

Das mit einem Wohnhaus (Haupthaus) sowie mit einem als Badehaus und als Überwinterungsgebäude für das Boot genutzten Nebengebäude überstellte Baugrundstück lag in der Kernzone und stiess direkt an den See an. Das Bauprojekt sah vor, das Nebengebäude zu einem Wohnhaus mit angebautem Autounterstand für drei Fahrzeuge umzubauen. Das Bauvorhaben beanspruchte Konzessionsland (Landanlagebewilligung vom 1. Mai 1857) mit Baubewilligungsvorbehalt. Die Bauherrin focht einzelne von der Baudirektion verfügte Nebenbestimmungen an. Sie war der Auffassung, die Baudirektion sei mangels gesetzlicher Grundlage hierzu nicht befugt.

Aus den Erwägungen:

3. In der Gesamtverfügung hält die Baudirektion in Dispositiv-Ziffer I.1. lit. a - d fest, dass «für das Bauprojekt die Bewilligung, gestützt auf die Landeanlagekonzession vom 1. Mai 1857 und die gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligung für das Bauen im Gewässerraum (Art. 41c der Gewässerschutzverordnung [GSchV]), im Sinne der Erwägungen unter den folgenden Nebenbestimmungen erteilt [werden könne]:

Die seitlichen Öffnungen im OG sowie das Giebeldreieck sind mit einer Spreizschalung zu verkleiden.

Bei den grossen Fenstern im OG und EG Nord-Ost und im EG Nord-West ist jeweils ein Drittel vertikal mit offener Schalung zu überziehen. Für die Lesbarkeit des Volumens ist beim Fenster auf der Nord-West-Fassade von der Gebäudeecke auszugehen.

Bei den kleineren Öffnungen auf der Nord-West-Fassade und auf der Süd-West-Fassade ist das Format, der Abstand zwischen den zwei Fenstern und das Verdunkelungssystem zu vereinheitlichen.

Der Carportanbau darf nicht über das Hauptvolumen kragen, damit die Gebäudeecken lesbar bleiben.»

Die Baukommission A übernimmt in Dispositiv-Ziffer II.1. lit. b ihres Beschlusses diese Auflagen der Baudirektion weitgehend und führt diese in Erwägung lit. f näher aus. Sie verweist dabei auf Art. 14 Abs. 1 BZO, wonach Bauten, Anlagen und deren Umgebung in den Kernzonen so zu gestalten seien, dass zusammen mit der baulichen Umgebung eine besonders gute Gesamtwirkung entstehe. Die projektierte Fassadengestaltung erreiche die geforderte besonders gute Gesamtwirkung nicht. Die Fassade gegen den See wirke in ihrem Öffnungsverhalten fremdartig. Die Dreiecksöffnung im Giebel sei zu schliessen. Im Weiteren seien die Öffnungen im 1. Obergeschoss zu schliessen oder mindestens mit einer durchlaufenden Holzschalung mit einem maximalen Schalungsabstand von 3 cm abzudecken. Im Weiteren sei die Beschattung der Fenster inkohärent, da nur im 1. Obergeschoss auf der Strassenseite je ein Fensterladen vorgesehen sei. Dies sei über alle Fassaden einheitlich anzupassen. (...)

4.3 Das Bauvorhaben liegt innerhalb des Uferstreifens bzw. im Gewässerraum des Zürichsees (Art. 41b Abs. 1 der Gewässerschutzverordnung [GSchV] bzw. Abs. 2 lit. c der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV) sowie auf Konzessionsland. Innerhalb des Gewässerraums dürfen gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen [...] erstellt werden. Sofern keine überwiegenden Interessen dagegenstehen, kann die Behörde gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV ausserdem die Erstellung zonenkonformer Anlagen in dicht überbauten Gebieten bewilligen. Dass die Bauparzelle in dicht überbautem Gebiet liegt, ist unbestritten. Der geplante Umbau zum Wohnhaus in der Kernzone D ist zudem zonenkonform. Zu prüfen blieb der Baudirektion daher noch die Frage, ob dem Umbau auf Grundlage der Lage des Baus auf Konzessionsland und im Gewässerraum überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Zu denken ist dabei gemäss Bundesgericht (BGE 139 II 470, E. 4.5) an Anliegen des Hochwasserschutzes sowie des Natur- und Landschaftsschutzes oder an das Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zu den Gewässern (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und § 18 Abs. 2 lit. i PBG). Übergeordnetes Ziel ist, durch die Erteilung von Ausnahmegewilligungen im dicht überbauten Gebiet eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine aus der Sicht der Raumplanung erwünschte städtebauliche Verdichtung (z.B. durch das Füllen von Baulücken) zu ermöglichen (Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt [BAFU] vom 20. April 2011 zur Parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer [07.492] - Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung, S. 15).

Die Baudirektion stützt sich bei ihrer Interessenabwägung bezüglich der Ausnahmegewilligung gemäss Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV als Rechtsgrundlage auch auf § 25 in Verbindung mit § 27 der Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz vom 21. Oktober 1992 (KonzV WWG), wonach Konzessionsgesuche auf Landanlagen verweigert werden, wenn die projektierten Bauten die Gefahr der Abrutschung oder Senkung der Ufer erhöhen, die Sicherheit der Schifffahrt gefährden, die konzessionierte Schifffahrt behindern, die öffentlichen Interessen in erheblichem Masse beeinträchtigen, den Gemeingebrauch des Gewässers bedeutend erschweren oder eine rationelle und ästhetische Gestaltung der Ufer verunmöglichen würden. Diese Bestimmung dient gemäss Bundesgericht vornehmlich der Wahrnehmung wasserbaupolizeilicher Interessen; sie verleiht der Baudirektion dagegen keine Befugnis, für Baukonzessionen auf Landanlagen im Interesse des Seeuferschutzes eine Art Spezialbauordnung aufzustellen, welche von den allgemeinen - auch für Landanlagen geltenden - Vorschriften abweicht. Es kommt hinzu, dass eine abweichende Regelung für Landanlagen einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfte, da die entsprechende Grundordnung auf dieser Stufe verankert ist. Der Seeuferschutz ist heute (mit dem Inkrafttreten des PBG am 1. April 1975 und des RPG am 1. Januar 1980) grundsätzlich mit den Mitteln der Raumplanung sowie des Natur- und Heimatschutzes wahrzunehmen. Bei durch die allgemeinen baurechtlichen Vorschriften geregelten Anforderungen an Bauten besteht kein Raum für abweichende, zusätzliche oder erhöhte ortsbildschutzrechtliche Anforderungen auf Grundlage der Baukonzession. Ein nur auf Aufschüttungsland bezogener

Seeuferschutz widerspricht der bundesrechtlichen Planungspflicht, die eine gesamtheitliche Sicht und damit auch den Einbezug des nicht aufgeschütteten Lands erfordert (BGE 139 II 470, E. 3.4 f., auch zum Nachfolgenden).

Die Baudirektion bezieht in ihre Interessenabwägung für die Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV damit zu Unrecht auch den Punkt «Projektqualität» ein, in welcher sie die Gestaltung des geplanten Umbaus moniert, was letztlich in den von der Rekurrentin monierten Auflagen (Dispositiv-Ziffern I.1. lit. a - d der Gesamtverfügung) mündet. Die Baudirektion nimmt unter dem Titel «Projektqualität» faktisch eine Beurteilung der Gestaltung im Sinne von § 238 PBG vor. Die Fassadengestaltung, die Fassadenöffnungen und der Carportanbau seien explizit «aus Sicht Ortsbildschutz» bzw. «aus Sicht Ortsbild und Städtebau» noch zu überarbeiten. Hierfür besteht jedoch keine gesetzliche Grundlage. Den Schutz des Ortsbildes gewährleisten die Kernzonen. Diese umfassen gemäss § 50 Abs. 1 PBG schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Hierzu kann die Bau- und Zonenordnung gemäss § 50 Abs. 3 PBG besondere Vorschriften über die Masse und die Erscheinung der Bauten enthalten. Die entsprechenden Kernzonenvorschriften finden sich in Art. 14 ff. BZO der Stadt A. Zuständig zur Beurteilung der Gestaltung einer Baute und damit für die Einhaltung des durch die Kernzonenvorschriften gewährleisteten Ortsbildschutzes ist, wie auch für die übrigen Bauten der Kernzone, welche nicht im Gewässerraum stehen, die örtliche Baubehörde (§ 318 PBG). Hingegen ist aufgrund der öffentlichen Interessen, welche es durch die Baudirektion im Rahmen der Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV abzuwägen gilt, keine Rechtsgrundlage zur Beurteilung der Gestaltung des Baus in Bezug auf den Ortsbildschutz ersichtlich. Auch die Figur der Baukonzession, namentlich mit Blick auf den Konzessionsgrundsatz des § 25 KonzV WWG, wonach Gesuche für die Erstellung von Landanlagen oder Bauten und Anlagen in Gewässern abgewiesen werden, wenn [...] eine rationelle und ästhetische Gestaltung der Ufer verunmöglicht würde, vermag jedenfalls keine rein ortsbildschutzrechtliche Funktion mehr zu erfüllen. Diese Funktion wird durch die Mittel der Raumplanung und des Natur- und Heimatschutzes wahrgenommen, wobei die Beurteilung der ortsbildschutzrechtlichen Gestaltung der Baute vorliegend wie erwähnt allein durch die örtliche Baubehörde vorzunehmen ist. Die strittige Gestaltung der fraglichen Baute berührt denn auch kein von Art. 41c Abs. 1 GSchV erfasstes öffentliches Interesse wie etwa den Hochwasserschutz, den Natur- und Landschaftsschutz, das Interesse der Öffentlichkeit an einem erleichterten Zugang zu den Gewässern oder den Durchblick, zumal am Volumen der bestehenden Baute kaum etwas verändert wird. Diese öffentlichen Interessen wurden durch die Baudirektion denn auch geprüft und als nicht tangiert befunden.

Mangels ortsbildschutzrechtlicher Zuständigkeit der Baudirektion – auch nicht im Lichte von § 25 in Verbindung mit § 27 KonzV WWG – sind daher die Auflagen in Dispositiv-Ziffer I.1. lit. a - d aufzuheben.