

1. Die angefochtene Baubewilligung umfasst die zeitweilige Öffnung von (noch) 74 der 107 Abstellplätze im Parkdeck des streitbetroffenen Gebäudes (2. Obergeschoss) für die öffentliche Nutzung, nämlich von Montag bis Freitag zwischen 19.00 Uhr und 06.00 Uhr und am Samstag und Sonntag sowie an Feiertagen von 00.00 Uhr bis 24.00 Uhr.

2. Der Rekurrent ist als beschwerdeberechtigte Organisation gemäss Art. 55 USG in Verbindung mit dem Anhang der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO) mit dem Einwand zu hören, die Baubehörde hätte eine Umweltverträglichkeitsprüfung veranlassen müssen, weil ein funktioneller Zusammenhang (Parkleitsystem) mit dem UVP-pflichtigen Vorhaben Grand Casino Kongresshaus bestehe (vgl. BGE 116 Ib 418 E. 2 und BGE 117 Ib 135 E. 1c).

3. Der Rekurrent hatte sich bereits gegen die Stammbewilligung gewandt. Die Baurekurskommission I trat auf jenen Rekurs mit der Begründung nicht ein, dass das Bauvorhaben nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehe und der Rekurrent deshalb nicht zur Rekurerhebung legitimiert sei (BRKE I Nr. 232/2000). Auf die dagegen erhobene Beschwerde trat das Verwaltungsgericht nicht ein, sondern überwies die Akten zuständigkeitshalber an den Regierungsrat (VB.2000.00410).

Das Verwaltungsgericht begründete seinen Entscheid damit, dass gemäss Art. 55 Abs. 1 USG in Verbindung mit der bundesrätlichen Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen vom 27. Juni 1990 der Rekurrent zur Anfechtung der streitbetroffenen Baubewilligung legitimiert sei, sofern das Projekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 USG bedürfe. Die Frage, ob eine Anlage eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordere, müsse der materiellen Beurteilung vorbehalten bleiben und sei, entgegen der Auffassung der Baurekurskommission I, nicht schon im Zusammenhang mit der Legitimation einer Umweltschutzorganisation zu klären; andernfalls würden die Begründetheit des materiellen Anspruches zur Prozessvoraussetzung gemacht und mit der Eintretensfrage der materielle Streit entschieden.

Gemäss § 329 Abs. 2 lit. c PBG sei anstelle der Baurekurskommissionen der Regierungsrat Rekursinstanz, sofern Anordnungen über Bauten und Anlagen angefochten seien, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterlägen. Zur Beurteilung des Einwandes des Rekurrenten, wonach eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte durchgeführt werden müssen, sei daher der Regierungsrat zuständig. Dessen Zuständigkeit erstrecke sich "selbstredend" nicht nur auf Fälle, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung positiv angeordnet worden sei, sondern ebenso auf Fälle, in denen geltend gemacht werde, eine Umweltverträglichkeitsprüfung sei zu Unrecht nicht erfolgt.

4.a) Die sachliche Zuständigkeit betrifft die Obliegenheit einer Behörde, in einem ordnungsgemäss anhängig gemachten Verfahren durch Erlass einer Anordnung tätig zu werden. Die Zuständigkeitsordnung bestimmt die Gegenstände, die einer Behörde zur Behandlung und Entscheidung zugewiesen sind. Zuständigkeitsordnungen stehen im Dienste der Rechtsklarheit und des öffentlichen Interesses. Entsprechend sind sie als Kompetenzbestimmungen des öffentlichen Rechts zwingender Natur. Es ist den Behörden verwehrt, auf ihre im Gesetz umschriebenen Zuständigkeiten zu verzichten, diese abzuändern oder neue Zuständigkeiten zu begründen. Die Zuständigkeit ist eine Verfahrens- bzw. Sachentscheidungsvoraussetzung, weshalb sie von der angerufenen Behörde von Amtes wegen zu prüfen ist. Die Zuständigkeitsfrage darf wegen ihrer zwingenden Natur nicht zur Disposition der Verfahrensbeteiligten gestellt werden. Zudem hat die Behörde entsprechend der Untersuchungsmaxime die tatsächlichen Voraussetzungen der Zuständigkeit von sich aus zu untersuchen. Mit Bezug auf die Bestimmung der sachlichen Kompetenz müssen bisweilen materiellrechtliche Vorfragen beantwortet werden; dies insbesondere dann, wenn konkurrierende Zuständigkeiten gegeben sind und klare formellrechtliche Kriterien fehlen (vgl. zum Ganzen: Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 1999, N. 1 ff. zu § 5).

b) Das Verwaltungsgericht hielt der Baurekurskommission I im genannten Entscheid entgegen, sie habe unzulässigerweise zusammen mit der Eintretensfrage den materiellen Streit entschieden. Aus den dabei vom Gericht zitierten Bundesgerichtsentscheiden (BGE 116 Ib 418 und 117 Ib 135) ergibt sich indessen bloss, dass den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen die Legitimation nicht zum vornherein mit der Argumentation versagt werden könne, die Baubehörde habe keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt, weshalb kein UVP-pflichtiges Vorhaben vorliege.

Die Frage nach der Legitimation beantwortet sich - was das Verwaltungsgericht übersehen hat - vorliegend nach dem materiellrechtlichen Kriterium der UVP-Pflicht. Das ist zwar aussergewöhnlich, ergibt sich aber aus der gesetzlichen Regelung. Der materiellrechtlich geregelte Sachverhalt (UVP-Pflicht ja oder nein) zieht formellrechtliche Folgen für die Legitimation nach sich; die formellrechtliche Frage nach der Legitimation des Rekurrenten ist mithin von der materiellrechtlichen Frage abhängig. Deren vorfrageweise Beantwortung erlangt keine materielle Rechtskraft, sondern entscheidet einzig über die Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz bzw. über die Frage der Legitimation des Rekurrenten.

c) Ist keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden, sind nach dem Grundsatz von § 329 Abs. 1 PBG die Baurekurskommissionen als erste Rechtsmittelinstanz zu bezeichnen. Sie haben indessen vorerst nur zu prüfen, ob zu Recht keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden sei. Die Befassung mit dem Rechtsmittel resultiert hier mit anderen Worten aus dem Vorgehen der Baubehörde, wie sie sich beispielsweise bei den Zuständigkeiten nach § 329 Abs. 2 lit. a und b PBG nach der anordnenden Behörde (staatlich oder kommunal) bzw. der Lage des Vorhabens (ausser- oder innerhalb der Bauzonen) ergibt. Wird ein Rechtsmittel indessen (entgegen der Rechtsmittelbelehrung) direkt beim Regierungsrat eingereicht und geltend gemacht, es sei zu Unrecht eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterblieben, hat nach dem Grundsatz, dass jede Behörde ihre Zuständigkeit selbständig prüfen muss, natürlich der Regierungsrat darüber zu befinden und die Sache entweder an die örtlich zuständige Baurekurskommission zur Beurteilung materieller Einwände zu überweisen oder, wenn der formellrechtliche Einwand zutrifft, die Gemeinde zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung anzuhalten.

Die Zuständigkeit einer Rechtsmittelinstanz kann jedoch klarerweise nicht von den Einwänden der Rekurrenten abhängen und je nachdem umspringen, sondern muss schon beim Erlass des Verwaltungsaktes klar bestimmbar sein (vgl. BRKE IV Nrn. 167 und 168/1993). Die Behörde, bei welcher ein Rechtsmittel eingeht, prüft alsdann, ob die dem Verwaltungsakt beigefügte Rechtsmittelbelehrung zutreffend bzw. das Rechtsmittel zu Recht bei ihr eingereicht worden sei. Die Baurekurskommissionen entscheiden also bei jeder Eingabe in Berücksichtigung aller massgeblichen Zuständigkeitsregelungen (als welche sich auch § 329 Abs. 2 lit. c PBG qualifiziert) zunächst, ob sie zur materiellen Behandlung zuständig seien oder ob die Eingabe an eine andere Instanz und, wenn ja, an welche zu überweisen sei. Liegt kein UVP-pflichtiges Projekt vor und spricht auch sonst nichts gegen die Zuständigkeit der Baurekurskommissionen, schreiten diese zur materiellen Beurteilung, bei welcher sie auch einen materiellrechtlichen Entscheid darüber zu fällen haben, ob im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben zu Recht keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist.

Ergibt die (formelle) Zuständigkeitsprüfung aber etwa, dass ein UVP-pflichtiges Vorhaben ansteht, folgt zunächst, dass die Baurekurskommissionen zur Beurteilung jedweder materiellrechtlicher Rügen nicht befugt sind. Über die Frage, ob in solchen Fällen die Baubewilligung von den Baurekurskommissionen aufgehoben und die Sache zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung an die Gemeinde zurückgewiesen werden dürfe oder ob die Baurekurskommissionen die Sache nunmehr dem Regierungsrat zur weiteren Veranlassung zu unterbreiten habe, lässt sich streiten. Streng formellrechtlich gesehen drängt sich diesfalls eine Überweisung an den Regierungsrat auf, da mit der Aufhebung der Baubewilligung und Rückweisung an die Vorinstanz ein materiellrechtlicher Entscheid getroffen würde.

Würde der Auffassung des Verwaltungsgerichts gefolgt, könnten Rekurrenten mit dem blossen Einwand, es sei zu Unrecht eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterblieben, bei jedem beliebigen Bauvorhaben (z.B. Lärm reflektierende Wand, spiegelndes Dachflächenfenster etc.) die umfassende (Koordination) Zuständigkeit des Regierungsrates anstelle der Baurekurskommissionen begründen. Dem könnte auch nicht entgegnet werden, der Regierungsrat sei natürlich nur in Fällen, da nicht offensichtlich klar sei, dass keine Umweltverträglichkeitsprüfung zu erfolgen habe, zur entsprechenden Beurteilung zuständig, da dadurch die Zuständigkeitsordnung vollends diffus würde.

Die Baurekurskommission I hat demnach auch bezüglich des Abänderungsprojektes keine Veranlassung, die Rekursakten unbesehen an den Regierungsrat zu überweisen, sondern muss sich im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung mit der Frage der UVP-Pflicht des streitbetroffenen Bauvorhabens befassen.

5. Da die UVP-Pflicht in der Folge verneint werden wird, entfällt die Legitimation der Umweltschutzorganisation und wird auf den Rekurs nicht eintreten.