

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00402 vom 19. Januar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-01-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00402

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00402 du 19 janvier 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00402 del 19 gennaio 2023

Regeste

Baubewilligung | Auflage, bei inventarisierter Kernzonenbaute die geplanten Ersatzfenster mit aussenliegenden Sprossen zu versehen (Auslegung und Anwendung der BZO). Die Art und die Gestaltung von Fenstern bestimmt das äussere Erscheinungsbild eines Gebäudes grundsätzlich in hohem Masse mit, was beim vorliegenden Gebäude - insbesondere angesichts der zahlreichen Fenster - der Fall ist. Im Inventar wird zudem die klare Gliederung der Fassaden durch die Rechteckfenster hervorgehoben. Schliesslich ist die Bedeutung von Sprossen in der Denkmalpflege zur Erhaltung der früheren Optik der Bauten notorisch und im Übrigen grundsätzlich unbestritten. Ebenfalls anerkannt ist, dass eine die traditionelle Machart repräsentierende Feingliederung der Fenster mit gleichzeitiger Unterbrechung der Sonnenspiegelung grundsätzlich am besten durch aussenliegende Sprossen erreicht werden kann (E. 4.1). Die Auffassung der Gemeinde, den Begriff der Ortsüblichkeit in der Kernzone an der historischen Bausubstanz und damit an der traditionellen Bauweise zu messen, ist nicht willkürlich, sondern folgerichtig (E. 4.2). Zwar ist es der Baubewilligungsbehörde nicht gelungen, aufzuzeigen, dass in der Vergangenheit in der Kernzone in Bezug auf die Gestaltung und Materialisierung der Fenster eine einheitliche Praxis bestand. Doch ist nicht belegt, dass die Gemeinde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und insbesondere nicht gewillt ist, ihre rechtswidrige Praxis aufzugeben. Bei dieser Sachlage kann sich der Beschwerdeführer nicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht berufen (E. 4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2021.00402 Urteil der 1. Kammer vom 19. Januar 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Sandra Wintsch (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Laura Diener. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Planungs- und Baukommission Richterswil, vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Baubewilligung, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 7. Oktober 2020 bewilligte die Planungs- und Baukommission Richterswil A die energetische Sanierung des Daches, den Ersatz der Fenster sowie den Einbau von drei Dachflächenfenstern beim Gebäude Assek.-Nr. 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 an der D-Strasse 03 in Richterswil, verbunden mit der Auflage, die Fenster mit aussenliegenden Sprossen zu versehen und Absturzsicherungen anzubringen (Dispositiv-Ziffer 3.2, zweiter Spiegelstrich in Verbindung mit Erwägung S. 3 sowie Dispositiv-Ziffer 3.5). Gleichzeitig wurde die im koordinierten Verfahren ergangene Gesamtverfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 17. September 2020 eröffnet, mit welcher die ortsbildschutzrechtliche und gewässerschutzrechtliche Bewilligung erteilt

worden war. II. Dagegen erhob A am 5. November 2020 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit dem Antrag, die verfügten Auflagen hinsichtlich der aussenliegenden Sprossen sowie der Absturzsicherung aufzuheben. Das Baurekursgericht wies den Rekurs mit Entscheid vom 27. April 2021 unter Kostenfolge zulasten des Rekurrenten ab. III. Mit Beschwerde vom 31. Mai 2021 gelangte A an das Verwaltungsgericht mit folgenden Anträgen: " 1. Es sei der angefochtene Rekursentscheid insoweit aufzuheben, als damit die Auflage, die Fenster mit aussenliegenden Sprossen zu versehen, bestätigt und der Rekurs abgewiesen wurde.

E. 2

Eventuell sei die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, innert einer angemessenen Frist den Tatbeweis für die behauptete Praxisänderung zu erbringen und die erforderlichen Massnahmen zur Herstellung des rechtmässigen Zustands bei denjenigen Gebäuden in der Kernzone einzuleiten, bei denen eigenmächtig oder unrechtmässig ein Fenster- ersatz mit innenliegenden oder fehlenden Sprossen ausgeführt worden ist, andernfalls auch dem Beschwerdeführer Fenster mit innenliegenden Sprossen zu bewilligen seien. 3. Es seien die Kosten des Rekursverfahrens zur Hälfte der Vorinstanz aufzuerlegen; ferner sei dem Beschwerdeführer für das Rekursverfahren eine reduzierte Umtriebsentschädigung zuzusprechen. 4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zu Lasten der Beschwerdegegnerin." Das Baurekursgericht beantragte am 22. Juni 2021 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschwerdeantwort vom 5. Juli 2021 stellte die Planungs- und Baukommission Richterswil den Antrag, es sei die Beschwerde abzuweisen; unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Mit Replik vom 30. August 2021 bzw. Duplik vom 13. September 2021 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Zur Triplik des Beschwerdeführers vom 7. Oktober 2021 liess sich die Beschwerdegegnerin am 18. Oktober 2021 vernehmen. Mit Eingabe vom 1. April 2022 machte der Beschwerdeführer das Vorliegen neuer Tatsachen geltend und reichte neue Beweismittel zu den Akten. Hierzu liess sich die Beschwerdegegnerin am 29. April 2022 vernehmen. Eine letzte Stellungnahme des Beschwerdeführers erfolgte am 30. Mai 2022. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt; auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Die Bauherrschaft plant verschiedene bauliche Änderungen des Gebäudes Assek.-Nr. 01 auf dem der Kernzone zugewiesenen Grundstück Kat.-Nr. 02. Unter anderem sollen die alten Fenster durch neue Kunststofffenster ersetzt werden. Die Baubewilligungsbehörde erteilte die Baubewilligung diesbezüglich unter der Auflage, dass die Fenster mit aussenliegenden Sprossen versehen werden müssen. Lediglich diese Auflage ist Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens.

E. 2.2

Das streitbetroffene Gebäude stammt unbestrittenermassen aus dem Jahr 1837 und ist Teil einer historischen Gebäudegruppe. Es ist im kommunalen Inventar schutzwürdiger Objekte verzeichnet. Ausserdem befindet sich das der Kernzone zugewiesene Grundstück im Perimeter des Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung in

der Gemeinde Richterswil. Die Baubewilligungsbehörde beruft sich zur Begründung der strittigen Auflage auf die Bestimmung von Art. 21 Abs. 3 der geltenden Bau- und Zonenordnung (BZO), wonach in der Kernzone Fenster, Fensterläden und Türen in Anordnung und Detailgestaltung der ortsüblichen Bauweise entsprechen müssen. Der ortsüblichen Bauweise entsprächen aussenliegende Fenstersprossen.

E. 2.3

Der Beschwerdeführer stellt weder die Qualität des geschützten Ortsbildes noch die grundsätzlich hohen gestalterischen Anforderungen an bauliche Massnahmen an bestehenden Gebäuden in der Kernzone grundsätzlich infrage. Er macht vielmehr geltend, aussenliegende Sprossen entsprächen keineswegs der ortsüblichen Bauweise. Der Augenschein habe klar gezeigt, dass eine Mehrheit der bestehenden Bauten keine Fenster mit aussenliegenden Sprossen aufweise. Das Baurekursgericht halte im Augenscheinprotokoll fest, dass die bestehenden Gebäude mehrheitlich Fenstersprossen aufweisen würden, diese aber hauptsächlich zwischen den Fensterscheiben angebracht seien. Bereits im Rekursverfahren habe der Beschwerdeführer ein Beweisdokument eingereicht, aus welchem sich ergebe, dass von allen Gebäuden lediglich 21 % Fenster mit aussenliegenden Sprossen aufweisen würden, während 37 % innenliegende Sprossen und 38 % gar keine Sprossen hätten; eine deutliche Mehrheit aller neu eingebauten Fenster wiesen keine aussenliegenden Sprossen auf. Neubauten wie ..., ... oder das renovierte Gebäude ... hätten keine Fenster mit aussenliegenden Sprossen. Aus diesen Feststellungen folge klar, dass Fenster mit aussenliegenden Sprossen nicht der ortsüblichen Bauweise im Sinn von Art. 21 Abs. 3 BZO entsprechen würden. Ortsüblich bedeute nicht herkömmlich oder traditionell, sondern gebräuchlich, ortstypisch, weitverbreitet etc. Die bisherige Bewilligungspraxis der Baubewilligungsbehörde zeige dies in anschaulicher Weise. Es stehe daher der Baubewilligungsbehörde nicht zu, vom Bauherrn Fenster mit aussenliegenden Sprossen zu verlangen. Im Licht der langjährigen Bewilligungspraxis biete Art. 21 Abs. 3 BZO hierfür keine ausreichende gesetzliche Grundlage. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben müsse sich die Baubewilligungsbehörde auf ihrer langjährigen Praxis behaften lassen. Die gegenteilige Auffassung des Baurekursgerichts sei willkürlich. Insbesondere gelte dies für die Auffassung, eine ortsübliche Gestaltung bedeute zwangsläufig eine traditionelle Ausgestaltung der Fenster. Die Änderung einer behördlichen Praxis sei zwar möglich, rechtlich aber nur zulässig, wenn sie im konkreten Fall mit dem Gleichheitsprinzip und dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar sei. Die vorliegend angeblich angestrebte Praxisänderung verstosse gegen das Postulat der Rechtssicherheit. Die Mehrheit der Altbauten, insbesondere auch diejenigen, die in den letzten Jahren renoviert worden seien, besäßen keine aussenliegenden Sprossen. Dies räume auch die Behörde ein, mache aber geltend, sie wolle die Praxis "ab jetzt" durchsetzen und "in der Regel" Holzfenster mit aussenliegenden Sprossen verlangen. Dies sei indessen offensichtlich wenig ernsthaft gemeint. Dass Holzfenster mit aussenliegenden Sprossen nur "in der Regel" verlangt werden sollten, öffne der Willkür Tür und Tor und halte vor dem Rechtsgleichheitsgrundsatz nicht stand. Ausserdem sei davon auszugehen, dass es immer Bauherren geben werde, die bei ihren Liegenschaften die Fenster ohne Einholung einer Bewilligung ersetzen und dabei Fenster ohne oder mit innenliegenden Sprossen einbauen lassen würden. Die Baubewilligungsbehörde habe dagegen in der Vergangenheit nichts unternommen und werde dies wohl auch künftig nicht anders handhaben. Solle dem Beschwerdeführer die neue Praxis entgegengehalten werden, so müsste vorab der Tatbeweis erbracht werden, dass die behauptete Praxisänderung tatsächlich umgesetzt

werde.

E. 3.1

Gemäss Art. 14a BZO werden an die architektonische und ortsbauliche Gestaltung von Bauten in der Kernzone besondere Anforderungen gestellt. Um- und Neubauten sollen zur Erhaltung und Weiterentwicklung des Orts- und Strassenbildes von kantonaler Bedeutung beitragen. Bauten, Anlagen und Umschwung müssen sich sowohl in ihrer Gesamtwirkung als auch in einzelnen Aspekten wie Situierung und Ausmass, Gliederung und Dachform, Materialien und Farbgebung, Terrain- und Umgebungsgestaltung besonders gut in die Umgebung einordnen (Abs. 1). Bei besonders guten Projekten mit zeitgenössischer Architektur, die das Ortsbild qualitativ weiterentwickeln, können Abweichungen von den Bestimmungen über die Dach-, Fassaden- und Umgebungsgestaltung gemäss Art. 20, 21 und 22 BZO bewilligt werden. Solche Abweichungen setzen ein Fachgutachten voraus (Abs. 2 von Art. 14a BZO). Gemäss Art. 21 BZO, welcher die Fassadengestaltung in der Kernzone zum Gegenstand hat, müssen die Fenster, Fensterläden und Türen in Anordnung und Detailgestaltung der ortsüblichen Bauweise entsprechen (Abs. 3).

E. 3.2

Die Baubewilligungsbehörde stützt ihre Rechtsauffassung auf diese zitierten Bestimmungen der BZO, insbesondere auf Art. 21 BZO. Es handelt sich dabei um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht (vgl. § 50 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Dieses Recht ist in erster Linie durch die Gemeindebehörden anzuwenden und auszulegen. Bei der Anwendung und Auslegung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts kann sich für die Gemeinde ein Spielraum auftun, wenn das kommunale Recht der rechtsanwendenden Behörde eine umfassende Einzelfallbeurteilung aufgibt bzw. Ermessen einräumt (VGr, 28. Februar 2019, VB.2018.00554, E. 4.3; 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248, E. 4.3.2, vgl. dazu Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014, [Kommentar VRG], § 20 N. 59 f.). Das Baurekursgericht ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Baubewilligungsbehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Je eingehender die Gemeinde den Entscheid über Anwendung und Auslegung ihres eigenen Rechts begründet, desto höher werden dabei die Anforderungen an die Begründung des Baurekursgerichts. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es deshalb besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung der kommunalen Bestimmungen abzuweichen. Es steht dem Baurekursgericht somit nicht zu, die sich stellenden Fragen so zu beurteilen, wie dies eine rechtsanwendende erstinstanzliche Behörde tun würde. Der Beurteilungsspielraum des Baurekursgerichts wird damit durch die Gemeindeautonomie beschränkt (VGr, 20. September 2018, VB.2017.00563 E. 3.2; 27. März 2015, VB.2014.00232 und VB.2014.00248 E. 4.3.2; vgl. dazu Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 59 f.). Dasselbe gilt auch für das Verwaltungsgericht.

E. 4.1

Das Baurekursgericht ging zur Frage der Anforderungen an die ortsübliche Bauweise von der überkommunalen Bedeutung des Ortsbildes von Richterswil aus. Dieses weist gemäss dem Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung eine zusammenhängende Altbausubstanz aus dem 17. und 18. Jahrhundert sowie einige Erweiterungen aus dem 19. und 20. Jahrhundert auf. Für die detaillierte Beschreibung der

intakten Altbausubstanz kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden. Schutzziel des kantonalen Ortsbildinventars ist, die Siedlungsanlage, das Bebauungsmuster und die strukturierten Freiräume des Ortsbildes in ihrer vielfältigen Eigenart zu erhalten. Bauliche Massnahmen an Gebäuden haben sich hinsichtlich Lage, Dimension, architektonischer Gestaltung und Materialwahl an der bestehenden Bausubstanz zu orientieren (vgl. Inventar der schutzwürdigen Ortsbilder von überkommener Bedeutung, Ortsbildbeschreibung der Gemeinde Richterswil, abrufbar unter maps.zh.ch). Zutreffenderweise verwies die Rekursinstanz im Weiteren auf die unbestrittene und aktenmässig dokumentierte stark ortsbildprägende Lage und denkmalpflegerische Bedeutung der inventarisierten Liegenschaft des Beschwerdeführers als historischer Teil der wirtschafts- und sozialhistorisch bedeutenden Baugruppe "...". Den Vorinstanzen ist ferner darin beizupflichten, dass Fenster Gestaltungselemente sind, welche das optische Erscheinungsbild eines Gebäudes prägen und damit auch das Ortsbild beeinflussen. Die Art und die Gestaltung von Fenstern bestimmt das äussere Erscheinungsbild eines Gebäudes grundsätzlich in hohem Masse mit (BGer, 1C_330/2021 vom 1. September 2022, E. 4.6.2.). Dies ist auch beim vorliegenden Gebäude der Fall. Die bei den Akten liegenden Fotos und die Planunterlagen bestätigen, dass das Erscheinungsbild der Fassaden in hohem Masse von den zahlreichen Fenstern geprägt wird. Im Inventar wird die klare Gliederung der Fassaden durch die Rechteckfenster hervorgehoben. Schliesslich ist die Bedeutung von Sprossen in der Denkmalpflege zur Erhaltung der früheren Optik der Bauten notorisch und im Übrigen grundsätzlich unbestritten. Ebenfalls anerkannt ist, dass eine die traditionelle Machart repräsentierende Feingliederung der Fenster mit gleichzeitiger Unterbrechung der Sonnenspiegelung grundsätzlich am besten durch aussenliegende Sprossen erreicht werden kann (BGer, 1C_330/2021 vom 1. September 2022, E. 4.6.1.).

E. 4.2

Die Auffassung der Gemeinde, den Begriff der Ortsüblichkeit in der Kernzone an der historischen Bausubstanz und damit an der traditionellen Bauweise zu messen, ist nicht willkürlich, sondern folgerichtig. Gegenstand von Kernzonen sind traditionelle Ortskerne, Quartiere, Gebäudegruppen etc., welche als Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhalten und vor Beeinträchtigungen geschützt werden sollen. Dass die kommunale Baubewilligungsbehörde dem Erhalt des schutzwürdigen Ortsbildes bis vor einigen Jahren zu wenig Aufmerksamkeit widmete, bedeutet nicht, dass der Zweck der Kernzone nun sozusagen aufzugeben und die Ortsüblichkeit am teilweise bestehenden "baulichen Mix" zu messen wäre.

E. 4.3

Es ist dem Beschwerdeführer zwar darin beizupflichten, dass es der Baubewilligungsbehörde nicht gelungen ist, aufzuzeigen, dass in der Vergangenheit in der Kernzone in Bezug auf die Gestaltung und Materialisierung der Fenster eine einheitliche Praxis bestand. Gegenüber dem Verwaltungsgericht hat die Baubewilligungsbehörde indessen nochmals zum Ausdruck gebracht, dass sie in den letzten Jahren im Zusammenhang mit Fensterdetails in der Kernzone strenger sei als früher und heute insbesondere auch sensibilisiert sei auf die Problematik des Fensterersatzes im geschützten Ortsbild. Sie gehe heute auch klarerweise davon aus, dass der Ersatz von Fenstern in der Kernzone einer Bewilligung bedürfe. Die Aussage der Gemeinde, sie verlange "in der Regel" aussenliegende Sprossen, stellt keine Einschränkung ihrer Absichten, die

Fenstergestaltung einer strengeren Bewilligungspraxis zu unterstellen, dar. Einzelfallweise Abweichungen von der Regel sind vielmehr bereits in den gesetzlichen Bestimmungen der BZO vorgesehen (vgl. Art. 14a BZO). Dass sich der Beschwerdeführer an der wenig einheitlichen Bewilligungspraxis der Vergangenheit stört, ist nachvollziehbar, belegt jedoch nicht, dass die Gemeinde in ständiger Praxis vom Gesetz abweicht und insbesondere nicht gewillt ist, ihre rechtswidrige Praxis aufzugeben. Bei dieser Sachlage kann sich der Beschwerdeführer nicht auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht berufen. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind in der Vergangenheit vorgenommene bauliche Änderungen anderer Gebäude in der Kernzone und insbesondere der in diesem Zusammenhang wohl teilweise ohne Baubewilligung vorgenommene Ersatz von Fenstern. Die Frage, ob und wie lange die Baubewilligungsbehörde den diesbezüglichen rechtmässigen Zustand verlangen kann bzw. muss, ist vorliegend nicht zu beurteilen. Es besteht auch keine Handhabe, von der Baubewilligungsbehörde einen diesbezüglichen Tatbeweis zu verlangen. Zusammenfassend erweisen sich die Einwände gegen die strittige Auflage als unbegründet.

E. 5

Damit ist die Beschwerde abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm bei diesem Verfahrensausgang nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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