

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00261 vom 5. November 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-11-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00261

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00261 du 5 novembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00261 del 5 novembre 2015

Regeste

Baubewilligung | Überkommunales Schutzobjekt: Koordination von kommunaler und kantonaler Bewilligung. Entgegen dem Baurekursgericht kommt dem Kanton bei Bauvorhaben im Zusammenhang mit Objekten des Ortsbildschutzes von überkommunaler Bedeutung nicht nur eine Genehmigungs-, sondern eine eigentliche Bewilligungskompetenz zu (E. 3.2). Diese Rechtsprechung entspricht dem Wortlaut von § 11a KNHV (E. 3.3) und verstösst nicht gegen das bundesrechtliche Koordinationsgebot gemäss Art. 25a RPG (E. 3.4). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2015.00261 VB.2015.00271 Urteil der 1. Kammer vom 5. November 2015
Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichterin Sandra Wintsch, Gerichtsschreiber Martin Tanner. In Sachen VB.2015.00261 Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdeführerin, gegen 1.1 A, 1.2 B, 2.1 C, 2.2 D, alle vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerschaft, und 1.1 F, 1.2 G, beide vertreten durch RA H, 2. Gemeinderat Weiningen, Mitbeteiligte, VB.2015.00271 1. F, 2. G, beide vertreten durch RA H, Beschwerdeführende, gegen 1.1 A, 1.2 B, 2.1 C, 2.2 D, alle vertreten durch RA E, Beschwerdegegnerschaft, und 1. Gemeinderat Weiningen, 2. Baudirektion des Kantons Zürich, Mitbeteiligte, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Der Gemeinderat Weiningen erteilte mit Beschluss vom 30. Juni 2014 F und G die Bewilligung für den Ersatzneubau eines Dreifamilienhauses auf ihrem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der I-Strasse 02 in Weiningen. Zuvor hatte die Baudirektion des Kantons Zürich mit Verfügung vom 16. Juni 2014 F und G die ortsbildschutzrechtliche Bewilligung für das Bauvorhaben erteilt. Der kommunale Beschluss und die kantonale Verfügung wurden dem Ehepaar F/G im koordinierten Verfahren eröffnet. II. Am 5. August 2014 rekurierten die Nachbarn A und B sowie C und D an das Baurekursgericht und beantragten die Aufhebung der beiden baurechtlichen Entscheide. Das Baurekursgericht hiess das Rechtsmittel gut und hob mit Entscheid vom 20. März 2015 den Beschluss des Gemeinderats Weiningen sowie die Verfügung der Baudirektion auf. III. A. Mit Eingabe vom 6. Mai 2015 führten F und G Beschwerde beim Verwaltungsgericht und stellten folgende Anträge: "1. Der Entscheid des Baurekursgerichts sei aufzuheben. 2. Die vom Gemeinderat Weiningen mit Beschluss vom 30. Juni 2014 und von der Baudirektion mit Verfügung vom 16. Juni 2014 erteilte Baubewilligung sei zu bestätigen.

E. 3

Die Beschwerdegegnerschaft sei auch im Fall einer Gutheissung der Beschwerde nicht zur Übernahme der Gerichtskosten und nicht zur Zahlung einer Parteientschädigung zu verpflichten." Am 17. August 2015 verzichteten F und G auf eine Vernehmlassung zur Beschwerdeantwort von A und B sowie C und D. Die Kammer erwägt: 1. Die Vereinigung von Verfahren ist aus prozessökonomischen Gründen zulässig, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen (§ 71 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG] in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO]). Eine Vereinigung ist insbesondere dann angezeigt, wenn sich zwei oder mehrere Rechtsmittelbegehren eines Privaten oder eines Gemeinwesens gegen dieselbe Verfügung richten (Martin Bertschi/Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbem. zu §§ 4–31 N. 50–60). Vorliegend richten sich die beiden Beschwerden gegen denselben Rekursentscheid vom 20. März 2015 mit demselben zugrunde liegenden Sachverhalt. Entsprechend rechtfertigt es sich, die Verfahren VB.2015.00261 und VB.2015.00271 zu vereinigen. 2. Der Bauherrschaft gehört die an der I-Strasse 02 in Weiningen gelegene Parzelle Kat.-Nr. 01. Diese ist ca. 70 Meter lang und ca. 10 bis 15 Meter breit. Sie ist mit einer ca. 14 Meter langen und ca. 16 Meter breiten Scheune überbaut. Auf den benachbarten beiden Grundstücken steht ebenfalls je ein landwirtschaftliches Ökonomiegebäude. Alle drei Gebäude sind mit Steildächern bedeckt, deren unterschiedlich hohen Firste parallel zur I-Strasse verlaufen. Die Gebäude befinden sich im Perimeter des inventarisierten Ortsbildes von kantonaler Bedeutung und liegen gemäss der kommunalen Bau- und Zonenordnung in der Kernzone. Die Bauherrschaft möchte ihre Scheune abbrechen und auf dem Grundstück ein Dreifamilienhaus samt Tiefgarage errichten.

E. 3.1

Die Baudirektion und die lokale Baubehörde bewilligten das Projekt mit Verfügung vom 16. Juni 2014 respektive Beschluss vom 30. Juni 2014. Die Vorinstanz hob diese beiden Bewilligungen auf. Zur Begründung führte sie aus, der Baudirektion komme vorliegend keine Bewilligungs-, sondern bloss eine Genehmigungskompetenz zu. Käme der Baudirektion eine eigentliche Bewilligungspflicht, hätte dies zur Folge, dass § 238 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) durch zwei Behörden auf gleicher funktionaler Ebene ausgelegt und angewendet würde. Dies trüge die Gefahr widersprüchlicher Entscheide in sich.

E. 3.2

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem Kanton nicht nur eine Genehmigungs-, sondern eine eigentliche Bewilligungskompetenz zu. In einem jüngeren Entscheid hielt das Verwaltungsgericht dazu Folgendes fest: Bei der ortsbildschutzrechtlichen Bewilligung durch die Baudirektion handelt es sich im vorliegenden Fall um eine unabdingbare und auch inhaltlich bedeutsame Voraussetzung für die Erteilung der Baubewilligung (vgl. VGr, 25. Januar 2001, VB.2000.00367, E. 4b/bb = BEZ 2001 Nr. 7; BGr, 12. Oktober 2012, 1C_156/2012, E. 6.2.2; vgl. auch Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, 31. Mai 2012, B 2011/213, E. 3.2). Eine separate Erteilung kommt daher nicht in Betracht. Vielmehr muss die Bewilligung vorliegen, wenn die Baubewilligung erteilt wird, bzw. sie muss koordiniert mit dieser ergehen (VGr, 7. Mai 2013, VB.2012.00618, E. 5.2). Es besteht kein Anlass, um von dieser

bisherigen Praxis abzuweichen.

E. 3.3

Gemäss § 318 PBG entscheidet die örtliche Baubehörde über Baugesuche, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Eine solche abweichende Verordnungsbestimmung enthält § 7 Abs. 1 der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV). Danach bedürfen die im Anhang zur Bauverfahrensverordnung genannten Vorhaben neben oder anstelle der baurechtlichen Bewilligung durch die Baubehörde (§ 318 Abs. 1 PBG) der Beurteilung (Bewilligung, Konzession oder Genehmigung) durch andere, namentlich kantonale Stellen. Der Anhang zur Bauverfahrensverordnung nennt in Ziffer 1.4.1.4 den Ortsbildschutz als ein solches Vorhaben, das durch eine kantonale Behörde beurteilt werden muss. Ob es sich bei diesem Entscheid um eine Bewilligung oder bloss eine Genehmigung handelt, lässt sich der Bauverfahrensverordnung nicht entnehmen. Der zitierte § 7 Abs. 1 BVV nennt nämlich nicht nur die Bewilligung, sondern auch die Konzession und die Genehmigung als kantonale Beurteilungsformen. Indessen beantwortet § 11a der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (KNHV) die Frage nach der Rechtsnatur des kantonalen Beurteilungsentscheides. Diese Bestimmung lautet wie folgt: "Für bewilligungspflichtige Vorhaben, welche förmlich geschützte oder inventarisierte Ortsbild[schutzobjekte] [...] von überkommunaler Bedeutung berühren, findet ein Bewilligungsverfahren gemäss Bauverfahrensverordnung statt." § 11a KNHV bezieht sich – auch gemäss seiner Marginalie – ausdrücklich auf das kantonale Bewilligungsverfahren. Der Verordnungsgeber hat der kantonalen Behörde mithin keine Genehmigungs-, sondern eine eigentliche Bewilligungskompetenz eingeräumt.

E. 3.4

Entgegen der Vorinstanz begründet die parallele Bewilligungskompetenz von lokaler Baubehörde und Baudirektion keinen Verstoß gegen die Pflicht zur materiellen Koordination mehrerer Bauentscheide. Diese Koordinationspflicht wird wie folgt geregelt: Mehrere Verfügungen müssen inhaltlich aufeinander abgestimmt werden und dürfen keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 2 lit. d in Verbindung mit Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG]). Diese Bestimmung will erreichen, dass gleiche Fragen in jeder Verfügung, in der sie sich stellen, gleich beantwortet werden (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N. 66). Zu widersprüchlichen Entscheiden kann es namentlich dann kommen, wenn zwei oder mehr Behörden denselben Sachverhalt anhand identischer Rechtsnormen überprüfen. Eine solche Gefahr widersprüchlicher Entscheide besteht vorliegend nicht. Zwar beurteilen sowohl die lokale Baubehörde wie auch die Baudirektion die ästhetische Wirkung des Bauvorhabens. Diese Beurteilungen erfolgen indessen mit einem unterschiedlichen Fokus: Die Baudirektion prüft einzig, ob sich das Projekt mit den Anliegen des kantonalen Ortsbildschutzes vereinbaren lässt. Demgegenüber untersucht die lokale Baubehörde, ob das Projekt allen übrigen gestalterischen Anforderungen, insbesondere den lokalen Kernzonenbestimmungen im Sinn von § 50 Abs. 3 PBG, genügt. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die lokale Baubehörde und die Baudirektion mit § 238 Abs. 2 PBG teilweise dieselbe Ästhetikbestimmung anwenden. Hierbei handelt es sich um eine offene Norm, die durch die rechtsanwendende Behörde jeweils einzelfallbezogen konkretisiert werden muss. In diesem Sinn hat die Baudirektion beispielsweise festzulegen, welche Bedeutung § 238 Abs. 2 PBG in Bezug auf den Schutz des Ortsbildes zukommt. Abgesehen

davon müssen kantonale und kommunale Behörde sich über ihre jeweiligen Beurteilungsspielräume absprechen, ehe sie verfügen dürfen. Dieser Dialog verhindert erfahrungsgemäss, dass es zu widersprüchlichen Entscheiden kommt.

E. 4

Die Vorinstanz hat die kantonale und die kommunale Baubewilligung zu Unrecht aufgehoben. Sie behandelte bloss einen Teil der von der Nachbarschaft gegen das Bauvorhaben vorgebrachten Rügen und dies auch bloss "bemerkungsweise", mithin in summarischer Form. Unter diesen Umständen ist die Angelegenheit zur Neuentscheidung im Sinn von § 64 Abs. 1 VRG an die Vorinstanz zurückzuweisen. Denn bei einem reformatorischen Entscheid entsprechend § 63 Abs. 1 VRG, wie er durch die Bauherrschaft beantragt wird, würde die Beschwerdegegnerschaft eine Instanz verlieren, was nicht sachgerecht wäre.

E. 5

Kann eine Rückweisung zu einer vollständigen Gutheissung des Antrags führen, gilt – besondere Umstände vorbehalten – die beschwerdeführende Person mit Blick auf die Kosten- und Entschädigungsfolgen als obsiegend (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f.). Ausgangsgemäss sind somit die Kosten des Beschwerdeverfahrens unter solidarischer Haftung der Beschwerdegegnerschaft aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerschaft ist überdies solidarisch zu einer angemessenen Parteientschädigung an die privaten Beschwerdeführenden zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 VRG). Die lokale Baubehörde hat in der vorliegenden Konstellation, wo sich auf beiden Seiten private Parteien gegenüberstehen, praxisgemäss keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (VGr, 27. März 2013, VB.2012.00571, E. 11; 14. Juni 2006, VB.2006.00062, E. 4).

E. 6

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor. Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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