispositiv-Ziff. 1 Abs. 2 des angefochtenen Rekursentscheids) eine Frist von 30 Tagen ab Rechtskraft des Entscheids "zur Einreichung des Baugesuchs oder zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands". Diese in den vorinstanzlichen Erwägungen nicht näher begründete Aufforderung an den Beschwerdeführer ist in ihrer Formulierung missverständlich. Unproblematisch ist die Erstreckung der vom Beschwerdegegner angesetzten, während hängigem Rekursverfahren bereits verstrichenen Frist zur Einreichung des Baugesuchs. Hingegen setzte der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer in der Ausgangsverfügung keine Frist zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands. Sollte es sich dabei um eine als Vollstreckungsverfügung gedachte Ergänzung der Ausgangsverfügung handeln, erwiese sich diese Anordnung als unzulässig; eine Rekursbehörde darf nämlich nicht über Gegenstände befinden, über welche die verfügende Behörde nicht entschieden hat (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 45). Es wäre vielmehr Sache des Beschwerdegegners, dem Beschwerdeführer – zu gegebener Zeit und falls erforderlich – eine den Umständen des Einzelfalls angemessene Wiederherstellungsfrist anzusetzen. Die genannte Dispositiv-Ziff. 1 Abs. 2 lässt sich aber auch in dem Sinn verstehen und ist wohl auch so gedacht, dass sich die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens dann erübrigen würde, wenn der Beschwerdeführer den Stein binnen 30 Tagen von sich aus beseitigen würde. So gesehen würde die Anordnung nur zum Ausdruck bringen, was in einem solchen Fall verfahrensrechtlich ohnehin gälte (Gegenstandslosigkeit des Verfahrens). Dergestalt erweist sich die Aufforderung an den Beschwerdeführer als zulässig. Der Klarheit halber wird aber darauf hingewiesen, dass der Beschwerdeführer durch Dispositiv-Ziff. 1 Abs. 2 nicht verpflichtet wird, den ursprünglichen Zustand innert 30 Tagen wiederherzustellen und zwar selbst dann nicht, wenn er – in Missachtung seiner diesbezüglichen Mitwirkungspflicht – keine Baugesuchsunterlagen einreichen würde. Die Vorinstanz wird aufgefordert, entsprechende Anordnungen in künftigen Fällen klarer und unmissverständlicher abzufassen.

E. 5

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und ist diesem eine Parteientschädigung zu versagen (§ 17 Abs. 2 VRG). Auch dem Beschwerdegegner ist die beantragte Umtriebsentschädigung zu verwehren, weil der Aufwand, der ihm im Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit diesem (vergleichsweise einfachen) Fall entstanden ist, jenen nicht wesentlich übertrifft, welchen er im Bewilligungsverfahren ohnehin zu erbringen hat.

E. 6

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Letztinstanzliche kantonale Entscheide über unterinstanzliche Zwischenentscheide der vorliegenden Art (oben E. 1.2) sind ihrerseits als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren. Sie sind daher nach Abs. 1 jener Bestimmung vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutmachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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