

2.1. Das streitbetroffene Grundstück liegt gemäss der geltenden kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) in der Landschaftszone. Die Rekurrentin nutzte das Grundstück eigenmächtig als Treffpunkt für kirchliche Anlässe um und realisierte ohne entsprechende Baubewilligung verschiedene Bauvorhaben (Aufstellen eines Zeltens im Ökonomiegebäude, Einbau einer Industrieküche in das Ökonomiegebäude, Umnutzung eines Aufenthaltsraumes im Obergeschoss des Ökonomiegebäudes und damit verbundene Bauarbeiten wie Erstellen einer Aussentreppe und Ersatz von durchsichtigen Kunststoffplatten durch Fenster sowie Ersatz des zweiflügligen Tores durch eine Türe mit davorliegendem Schiebetor, Aufstellen eines WC-Containers, Einbau von Duschanlagen in den Wagenschopf, Anbau einer Pergola an den Wagenschopf, Bau von Infrastrukturanlagen [Wasser, Abwasser, Strom, Heizungen, Lüftungen], Aufstellen von Bauwagen als Aufenthaltsräume, Erstellen von befestigten Flächen).

Mit Verfügung vom 19. Dezember 2005 verweigerte die Baudirektion Kanton Zürich die nachträgliche Bewilligung für diese Bauvorhaben. Nachdem die Rekurrentin einen gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs zurückgezogen hatte, ordnete die Vorinstanz die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes an.

4.2. Gemäss Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) entscheidet die kantonale Behörde bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Ziffer 1.2.1 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung (BVV) erklärt die Baudirektion zur zuständigen kantonalen Behörde. Die kantonale Behörde hat sich dabei mit der Frage der Zonenkonformität und der Erteilung einer allfälligen Ausnahmegewilligung zu befassen. Verschiedene Gründe führten zu der bundesrechtlichen Regelung dieser Frage. Insbesondere die herausragende Bedeutung der Ausnahmegewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone führte dazu, dass deren Erteilung für das gesamte Kantonsgebiet nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen sollte. Der Gefahr einer rechtsungleichen Behandlung der Baugesuche durch die Gemeindebehörden sollte durch die Bestellung einer zentralen kantonalen Behörde vorgebeugt werden. Nach Auffassung des Bundesrates würde sich das Problem insbesondere bei kleineren Gemeinden stellen, die von der Komplexität der im Zusammenhang mit der Erteilung von Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 ff. RPG zu treffenden Ab-

klärungen meistens überfordert würden (B. Waldmann/P. Hänni, RPG Handkommentar, 2006, Art. 25 N. 35, mit weiteren Angaben).

Bei einer Bewilligung der Zonenkonformität eines Bauvorhabens durch die kantonale Behörde hat die Baubehörde einer Gemeinde das Baugesuch auf die Übereinstimmung mit den übrigen einschlägigen Baunormen zu prüfen. Bei einer (nachträglichen) Verweigerung eines Bauvorhabens hat die kommunale Behörde ebenfalls das in einem solchen Fall Notwendige anzuordnen. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist Rechtsfolge der Verweigerung einer nachträglichen baurechtlichen Bewilligung. Die zu treffenden Massnahmen im Hinblick auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes werden dementsprechend von Art. 25 RPG nicht erfasst. Bei Wiederherstellungsbefehlen handelt es sich um eine klassische Vollzugsaufgabe, welche durch die örtliche Behörde zu übernehmen ist (vgl. BEZ 1998 Nr. 22 = RB 1998 Nr. 122).

4.3. Gemäss § 341 PBG hat die zuständige Behörde den rechtmässigen Zustand herbeizuführen. Diese Bestimmung ist nach den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV) und des Schutzes des guten Glaubens auszulegen. Auf die Beseitigung ist dann zu verzichten, wenn die Abweichung vom erlaubten unbedeutend ist und die Beseitigung nicht im öffentlichen Interesse liegt. Ebenso kann die Gutgläubigkeit des Bauherren die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ausschliessen, sofern die Beibehaltung des rechtswidrigen Zustandes keine schwerwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (BGE 104 Ib 303 f.). Auf das Verhältnismässigkeitsprinzip kann sich auch der Bösgläubige berufen; dem bösen Glauben ist jedoch in adäquater Weise Rechnung zu tragen (RB 1980 Nr. 129).

4.4. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein. Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit muss eine Verwaltungsmassnahme demnach zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Freiheitsbeschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (U. Häfelin/G. Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., 2006 Rz. 581). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst dabei drei Elemente, die kumulativ beachtet werden müssen. Die Geeignetheit einer Verwaltungsmassnahme beinhaltet die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. Weiter muss die Massnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Die Erforderlichkeit muss dabei in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht gegeben sein. Schliesslich hat die Massnahme den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn zu wahren, das heisst, sie muss für einen Adressaten zumutbar sein. Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem Eingriffszweck und der Eingriffswirkung wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht (Häfelin/Müller, Rz. 586 ff.).

4.5. In dogmatischer Hinsicht ergibt sich bei nachträglichen Verweigerungen der baurechtlichen Bewilligung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen ge-

stützt auf Art. 24 ff. RPG und der Anordnung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes gemäss § 341 PBG die Besonderheit, dass eine Interessenabwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sowohl gestützt auf Art. 24d RPG und Art. 24 lit. b RPG als auch § 341 PBG vorzunehmen ist.

Ist ein Bauvorhaben nicht gestützt auf die Normen für eine erleichterte Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24a-24d sowie 37a RPG bewilligungsfähig, so ist in einem zweiten Schritt auf den Grundtatbestand von Art. 24 RPG zurückzugreifen (Waldmann/Hänni, Vorbemerkungen Art. 24 ff. N 12). Gemäss Art. 24 RPG kann für die Errichtung respektive die Nutzungsänderung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden, wenn kumulativ der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Art. 24 lit. a RPG) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. b RPG). Eine Interessenabwägung wird dementsprechend aus prozessökonomischen Gründen in der Regel nur bei Vorhaben erfolgen, bei denen die Standortgebundenheit bejaht worden ist.

Somit ist von zwei unterschiedlichen Fällen auszugehen, nämlich einerseits Bauvorhaben, bei denen eine Ausnahmebewilligung mangels Standortgebundenheit verweigert wird, und andererseits Bauvorhaben, bei denen überwiegende öffentliche Interessen gegen die Erteilung einer Ausnahmebewilligung sprechen.

4.5.1. Im letzteren Fall verlangt Art. 24 lit. b RPG, dass alle sich widerstreitenden räumlichen Interessen - seien sie öffentlicher oder privater Natur - ermittelt, gegeneinander abgewogen und mit sachgerechten Erwägungen gewichtet werden (Art. 3 RPV). Die Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden privaten und öffentlichen Interessen gemäss Art. 24 lit. b RPG ist koordiniert durchzuführen. Zu berücksichtigen sind auch die Interessen, die für die Errichtung einer Baute sprechen. Zwar sind rein finanzielle Interessen bei der Abwägung nicht ausschlaggebend, sie bleiben jedoch in einer gewissen Masse zu beachten. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips muss nach der Interessenabwägung auch geprüft werden, ob die Verweigerung der Ausnahmebewilligung zum Schutz der entsprechenden Interessen zweckerforderlich ist. Unter Umständen können mildere Massnahmen genügen. In formeller Hinsicht verlangt Art. 24 lit. b RPG, dass die Interessenabwägung durch die nämliche Behörde vorgenommen wird. Das bedeutet, dass für die Interessenabwägung massgebende Einzelfragen nicht separaten Verfahren vorbehalten werden dürfen. Das Ausnahmebewilligungsverfahren nach Art. 24 RPG erlaubt eine umfassende Abwägung von sämtlichen für und gegen ein Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Interessen, was die materielle Prüfung sämtlicher von Sachzusammenhängen erfasster Bereiche erfordert (vgl. zum Ganzen Waldmann/Hänni, Art. 24 N 22 ff.).

Unter diesen Umständen verbleibt für die Gemeinde gestützt auf § 341 PBG kein Raum mehr, hinsichtlich des Rückbaus die Verhältnismässigkeit zu prüfen und insbesondere auch eine Interessenabwägung durchzuführen. Mit der korrekten Prüfung des Bauvorhabens und Verweigerung der Ausnahmebewilligung gestützt auf Art. 24 RPG hat die kantonale Behörde bereits auch eine inhaltlich abschliessende Prüfung des gestützt auf § 341 PBG anzuordnenden Wiederherstellungsbefehls vorgenommen. Im Vollzugs- oder Vollstreckungsverfahren können denn auch die materiellen Fragen nicht mehr neu aufgeworfen werden (VB.97.00147). Aufgrund der ge-

stützt auf Art. 24 lit. b RPG umfassend vorzunehmenden Interessenabwägung würde eine erneute Prüfung dieser Fragen gerade dazuführen, dass im Vollstreckungsverfahren materielle Fragen neu aufgeworfen werden könnten.

4.5.2. Zu klären ist aber, wie sich die Situation verhält, wenn die Baudirektion die Ausnahmegewilligung bereits mangels Standortgebundenheit gestützt auf Art. 24 lit. a RPG verweigert hat. Auf Grund des gesetzgeberischen Aufbaus von Art. 24 RPG kann bei Verneinung der Standortgebundenheit auf eine umfassende Interessenabwägung gestützt auf Art. 24 lit. b RPG verzichtet werden und die kantonale Behörde kann nicht gezwungen werden, eine solche Interessenabwägung vorzunehmen. Eine Ausnahmegewilligung kann in diesem Fall selbst bei einem – schwer vorstellbaren – überwiegenden privaten Interesse nicht mehr erteilt werden.

Es stellt sich indessen die Frage, ob die umfassende Interessenabwägung gleichwohl gestützt auf Art 24 lit. b RPG durch die kantonale Behörde oder aber gestützt auf § 341 PBG durch die kommunale Behörde vorzunehmen sei. Die einschlägige bundesgerichtliche Rechtsprechung (vgl. etwa BGE 117 Ib 9, BGE 116 Ib 62, BGE 115 Ib 508 und BGE 112 Ib 119) äussert sich dahin gehend, dass insbesondere im Zusammenhang mit Umzonungen die öffentlichen Interessen gemäss Art. 24 lit. b RPG durch die «nämliche» Behörde vorzunehmen sei. Dies entschied das Bundesgericht im Hinblick darauf, dass Art. 24 RPG nicht durch die Festsetzung einer Nutzungszone umgangen werden soll.

Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall aber in entscheidender Weise. Durch die Interessenabwägung gestützt auf § 341 PBG soll nicht Art. 24 RPG umgangen werden. Das eigenmächtig erstellte Bauvorhaben bleibt in jedem Fall eine rechtswidrige Baute. Einzig auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes könnte bei einem Überwiegen der privaten Interessen verzichtet werden. Es ergäbe sich in diesem Fall die analoge Situation wie bei Bauten, die bereits seit mehr als 30 Jahren bestehen und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes deshalb in der Regel selbst bei überwiegenden öffentlichen Interessen zufolge Verwirkung der Maximalfrist nicht mehr verlangt werden könnte. Nach der bundesgerichtlichen Praxis verwirkt im Bereich des Baurechts der Anspruch der Behörden, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu verlangen, aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren (BGE 107 Ia 121 ff). Es muss deshalb auch im Fall von eigenmächtig erstellten Bauten, denen eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG auf Grund der mangelnden Standortgebundenheit verweigert worden war, möglich sein, dass auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bei überwiegenden privaten Interessen verzichtet wird. Bei der Beurteilung dieser Frage handelt es sich damit um eine Frage des Vollzuges, die sich gestützt auf § 341 PBG und nicht nach Art. 24 RPG beurteilt.

Bei all dem ist aber schliesslich nicht aus den Augen zu verlieren, dass es sich bei der Frage, wer eine solche Interessenabwägung durchzuführen hat, zur Hauptsache um eine formelle Frage der Zuständigkeit handelt. In materieller Hinsicht ist dagegen festzuhalten, dass die in Frage stehenden öffentlichen Interessen der Raumplanung und der Durchsetzung des öffentlichen Rechts äusserst gewichtig sind und dass private Interessen bei fehlender Standortgebundenheit von eigenmächtig ausgeführten Bauvorhaben vor allem finanzieller Natur sein dürften, denn die privaten Interessen – wie zum Beispiel technische oder betriebswirtschaftliche Gründe –

fliessen teilweise bereits bei der Beurteilung der Frage nach der (positiven) Standortgebundenheit ein (vgl. zum Ganzen: Waldmann/Hänni, Art. 24 N 10).

Zurück bleibt ein gewisses Risiko, dass durch das den Gemeinden in Vollzugsfragen zustehende Ermessen der raumplanerische Grundsatz der Trennung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet auf kommunaler Ebene entgegen der Anordnung der kantonalen Behörde umgangen wird. Dabei ist aber dennoch zu beachten, dass den Gemeinden trotz ihres Ermessens dabei kein Freipass erteilt wird, kantonale Entscheide durch einen Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zu missachten, sondern dass sie allenfalls nur innerhalb des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auf eine solche Anordnung verzichten können. Der Kanton könnte sich in einem solchen Fall zudem aufsichtsrechtlich oder mittels einer so genannten Behördenbeschwerde zur Wehr setzen (§ 21 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, VRG; vgl. auch BEZ 1998 Nr. 22 = RB 1998 Nr. 122).

(Mit dieser Begründung wurde der Rekurs teilweise gutgeheissen und im Übrigen – aus hier nicht interessierenden Gründen – abgewiesen, soweit das Verfahren nicht als durch Rückzug des Rekurses erledigt abzuschreiben war.)