

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 69/2019

Urteil vom 20. August 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Merkli, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwälte
Erhard Pfister und/oder Vera Theiler,

gegen

B. _____ AG,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber,

Gemeinderat Schwerzenbach,
Gemeindehaus, Bahnhofstrasse 16,
8603 Schwerzenbach,
vertreten durch Rechtsanwältin
Marianne Kull Baumgartner,

Baudirektion des Kantons Zürich,
Generalsekretariat, Abteilung Stab / Sektion Recht,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung; Legitimation,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts
des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer,
vom 29. November 2018 (VB.2018.00291).

Sachverhalt:

A.
Am 12. Oktober 2015 erteilte der Gemeinderat Schwerzenbach der C. _____ AG die Baubewilligung für die Erstellung der Wohnüberbauung "Ifang-Areal" auf verschiedenen Grundstücken an der Ifangstrasse in Schwerzenbach unter gleichzeitiger Eröffnung der damit zusammenhängenden Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 25. August 2015. Am 27. November 2015 reichte die D. _____ AG als Mieterin von Gewerberäumen an der X. _____ strasse "...", einer vom Bauperimeter nur durch die Ifangstrasse getrennten, direkt gegenüberliegenden Liegenschaft, Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich ein. Im Dezember 2015 verkaufte die C. _____ AG die Grundstücke mitsamt dem Projekt der B. _____ AG. Das Baurekursgericht nahm daraufhin einen entsprechenden Parteiwechsel im Verfahren vor. Nach dem zweiten Schriftenwechsel sistierte der Präsident des Baurekursgerichts das Verfahren. Am 3. April 2017 teilte der Rechtsvertreter der D. _____ AG dem Baurekursgericht mit, das Mietverhältnis sei von seiner Mandantin auf die A. _____ AG übergegangen, die in das Rekursverfahren eintreten wolle, und beantragte einen entsprechenden Parteiwechsel sowie die Weiterführung des Verfahrens. Die B. _____ AG widersetzte sich dem Parteiwechsel

nicht. Mit Präsidialverfügung vom 6. September 2017 entliess das Baurekursgericht die D. _____ AG aus dem Verfahren, nahm die A. _____ AG als Rekurrentin darin auf und setzte den Prozess fort. Am 4. April 2018 wies das Baurekursgericht den Rekurs ab.

B.

Mit Urteil vom 29. November 2018 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine dagegen von der A. _____ AG erhobene Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab. Es führte dazu aus, entgegen der Auffassung des Baurekursgerichts sei der Eintritt der Nachmieterin als Rekurrentin in das baurechtliche Bewilligungsverfahren anstelle ihrer rekurrierenden Vormieterin unzulässig. Die Nachfolge in der Miete bringe keinen Eintritt in die prozessuale Parteistellung mit sich. Anders als bei der Übertragung von Eigentum an einer Liegenschaft trete ein neuer Mieter nicht in die Rechtsstellung des Vermieters ein, sondern leite seine Rechte einzig aus dem Verhältnis zum Vermieter ab. Eine Nachfolge in die Parteistellung setze die Rechtsmittellegitimation der neuen Partei voraus, wofür im Baubewilligungsverfahren bei Mietern ein langfristiges Mietverhältnis notwendig sei, das aber mit einer Kündigung dahinfalle. Im zu beurteilenden Fall sei die Nachmieterin nicht in die Rechtsstellung der Vormieterin eingetreten und habe deshalb nicht über das erforderliche Rechtsschutzinteresse im Zeitpunkt der Rekurerhebung verfügt, weshalb ein Parteiwechsel ausgeschlossen sei.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt die A. _____ AG, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache an dieses zurückzuweisen; eventuell sei das Baugesuch abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, das angefochtene Urteil verletze den bundesrechtlichen Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Die A. _____ AG habe den Mietvertrag ihrer Vormieterin übernommen, sei daher sehr wohl in deren Rechtsstellung eingetreten und habe im Übrigen ohnehin ein ausreichendes aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung. Da dies vor Bundesgericht zutrefte, müsse es auch vor dessen Vorinstanzen gelten.

Die B. _____ AG stellt mit der Begründung, weitere Verzögerungen vermeiden zu wollen, Antrag auf Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung der Streitsache zur weiteren inhaltlichen Beurteilung an das Verwaltungsgericht. Der Gemeinderat Schwerzenbach verzichtete auf eine Stellungnahme. Die Baudirektion des Kantons Zürich und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht beurteilt gestützt auf Art. 82 lit. a BGG Beschwerden gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid (vgl. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG) im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts, das zum öffentlichen Recht zählt und vom Anwendungsbereich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht ausgenommen ist (vgl. Art. 83 ff. BGG e contrario; BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251).

1.2. Die Beschwerdeführerin war am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist unabhängig von der Beschwerdeberechtigung in der Sache jedenfalls in Anwendung von Art. 89 Abs. 1 BGG legitimiert, die Verletzung ihrer Verfahrensrechte, die auf eine formelle Rechtsverweigerung hinauslaufen, vor Bundesgericht geltend zu machen (vgl. HEINZ AEMISEGGER, in: Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, 2010, Art. 34 Rz. 89). Die Verweigerung des Parteiwechsels kann eine solche Verletzung prozessualer Rechte mit der potentiellen Wirkung einer formellen Rechtsverweigerung bedeuten. Der Streitgegenstand vor Bundesgericht beschränkt sich auf diese Frage. Der Eventualantrag der Beschwerdeführerin auf Abweisung des Baugesuchs erweist sich daher als unzulässig.

1.3. Mit der Beschwerde an das Bundesgericht kann, von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, nur die Verletzung von Bundesrecht (vgl. Art. 95 lit. a BGG) sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhaltes (vgl. Art. 97 Abs. 1 BGG) gerügt werden.

2.

2.1. Das Verwaltungsgericht behandelte den Streitpunkt des Parteiwechsels als materiellrechtliche Frage, griff zu deren Beantwortung jedoch auf die Legitimationsvoraussetzungen zurück. Das ist

grundsätzlich nicht zu beanstanden.

2.2. Ausgeschlossen ist ein Parteiwechsel in der öffentlichen - wie grundsätzlich auch in der privaten - Rechtspflege jedenfalls dann, wenn es im Verfahren um Rechte und Pflichten höchstpersönlicher Natur geht (ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, S. 194). Das trifft hier nicht zu. Im bundesgerichtlichen Verfahren richtet sich der Parteiwechsel gestützt auf den Verweis von Art. 71 BGG nach den Vorgaben von Art. 17 BZP. Danach ist der Parteiwechsel grundsätzlich nur mit Zustimmung der Gegenpartei gestattet. Die Rechtsnachfolge aufgrund von Gesamtnachfolge gilt jedoch nicht als Parteiwechsel (dazu PHILIPP GELZER, in: Niggli et al. [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2018, Art. 71 N. 9). Das Bundesgericht liess bisher offen, ob ein Parteiwechsel auch bei Singularsukzession, namentlich beim Wechsel einer Mieterpartei, auch ohne Zustimmung der Gegenpartei zu erlauben ist (Urteil des Bundesgerichts 1C 280/2007 vom 13. März 2008 E. 1.2; GELZER, a.a.O., Art. 71 N. 9).

2.3. Die Frage, ob ein Nachmieter für den Vormieter in ein Baubewilligungsverfahren eintreten kann, lässt sich nicht allgemein beantworten, sondern ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände anzugehen. Dabei kann wesentlich darauf abgestellt werden, ob der Nachmieter selbst in der Weise berührt ist, dass er zur Beschwerdeführung berechtigt wäre. Trifft dies zu, ist der Parteiwechsel zu bewilligen. Ob es dafür die Zustimmung der Gegenpartei bräuchte, muss hier nicht entschieden werden, da die Beschwerdegegnerin ausdrücklich mit einem Parteiwechsel einverstanden ist und sich nach eigener Darstellung bereits vor dem Baurekursgericht nicht dagegen gewehrt hatte.

2.4. Die Regelung und Rechtsprechung zum Parteiwechsel im bundesgerichtlichen Prozess ist insoweit auch für das kantonale Verfahren von Belang, als dort ein Parteiwechsel zumindest im gleichen Umfang zuzulassen ist. Gemäss dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens nach Art. 111 BGG muss sich unter anderem am Verfahren vor allen kantonalen Instanzen als Partei beteiligen können, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist (Abs. 1). Ist ein Parteiwechsel vor Bundesgericht zulässig, muss das also auch für das kantonale Verfahren gelten. Das kantonale Recht und die kantonalen Behörden dürfen zudem die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen, als dies für die Beschwerde, hier die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG, an das Bundesgericht vorgesehen ist. Auch nach Art. 33 Abs. 1 lit. a RPG gewährleistet das kantonale Recht im Anwendungsbereich des Raumplanungsgesetzes die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (vgl. AEMISEGGER, a.a.O., Art. 34 Rz. 88; AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, 2010, Art. 33 Rz. 53 ff.). Ob diese Voraussetzung eingehalten ist, prüft das Bundesgericht frei, da es um die Anwendung von Bundesrecht geht (BGE 144 I 43 E. 2.1 S. 45 f. mit Hinweisen).

2.5. Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Gemäss der Rechtsprechung wird neben der formellen Beschwer verlangt, dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Legitimiert ist nur, wer stärker als jedermann betroffen ist und in einer beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Die erforderliche Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Er kann daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht (BGE 141 II 50 E. 2.1 mit Hinweisen). Das Anfechtungsinteresse muss allerdings aktuell sein.

2.6. Nachbarn sind zur Beschwerdeführung gegen ein Bauvorhaben legitimiert, wenn sie mit Sicherheit oder zumindest grosser Wahrscheinlichkeit durch Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen, Licht oder andere Einwirkungen) betroffen werden, die der Bau oder Betrieb der fraglichen Anlage hervorruft. Als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Betroffenheit dient in der Praxis die räumliche Distanz zum Bauvorhaben bzw. zur Anlage. Die Rechtsprechung bejaht in der Regel die Legitimation von Nachbarn, deren Liegenschaften sich in einem Umkreis von bis zu rund

100 m befinden, ohne vertiefte Aklärungen. Bei grösseren Entfernungen muss eine Beeinträchtigung aufgrund der konkreten Gegebenheiten glaubhaft gemacht werden. Das Bundesgericht prüft die Legitimationsvoraussetzungen in einer Gesamtwürdigung anhand der im konkreten Fall vorliegenden tatsächlichen Verhältnisse. Es stellt nicht schematisch auf einzelne Kriterien ab, wie beispielsweise die Distanz zum Vorhaben, die Sichtverbindung usw. (zum Ganzen: BGE 140 II 214 E. 2.3 S. 219 f. mit Hinweisen).

2.7. Neben dem Eigentümer benachbarter Liegenschaften können auch Dritte wie Baurechtsinhaber, Mieter und Pächter die Legitimationsvoraussetzungen erfüllen (AEMISEGGER/HAAG, a.a.O., Art. 33 Rz. 60; DANIELA THURNHERR, Rechtsschutz, in: Griffel et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, 2016, Rz. 8.179). Voraussetzung ist dafür ein selbständiges, eigenes Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung (BERNHARD WALDMANN, in: Niggli et al. [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2018, Art. 89 N. 28 f.). Solche Drittpersonen müssen vom Streitgegenstand direkt betroffen sein und einen unmittelbaren Nachteil erleiden; bloss mittelbares Berührtsein genügt nicht (BGE 135 II 145 E. 6 S. 150 ff.; AEMISEGGER/ HAAG, a.a.O., Art. 34 Rz. 87), obwohl im Schrifttum auch insofern eine gewisse Öffnung erwogen wird (vgl. etwa DANIELA THURNHERR, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln, 2013, Rz. 370; ganz allgemein CHRISTOPH ERRASS, Zur Notwendigkeit der Einführung einer Popularbeschwerde im Verwaltungsrecht, in: AJP 2010, S. 1351 ff.). In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, ein Nachmieter könne die prozessuale Stellung seines Vormieters als unmittelbar Betroffener übernehmen (vgl. HÄNER, a.a.O., S. 196 f.; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 1998, S. 14).

3.

3.1. Das Verwaltungsgericht spricht der Beschwerdeführerin die Legitimation und damit das Recht auf einen Parteiwechsel ab, weil die Nachmiete nicht mit einem Eintritt in die Rechtsstellung des Vormieters verbunden sei, sondern eine eigene Rechtsposition begründe. Der neue Mieter leite seine Recht einzig aus dem Verhältnis zum Vermieter ab. Für die Rechtsmittellegitimation der neuen Partei bedürfe es im Baubewilligungsverfahren eines langfristigen Mietverhältnisses, das aber mit einer Kündigung dahinfalle.

3.2. In dem vom Verwaltungsgericht angerufenen Urteil des Bundesgerichts 1C 307/2012 vom 15. November 2012 E. 3.3 verlangte dieses nicht ein langjähriges Mietverhältnis, sondern dass ein solches zumindest bis zur möglichen Realisierung des Bauprojekts (damals die Inbetriebnahme einer Mobilfunkantenne) anhält. In diesem Sinne ist es erforderlich, dass der Mieter vom strittigen Bauvorhaben nicht nur örtlich, sondern auch zeitlich berührt ist. Bereits die nötige Aktualität des schutzwürdigen Interesses verlangt in der Regel, dass dieses im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung und auch noch -beurteilung besteht. Im Sinne einer längerfristigen Perspektive ist darüber hinaus zu verlangen, dass das Mietverhältnis voraussichtlich mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit bis zur Verwirklichung des Bauvorhabens andauert, damit von einer massgeblichen Betroffenheit auszugehen ist. Im vorliegenden Fall wird bisher von keiner Seite geltend gemacht, das Mietverhältnis ende vorzeitig. Solches ist auch nicht ersichtlich.

3.3. Strittig ist hingegen, ob die Beschwerdeführerin anstelle der Vermieterin in das Mietverhältnis eingetreten oder ob zwischen ihr und dem Vermieter ein neues begründet worden ist. Das Verwaltungsgericht geht von einer Kündigung des alten und der Begründung eines neuen Mietverhältnisses aus, wohingegen die Beschwerdeführerin behauptet, den alten Mietvertrag übernommen zu haben und daher mit allen Rechten und Pflichten darin eingetreten zu sein, was sich auch auf die Parteistellung im hängigen strittigen Baubewilligungsverfahren auswirke.

3.3.1. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf eine handschriftliche Bestätigung der Vermieterin vom 7. September 2016 und einen entsprechenden Handelsregisterauszug zur Unterschriftsberechtigung der unterzeichnenden Person. Es erscheint fraglich, ob sie diese Dokumente schon vor den Vorinstanzen eingereicht hatte, weshalb es sich dabei um Noven handeln könnte. Sie sind aber jedenfalls dann durch das Bundesgericht zu berücksichtigen, wenn erst der angefochtene Entscheid zu ihrer Einreichung Anlass gegeben hat (vgl. Art. 99 BGG). Diese Voraussetzung ist hier erfüllt. Die Gegenpartei hatte dem Parteiwechsel zugestimmt, das Baurekursgericht hatte diesen bewilligt und das Verwaltungsgericht hatte nicht zu erkennen gegeben, darauf zurückkommen zu wollen, bzw. der Beschwerdegegnerin keine Gelegenheit erteilt, sich dazu vorweg zu äussern. Es ist daher davon auszugehen, dass erst der angefochtene Entscheid Anlass gegeben hat, die neuen Unterlagen zu den

Akten zu reichen.

3.3.2. Im handschriftlichen Schreiben vom 7. September 2016 bestätigte der damalige Vertreter der Vermieterin als deren einzelzeichnungsberechtigter Geschäftsführer das Einverständnis zur Mietvertragsübernahme durch die Beschwerdeführerin auf den 1. Oktober 2016. Ergänzend wurde als Postscriptum ausgeführt, grundsätzlich werde die Zustimmung zur Untermiete erteilt. Ein eigentlicher Mietvertrag zwischen der Vermieterin und der Beschwerdeführerin selbst wurde offenbar erst am 21. März 2017 auf den 1. April 2017 unterzeichnet. Dieser Mietvertrag wurde bereits vor dem Baurekursgericht zu den Akten gegeben. Ob es vorher eine Kündigung des Vormietverhältnisses durch eine der Vertragsparteien gegeben hat oder dieses durch gegenseitiges Einvernehmen aufgelöst worden ist, ist, soweit ersichtlich, nicht aktenkundig.

Die eingereichte Bestätigung ist mehrdeutig. Während der Hauptteil auf eine Übernahme des Mietverhältnisses schliessen lässt, legt die als Postscriptum folgende Ergänzung eher ein Untermietverhältnis nahe. Klar ist einzig, dass die Beschwerdeführerin am 1. Oktober 2016, d.h. zehn Monate nach Erhebung des Rekurses an das Baurekursgericht durch die Vormieterin, Mieterin bzw. Untermieterin der fraglichen Liegenschaft wurde. Wie es sich damit genau verhält, kann jedoch offenbleiben.

3.3.3. Selbst wenn die Beschwerdeführerin nicht in alle Rechte der Vormieterin eingetreten wäre, befindet sie sich hinsichtlich des strittigen Bauprojekts in einer vergleichbaren Lage. Die Beschwerdebefugnis der Vormieterin war unbestritten. Mit dem Ausscheiden der Vormieterin hat diese ihre Beschwerdeberechtigung allerdings verloren. Das ändert jedoch nichts an der Betroffenheit der Nachmieterin. Soweit von einer zeitweiligen Untermiete auszugehen ist, erschiene ein Eintreten in das Verfahren durch die Untermieterin während dieser Zeit wohl ausgeschlossen, da ja die Hauptmieterin weiterhin selbst verfahrensberechtigt gewesen wäre. Der Parteiwechsel wurde hier aber erst nach dem Ausscheiden der Vormieterin geltend gemacht. Die Beschwerdeführerin mietet die Nachbarliegenschaft seit nunmehr bald drei Jahren. Das Mietverhältnis besteht weiterhin. Als Nachmieterin und als Nutzerin der Räumlichkeiten ist die Beschwerdeführerin zumindest in vergleichbarem Masse von allfälligen Immissionen betroffen wie ihre Vormieterin und sogar die Vermieterin selbst. Insofern ist sie in analoger Weise vom Streitgegenstand unmittelbar berührt und verfügt sie über ein massgebliches schutzwürdiges Interesse an einer Beschwerdeführung.

3.4. Das Verwaltungsgericht erachtet es schliesslich als stossend, dass ein Mieter, der während laufendem Rechtsmittelverfahren einen Mietvertrag über Räumlichkeiten abschliesst, deren Vermieter Parteistellung hatte, besser gestellt wäre als wenn der Vermieter nicht Verfahrenspartei war. Es trifft zwar zu, dass insofern eine unterschiedliche Rechtslage gelten würde. Das verhält sich aber nicht anders beim Verkauf einer Liegenschaft oder bei einer Universalsukzession beispielsweise durch Erbgang. Auch in solchen Fällen hängt die Parteistellung davon ab, dass bereits der Vorgänger am Verfahren beteiligt gewesen ist.

3.5. Insgesamt ergibt sich aufgrund der konkreten Umstände, dass das Baurekursgericht den Parteiwechsel im vorliegenden Fall zu Recht bewilligt hat. Insbesondere ist die Beschwerdegegnerin mit dem Parteiwechsel einverstanden und hat die Beschwerdeführerin ein massgebliches schutzwürdiges Interesse an der Verfahrensbeteiligung. Der angefochtene Entscheid verstösst demnach gegen Bundesrecht, indem er der Beschwerdeführerin die Parteistellung verweigert. Das Verwaltungsgericht wird die Streitsache weiter zu behandeln haben.

4.

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. E. 1.2), und der angefochtene Entscheid muss aufgehoben werden. Die Sache ist zur weiteren Behandlung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Da die Beschwerdegegnerin dem Parteiwechsel bereits vor den Vorinstanzen zugestimmt und im bundesgerichtlichen Verfahren die Gutheissung der Beschwerde beantragt hatte, kann sie nicht als unterliegend gelten, weshalb ihr keine Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren auferlegt werden können. Die Gemeinde hat auf einen Antrag verzichtet und sich am bundesgerichtlichen Verfahren nicht beteiligt. Das Verwaltungsgericht hat aus eigenem Antrieb die Parteistellung der Beschwerdeführerin in Frage gestellt und verneint. In Anwendung von Art. 66 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 4 BGG sind daher keine Kosten zu erheben. Dementsprechend ist auch keine Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdegegnerin oder der Gemeinde auszusprechen. Hingegen hat der als unterliegend zu geltende Kanton Zürich die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 29. November 2018 wird aufgehoben. Die Streitsache wird zur weiteren Behandlung an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Der Kanton Zürich hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Schwerzenbach, der Baudirektion des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. August 2019

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

Das präsidierende Mitglied: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Uebersax