

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00104 vom 27. Januar 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-01-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00104

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00104 du 27 janvier 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00104 del 27 gennaio 2009

Regeste

Baubewilligung | Bauverweigerung für Werkstatt/Lager bei inventarisiertem Haus in Wädenswil. Der Rekurs des heutigen Beschwerdeführers richtete sich gegen die Bauverweigerung der Baukommission Wädenswil. Vor Verwaltungsgericht ist nunmehr im Hauptpunkt (allein) die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich durch die Vorinstanz streitig, womit jene dem Beschwerdeführer für sein Bauvorhaben die Bewilligung in Bezug auf den überkommunalen Ortsbildschutz erteilte (E. 2.1). Ob der Entscheid der kantonalen Baudirektion gemäss Ziffer 1.4.1.4 Anhang BVV bei Baugesuchen in einem Ortsbild von überkommunaler Bedeutung als eigenständige Bewilligung neben jener der örtlichen Baubewilligungsbehörde oder nur als Genehmigungskompetenz zu qualifizieren sei, kann vorliegend offen bleiben, da sich die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion durch die Vorinstanz in beiden Fällen als rechtens erweist (E. 3.3). Der Rekurrent obsiegte mit seinen Rekursanträgen vollständig und die Rekurskosten waren entsprechend § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG vollumfänglich der Rekursgegnerin aufzuerlegen (E. 4.2). Teilweise Guttheissung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide der Baurekurskommissionen zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf das rechtzeitig erhobene Rechtsmittel einzutreten.

E. 2.1

Der Rekurs des heutigen Beschwerdeführers vom 28. Februar 2008 richtete sich gegen die Bauverweigerung der Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008. Vor Verwaltungsgericht ist nunmehr im Hauptpunkt (allein) die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 11. Dezember 2007 durch die Vorinstanz streitig, womit jene dem Beschwerdeführer für sein Bauvorhaben die Bewilligung in Bezug auf den überkommunalen Ortsbildschutz erteilte.

E. 2.2

Die teilweise Guttheissung bzw. die Abweisung des Rekurses und Aufhebung der beiden Beschlüsse der Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008 und der kantonalen Baudirektion vom 11. Dezember 2007 erfolgte gemäss Dispositiv-Ziffer I des Rekursentscheides "im Sinne der Erwägungen". Diese Erwägungen halten hinsichtlich des vorliegenden Rechtsstreits zusammengefasst Folgendes fest: Das Baugrundstück Kat.-Nr. 01 bzw. das darauf befindliche Wohnhaus seien Teil einer im kommunalen Inventar der

Natur- und Heimatschutzobjekte verzeichneten, aus verschiedenen Gebäuden zusammengesetzten, ehemaligen Arbeiterwohnsiedlung. Schutzzweck sei die "Erhaltung der Struktur und der Einheit" der Siedlung. Die Arbeiterwohnsiedlung liege in einem Ortsbild von überkommunaler Bedeutung. Bauvorhaben innerhalb dieses Gebietes bedürften einer Beurteilung durch die Baudirektion (§ 7 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 [BVV] und Ziffer 1.4.1.4 Anhang BVV). Das Baugrundstück gehöre nach der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Wädenswil der Kernzone B an. Die Stadt Wädenswil habe gemäss Art. 14 Abs. 2 BZO im Kernzonenplan – ergänzend zum Zonenplan – besondere Festlegungen getroffen. Im Kernzonenplan seien die Bauten der fraglichen Siedlung als sogenannte "gelbe Gebäude" markiert, was bedeute, dass bei Ersatzbauten grössere Abweichungen vom heutigen Zustand bewilligt oder angeordnet werden könnten (Art. 15 Abs. 2 BZO) und dass Anbauten an solche Bauten im Rahmen der Neubauvorschriften zulässig seien, sofern dadurch der Charakter der Gebäude nicht beeinträchtigt werde (Art. 15 Abs. 4 BZO). Mit Bezug auf den Umschwung der fraglichen Gebäude sei im Gegensatz zu anderen Parzellen in der Kernzone B darauf verzichtet worden, diese als "speziell bezeichnete Aussenräume" im Sinn von Art. 17 Abs. 3 BZO zu markieren, welche in ihrem Charakter zu erhalten seien. Bezeichnenderweise mache die Baukommission Wädenswil im angefochtenen Beschluss nicht geltend, das streitige Bauvorhaben widerspreche irgendwelchen Kernzonenvorschriften. Es werde auch nicht angeführt, es liege ein Verstoss gegen die Einordnungsvorschrift von § 238 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) vor. Begründet werde die Bauverweigerung im Wesentlichen damit, dass durch das Bauprojekt die Struktur innerhalb der inventarisierten Arbeitersiedlung massiv gestört werde. Faktisch habe die Vorinstanz mit ihrem Verweigerungsbeschluss den im entsprechenden Inventarblatt umschriebenen Schutzziele zum Durchbruch verholfen und damit einen Schutzentscheid gefällt. Hierzu sei sie nicht befugt gewesen, da über Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung die Exekutive, d.h. der Stadtrat Wädenswil, zu befinden habe. Gelange eine Baubewilligungsbehörde zum Schluss, dass ein Bauvorhaben ein Schutzobjekt beeinträchtige, so habe sie das Verfahren auszusetzen, bis der Entscheid der zuständigen Behörde über die Anordnung von Schutzmassnahmen oder der Verzicht auf solche vorliege. Alternativ könnten die beiden Verfahren auch koordiniert werden (RB 2000 Nr. 96 = BEZ 2000 Nr. 22). Das Bewilligungsverfahren dürfte nur dann durchgeführt werden, wenn die Gefährdung eines inventarisierten Objekts durch ein Bauvorhaben ausgeschlossen werden könne. Der Augenschein der Rekurskommission habe gezeigt, dass dies nicht zutreffe. Zudem sei eine präjudizielle Wirkung nicht von der Hand zu weisen. Aus diesen Gründen sei der Beschluss der Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008 aufzuheben. Die Gemeinde werde vorgängig einer erneuten Beschlussfassung über das Baugesuch einen Schutzentscheid zu treffen haben, sei es, dass sie Schutzmassnahmen anordnet oder aber auf solche ganz oder teilweise verzichtet. Zu entscheiden bleibe, ob und inwieweit mit Bezug auf die Verfügung der Baudirektion vom 11. Dezember 2007 eine Anordnung zu erfolgen habe. Die Verfügung der Baudirektion dürfe – aus im Rekursentscheid näher dargelegten Gründen – im Sinn einer reformatio in peius aufgehoben werden. Die Aufhebung dieser Verfügung sei notwendig, da sich diese als mehrfach rechtsfehlerhaft erweise. Erstens komme der Baudirektion bei Bauvorhaben in geschützten Ortsbildern von überkommunaler Bedeutung nur eine Genehmigungs- und keine Bewilligungskompetenz zu. Zweitens hätte sie von dieser nicht Gebrauch machen müssen und dürfen, da die örtliche Baubehörde eine Bauverweigerung ausgesprochen habe. Und

drittens sei die positive Beurteilung durch die Baudirektion auch der Sache nach falsch und stelle einen unzulässigen Eingriff in den qualifizierten Ermessensspielraum der kommunalen Baubehörde dar. Würde – zu Unrecht – von einer Bewilligungskompetenz der Baudirektion ausgegangen, so wären die Entscheide der kommunalen Baubehörde und der Baudirektion materiell zu koordinieren gewesen, was eine vorgezogene Bewilligung durch die Baudirektion ebenfalls ausgeschlossen hätte.

E. 2.3

Diesen Ausführungen hält der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift vom 2. März 2009 entgegen, angefochten werde nicht die Aufhebung des Beschlusses der Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008, sondern (nur) die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion vom 11. Dezember 2007. Die örtliche Baubehörde habe weder einen Einordnungsmangel noch eine Verletzung der Kernzonenvorschriften geltend gemacht, sondern dem im Inventarblatt umschriebenen Schutzziel zum Durchbruch verhelfen wollen. Bezüglich der Einordnung in das überkommunale Ortsbild und der Einhaltung der Kernzonenvorschriften bestünden – wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt habe – zwischen der örtlichen Baubehörde und der Baudirektion keine Differenzen. Eine Unterschutzstellung sei unabhängig davon zulässig, dass das konkrete Bauvorhaben den Kernzonen- und den kantonalen Einordnungsvorschriften nicht widerspreche. Demzufolge würden auch nicht zwei sich widersprechende und damit an einem materiellen Koordinationsmangel leidende Entscheide vorliegen. Da kein inhaltlicher Konflikt zwischen der Verfügung der Baudirektion und der Auffassung der örtlichen Baubehörde betreffend Einhaltung der Kernzonenvorschriften und der Einordnung in das Ortsbild bestehe, spiele es keine Rolle, ob der Entscheid der Baudirektion verfrüht erfolgt sei oder nicht, ob der Baudirektion – wie die Vorinstanz meine – nur eine Genehmigungskompetenz zukomme oder ob ein Fall einer mit der kommunalen Baubehörde geteilten Bewilligungskompetenz bestehe. Werde die fragliche Arbeitersiedlung samt Aussenräumen unter Schutz gestellt, sodass in den Gärten generell keine Gebäude erstellt werden dürften, werde die kommunale Baubehörde eine dannzumal begründete Bauverweigerung erlassen dürfen und könne das Bauvorhaben trotz der Bewilligung der Baudirektion nicht ausgeführt werden. Verzichte der Stadtrat aber auf eine Unterschutzstellung, sei die Baubehörde verpflichtet, die Baubewilligung zu erteilen, wozu die Baudirektion zu Recht ihre Zustimmung bereits erteilt habe. Dispositiv-Ziffer I des Rekursentscheides sei daher insoweit aufzuheben, als die Verfügung der Baudirektion vom 11. Dezember 2007 aufgehoben worden sei, und diese sei zu bestätigen.

E. 3

Gemäss § 27 VRG kann die Rekursinstanz zugunsten des Rekurrenten über die Rekursbegehren hinausgehen oder die angefochtene Anordnung zu seinem Nachteil abändern. Dass die Vorinstanz gestützt auf diese gesetzliche Bestimmung grundsätzlich zum Nachteil des Rekurrenten (reformatio in peius) befugt war, die – an sich nicht angefochtene aber mit der zu kassierenden Bauverweigerung der Baukommission Wädenswil sachlich eng zusammenhängenden – Verfügung der Baudirektion vom 11. Dezember 2007 aufzuheben, ist vor Verwaltungsgericht nicht bestritten. Streitig ist einzig, ob die Voraussetzungen hierzu vorgelegen haben.

E. 3.1

Das Institut der reformatio in peius oder in melius dient vorab der Verwirklichung des objektiven Rechts (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 27 N. 12, auch zum Folgenden). Auch ist den Gesichtspunkten der Rechtsgleichheit und des Vertrauensschutzes gebührend Rechnung zu tragen. Die Rekursinstanz verfügt bei ihrem Entscheid, ob sie eine Schlechterstellung des Rekurrenten vornehmen will, über Ermessen, darf aber eine reformatio in peius gleichwohl nicht leichthin vornehmen. Vielmehr bedarf es eines so gewichtigen Rechtsfehlers, dass die angefochtene Anordnung als offensichtlich unrichtig erscheint und ihre Korrektur von erheblicher Bedeutung ist, indem sie klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen verletzt. Diese Kriterien entsprechen etwa denjenigen, welche eine aufsichtsführende Behörde zu einer aufsichtsrechtlichen Aufhebung einer von der unteren Instanz getroffenen Anordnung veranlassen könnte.

E. 3.2

Gemäss § 318 PBG entscheidet die örtliche Baubehörde über Baugesuche, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Nach § 7 BVV bedürfen die im Anhang zu dieser Verordnung genannten Vorhaben "neben oder anstelle" der baurechtlichen Bewilligung der örtlichen Baubehörde der Beurteilung (Bewilligung, Konzession oder Genehmigung) anderer, namentlich kantonaler Stellen. Laut Ziffer 1.4.1.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung bedürfen Bauvorhaben im Geltungsbereich eines – wie hier vorliegenden – überkommunalen Inventars (Ortsbildschutz) einer derartigen Beurteilung durch die Baudirektion. Mit Urteil vom 6. April 2001 hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass trotz der Zuständigkeit der Baudirektion zur Bewilligungserteilung für Bauvorhaben in einem überkommunal geschützten Ortsbild die kommunale Bewilligungsbehörde zur Anwendung der Kernzonenvorschriften ihrer Bau- und Zonenordnung zuständig bleibe (VGr, 6. April 2001, BEZ 2001 Nr. 19). Diese Rechtsprechung wurde mit Entscheid vom 9. November 2001 bestätigt (RB 2001 Nr. 66 =BEZ 2001 Nr. 51). Zur Begründung führte das Gericht u.a. aus, die Rechtsauffassung der Baurekurskommission, wonach die Beurteilungskompetenz der Baudirektion umfassend sei und eine Zuständigkeit der örtlichen Bewilligungsbehörde ausschliesse, hätte zur Folge, dass die Beurteilung von Bauprojekten selbst in national geschützten Ortsbildern dadurch abgeschlossen werden könnte, dass nach unbenütztem Ablauf der Behandlungsfrist – gestützt auf § 19 Abs. 3 BVV (in der damals geltenden Fassung) – die Bewilligung der Baudirektion ohne Baugesuchsprüfung als "erteilt" zu gelten hätte. Ein solches Bewilligungsverfahren widerspreche den bundesrechtlichen Anforderungen von Art. 22 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) und garantiere insbesondere nicht die bundesrechtlich verlangte materielle Prüfung der Baubewilligungsfähigkeit. § 19 Abs. 3 BVV (in der Fassung vom 5. Mai 1999, OS 55, 238), wonach die Zustimmung als erteilt gelte, sofern durch die zuständige kantonale Stelle innert der Behandlungsfrist von 30 Tagen keine andere Anordnung getroffen worden war, wurde durch Änderung der Bauverfahrensverordnung vom 14. Juni 2005 (OS 60, 232) aufgehoben. Mit Urteil vom 15. Februar 2006 gelangte die Baurekurskommission III zum Schluss, die der Baudirektion gemäss Ziffer 1.4.1.4 Anhang BVV zukommende zusätzliche Entscheidungsbefugnis sei eine blosser Genehmigungskompetenz (BRK III, 15. Februar 2006, BEZ 2006 Nr. 21). Diese Auffassung liegt auch dem vorliegenden Rekursentscheid zugrunde.

E. 3.3

Ob der Entscheid der kantonalen Baudirektion gemäss Ziffer 1.4.1.4 Anhang BVV bei Baugesuchen in einem Ortsbild von überkommunaler Bedeutung als eigenständige Bewilligung neben jener der örtlichen Baubewilligungsbehörde oder nur als Genehmigungskompetenz zu qualifizieren sei, kann vorliegend offen bleiben. Wird die Entscheidungsbefugnis der kantonalen Baudirektion mit der Vorinstanz als blosser Genehmigungskompetenz qualifiziert, so ist mit der – unbestrittenen – Aufhebung des Beschlusses der Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008 das Genehmigungsobjekt entfallen und damit der Genehmigungsbeschluss der Baudirektion gegenstandslos. Diesfalls ist die streitige Aufhebung der Verfügung der Baudirektion vom 11. Dezember 2007 (nur) der formelle Nachvollzug der materiellen Rechtslage und nicht zu beanstanden. Wird die erwähnte Entscheidungsbefugnis der Baudirektion entsprechend den publizierten Entscheiden des Verwaltungsgerichts vom 6. April 2001 und 9. November 2001 als konkurrierende Entscheidkompetenz der Baudirektion zur Kompetenz der örtlichen Baubewilligungsbehörde verstanden (VGr, 6. April 2001, BEZ 2001 Nr. 19; RB 2001 Nr. 66 = BEZ 2001 Nr. 51), so sind die sachlich eng zusammenhängenden Beschlüsse des Kantons und der Gemeinde über das nämliche Baugesuch gemäss Art. 25a RPG zwingend nicht nur formell, sondern auch materiell zu koordinieren. Die Bauverweigerung durch die Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008 und die Bewilligung der Baudirektion vom 11. Dezember 2007 waren inhaltlich nicht aufeinander abgestimmt und verstiessten gegen das Widerspruchsverbot von Art. 25a Abs. 3 RPG. Die kantonalen Bestimmungen von § 7 ff. BVV über das bei der Koordination anzuwendende Verfahren sehen denn auch vor, dass vorerst nur der ablehnende Einzelentscheid eröffnet wird, wenn dem Bauvorhaben klare Hindernisse entgegenstehen (§ 12 Abs. 3 BVV). Die Baurekurskommission hat die Bauverweigerung der Baukommission Wädenswil vom 22. Januar 2008 aufgehoben, damit zuerst der Entscheid der zuständigen Behörde über die Anordnung von Schutzmassnahmen oder der Verzicht auf solche ergeht und erst anschliessend über die Baubewilligungsfähigkeit des Baugesuches entschieden wird. Im späteren, nach dem Entscheid über Schutzmassnahmen neu durchzuführenden Baubewilligungsverfahren werden die Bewilligungen der Baudirektion und der Baukommission Wädenswil erneut zu koordinieren sein. Da die Vorinstanz den Entscheid der örtlichen Baubehörde aufgehoben hat, hat sie zu Recht auch den mit diesem Entscheid formell und materiell zu koordinierenden Beschluss der kantonalen Stelle aufgehoben. Die Aufhebung der Verfügung der kantonalen Baudirektion vom 11. Dezember 2007 ist auch unter diesem Gesichtspunkt rechtens und entspricht der Koordinationspflicht und dem Widerspruchsverbot von Art. 25a RPG.

E. 4.1

Streitig ist weiter die Verlegung der Rekurskosten, welche dem Rekurrenten und heutigen Beschwerdeführer zu einem Drittel und im Übrigen der Baukommission Wädenswil als Rekursgegnerin auferlegt wurden (Entscheid der Vorinstanz, Disp.-Ziffer II). Die Vorinstanz begründete diese Kostenaufteilung mit dem Umstand, dass der Rekurs hinsichtlich der Aufhebung des Baukommissionsbeschlusses der Gemeinde Wädenswil vom 22. Januar 2008 gutzuheissen sei. Das Rechtsmittel sei aber insoweit abzuweisen, als der Rekurrent "mit seinem im Sinne der Begründung gestellten Rekursantrag" nicht nur die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses, sondern darüber hinaus verlangt habe, dass die Vorinstanz zur Bewilligungserteilung einzuladen sei (Entscheid der Vorinstanz, E. 5.4, 7.1 und 7.2).

E. 4.2

In seinem Rekurs vom 28. Februar 2008 an die Baurekurskommission II liess der Beschwerdeführer beantragen, den angefochtenen "Beschluss im Sinne der nachstehenden Erwägungen aufzuheben". Ein ausdrücklicher Antrag, die Baukommission Wädenswil zur Bewilligungserteilung einzuladen, erging nicht. In der Rekursbegründung legte der Rekurrent dar, weshalb seiner Rechtsauffassung nach die Bauverweigerung nicht rechtens und aufzuheben sei; ein Antrag, die Baubehörde zur Erteilung der Baubewilligung einzuladen, lässt sich höchstens als rechtslogische Folge der Rekursbegründung ableiten, erfolgte aber nicht ausdrücklich. Erst in der Stellungnahme vom 20. Oktober 2008 zur Möglichkeit einer reformatio in peius beantragte der Rekurrent, den Rekurs gutzuheissen und die Baukommission Wädenswil anzuweisen, die baurechtliche Bewilligung zu erteilen. In jenem Verfahrensstadium war indessen eine Ausweitung des Rekursantrages nicht mehr zulässig (Kölz/Bosshart/Röhl, § 23 N. 15). Unter diesen Umständen obsiegte der Rekurrent mit seinen Rekursanträgen vollständig und waren die Rekurskosten entsprechend § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG vollumfänglich der Rekursgegnerin aufzuerlegen. Gründe, welche gemäss § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG ein Abweichen von dieser Regel gerechtfertigt hätten, sind nicht ersichtlich. Aus den gleichen Gründen erweist sich die Zusprechung einer lediglich reduzierten – und nicht vollen – Umtriebsentschädigung im Rekursverfahren als nicht gerechtfertigt (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 4.3

Zusammengefasst ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Die Disp.-Ziffern II und III des Entscheides der Vorinstanz vom 27. Januar 2009 sind dahingehend abzuändern, dass die Kosten des Rekursverfahrens vollumfänglich der Rekursgegnerin auferlegt werden und diese verpflichtet wird, dem Rekurrenten/Beschwerdeführer eine volle Umtriebsentschädigung zu bezahlen; angemessen ist eine solche von Fr. 1'000.-. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5

Gemäss § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Verfahrenskosten entsprechend ihrem Unterliegen. Da der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht zur Hauptsache unterliegt, rechtfertigt es sich, die Gerichtsgebühr zu reduzieren und die so reduzierten Gerichtskosten ihm aufzuerlegen. Eine Parteientschädigung steht ihm von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.