



G.-Nrn. R3.2018.00133 und R3.2019.00067
BRGE III Nr. 0122/2019 und 0123/2019

Entscheid vom 18. September 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Baurichter Kaspar Plüss, Baurichter Roland Fraefel, Gerichtsschreiberin Christine Suter-Pfannes

in Sachen **Rekurrent**

R3.2018.00133
N. W., [...]
vertreten durch [...]

R3.2019.00067
C. GmbH, [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegner**

Planungs- und Bauausschuss X
vertreten durch [...]

betreffend R3.2018.00133
Planungs- und Bauausschussbeschluss vom 7. August 2018; Aufforderung zur Eingabe Revisionsunterlagen Camping [...] und Androhung Ersatzmassnahme [...]

R3.2019.00067
Planungs- und Bauausschussbeschluss vom 26. April 2019; Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs und Androhung Ersatzmassnahme [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 7. August 2018 forderte der Planungs- und Bauausschuss X N. W. auf, für die bereits erfolgten baulichen Veränderungen und Nutzungen auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 1 und 2 – sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Gestaltungsplans "Camping [...]" – ein Baugesuch zur Prüfung und Bewilligung einzureichen und ordnete für den Fall, dass die geforderten Unterlagen nicht fristgerecht eingereicht würden, die Ersatzvornahme an.

B.

Hiergegen wandte sich N. W. (nachfolgend Rekurrent) mit Eingabe vom 27. August 2018 fristgerecht an das Baurekursgericht und beantragte, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, soweit dieser nicht ohnehin als nichtig beurteilt werde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Rekursgegners.

C.

Mit Präsidialverfügung vom 28. August 2018 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R3.2018.00133 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

In der Folge wurde das Verfahren mit Präsidialverfügung vom 13. September 2018 antragsgemäss sistiert, da die Parteien Verhandlungen aufgenommen hatten.

In ihrer Rekursantwort vom 10. Mai 2019 beantragte die Vorinstanz die Fortsetzung des Rekursverfahrens und schloss darin auf Abweisung des Rekurses, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Rekurrenten.

Sowohl der Rekurrent in seiner Replik vom 3. Juni 2019 als auch die Vorinstanz in ihrer Duplik vom 25. Juni 2019 hielten an ihren Anträgen fest.

D.

Mit Beschluss vom 26. April 2019 richtete der Planungs- und Bauausschuss X die nämliche Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs an die C. GmbH.

E.

Hiergegen wandte sich die C. GmbH (nachfolgend Rekurrentin) mit Rekurs vom 27. Mai 2019 fristgerecht an das Baurekursgericht und beantragte, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Rekursgegners.

Mit Präsidialverfügung vom 28. Mai 2019 wurde vom Rekurseingang unter der Geschäftsnummer R3.2019.00067 Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Stellungnahme vom 25. Juni 2019, es sei der Rekurs abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Rekurrentin.

Sowohl die Rekurrentin in ihrer Replik vom 15. Juli 2019 als auch die Vorinstanz in ihrer Duplik vom 6. August 2019 hielten an ihren Anträgen fest.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurse betreffen den gleichen Sachverhalt und werfen im Wesentlichen die nämlichen Rechtsfragen auf. Die Verfahren sind daher aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

Wenn nachfolgend nichts anders erwähnt ist, befinden sich die zitierten Akten im Dossier G.-Nr. R3.2018.00133.

2.

Der Rekurrent und die Rekurrentin sind als Adressaten der angefochtenen Beschlüsse ohne weiteres zu deren Anfechtung legitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.

Aufgrund der von den Parteien eingereichten Akten ergibt sich folgender Sachverhalt: Mit Beschluss der Gemeindeversammlung X vom 31. März 1998 wurde eine Teilfläche der in der Landwirtschaftszone gelegenen Grundstücke Kat.-Nrn. 1 und 2 der Erholungszone E3 zugeteilt und für diesen Bereich der private Gestaltungsplan "Camping [...]" festgesetzt. Die Baudirektion Kanton Zürich genehmigte die festgesetzte Änderung des Zonenplans und den privaten Gestaltungsplan mit Verfügung vom [...]. Die planerischen Massnahmen bezweckten die Schaffung der Voraussetzungen für die Einrichtung eines Campingplatzes auf dem Bauernhof W. (Art. 1 der Gestaltungsplanvorschriften GPV), welcher vom Rekurrenten und dessen Ehefrau bewirtschaftet wurde. Für das Gestaltungsplangebiet wurden Nutzweise, zulässige Bauten und Anlagen sowie Gestaltungsanforderungen festgelegt (Art. 3 ff. GPV). Weiter wurden Vorschriften zur Erschliessung und Parkierung statuiert (Art. 6 und 7 GPV).

In der Folge nahmen die Eheleute im Jahre 1998 den Campingbetrieb auf. Im Gestaltungsplan- und Erholungszoneperimeter befindet sich heute das eigentliche Campingareal mit den Infrastrukturbauten, den Abstellplätzen

sowie den Bereichen für die Wohnwagen und Zelte. Weiter wurde ausserhalb des Perimeters in der Landwirtschaftszone zwischen Campingareal und Waldrand eine Spielwiese eingerichtet, welche für Ponyreiten und Kleintiere genutzt wird und mit einer 150 m langen Seilbahn, einer Reifenschaukel und einem Spielplatz mit diversen Geräten ausgestattet ist (act. 4.6). Ferner sind heute verschiedene Stellplätze ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters situiert und wurden entlang der Zufahrtsstrasse weitere Besucherabstellplätze angeordnet (act. 4.11). Sodann haben offenbar einzelne Campierende auf dem Areal ihren Wohnsitz angemeldet.

Im Jahre 2004 fanden erste Besprechungen zwischen dem Gemeinderat und den Betreibern des Campingplatzes hinsichtlich der Anpassung des Gestaltungsplanes sowie der Erweiterung der Erholungszone bis zum Waldrand statt (act. 4.7.1–5). In der Folge wurden der Rekurrent und seine Ehefrau gemäss einem Besprechungsprotokoll vom 26. April 2017 wiederholt eingeladen, den Gestaltungsplan für den Campingplatz zu ändern (act. 4.11, S. 1). Auf eine entsprechende Änderung wurde laut Rekurrent aufgrund der vom Gemeinderat im Jahre 2004 angekündigten, bis heute jedoch nicht erfolgten Ausdolung und Offenlegung des auf dem Grundstück verlaufenden Bachs verzichtet.

Mit Schreiben vom 7. September 2016 ersuchte der Gemeinderat das kantonale Amt für Raumentwicklung um eine Stellungnahme zu einer allfälligen Anpassung der Erholungszone und des privaten Gestaltungsplans "Camping [...]", mit dem Ziel die in den vergangenen Jahren entstandenen baurechtswidrigen Zustände in der Landwirtschaftszone zu beseitigen. In seiner Stellungnahme vom 27. September 2016 erachtete das kantonale Amt geringfügige, flächengleiche Abtausche (z.B. Erweiterung im Westen und Norden zu Lasten von Flächen im Süden) als vertretbar. Insgesamt dürfe sich die heutige Fläche des Gestaltungsplanperimeters bzw. der Erholungszone jedoch nicht vergrössern. Sämtliche baurechtswidrig erstellten Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone seien zurückzubauen. Dazu gehöre auch die Seilbahn (act. 13.6).

Am 26. April 2017 fand zwischen den Vertretern der Gemeinde und den Betreibern des Campingplatzes eine Besprechung statt, anlässlich welcher die bauliche Situation festgestellt und die Möglichkeiten hinsichtlich eines baurechtskonformen Zustandes diskutiert werden sollten. Nach einem

Briefwechsel (act. 4.12 und 4.13) forderte die Gemeinde den Rekurrenten mit Verfügung vom 10. Januar 2018 schliesslich auf, für die erfolgten baulichen Veränderungen und Nutzungen innert 60 Tagen ein Baugesuch einzureichen. Nach weiteren Schreiben (act. 4.15, 4.16.1, 4.16.2 und 4.17.1) und einer Besprechung am 13. April 2018 erliess die Vorinstanz am 7. August 2018 den angefochtenen Beschluss und forderte den Rekurrenten erneut zur Einreichung eines Baugesuchs auf.

Mit Eingabe vom 27. August 2018 übermittelten die Eheleute der Vorinstanz einen Situationsplan sowie ein Betriebskonzept (act. 4.17.1–3). Nach einer Zusammenkunft am 19. September 2018 mit den Vertretern der Gemeinde reichten die Eheleute am 7. November 2018 ein Baugesuch ein (act. 17.1.1), worauf sie am 23. Januar 2019 vom Bauamt die Aufforderung erhielten, das Formular für das ordentliche Baugesuchsverfahren, das Zusatzformular "Bauen ausserhalb Bauzonen" und Betriebsdatenerhebungen 2017 und 2018 einzureichen (act. 17.4). Nachdem der Rekurrent und dessen Ehefrau die Übermittlung weiterer Unterlagen mit Eingabe vom 3. April 2019 als "nicht zielführend" erachtet hatten (act. 17.5), erliess die Baubehörde am 26. April 2019 einen Beschluss mit der Aufforderung zur Einreichung ergänzender Unterlagen und Dokumente. Hierauf wurde das Baugesuch mit Eingabe vom 10. Mai 2019 zurückgezogen (act. 17.8).

Mit Datum vom 26. April 2019 richtete die Vorinstanz die nämliche Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs an die von den Eheleuten im Jahre 2004 gegründete C. GmbH, gegen welche ebenfalls Rekurs erhoben wurde.

4.1.

Die Rekurrierenden bestreiten in der Hauptsache die Bewilligungspflicht der vorgenommenen baulichen Massnahmen und Nutzungsänderungen. In formellrechtlicher Hinsicht hält der Rekurrent zunächst dafür, dass der angefochtene Beschluss vom 7. August 2018 das falsche Rechtsmittel enthalte, sollte der Gemeinderat gestützt auf Art. 19 der Gemeindeordnung der Gemeinde X (GO) Kompetenzen im Bereich "Bauen und Planen" dem Planungs- und Bauausschuss übertragen haben. Denn Art. 19 Abs. 2 GO regle, dass bei der Delegation von Aufgaben an einzelne Mitglieder oder Ausschüsse von Mitgliedern die Überprüfung durch die Gesamtbehörde ver-

langt werden könne, sofern nicht ein anderes Verfahren vorgeschrieben sei.

4.2.

Der Einwand ist unbegründet. § 44 des am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen neuen Gemeindegesetzes (GG) sieht vor, dass eine Behörde einzelnen Mitgliedern oder Ausschüssen aus ihrer Mitte Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen kann. Aufgaben können auch an Gemeindeangestellte zur selbstständigen Erledigung übertragen werden (§ 45 GG). Gemäss Art. 19 Abs. 1 GO können die Behörden jederzeit beschliessen, welche Geschäfte oder Geschäftsbereiche durch einzelne Mitglieder oder durch Ausschüsse von Mitgliedern in eigener Verantwortung erledigt werden können.

Mit der vom Gemeinderat X am 6. Mai 2015 genehmigten und gleichentags in Kraft gesetzten Geschäftsordnung Planungs- und Bauausschuss (GeschO PBA) hat der Gemeinderat den aus drei Mitgliedern des Gemeinderates bestehenden Planungs- und Bauausschuss (PBA) in einem formellen Akt begründet und diesem diverse Geschäfte/Aufgabenbereiche übertragen. Gemäss Art. 2 Abs. 1 GeschO PBA ist der Ausschuss unter anderem für die Erteilung von baurechtlichen Bewilligungen im ordentlichen Verfahren für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen zuständig. Die Vorinstanz war somit sachlich zuständig, den Rekurrenten mittels angefochtenem Beschluss zur Einreichung eines Baugesuchs aufzufordern.

5.

Sodann fällt die Behandlung des Rekurses entgegen der Auffassung des Rekurrenten erstinstanzlich in den Zuständigkeitsbereich des Baurekursgerichts. In Bausachen ist ein gemeindeinternes Einspracheverfahren unzulässig, da es mit der im Bereich des Bau- und Planungsrechts angestrebten Verfahrensbeschleunigung unvereinbar wäre (BRKE I Nr. 0227/1999 in BEZ 1999 Nr. 39 zum Verhältnis der Bestimmung von § 57 Abs. 3 aGG zu § 315 Abs. 3 PBG). Aus den nämlichen Gründen kommt das neue Institut der Neubeurteilung gemäss §§ 170 f. GG nicht zur Anwendung (BRGE II Nr. 0153/2018 vom 11. Dezember 2018. E. 1.3.1 ff., www.baurekursgericht.zh.ch). Die Rechtsschutzbestimmungen des Planungs- und Baugesetzes gehen damit der allgemeinen Regelung in den §§ 170 f. GG auch unter

Geltung des neuen Gemeindegesetzes als *lex specialis* vor. Entscheide der Baubehörde sind erstinstanzlich daher direkt bei der Rekursinstanz bzw. beim örtlich zuständigen Baurekursgericht anfechtbar (§ 329 Abs. 1 PBG).

6.1.

Sollte der Gemeinderat die Verfügungskompetenz rechtsgenügend dem Planungs- und Bauausschuss delegiert haben, vertritt der Rekurrent die Auffassung, dass der Gemeinderat am 10. Januar 2018 kompetenzwidrig verfügt habe. Die Verfügung sei als nichtig zu qualifizieren.

Mit der Rekursvernehmlassung anerkennt die Vorinstanz, dass die Anordnung des Gemeinderates vom 10. Januar 2018 in sachlicher Unzuständigkeit erlassen wurde. Der Gemeinderat hob den genannten Entscheid mit Beschluss vom 24. April 2019 daher widerrufsweise auf (act. 13.15.1). Die Frage der Nichtigkeit stellt sich somit nicht mehr und hat sich der Einwand damit erledigt.

6.2.

In der Replik hält der Rekurrent dafür, dass mit der Aufhebung der Verfügung des Gemeinderates vom 10. Januar 2018 auch die angefochtene "Vollstreckungsverfügung" des Planungs- und Bauausschusses vom 7. August 2018 dahinfalle und das vorliegende Rekursverfahren daher als gegenstandslos geworden abzuschreiben sei.

Diese Auffassung ist unzutreffend. Im Entscheidungs- oder Erkenntnisverfahren wird über Bestand oder Nichtbestand von Rechten und Pflichten, im Vollstreckungsverfahren über die Art und Weise der Durchsetzung entschieden. Die Sachverfügung ist das Ergebnis des Entscheidungsverfahrens, jenes des Vollstreckungsverfahrens die Vollstreckungsverfügung (Tobias Jaag, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 29-31 Rz. 15).

Zwar nimmt der Beschluss vom 7. August 2018 auf die widerrufenen Anordnung vom 10. Januar 2018 Bezug. Wie jedoch aus den Erwägungen und insbesondere dem Dispositiv hervorgeht, handelt es sich beim angefochtenen Entscheid nicht um einen Befehl, mit welchem eine frühere rechtskräftige Verfügung vollzogen wird. Vielmehr wurde dem Rekurrenten mit dem

Beschluss vom 7. August 2018 im Sinne einer letzten Aufforderung erneut eine Frist angesetzt, um für die baulichen Änderungen und Nutzungen ein Baugesuch einzureichen. Es steht mithin ein neuer Sachentscheid in Frage. Der Widerruf der von der sachlich unzuständigen Behörde erlassenen Anordnung vom 10. Januar 2018 zeitigt auf den vorliegenden Beschluss daher keine Wirkungen.

7.1.

In formellrechtlicher Hinsicht beklagt der Rekurrent sodann, der angefochtene Beschluss vom 7. August 2018 sei zu Unrecht ausschliesslich ihm und nicht auch seiner Ehefrau als Mitbetreiberin des Campingplatzes eröffnet worden. Dies könne nicht genügen und habe die Ungültigkeit der Anordnung zur Folge.

Die Rekurrentin wendet demgegenüber ein, sie sei von der Vorinstanz zu Unrecht ins Recht gefasst worden. Der Bauernhof mit den Grundstücken Kat.-Nrn. 1, 2 und 3, auf welchen der Campingplatz teilweise betrieben werde, stehe im Eigentum des Rekurrenten. Die Rekurrentin sei formaljuristisch nicht berechtigt, auf diesen Grundstücken irgendwelche baulichen Veränderungen vorzunehmen. Der angefochtene Beschluss vom 26. April 2019 sei wegen fehlender Passivlegitimation aufzuheben.

7.2.

Massnahmen zur Behebung eines polizeiwidrigen Zustandes sind grundsätzlich gegen den Störer zu richten. Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ist zunächst derjenige Störer, der eine polizeiwidrige Gefahr oder Störung selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursacht hat (Verhaltensstörer). Störer ist aber auch, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat (Zustandsstörer, vgl. BGE 122 II 70 E. 6a mit zahlreichen Verweisungen). Sind mehrere Störer gleichzeitig für einen polizeiwidrigen Zustand verantwortlich (mehrere Personen haben den Zustand durch ihr Verhalten verursacht oder es liegen mehrere Zustandsstörer aufgrund einer geteilten Sachherrschaft vor oder neben dem Verhaltensstörer haftet eine andere Person als Zustandsstörer), kann die Pflicht zur Störungsbeseitigung alternativ oder kumulativ grundsätzlich jedem Verhaltens- und/oder Zustandsstörer auferlegt werden, wobei sich die Wahl am Grund-

satz der Verhältnismässigkeit und Gebot effektiver und schneller Gefahrenbeseitigung auszurichten hat.

Als Eigentümer der rekursbetroffenen Grundstücke gilt der Rekurrent als Zustandsstörer. Wenn die Vorinstanz zunächst nur ihn ins Recht gefasst hat, so ist dies nicht zu beanstanden. Ebenso durfte die Baubehörde auch gegen die Rekurrentin vorgehen. Die Gesellschaft wurde im Jahre 2004 vom Rekurrenten und dessen Ehefrau gegründet und bezweckt gemäss Handelsregisterauszug (www.zefix.ch, besucht am 8. August 2019) die Führung eines Campingbetriebes mit Nebenanlagen. Aus einer bei den Akten liegenden Rechnung aus dem Jahre 2017 ist belegt, dass die Rekurrentin das Campingunternehmen auch tatsächlich betreibt (act. 13.2). Als Betreiberin des Campingplatzes W. gilt die Rekurrentin als Verhaltensstörerin und durfte nach dem Gesagten somit ebenfalls ins Recht gefasst werden. Die diesbezüglichen Einwände erweisen sich als unbegründet.

8.1.

In materieller Hinsicht wehren sich die Rekurrierenden gegen die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens. Sie monieren, es werde völlig undifferenziert verlangt, dass für die "erfolgten baulichen Veränderungen und Nutzungen sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters" ein Baugesuch einzureichen sei. Welche baulichen Veränderungen und Nutzungen die Vorinstanz hier anspreche, lasse sich dem Entscheid nicht entnehmen.

Die Eheleute hätten ordnungsgemäss Baugesuche für die in den bestehenden Gebäuden integrierte Camping-Infrastruktur eingereicht. Baurechtlich bewilligt seien insbesondere Sanitäreanlagen, Anmeldung, Kiosk, Aufenthaltsraum, Dusche, WC und Küche im Wohnraum. Falsch sei die Feststellung, der Camping W. sei bislang ohne Baubewilligung betrieben worden. Der Rekurrent habe schon anlässlich der Besprechung vom 26. April 2017 zugesichert, dass die Wohnwagen und Zelte, welche das Gestaltungsplangebiet überstellten, entsprechend zurückgenommen würden. Mit Schreiben vom 14. Februar 2018 habe er den Vollzug bestätigt und darauf hingewiesen, es gebe nur noch einen Wohnwagen, welcher an der Westgrenze ca. 80 cm über die Grenze rage. Er habe gebeten, für diese Familie eine Ausnahme zu machen, solange diese im [Camping] W. sei.

Mit Bezug auf die Abstellplätze habe der Rekurrent in seinem Schreiben vom 14. Februar 2018 darauf hingewiesen, er werde nach Möglichkeit dafür besorgt sein, dass Gäste des Campingplatzes ihre Fahrzeuge auf dem arealinternen Parkplatz abstellten und den Landstreifen im nördlichen Bereich nicht benutzten. Für Spaziergänger und Hundebesitzer könne der Rekurrent keine Verantwortung übernehmen.

Bezüglich des Spielplatzes sei aufgezeigt worden, dass dieser schon 1997/1998 Bestandteil des Betriebskonzepts "Camping W." gewesen sei. Wieso ein Baubewilligungsverfahren für einen Spielplatz durchgeführt werden solle, der seit 1998 bestehe, sei nicht nachvollziehbar.

Unklar sei weiter, was mit den angesprochenen Zufahrtsstrassen/-Wege gemeint sei. Gestützt auf die Besprechung vom 26. April 2017 und das hernach erstellte Protokoll gehe der Rekurrent davon aus, dass es um die "südwestliche Arealzufahrt" und die "südliche Arealzufahrt" gehe. Bezüglich südwestlicher Arealzufahrt werde vom Gemeinderat im Protokoll eingeräumt, die Zufahrt zur Kiesgrube habe bei Einrichtung des Campings bereits bestanden. Bezüglich "Zufahrt Süd" weise der Rekurrent in seinem Schreiben vom 14. Februar 2018 darauf hin, dieser diene der Bewirtschaftung der angrenzenden Flächen. Wenn dieser Weg für die Gemeinde ein Problem darstelle, so könne er auch entfernt werden.

Gästen einen dauernden Wohnsitz zu gestatten, sei ferner nie Teil des Betriebskonzeptes gewesen. Richtig sei, dass sich einzelne Campierende in der Vergangenheit ohne Zutun der Rekurrierenden bei der Gemeinde angemeldet hätten. Diese habe die Wohnsitznahmen registriert. Wenn die Gemeinde auf diese Entscheidungen zurückkommen wolle, so sei nichts dagegen einzuwenden.

Zum Hinweis, wonach der Campingplatz als Nebenbetrieb zum Landwirtschaftsbetrieb geführt werden müsse, hält der Rekurrent fest, dass über diesen Punkt Notariat und Landwirtschaftsamt wachen würden. Die Eheleute hätten der Gemeinde die Eigentums- und Betriebsverhältnisse schon mehrfach dargelegt. Den Gemeindebehörden seien die entsprechenden Verhältnisse im Übrigen seit Jahren bekannt. Die Aufforderung, die Rekurrentin habe im Rahmen eines Baugesuchs darzulegen, wer den Camping-

betrieb in welcher Form betreibe und in welchem Verhältnis derselbe zum landwirtschaftlichen Gewerbe stehe, sei schikanös.

Demgegenüber hält die Vorinstanz zusammengefasst daran fest, dass die Rechtmässigkeit der baulichen Veränderungen und Nutzungen auf den betroffenen Grundstücken im Baubewilligungsverfahren abzuklären sei.

8.2.

Indem die Rekurrierenden zunächst einwenden, den Beschlüssen sei nicht zu entnehmen, für welche baulichen Veränderungen und Nutzungen ein Baugesuch einzureichen sei, monieren sie sinngemäss eine Verletzung der in § 10 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) verankerten Begründungspflicht.

Behördliche Anordnungen sind zu begründen, sofern den Begehren der Betroffenen nicht voll entsprochen wird oder ein anderer Ausnahmetatbestand gemäss § 10a VRG vorliegt (§ 10 Abs. 2 VRG). Die Anforderungen an die Begründungsdichte hängen vom Einzelfall ab. Angemessen erscheint die Begründung dann, wenn der Betroffene die Tragweite des Entscheids erfassen und in Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel ergreifen kann. Ein Begründungsmangel kann indes durch ein Nachschieben der Begründung im Vernehmlassungsverfahren geheilt werden, sofern der Rekurrent sich dazu aussprechen kann (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 10 Rz. 25 und 36 mit

Zwar trifft es zu, dass die von der Vorinstanz als bewilligungspflichtig erachteten baulichen Massnahmen und Nutzungsänderungen den Beschlüssen nicht im Detail zu entnehmen sind. Allerdings gingen den Entscheiden – wie vorne dargetan – diverse Schreiben und Sitzungen voraus, sodass die Rekurrierenden über den Sachverhalt bzw. die als baurechtswidrig eingestuften Bauten und Anlagen bestens im Bild waren (vgl. z.B. act. 4.11). Dies zeigt sich auch daran, dass die Rekurrierenden auch ohne Nennung der einzelnen Streitpunkte in der Lage waren, ihren Rekurs hinreichend zu begründen. Sollte dennoch von einem Begründungsmangel ausgegangen werden, so wäre dieser jedenfalls durch die Nachreichung einer hinreichenden Begründung in den umfassenden Rekursantworten geheilt worden. Von einer Aufhebung der angefochtenen Beschlüsse aus formellrechtlichen Gründen ist deshalb abzusehen.

8.3.

Werden bewilligungspflichtige Bauten, Anlagen oder Nutzungsänderungen (vgl. § 309 Abs. 1 PBG) ohne das Vorliegen einer Baubewilligung erstellt bzw. vorgenommen, hat die Baubehörde ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Die Baubehörde kann ein solches auch dann durchführen, wenn noch offen ist, ob sich die zu beurteilende Massnahme schliesslich als bewilligungspflichtig erweist. Dies gilt namentlich auch bei Nutzungsänderungen, weil in solchen Fällen oft erst eine genaue Untersuchung ergibt, ob ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt vorliegt oder nicht (VB.2004.00074 in RB 2004 Nr. 75 = BEZ 2004 Nr. 47). Ferner kann, da die Befreiung von der Bewilligungspflicht nicht von der Einhaltung der materiellen Bauvorschriften entbindet (§ 2 Abs. 2 der Bauverfahrensverordnung [BVV]), auch über eine an sich nicht bewilligungspflichtige Massnahme ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden, wenn deren Baurechtskonformität zweifelhaft ist. Bestehen hinreichende Anhaltspunkte für das Vorliegen eines bewilligungspflichtigen Sachverhaltes oder eines materiellen Rechtsverstosses, ist die Baubehörde grundsätzlich verpflichtet, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

Verweigert die Bauherrschaft ihre Mitwirkung bei der Feststellung der eigenmächtig herbeigeführten Verhältnisse, entbindet dies die Baubehörde nicht von der Durchführung des nachträglichen Bewilligungsverfahrens. Reicht die Bauherrschaft trotz Aufforderung keine Baueingabe ein, hat die Behörde diese auf Kosten des Pflichtigen ersatzvornahmeweise erstellen zu lassen (BRKE III Nr. 0038/2004 in BEZ 2004 Nr. 42; www.baurekursgericht-zh.ch).

8.4.1.

Als einer der Hauptstreitpunkte erweist sich der in der Landwirtschaftszone und ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters errichtete Spielplatz mit Seilbahn, Reifenschaukel und weiteren Spielgeräten. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz ein Baugesuch für diese Bauten verlangen durfte und der angefochtene Beschluss sich insoweit als rechtsbeständig erweist.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Befugnis der Behörden, den Abbruch eines baugesetzwidrigen Gebäudes oder Gebäudeteils anzuordnen, grundsätzlich auf 30 Jahre beschränkt (BGE 132 II 21, E. 6.3 S. 39; 107 Ia 121, E. 1a S. 123). Diese Praxis beruht auf dem Gesichts-

punkt der Rechtssicherheit wie auch auf praktischen Überlegungen (Schwierigkeit der Abklärung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse vor über 30 Jahren). Die Frist von 30 Jahren wurde in Anlehnung an die ausserordentliche Ersitzung von Grundeigentum gemäss Art. 662 ZGB festgelegt (BGE 136 II 359, E. 8). Der besagte Grundsatz wurde zunächst für das Forstrecht entwickelt (vgl. BGE 105 Ib 265) und in BGE 107 Ia 121 auf den Abbruch einer Baute innerhalb der Bauzone übertragen (Galerie von 21 m² in einem Wohnzimmer). Aus Gründen der Rechtssicherheit und aus den erwähnten praktischen Überlegungen muss die Befugnis der Behörden zum Einschreiten auch bei Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nach Ablauf einer bestimmten Frist dahinfallen (BRGE III Nr. 0137/2015 in BEZ 2015 Nr. 54; www.baurekursgericht-zh.ch).

Eine kürzere Verwirkungsfrist rechtfertigt sich aus Gründen des Vertrauensschutzes (Art. 9 der Bundesverfassung [BV]). Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf der 30-jährigen Frist einschreiten, den baurechtswidrigen Zustand aber über Jahre hinaus duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen. Darauf kann sich aber nur berufen, wer selbst im guten Glauben gehandelt hat (BGr 1C_171/2017 vom 3. Oktober 2017, E. 4.1.; BGE 136 II 359, E. 7. f. und 8 f.; BGE 132 II 21, E. 6.3; BGE 107 Ia 121 E. 1a; VB.2016.00720 vom 23. März 2017, E. 3.4.).

8.4.2.

Zwischen den Parteien besteht zunächst Uneinigkeit darüber, seit wann der rekursbetroffene Spielplatz mit Seilbahn, Pendelschaukel und weiteren Spielgeräten besteht. Gemäss Darstellung der Rekurrierenden wurde der Spielplatz bereits 1998/99 errichtet. Demgegenüber hält die Vorinstanz dafür, dass gemäss Luftaufnahmen aus den Jahren 2002 und 2005 westlich des Gestaltungsplanperimeters noch keine Spielplatzinfrastrukturbauten existiert hätten. Luftbilder aus dem Jahre 2009 hätten erstmals entsprechende Anlagen gezeigt (act. 20.3). Die Spielplatzfläche sei im Verlaufe der Jahre einer stets intensiveren Nutzung zugeführt worden.

Die von der Vorinstanz ins Recht gelegten fotografischen Abbildungen des Geländes aus der Vogelperspektive von 2002 und 2005 (act. 20.3) sind unscharf und weisen eine geringe Auflösung auf, so dass sich daraus bezüg-

lich des rekursbetroffenen Spielplatzes nichts ableiten lässt. Erst auf späteren Luftbildern von deutlich besserer Qualität sind entsprechende Bauten erkennbar. Jedoch kann Zeitungsartikeln aus den Jahren 1997/1998 entnommen werden, dass der Rekurrent "ein 25 Meter langes Seilbähnli gebaut" habe und im Wald ein "Riesenriitiseili" installieren wolle (act. 4.5). Es ist somit davon auszugehen, dass einzelne Spielgeräte ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters bereits im Jahre 1998 errichtet wurden und weitere Bauten (insbesondere die 150 m lange Seilbahn) im Laufe der Jahre dazugekommen sind. Damit ist die 30-jährige Frist jedoch noch nicht abgelaufen und greift die besagte Verwirkungsfolge nicht Platz.

Ebenso wenig rechtfertigt sich eine kürzere Verwirkungsfrist aus Gründen des Vertrauensschutzes. Die Behauptung, wonach im Jahre 1998/99 die Einrichtung eines Spielplatzes in der Landwirtschaftszone von den zuständigen Behörden offensichtlich als problemlos und nicht bewilligungspflichtig eingestuft worden sei, ist nicht belegt. Zwar haben die Eheleute im Dokument vom 24. Juni 1997 die Idee eines privaten Gestaltungsplans für den Campingplatz auf dem Bauernhof näher umschrieben und in einem Plan eine Ziegen- und Ponyweide sowie einen Spielplatz westlich des Campingareals eingezeichnet (act. 4.2). Dennoch haben es der Rekurrent und dessen Ehefrau, welche im Rahmen des Planungsprozesses fachkundig durch einen Bauanwalt vertreten waren, unterlassen, den geplanten Spielplatz in den von ihnen ausgearbeiteten privaten Gestaltungsplan zu integrieren. Der Rekurrent hat sich das Wissen dieser Fachperson anrechnen zu lassen (vgl. BRKE I Nr. 36/1988 in BEZ 1989 Nr. 8). Ihm musste somit bewusst sein, dass die campingspezifische Nutzung auf die Gestaltungsplanzone begrenzt ist und das Landwirtschaftsgebiet nicht für Spielgeräte und Bauten der vorliegend strittigen Art beansprucht werden darf. Damit kann auch dahin gestellt bleiben, weshalb der westliche Bereich entgegen den Empfehlungen des von der Gemeinde beauftragten Planungsbüros nicht in den Gestaltungsplan aufgenommen wurde. Dieses hatte in seiner Stellungnahme zum Gestaltungsplanentwurf die Zweckmässigkeit der Zonengrenze angesprochen und festgestellt, dass auf den ersten Blick nicht ersichtlich sei, weshalb sich die Zone nicht bis zum Waldrand erstrecke. Die vorgelegte Abgrenzung stimme nicht mit den Plänen vom 24. Juni 1997 überein (act. 4.3.3).

Ferner kann der Vorinstanz keine lange Untätigkeit angelastet werden, nachdem die behördlichen Bemühungen um Erweiterung des Gestaltungsplanperimeters bereits in das Jahr 2004 zurückreichen (act. 4.7.1) und die Betreiber gemäss Besprechungsprotokoll vom 26. April 2017 wiederholt eingeladen wurden, den Gestaltungsplan für den Campingplatz zu ändern (act. 4.11). Dass der Rekurrent bereits 2004 Kenntnis davon hatte, wonach der Spielplatz nach Ansicht der Vorinstanz nur im Gestaltungspangebiet situiert werden darf, geht auch aus einem von diesem an den Bauanwalt gerichteten Brief vom 25. April 2004 hervor (act. 4.7.2). Der Rekurrent hält darin Folgendes fest: "Wir und mit uns viele andere Leute können nicht verstehen, dass ein Spielplatz wie der Campingplatz nur in einer Erholungszone stehen darf. Wir werden alleine für diese Fläche keine Umzonung vornehmen."

Der Schutz von Treu und Glauben steht einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren für den Spielplatz somit nicht entgegen. Die rekurrentischen Einwände erweisen sich als unbegründet.

8.4.3.

Aus den genannten Gründen sind auch die weiteren Grundstücksflächen ausserhalb des Gestaltungsplanperimeters, welche eigenmächtig einer campingspezifischen Nutzung zugeführt wurden, in das nachträgliche Baubewilligungsverfahren einzubeziehen. Dies gilt für den entlang des Zufahrtswegs in der Landwirtschaftszone angelegten Parkplatz sowie all jene Bereiche, welche ausserhalb des Gestaltungsplangebiets liegen und betrieblich genutzt werden (Vorgärten von Dauermietern westlich der Campingzone und die Areale, welche während Pfingsten und den Sommerferien von Juli bis August für Campierende zur Verfügung stehen [vgl. Plan in act. 4.10 und 4.17.3]). Zwar hat der Gemeinderat dem Rekurrenten diesbezüglich am 28. Juli 2010 brieflich bestätigt, dass der Gemeinderat bis auf weiteres nichts unternehmen werde, wenn die festgehaltenen Flächen an Pfingsten und in den Sommerferien von den Gästen in Anspruch genommen würden. Ebenfalls werde sich der Gemeinderat nicht zu den Vorgärten der Dauermieter und dem Parkplatz ausserhalb des Gestaltungsplans äussern (act. 4.10). Aus diesem Schriftstück kann der Rekurrent jedoch nichts zu seinen Gunsten ableiten. Denn die Kompetenz zur raumplanungsrechtlichen Beurteilung von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone liegt

beim Amt für Raumentwicklung der Baudirektion Kanton Zürich (ARE) (§ 7 i.V.m. Ziff. 1.2.1 Anhang zur Bauverfahrensverordnung [BVV]).

8.4.4.

Weiter wird die Zufahrtssituation zum Campingareal angesprochen (südwestliche und südliche Arealzufahrt). Nachdem die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 10. Mai 2019 (act. 12, S. 30) festhält, dass aufgrund des Widerrufs der Verfügung vom 10. Januar 2018 weitere Ausführungen zu diesem Thema obsolet würden, erübrigen sich im vorliegenden Verfahren weitere Darlegungen. Es bleibt mit der Baubehörde darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 6 Abs. 1 GPV der Anschluss an das übergeordnete Strassennetz über die W.-Strasse auf die F.-Strasse zu erfolgen hat.

8.4.5.

Sodann halten die Rekurrierenden dafür, dass auch hinsichtlich der erfolgten Wohnsitzbegründungen auf dem Campingareal kein Baubewilligungsverfahren erforderlich sei. Ebenso wenig brauche zur Frage, ob der Camping als Nebenbetrieb geführt werde, ein Bewilligungsverfahren durchgeführt werden.

Wie vorne dargelegt, kann die Baubehörde ein entsprechendes Verfahren auch dann anordnen, wenn noch offen ist, ob sich die zu beurteilende Massnahme als bewilligungspflichtig erweist. Dies gilt namentlich bei Nutzungsänderungen, weil in solchen Fällen oft erst eine genaue Prüfung ergibt, ob ein bewilligungspflichtiger Sachverhalt gegeben ist oder nicht.

Der Rekurrent räumt in seiner Replik ein (act. 16, S. 12), dass sich einzelne Wohnwagenbesitzer in der Vergangenheit ohne Zutun der Betreiber bei der Gemeinde ihren Wohnsitz angemeldet hätten, welche zu deren Erstaunen die Wohnsitznahme registriert habe. Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes (RPG) müssen Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Die Erholungszone nach zürcherischem Recht ist eine Sondernutzungszone im Sinne von Art. 18 RPG (VB.2001.00048 vom 20. September 2001, E. 4.b). Es handelt sich damit um eine Zone, welche von vornherein nur auf ganz bestimmte Nutzungen zugeschnitten ist (z.B. Spiel- und Sportanlagen, Freiluftschwimmbäder oder Familiengärten). Dementsprechend bestimmt § 62 Abs. 2 PBG, dass in der Erholungszone nur die den Vorgaben der Richtplanung entsprechenden Bauten und

Anlagen zulässig sind (Satz 1); die Gemeinden erlassen die nötigen Bauvorschriften (Satz 2). In der Erholungszone dürfen mithin nur diejenigen Bauten und Anlagen erstellt werden, die in den Bauordnungsvorschriften eine ausdrückliche Grundlage finden.

Gemäss Art. 6.2.4 BZO sind in der Erholungszone E3 Bauten und Anlagen, die für den Betrieb eines Campingplatzes in Verbindung mit dem Bauernhof "W." notwendig sind, und landwirtschaftliche Bauten zugelassen. Als zonenkonform können mithin Anlagen mit den dazugehörigen Bauten und Anlagen erklärt werden, welche notwendigerweise Freizeitaktivitäten gewidmet sind.

Diese Anforderungen wären bei Stellplätzen, welche zu dauernden Wohnzwecken genutzt würden, nicht erfüllt. Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den Betrieb im Rahmen des durchzuführenden Baubewilligungsverfahrens einer genaueren Prüfung unterwirft und allenfalls die erforderlichen Anordnungen trifft.

Das Nämliche gilt für die Frage, ob der rekursbetroffene Campingplatz als Nebenbetrieb zum Landwirtschaftsbetrieb geführt wird bzw. ob es sich bei der C. GmbH noch um einen landwirtschaftlichen und damit zonenkonformen Nebenbetrieb handelt. Art. 3 Abs. 3 GPV bestimmt, dass der Campingplatz nur als gewerblicher Nebenbetrieb zum landwirtschaftlichen Gewerbe "W." genutzt werden darf. Nachdem der Campingplatz seit 2004 von der Rekurrentin (als juristische Person) betrieben wird, hat die Baubewilligungsbehörde genauer zu untersuchen, ob die genannten Voraussetzungen beim vorliegenden Betrieb (noch) erfüllt sind. Die Prüfung dieser Fragen hat ebenfalls im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu erfolgen.

8.4.6.

Aus den dargelegten Gründen lag es im Ermessen der Baubehörde, mitunter auch zur Abklärung des Sachverhalts, für die rekursbetroffenen Bauten und Anlagen (Spielplatz, Parkplatz entlang des Zufahrtsweges, Stellflächen ausserhalb des Gestaltungsplangebiets) und Nutzungen (Verwendung von Campern zu Wohnzwecken, Sicherstellung des Nebenbetriebes) ein Baugesuch zu verlangen. Der Rekurs erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

9.1.

Im Weiteren wendet sich der Rekurrent gegen die in Dispositivziffer 3 des Beschlusses vom 7. August 2018 angekündigte Summe von Fr. 40'000.-- zur Sicherstellung der zu erwartenden Kosten für die Ersatzvornahme. Es sei nicht ersichtlich und werde im angefochtenen Beschluss auch nicht dargelegt, was im Rahmen einer Ersatzvornahme durch "ein externes qualifiziertes Planungsbüro" erarbeitet werden solle. Weiter erachtet der Rekurrent die geforderte Gebühr von Fr. 770.-- für eine "simple Vollziehungsverfügung" als übersetzt.

Dem hält die Vorinstanz entgegen, dass es sich bei der Sicherstellungssumme von Fr. 40'000.-- um eine erste Schätzung des Planungs- und Bauausschusses handle. Mit dem angefochtenen Beschluss vom 7. August 2018 sei die genannte Summe nicht formell verfügt worden, so dass für den Rekurrenten keinerlei Rechtsnachteile aus dieser Sicherstellungsschätzung resultierten. Sodann lasse dieser keine substantiierten Einwendungen vorbringen, weshalb die Gebühr von Fr. 770.-- übersetzt sein solle.

9.2.

Gebühren sind ein Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Anstalt (Verwaltungs- bzw. Benutzungsgebühren). Mit Ausnahme der so genannten Kanzleigebühren (Gebühren von geringer Höhe für eine keinen besonderen Aufwand erfordernde Verwaltungstätigkeit) bedürfen Gebühren vorbehaltlich einer zulässigen Rechtssetzungsdelegation einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne, mit welcher die wesentlichen Elemente der Gebühr festzulegen sind.

Gebühren unterliegen neben dem Gesetzmässigkeitsprinzip auch dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die Gebührenerträge für einen bestimmten Verwaltungszweig den Gesamtaufwand nicht oder jedenfalls nicht wesentlich überschreiten dürfen. Hieraus lässt sich indes nicht etwa ableiten, dass für jedes einzelne Geschäft des betreffenden Verwaltungszweiges eine kostendeckende Gebühr erhoben werden kann oder muss. Im Rahmen der anzuwendenden Gebührenerlasse und der sich aus dem Äquivalenzprinzip ergebenden Schranken sind die Gemeinden bei der Verteilung der Gesamtkosten auf einzelne gebührenpflichtige Handlungen vielmehr relativ frei. Aus dem

Äquivalenzprinzip, welches namentlich das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]) konkretisiert, ergibt sich, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen muss. Dieser Wert bestimmt sich nach dem (nicht notwendigerweise wirtschaftlichen) Nutzen, welchen die Leistung dem Pflichtigen bringt, oder aber nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme der Verwaltung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2758 ff. und 2785 ff.).

Mit dem neuen Gemeindegesetz mussten alle Zürcher Gemeinden ihre Gebühren selbst regeln, da der bisherige § 63 des Gemeindegesetzes und die regierungsrätliche Gebührenverordnung (VOGG) aufgehoben wurden. Gemäss Gebührentarif zur kommunalen Gebührenverordnung vom 10. September 2018 (in Kraft seit 1. Januar 2019) richten sich die Gebühren für das Planungs- und Bauwesen nach dem Reglement der Gebührenordnung Planungs- und Bauwesen (GebO Bau) vom 5. Dezember 2016 sowie deren Folgeerlasse. Gemäss Art. 1 Abs. 2 GebO Bau sind mit dem Gebührenbezug äquivalent zum Gesamtaufwand im Planungs- und Bauwesen alle Leistungen der Behörden und Verwaltung verursachergerecht abzugelten. Darunter fallen die Personal-, Sach- und Raumkosten, eingeschlossen alle damit zusammenhängenden externen Aufwendungen für Fachberatungen, Expertisen und andere Hilfspersonen. Die einzelne Gebühr ist im Verhältnis zur Grösse des Bauvorhabens zu bemessen.

Die Höhe der festgesetzten Gebühr von Fr. 770.-- für den angefochtenen Beschluss ist nicht zu beanstanden. Sie basiert auf einer gesetzlichen Grundlage und die Gewichtung von Aufwand und Bedeutung des Geschäfts erscheint im vorliegenden Fall zur Abgeltung des getätigten Aufwandes der Baubehörde keineswegs unangemessen. Der nicht weiter substantiierte Einwand erweist sich als unbegründet.

9.3.

Soweit der Rekurrent sich gegen die Höhe des angedrohten Kostenvorschusses wehrt, ist auf den Rekurs nicht einzutreten.

Wie vorne dargelegt, kann die Behörde eine Baueingabe ersatzvornahme-weise auf Kosten des Pflichtigen erstellen lassen, wenn die Bauherrschaft trotz Aufforderung keine Baueingabe einreicht. Ebenso darf sie gemäss Art. 4 GebO Bau zur Sicherstellung von später in einem Verfahren zu leistenden Gemeindegebühren unverzinsliche Bardepositen (Kautionen) verlangen. Im vorliegenden Fall wurde der Rekurrent mit dem angefochtenen Beschluss vom 7. August 2018 über die entsprechende Möglichkeit und die zu erwartende Gebührenhöhe orientiert. Eine Verpflichtung, die Kaution in der geschätzten Höhe zu leisten, enthält die Verfügung nicht. Damit fehlt es am Erfordernis der Betroffenheit in schutzwürdigen Interessen.

Doch selbst wenn das Rechtsschutzinteresse bejaht würde, wäre die Rüge nicht zu hören. Beim in Aussicht gestellten Betrag handelt es sich nicht um die definitiv zu begleichende Summe, sondern lediglich um eine Akontozahlung. Der angefochtene Entscheid stellt diesbezüglich somit keinen Endentscheid, sondern vielmehr einen Zwischenentscheid dar, der gemäss § 19a Abs. 2 VRG in Verbindung mit Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) nur dann angefochten werden kann, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann.

Gemäss Rechtsprechung bedarf es eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils rechtlicher Natur. Eine bloss tatsächliche Beeinträchtigung wie die Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens genügt nicht. Der Nachteil ist nur dann rechtlicher Natur, wenn er auch mit einem späteren günstigen Endentscheid (sei es im kantonalen Verfahren, sei es in einem anschliessenden Verfahren vor Bundesgericht) nicht oder nicht gänzlich behoben werden könnte (BGE 136 II 165, E. 1.2.1). Im Zusammenhang mit Kostenvorschusserhebungen ist ein solcher Nachteil nur dann zu bejahen, wenn eine unter Nichteintretensandrohung kostenvorschusspflichtige Partei nachzuweisen vermag, dass sie finanziell nicht in der Lage ist, den Vorschussbetrag zu bezahlen (BGE 142 III 798 E. 2.3.4 und 2.3.5). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Bemerkungsweise ist immerhin festzuhalten, dass die veranschlagte Summe von Fr. 40'000.-- für die Ausarbeitung der Baueingabe unverhältnismässig hoch erscheint.

10.1.

Der Rekurrent moniert sodann, in Dispositivziffer 4 des Beschlusses vom 7. August 2018 werde die Verzeigung und Bestrafung nach § 340 PBG und Art. 292 des Strafgesetzbuches (StGB) angekündigt. Übersehen werde, dass es sich bei Art. 292 StGB um einen Auffangtatbestand handle, der subsidiären Charakter habe und nur dann anwendbar sei, wenn der Ungehorsam nicht mit einer speziellen Strafvorschrift bedroht sei.

Die Vorinstanz räumt ein, dass Art. 292 StGB subsidiären Charakter aufweise. Dennoch sei eine Bestrafung nach Art. 292 StGB zu Recht in Aussicht gestellt worden. Dies für den Fall, dass zwar eine Bestrafung nach § 340 PBG nicht, eine solche nach Art. 292 StGB aber möglich sein sollte.

10.2.

Eine Verzeigung nach Art. 292 StGB wurde dem Rekurrenten bloss subeventualiter angedroht; eine solche Androhung stellt keine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung dar. Ein Rechtsschutzinteresse an einem vorgängigen Entscheid des Baurekursgerichts über die Rechtmässigkeit dieser Androhung ist nicht ersichtlich, so dass auf den Rekurs auch in diesem Punkt nicht einzutreten ist.

11.1.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubehörde zu Recht die Einreichung eines Baugesuchs verlangt hat. Die Rekurse sind daher abzuweisen, soweit auf diese einzutreten ist.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten den Rekurrierenden je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Re-

kursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'500.-- festzusetzen.

11.2.

Die Vorinstanz beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich um einen vergleichsweise einfachen Fall. Dementsprechend hatte die Behörde keinen besonderen, über die Bearbeitung im baurechtlichen Verfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand zu treiben. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Vorinstanz abzusehen ist.

Den Rekurrierenden steht bei diesem Ausgang des Verfahrens von vornherein keine Parteientschädigung zu.

[...]