

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00068 vom 29. Juli 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-07-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00068

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00068 du 29 juillet 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00068 del 29 luglio 2021

Regeste

Baubewilligung und Ausnahmbewilligung | Umbau eines nur über die Landwirtschaftszone erreichbaren Gebäudes in der Kernzone. Der in eine Garage umzubauende Stall befindet sich in einer Weilerkernzone, die im bundesrechtlichen Sinn als Nichtbauzone gilt (E. 4). Baugrundstücke sind grundsätzlich durch Strassen im Siedlungsgebiet zu erschliessen; eine Erschliessung über die Landwirtschaftszone ist indes nicht in jedem Fall ausgeschlossen (E. 6.2). An einer früheren, in der Landwirtschaftszone zonenwidrigen Nutzung der Zufahrt zum Gebäude besteht keine Besitzstandsgarantie nach Art. 24c RPG. Eine Nutzung des Wegs für die Zufahrt zu einem zuvor nicht als Garage genutzten Gebäude hätte eine zumindest geringfügige Mehrbelastung zur Folge und ist deshalb nicht nach Art. 24a RPG bewilligungsfähig (E. 7.3). Da der Zufahrt zur geplanten Garage raumplanungsrechtliche Hindernisse entgegenstehen, erübrigt sich eine Prüfung der Bewilligungsfähigkeit der geplanten baulichen Änderungen am Gebäude (E. 6.3 und 7.4). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Der Beschwerdeführer plant, das Stallgebäude Vers.-Nr. 04 zu einer Garage für drei Oldtimer umzubauen. Den Bauplänen ist zu entnehmen, dass dafür bestehende Wände entfernt und ein Anbau erstellt werden sollen. Die angefochtene Verfügung der Baudirektion verweigerte diesem Bauvorhaben in ihrer Dispositiv-Ziff. I die Bewilligung nach Art. 22 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) sowie eine Ausnahmbewilligung nach Art. 24–24e bzw. 37a RPG. Zur Begründung führte sie aus, dass die geplante Erschliessung der Garage über den in der Landwirtschaftszone liegenden Flurweg erfolgen solle. Die Erschliessung von Gebäuden in der Bauzone müsse jedoch über die Bauzone erfolgen, weshalb die über die Landwirtschaftszone führende Erschliessung der Garage nicht bewilligt werden könne. Die Vorinstanz erachtete eine Beanspruchung des Flurwegs als Erschliessung für die neue Nutzung des umzubauenden Stalls als Garage ebenfalls als unzulässig.

E. 4.1

Der umzubauende Stall befindet sich in der Kernzone Ka im Weiler E. Gemäss Art. 4 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde G vom 27. November 2016 (BZO G) bezweckt die Kernzone Ka die Erhaltung von Eigenart und Einheit des Dorfkerns und seiner Umgebung wie auch der Weiler E und F-Platz sowie die sinnvolle Einordnung von Um-, Ersatz- und Neubauten mit einem gewissen Spielraum für gute, zeitgemässe architektonische Lösungen. Neu- und Umbauten haben sich in Grösse, kubischer

Gestaltung, Fassade, Material, Farbe und Umgebungsgestaltung der bestehenden, das Ortsbild prägenden Überbauung anzupassen (Art. 6 BZO G). Art. 9 BZO G gestattet Ersatz- oder Neubauten, ausgenommen abstandsfreie Gebäude, in der Kernzone Ka nur, wo der Kernzonenplan Gebäude oder Baubereiche bezeichnet (Abs. 1). Die bezeichneten Gebäude dürfen nur unter Beibehaltung des bisherigen Gebäudeprofils und der Erscheinung umgebaut oder ersetzt werden (Abs. 2). Geringfügige Abweichungen von der vorgeschriebenen Stellung sowie kubischen Gestaltung sind zulässig oder können angeordnet werden, wenn spezielle Verhältnisse vorliegen, insbesondere bei Veränderungen der Grundstücksgrenzen, oder wenn dies im öffentlichen Interesse, im Interesse des Ortsbildschutzes, der Verkehrssicherheit oder einer effizienteren energetischen Nutzung liegt. Voraussetzung dafür sind die Wahrung der vorgeschriebenen baulichen Ordnung und einwandfreie ortsbauliche und wohhygienische Verhältnisse (Abs. 3).

E. 4.2

Was zur Bauzone zu rechnen ist, wird in Art. 15 RPG bundesrechtlich festgelegt: Lässt die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch von ihrer Bestimmung her auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Kriterien des Art. 15 RPG gelten (BGE 143 II 588 E. 2.5.2). Art. 18 Abs. 1 RPG sieht vor, dass das kantonale Recht neben den Bauzonen (Art. 15 RPG), den Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) und den Schutzzonen (Art. 17 RPG) weitere Nutzungszonen vorsehen kann. Allerdings dürfen die Kantone gestützt auf Art. 18 RPG die in Art. 15 bis 17 RPG geschaffene Ordnung nicht unterlaufen und müssen sie insbesondere die für das Raumplanungsrecht fundamentale Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen einhalten. Die weiteren Nutzungszonen sind daher entweder der Kategorie Bauzonen oder der Kategorie Nichtbauzonen zuzuordnen (BGE 145 II 83 E. 4.1 mit Hinweisen). Art. 33 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) erlaubt die Bezeichnung von besonderen Zonen, wie Weiler- oder Erhaltungszonen, nach Art. 18 RPG zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht. Der Richtplan des Kantons Zürich in der vom Bundesrat am 18. September 2015 genehmigten Fassung umschreibt in Ziff. 2.2.2 seines Texts die Anforderungen für die Bezeichnung von sogenannten Weilerkernzonen. Eine Weilerzone nach Art. 33 RPV gehört nicht zu den ordentlichen Bauzonen nach Art. 15 RPG, sondern ist der Kategorie der Nichtbauzonen zuzurechnen (VGr, 22. Oktober 2020, VB.2019.00630, E. 3.5).

E. 4.3

Der Weiler E und damit auch das Baugrundstück liegen gemäss der Karte des kantonalen Richtplans ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die dortige Kernzone Ka ist nicht für das freie Bauen bestimmt, sondern erlaubt das Bauen nur innerhalb definierter Baubereiche und zur Erhaltung der Eigenart und Einheit der bestehenden Weilerstruktur (oben E. 4.1). Das streitbetreffende Grundstück liegt demzufolge in einer Weilerzone im Sinn von Art. 33 RPV und daher in einer Nichtbauzone im bundesrechtlichen Sinn.

E. 5.1

Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet die zuständige kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Die kantonale Kompetenz für raumplanungsrechtliche Bewilligungen von Bauvorhaben in Weilerzonen liegt bei der Baudirektion, die dabei nicht nur die Einhaltung von Bundesrecht, sondern auch der kommunalen Bau- und Zonenordnung zu prüfen hat (VGr, 22. Oktober 2020, VB.2019.00630, E. 4.4). Der Beschwerdegegner 2 beschränkte sich in der streitgegenständlichen Verfügung vom 12. Februar 2020 allerdings darauf, die Zulässigkeit der geplanten Erschliessung zu beurteilen; auch die Vorinstanz äusserte sich nur zu dieser Frage.

E. 5.2

Die Erschliessung stellt sowohl inner- als auch ausserhalb der Bauzone eine wichtige Bauvoraussetzung dar (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 N. 8). Sie muss spätestens im Zeitpunkt der Realisierung der Überbauung rechtlich und tatsächlich gewährleistet sein (Eloi Jeannerat in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich etc. 2016, Art. 19 N. 8). Die (verkehrsmässige) Erschliessung bildet nicht Gegenstand eines eigenständigen Verfahrens, in dem über deren raumplanungsrechtliche Bewilligung im Rechtssinn zu befinden wäre. Ob für eine projektierte Baute eine hinreichende Erschliessung besteht, ist nur – aber immerhin – eine zwingend zu prüfende Voraussetzung bei der Beurteilung ihrer Bewilligungsfähigkeit (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). In diesem Sinn ist die angefochtene Verfügung zu verstehen, welche wegen den aus Sicht der Baudirektion einer Erschliessung über den Flurweg entgegenstehenden raumplanungsrechtlichen Hindernissen das Bauvorhaben des Beschwerdeführers insgesamt als nicht bewilligungsfähig beurteilte.

E. 6.1

Bei der Prüfung der Frage, ob die Zufahrt zu einem Grundstück im Sinn von Art. 19 Abs. 1 RPG hinreichend ist, sind auch die zentralen Grundsätze der Raumplanung zu beachten: Dazu gehört, dass die Erschliessung einer Bauzone in der Regel nicht durch das Nichtbaugebiet erfolgen darf (Jeannerat, Art. 19 N. 34).

E. 6.2

Eine Strasse, welche die Funktion hat, Land in der Bauzone zu erschliessen, soll grundsätzlich durch das Siedlungsgebiet führen und nicht Land im übrigen Gemeindegebiet bzw. in der Landwirtschaftszone beanspruchen (BGE 118 Ib 497 E. 4a). Die Erschliessung eines Baugrundstücks über die Landwirtschaftszone ist indes nicht in jedem Fall ausgeschlossen: Das Bundesgericht erachtete gar den Ausbau einer bestehenden Strasse in der Landwirtschaftszone zur Erschliessung eines Baugrundstücks als zulässig, deren Funktion damit nicht geändert wurde und die bloss geringen Mehrverkehr für die damit erfolgende zusätzliche Erschliessung von sieben bis zehn Wohneinheiten aufzunehmen hatte (BGr, 13. Oktober 2015, 1C_350/2014, E. 4.1, publ. in: ZBl 117/2016 S. 267 ff. mit Kommentar von Arnold Marti). Im genannten Fall erachtete das Bundesgericht die Identität der Strasse im Sinne von Art. 42 Abs. 1 RPV als gewahrt, weshalb dafür eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG zu erteilen war (a. a. O. E. 4.4). Ist der Einfluss auf die bestehende Verkehrsbelastung vernachlässigbar, kann auch eine Mehrbelastung der Erschliessungsinfrastruktur als Zweckänderung ohne bauliche Massnahmen im Sinn von

Art. 24a RPG bewilligt werden (Rudolf Muggli in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone, Zürich etc. 2017, Art. 24a N. 11 mit Hinweis auf BGr, 26. September 2013, 1C_252/2013, E. 4.3). Führt eine Nutzungsänderung ausserhalb der Bauzone hingegen zu erhöhtem Verkehrsaufkommen, können die dadurch entstehenden neuen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Bewilligung entgegenstehen (vgl. BGr, 12. September 2003, 1A.214/2002, E. 5.1).

E. 6.3

Im bundesrechtlichen Sinn befindet sich das Baugrundstück insgesamt in der Nichtbauzone (hiervor E. 4.3). Entsprechend sind die dargelegten Grundsätze zur Erschliessung von Gebäuden in der Bauzone über eine in der Nichtbauzone gelegene Strasse nicht unbesehen auf den zu beurteilenden Fall anzuwenden. Soweit aber bereits der Zufahrt zur geplanten Garage raumplanungsrechtliche Hindernisse entgegenstehen, fällt eine (Ausnahme-)Bewilligung des insgesamt ausserhalb der Bauzone liegende Bauprojekts ausser Betracht und erübrigt sich eine Prüfung der Bewilligungsfähigkeit der geplanten baulichen Änderungen am Gebäude Vers.-Nr. 04.

E. 7.1

Der Beschwerdeführer bringt vor, der Flurweg sei als bestehende zonenwidrige Anlage ausserhalb der Bauzone zu betrachten, die nach Art. 24c RPG in ihrem Bestand geschützt sei, weil er schon seit Mitte des letzten Jahrhunderts für die nichtlandwirtschaftliche Zufahrt zum streitgegenständlichen Gebäude genutzt worden sei. Soweit in der Erschliessung des Stallgebäudes über den Flurweg dessen Zweck geändert werde, sei Art. 24a RPG heranzuziehen, wonach eine Zweckänderung von Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzone zulässig ist, wenn dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen. Das Amt für Raumentwicklung stellte sich hingegen auf den Standpunkt, dass in der Vergangenheit kein Zugang für Fahrzeuge bis zum Stallgebäude bestanden habe oder je bewilligt gewesen sei.

E. 7.2

Das Stallgebäude war am 2. August 1974 als Ersatz eines zuvor bestehenden Schopfes als nichtlandwirtschaftliches Nebengebäude zum benachbarten Wohnhaus bewilligt worden, und sollte gemäss der entsprechenden kantonalen Bewilligung als Ersatz für das fehlende Kellergeschoss dienen. Historische Luftbilder lassen erkennen, dass schon zuvor ein Nebengebäude bestanden hatte. Auf den vom Beschwerdeführer eingereichten Fotografien ist ersichtlich, dass eine Zufahrt zum Stallgebäude bereits in den 80er-Jahren möglich und der Vorplatz zwischen dem Stallgebäude und dem Flurweg als Abstellplatz genutzt worden war.

E. 7.3

Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen können mit Bewilligung der zuständigen Behörde erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden, sofern sie rechtmässig erstellt oder geändert worden sind (Art. 24c Abs. 2 RPG). Die Vorinstanz erwog, das bestehende Gebäude sei nicht rechtmässig erstellt worden, bevor das betreffende Grundstück Teil des Nichtbaugebiets im bundesrechtlichen Sinn geworden sei, weshalb keine Ausnahmegewilligung für dessen massvolle Erweiterung erteilt werden könne. Der Beschwerdeführer will die Bestandesgarantie hingegen allein auf die – nach seiner Sachverhaltsdarstellung bereits vor dem 1. Juli 1972 erfolgte – nicht-landwirtschaftliche Nutzung des Flurwegs als Zufahrt zum

Gebäude Vers.-Nr. 04 anwenden und macht geltend, die Anwendung von Art. 24c RPG auf das Wegstück selber vermittele eine Besitzstandsgarantie für diese (unbestrittenermassen zonenwidrige) Nutzung. Bloss Grundstücksnutzungen ohne nennenswerte bauliche Vorkehrungen und Investitionen können indessen ausserhalb der Bauzone grundsätzlich keine Besitzstandsgarantie geniessen; es besteht kein Anspruch darauf, eine solche Nutzung zeitlich unbegrenzt aufrechterhalten zu dürfen (BGr, 28. April 2021, 1C_469/2019, E. 7, insb. 7.4). Soweit mit dem Beschwerdeführer eine isolierte Anwendung von Art. 24a RPG auf den Flurweg zu bejahen wäre, erwiesen sich auch dessen Voraussetzungen als nicht erfüllt: Eine Zweckänderung ist nach Art. 24a Abs. 1 RPG zu bewilligen, wenn dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (lit. a) und sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. b). Sobald von einer Mehrbelastung von Erschliessung und Umwelt auszugehen ist, fällt eine Bewilligung nach dieser Vorschrift hingegen ausser Betracht (Waldmann/Hänni, Art. 24a N. 6). Dabei ist unerheblich, ob die neuen Auswirkungen erheblich oder bloss geringfügig sind; sobald die Zweckänderung mit einer Mehrbelastung der Erschliessung oder der Umwelt verbunden ist, fällt eine Bewilligung nach Art. 24a RPG ausser Betracht (BGr, 19. Januar 2016, 1C_336/2015, E. 4.1). Eine Nutzung des Flurwegs für die Zufahrt zu einem zuvor nicht als Garage genutzten Gebäude hätte eine zumindest geringfügige Mehrbelastung zur Folge und kann demzufolge nicht auf dieser Grundlage bewilligt werden.

E. 7.4

Vor diesem Hintergrund erübrigen sich Weiterungen zur (Ausnahme-)Bewilligungsfähigkeit einer Erweiterung des – nach unbestrittener Feststellung der Vorinstanz nicht im Sinn von Art. 24c RPG rechtmässig erstellten – Gebäudes Vers.-Nr. 04, zumal bereits der damit einhergehenden Nutzung des Flurwegs als Zufahrt unüberwindbare raumplanungsrechtliche Hindernisse entgegenstehen. Bei diesem Ergebnis kann insbesondere auch offenbleiben, ob die geplanten baulichen Massnahmen als zonenkonform bewilligt werden könnten oder einer Ausnahmegewilligung bedürften (vgl. Muggli, Vorbemerkungen zu den Art. 24 bis 24e und 37a N. 30 [dritter Spiegelstrich]).

E. 8

Nach den vorstehenden Erwägungen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG) und steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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