

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00026 vom 22. Mai 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00026

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00026 du 22 mai 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00026 del 22 maggio 2014

Regeste

Feststellung des Verfalls der Baubewilligung/Befehl | Beendigung der seit neun Jahren andauernden Bauarbeiten. Für den Unterbruch der Bauarbeiten nach § 328 Abs. 1 PBG ist nicht massgebend, in welchen zeitlichen Abständen die Bauherrschaft jeweils kleinere Bauarbeiten ausführt; entscheidend ist – im Sinn einer Gesamtbetrachtung – allein die zeitliche Distanz zwischen dem Augenblick, in welchem der Zustand des unvollendeten Bauwerks beurteilt wird, und demjenigen der rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung, unter Berücksichtigung der Grösse des Bauvorhabens (E. 3.1.2). Diese Überlegungen gelten erst recht für die Beurteilung, ob dem Befehl zur Fertigstellung genügt worden ist (E. 3.1.3). Auslegung des ursprünglichen Befehls zur Beendigung der Bauarbeiten und Verneinung eines Vertrauensschutzes (E. 4). Infolge zwischenzeitlicher Änderung der Sachlage entfaltet die betreffende Anordnung keine Rechtsbeständigkeit und steht dem vorliegend angefochtenen Rekursentscheid nicht entgegen (E. 5.2). Etwaige Änderungsbewilligungen sind für die Einhaltung der zur Fertigstellung der Baute angeetzten Frist nicht massgebend (E. 6.2). Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2014.00026 Urteil der 1. Kammer vom 22. Mai 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Lukas Widmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Robert Lauko. In Sachen 1. A, 2. B, Beschwerdeführende, gegen Gemeinderat Aeugst a. A., vertreten durch RA C, Beschwerdegegner, betreffend Feststellung des Verfalls der Baubewilligung/Befehl, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 8. Januar 2013 stellte der Gemeinderat Aeugst am Albis fest, dass die B und A am 16. Mai 2001 erteilte Stammbaubewilligung für ein Einfamilienhaus auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der D-Strasse in Aeugst am Albis mitsamt allen Abänderungsbewilligungen erloschen bzw. verfallen sei (Disp.-Ziff. I). Gleichzeitig befahl die Behörde B und A, innert 30 Tagen ab der Rechtskraft des Beschlusses "ein bewilligungsfähiges Projekt für den Rückbau der vorhandenen Bauteile und die Versetzung des Geländes in einen ordentlichen Zustand" zur Genehmigung einzureichen und das Rückbauvorhaben nach rechtskräftiger Genehmigung innert 60 Tagen auszuführen (Disp.-Ziff. II). Für den Unterlassungsfall wurde die Ersatzvornahme angedroht (Disp.-Ziff. III f.). II. Den von B und A hiergegen erhobenen Rekurs hiess das Baurekursgericht mit Entscheid vom 17. Dezember 2013 im Sinn der Erwägungen teilweise gut und fasste Disp.-Ziff. I–VII des Beschlusses vom 8. Januar 2013 wie folgt neu: "I. B und A wird befohlen, das Bauvorhaben auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 (D-Strasse, Aeugst am Albis) bis 30. September 2014 zu beenden. II. Für den Zuwiderhandlungsfall wird

angedroht, dass die Fertigstellung des Gebäudeäusseren und die Versetzung des Umschwungs in einen ordnungsgemässen Zustand auf Kosten der Grundeigentümerschaft ersatzvornahmeweise durch die Gemeinde veranlasst wird. III. Über die näheren Modalitäten der Ersatzvornahme wird nötigenfalls vor dem Vollzug separat Beschluss gefasst. (IV–VII aufgehoben)". Im Übrigen wurde der Rekurs abgewiesen. III. Mit Beschwerde vom 16. Januar 2014 stellten A und B dem Verwaltungsgericht folgende Anträge: "1. Der Beschluss des Gemeinderates Aeugst am Albis vom 8. Januar 2013 ist in allen Teilen aufzuheben. 2. Der Bestand der Baubewilligung (Stammbaubewilligung vom 16. Mai 2001) für das vorliegende Bauvorhaben ist zu bestätigen. 3. A und B werden im Sinne des Interesses des Gemeinderates gemäss R2.2011.00056-Rekursverfahren, Stellungnahme Ziffer 4, aufgefordert, das Bauvorhaben ohne wesentlichen Unterbruch zu Ende zu führen. 4. Für den Zuwiderhandlungsfall ist anzudrohen, dass die Fertigstellung des Gebäudeäusseren und die Versetzung des Umschwungs in einen Zustand ohne Baustellen-Charakter auf Kosten der Grundeigentümerschaft ersatzvornahmeweise durch die Gemeinde veranlasst wird. 5. Über die näheren Modalitäten der Ersatzvornahme ist vor dem Vollzug separat Beschluss zu fassen. 6. Allfällige Beschwerdevernehmlassungen seien uns möglichst bald nach Eingang zuzustellen. 7. Die Verfahrenskosten sind der Gemeinde aufzuerlegen. 8. Der Bauherrschaft sei eine angemessene Umtriebsentschädigung zuzusprechen." Am 29. Januar 2014 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. In seiner Beschwerdeantwort vom 19. Februar 2014 schloss der Gemeinderat Aeugst am Albis auf Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolgen zulasten der Beschwerdeführenden. Mit Stellungnahme vom 18. März 2014 bekräftigten A und B ihre Anträge. Mit Schreiben vom 21. März 2014 nahm der Gemeinderat Aeugst am Albis hierzu Stellung. Am 19. Mai 2014 reichten A und B eine weitere Stellungnahme ein. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Der Streitfall beruht auf folgender Vorgeschichte (vgl. E. 1 des Rekursentscheids vom 17. Dezember 2013): a) Mit Beschluss vom 16. Mai 2001 erhielten die Beschwerdeführenden die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines Einfamilienhauses auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 an der D-Strasse in Aeugst am Albis. b) Gegen diesen Beschluss und auch gegen eine im Jahr 2002 erteilte Bewilligung für eine grundstücksinterne Zufahrt wurden Rechtsmittel ergriffen. Das letzte dieser Verfahren wurde zu Beginn des Jahres 2003 erledigt. c) Am 9. März 2005 wurde, nachdem in der Stammbewilligung aus dem Jahr 2001 vorbehaltene Nachweise erbracht und zusätzlich erforderliche Bewilligungen eingeholt worden waren, die Baufreigabe erteilt. d) Im selben Jahr erfolgten erste Aushubarbeiten. Diese erfuhren aufgrund einer durch die Vorinstanz erfolgten, Gegenstand eines weiteren Rekursverfahrens bildenden Verweigerung für die Inanspruchnahme von Drittgrundstücken eine gewisse Verzögerung. Dieses Verfahren konnte, nachdem die Vorinstanz wiedererwägungsweise auf ihren Beschluss zurückgekommen war, im April 2006 abgeschlossen werden. Gleichzeitig wurde ein gegen den Wiedererwägungsbeschluss gerichteter Nachbarrekurs abgewiesen. e) Im Jahr 2006 wurden die Bauarbeiten nicht wieder aufgenommen. Solche fanden erst im Jahr 2007 wieder statt. Deren Zweck bestand nach beschwerdeführerischer Darstellung darin, die "Kanalisation an die Baugrube heranzuführen". f) Während dieser Bauarbeiten traten heftige Regenfälle auf, die auf Nachbargrundstücken zu Problemen mit abfliessendem Meteorwasser führten und zur Folge hatten, dass die Beschwerdeführenden zu entsprechenden Massnahmen (Rückhaltebecken mit Überlauf in die Kanalisation)

verpflichtet wurden. g) Diese Umstände veranlassten die Beschwerdeführenden, ihre Baustelle "auf eventuelle Risiken" überprüfen zu lassen. Handlungsbedarf erkannten sie hierbei unter anderem bei der Baugrubenwand. Sie entschlossen sich zu deren Verstärkung, was gewisse Anpassungen des geplanten Gebäudes bedingte. Die entsprechenden Projektänderungen wurden am 10. Juli 2007 bewilligt. h) Ebenfalls als Risiko erachteten die Beschwerdeführenden die "Gefahren einer Winterbaustelle". Sie teilten der Gemeinde daher mit Schreiben vom 10. August 2007 mit, dass auf "das erhöhte Risiko einer Winterbaustelle" verzichtet werde. i) In den Jahren 2008 und 2009 fanden keine Bauarbeiten statt. j) Wieder aufgenommen wurden die Bauarbeiten im Frühjahr 2010. Der teilweise bereits erfolgte Aushub wurde zu Ende geführt und es wurde die aus topografischen Gründen notwendige Baugrubenwand erstellt. Im August 2010 wurden die Bauarbeiten wieder eingestellt. k) Mit Beschluss vom 24. Februar 2011 forderte der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden auf, die unterbrochenen Bauarbeiten bis spätestens am 15. Mai 2011 wieder aufzunehmen und das Bauvorhaben ohne wesentlichen Unterbruch zu Ende zu führen. Für den Unterlassungsfall drohte er die Einebnung der bereits erstellten Bauteile und das Versetzen des Geländes in einen ordentlichen Zustand sowie den Verfall der Baubewilligung an. l) Einen von den Beschwerdeführenden hiergegen erhobenen Rekurs wies das Baurekursgericht nach Durchführung eines Delegationsaugenscheins mit Entscheid vom 6. September 2011 ab. Die vom Beschwerdegegner angesetzte, im Verlauf des Rekursverfahrens abgelaufene Frist zur Wiederaufnahme der Bauarbeiten wurde neu auf "spätestens" 15. Mai 2012 angesetzt. m) Laut dem Beschwerdegegner sind im Herbst 2011 noch "gewisse Rohbauteile im Untergeschoss" erstellt worden. Im Mai 2012 seien die Bauarbeiten eingestellt und im Juli 2012 kurzfristig wieder aufgenommen worden. Ab September 2012 hätten keine Bauarbeiten mehr stattgefunden. n) Nach Angaben der Beschwerdeführenden wurden, was sich teilweise mit der Darstellung der Baubehörde deckt, von November 2011 bis Mitte 2012 "sämtliche unterirdischen Nebengebäude, die Aussenwände des Kellers und Einliegerwohnung" erstellt. Die Angaben der Parteien stimmen auch mit Bezug auf die kurzfristige Wiederaufnahme von Bauarbeiten im Juli überein. Im Gegensatz zu dem von der Baubehörde erwähnten Stillstand der Arbeiten seit September 2012 machten die Beschwerdeführenden im Rekursverfahren geltend, dass im September und Oktober 2012 die Kellerinnenwände und die Kellerdecke erstellt worden seien. Bestätigt wurde dies durch die vom Beschwerdegegner eingereichten, gemäss Vermerk am 14. November 2012 aufgenommenen Fotos. o) Ende Oktober 2012 entschieden sich die Beschwerdeführenden "infolge Frostprognose" zur Winterpause. p) Mit Beschluss vom 8. Januar 2013 befand der Beschwerdegegner, dass die Bauherrschaft seiner Anordnung vom 24. Februar 2011, die Bauarbeiten ohne Unterbrüche zu Ende zu führen, nicht nachgekommen sei, und stellte fest, dass die Stammbaubewilligung vom 16. Mai 2001 mitsamt den verschiedenen Abänderungsbewilligungen verfallen sei. Er befahl der Bauherrschaft, innert 30 Tagen ab Eintritt der Rechtskraft ein bewilligungsfähiges Projekt für den Rückbau der vorhandenen Bauteile und die Versetzung des Geländes in einen ordentlichen Zustand (Einebnung) einzureichen und das Projekt innert 60 Tagen ab Eintritt der Rechtskraft der Genehmigung vollständig durchzuführen. Für den Unterlassungsfall wurde die Ersatzvornahme auf Kosten der Bauherrschaft angeordnet. q) Mit Eingabe vom 11. Februar 2013 rekurrten die Beschwerdeführenden gegen den Beschluss vom 8. Januar 2013 ans Baurekursgericht. Am 10. Juni 2013 führte dieses einen Abteilungsangenschein vor Ort durch und forderte die Beschwerdeführenden zur Einreichung eines Bauprogramms auf. Dem kamen die

Beschwerdeführenden am 15. Juni 2013 nach. r) Am 24. Oktober 2013 nahm der zuständige Gerichtsschreiber einen "informellen" Augenschein auf dem Rekursgrundstück vor und hielt den vorgefundenen baulichen Zustand (Rohbau inzwischen mehr oder weniger fertiggestellt) fotografisch fest. Mit Präsidialverfügung vom 28. Oktober 2013 wurden die Parteien hierüber in Kenntnis gesetzt und zur Stellungnahme eingeladen. Mit Eingaben vom 11. bzw. 23. November 2013 nahmen diese zum Augenscheinprotokoll Stellung.

E. 1.2

Mit Entscheid vom 17. Dezember 2013 hiess das Baurekursgericht den Rekurs im Sinn der Erwägungen teilweise gut und wies ihn im Übrigen ab. In E. 4.2 des Rekursentscheids erachtete es das Gericht als nachvollziehbar, wenn der Beschwerdegegner seinerzeit festgestellt hatte, dass seiner Anordnung vom 24. Februar 2011, die Bauarbeiten ohne Unterbrüche zu Ende zu führen, nicht genügt worden sei. Für den Beschwerdegegner habe sich die Situation im Zeitpunkt bzw. im Vorfeld des angefochtenen Beschlusses so präsentiert, dass das fragliche Bauvorhaben zwischenzeitlich erst bis zur Rohbauvollendung des Untergeschosses gediehen und daher von einer Fertigstellung noch weit entfernt gewesen sei. Objektiv einleuchtende Gründe für den nur sehr beschränkten Baufortschritt seien nicht erkennbar gewesen. Demgegenüber erweise sich der angeordnete Rückbau im heutigen Zeitpunkt als unverhältnismässig (E. 5.3 f. des Rekursentscheids), da das strittige Gebäude mangels verfügbaren Baustopps mittlerweile im Rohbau mehr oder weniger fertiggestellt worden sei (vgl. Augenscheinprotokoll vom 24. Oktober 2013 S. 8 f., Fotos 1, 2, 5 und 6). Nachdem von der für das Gebäude erteilten Bewilligung in erheblichem Ausmass Gebrauch gemacht worden sei, bestehe auch kein Anlass (mehr) dazu, diesen Bewilligungsentscheid (mitsamt allen Abänderungsbewilligungen) aufzuheben bzw. als verfallen zu erklären. Diesbezüglich hätten die im angefochtenen Beschluss getroffenen Anordnungen – aus massgeblicher heutiger Sicht – ihre Berechtigung verloren und seien daher in teilweiser Gutheissung des Rekurses aufzuheben. Um der Gefahr einer auf unabsehbare Zeit weiterhin bestehenden "ewigen Baustelle" zu begegnen, seien gestützt auf § 328 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) den heutigen Gegebenheiten Rechnung tragende Ersatzmassnahmen anzuordnen (E. 6.1 ff. des Rekursentscheids). Eine Rückweisung der Sache zum Erlass der notwendigen Anordnungen an den Beschwerdegegner erscheine indessen nicht als verfahrensökonomisch und auch nicht als notwendig, zumal dessen Absichten, dass auf dem Rekursgrundstück in absehbarer Zeit ordentliche Zustände herrschten, unmissverständlich zum Ausdruck kämen. Dementsprechend sei den Beschwerdeführenden zu befehlen, ihr Bauvorhaben bis spätestens Ende September 2014 zu beenden. Für den Säumnisfall sei diesen gestützt auf § 328 Abs. 2 lit. a PBG überdies anzudrohen, dass die Fertigstellung ersatzvornahmeweise durch die Gemeinde erfolge. Nicht erforderlich sei ein Innenausbau, da sich die Ersatzvornahme auf jene Vorkehren zu beschränken habe, die aus baupolizeilichen bzw. Einordnungsgründen erforderlich seien.

E. 2

Soweit die Beschwerdeführenden das Vorgehen des Beschwerdegegners bei der Durchführung der Baukontrollen (Besichtigung ohne Information der Bauherrschaft) aufsichtsrechtlich rügen wollen, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Dem Verwaltungsgericht kommt keine Aufsichtsfunktion gegenüber den Verwaltungsbehörden zu (Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014,

Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 74; vgl. Art. 94 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005). Von einer Überweisung der Eingabe an eine allenfalls zuständige obere Aufsichtsinstanz nach § 5 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist abzusehen, weil die Erhebung einer Aufsichtsbeschwerde nicht fristgebunden ist (vgl. Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 69).

E. 3

Mit Beschluss vom 24. Februar 2011 forderte der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden nach § 328 Abs. 1 PBG auf, die unterbrochenen Bauarbeiten bis spätestens am 15. Mai 2011 wieder aufzunehmen und das Bauvorhaben ohne wesentlichen Unterbruch zu Ende zu führen. Bei Erlass des nun streitbetroffenen Beschlusses vom 8. Januar 2013 ging der Beschwerdegegner davon aus, dass es in Missachtung dieser Aufforderung zu wesentlichen Unterbrüchen der Bauarbeiten gekommen ist. Die Beschwerdeführenden halten dagegen, eine Verzögerung bestimme sich aus dem tatsächlichen Unterbruch der Bauarbeiten unter Berücksichtigung des Bauvorhabens. Unmassgeblich sei hingegen die zeitliche Distanz zwischen dem Augenblick, in welchem der Zustand des unvollendeten Bauwerks beurteilt werde, und demjenigen der rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung.

E. 3.1

Gemäss § 328 Abs. 1 PBG kann die Beendigung der Bauarbeiten innert nützlicher Frist befohlen werden, wenn die Bauarbeiten während längerer Zeit – bei Arealüberbauungen länger als zwei Jahre – unterbrochen werden. Abs. 2 dieser Bestimmung sieht für den Säumnisfall verschiedene Sanktionen vor, unter anderem die Fertigstellung durch Ersatzvornahme (lit. a) und die Förderung der Bauarbeiten durch die Gemeinde, soweit es die Sicherheit von Personen und Sachen oder der Natur und Heimatschutz erfordern (lit. b). Die Kosten derartiger Massnahmen trägt der Grundeigentümer (Abs. 3).

E. 3.1.1

§ 328 PBG trägt dem Umstand Rechnung, dass halbfertige Bauten in verschiedener Hinsicht polizeiwidrig sind (VGr, 11. Mai 2000, VB.2000.00046, E. 3a, auch zum Folgenden; Christian Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürich 1991, Rz. 411; RB 1996 Nr. 86). Zu erwähnen sind namentlich die mit einer Baustelle regelmässig verbundenen Gefahren für das Publikum bzw. Passanten sowie die Verletzung des Einordnungsgebots von § 238 Abs. 1 PBG. Zu den unerwünschten, nicht beliebig lang hinzunehmenden Auswirkungen einer Baustelle gehören auch die mit Bauarbeiten regelmässig verbundenen Immissionen (vgl. in diesem Zusammenhang § 226 Abs. 1, 2 und 4 PBG).

E. 3.1.2

§ 328 PBG bestimmt – abgesehen vom Fall der Arealüberbauungen – nicht näher, wann von einem längeren Unterbruch der Bauarbeiten gesprochen werden kann. Darüber ist im Einzelfall mit Rücksicht auf die konkreten Umstände zu entscheiden; bei dieser Prüfung steht der zuständigen Baubehörde ein gewisser Ermessensspielraum offen (vgl. RB 1996 Nr. 86 mit Hinweisen). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist dabei nicht massgebend, in welchen zeitlichen Abständen die Bauherrschaft jeweils kleinere Bauarbeiten ausführt; entscheidend ist – im Sinn einer Gesamtbetrachtung – allein die zeitliche Distanz zwischen dem Augenblick, in welchem der Zustand des unvollendeten Bauwerks beurteilt wird, und demjenigen der rechtskräftigen Erteilung der Baubewilligung, unter Berücksichtigung der Grösse des Bauvorhabens (VGr, 11. Mai 2000, VB.2000.00046,

E. 3a mit Hinweis). Ein Unterbruch der Bauarbeiten während längerer Zeit im Sinn von § 328 Abs. 1 PGB liegt mit anderen Worten auch dann vor, wenn an einer Baute zwar regelmässig, aber derart langsam gearbeitet wird, dass die Gesamtdauer der Bauarbeiten in keinem vernünftigen Verhältnis zum Bauvolumen bzw. der Bauaufgabe mehr steht.

E. 3.1.3

Diese Überlegungen gelten erst recht für die Beurteilung, ob der gestützt auf § 328 Abs. 1 PGB erlassenen Anordnung genügt worden ist, es also nicht mehr um die Voraussetzungen für den Erlass einer Aufforderung zur Fertigstellung der Baute innert nützlicher Frist geht, sondern um deren Umsetzung durch die Bauherrschaft. Es liegt auf der Hand, dass die Anforderungen insofern strenger sein müssen: Während bei der Frage, ob die Bauarbeiten "während längerer Zeit" unterbrochen waren, schon vom Gesetzeswortlaut her Unterbrüche bis zu einer gewissen Länge hinzunehmen sind, muss die Bauausführung nach einer entsprechenden Aufforderung zügig vorankommen, damit das Bauvorhaben innert nützlicher Frist abgeschlossen werden kann. Wären einzig die tatsächlichen Unterbrüche der einzelnen Bauarbeiten massgebend, könnte das in § 328 PGB zum Ausdruck kommende Ziel einer beförderlichen Bauausführung durch die regelmässige Vornahme geringfügiger Bauarbeiten vereitelt werden.

E. 3.1.4

Demnach kann mangels Relevanz offenbleiben, ob die Bauarbeiten schon im September 2012 unterbrochen wurden oder erst, wie die Beschwerdeführenden behaupten, mit Beginn der Frostperiode Ende Oktober 2012. Dass die Bauarbeiten bei Erlass der streitbetroffenen Anordnung, mithin fast zwei Jahre nach der Aufforderung vom 24. Februar 2011, im Ergebnis nicht über Teile des Rohbaus des Untergeschosses hinausgekommen sind, wird von den Beschwerdeführenden nicht bestritten. Objektive Gründe für diesen sehr beschränkten Baufortschritt sind nach der einleuchtenden Darlegung der Vorinstanz nicht erkennbar (vgl. E. 4.2 des Rekursentscheids).

E. 3.2

Inwiefern das Baurekursgericht mit der Bestätigung, dass die Bauarbeiten nicht ohne Unterbrüche zu Ende geführt worden seien, nach Auffassung der Beschwerdeführenden gegen die Untersuchungsmaxime verstossen haben soll, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil nahm der zuständige Gerichtsschreiber am 24. Oktober 2013 einen zusätzlichen "informellen Augenschein" vor (vgl. vorn E. 1.1r), welcher zur Feststellung des zwischenzeitlich eingetretenen Baufortschritts und letztlich zur Aufhebung der als unverhältnismässig taxierten Rückbauanordnung geführt hat (vgl. hinten E. 6.1). Die Vorinstanz hat dem Untersuchungsgrundsatz damit Genüge getan.

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden machen überdies geltend, der Beschwerdegegner habe in Ziff. 4 seiner Stellungnahme vom 29. Mai 2011 erläutert, er sei einzig daran interessiert, dass die Bauarbeiten innert nützlicher Frist wieder aufgenommen und ohne wesentliche Verzögerungen zu Ende gebracht würden. Entsprechend dem Gemeinderatsbeschluss vom 24. Februar 2011 bestehe erst bei einem Bauunterbruch von mindestens sieben Monaten die Gefahr einer Bauruine, gegen die in einem Wohngebiet Massnahmen zu prüfen seien. Dieser Aufforderung seien die Beschwerdeführenden jederzeit nachgekommen. Die Rechtssicherheit verbiete es, dass der Gemeinderat nach Erlangen der Rechtskraft seines Beschlusses vom 24. Februar 2011 sein Interesse, Unterbrüche zu verhindern, auf

vier Monate verschärfe und durch die Vorgabe eines raschen Abschlusses der Bauarbeiten bzw. die Anordnung, "das Bauvorhaben ohne wesentlichen Unterbruch und zügig fertigzustellen" (vgl. Ziff. 2 Abs. 1 und 3 des Beschlusses vom 8. Januar 2013), erweitere. Ebenfalls verbiete es die Rechtssicherheit, dass das Baurekursgericht nach Rechtskraft seines Entscheids vom 6. September 2011 auf das im Gemeinderatsbeschluss vom 8. Januar 2013 dargelegte verschärfte Interesse eintrete. Ob ein "wesentlicher Unterbruch der Bauarbeiten" eingetreten sei, sei gemäss dem Beschluss vom 24. Februar 2011 zu beurteilen. Im Zeitpunkt des Gemeinderatsbeschlusses vom 8. Januar 2013 habe der Unterbruch nur 2,5 Monate betragen. Das Baurekursgericht habe die rechtskräftige Aufforderung des Gemeinderats in unzulässiger Weise verschärft.

E. 4.2

In Disp.-Ziff. 1 des Beschlusses vom 24. Februar 2011 forderte der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden im Sinn der Erwägungen auf, die unterbrochenen Bauarbeiten bis spätestens am 15. Mai 2011 wieder aufzunehmen und das Bauvorhaben "ohne wesentlichen Unterbruch" zu Ende zu führen. Eine Festlegung, ab wann von einem wesentlichen Unterbruch auszugehen sei, enthält weder das Dispositiv noch die Begründung des Beschlusses. Aus dem Umstand, dass die Anordnung rund sieben Monate nach der Einstellung der Bauarbeiten im August 2010 erging, lässt sich diesbezüglich schon deswegen nichts ableiten, weil er die Voraussetzung des längeren Unterbruchs und damit den Tatbestand von § 328 Abs. 1 Teilsatz 1 PBG betrifft. Demgegenüber erweist sich die Aufforderung, das Bauvorhaben ohne wesentlichen Unterbruch fertigzustellen, als Konkretisierung der in § 328 Abs. 1 Teilsatz 2 PBG statuierten Rechtsfolge, wonach die Beendigung "innert nützlicher Frist" befohlen werden kann. Auch unter Berücksichtigung der Umstände lassen sich dem Beschluss vom 24. Februar 2011 somit keine konkreten Hinweise zur Länge des erforderlichen Unterbruchs entnehmen, ab dem von einer Nichterfüllung des Befehls auszugehen wäre. Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführenden steht daher eine eigentliche Verschärfung der ursprünglichen Anordnung durch den streitbetreffenden Beschluss ausser Frage.

E. 4.3

Fraglich ist hingegen, ob die Anordnung, das Bauvorhaben "ohne wesentlichen Unterbruch" zu Ende zu führen, bei den Beschwerdeführenden ein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend begründen konnte, es sei auf die Dauer der einzelnen Unterbrüche zwischen den – wenn auch geringfügigen – Bauarbeiten abzustellen.

E. 4.3.1

Inhalt und Tragweite einer Verfügung ergeben sich in erster Linie aus dem Dispositiv (VGr, 12. Oktober 2011, VB.2011.00332, E. 3.2.1, auch zum Folgenden). Ist das Verfügungsdispositiv unklar, unvollständig, zweideutig oder widersprüchlich, so muss die Unsicherheit durch Auslegung behoben werden. Zu diesem Zweck kann auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden (BGE 110 V 222). Soweit der Wille der verfügenden Behörde zum Ausdruck kommt, ist er bei der Auslegung zu berücksichtigen (Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 129, auch zum Folgenden). Eine Verfügung ist nach dem Vertrauensgrundsatz so auszulegen, wie sie der Empfänger aufgrund aller Umstände, die ihm im Zeitpunkt der Eröffnung bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in guten Treuen verstehen durfte und musste (BGE 115 II 415 E. 3a mit Hinweisen). Da die Verfügung mit dem Gesetz in Einklang stehen soll, muss bei der

Auslegung mitbeachtet werden, welche Lösung mit dem Gesetz übereinstimmt (BGr, 6. Juni 2006, 1A.42/2006, E. 2.3).

E. 4.3.2

In Ziff. 3 des Beschlusses vom 24. Februar 2011 hielt der Beschwerdegegner fest, dass als nützliche Frist im Sinn von § 328 Abs. 1 PBG eine unter normalen Umständen noch erforderliche Bauzeit eingesetzt werden könne, wobei in Berücksichtigung des Gebotes der Verhältnismässigkeit und der Umstände für den (bisherigen) Unterbruch ein Zuschlag zu gewähren sei (vgl. dazu Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. A., Zürich 2011, S. 401). Aus den Erwägungen in Ziff. 1 und 2 geht hervor, dass der Beschwerdegegner generell die von einer "ewigen Baustelle" ausgehenden Missstände bekämpfen und nicht bloss die zeitlichen Abstände der ausgeführten Bauarbeiten verringern wollte. Diese Betrachtungsweise entspricht dem Gesetzessinn sowie der Praxis des Verwaltungsgerichts (vgl. dazu vorn E. 3.1.2). In dieser Weise mussten auch die Beschwerdeführenden die Anordnung verstehen. Dass der Beschwerdegegner ihnen nur für die Wiederaufnahme, nicht aber für den Abschluss der Bauarbeiten eine konkrete Frist angesetzt hat und diesbezüglich anordnete, das Bauvorhaben ohne wesentlichen Unterbruch zu Ende zu führen, ändert hieran nichts. Ein schutzwürdiges Vertrauen in die von den Beschwerdeführenden vertretene Interpretation wurde dadurch nicht erweckt.

E. 4.4

Demnach erweist sich die Annahme der Vorinstanzen, die Bauherrschaft sei dem Befehl vom 24. Februar 2011 nicht nachgekommen, als zutreffend und der Rekursentscheid insofern als rechtmässig.

E. 5.1

Obwohl nach dem Gesagten die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Rückbauanordnung nach § 328 Abs. 2 lit. c PBG bei Erlass des Beschlusses vom 8. Januar 2013 gegeben waren, erachtete das Baurekursgericht diese infolge des zwischenzeitlichen Baufortschritts als unverhältnismässig. Um der Gefahr einer auf unabsehbare Zeit weiterhin bestehenden "ewigen Baustelle" zu begegnen, hob es den Befehl jedoch nicht ersatzlos auf. Vielmehr traf es eine neue Anordnung in Vorwegnahme des mutmasslichen Willens des Beschwerdegegners, dass auf dem streitbetroffenen Grundstück in absehbarer Zeit wieder ordentliche Zustände herrschen (E. 6.1 des Rekursentscheids). Hierzu hob es Disp.-Ziff. I–VII des Beschlusses vom 8. Januar 2013 auf und erliess stattdessen den Befehl, das Bauvorhaben auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 bis 30. September 2014 zu beenden (Disp.-Ziff. 1 Abs. 3 Ziff. I des Rekursentscheids). Für den Zuwiderhandlungsfall drohte es eine Ersatzvornahme durch die Gemeinde an, über deren Modalitäten nötigenfalls vor dem Vollzug separat Beschluss zu fassen sei.

E. 5.2

Entgegen dem sinngemässen Einwand der Beschwerdeführenden steht dem angefochtenen Rekursentscheid die Rechtskraft des Beschlusses vom 24. Februar 2011 bzw. des ihn bestätigenden Rekursentscheids vom 6. September 2011 nicht entgegen. Verwaltungsrechtliche Verfügungen geniessen, selbst wenn sie gerichtlich bestätigt wurden, im Unterschied zu materiell rechtskräftigen Zivilgerichtsurteilen lediglich eine relative Rechtsbeständigkeit (BGE 97 I 748 E. 4b; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d N. 7; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1025). Sie sind damit nicht

grundsätzlich unabänderlich, aber doch immerhin nur unter erschwerten Voraussetzungen abänderbar (VGr, 7. November 2007, VB.2007.00307, E. 3.2 = BEZ 2008 Nr. 5; vgl. auch Fritz Gygi, Zur Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsverfügungen, ZBl 83 (1982), S. 149 ff., S. 152; derselbe, Verwaltungsrecht, 1986, S. 304 ff., auch zum Folgenden). Die Rechtsbeständigkeit bezieht sich dabei auf die Tatsachen- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung. Geht es darum, einer veränderten Sach- und/oder Rechtslage Rechnung zu tragen, steht die Rechtsbeständigkeit einer (Dauer-)Verfügung einem Widerruf im Sinn einer Anpassung an die neuen Umstände jedenfalls nicht von vornherein entgegen (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d N. 17). Eine solche Situation liegt hier vor, da sowohl der Tatbestand von § 328 PBG als auch die Modalitäten des auszusprechenden Befehls massgeblich vom jeweiligen Stand der Bauarbeiten und der entsprechenden Zukunftsprognose abhängen. Infolge zwischenzeitlicher Änderung der Sachlage entfaltet der Beschluss vom 24. Februar 2011 keine Rechtsbeständigkeit und steht Disp.-Ziff. 1 des Rekursentscheids vom 17. Dezember 2013 nicht entgegen.

E. 6

Ferner rügen die Beschwerdeführenden, durch die fixe Terminierung des Bauvorhabens durch das Baurekursgericht würden sie um die Rechte gebracht, die ihnen aus der Stammbaubewilligung zustünden, wie etwa das "Einspracherecht" bei der Bewilligung der Umgebungsgestaltung oder das Projektänderungsrecht. Der Gemeinderat könnte sie durch eine willkürliche Verweigerung der entsprechenden Bewilligung in einen Verzug manipulieren und alsdann zu einer unrechtmässigen Ersatzvornahme schreiten.

E. 6.1

Die Befürchtung der Beschwerdeführenden ist unbegründet. Bei richtiger Interpretation kann sich die Aufforderung des Baurekursgerichts, das Bauvorhaben auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 bis 30. September 2014 zu beenden, nur auf das bereits bewilligte Projekt beziehen (vgl. zu einer etwas anders gelagerten Konstellation VGr, 26. Januar 2011, VB.2010.00518, E. 7.3). Allfällige noch zu bewilligende Ausführungsarbeiten werden vom Befehl nicht erfasst, womit die Gefahr einer nicht selbstverschuldeten Verzögerung der Bauvollendung gebannt ist. Ungeachtet dessen müssen die Beschwerdeführenden innert der ihnen angesetzten Frist entsprechend der Zweckbestimmung von § 328 PBG so weit möglich auch den Umschwung in einen ordentlichen Zustand bringen (vgl. E. 6.3 des Rekursentscheids).

E. 6.2

Was etwaige Änderungsbewilligungen betrifft, sind diese schon für die Frage, ob ein längerer Unterbruch der Bauarbeiten im Sinn von § 328 Abs. 1 PBG vorliegt, grundsätzlich unmassgeblich; andernfalls könnten die Bauarbeiten in Missachtung des Gesetzessinns praktisch beliebig lang unterbrochen werden, indem immer wieder um die Bewilligung für untergeordnete Projektänderungen nachgesucht würde (vgl. VGr, 26. Januar 1996, VB.95.00151, E. 1c, nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht). Entsprechendes muss für die Einhaltung der zur Fertigstellung der Baute angesetzten Frist gelten, umso mehr als sich die Bauherrschaft eine behördlich missbilligte Verzögerung anzurechnen hat.

E. 6.3

Als nicht stichhaltig erweist sich schliesslich der Einwand, die Terminierung sei mit der ursprünglichen Baubewilligung nicht vereinbar, da Letztere keine solche Auflage erhalte und nach Erlangen der Rechtskraft nicht mit weiteren Auflagen ergänzt werden könne.

Abgesehen davon, dass nachträgliche Ergänzungen der Baubewilligung mit Auflagen nicht in jedem Fall ausgeschlossen sind (vgl. VGr, 20. November 2010, VB.2010.00347, E. 5.1), stellt die unmittelbar gestützt auf § 328 Abs. 1 PBG ergangene Anordnung keine Abänderung der Baubewilligung bzw. des bewilligten Bauvorhabens dar. Sie dient vielmehr der Vermeidung des durch die teilweise Inanspruchnahme der Baubewilligung entstehenden polizeiwidrigen Zustands (vgl. vorn E. 3.1.1).

E. 6.4

Nachdem sich der vom Baurekursgericht ausgesprochene Befehl als rechtmässig erweist, ist der Antrag der Beschwerdeführenden auf Erlass einer Anordnung, das Bauvorhaben "ohne wesentlichen Unterbruch" zu Ende zu führen, unbegründet.

E. 7

Die Beschwerde ist folglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorn E. 2). Da die vom Baurekursgericht angesetzte Frist zur Beendigung des Bauvorhabens inzwischen zu einem erheblichen Teil verstrichen ist, gilt es eine angemessene neue Frist zur Fertigstellung der Baute bis 31. Januar 2015 anzusetzen.

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden je zur Hälfte aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung für den Gesamtbetrag (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihnen von vornherein nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

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