



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 1443/2002
<b>Datum des Entscheids:</b>	18. September 2002
<b>Rechtsgebiet:</b>	Bau- und Planungsrecht
<b>Stichwort:</b>	Ausnahmebewilligung Bewilligungsverfahren
<b>verwendete Erlasse:</b>	Art. 22 RPG § 309 PBG

**Zusammenfassung:**

Die Erweiterung einer ohne Bewilligung erstellten Baute kann nicht selbstständig beurteilt werden, solange die Bewilligungsfähigkeit der Gesamtanlage nicht feststeht. Die Feststellung, die Erweiterung sei nicht zonenkonform, verbunden mit der Auflage, die bestehende Baute einem Bewilligungsverfahren zu unterziehen oder zu beseitigen, verletzt das Prinzip der Einheit der Baubewilligung.

**Anonymisierter Entscheidtext:**

- A. Mit Verfügung vom 25. September 2001 verweigerte die Rekursgegnerin (Baudirektion, ARV) dem Rekurrenten die Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Bewilligung nach Art. 22, 24–24d bzw. 37a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) für die Errichtung einer Überdachung über die beiden bereits errichteten Container samt Vorplatz auf den Parz.-Nrn. 917 und 943, in der Gemeinde B., (Dispositiv Ziffer I). Ferner lud sie die Gemeinde B. ein, für die Beseitigung der Container zu sorgen oder den Gesuchsteller (Rekurrenten) aufzufordern, für diese sowie für den Vorplatz und die Toilette mit Faulraum ein Baugesuch einzureichen (Dispositiv Ziffer II).

Die Verfügung beruht auf folgendem Sachverhalt:

- a) Mit Beschluss des Gemeinderates B. vom 15. März 1983 wurde der M. AG in K. die baurechtliche Bewilligung für die Errichtung von zwei Gartenhäusern an der X.strasse, B., erteilt. Der Gemeinderat B. hat in diesem Beschluss entgegen dem altrechtlichen § 38 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; aufgehoben mit dem Gesetz über die Änderung des PBG vom 20. Mai 1984 [OS 49, 113]) die



hierfür erforderliche Genehmigung der Rekursgegnerin nicht vorbehalten. Die baupolizeiliche Bewilligung des Gemeinderates B. wurde von der Rekursgegnerin nicht genehmigt.

- b) Gemäss Angaben des Rekurrenten wurde in der Folge eines der beiden Gartenhäuser errichtet. Für dieses bewilligte die Wasserversorgung B. (WVB) am 22. März 1983 den Anschluss an das Verteilnetz der WVB. Es ist zu einem nicht näher bekannten Zeitpunkt abgebrochen worden.
  - c) Mit Verfügung Nr. 257 vom 3. März 1995 verweigerte die Rekursgegnerin der M. AG vorentscheidweise die Bewilligung einer Familiengartenanlage und eines Kleintierstalles auf den Grundstücken Parz.-Nrn. 917 und 943. Dieser Vorentscheid erwuchs in Rechtskraft.
  - d) Im Frühling des Jahres 2001 wurde das Bauamt B. darauf aufmerksam, dass auf den genannten Grundstücken zwei Baustellen-Container aufgestellt worden waren. Am 4. Juli 2001 reichte der Rekurrent bei der Gemeinde B. ein Baugesuch für die Erstellung einer Überdachung dieser Holzcontainer und des Vorplatzes ein. Zur Begründung führte er im Schreiben vom 26. Juli 2001 an, die Überdachung diene dem Witterungsschutz für Rüst-, Sortier- und Vorbereitungsarbeiten für den von ihm auf den Grundstücken Parz.-Nrn. 917 und 943 geplanten Gemüseanbau. Das Bauamt der Gemeinde B. leitete das Baugesuch zusammen mit weiteren Akten am 31. Juli 2001 an die Rekursgegnerin (kantonale Leitstelle für Baubewilligungen u. a. in Landwirtschaftszonen) weiter.
  - e) Die Rekursgegnerin erwog in der eingangs erwähnten Verfügung, das Gesuch betreffe ein in der Landwirtschaftszone zonenwidriges Vorhaben. Eine Bewilligung nach Art. 22 Abs. 2 RPG falle deshalb ausser Betracht. Ausnahmetatbestände im Sinne von Art. 24a oder 24b RPG lägen nicht vor. Der Rekurrent habe die Gartenhäuser nicht innerhalb von drei Jahren nach Erteilung der Baubewilligung vom 15. März 1983 erstellt. Diese Baubewilligung sei deshalb gemäss § 322 PBG erloschen und die erst kürzlich errichteten Container und deren vorgesehene Überdachung seien als Neubau zu betrachten. Damit sei auch die Anwendbarkeit von Art. 24c, 24d und 37a RPG nicht gegeben. Die Überdachung könne mangels Standortgebundenheit auch nicht gestützt auf Art. 24 RPG bewilligt werden. Die ohne Bewilligung errichteten Container habe der Rekurrent zu beseitigen oder durch die Einreichung eines Baugesuchs deren Bewilligungsfähigkeit überprüfen zu lassen.
- B. Gegen diese Verfügung vom 25. September 2001 wurde mit Eingabe vom 25. Oktober 2001 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben mit den Anträgen:



«1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben.

2. Dem Rekurrenten sei die Bewilligung bzw. die Ausnahmegewilligung für die Platzierung von zwei Containern mit Überdachung derselben sowie des Vorplatzes, eventuell unter Auflagen, gemäss den von ihm eingereichten Plänen zu bewilligen».

Auf die Begründung ist, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

- C. Der Gemeinderat B. und die Rekursgegnerin – letztere unter Verweisung auf den Mitbericht des Amtes für Raumordnung und Vermessung (ARV) vom 15. November 2001 – beantragen in ihren Vernehmlassungen vom 26. November 2001 die Abweisung des Rekurses.

Es kommt in Betracht:

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekurses ist eine Anordnung über eine Baute ausserhalb der Bauzonen. An Stelle der Baurekurskommission ist deshalb der Regierungsrat Rekursinstanz (§ 329 Abs. 2 lit. b PBG). Als Adressat der angefochtenen Verfügung ist der Rekurrent ohne weiteres zum Rekurs legitimiert (§ 338a Abs. 1 PBG).
2. Auf den Grundstücken Parz.-Nrn. 917 und 943 in B. stehen heute zwei Gartenhäuser (Container). Der Rekurrent hat am 26. Juli 2001 für die Erstellung einer Überdachung dieser beiden Container sowie des davor befindlichen Platzes ein Baugesuch eingereicht.
3. Nach § 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) können mit dem Rekurs alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung geltend gemacht werden; der Rekursinstanz steht umfassende Überprüfungsbefugnis zu (§ 27 VRG). Nach § 7 Abs. 1 VRG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen unter anderem durch Befragen der Beteiligten, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen fest.
4. Gemäss dem Dispositiv der angefochtenen Verfügung hat die Rekursgegnerin einen negativen Entscheid mit Bezug auf die geplante Überdachung getroffen (Dispositiv Ziffer I). Bezüglich der beiden bereits errichteten Container (mit dem Vorplatz und den Toiletten mit Faulraum) hat sie in den Erwägungen festgestellt, dass keine Bewilligung vorliege; im Dispositiv wurde die Gemeinde eingeladen, für die Beseitigung der beiden Container zu sorgen oder den Rekurrenten aufzufordern, hierfür ein Baugesuch einzureichen (Dispositiv Ziffer II).

Der Rekurrent beantragt die Aufhebung der Verfügung der Rekursgegnerin vom 25. September 2001 und die Erteilung der (Ausnahme-)Bewilligung «für die Platzierung



von zwei Containern mit Überdachung derselben sowie des Vorplatzes» (Antrag Ziffer 2). Im Widerspruch dazu macht er in der Begründung des Rekurses geltend, er sei zu Recht davon ausgegangen, für die Platzierung der beiden Container sei keine «neuerliche» Bewilligung (mehr) erforderlich; sie hätten «auf Grund und im Rahmen der Baubewilligung vom 15. März 1983 platziert» werden dürfen.

5. Gemäss Art. 22 Abs. 1 RPG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Bauten und Anlagen sind nach der Definition des Bundesgesetzgebers «mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie a) den Raum äusserlich erheblich verändern, b) die Erschliessung belasten oder c) die Umwelt beeinträchtigen» (EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Art. 22 N. 6). Bewilligungspflichtig sind nach Bundesrecht auch gewisse Vorgänge wie das Errichten (Neubau, Wiederaufbau, Ersatzbau) oder Ändern (Umbau, Anbau, Erweiterung oder Zweckänderungen) einer Baute oder Anlage, wenn sie geeignet sind, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen (EJPD/BRP, Art. 22 N. 9). Das kantonale Recht konkretisiert die bundesrechtliche Rahmenordnung mit einer Enumeration der bewilligungspflichtigen Objekte und bewilligungsbedürftigen baurechtlichen Massnahmen (§ 309 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 1 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977, ABV) und befreit – entsprechend dem in § 309 Abs. 3 PBG statuierten Auftrag an den Verordnungsgeber – in § 1 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV) Massnahmen geringfügiger Bedeutung von der Bewilligungspflicht.

Die Errichtung der genannten zwei Container in der Landwirtschaftszone – angeblich an Stelle von zwei 1983 bewilligten Gartenhäusern und eines 1996/1997 abgebrochenen Gartenhauses – stellt klarerweise keine bauliche Massnahme von geringfügiger Bedeutung dar. Sie ist ohne weiteres geeignet, die Vorstellungen über die Nutzungsordnung zu beeinflussen und ist demzufolge entgegen den Vorbringen des Rekurrenten bewilligungspflichtig. Dispositiv Ziffer II der angefochtenen Verfügung ist deshalb zu bestätigen.

6. Die unter Ziffer 4 dargelegte Verfahrensabwicklung der Rekursgegnerin, bezüglich der vom Rekurrenten geplanten Überdachung einen negativen Entscheid zu treffen und die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit der bereits errichteten Container, des Vorplatzes und der Toiletten mit Faulraum einem separaten Verfahren vorzubehalten, ist mit dem Prinzip der Einheit der Baubewilligung nicht vereinbar und widerspricht dem Grundsatz



der Prozessökonomie. Die genannten Container, deren Überdachung und der Vorplatz bilden funktional betrachtet eine bauliche Einheit. Sie werden gemäss den Vorbringen des Rekurrenten für die geplante bodenabhängige Nutzung (Gemüseanbau) der Parz.-Nrn. 917 und 943 benötigt. Über das teilweise bereits errichtete Vorhaben ist deshalb in einem Verfahren zu befinden. Die Abspaltung des Bewilligungsverfahrens für die geplante Überdachung und ein diesbezüglich ablehnender Entscheid wäre nur dann rechters, wenn der Entscheid darüber von vornherein liquid wäre und von der Frage der Bewilligungsfähigkeit der beiden bereits errichteten Container losgelöst getroffen werden könnte. Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Es liegt nicht auf der Hand, dass die geplante Überdachung auch dann zonenwidrig (bzw. nicht bewilligungsfähig) wäre, wenn die Zonenkonformität (bzw. Ausnahmbewilligungsfähigkeit) der bereits platzierten Container im Rahmen des von der Rekursgegnerin vorbehaltenen separaten Verfahrens zu bejahen wäre.

7. In der angefochtenen Verfügung vom 25. September 2001 hat die Rekursgegnerin erwogen, es handle sich bei der geplanten Überdachung der beiden Container und des Vorplatzes um ein in der Landwirtschaftszone zonenwidriges Vorhaben. Weder in der genannten Verfügung, noch in der Vernehmlassung der Rekursgegnerin vom 26. November 2001 wird begründet, gestützt auf welche Umstände, Tatsachen und Überlegungen die Rekursgegnerin zu diesem Schluss gekommen ist.

Auf Grund der vorliegenden Akten kann nicht beurteilt werden, ob der geplante Betrieb – entsprechend den Vorbringen des Rekurrenten – als produzierender Gartenbau im Sinne von Art. 16 lit. a RPG zu qualifizieren und das (teilweise bereits errichtete) Vorhaben für diese Bewirtschaftung der Parz.-Nrn. 917 und 943 nötig und demzufolge grundsätzlich zonenkonform ist. Entgegen den Ausführungen im Mitbericht des ARV vom 15. November 2001 erscheint es nicht als offensichtlich, dass der Rekurrent die genannten Parzellen mit einer Gesamtfläche von etwa 7300m<sup>2</sup> lediglich als gartenbaulichen Freizeitbetrieb bewirtschaften will und das Vorhaben aus diesem Grunde gemäss Art. 34 Abs. 5 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV) als zonenwidrig beurteilt werden muss. Die Rekursgegnerin (bzw. die örtliche Baubehörde auf Grund eines entsprechenden Aktenergänzungsbegehrens der Rekursgegnerin) wäre gehalten gewesen, den Rekurrenten gestützt auf § 310 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 11 BVV zur Aktenergänzung aufzufordern und von ihm namentlich die Einreichung eines detaillierten Betriebskonzepts zu verlangen (vgl. hierzu: Christoph Fritzsche / Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2. Auflage, Wädenswil 2000, S. 413). Erst anschliessend und nach Eingang des Gesuchs um (nachträgliche) Bewilligung für die beiden bereits errichteten Container, den Vorplatz und die Toilette mit



Faulraum hätte die Rekursgegnerin das Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Art. 22 RPG bzw. für eine Ausnahmegewilligung für das ganze (teilweise bereits erstellte) Vorhaben beurteilen dürfen.

Es ist auch unter Berücksichtigung von § 7 Abs. 1 VRG nicht Sache des Regierungsrates als Rechtsmittelinstanz die fehlenden Entscheidungsgrundlagen zusammenzutragen.

8. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Bewilligung bzw. materielle Bewilligungsfähigkeit für die beiden Container, den Vorplatz und die Toilette mit Faulraum und die Bewilligung für deren Überdachung in einem Verfahren zu beurteilen sind. Weil sodann auf Grund der vorliegenden Akten die Zonenkonformität des Vorhabens nicht beurteilt werden kann, ist die Sache in Aufhebung von Dispositiv Ziffer I der angefochtenen Verfügung an die Rekursgegnerin zurückzuweisen und diese einzuladen, die geplante Überdachung, die beiden Container, den Vorplatz und die Toilette mit Faulraum – nach entsprechender Aktenergänzung und nach Eingang des Gesuchs gemäss Dispositiv Ziffer II der angefochtenen Verfügung – im Rahmen eines einheitlichen raumplanungsrechtlichen Verfahrens zu beurteilen.
9. Der Rekurrent obsiegt in formeller Hinsicht teilweise; Dispositiv Ziffer I der angefochtenen Verfügung wird aufgehoben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und zum Neuentscheid an die Rekursgegnerin zurückgewiesen. Im Übrigen ist er mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen. Es rechtfertigt sich deshalb, dem Rekurrenten die Kosten des Rekursverfahrens zu zwei Drittel aufzuerlegen und im Übrigen auf die Staatskasse zu nehmen. Dispositiv Ziffer III der angefochtenen Verfügung der Rekursgegnerin vom 25. September 2001 (Kostenaufgabe) ist zu bestätigen.

Eine Umtriebsentschädigung ist dem Rekurrenten schon deshalb nicht auszurichten, weil kein entsprechender Antrag gestellt wurde. Der Gemeinde B. ist die beantragte Entschädigung zu Lasten des Rekurrenten nicht zuzusprechen, weil dieser teilweise obsiegt und weil die Ausarbeitung der Stellungnahme der Gemeinde B. vom 26. November 2001 im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zum üblichen Aufgabenbereich einer Gemeindebehörde gehört und den Beizug eines Rechtsvertreters nicht erforderlich machte.

Gestützt auf einen Bericht des Rechtsdienstes der Staatskanzlei und auf Antrag seines Präsidenten

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Der Rekurs ... betreffend Verweigerung der raumplanungsrechtlichen Bewilligung für Gartenhäuser (Container) mit Vordach auf den Parz.-Nrn. 917 und 943, B. (Landwirt-



schaftszone), wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Demgemäss wird Dispositiv Ziffer I der angefochtenen Verfügung aufgehoben und die Sache zu ergänzenden Sachverhaltsabklärungen sowie zum Erlass eines neuen Entscheides im Sinne der Erwägungen an die Baudirektion zurückgewiesen. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.