

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00046 vom 18. August 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-08-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00046

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00046 du 18 août 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00046 del 18 agosto 2004

Regeste

Unterschutzstellung | Fristverlängerung für Schutzmassnahme Legitimation der Gemeinde (E. 1). Im vorliegenden Fall kommt § 213 und nicht § 209 PBG zur Anwendung (E. 3.1). Die Bestimmung von § 213 Abs. 3 ist auf die Grundeigentümerinteressen ausgerichtet (E. 3.2). Die Materialien sprechen dafür, dass mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 1. September 1991 § 213 Abs. 3 als Verwirkungsfrist ausgestaltet wurde. Der Wortlaut, wonach bei wesentlich veränderten Verhältnissen auch später noch eine Schutzmassnahme angeordnet werden kann, verdeutlicht nur einen allgemeinen Rechtsgrundsatz und besagt nicht, dass es sich nicht um eine eigentliche Verwirkungsfrist handle. Eine Unterbrechung dieser Verwirkungsfrist ist nicht möglich. Im vorliegenden Fall ist die Zweijahresfrist demnach während des Rekursverfahrens mit Verwirkungsfolge abgelaufen und die angefochtene Schutzmassnahme somit dahingefallen (E. 3.3). Eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse liegt nur vor, wenn sich die Verhältnisse in Bezug auf das Schutzobjekt selbst verändert haben (3.4). Abweisung (E. 4).

Erwägungen

E. 1

Gemäss § 21 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) kann eine Gemeinde, eine andere Körperschaft oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen ein Rechtsmittel ergreifen. Entsprechend hat das Verwaltungsgericht die Legitimation der Gemeinde unter anderem bejaht bei einer Betroffenheit in Interessen oder Aufgaben, welche die Gemeinde wahrnehmen oder erfüllen muss, wenn sich die angefochtene Verfügung auf einen grossen Teil der Einwohnerschaft auswirkt (RB 1998 Nr. 13) oder wenn sich die Gemeinde gegen ihr auferlegte finanzielle Verpflichtungen wehrt (RB 2001 Nr. 9 = ZBl 102/2001, S. 525). Die beschwerdeführende Gemeinde lässt vorbringen, es gehe im vorliegenden Fall um denkmalpflegerische Interessen und letztlich um Schutzmassnahmen in Bezug auf die streitbetroffene Liegenschaft. Für Schutzmassnahmen von Objekten von kommunaler Bedeutung sei gemäss § 211 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) die kommunale Exekutive zuständig. Mit dem angefochtenen Entscheid greife die Baurekurskommission in die Kompetenz der Gemeinde im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen für Objekte des Natur- und Heimatschutzes ein. Durch die unrichtige Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts werde letztlich die der Gemeinde obliegende Pflicht zur Wahrung denkmalpflegerischer Interessen und zum Treffen von Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung vereitelt. Bei der Anordnung von Schutzmassnahmen im Bereich des Natur- und Heimatschutzes geht es um die Wahrnehmung einer der Gemeinde gesetzlich übertragenen Pflicht, der sie im Fall eines

unbenutzten Ablaufs einer Verwirkungsfrist nicht mehr nachzukommen vermag. Die Beschwerdeführerin ist deshalb in Bezug auf die Frage, ob es sich bei der Frist gemäss § 213 Abs. 3 PBG um eine Ordnungs- oder Verwirkungsfrist handle, in kommunalen Interessen oder Aufgaben derart betroffen, dass ihre Beschwerdelegitimation zu bejahen ist. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2.1

Die Baurekurskommission macht geltend, die um ein Jahr verlängerte Frist sei während der Dauer des Rekursverfahrens mit Verwirkungsfolge abgelaufen. Zur Begründung führt sie aus, es liege ein Anwendungsfall von § 213 Abs. 3 PBG vor, bei dessen Frist es sich im Unterschied zur Jahresfrist gemäss § 209 PBG nicht um eine Ordnungsfrist, sondern um eine Verwirkungsfrist handle. Dies bedeute, dass mit dem Ablauf der (erstreckten) Frist durch die kommunale Behörde vorbehaltlich wesentlich veränderter Verhältnisse keine definitiven Schutzmassnahmen angeordnet werden könnten. Damit werde auch das vorsorgliche Veränderungsverbot obsolet und falle ohne weiteres dahin. Diese Rechtsfolge bewirke keinen Widerspruch zum Grundsatz von Treu und Glauben. Namentlich müssten Abklärungen über die Schutzwürdigkeit von Objekten auch dann weiter geführt werden, wenn mit den Grundeigentümern über eine Unterschutzstellung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag verhandelt werde. Die Gemeinde dürfe unter keinen Umständen darauf vertrauen, dass sie während eines hängigen Rekursverfahrens keine definitive Schutzverfügung treffen müsse. Der Gemeinde sei es ohne weiteres zumutbar, und es sei sogar geradezu ihre Pflicht, auch dann den Erlass einer definitiven Schutzanordnung zu prüfen, wenn die Zulässigkeit der Verlängerung der Jahresfrist strittig sei. Das Gesetz lasse keine über eine um ein volles Jahr hinausgehende Erstreckung zu; damit trete spätestens nach Ablauf von zwei Jahren seit Fristbeginn ohne weiteres die Verwirkungsfolge ein und erlösche das Veränderungsverbot.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, die Gemeinde dürfe darauf vertrauen, dass sie während eines hängigen Rekursverfahrens keine definitive Schutzverfügung treffen müsse, sondern dass das Rekursverfahren die laufende Frist unterbreche. Die Jahresfrist gemäss § 209 PBG sei keine Verwirkungsfrist hinsichtlich des Erlasses einer definitiven Schutzmassnahme. Da es sich lediglich um eine Ordnungsfrist handle, müsse für die Verlängerung der Jahresfrist logischerweise dasselbe gelten. Im Übrigen werde auch im Zusammenhang mit der Rechtsnatur der Frist nach § 213 PBG meist nur von einer "Art" Verwirkungsfrist gesprochen. Bereits der Wortlaut der Bestimmung, wonach bei wesentlich veränderten Verhältnissen auch später noch eine Schutzmassnahme angeordnet werden könne, mache deutlich, dass es sich nicht um eine eigentliche Verwirkungsfrist handle. Dementsprechend kämen die üblicherweise geltenden Regeln über den Unterbruch des Fristenlaufs auch hier zur Anwendung. Der Fristenlauf werde durch jede Amtshandlung im Verwaltungs- und Verwaltungsstreitverfahren, das der Festlegung oder Feststellung eines öffentlichrechtlichen Anspruchs diene, unterbrochen. Selbst im Anwendungsbereich von § 213 PBG könnten Schutzmassnahmen bei wesentlich veränderten Verhältnissen auch später noch angeordnet werden. Im vorliegenden Fall hätten sich die Verhältnisse wesentlich verändert, indem während des Laufs der verlängerten Jahresfrist völlig überraschend ein Eigentümerwechsel stattgefunden habe. Dieser Wechsel sei in einem Zeitpunkt erfolgt, da der verwaltungsrechtliche Vertrag im Entwurf vorgelegen und kurz vor dem Abschluss gestanden sei. Finde kurz vor einem Vertragsabschluss ein

Eigentümerwechsel statt, so könne ohne weiteres von wesentlich veränderten Verhältnissen ausgegangen werden. Die Frist gemäss § 213 PBG gelte der Beschleunigung des Verfahrens und damit dem Interesse der Eigentümer. Wenn, wie im vorliegenden Fall, die Veränderung der Verhältnisse auf Umstände zurückzuführen sei, die im Verantwortungsbereich der Eigentümer lägen, könne der mit § 213 PBG angestrebte Schutz der Eigentümer zurücktreten. Mit der einvernehmlichen Sistierung zufolge Vertragsverhandlungen hätten die früheren Eigentümerinnen sinngemäss auf einen definitiven Entscheid über die Unterschutzstellung während der Zweijahresfrist verzichtet. Ein solcher Verzicht sei ohne weiteres zulässig, wenn nach § 205 lit. d PBG auch eine Unterschutzstellung durch Vertrag vereinbart werden könne. In einem solchen Fall widerspreche die Berufung auf die Einhaltung der Zweijahresfrist dem Grundsatz von Treu und Glauben. Die heutige Beschwerdegegnerschaft müsse sich das Verhalten ihrer Rechtsvorgängerinnen entgehen lassen und anrechnen lassen.

E. 3.1

Wie die Baurekurskommission richtig festgestellt hat, kommt im vorliegenden Fall, wo die Eigentümerschaft ein Provokationsbegehren gestellt hat, § 213 PBG und nicht § 209 PBG zur Anwendung. Wenn die Beschwerdeführerin die Ordnungsfrist gemäss § 209 PBG heranzieht und daraus ableitet, es müsse für die Verlängerung der Jahresfrist dasselbe gelten, so übersieht sie, dass eine Fristverlängerung nach dem Wortlaut von § 209 PBG nicht vorgesehen ist. Das Verwaltungsgericht hat offen gelassen, ob § 213 Abs. 3 PBG analog angewendet werden kann oder ob nicht eher ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers anzunehmen ist, welches eine Fristerstreckung bei der Inventareröffnung nach § 209 PBG gerade ausschliesst (VGr, 6. Oktober 1999, VB.98.00081). Nachdem die Abteilung Hochbau der Gemeinde X mit Verfügung vom 15. Februar 2001 die Frist für die Abklärung der Schutzwürdigkeit gestützt auf § 213 Abs. 3 PBG um ein Jahr verlängert hat, muss jedenfalls von der Anwendung von § 213 Abs. 3 PBG ausgegangen werden.

E. 3.2

Nach § 213 Abs. 3 PBG trifft das zuständige Gemeinwesen den Entscheid über die Schutzwürdigkeit spätestens innert Jahresfrist, wobei es in Ausnahmefällen vor Fristablauf dem Grundeigentümer anzeigen kann, die Behandlungsdauer erstrecke sich um höchstens ein weiteres Jahr. Liegt vor Fristablauf kein Entscheid vor, kann eine Schutzmassnahme nur bei wesentlich veränderten Verhältnissen angeordnet werden. Die Bestimmung ist auf die Grundeigentümerinteressen ausgerichtet und zwingt die Behörde zugunsten der Eigentümerschaft zum Handeln. § 209 PBG richtet sich demgegenüber auf den Schutz des Objekts und bewirkt zugunsten des Denkmals ein Veränderungsverbot (Dominik Bachmann, Ausgewählte Fragen zum Denkmalrecht, PBG aktuell 1/2000, S. 6).

E. 3.3

Ob eine öffentlich-rechtliche Fristbestimmung den Charakter einer Verwirkungsfrist hat, muss durch eine Analyse bzw. Auslegung des massgebenden Erlasses festgestellt werden (Attilio R. Gadola, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1995, S. 56). In der ursprünglichen Fassung wurde § 213 Abs. 3 PBG als Ordnungsfrist ohne Verwirkungsfolge aufgefasst (RB 1989 Nr. 69). Ob die Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 1. September 1991 aus der blossen Ordnungsfrist eine Verwirkungsfrist gemacht hat, hat das Verwaltungsgericht bisher jedoch noch nicht entschieden. Hingegen ist die Baurekurskommission in einem Entscheid vom 13. November 1998 gestützt auf eine

historische Auslegung zum Schluss gekommen, dass es sich bei § 213 Abs. 3 PBG in der revidierten Fassung um eine Verwirkungsfrist handle (BRK I, 13. November 1998, BEZ 1999 Nr. 5). Tatsächlich sprechen die Materialien für diese Ansicht. In der Sitzung vom 20. Dezember 1990 beschloss die vorberatende Kommission den Grundsatz, eine Verwirkung vorzusehen (Prot. S. 594). Tags darauf stimmte sie der heute geltenden Formulierung von § 213 Abs. 3 Satz 1 PBG zu. Darauf bemerkte ein Kommissionsmitglied, es fehle nun aber eine Verwirkungsfrist. Wenn schon, so müsse die Schutzwürdigkeit nach zwei Jahren verwirkt und der Grundeigentümer wieder frei sein. Darauf wurde eine Diskussion betreffend die Verwirkung geführt. Der Vorsitzende meinte, die Frage der Schutzwürdigkeit müsse nach Ablauf der Frist nur bei veränderten Verhältnissen wieder aufgenommen werden können, worauf einstimmig der heute geltende Satz 2 von Abs. 3 der Bestimmung beschlossen wurde. Die ganze Diskussion war von dem Anliegen geprägt, bei der Revision dieser Bestimmung die Rechtssicherheit zugunsten der Eigentümerschaft zu erhöhen. Dies bringt auch die systematische Einordnung zum Ausdruck, steht § 213 PBG doch unter dem Randtitel "G. Ansprüche des Grundeigentümers". Der Wortlaut von Abs. 3, wonach bei wesentlich veränderten Verhältnissen auch später noch eine Schutzmassnahme angeordnet werden kann, verdeutlicht nur einen allgemeinen Rechtsgrundsatz und besagt entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin keineswegs, dass es sich nicht um eine eigentliche Verwirkungsfrist handle. Eine Unterbrechung dieser Verwirkungsfrist – etwa wegen laufender Vertragsverhandlungen – ist nicht möglich, und zwar schon aus praktischen Gründen, bliebe doch völlig unklar, wann die unterbrochene Frist wieder zu laufen beginnen würde. Die Zweijahresfrist ist demnach während des Rekursverfahrens mit Verwirkungsfolge abgelaufen und die angefochtene Schutzmassnahme somit dahingefallen.

E. 3.4

Eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse im Sinn von § 213 Abs. 3 Satz 2 PBG liegt nicht vor. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann in der Tatsache, dass während des Laufs der verlängerten Jahresfrist ein Eigentümerwechsel stattgefunden hat, keinesfalls eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse erblickt werden, selbst wenn ein Vertragsabschluss unmittelbar bevorstand. Eine wesentliche Veränderung im Sinn von § 213 Abs. 3 PBG liegt nur vor, wenn sich die Verhältnisse in Bezug auf das Schutzobjekt selbst verändert haben, etwa indem neue schützenswerte Bauteile erst nach Fristablauf entdeckt werden.

E. 4

Die Beschwerde erweist sich damit im Ergebnis als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang sind die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr damit von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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