



G.-Nr. R4.2022.00098
BRGE IV Nr. 0203/2022

Entscheid vom 15. Dezember 2022

Mitwirkende Abteilungspräsident Reto Philipp, Baurichter Urs Hany, Baurichter Alexander Seiler, Gerichtsschreiberin Karin Rüschi

in Sachen **Rekurrent**
FM, [...]

gegen **Rekursgegner**
Stadtrat X, [...]
vertreten durch [...]

betreffend Beschluss des Stadtrates vom 11. Mai 2022; Abweisung Antrag zur Entlassung aus dem Inventar der schutzwürdigen Bauten, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 11. Mai 2022 wies der Stadtrat X den Antrag von FM auf Entlassung der Liegenschaft W-Strasse 12 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X aus dem Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung ab.

B.

Hiergegen erhob FM mit Eingabe vom 23. Juni 2022 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses sowie die Entlassung seiner Liegenschaft aus dem Inventar der schutzwürdigen Bauten. Sodann beantragte der Rekurrent, der Stadt X sei vorsorglich zu untersagen, die genannte Liegenschaft unter Schutz zu stellen; dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Stadt X.

C.

Mit Verfügung vom 24. Juni 2022 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Die Stadt X beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 8. Juli 2022 auf den Rekurs sei nicht einzutreten bzw. sei dieser abzuweisen.

E.

Mit Zwischenentscheid vom 13. Juli 2022 wurde das Gesuch des Rekurrenten um Erlass vorsorglicher Massnahmen abgewiesen. Die Kostenfolgen für den Zwischenentscheid wurden dabei dem Endentscheid vorbehalten.

F.

Auf Begehren des Rekurrenten wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Replik datiert vom 10. August 2022 und die Duplik vom 1. September 2022.

G.

Mit Eingabe vom 5. Oktober 2022 reichte der Rekurrent eine Triplik ein. Die Stadt X verzichtete in der Folge stillschweigend auf die Erstattung einer Quadruplik.

H.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für die Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Der Rekurrent ist als Adressat des angefochtenen Beschlusses zur Rekurs-erhebung legitimiert (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Die vorliegende Streitsache weist folgende Vorgeschichte auf:

Der Rekurrent hat am 2. Juli 2018 ein Provokationsbegehren für seine Liegenschaft an der W-Strasse 12 gestellt und damit eine Schutzabklärung über die gesamte Siedlung N ausgelöst. Mit Beschluss vom 24. Juni 2020 erliess der Stadtrat X eine Verordnung zum Schutz der Siedlung N. Dagegen wurden zwei Rekurse erhoben, welche vom Baurekursgericht mit Entscheid vom

21. Januar 2021 (BRGE IV Nr. 0005-7/2021) teilweise gutgeheissen wurden. Die Sache wurde zur Anpassung der Verordnung im Sinne der Erwägungen und zur erneuten Beschlussfassung an den Stadtrat X zurückgewiesen. Gegen diesen Entscheid haben sowohl der Stadtrat X als auch der Rekurrent Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben. Die Beschwerden wurden mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 7. Oktober 2021 (VB.2021.00142 und VB.2021.00144) teilweise gutgeheissen. Das Verwaltungsgericht hat dabei festgehalten, dass gewisse Dispositiv-Ziffern des vorinstanzlichen Entscheids ganz oder teilweise aufzuheben sind und gleichzeitig die vorinstanzliche Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats X vom 24. Juni 2020 sowie die Rückweisung an den Stadtrat X zur Anpassung der Verordnung und erneuten Beschlussfassung bestätigt. Somit ist die Schutzverordnung der Siedlung N im Sinne der Erwägungen des Baurekursgerichts – soweit diese nicht durch das Verwaltungsgericht korrigiert wurden – vom Stadtrat X anzupassen und erneut zu erlassen.

Der Rekurrent hat daraufhin mit Schreiben vom 28. März 2022 beim Stadtrat X um Inventarentlassung seiner Liegenschaft W-Strasse 12 in X ersucht. Zur Begründung führte er aus, dass das Verwaltungsgericht die durch das Baurekursgericht statuierte Aufhebung der Schutzverordnung über die Siedlung N bestätigt habe. Der verwaltungsgerichtliche Entscheid sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen, weshalb die Stadt innert der gesetzlichen Frist von zwei Jahren keine rechtskräftige Schutzverordnung erlassen habe. Dementsprechend sei sie nun nicht mehr berechtigt, eine neue Schutzverordnung zu erlassen. Die Entlassung seiner Liegenschaft sei unverzüglich amtlich zu publizieren und es sei die Schutzverordnung zur Siedlung N (zu welcher auch die Liegenschaft W-Strasse 12 gehört) unverzüglich aus der im Internet publizierten systematischen Sammlung der geltenden Rechtserlasse der Stadt X zu entfernen oder zumindest mit einem Hinweis zu versehen, dass diese Verordnung vom Baurekursgericht aufgehoben und dementsprechend ausser Kraft gesetzt worden sei.

Die Stadt X hat mit dem angefochtenen Beschluss das Gesuch des Rekurrenten abgewiesen.

3.1.

Der Rekurrent macht nun geltend, er habe bereits vor vier Jahren ein Provokationsbegehren gestellt. Nach der Aufhebung der Schutzverordnung durch das Baurekursgericht und das Verwaltungsgericht habe die Stadt X im April 2022 den betroffenen Eigentümern einen marginal angepassten Verordnungsentwurf für die Gewährung des rechtlichen Gehörs zugestellt. Die Stadt X habe in diesem Entwurf lediglich die vom Baurekursgericht und vom Verwaltungsgericht gerügten Punkte angepasst. Der unsinnige Artikel 0 und die in den Vorverfahren gerügten sprachlichen Unklarheiten, die mit wenig Aufwand hätten beseitigt werden können, seien unverändert beibehalten worden. Der Entwurf sei mit "Schutzverordnung Siedlung N vom 24. Juni 2020 mit Revision gemäss Verwaltungsgerichtsurteil vom 7. Oktober 2021" bezeichnet. Die Stadt X versuche damit wider besseren Wissens den Anschein von Kontinuität, von lückenloser Fortgeltung zu erwecken. Die Schutzverordnung vom 24. Juni 2020 sei aber gerichtlich aufgehoben worden. Sie sei juristisch gesehen heute inexistent und eine Anknüpfung daran sei daher unzulässig. Es stehe dem Stadtrat selbstverständlich frei, die Verordnung ohne die Liegenschaft W-Strasse 12 neu zu erlassen. Diesfalls aber ohne den irreführenden Bezug auf die aufgehobene Verfügung. Es stehe somit fest, dass die Verordnung definitiv gar nie in Kraft gesetzt worden sei und dementsprechend auch keine Rechtswirkungen habe entfalten können. Es bleibe folglich nur noch festzustellen, dass die Frist von zwei Jahren gemäss § 213 Abs. 3 PBG unter jedem Titel endgültig abgelaufen und die Stadt X nicht berechtigt sei, die Liegenschaft W-Strasse 12 unter Schutz zu stellen. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Frist während den Rechtsmittelverfahren stillgestanden wäre, wäre sie in der Zwischenzeit um mehr als ein halbes Jahr überschritten. Der Gesetzgeber habe die Zweijahresfrist von § 213 PBG als Verwirkungsfrist ausgestaltet, um die Betroffenen vor Eingriffen in ihr Eigentum zu schützen und rasch Rechtssicherheit zu erlangen. Das Gemeinwesen stehe in der klaren Pflicht, innert dieser Frist einen abschliessenden Entscheid zu fällen, ob ein Objekt schutzwürdig sei oder nicht. Es genüge nicht, kurz vor Fristablauf einen schlampig zusammengestiefelten Erlass zu publizieren, der in der Folge von den Gerichten wegen zu vieler Mängel wieder aufgehoben werden müsse. Es sei unzulässig, betroffene Grundeigentümer anschliessend völlig nach Belieben monate- oder auch jahrelang weiter im Ungewissen zu lassen. Ein solches Verhalten sei willkürlich. Weiter werde dadurch die verfassungsmässig geschützte Eigentumsgarantie verletzt und

ebenso die in Art. 18 KV geschützte Garantie auf rasche Erledigung des Verfahrens.

3.2.

Die Vorinstanz hält diesen Vorbringen entgegen, das Baurekursgericht habe in seiner Entscheidung bereits bestätigt, dass die Verwirkungsfrist eingehalten worden sei. Daran ändere klarerweise nichts, dass der Beschluss zur Schutzverordnung aufgehoben und zwecks Überarbeitung der Verordnung an die Vorinstanz zurückgewiesen worden sei. Hierbei handle es sich um einen Zwischenentscheid, welcher das Verfahren prozessual nicht abschliesse und somit liege keine Endentscheidung vor. Eine andere Schlussfolgerung wäre unter dem Aspekt, dass sowohl das Baurekursgericht als auch das Verwaltungsgericht die Siedlung N als schutzwürdig eingestuft hätten, geradezu absurd. Die rechtskräftig gewordenen Anordnungen zur Schutzverordnung in den Entscheidungen des Baurekurs- und Verwaltungsgerichts würden zu einer Farce, wenn man der Darstellung des Rekurrenten folgen würde. Auch die Annahme, dass die Verwirkungsfrist nach § 213 Abs. 3 PBG erst nach Rechtskraft des Schutzentscheids eingehalten sei, entspreche nicht der ratio legis der gesetzlichen Bestimmung. Diese sei darauf ausgelegt, der Behörde einen angemessenen Zeitraum einzuräumen, innert welchem eine sorgfältige Schutzabklärung durchgeführt werden könne. Würde der Ablauf der Frist von Empfangsbedürftigkeit, der Beschreitung des Rechtsmittelweges oder Ähnlichem abhängig gemacht, würde dies Tür und Tor für Missbrauch öffnen. Mit anderen Worten sei die Frist mit dem Erlass der Schutzverordnung am 24. Juni 2020 eingehalten. Eine weitere Frist sei gesetzlich nicht vorgesehen und wäre auch nicht zweckdienlich, zumal der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Unterschutzstellung von der Dauer der Rechtsmittelverfahren abhängt.

4.

Gemäss § 213 PBG ist jeder Grundeigentümer jederzeit berechtigt, vom Gemeinwesen eine Entscheidung über die Schutzwürdigkeit seines Grundstücks und über den Umfang allfälliger Schutzmassnahmen zu verlangen, wenn er ein aktuelles Interesse glaubhaft macht (Abs. 1). Das Begehren ist schriftlich beim Gemeinderat einzureichen (Abs. 2). Das zuständige Gemeinwesen trifft die Entscheidung spätestens innert Jahresfrist, wobei es in Ausnahmefällen vor

Fristablauf dem Grundeigentümer anzeigen kann, die Behandlungsdauer erstreckt sich um höchstens ein weiteres Jahr. Liegt vor Fristablauf keine Entscheidung vor, kann eine Schutzmassnahme nur bei wesentlich veränderten Verhältnissen angeordnet werden (Abs. 3).

Gemäss § 4 a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) behandeln die Verwaltungsbehörden die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich und sorgen ohne Verzug für deren Erledigung (sogenanntes Beschleunigungsgebot).

5.

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, hat das Baurekursgericht in seinem Entscheid BRGE IV Nr. 0005-0007/2021 vom 21. Januar 2021 bereits festgehalten, dass mit dem Erlass der Schutzverordnung vom 24. Juni 2020 keine Verwirkungsfolge eingetreten ist. Diese Feststellung gilt auch heute. Es ist nicht unüblich, dass es bei Unterschutzstellungen – sei dies bei Siedlungen oder auch bei Einzelgebäuden – in Rechtsmittelverfahren zu Rückweisungen an die Vorinstanz und damit zur Fortsetzung des Unterschutzstellungsverfahrens kommt. Selbstverständlich führt eine von der Rekursinstanz statuierte Aufhebung einer innert Frist erlassenen Anordnung nicht dazu, dass die ursprüngliche Zweijahresfrist weiterläuft. Schon aufgrund des Wortlautes ist klar, dass diese Frist nur für Schutzabklärungen bis zu einer erstinstanzlichen Entscheidung gilt. Alles andere wäre auch völlig unsinnig, können doch Unterschutzstellungsverfahren sehr oft nur knapp innert der Einjahres- oder der durch Verlängerung geltenden Zweijahresfrist erledigt werden und wäre ansonsten nach einer allfälligen Rückweisung durch eine obere Instanz, welche weitere Abklärungen für nötig hält oder Korrekturen verlangt, kaum noch eine rechtzeitige Entscheidung fällbar. Dies kann nicht Sinn und Zweck der entsprechenden Bestimmung sein.

Notwendige Erweiterungen von Schutzabklärungen und damit zusammenhängende Rückweisungen an die Vorinstanz fallen daher nicht in den Anwendungsbereich von § 213 PBG. Es verhält sich vielmehr so, dass das Gesetz für den Fall, dass eine Schutzverordnung nach Aufhebung durch die Rekursbehörde teilweise oder gänzlich überarbeitet werden muss, keine Frist kennt.

Es könnte somit lediglich ein Verstoss gegen das Beschleunigungsgebot gemäss § 4a VRG vorliegen. Dies ist immer einzelfallweise zu prüfen und hängt bei Rückweisungen in Unterschutzstellungsverfahren davon ab, wie gross der nach dem letztinstanzlichen Rechtsmittelentscheid anfallende zusätzliche Aufwand bei der Vorinstanz ist. Grundsätzlich kann aber gesagt werden, dass eine Verletzung des Beschleunigungsgebotes sicherlich immer dann vorliegt, wenn die Überarbeitung einer Schutzverordnung länger dauert als die ursprünglich vom Gesetzgeber vorgesehene Frist gemäss § 213 PBG, da es nicht angehen kann, dass einer Behörde nach einer Rückweisung eine längere Abklärungsfrist zusteht, als dies ursprünglich der Fall gewesen ist.

Dies ist vorliegend klar nicht der Fall. Gemäss Angaben des Rekurrenten wurde mit Beschluss vom 28. September 2022 die überarbeitete Schutzverordnung festgesetzt. Die Überarbeitung ab der Rechtskraft des letztinstanzlichen Entscheides, welche am 6. Januar 2022 eintrat, dauerte demnach nicht ganz 9 Monate. In Anbetracht des Umstandes, dass es sich um eine umfangreiche Schutzverordnung handelt, die eine Vielzahl von Gebäuden betrifft, erscheint diese Überarbeitungsfrist nicht unangemessen. Ein Verstoss gegen das Beschleunigungsgebot ist nicht erkennbar.

Somit ist der Rekurs abzuweisen.

6.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Unter Berücksichtigung der Kosten für den Zwischenentscheid ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 3'500.-- festzusetzen.

6.2.

Die Vorinstanz beantragt die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Vorliegend handelt es sich um einen vergleichsweise einfachen Fall. Dementsprechend hatte die Behörde keinen besonderen, über die Bearbeitung im Bewilligungsverfahren erheblich hinausgehenden Zusatzaufwand zu treiben. Daran ändert auch der Einwand der Vorinstanz nichts, dass zwar kein erheblicher Aufwand aber doch vom Steuerzahler zu entschädigender Aufwand durch ein offensichtlich querulatorisches Verhalten entstanden sei, da sich die vom Rekurrenten sinngemäss gestellte Frage, ob ein Verstoss gegen das Beschleunigungsgebot vorliegt, durchaus stellen kann, da eben wie vorstehend ausgeführt bei Rückweisungen keine gesetzliche Frist läuft. Ein querulatorisches Verhalten des Rekurrenten ist damit nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 lit. a VRG sind daher nicht erfüllt, so dass von der Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die Vorinstanz abzu-
sehen ist.

Dem Rekurrenten steht in Anbetracht des Verfahrensausgangs im vornherein keine Umtriebsentschädigung zu.