

1. Der Beschluss der Baukommission X. vom 28. Januar 1999 wurde mit einer dahinlautenden Rechtsmittelbelehrung versehen, dass innert 30 Tagen mit schriftlicher Eingabe eine Überprüfung des Entscheides durch den Stadtrat (Gesamtexekutive) verlangt werden könne. Auf entsprechendes Gesuch des Rekurrenten hin «überprüfte» der Stadtrat X. am 12. April 1999 den angefochtenen Beschluss, wies das Begehren ab und «bestätigte» den Baukommissionsbeschluss vollumfänglich.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Baubehörden bei ihrem Verwaltungsakt mit allfälligen im Rahmen des Begehrens um Zustellung des baurechtlichen Entscheides von Dritten vorgebrachten Einwendungen (§ 315 Abs. 2 PBG) nicht auseinanderzusetzen haben. Solche Einwände sind allein dem Bauherrn zur Kenntnis zu bringen. Sodann ist ein Entscheid unter Verzicht auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung oder ein Einspracheverfahren (bei der anordnenden Behörde) nach Massgabe von § 10a VRG, wie es generell im Verwaltungsverfahren zulässig ist, im Baubewilligungsverfahren ausgeschlossen (vgl. § 315 Abs. 3 PBG; Rotach, Die Revision des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes, in ZBI 98 [1997] S. 454). Schliesslich hat die gemeinderechtliche Bestimmung von § 57 Abs. 3 GG, wonach die Gemeindeordnung eine Überprüfung von Anordnungen eines Ausschusses durch die Gesamtbehörde vorsehen kann, im Baubewilligungsverfahren keine Bedeutung. Das gemeindeinterne Rechtsmittelverfahren ist bei Anordnungen von örtlichen Baubehörden zum vornherein ausgeschlossen (vgl. den Antrag des Regierungsrates zur Änderung des VRG vom 3. Mai 1995, S. 52 sowie Thalman, Kommentar zum Gemeindegesetz, 1988, § 57 N. 7.3 und Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N. 1910).

Bei der im Zuge der am 8. Juni 1997 erfolgten VRG-Revision vorgenommenen Anpassung der Bestimmung von § 329 PBG (neue Zuständigkeitsregelungen) wurde der in der altrechtlichen Formulierung enthaltene negative Verweis, dass § 57 Abs. 2 GG (gemeindeinternes Einspracheverfahren) nicht zur Anwendung gelange, zwar nicht in der Weise angepasst, dass auch der neue § 57 Abs. 3 GG (fakultatives gemeindeinternes Überprüfungsverfahren) nicht greife, sondern es wurde auf einen entsprechenden Verweis verzichtet. Dies liegt nun aber offensichtlich nicht daran, dass im Baubewilligungsverfahren ein gemeindeinternes Überprüfungsverfahren neu hätte eingeführt werden sollen, nachdem das altrechtliche Einspracheverfahren ausdrücklich ausgeschlossen war. Hiefür finden sich in den Gesetzesmaterialien keinerlei Anhaltspunkte. Vielmehr wurde bei den Beratungen in der kantonsrätlichen

Kommission bezüglich § 10a VRG festgehalten, dass im Baubewilligungsverfahren ein gemeindeinternes Einspracheverfahren unzweckmässig sei (Prot. der kantonsrätlichen Kommission, S. 235 und 327). Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb dies für das Überprüfungsverfahren nicht gelten sollte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der in § 315 Abs. 3 PBG spezialgesetzlich statuierte und daher dem Gemeinderecht vorgehende Ausschluss des Einspracheverfahrens nicht nur die Einsprache nach § 10a VRG, sondern auch die Überprüfungsmöglichkeit nach § 57 Abs. 3 GG erfasst (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 14 und 15).

Nach dem Antrag des Regierungsrates sollte das gemeindeinterne Einspracheverfahren generell abgeschafft werden (vgl. den Antrag des Regierungsrates zur Änderung des VRG vom 3. Mai 1995, S. 45) und war deshalb auch der entsprechende Hinweis in § 329 PBG nicht mehr erforderlich. Erst im Rahmen der Beratungen in der kantonsrätlichen Kommission wurde das Überprüfungsverfahren in § 57 Abs. 3 GG eingeführt (vgl. die Kommissionsprotokolle, S. 163 f.) und übersehen, dass § 315 Abs. 3 oder § 329 PBG zur Gewährleistung der gesetzgeberischen Klarheit und Konsequenz noch unmissverständlicher hätte formuliert werden sollen. Ein gesetzgeberischer Wille, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, auch im Baubewilligungsverfahren neuerdings ein zweistufiges gemeindeinternes Verfahren zu schaffen, ist jedoch nicht zu erkennen und würde zudem gerade den mit der Gesetzesrevision angestrebten Verfahrensbeschleunigungen (Koordination, Straffung der Instanzenzüge, Behandlungsfristen usw.) krass entgegenlaufen.

Zu bemerken ist sodann, dass die Neufassung von § 57 GG auch zu einer Anpassung von § 15 Abs. 1 des Feuerpolizeigesetzes hätte führen müssen (negativer Verweis auf das neue gemeindeinterne Überprüfungsverfahren statt auf das Einspracheverfahren), wo wegen dem sich auch hier auswirkenden gesetzgeberischen Versehen entsprechend der alten Fassung von § 329 PBG ausdrücklich auf § 57 Abs. 2 GG (in der altrechtlichen Fassung vom 6. Juni 1926) Bezug genommen wird. Auch gegen feuerpolizeiliche Anordnungen der Gemeinden ist indessen nach wie vor direkt an die Baurekurskommissionen zu rekurrieren und ist ein gemeindeinternes Überprüfungsverfahren unzulässig.

Über Baugesuche entscheidet die örtliche Baubehörde abschliessend, im koordinierten Verfahren nach Einholung weiterer kantonaler Bewilligungen (§ 318 f. PBG). Gegen deren Entscheid ist direkt an die zuständige Baurekurskommission oder an den Regierungsrat zu rekurrieren (vgl. § 329 Abs. 1 und 2 PBG). Dieser Verfahrensablauf ist zwingend vorgegeben, und ein gemeindeinternes Überprüfungsverfahren, wie es die Gemeindeordnung X. vorsieht, ist nach dem Gesagten im Baubewilligungsverfahren nicht statthaft.