

Die kommunale Baubehörde verweigerte die nachträgliche baurechtliche Bewilligung für eine Fassadenänderung. Mit der im formell koordinierten Verfahren eröffneten Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich wurde das Bauvorhaben demgegenüber (unter Statuierung einer Auflage) bewilligt. Die Bauherrschaft erhob gegen den Entscheid der kommunalen Baubehörde Rekurs mit dem Antrag auf Aufhebung dieses Entscheides.

Aus den Erwägungen:

2. Das Baugrundstück liegt gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X (BZO) in der Kernzone X und befindet sich im Perimeter des inventarisierten Ortsbildes von regionaler Bedeutung. Es ist mit einem Gebäude überstellt, welches gemäss Bau- und Zonenordnung dem Typ B zugehört. Das bereits teilweise ausgeführte Bauvorhaben sieht die Umgestaltung der Südostfassade des bestehenden Gebäudes vor: Die ursprüngliche Fensterfront wurde entfernt und durch grossflächige Glas-Schiebetüren ersetzt. Weiter ist beabsichtigt, den Sockel und die Absturzsicherung der Terrasse vor der Fensterfront mit einer teils offenen Holzverschalung zu versehen. Die Fensterfront soll durch grossflächige Holzschiebeelemente kaschiert werden.

3.1 Strittig ist vorliegend einzig die Frage, ob sich die Umgestaltung der Südostfassade in genügender Weise in das Orts- und Landschaftsbild einordnet.

Die Baudirektion hat die Bewilligung dafür mit der Auflage erteilt, dass vor der Ausführung das Material- und Farbkonzept vor Ort zu bemustern und genehmigen zu lassen sei. Diese Bewilligung bzw. die zugehörige Nebenbestimmung hat sie im Wesentlichen mit der Begründung statuiert, dass mit dem eingegebenen Baugesuch eine Verbesserung zum nicht bewilligten Zustand erreicht werden könne. Der Anbau sei zudem vom öffentlichen Raum nur schwer einsehbar. Durch die geplante Absturzsicherung seien die Fenster nur zum Teil sichtbar, sodass die unüblichen Fensterformate nicht zur Geltung kommen würden. Das Vorhaben könne daher hinsichtlich Ortsbildschutzes hingenommen werden.

Demgegenüber hat die kommunale Baubehörde die baurechtliche Bewilligung verweigert. Dies mit der Begründung, dass die neu eingebauten Fenster den im überkommunalen Ortsbild üblicherweise vorhandenen überhaupt nicht entsprechen würden, weshalb sie so nicht akzeptiert werden könnten. Auch die nun im Baugesuch eingegebenen Massnahmen würden im Grundsatz aufzeigen, dass die ohne Baubewilligung vorgenommene Fassadenveränderung überhaupt nicht ins Ortsbild passe, ansonsten ja auch keine Kaschierung vorgenommen werden müsste. Die unrechtmässige bauliche Veränderung werde der Beziehung zum überkommunalen Ortsbild sowie zur baulichen Umgebung nicht gerecht und verlange die Wiederherstellung des bisherigen Zustands.

3.2 Zu prüfen ist, ob die in Rede stehenden Entscheide hinreichend koordiniert worden sind. Hierfür spielt es eine Rolle, ob der Baudirektion in diesem Bereich eine Genehmigungs- oder Bewilligungsfunktion zukommt.

Die Bestimmung von Art. 25a RPG statuiert unter dem Titel «Grundsätze für die Koordination» Folgendes: Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt (Abs. 1). Die für die Koordination verantwortliche Behörde sorgt für die inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2 lit. d). Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Alsdann verlangt Art. 33 Abs. 4 RPG, für die Anfechtung von Verfügungen, auf welche Art. 25a Abs. 1 RPG Anwendung findet, einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen.

Die Bestimmung von § 8 Abs. 1 der Bauverfahrensverordnung (BVV) beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die wiedergegebenen Grundsätze von Art. 25a RPG zu wiederholen. Nach § 9 Abs. 1 lit. a BVV ist im Regelfall die örtliche Baubehörde die für die Koordination verantwortliche Behörde.

Zu unterscheiden ist demnach zwischen der Pflicht zur formellen und zur materiellen Koordination. Erstere ist vorliegend kein Thema. Näher zu prüfen ist indes die materielle Koordination.

3.3 Gemäss § 7 der Bauverfahrensverordnung (BVV) in Verbindung mit Ziff. 1.4.1.4 des Anhangs dieser Verordnung bedürfen Bauvorhaben in einem Perimeter von überkommunalem Ortsbildschutz der Beurteilung durch die Baudirektion.

Lange war unklar und strittig, ob es sich bei dieser Kompetenz um eine Genehmigungs- oder Bewilligungskompetenz der Baudirektion handelt. In seinem neusten diesbezüglichen Entscheid (VGr, 5. November 2015, VB.2015.00261 und VB.2015.00271) hat das Verwaltungsgericht sich nun dahingehend festgelegt, dass der Baudirektion eine eigentliche Bewilligungskompetenz zukomme. Dies mit der Begründung, dass es sich bei der ortsbildschutzrechtlichen Bewilligung durch die Baudirektion um eine unabdingbare und auch inhaltlich bedeutsame Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung handle. Eine separate Erteilung komme daher nicht in Betracht. Vielmehr müsse die ortsbildschutzrechtliche Bewilligung vorliegen, wenn die Baubewilligung erteilt werde, bzw. sie müsse koordiniert mit dieser ergehen.

Dem erwähnten Entscheid kann weiter entnommen werden, dass die lokalen Baubehörden wie auch die Baudirektion die ästhetische Wirkung eines Bauvorhabens beurteilen würden. Diese Beurteilung würde indessen mit einem unterschiedlichen Fokus erfolgen: Die Baudirektion prüfe einzig, ob sich das Projekt mit den Anliegen des kantonalen Ortsbildschutzes vereinbaren lasse. Demgegenüber untersuche die lokale Baubehörde, ob das Projekt allen übrigen gestalterischen Anforderungen, insbesondere den lokalen Kernzonenbestimmungen im Sinne von § 50 Abs. 3 PBG, genüge. Es sei in diesem Zusammenhang unerheblich, dass die lokale Baubehörde und die Baudirektion

mit § 238 Abs. 2 PBG teilweise dieselbe Ästhetikbestimmung anwenden würden. Es handle sich um eine «offene Norm», die durch die rechtsanwendende Behörde jeweils einzelfallbezogen konkretisiert werden müsse. In diesem Sinn habe die Baudirektion beispielsweise festzulegen, welche Bedeutung § 238 Abs. 2 PBG in Bezug auf den Schutz des Ortsbildes zukomme. Abgesehen davon müssten kantonale und kommunale Behörden sich über ihre jeweiligen Beurteilungsspielräume absprechen, ehe sie verfügen dürfen. Dieser Dialog verhindere erfahrungsgemäss, dass es zu widersprüchlichen Entscheiden komme.

3.4 Vorliegend beurteilte sowohl die Baudirektion als auch die kommunale Vorinstanz das Bauvorhaben in ästhetischer Hinsicht. Die beiden Vorinstanzen sind zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen.

Die kommunale Vorinstanz hat das Bauvorhaben einerseits auf die Vereinbarkeit mit den lokalen Kernzonenbestimmungen und andererseits auf die Übereinstimmung mit § 238 Abs. 2 PBG geprüft. Inwiefern die «offene Norm» von § 238 Abs. 2 PBG durch die rechtsanwendenden Behörden im vorliegenden Fall konkretisiert worden ist bzw. inwiefern die Baudirektion festgelegt hat, welche Bedeutung § 238 Abs. 2 PBG in Bezug auf den Schutz des Ortsbildes zukommt – wie dies das Verwaltungsgericht in seinem obgenannten Entscheid fordert –, ist den Entscheiden der Vorinstanzen nicht zu entnehmen. Auch eine Absprache der beiden entscheidenden Behörden geht nicht aus den Akten hervor. Vielmehr kritisiert die kommunale Vorinstanz den Entscheid der Baudirektion, indem sie festhält, dass es vorliegend nicht darum gehe, dass das Bauvorhaben hinsichtlich Ortsbild «hingenommen» werden könne, wie dies die kantonale Behörde ausführe. Die vorgenommene Fassadenänderung passe überhaupt nicht in das Ortsbild und die bauliche Massnahme erfülle die erhöhten ästhetischen Anforderungen nicht.

Die zwischen der Baudirektion und der kommunalen Vorinstanz bestehende Pflicht zur materiellen Koordination ist somit nicht erfüllt worden. Diese Pflichtverletzung führt zur Aufhebung der vorinstanzlichen Entscheide; dies unter Rückweisung der Sache zur materiell koordinierten d.h. in vollumfänglich widerspruchsfreie Entscheide ausmündenden Neubeurteilung.

4.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs teilweise gutzuheissen ist.

Demgemäss sind der Beschluss der Baukommission X vom 8. September 2015 und die Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich vom 30. Juni 2015 aufzuheben und zur materiell koordinierten Neuentscheidung zurückzuweisen.