

BGer 1C_127/2025 vom 15. Januar 2026

Bundesgericht, 2026-01-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_127_2025

FR: TF 1C_127/2025 du 15 janvier 2026

IT: TF 1C_127/2025 del 15 gennaio 2026

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über eine Feststellungsverfügung. Diese betrifft zwar die Gültigkeitsdauer einer Baubewilligung, ist aber nicht Teil des Baubewilligungsverfahrens. Das Feststellungsverfahren stellt vielmehr ein eigenständiges Verfahren dar, weshalb der verwaltungsgerichtliche Entscheid als Endentscheid i.S.v. Art. 80 BGG zu qualifizieren ist.

Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Eigentümerin von unmittelbar an das Bauprojekt angrenzenden Liegenschaften, die zudem (möglicherweise) für die Baustellenerschliessung benötigt werden, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen).

E. 1.3

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 2

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, die Baubehörde sei bei Erlass der angefochtenen Feststellungsverfügung befangen gewesen, weil sie bereits im Beschluss vom 17. August 2020 zur Bewilligung des Bauplatzinstallationsplans Aushub u.a. festgehalten habe: "Weiter besteht durch weitere Rechtsmittelverfahren die Gefahr, dass die Gültigkeit der Baubewilligung abläuft." Sie habe mit dieser Argumentation einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Wenig später habe dieselbe Behörde die vorliegend relevante Feststellungsverfügung erlassen und darin den gegenteiligen Standpunkt eingenommen, wonach die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung vom September 2017 noch nicht zu laufen begonnen habe. Für beide Verfügungen hätten

D. _____ als Präsident und E. _____ als Sekretär verantwortlich gezeichnet. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf den Entscheid 1C_659/2021 vom 11. Juli 2023 (E. 4) zur Voreingenommenheit des Baurekursgerichts wegen Vorbefassung; dies müsse auch für die Baubehörde gelten.

E. 2.1

Das Verwaltungsgericht hielt fest, die Baubehörde habe sich im Entscheid vom 17. August 2020 nicht einlässlich mit der Frage der Gültigkeit der Baubewilligung auseinandergesetzt, sondern in Bezug auf die aufschiebende Wirkung bloss erwogen, dass die Gefahr des Ablaufs drohe. Der Umstand, dass sie von ihrer ursprünglichen Auffassung betreffend die Gültigkeit der Baubewilligung im Feststellungsbeschluss abgewichen sei, zeige gerade, dass sie entscheidoffen gewesen sei. Zwar habe sie in beiden Beschlüssen im Resultat zugunsten der Bauherrschaft entschieden. Dieser Umstand allein vermöge jedoch nicht den Anschein von Befangenheit zu erwecken, habe die verfügende Behörde bei ihrem zweiten Entscheid doch die einschlägigen Erwägungen der Rekursinstanz in deren Entscheid vom 8. September 2020 beachtet. Damit sei ein objektiver Grund für die Änderung der Rechtsauffassung gegeben.

E. 2.2

Diese Erwägungen sind aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Die Mitwirkung an einem Zwischenentscheid über vorsorgliche Massnahmen genügt für sich alleine nicht, um den Anschein der Befangenheit im anschliessenden Hauptsacheverfahren oder einem damit konnexen Verfahren zu begründen; es bedarf daher besonderer Umstände für die Annahme, die Behörde bzw. ihre Mitglieder hätten sich bereits definitiv festgelegt, so dass der Ausgang des hängigen Verfahrens nicht mehr offen sei (so schon Urteil 1C_659/2021 vom 11. Juli 2023 E. 2.2 mit Hinweisen und E. 4 in fine). Im zitierten Entscheid 1C_659/2021 bejahte das Bundesgericht den Anschein der Voreingenommenheit des Präsidiums des Baurekursgerichts, weil sich dieses im vorangegangenen Rekursverfahren bereits vertieft mit der streitigen Frage des Beginns der Verwirkungsfrist auseinandergesetzt und sehr dezidiert dazu geäußert hatte, indem es die gegenteilige Rechtsauffassung (wonach die Frist für die Verwirkung der Baubewilligung bereits zu laufen begonnen habe) als "haltlos" bezeichnet hatte. Die Baubehörde hatte dagegen in ihrer Verfügung vom 17. August 2020 lediglich (ohne weitere Begründung) ausgeführt, es bestehe die Gefahr, dass die Gültigkeit der Baubewilligung im Oktober 2020 ablaufe. Dies genügt nicht, um den Anschein der Befangenheit zu begründen. Die fehlende Voreingenommenheit der Baubehörde wird im Übrigen durch ihren Feststellungsentscheid bestätigt, in welchem sie - entgegen ihrer ursprünglichen Auffassung - davon ausging, die Gültigkeitsdauer der Baubewilligung vom September 2017 habe noch nicht zu laufen begonnen. Ein geändertes Rechtsverständnis stellt für sich allein keinen Ausstandsgrund dar.

E. 2.3

Es liegen auch keine objektiven Anhaltspunkte für eine Parteilichkeit der Baubehörde zugunsten der Bauherrschaft vor; eine solche wird von der Beschwerdeführerin selbst nicht behauptet. Grund für die gewandelte Rechtsauffassung der Baubehörde war offensichtlich der zwischenzeitlich ergangene Entscheid des Baurekursgerichts; diesem schloss sich die Baubehörde an. Dies ist nicht zu beanstanden. Denn der bundesgerichtliche Entscheid 1C_659/2021 betraf lediglich die Zusammensetzung des Spruchkörpers im zweiten

Rekursverfahren (betr. Feststellungsverfügung). Der Entscheid des Baurekursgerichts im ersten Rekursverfahren (betreffend Baustelleninstallation, einschliesslich Zwischenentscheid zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) wurde weder aus formalen Gründen aufgehoben noch überhaupt angefochten. Es liegen auch keinerlei Anhaltspunkte für eine Voreingenommenheit des Präsidiums im ersten Verfahren vor; insbesondere fehlte es zu diesem Zeitpunkt an einer Vorbefassung. Es ist daher kein Grund ersichtlich, weshalb die Baubehörde sich nicht der vom Baurekursgericht vertretenen Rechtsauffassung hätte anschliessen dürfen. Daraus ergibt sich jedenfalls kein Ausstandsgrund.

E. 3

Die Frist beginnt mit dem Ablauf der letzten Rechtsmittelfrist, in streitigen Fällen mit der Rechtskraft des öffentlich- oder zivilrechtlichen Entscheids. Umfasst die gleiche Bewilligung mehrere Gebäude, ist die Frist mit dem Baubeginn bei einem Gebäude gewahrt.

E. 3.1

Die Gültigkeit der Baubewilligung ist in § 322 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG/ZH) wie folgt geregelt:

§ 322 PBG /ZH Gültigkeit der Baubewilligung

1 Baurechtliche Bewilligungen erlöschen nach drei Jahren, wenn nicht vorher mit der Ausführung begonnen worden ist; bei Neubauten gilt der Aushub oder, wo er vorausgesetzt ist, der Abbruch einer bestehenden Baute als Baubeginn.

2 Sind für das gleiche Vorhaben mehrere baurechtliche Bewilligungen nötig, ist die letzte Bewilligung für das Erlöschen der übrigen und für den Baubeginn massgeblich.

E. 3.2

Die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht (von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen) nur unter dem Blickwinkel der verfassungsmässigen Rechte, insbesondere des Willkürverbots (BGE 147 IV 433 E. 2.1).

Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 II 106 E. 4.6.1 ; 136 I 316 E. 2.2.2).

E. 4

Die Vorinstanz erwog, zentral sei nach § 322 Abs. 3 PBG /ZH der Zeitpunkt der Rechtskraft des Bauentscheids. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stelle eine Baubewilligung prozessual einen Zwischenentscheid i.S.v. Art. 93 BGG dar, wenn vor Baubeginn noch weitere Pläne beigebracht und genehmigt werden müssten, sofern dabei ein Umsetzungsspielraum bestehe (BGE 149 II 170 E. 1.8 und 1.9 mit Hinweisen). In solchen Fällen gelte das Baubewilligungsverfahren als noch nicht abgeschlossen. Die Rechtsmittelfrist gegen Verwaltungsgerichtsurteile laufe somit regelmässig erst ab Eröffnung des Entscheids betreffend die Nebenstimmungen, weshalb auch die

Stammbaubewilligung noch nicht verwirken könne, bevor nicht auch die Nebenbestimmungen abschliessend beurteilt seien und damit die Rechtskraft eingetreten sei.

Vorliegend sehe die Baubewilligung vor, dass vor Baubeginn u.a. ein Bauplatzinstallationsplan zur Genehmigung einzureichen sei. Dieser habe unter anderem die Zu- und Wegfahrten, die Deponie- und Lagerflächen sowie die Erfüllung der strassenpolizeilichen Bedingungen gemäss Gesamtverfügung vom 31. August 2017 vorzusehen. Dabei bestehe ein gewisser Handlungsspielraum. So habe die Baudirektion mittlerweile eine Ausnahmegenehmigung für eine teilweise Baustellenerschliessung über den Platz F._____ in Aussicht gestellt. Sodann seien noch Verfahren hängig, welche die Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks für die Baustelleninstallation betreffen. Damit stelle die Stammbaubewilligung einen Zwischenentscheid dar, d.h. es liege materiell noch keine rechtskräftige Baubewilligung vor. Dies habe zur Folge, dass die Verwirkungsfrist noch nicht zu laufen begonnen habe.

E. 4.1

Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 93 BGG zutreffend wiedergegeben. Er erscheint keineswegs willkürlich, § 322 PBG /ZH im Lichte dieser Rechtsprechung auszulegen, um zu verhindern, dass eine (Stamm-) Baubewilligung verwirkt, obwohl sie noch gar keine Wirkung entfaltet und (als Zwischenverfügung) unter Umständen noch gemäss Art. 93 Abs. 3 BGG vor Bundesgericht angefochten werden kann. Im Übrigen stellen § 322 Abs. 2 und 3 PBG /ZH i.V.m. § 20 BVV/ZH ausdrücklich auf den Zeitpunkt der letzten für den Baubeginn erforderlichen Bewilligung bzw. Genehmigung ab. Dies relativiert die Bestimmung in Abs. 4, wonach Nebenbestimmungen den Fristenlauf nicht beeinflussen. Diese Bestimmung lässt sich willkürfrei auf Nebenbestimmungen reduzieren, die entweder erst nach Baubeginn umgesetzt werden müssen oder keinen Entscheidungsspielraum mehr beinhalten.

E. 4.2

Die dagegen erhobenen Einwände der Beschwerdeführerin sind unbehelflich:

E. 4.2.1

Ob die Baubehörde von der Rechtskraft der Baubewilligung ausgegangen ist, spielt keine Rolle. Es handelt sich um eine Rechtsfrage, die vom Verwaltungsgericht frei zu prüfen war. Eine Bindung an die Rechtsauffassung der Vorinstanz bestand nicht.

E. 4.2.2

Dass hinsichtlich der Umsetzung der Nebenbestimmung ein Spielraum besteht, zeigen bereits die Rechtsstreitigkeiten um das Hammerschlagsrecht. Dabei ging es nicht nur um das "ob", sondern vor allem auch um den Umfang der Inanspruchnahme der Liegenschaften der Beschwerdeführerin. Insofern ist es nicht widersprüchlich bzw. willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht einen Entscheidungsspielraum bejahte, obwohl es im Hammerschlagsverfahren davon ausgegangen war, es könne für die Baustellenerschliessung nicht auf die Beanspruchung des Nachbargrundstücks verzichtet werden. Im Übrigen zählt Ziff. 3.6 der Baubewilligung weitere, im Bauinstallationsplan zu regelnde Fragen auf.

E. 4.2.3

Für die Qualifikation als Zwischenverfügung spielt es grundsätzlich keine Rolle, wann die Umsetzung der Nebenbestimmung erfolgt. In diesem Zusammenhang musste das Verwaltungsgericht daher nicht weiter auf die Argumentation der Beschwerdeführerin eingehen, wonach das Hammerschlagsverfahren erst über ein Jahr nach der Erteilung der Baubewilligung angestossen worden sei (vgl. dazu aber unten, E. 5). Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt nicht vor.

E. 4.2.4

Gleiches gilt, soweit die Beschwerdeführerin die Rechtmässigkeit der (Stamm-) Baubewilligung in Frage stellt, weil die Voraussetzungen für die Verknüpfung der Baubewilligung mit einer Nebenbestimmung gemäss § 321 Abs. 1 PBG /ZH nicht vorgelegen hätten bzw. das Vorgehen der Baubehörde das Koordinationsprinzip (Art. 25a RPG) und den Grundsatz der Einheit der Baubewilligung verletze. Anfechtungsgegenstand im kantonalen Verfahren war einzig der Feststellungsbeschluss vom 17. Februar 2021, der - auf Gesuch der Bauherrschaft - feststellt, dass die Frist der Gültigkeit der Baubewilligung vom 13. September 2017 samt Gesamtverfügung vom 31. August 2017 noch nicht zu laufen begonnen habe. Dabei handelt es sich um ein selbstständiges Verfahren (vgl. oben, E. 1). Dementsprechend beschränkte sich auch der Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht auf die Frage des Fristbeginns; die Rechtmässigkeit der 2017 erteilten Bewilligung und der darin enthaltenen Nebenbestimmung war nicht Streitgegenstand. Dass die Baubewilligung geradezu nichtig sei, macht auch die Beschwerdeführerin nicht geltend.

E. 5

Zu prüfen ist noch, ob eine Verwirkung dennoch eingetreten ist, weil sich die Beschwerdegegnerin nicht rechtzeitig um die Beseitigung des Bauhindernisses bemüht hat.

E. 5.1

Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, eine Bauherrschaft dürfe nicht für unbestimmte Zeit mit der Erfüllung von Nebenbestimmungen zuwarten, ohne dass die Baubewilligung verwirke. Praxisgemäss werde daher verlangt, das zur Beseitigung von Bauhindernissen Nötige innert nützlicher Frist zu unternehmen, andernfalls die Verwirkung trotzdem eintrete. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung lasse dafür einen Zeitraum von drei Jahren zu. Vorliegend habe die Bauherrschaft zwar einige Zeit verstreichen lassen, bevor sie Massnahmen zur Beseitigung der Bauhindernisse ergriffen habe. Allerdings lägen zwischen dem Erlass der Stammbaubewilligung und dem Versuch der Beseitigung des Bauhindernisses keine drei Jahre und habe die Bauherrschaft während dieser Zeit auch Vergleichsgespräche mit der Beschwerdeführerin für die Baustelleninstallation geführt. Unter diesen Umständen rechtfertige sich die einschneidende Rechtsfolge der ausnahmsweisen Verwirkung trotz Nichtvorliegens eines rechtskräftigen Entscheids nicht.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin widerspricht. Ihres Erachtens ist die Erschliessung der Baustelle ein zentraler Punkt des geplanten Projekts, mit dessen Abklärung nicht drei Jahre lang zugewartet werden dürfe. Zu berücksichtigen sei, dass die Bauherrschaft selbst für das Bauhindernis verantwortlich sei, weil sie sich ein Bauvorhaben habe bewilligen lassen, dessen Realisierung sie nicht aus eigener Kraft zu gewährleisten vermöge.

E. 5.3

Die Beschwerdegegnerin macht dagegen geltend, ein erster Baustelleninstallationsplan datiere bereits vom 8. August 2018; die Kontaktaufnahme mit der Beschwerdeführerin sei spätestens am 27. September 2018 erfolgt. Zuvor hätten die Detailplanung für die Baustellenorganisation sowie der Abschluss eines Totalunternehmervertrags Zeit beansprucht. Die Beschwerdegegnerin wirft der Beschwerdeführerin rechtsmissbräuchliches Verhalten vor, weil diese versuche, den Baubeginn mittels Rekursen gegen Folgebewilligungen zu verzögern mit dem Ziel, eine Verwirkung der Baubewilligung infolge Zeitablaufs herbeizuführen.

E. 5.4

Wie bereits dargelegt, kann die Frage der Verwirkung der Baubewilligung vom Bundesgericht grundsätzlich nur unter Willkür Gesichtspunkten geprüft werden. Die Beschwerdeführerin zeigt nicht auf, inwiefern der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar sein sollte; dies ist auch nicht ersichtlich. Da § 322 PBG /ZH der Bauherrschaft grundsätzlich drei Jahre Zeit lässt, um zu entscheiden, ob sie bauen will oder nicht, erscheint es jedenfalls nicht willkürlich, auch für Massnahmen zur Beseitigung von Bauhindernissen auf einen Zeitraum von drei Jahren abzustellen.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

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