

1. Das Baugrundstück liegt gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X in der Kernzone. Diese beruht auf dem im kantonalen Richtplan (aufgrund des kantonalen Inventars der schutzwürdigen Ortsbilder) festgelegten schutzwürdigen Ortsbild. Das streitbetreffene Gebäude ist zudem im Inventar der kantonalen Denkmalpflegeobjekte als schutzwürdiges Objekt von regionaler Bedeutung aufgeführt.

Dem angefochtenen Beschluss liegt folgende Vorgeschichte zugrunde: Der Rekurrent führte eigenmächtig eine Dachsanierung aus. Dabei wurden auf der Westseite des Gebäudes die beiden das Hauptdach abschleppenden und einen Dachknick bildenden Pultdachanbauten über der Garage und dem offenen Unterstand durch ein durchgehendes, über dessen Traufe ins Giebeldach eingreifendes und die gleiche Neigung wie der Aufschiebling auf der Ostseite aufweisendes Pultdach ersetzt. In der Folge forderte die Vorinstanz den Bauherrn auf, für besagte bauliche Massnahmen ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Hierauf überwies die kommunale Baubehörde die Baugesuchsakten in Anwendung von Ziffer 1.4 Anhang BVV zuhanden der kantonalen Denkmalpflege an die Baudirektion Kanton Zürich. Mit Schreiben an den Gemeinderat X (unterzeichnet vom kantonalen Denkmalpfleger) erklärte die Baudirektion Folgendes: "Sie haben der kantonalen Denkmalpflege das erwähnte Gesuch in Anwendung von § 19 BVV und Anhang Ziffer 1.4 zur Bewilligung überwiesen. Aus unserer Sicht steht dem geplanten Vorhaben nichts entgegen. Die Bauarbeiten sind im Einvernehmen mit der kantonalen Denkmalpflege auszuführen." In der Folge erliess die Vorinstanz jedoch einen abschlägigen Entscheid und ordnete an, das Dach sei so zu gestalten, dass es den gesetzlichen Anforderungen von Art. 7 BZO entspreche.

2. Der Rekurrent ficht die kommunale Bauverweigerung mit der Begründung an, das Bauvorhaben sei gestützt auf die Kernzonenbestimmung von Art. 7 der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X zu bewilligen. Zudem sei der angefochtene Beschluss auch aus Gründen von Treu und Glauben (Auskunftserteilung durch die Gemeinde) aufzuheben.

Die Vorinstanz begründet ihren ablehnenden Entscheid damit, dass das Dach in der ursprünglichen Form Art. 7 Abs. 1 BZO entsprochen habe, nunmehr aber gegen die einschlägigen kommunalen Kernzonenvorschriften verstosse. Mit Bezug auf das erwähnte Schreiben der Baudirektion macht die Vorinstanz geltend, der Gemeinderat habe sich bei der Behandlung des Baugesuchs auch dann an die Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung zu halten, wenn die kantonale Denkmalpflege mitteile, dass dem Vorhaben aus Sicht des Ortsbild- und Denkmalschutzes nichts entgegenstehe.

3. Die Baurekurskommission IV hatte ihren Entscheid vom 12. Oktober 2000 (BRKE

IV Nr. 123/2000) damit begründet, dass sich das Bauvorhaben in einem kantonal geschützten Ortsbild befinde und zudem ein im Inventar der kantonalen Denkmalpflegeobjekte verzeichnetes Einzelobjekt betreffe. Gemäss Ziffern 1.4.1.3 und 1.4.1.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung in Verbindung mit § 7 BVV bedürften Bauvorhaben im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung bzw. eines überkommunalen Inventars betreffend Ortsbildschutz oder Denkmalpflege neben oder anstelle der baurechtlichen Bewilligung der örtlichen Baubehörde einer Bewilligung der Baudirektion. Die Beurteilungskompetenz der Baudirektion erstreckte sich hierbei auf alle gestalterischen Belange eines Bauvorhabens, welche das betreffende Schutzobjekt beeinträchtigen könnten. Dazu gehörten zunächst die Kubaturen der Bauten und ihre Anordnung auf dem Baugrundstück. Diese Gestaltungsmerkmale habe die Baudirektion nach Massgabe von § 238 Abs. 2 PBG und allenfalls anhand besonderer Vorschriften der Schutzanordnung zu überprüfen. Aber auch die Überprüfung der Detailgestaltung falle in die Kompetenz der Baudirektion, seien doch auch Elemente wie Fassadengestaltung, Farbgebung, (fehlender) Fassadenverputz, Fenstereinrahmungen, Rolläden oder (fehlende) Fenstersprossen geeignet, ein Bauvorhaben im Ortsbild störend erscheinen zu lassen. Bei der Beurteilung der Detailgestaltung habe die Baudirektion neben § 238 Abs. 2 PBG auch die massgeblichen kommunalen Kernzonenvorschriften zu beachten, weil diese Bestimmungen näher ausführten, welche Gestaltungselemente im jeweiligen schützenswerten Ortsbild typisch, unerlässlich oder aber unerwünscht seien. Im Perimeter eines überkommunal geschützten Ortsbildes sei die Baudirektion somit umfassend für die Beurteilung der Einordnung und der Einhaltung der massgeblichen Gestaltungsvorschriften zuständig.

Gestützt auf diese Erwägungen war die Baurekurskommission IV zum Schluss gekommen, die Baudirektion sei in Bezug auf den Ortsbildschutz zur alleinigen und umfassenden Prüfung des Bauvorhabens zuständig. Mit dem erwähnten Schreiben habe die Baudirektion denn auch kompetenzgemäss die entsprechende Bewilligung im Verfahren gemäss § 19 BVV erteilt. In der Folge habe der Gemeinderat X das Bauvorhaben ohne eigene Beurteilungskompetenz in gestalterischer Hinsicht nochmals geprüft und den positiven Entscheid der Baudirektion durch einen abschlägigen kommunalen Entscheid ersetzt. Diese Bauverweigerung sei demnach in Verletzung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung ergangen, was umso schwerer wiege, als der Kanton dem Bauvorhaben zugestimmt habe. Damit sei der kommunale Beschluss als Ganzes rechtswidrig und in Gutheissung des Rekurses aufzuheben.

4. Das Verwaltungsgericht stützte demgegenüber sein Urteil, das zur Aufhebung des Entscheides der Baurekurskommission IV führte, auf folgende Erwägungen: Art. 22 RPG begründe eine direkte bundesrechtliche Bewilligungspflicht für die Errichtung und Änderung von Bauten und Anlagen. Diese diene der präventiven Kontrolle, d.h. der behördlichen Erklärung, dass einem baulichen Vorhaben keine Hindernisse aus dem anwendbaren Baurecht entgegenstünden (§ 320 PBG). Korrelat hierzu sei eine behördliche Prüfungspflicht. Die Funktion der Baubewilligung verlange, dass die zuständige Behörde die entsprechende materielle Prüfung vornehme, d.h. in Form einer Verfügung entscheide, ob die massgebenden Vorschriften eingehalten seien. Das Ortsbild von X sei nicht nur kantonal geschützt, sondern es sei auch im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgeführt. Es stelle mithin ein schützenswertes Ortsbild von nationaler Bedeutung dar. Dieses Inventar sei gemäss § 3 der (kantonalen) Natur- und Heimatschutzverordnung nicht nur bei Fragen des Natur- und Heimatschutzes beizuziehen, sondern binde die Kantone auch bei der Erfüllung rein kantonalen Aufgaben. Nach der Rechtsauffassung der Baurekurskommission IV sei die Baudi-

reaktion im Perimeter eines überkommunal geschützten Ortsbildes umfassend für die Beurteilung der Einordnung und der Einhaltung der massgeblichen Gestaltungsvorschriften zuständig. Da der Entscheid der Baudirektion in Anwendung von § 19 BVV ergehe, hätte dies zur Folge, dass die Beurteilung von Bauprojekten selbst in national geschützten Ortsbildern dadurch abgeschlossen werden könnte, dass nach Ablauf von 30 Tagen die Zustimmung/Bewilligung der kantonalen Baudirektion als erteilt zu gelten hätte. Dies widerspreche klar der bundesrechtlich statuierten Bewilligungs- und Prüfungspflicht der Behörden im Sinn von Art. 22 RPG. Bereits im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 24 RPG habe das Bundesgericht festgehalten, es bestehe bei allen im Sinne von Art. 22 RPG bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen eine bundesrechtliche Prüfungspflicht, welcher das damals im Kanton Zürich festgelegte Meldeverfahren (anstelle des Genehmigungsverfahrens) nicht genügt habe. Es sei mit Art. 22 RPG unvereinbar, eine Bewilligung als erteilt anzunehmen, wenn die Bewilligungsbehörde innert einer bestimmten Frist keine Anordnung treffe. Ob dies auch für untergeordnete Bauvorhaben zutrefte, könne offen bleiben. Das in der Bauverfahrensverordnung vorgesehene Verfahren für Bewilligungen im Geltungsbereich einer überkommunalen Schutzanordnung oder eines überkommunalen Inventars betreffend Ortsbildschutz garantiere keine im Sinn von Art. 22 RPG bundesrechtlich vorgeschriebene materielle Prüfung. Somit sei ausgeschlossen, dass mit der Zustimmung der kantonalen Baudirektion gemäss Ziffer 1.4.1 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung auch die abschliessende Prüfung und Beurteilung gemäss der kommunalen Bau- und Zonenordnung erfolgt sei. Vorliegend komme hinzu, dass das Schreiben der Baudirektion an den Gemeinderat folgende Formulierung enthalten habe: "Aus unserer Sicht steht dem geplanten Vorhaben nichts entgegen." Damit habe die Baudirektion klar kund gegeben, dass auch nach ihrem Verständnis die vorgenommene Prüfung nicht die ihr von der Baurekurskommission IV beigemessene Bedeutung gehabt habe und demzufolge eine Zuständigkeit der örtlichen Baubewilligungsbehörde zur Anwendung der massgeblichen kommunalen Kernzonenvorschriften nicht ausgeschlossen gewesen sei.

5. Der vorstehende, nunmehr in BEZ 2001 Nr. 19 publizierte Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts ist nicht in allen Teilen klar und insoweit, da im vorliegenden Verfahren bindend (§ 336 Abs. 1 PBG), konkretisierungsbedürftig. Das Verwaltungsgericht ging offenbar davon aus, es sei vorliegend unzulässig gewesen, über die Ortsbildkonformität des fraglichen Daches im Verfahren gemäss § 19 BVV (nachfolgend Anzeigeverfahren genannt), d.h. mit einer Zustimmungserteilung durch blossen Fristablauf zu entscheiden. Dies auch, weil das Ortsbild von X von nationaler Bedeutung sei; diese Begründung ist allerdings insofern nicht restlos nachzuvollziehen, als die Anforderungen von Art. 22 RPG an die Bewilligungs- und Prüfungspflicht bei Ortsbildern von nur überkommunaler Bedeutung wohl kaum geringer sind. Im Weiteren verhält es sich vorliegend nicht so, dass die Baudirektion innerhalb der Frist von 30 Tagen keine Anordnung getroffen hatte, wie dies § 19 Abs. 3 BVV für den Zustimmungsfall vorsieht; vielmehr hatte sie sich zum Bauvorhaben schriftlich geäussert, indem sie feststellte: "Aus unserer Sicht steht dem geplanten Vorhaben nichts entgegen." Das Verwaltungsgericht hat diese Äusserung wie folgt ausgelegt: "Damit gab die Baudirektion klar kund, dass auch nach ihrem Verständnis die vorgenommene Prüfung nicht die ihr von der Baurekurskommission IV beigemessene Bedeutung hatte und demzufolge eine Zuständigkeit der örtlichen Baubewilligungsbehörde zur Anwendung der massgeblichen kommunalen Kernzonenvorschriften nicht ausgeschlossen war." Während die Baurekurskommission IV in ihrem Entscheid davon ausgegangen war, die Baudirektion habe dem Bauvorhaben damit in Wahrnehmung der ihr zustehenden Kompetenz die ortsbildschutzrechtliche Bewilligung umfassend und abschliessend erteilt, verneinte das Gericht diese Bedeu-

tung. Wohl deswegen befasste sich das Gericht auch nicht mehr explizit mit der Frage, ob die Form der Schriftlichkeit, welche die Baudirektion über die Anforderungen des Anzeigeverfahrens hinausgehend gewählt hatte, die Frage nach der Bundesrechtswidrigkeit des Anzeigeverfahrens in casu nicht obsolet werden lasse; dies, obwohl das Gericht die Bundesrechtswidrigkeit des Verfahrens nach § 19 BVV gerade darin zu erblicken scheint, dass die Bewilligungserteilung durch blossen Fristablauf erfolgt. Insgesamt scheint das Verwaltungsgericht jedoch davon auszugehen, dass von Seiten der Baudirektion beim heutigen Verfahrensstand keine bundesrechtskonforme Ortsbildschutzrechtliche Bewilligung vorliege. Diese Auffassung ist dem vorliegenden Verfahren zu Grunde zu legen (§ 336 Abs. 1 PBG).

Unklar ist allerdings die Bedeutung der verwaltungsgerichtlichen Erwägung: "... und demzufolge eine Zuständigkeit der örtlichen Baubewilligungsbehörde zur Anwendung der massgeblichen kommunalen Kernzonenvorschriften nicht ausgeschlossen war." Einerseits ist nicht zu erkennen, weshalb aus der - den Charakter einer Standardformulierung aufweisenden - Äusserung der Baudirektion geschlossen werden könnte, die Baudirektion sehe eine Zuständigkeit der örtlichen Baubewilligungsbehörde zur Anwendung der massgeblichen Kernzonenvorschriften als nicht ausgeschlossen an; insbesondere könnte dies nicht etwa aus dem Passus "Aus unserer Sicht..." geschlossen werden. Andererseits ist auch gar nicht relevant, ob im Speziellen die Baudirektion eine solche kommunale Zuständigkeit als gegeben erachtete oder nicht. Im Hinblick auf den weiteren Fortgang des Verfahrens sollte sich vielmehr aus dem Entscheid ergeben, ob das Verwaltungsgericht von einer kommunalen Zuständigkeit zur Anwendung der kommunalen Ortsbildschutz-Vorschriften ausgehe oder nicht. Eine schlüssige Feststellung des Verwaltungsgerichts zu dieser Frage wäre umso eher zu erwarten gewesen, als die Anträge der Gemeinde X im Beschwerdeverfahren gerade darauf abzielten, eine Zuständigkeit der örtlichen Baubehörde zur Beurteilung der Einordnung und der Einhaltung der massgeblichen kommunalen Kernzonenvorschriften im Perimeter des überkommunal geschützten Ortsbildes von X feststellen zu lassen. Gerade zu diesem Punkt fehlen jedoch schlüssige Erwägungen im Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts, auf die hier abgestützt werden könnte. Das Gericht legte vielmehr einzig die genannte Formulierung der Baudirektion aus, und zwar (wohl zu Unrecht) dahingehend, dass die Baudirektion der Auffassung gewesen sei, eine Zuständigkeit der örtlichen Baubewilligungsbehörde zur Anwendung kommunaler Kernzonenvorschriften sei "nicht ausgeschlossen". Welche Auffassung das Verwaltungsgericht selber zu dieser Frage hat, ist damit offen geblieben. Daran ändert auch nichts, dass das Gericht seinen Rückweisungsentscheid in BEZ 2001 Nr. 19 unter dem folgenden Resümee publizierte:

"Rechtsmittelverfahren. Die Zuständigkeit der Baudirektion zur Bewilligungserteilung für Bauvorhaben in einem überkommunal geschützten Ortsbild schliesst diejenige der kommunalen Bewilligungsbehörde zur Anwendung der Kernzonenvorschriften der Bau- und Zonenordnung nicht aus. RPG 22; BVV-Anhang Ziff. 1.4.1."

Diese Zusammenfassung gibt nämlich die nachfolgende Publikation nicht wieder, die sich (wie schon das Urteil) einzig mit der Bundesrechtswidrigkeit des Anzeigeverfahrens gemäss § 19 BVV befasst. Resümee und Entscheidpublikation beinhalten demnach Verschiedenes, womit das Resümee wohl als publikatorisches Versehen verstanden werden muss. Jedenfalls kann auch jenem Resümee nichts für das vorliegende Verfahren Wegweisendes entnommen werden. Dies umso weniger, als auch gänzlich unklar wäre, wo denn die Grenze zwischen kantonaler und kommunaler Bewilligungskompetenz läge.

Unbesehen dieser sich aus dem Verwaltungsgerichtsentscheid ergebenden erheblichen Unklarheiten ist schliesslich festzustellen, dass angesichts der Kompetenzordnung von Ziffer 1.4.1 Anhang BVV, über die sich die Baurekurskommission IV in BEZ 2000 Nr. 30 umfassend geäussert hat, eine kommunale Kompetenz zur gestalterischen Beurteilung von Bauvorhaben in geschützten Ortsbildern von überkommunaler Bedeutung auch gar nicht zu begründen wäre (das Verwaltungsgericht hat sich denn auch mit jenem Entscheid der Baurekurskommission IV nicht weiter auseinandergesetzt). Insbesondere kann allein der Umstand, dass das in § 19 BVV in Verbindung mit Ziffern 1.4.1.3 und 1.4.1.4 Anhang BVV für die Baudirektion vorgesehene Verfahren bundesrechtswidrig ist, nicht zu einer Kompetenzverschiebung zu Gunsten der kommunalen Baubewilligungsbehörde, sondern nur dazu führen, die zuständige Baudirektion zu einer bundesrechtskonformen Bewilligungsform anzuhalten und die Bauverfahrensverordnung in diesem Punkt zu revidieren. Somit muss hier in Übereinstimmung mit BEZ 2000 Nr. 30 unverändert davon ausgegangen werden, dass im Perimeter eines überkommunal geschützten Ortsbildes die Baudirektion umfassend für die Beurteilung der Einordnung und Einhaltung der massgeblichen Gestaltungsvorschriften zuständig ist.

Dies würde sich nur dann anders verhalten, wenn seitens der Baudirektion von der in Ziffer 1.4.1.3 und 1.4.1.4 des Anhangs zur Bauverfahrensverordnung vorgesehenen Kompetenzdelegation gegenüber der Gemeinde X Gebrauch gemacht worden wäre. Die Baudirektion hat ihre diesbezüglichen Bewilligungskompetenzen gegenüber der Gemeinde X jedoch weder allgemein noch mit Bezug auf den vorliegenden Fall abgetreten. Etwas anderes wird denn auch vom Verwaltungsgericht nicht gesagt. Demnach ist vorliegend davon auszugehen, dass - jedenfalls solange keine explizite Delegation seitens der Baudirektion ergeht, von welcher die Baurekurskommission IV in Kenntnis zu setzen wäre - die Kompetenz zur Beurteilung der Einordnung und der Einhaltung der massgeblichen kommunalen Kernzonenvorschriften ausschliesslich bei der Baudirektion liegt.

6.a) Damit ist der Beschluss des Gemeinderats X erneut aufzuheben. Die Akten sind an die Vorinstanz zur Fortsetzung des Baubewilligungsverfahrens zurückzuweisen und die Vorinstanz ist einzuladen, von der Baudirektion einen im Sinne des verwaltungsgerichtlichen Rückweisungsentscheids bundesrechtskonformen Entscheid über die Bewilligung oder Verweigerung des streitbetroffenen Daches einzuholen.

Anschliessend wird der Gemeinderat X als für die Koordination verantwortliche Behörde die Verfügung der Baudirektion zusammen mit ihrem eigenen baurechtlichen Entscheid im koordinierten Verfahren zu eröffnen haben. Dabei hat sich der Entscheid der örtlichen Baubehörde im kompetenzgemässen Rahmen zu halten. Dies bedeutet insbesondere, dass dem Gemeinderat dort nicht mehr zu entscheiden bleibt, wo bereits die Baudirektion kompetenzgemäss verfügt hat. Zudem hat auch die kommunale Baubewilligung im ordentlichen und nicht etwa im Anzeigeverfahren (§§ 13 ff. BVV) zu erfolgen. Die kommunalen und kantonalen Entscheide sind aufeinander abzustimmen, mit einer einheitlichen, auf die Baurekurskommission IV des Kantons Zürich lautenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen und dem Gesuchsteller (Dritte scheinen kein Begehren nach § 315 PBG gestellt zu haben) gleichzeitig zu eröffnen (§ 12 BVV). Sollte sich die Gemeinde X mit dem Entscheid der Baudirektion nicht abfinden können, stünde ihr (soweit die Legitimation nach § 21 lit. b VRG zu bejahen ist) der Rekurs an die Baurekurskommission offen.