

BRKE II Nr. 0166/2008 vom 2. September 2008 in BEZ 2009 Nr. 15

(Auf eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht mit VB.2008.00473 [= BEZ 2009 Nr. 2] mit der Begründung nicht ein, die mit der Gutheissung des Rekurses verbundene Anordnung, das Baubewilligungsverfahren fortzusetzen, habe für den Beschwerdeführer keinen Nachteil zur Folge, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lasse.)

---

Aus den Erwägungen:

1.1 Die ohne baurechtliche Bewilligung realisierten Bauten und Nutzungen befinden sich bzw. erfolgen, wie bereits erwähnt, allesamt ausserhalb der Bauzonen. Die hierfür von der kommunalen Baubehörde (Rekursgegnerin 1) eingeleiteten nachträglichen Baubewilligungsverfahren hat die Baudirektion Kanton Zürich (Rekursgegnerin 2) mit Verweis auf das laufende Planungsverfahren zur Festsetzung eines kantonalen Gestaltungsplanes einstweilen informell eingestellt, nachdem ihr die entsprechenden Baugesuche zum Entscheid gemäss Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) überwiesen worden waren. Diese von den Rekurrierenden beanstandete Sistierung, die naturgemäss eine Verzögerung der hängigen baurechtlichen Bewilligungsverfahren mit sich bringt, ist mit Rekurs anfechtbar, zumal gemäss Rechtsprechung auch das unrechtmässige Verzögern oder Verweigern einer Verfügung als solche gilt. (...)

4. Die angefochtene Sistierung begründet die Rekursgegnerin 2 im Wesentlichen damit, Ziel der laufenden Planung sei es, die Bauverhältnisse und Nutzungen auf der Uetlibergkuppe mittels eines kantonalen Gestaltungsplanes neu zu ordnen. Eine allfällige Verweigerung der hängigen Baugesuche würde diese Planung, namentlich die hierbei zu führenden Verhandlungen mit dem Mitbeteiligten über den vorgesehenen Nutzungsvertrag, erheblich erschweren. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu verlangen, wäre zum heutigen Zeitpunkt ohnehin unverhältnismässig. (...)

5.1 Sistierung bedeutet die vorläufige Einstellung eines hängigen Verwaltungs- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahrens. Ruht das Verfahren infolge Sistierung, kann in der Sache kein Entscheid ergehen und nimmt die zuständige Behörde lediglich jene Verfahrenshandlungen vor, die mit Blick auf die Wiederaufnahme des Verfahrens erforderlich sind. Zuständig für den Entscheid über Sistierung und Wiederaufnahme eines Verfahrens ist die in der Sache zuständige Behörde. Sie verfügt dabei über ein erhebliches Ermessen, das sie sachgerecht und pflichtgemäss zu

handhaben hat. Hierfür hat sie die betroffenen Interessen mit zu berücksichtigen und darf sie den Verlauf und die Prozessaussichten in anderen Verfahren, die für den von ihr zu treffenden Aussetzungsentscheid von Bedeutung sind, abschätzen und in ihre Abwägungen mit einbeziehen. Die Sistierung eines Verfahrens können insbesondere verfahrensökonomische Überlegungen, beispielsweise bei vorsorglicher Anhebung des Verfahrens – namentlich zwecks Wahrung der Rechtsmittelfrist –, oder anderweitige Verfahren gebieten, deren Ausgang für das zu behandelnde Verfahren von präjudizieller Bedeutung sind.

Wie erwähnt begründen die Rekursgegnerinnen die umstrittene Sistierung mit dem gegenwärtigen Rechtsetzungsverfahren zur Schaffung des kantonalen Gestaltungsplanes Uto Kulm. Steht somit eine Rechtsänderung bevor, die für den Ausgang der hängigen Baubewilligungsverfahren wesentlich sein kann, ist eine Verfahrenssistierung – aufgrund des Verbots der Rechtsverzögerung – gleichwohl lediglich dann zulässig, wenn die neuen Vorschriften bereits beschlossen oder zumindest aufgelegt sind. Vage Aussichten auf eine Rechtsänderung oder eine beschlossene Rechtsänderung mit unbestimmtem Inhalt genügen demgegenüber für das Ruhelassen eines Verfahrens nicht (A. Kölz/J. Bosshart/M. Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., 1999, Vorbem. zu §§ 4-31 Rz. 27 ff.).

5.2.1 In Zusammenhang mit der Festsetzung des Gestaltungsplanes Uto Kulm hat der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 23. April 2008 (RRB Nr. 623/2008) die Rekursgegnerin 2 beauftragt, die öffentliche Auflage zur Teilrevision des kantonalen Richtplans im Bereich Landschaft durchzuführen und ihm anschliessend eine entsprechende Richtplanvorlage zur Antragstellung an den Kantonsrat zu unterbreiten. Vom 2. Mai bis 30. Juni 2008 ist die öffentliche Auflage der geplanten Richtplanänderung gemäss § 7 Abs. 2 PBG erfolgt. Diese sieht eine Textergänzung vor, wonach der fragliche Bereich des Uetliberges als Erholungsgebiet von kantonalen Bedeutung bezeichnet werde, für welches der Staat einen kantonalen Gestaltungsplan festsetze, welcher die öffentlichen Interessen an der Nutzung des Aussenraumes (Wanderweg, Ausflugsrestaurant, Aussichtspunkt) sichere, die zulässige Nutzung der Bauten und Anlagen festlege sowie die notwendigen Verkehrsregelungen (Fahrtenkontingent, Controlling) treffe. Der gleichzeitig mit dieser vorgesehenen Richtplanänderung öffentlich aufgelegte Gestaltungsplan Uto Kulm enthält sodann die einzelnen planerischen Festlegungen für unterschiedliche Bau- und Nutzungsbereiche. (...)

5.2.2 Die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplanes Uto Kulm setzt somit vorab eine vom Kantonsrat zu beschliessende Richtplanänderung voraus (§ 32 Abs. 1 PBG), worauf hernach die nutzungsplanerische Festsetzung folgt, gegen welche die genannten kantonalen Rechtsmittel des Bau- und Planungsrechts offen stehen. Dieser zweistufige Planungsprozess, der einerseits einen in der politischen Auseinandersetzung zustande kommenden demokratischen Entscheid des Kantonsrates voraussetzt und andererseits einen Rechtsmittelzug öffnet, der eine weitgehende rechtliche Überprüfung der Planfestsetzung ermöglicht, birgt in Bezug auf das Ergebnis der laufenden Planung unweigerlich gewisse Unwägbarkeiten, die vorliegend nicht unerheblich erscheinen. Die Vertreter der Rekursgegnerin 2 haben sich anlässlich des Augenscheins zwar überzeugt gezeigt, dass der Gestaltungsplan der einst im Wesentlichen wie heute vorgesehen festgesetzt werde. Hierzu bedarf es

allerdings, wie ausgeführt, einer vorgängigen Richtplanänderung durch den Kantonsrat, die nicht mit Sicherheit prognostizierbar ist, sondern offen erscheint. Denn im Kantonsparlament dürften die Ansichten über den Umgang mit den nicht bewilligten Bautätigkeiten und Nutzungen auf dem Uto Kulm auseinander gehen und politisch kontrovers debattiert werden; dies umso mehr, als der Uetliberg Bestandteil der Albiskette bildet, die ihrerseits zu den Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung zählt. Sodann haben die Rekurrierenden in der Rekurschrift mit Nachdruck erklärt, sie würden gegen die Festsetzung des Gestaltungsplanes mit Sicherheit Rechtsmittel ergreifen, sofern dieser die unbewilligten Bauten und Anlagen im Nachhinein legalisiere. Aufgrund all dessen steht zum heutigen Zeitpunkt – trotz der inzwischen erfolgten Auflage der geplanten Rechtsänderung – weder die Festsetzung des Gestaltungsplanes Uto Kulm noch dessen Inhalt mit Sicherheit oder wenigstens mit hoher Wahrscheinlichkeit fest.

Tatsächlich ist die Verwirklichung des Gestaltungsplanes Uto Kulm zwar möglich, zugleich aber auch ungewiss, und ist im Falle seiner Inkraftsetzung insbesondere noch völlig offen, wo schliesslich welche baulichen, betrieblichen und öffentlichen Nutzungen zulässig sein werden. Insoweit ist die Ansicht der Rekursgegnerin 2, wonach die ausstehenden «Planungsentscheide» für die sistierten Bewilligungsverfahren «geradezu von präjudizieller Bedeutung» seien, beträchtlich zu relativieren.

Wie erwogen vermag eine Rechtsänderung mit unbestimmten Inhalt grundsätzlich keine Sistierung zu rechtfertigen (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4-31 Rz. 29). Nichts anderes gilt sodann für mögliche verfahrensökonomische Überlegungen der Rekursgegnerin 2, zumal im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einmal ausgeschlossen werden kann, dass die Verwirklichung des Gestaltungsplanes im Rahmen der hierzu notwendigen Richtplanänderung gesamthaft scheitert, was unweigerlich die Überprüfung der nachträglichen Baugesuche des Mitbeteiligten auf der Grundlage des heute geltenden Rechts zur Folge hätte. Auch insofern ist eine Verfahrenssistierung nicht angezeigt.

5.2.3 Stehen im laufenden Planungsverfahren mithin die Richtplanänderung, die Planfestsetzung und, wie sich aus den Rekursakten ergibt, wahrscheinliche Rechtsmittelverfahren aus, ist in kurzer oder wenigstens absehbarer Zeit nicht mit neuen verbindlichen bau- und planungsrechtlichen Grundlagen zu rechnen. Viel eher ist bei der gegebenen Sachlage weiterhin ein grundsätzlich umstrittener und entsprechend langwieriger Fortgang des Planungsverfahrens zu erwarten und dies, obwohl das Verfahren bereits über zwei Jahre dauert. Folglich stellt sich das Aussetzen des geltenden Bau- und Planungsrechts offenkundig als zeitlich übermässig heraus.

5.2.4 Davon, dass die Rekursgegnerin 2 ihren Entscheid über die hängigen Baugesuche innert einer Frist trifft bzw. zu treffen gedenkt, welche nach der Natur der Sache und der Gesamtheit der Umstände noch als angemessen erscheint, kann angesichts der vorstehenden Darlegungen offenkundig nicht mehr gesprochen werden. Die informelle Sistierung des Bewilligungsverfahrens erweist sich somit als Akt der Rechtsverzögerung und stellt damit einen Verstoss gegen Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) dar (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., 2006, Rz. 1655 ff.). Auf diese Verfahrensgarantie kann sich nicht

nur der Bürger, zu dessen Schutz sie besteht, berufen, sondern gleichermassen auch rechtmittellegitimierte Verbände, denen als solche die Aufgabe zukommt, innerhalb bestimmter Sachbereiche über die richtige Anwendung des Rechts zu wachen.

5.2.5 Der von den Rekursgegnerinnen angerufene Grundsatz der Verhältnismässigkeit fällt demgegenüber vorliegend kaum ins Gewicht, zumal dem Mitbeteiligten aus der Behandlung seiner Baugesuche keine unmittelbaren Nachteile erwachsen werden und sich erst im Falle ihrer Verweigerung – in Zusammenhang mit der vom Gesetz verlangten Herstellung des rechtmässigen Zustandes (§ 341 PBG) – die Frage stellen wird, ob die Anordnung von allfälligen Abbruchbefehlen verhältnismässig ist. In diesem Zusammenhang ist ferner nicht plausibel, weshalb allfällige schwierige Verhandlungen mit dem Mitbeteiligten über die zukünftige Nutzung des Uto Kulm die umstrittenen Sistierungen erforderten, was die Rekursgegnerinnen geltend machen. Denn abgesehen davon, dass gesetzliche gebotene Verfahrensabläufe nicht verhandelbar sind, muss dem Mitbeteiligten im Rahmen der besagten Verhandlungen ohnehin bewusst sein, dass die von ihm ohne Baubewilligung realisierten Bauvorhaben ausschliesslich nach Massgabe des geltenden Rechts beurteilt werden können, solange der Gestaltungsplan Uto Kulm – als Folge langwieriger Verhandlungen – nicht festgesetzt werden bzw. nicht in Rechtskraft erwachsen kann.

5.3 Die Rekursgegnerin 2 hat somit die streitbetroffenen baurechtlichen Bewilligungsverfahren aufgrund von nicht mehr haltbaren Gründen einstweilen eingestellt. Hierin ist eine unrechtmässige Rechtsverzögerung zu erblicken (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4-31 Rz. 30).

6. Der Rekurs ist demnach vollumfänglich gutzuheissen.