



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1493/2001
Datum des Entscheids:	3. Oktober 2001
Rechtsgebiet:	Bau- und Planungsrecht
Stichwort:	Koordinationspflicht
Verwendete Erlasse:	Art. 18 Filmgesetz § 8 Abs. 2 Bauverfahrensverordnung

Zusammenfassung:

Bei einer Kinobetriebsbewilligung handelt es sich um eine kultur- und staatspolitisch motivierte Bewilligung; sie wird gestützt auf Bestimmungen des Filmgesetzes und unabhängig von raumplanerischen, bau- und umweltschutzrechtlichen Bewilligungen erteilt (E.3).

Sie hat keinen direkten Einfluss auf die baurechtliche Zulässigkeit und die Verwirklichung des Vorhabens. Eine Koordination mit der baurechtlichen Verfügung erübrigt sich (E.4).

Anonymisierter Entscheidtext:

A. Am 3. Mai 2000 erliess die Direktion der Justiz und des Innern folgende Verfügung:

«I. Dem Verein X. wird gestützt auf Art. 18 FiG die provisorische Bewilligung erteilt, einen Autokino-Betrieb mit drei Vorführungen pro Woche für 400 Personenwagen auf dem Gelände des Pferdesportzentrums Dielsdorf zu eröffnen.

II. Die provisorische Bewilligung wird befristet auf zwei Jahre ab Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung.

III. (Kostenauflage)

IV. (Rechtsmittelbelehrung)

V. Die Dispositive I, II und IV dieser Verfügung werden im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht.

VI. (Mitteilungssatz).»



B. Gegen diese im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 19. Mai 2000 publizierte Verfügung wurden mit Eingaben vom 29. und 30. Mai 2000 und 15. Juni 2000 rechtzeitig Rekurse an den Regierungsrat erhoben. Die Rekurrenten 1–4 beantragen sinngemäss, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben. Der Rekurrent 5 beantragt:

«1. Es sei die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 3. Mai 2000 aufzuheben.

2. Es sei festzustellen, dass für das Projekt eine baurechtliche Bewilligung nach §329 Abs. 1 PBG sowie eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 USG notwendig ist.

3. Es sei die Sache zur Durchführung eines formell und materiell koordinierten Baubewilligungsverfahrens an den Gemeinderat Dielsdorf zu überweisen.

4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Rekursgegners.»

Auf die Begründungen wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

C. Die Rekursgegnerin 1 (Direktion) beantragt, die Rekurse seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Rekursgegner 2 (Bewilligungsinhaber) beantragt, auf die Rekurse sei nicht einzutreten; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Es kommt in Betracht:

1. Die Rekurse vom 29. und 30. Mai 2000 sowie vom 15. Juni 2000 richten sich gegen die Verfügung der Rekursgegnerin 1 vom 3. Mai 2000 (act. 7/1). Sie weisen einen engen sachlichen und rechtlichen Zusammenhang auf. Sie sind daher zu vereinigen und gemeinsam zu behandeln.

2. a) Gemäss Art. 18 in Verbindung mit Art. 20 des Bundesgesetzes über das Filmwesen vom 28. September 1962 (Filmgesetz, FiG) bedarf es zur Eröffnung und zur Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung einer Bewilligung; die Kantone bezeichnen die für die Erteilung der Bewilligung zuständigen Behörden und regeln das Verfahren. Die Bewilligung



ist gemäss Art. 35 der Filmverordnung vom 24. Juni 1992 (FiV) zu erteilen, wenn der Gesuchsteller

- Wohnsitz in der Schweiz oder, wenn er eine juristische Person ist, Sitz in der Schweiz hat;
- über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt;
- eine selbstständige Auswahl des Vorführprogrammes gewährleistet;
- Angebotsvielfalt, Auswahlfreiheit und Unabhängigkeit der Filmvorführung weder gefährdet noch beeinträchtigt.

b) Mit RRB Nr. 6749/1976 übertrug der Regierungsrat die Zuständigkeit zur erstinstanzlichen Behandlung von Gesuchen um Erteilung einer Bewilligung zur Eröffnung und Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung sowie über den Entzug einer solchen Bewilligung von der (damaligen) Polizeidirektion auf die (damalige) Direktion des Erziehungswesens. Mit RRB Nrn. 1299/1995 und 1735/1995 wurde der Geschäftsbereich Kulturförderung und damit das Filmwesen von der Direktion des Erziehungswesens auf die Direktion des Innern übertragen (act. 31).

c) Der Regierungsrat legte im RRB Nr. 2734/1977 das kantonale Verfahren im Einzelnen fest. Die Gesuche um Erteilung einer Betriebsbewilligung sind nach Ausfüllung des Fragebogens an die Rekursgegnerin 1 zu richten, welche die Gesuche unter Angabe der Einsprachefrist im Amtsblatt veröffentlicht; die nach Filmgesetz einspracheberechtigten Berufsverbände werden gesondert orientiert (Dispositiv Ziffern 2 und 3). Die in ihren Rechten Betroffenen und die Berufsverbände des Filmwesens können gegen die Gesuche innert 20 Tagen nach der Mitteilung schriftlich und begründet Einsprache an die Direktion erheben (Dispositiv Ziffer 4). Die Direktion trifft die zur Feststellung des Sachverhalts nötigen Abklärungen und entscheidet über die Erteilung der Betriebsbewilligung; der Entscheid ist im Amtsblatt mitsamt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen (Dispositiv Ziffern 5 und 6). Das Rechtsmittelverfahren wird gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) durchgeführt (Dispositiv Ziffer 7). Eine besondere Orientierung oder Anhörung der kommunalen (Bau-)Behörden ist nicht vorgesehen.

3. a) Streitgegenstand des Rekursverfahrens ist die im Rekursantrag enthaltene Rechtsfolgebehauptung im Rahmen des Umfangs der erstinstanzlichen Verfügung. Wurde die erstinstanzliche Verfügung durch ein Begehren eines Beteiligten ausgelöst, bestimmt bereits dieses zusammen mit dem ihm zu Grunde gelegten Sachverhalt den



Streitgegenstand mit (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG, Vorbem. zu §§19–28 N. 86).

b) Das Gesuch des privaten Rekursgegners vom 28. Januar 2000 und das Dispositiv der angefochtenen Verfügung betreffen einzig die Bewilligung zum Betrieb eines Autokinos gemäss Art. 18 FiG (act. 7/1, 14/1, 14/2). Die Begründung der Bewilligung verweist im Wesentlichen auf die oben genannten bundes- und kantonrechtlichen Bestimmungen (Erwägung Ziffer 2) sowie auf die Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Vereinszweck und hält im Weiteren fest, dass sich das Projekt «auch im Hinblick auf Programmgestaltung, Filmverleih und Sponsoren noch in der Abklärungsphase» befinde. Gegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens bildet demzufolge einzig die Erteilung einer Bewilligung gemäss Art. 18 FiG an die Rekursgegnerin.

c) Die Rekurrenten machen in den Rekurschriften vom 29. und 30. Mai 2000 sowie 15. Juni 2000 keine filmrechtlichen Einwände gegen die Erteilung der Kinobetriebsbewilligung geltend, sondern erheben ausschliesslich umweltschützerische, bau- und umweltrechtliche Rügen bzw. beantragen die Durchführung eines formell und materiell koordinierten Baubewilligungsverfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese Rügen bzw. Begehren betreffen den durch das Dispositiv der angefochtenen Verfügung bestimmten Streitgegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens von vornherein nicht. Sie sind im Rahmen des dafür vorgesehenen und noch durchzuführenden baurechtlichen Bewilligungsverfahrens zu prüfen. Die Kinobetriebsbewilligung wird bei Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 18 FiG in Verbindung mit Art. 35 FiV unabhängig von raumplanerischen, umweltschutz- und baurechtlichen Bewilligungen erteilt (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung Ziffer 4c).

Auf die Rekurse ist deshalb nicht einzutreten.

4. a) Der Rekurrent 5 macht geltend, der Regierungsrat habe «mindestens aufsichtsrechtlich festzustellen», dass der Kinobetrieb erst aufgenommen werden dürfe, nachdem das notwendige Baubewilligungsverfahren durchgeführt und der baurechtliche Entscheid rechtskräftig geworden sei (act. 10, S. 8).

b) Gemäss §2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) ist die Baudirektion erste Aufsichtsinstanz und der Regierungsrat für die Oberaufsicht über das gesamte Planungs- und Bauwesen zuständig. Im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde



kommt der überprüfenden Behörde nur beschränkte Überprüfungsbefugnis zu. Aufsichtsrechtlich eingeschritten wird nach ständiger Praxis des Regierungsrates nur bei offensichtlicher Verletzung von klarem materiellem Recht oder von wesentlichen Verfahrensvorschriften sowie bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen.

c) Für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten bzw. für die vom Rekurrenten 5 beantragte Überweisung der Sache an den Gemeinderat Dielsdorf zur Durchführung eines formell und materiell koordinierten Baubewilligungsverfahrens besteht kein Anlass. Der private Rekursgegner anerkennt, dass die zusätzliche Nutzung der Parkplätze des von ihm betriebenen Pferdesportzentrums für ein Autokino gemäss §309 Abs. 1 lit. b PBG einer baurechtlichen Bewilligung bedarf (act. 13, 13/3). Bei der Kinobetriebsbewilligung handelt es sich um eine kultur- und staatspolitisch motivierte Bewilligung, die auf Grund von Art. 18 FiG in Verbindung mit Art. 35 FiV und unabhängig von raumplanerischen, bau- und umweltschutzrechtlichen Bewilligungen erteilt wird; sie hat keinen direkten Einfluss auf die baurechtliche Zulässigkeit und die Verwirklichung des Vorhabens. Damit erübrigt sich gemäss §8 Abs. 2 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BauVV) eine Koordination zwischen der (noch zu erlassenden) baurechtlichen Verfügung und dem Erlass der Kinobetriebsbewilligung (vgl. zum Ganzen: Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 25. Januar 2001, VB.2000.00367 mit weiteren Hinweisen; <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>).

5. Die Begehren der Rekurrenten waren nicht offensichtlich unbegründet, da die Rechtslage betreffend Koordination des Erlasses von film- und baurechtlichen Bewilligungen im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung bzw. der Rekurerhebung nicht zum Vornherein klar war. Es rechtfertigt sich deshalb, die Kosten des Verfahrens auf die Staatskasse zu nehmen. Aus demselben Grund ist dem privaten Rekursgegner zu Lasten der Rekurrenten keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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

beschliesst der Regierungsrat:



Auf die Rekurse gegen die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 3. Mai 2000 betreffend Kinobetriebsbewilligung wird nicht eingetreten; soweit die Rechtsvorkehr von Z. eine Aufsichtsbeschwerde darstellt, wird ihr keine Folge gegeben.