

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 99/2017

Urteil vom 20. Juni 2017

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Merkli, Präsident,  
Bundesrichter Chaix, Kneubühler,  
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte

1. A. \_\_\_\_\_ AG,  
2. B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Gregor Meisser,

gegen

Gemeinderat Mettmenstetten,  
Albisstrasse 2, 8932 Mettmenstetten,  
Baudirektion des Kantons Zürich,  
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand

Baubewilligung für Solaranlage ausserhalb der Bauzone,

Beschwerde gegen das Urteil vom 21. Dezember 2016 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,  
3. Abteilung, 3. Kammer.

Sachverhalt:

A.

B. \_\_\_\_\_ ist Eigentümer des Grundstücks Kat.-Nr. 1503 in Mettmenstetten. Dieses liegt in der Landwirtschaftszone. Auf dem Grundstück steht ein vor 1972 erstelltes Wohnhaus mit Garten, der mit einem Maschendrahtzaun umgeben ist. A. \_\_\_\_\_ AG beabsichtigt, ausgehend von der südlichen, rund 28 Meter vom Wohngebäude entfernten Ecke des Grundstücks entlang der südwestlichen und südöstlichen Grundstücksgrenze jeweils auf einer Länge von 14,6 Metern den bestehenden Maschendrahtzaun durch einen verstärkten anthrazitfarbenen Zaun zu ersetzen und auf jeder Seite sieben Solarpanels (Sonnenkollektoren) anzubringen. Mit Beschluss vom 18. November 2014 verweigerte der Gemeinderat Mettmenstetten der A. \_\_\_\_\_ AG die baurechtliche Bewilligung für das - zu Demonstrationszwecken zum Teil bereits ausgeführte - Anbringen von Sonnenkollektoren am bestehenden Zaun auf dem B. \_\_\_\_\_ gehörenden Grundstück und befahl die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Gleichzeitig eröffnete der Gemeinderat die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 24. September 2014, mit welcher diese sowohl eine Bewilligung nach Art. 22 RPG als auch eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24-24e bzw. 37a RPG nachträglich verweigerte und feststellte, dass für die beabsichtigte Solaranlage das Meldeverfahren im Sinn von Art. 18a RPG in Verbindung mit Art. 32a RPV nicht anwendbar sei.

Gegen die Verfügung vom 24. September 2014 der Baudirektion und den Beschluss vom 18. November 2014 des Gemeinderats Mettmenstetten erhoben B. \_\_\_\_\_ und die A. \_\_\_\_\_ AG gemeinsam Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Nach Durchführung eines Augenscheins wies dieses den Rekurs am 23. Juni 2015 ab. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts erhoben B. \_\_\_\_\_ und die A. \_\_\_\_\_ AG gemeinsam Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, welches das Rechtsmittel mit Entscheid vom 21. Dezember 2016 abwies.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 15. Februar 2017 gelangen B. \_\_\_\_\_ und die A. \_\_\_\_\_ AG gemeinsam an das Bundesgericht und beantragen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2016 und mit ihm die Verfügung der Baudirektion vom 24. September 2014 sowie der Beschluss des Gemeinderats Mettmenstetten vom 18. November 2014 seien aufzuheben und die nachgesuchten baurechtlichen Bewilligungen seien zu erteilen. Eventualiter sei die Sache zur weiteren Abklärung des Sachverhalts und zum Neuentscheid an die Vorinstanz, das Baurekursgericht oder die ersten Instanzen zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Gemeinderat Mettmenstetten schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion des Kantons Zürich sowie das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beantragen ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Verwaltungsgericht hat als letzte kantonale Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts entschieden (Art. 82 lit. a BGG). Ein Ausnahmegrund liegt nicht vor (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind als Bauherrschaft bzw. Grundeigentümer zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 BGG). Es ist daher nicht an die Begründung der Parteien gebunden, sondern kann die Beschwerde auch aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254 mit Hinweis).

2.

Die Vorinstanz liess in tatsächlicher Hinsicht offen, ob der bestehende Maschendrahtzaun wie das Wohnhaus vor 1972 oder später errichtet wurde, was nach Ansicht der Beschwerdeführer einer offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung gleichkommt. Auf die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführer ist nicht weiter einzugehen, da die Solaranlage - wie nachfolgend aufzuzeigen ist - auch dann nicht bewilligt werden könnte, wenn der bestehende Zaun vor 1972 errichtet worden wäre (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG).

Soweit die Beschwerdeführer darüber hinaus den Sachverhalt aus eigener Sicht schildern, legen sie nicht substantiiert dar, inwiefern die Vorinstanz den entscheidwesentlichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig bzw. willkürlich festgestellt haben sollte. Dies ergibt sich auch nicht aus den Akten, weshalb in tatsächlicher Hinsicht auf die Feststellungen der Vorinstanz abzustellen ist (vgl. Art. 97 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 und 2 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG).

3.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Vorinstanz hätte die Errichtung der geplanten Solaranlage gestützt auf Art. 24c RPG bewilligen müssen. Ausserdem sind sie der Ansicht, die Vorinstanz habe Art. 18a Abs. 4 RPG zu Unrecht nicht angewandt.

3.1. Gemäss Art. 24c Abs. 1 RPG werden bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, die nicht mehr zonenkonform sind, in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Solche Bauten und Anlagen 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). Dies gilt auch für landwirtschaftliche Wohnbauten sowie angebaute Ökonomiebauten, die rechtmässig erstellt oder geändert worden sind, bevor das betreffende Grundstück Bestandteil des Nichtbaugebiets im Sinn des Bundesrechts wurde (Art. 24c Abs. 3 RPG). Veränderungen am äusseren Erscheinungsbild müssen für eine zeitgemässe Wohnnutzung oder eine energetische Sanierung nötig oder darauf ausgerichtet sein, die Einpassung in die Landschaft zu verbessern (Art. 24c Abs. 4 RPG). In jedem Fall bleibt die Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vorbehalten (Art. 24c Abs. 5 RPG).

Der Bundesrat hat in Art. 42 RPV die zulässigen Änderungen im Sinne von Art. 24c Abs. 2 RPG

weiter konkretisiert. Als Grundregel für alle Bauvorhaben gilt, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben muss, wobei Verbesserungen gestalterischer Art zulässig sind (Art. 42 Abs. 1 RPV). Massgeblicher Vergleichszustand für die Beurteilung der Identität ist der Zustand, in dem sich die Baute oder Anlage im Zeitpunkt der Zuweisung zum Nichtbaugelände befand (Art. 42 Abs. 2 RPV). Ob die Identität der Baute im Wesentlichen gewahrt bleibt, ist unter Würdigung der gesamten Umstände zu beurteilen (Art. 42 Abs. 3 Satz 1 RPV). In Art. 42 Abs. 3 lit. a und b RPV sind feste quantitative Obergrenzen verankert, bei deren Überschreitung die Identität der Baute in jedem Fall als nicht mehr gewahrt gilt. Des Weiteren bestimmt Art. 42 Abs. 3 lit. c RPV, dass bauliche Veränderungen keine wesentlich veränderte Nutzung ursprünglich bloss zeitweise bewohnter Bauten ermöglichen dürfen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist darauf abzustellen, ob die Änderung bei einer Gesamtbetrachtung von untergeordneter Natur ist. Die Wesensgleichheit der Baute muss hinsichtlich Umfang, äusserer Erscheinung sowie Zweckbestimmung gewahrt werden und es dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt geschaffen werden (BGE 127 II 215 E. 3a und b S. 218 f.). Die Identität einer Baute wird in massgeblicher Weise durch die Umgebung mitgeprägt. Gefordert ist nicht völlige Gleichheit von Alt und Neu, sondern die Identität bezieht sich auf die "wesentlichen Züge", also die aus raumplanerischer Sicht wichtigen Merkmale des Objekts. Ob die so verstandene Identität noch gewahrt wird, beurteilt sich unter Würdigung aller raumrelevanten Gesichtspunkte in ihrem Zusammenwirken. In die Gesamtbeurteilung einzubeziehen sind namentlich das äussere Erscheinungsbild, die Nutzungsart und das Nutzungsmass, die Anzahl Wohneinheiten, die Erschliessung, die wirtschaftliche Zweckbestimmung sowie die Auswirkungen auf die Raumordnung und die Umwelt. Bei der Beurteilung des äusseren Erscheinungsbilds ist entscheidend, ob das geplante Bauprojekt bezüglich Gebäudeform, Stil und Gestaltung wesentlich vom

bestehenden Gebäude abweicht. Fehlt es an der Identität, liegt eine vollständige Änderung vor und die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG fällt ausser Betracht (zum Ganzen Urteil 1C 312/2016 vom 3. April 2017 E. 3.1 f. mit Hinweisen).

3.2. Art. 18a Abs. 1 RPG nimmt in Bau- und Landwirtschaftszonen auf Dächern angebrachte Solaranlagen unter gewissen Voraussetzungen von der Bewilligungspflicht aus und unterstellt sie einer Meldepflicht. Im Rahmen von Art. 18a Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht die Dispensation von der Bewilligung erweitern (lit. a) oder beschränken (lit. b). Nach Art. 18a Abs. 3 RPG bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung und dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen. Gemäss Art. 18a Abs. 4 RPG gehen ansonsten die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor.

Art. 18a Abs. 4 RPG ändert nichts an der Grundregel, wonach die Änderung bzw. Erweiterung einer nicht mehr zonenkonformen Baute ausserhalb der Bauzonen nur zulässig ist, soweit die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bleiben. Dabei spielt es keine Rolle, ob Art. 18a Abs. 4 RPG - wie die Beschwerdeführer annehmen - grundsätzlich auch auf Solaranlagen anwendbar ist, die an bzw. auf Zäunen errichtet werden sollen, oder ob unter diese Bestimmung - wovon die Vorinstanz ausging - nur Solaranlagen auf Gebäuden fallen. Immerhin sind bei der Beurteilung, ob die Installation einer Solaranlage als teilweise Änderung nach Art. 24c RPG zugelassen werden kann, die im Art. 18a RPG zum Ausdruck kommenden gesetzgeberischen Bestrebungen zu beachten, solche Anlagen auch auf der Ebene des Raumplanungsrechts zu fördern. Mithin ist bei der Installation einer Solaranlage nur mit Zurückhaltung davon auszugehen, die Identität der Baute oder Anlage einschliesslich ihrer Umgebung werde erheblich beeinträchtigt (vgl. das noch unter Geltung der bis zum 30. April 2014 gültigen Fassung von Art. 18a RPG ergangene Urteil 1C 345/2014 vom 28. August 2013 E. 3.2 mit Hinweis).

3.3. Die Beschwerdeführer beabsichtigen, entlang der südwestlichen und südöstlichen Grundstücksgrenze jeweils auf einer Länge von 14,6 Metern den bestehenden Maschendrahtzaun durch einen verstärkten, anthrazitfarbenen Zaun zu ersetzen und auf jeder Seite sieben Solarpanels (Sonnenkollektoren) zu errichten. Zu prüfen ist, ob damit die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen gewahrt bliebe. Nicht von Bedeutung sind vorliegend die in Art. 42 Abs. 3 lit. a und b RPV für Gebäude verankerten quantitativen Obergrenzen, zumal sie sich nicht auf Zäune übertragen lassen (Urteil 1C 330/2012 vom 22. April 2013 E. 4.3.3 mit Hinweis). Dass der bestehende Zaun durch das Anbringen der Solarpanels einen zusätzlichen Nutzungszweck erhalte, würde für sich alleine nicht dazu führen, dass die Identität der Baute einschliesslich ihrer Umgebung in den wesentlichen Zügen nicht mehr gewahrt bliebe. Die bei den Akten liegenden Fotos belegen indessen, dass die in den Zaun integrierte, teilweise schon errichtete Solaranlage von weither ins Auge sticht und sich keineswegs in der Landschaft verliert. Die geplante Solaranlage erschiene

aufgrund ihrer Länge und Höhe, ihrer fehlenden Blickdurchlässigkeit und ihrer markanten Erscheinung in der weitgehend offenen Landschaft als ein künstlich geschaffenes, fremdes Element mit geschlossener Wirkung. Der bestehende, weitgehend transparente Maschendrahtzaun würde neu als dunkle, blickundurchlässige und damit mauerähnliche Einfriedung wahrgenommen. Die Errichtung der geplanten Solaranlage würde das äussere Erscheinungsbild der bestehenden Baute stark verändern. Dabei spielt es keine Rolle, ob man den Zaun für sich alleine oder als Bestandteil des Wohnhauses mit dem Garten als Gesamtanlage betrachtet, zumal die Solaranlage gerade auch deshalb markant in Erscheinung treten würde, weil sie nicht nahe am Wohnhaus, sondern in einer Entfernung von rund 18-28 Metern errichtet würde.

Gesamthaft betrachtet erscheint die geplante Änderung nicht von untergeordneter Natur und bliebe die Identität der bestehenden Baute einschliesslich ihrer Umgebung nicht im Sinne von Art. 24c Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 42 RPV in den wesentlichen Zügen gewahrt. Etwas anderes ergibt sich aufgrund der markanten Änderung des bestehenden Zustands auch nicht aus Art. 18a RPG bzw. den in diesem Artikel zum Ausdruck kommenden Bestrebungen, die Solarenergie zu fördern. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24c RPG fällt damit ausser Betracht, wobei nicht weiter geprüft werden muss, ob die geplante Solaranlage im Sinne von Art. 24c Abs. 4 RPG für eine energetische Sanierung nötig wäre und ob die Voraussetzungen von Art. 24c Abs. 5 RPG erfüllt wären.

4.

Nicht gefolgt werden kann den Beschwerdeführern, soweit sie eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) rügen. Die Eigentumsgarantie schützt als Bestandesgarantie nur die rechtmässige Ausübung des Privateigentums. Sie gewährleistet das Eigentum innerhalb der Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Zu beachten sind namentlich die Anforderungen der Raumplanung (BGE 117 Ib 243 E. 3a S. 246 mit Hinweisen). Die Baufreiheit und damit auch das Recht zur Erweiterung oder zum Ersatz einer Baute bestehen daher nur innerhalb der Vorschriften, die der Gesetzgeber über die Nutzung des Grundeigentums erlassen hat (Urteil 1C 330/2012 vom 22. April 2013 E. 6 mit Hinweis).

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat Mettmenstetten, der Baudirektion des Kantons Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. Juni 2017

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Mattle