Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_243/2008 nip

Urteil vom 16. Oktober 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiber Kappeler.

Parteien
Gemeinde Schönenberg, 8824 Schönenberg ZH,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull Baumgartner,

gegen

A.X._____ und B.X._____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. James T. Peter,
Gemeinde Hirzel, 8816 Hirzel,
Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Baubewilligung und Ausnahmegewilligung nach Art. 24c und 37a RPG,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer,
vom 27. März 2008.

Sachverhalt:

A.
Die Politische Gemeinde Schönenberg ist Eigentümerin des in der Landwirtschaftszone der Gemeinde Hirzel gelegenen Grundstücks Kat.-Nr. 1176. Sie hat darauf im Jahr 1991 anstelle zweier baufälliger Schweinemastställe ein Notschlachtlokal erstellt. Dieses wird heute nicht mehr benötigt, weshalb die Politische Gemeinde Schönenberg das Gebäude in ein privat bewirtschaftetes Schlachtlokal mit Produktion und Verkauf von Fleischwaren umnutzen will; bauliche Massnahmen sind dabei nicht vorgesehen. Am 24. Oktober 2005 erteilte der Gemeinderat Hirzel der Politischen Gemeinde Schönenberg die ersuchte Baubewilligung. Gleichzeitig eröffnete er ihr die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 20. September 2005, mit welcher für das Vorhaben eine Ausnahmegewilligung nach Art. 37a des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) erteilt worden war.

B.
Gegen die beiden Anordnungen erhoben unter anderem A.X._____ und B.X._____ Rekurs beim Regierungsrat des Kantons Zürich mit dem Antrag auf Aufhebung und auf Verweigerung der Bewilligung. Der Regierungsrat hiess den Rekurs gut und hob die angefochtenen Entscheide auf.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Politische Gemeinde Schönenberg Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte die Wiederherstellung der Baubewilligung des Gemeinderats Hirzel und der Verfügung der Baudirektion. Mit Entscheid vom 27. März 2008 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab. Es erwog, dass in der Landwirtschaftszone unbestrittenermassen nicht zonenkonforme Vorhaben könne weder gestützt auf Art. 37a noch gestützt auf Art. 24a RPG bewilligt werden.

C.

Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 27. März 2008 erhebt die Politische Gemeinde Schönenberg mit Eingabe vom 26. Mai 2008 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und rügt eine Verletzung von Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes sowie der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), des Willkürverbots und des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 9 BV).

D.

Das Verwaltungsgericht beantragt in seiner Vernehmlassung Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion des Kantons Zürich und das Bundesamt für Raumentwicklung verzichten auf eine Stellungnahme. Die privaten Beschwerdegegner stellen den Antrag, der angefochtene Beschluss sei zu bestätigen. Die Gemeinde Hirzel liess sich nicht vernehmen.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG). Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung; das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251; 409 E. 1.1 S. 411). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehaltlich genügend begründeter Rügen (Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 2 BGG) einzutreten.

2.

Vorliegend ist in erster Linie streitig, ob die geplante Umnutzung des Notschlachtllokals gestützt auf Art. 37a RPG bewilligt werden kann.

2.1 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. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat in Art. 43 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) erlassen.

Weil das in der Landwirtschaftszone gelegene Notschlachtlokal nie von einer Zonenplanänderung betroffen war, ist vorliegend lediglich zu prüfen, ob dieses Gebäude als vor dem 1. Januar 1980 erstellt gelten kann.

2.2 Ist ein vor dem 1. Januar 1980 bestehendes Gebäude nach dem 1. Januar 1980 baulich erheblich verändert oder durch ein anderes Gebäude ersetzt worden, gelangt Art. 37a RPG nur zur Anwendung, wenn die Identität der Baute oder Anlage dabei im Wesentlichen gewahrt geblieben ist. Dies ist auf der Grundlage der im Zeitpunkt der fraglichen baulichen Umgestaltung geltenden Fassung des RPG zu entscheiden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.176/2002 vom 28. Juli 2003 E. 6.1; Urteil des Bundesgerichts 1A.216/2006 vom 23. März 2007 E. 5).

Nach der Praxis zu Art. 24 Abs. 2a RPG, der bei der Erstellung des Notschlachtllokals im Jahr 1991 galt, war die Frage, ob die Identität einer Baute oder Anlage bei einer Umgestaltung gewahrt blieb, auf Grund einer Würdigung der gesamten Umstände (Umfang und Zweckbestimmung der Baute oder Anlage, Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt) zu entscheiden (vgl. BGE 127 II 215 E. 3a S. 218 f., mit Hinweisen). Ein Wiederaufbau lag dann vor, wenn die Ersatzbaute dem bisherigen Gebäude in Grösse und Nutzungsart ungefähr entsprach. Zudem musste das alte Bauwerk im Zeitpunkt seines Untergangs noch bestimmungsgemäss nutzbar sein und an seiner weiteren Nutzung musste ein ununterbrochenes Interesse bestehen (Urteil des Bundesgerichts 1A.74/1992 vom 7. März 1994 E. 3a und b in ZBl 96/1995 S. 186; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1A.110/2001 vom 4. Dezember 2001 E. 8.2 und Urteil des Bundesgerichts 1A.289/2004 vom 7. Juni 2005 E. 2.5.2). Dieser Begriff des Wiederaufbaus ist auch noch heute massgebend, da er durch die RPG-Revision von 1998 nicht verändert worden ist (vgl. BGE 127 II 215 E. 3b S. 219 f.).

Die Zweckbestimmung des Notschlachtllokals, das 1991 an Stelle der beiden Schweinemastställe errichtet wurde, unterschied sich von derjenigen der Vorgängerbauten in wesentlichen Punkten. Während diese der privatwirtschaftlich betriebenen Schweinemast dienten, erfolgte die Errichtung des Notschlachtllokals zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die Zweckänderung hatte somit zur Folge,

dass neu eine völlig andere Art der Tätigkeit ausgeübt wurde (Schlachten von Tieren anstelle von Schweinemast), die zudem nicht mehr als privatwirtschaftliches, sondern als Verwaltungshandeln zu qualifizieren war. Eine Identität zwischen den beiden Schweinemastställen und dem Notschlachtlokal muss daher verneint werden. Ausserdem ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Schweinemastställe im Jahr 1991 nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar waren und tatsächlich auch nicht mehr gewerblich genutzt wurden. Dieser Schluss kann aus den Erwägungen der Verfügung der Baudirektion vom 5. April 1991 gezogen werden, mit welcher die Ausnahmegewilligung für die Erstellung des Notschlachtlokals erteilt wurde, denn die Schweineställe wurden dort als baufällig bezeichnet. Dass diese Sachverhaltsdarstellung nicht zutreffend wäre, wird von der Beschwerdeführerin nicht hinreichend substantiiert dargelegt. Ihr in diesem Zusammenhang vorgebrachter Willkürvorwurf gegenüber der Vorinstanz erscheint daher als unbegründet. Ist somit davon auszugehen, dass die Schweineställe im Jahr 1991 nicht mehr bestimmungsgemäss nutzbar waren, so fehlt eine weitere Voraussetzung dafür, dass Identität mit dem Notschlachtlokal gegeben ist und dieses als Wiederaufbau bezeichnet werden kann.

2.3 Wird die Erstellung des Notschlachtlokals heute nicht mehr als Wiederaufbau qualifiziert, obwohl die Baudirektion das Bauvorhaben in den Erwägungen der bereits erwähnten Verfügung vom 5. April 1991 als teilweise Änderung bzw. Wiederaufbau bezeichnete, so wird dadurch der Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt. Die auf Grund der Verfügung getätigte Investition der Beschwerdeführerin in das fragliche Gebäude geniesst weiterhin Bestandesschutz und muss nicht rückgängig gemacht werden. Die Verfügung von 1991 konnte zudem keine Zusicherung für Nutzungsmöglichkeiten enthalten, die erst später auf Grund der RPG-Revision von 1998 zugelassen wurden. Im Übrigen ist selbst nach Art. 37a RPG in Verbindung mit Art. 43 RPV wohl eine Erweiterung, nicht aber ein Wiederaufbau von Gewerbebetrieben ausserhalb der Bauzone erlaubt (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.289/2004 vom 7. Juni 2005 E. 2.5).

2.4 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass zwischen den beiden Schweinemastställen und dem Notschlachtlokal die erforderliche Identität nicht gewahrt geblieben ist und letzteres daher nicht im Sinne von Art. 37a RPG als vor dem 1. Januar 1980 erstellt gelten kann. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 37a RPG sind somit nicht erfüllt.

3.

Zu prüfen ist im Folgenden, ob das Vorhaben gestützt auf Art. 24a RPG bewilligt werden kann.

3.1 Nach Art. 24a Abs. 1 RPG kann die Zweckänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden, wenn sie keine baulichen Massnahmen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG erfordert, dadurch keine neuen Auswirkungen auf Raum, Erschliessung und Umwelt entstehen (lit. a) und sie nach keinem anderen Bundeserlass unzulässig ist (lit. b). Nach dem klaren Wortlaut von Art. 24a RPG ist nicht massgebend, 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 (Urteil des Bundesgerichts 1A.214/2002 vom 12. September 2003 E. 5.1.1 in ZBI 106/2005 S. 152).

3.2 Die Vorinstanz hat ausgeführt, der neu vorgesehene Direktverkauf von Fleisch und insbesondere von abportionierten Mengen aus der Eigenproduktion des Schlachtlokals werde einen weit grösseren Kundenkreis als bisher anziehen. Zudem sei vorgesehen, das Angebot aus der Eigenproduktion durch den Zukauf von Fleisch und Fleischwaren abzurunden. Folge davon sei ein vermehrter Kunden- und Zulieferverkehr, der durch den Minderverkehr infolge Aufgabe des Notschlachtbetriebs nicht vollständig kompensiert werde. Dass diese Ausführungen offensichtlich unrichtig seien, wird von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert dargetan. Das Bundesgericht hat seinem Urteil daher gestützt auf Art. 105 BGG den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde zu legen. Folglich ist davon auszugehen, dass die geplante Umnutzung des Notschlachtlokals mit einem zusätzlichen Verkehrsaufkommen verbunden wäre. Dies würde zu einer Mehrbelastung der Erschliessung und zu zusätzlichen Immissionen führen, womit die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24a RPG nicht erfüllt sind.

4.

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, der angefochtene Entscheid verletze die Eigentumsgarantie, führt dies aber nicht näher aus. Darauf ist deshalb nicht weiter einzugehen (Art. 106 Abs. 2 BGG).

5.

Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Die Gerichtskosten werden der unterliegenden, in ihrem Vermögensinteresse handelnden Politischen Gemeinde Schönenberg auferlegt (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Die Beschwerdeführerin hat den privaten Beschwerdegegnern eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 BGG)

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den privaten Beschwerdegegnern für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. Oktober 2008

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Kappeler