# ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00205 vom 31. Dezember 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00205

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00205 du 31 décembre 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00205 del 31 dicembre 2013

## Regeste

Subvention / Denkmalpflegefonds | [Der Beschwerdeführer und der Staat Zürich hatten im Jahr 1994 für verschiedene Gebäude eine Baubeschränkung und ein Abbruchverbot bis am 31. Dezember 2013 und im Gegenzug einen Anspruch des Beschwerdeführers auf Renovationsbeiträge des Staats vereinbart. In einer nach Ablauf des Schutzfrist erlassenen Verfügung verknüpfte der Regierungsrat die Auszahlung vertraglich geschuldeter Renovationsbeiträge mit zusätzlichen Schutzmassnahmen.] Dem Beschwerdeführer wird eine in zeitlicher Hinsicht über die vertragliche Regelung hinausgehende denkmalpflegerische Massnahme auferlegt, was den Vertragsbestimmungen widerspricht (E. 2.3). Die vertragliche Regelung bleibt anwendbar auf ein während der Vertragsdauer gestelltes Beitragsgesuch für während der Vertragsdauer ausgeführte Arbeiten auch nach Ablauf der Schutzfrist (E. 2.4). Die zur Sicherung des Schutzzwecks anzuordnenden Massnahmen ergeben sich abschliessend aus der vertraglichen Regelung (E. 2.5). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2015.00205 Urteil der 4. Kammer vom 2. September 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Staat Zürich, vertreten durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch die Baudirektion, Beschwerdegegner, betreffend Subvention/Denkmalpflegefonds , hat sich ergeben: I. A. A und der Staat Zürich vereinbarten im Jahr 1994 betreffend die Unterschutzstellung und Restaurierung von Gebäuden in C im Wesentlichen eine Baubeschränkung und ein Abbruchverbot bis am 31. Dezember 2013 und im Gegenzug einen Anspruch von A auf Renovationsbeiträge des Staats. B. Am 4. April 2009 ersuchte A den Staat Zürich um Ausrichtung der vertraglich geschuldeten Beiträge für die Aussensanierung eines dieser Gebäude. Der Regierungsrat beschloss am 4. März 2015 Folgendes: "I. A […] wird an die subventionsberechtigten Kosten von Fr. 889 043 für die Aussensanierung am Gebäude Vers.-Nr. 01 in C eine Subvention von 30%, höchstens jedoch Fr. 266 713 […] unter den nachfolgenden Auflagen und Bedingungen zugesichert. II. Das Gebäude Vers.-Nr. 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 in C mitsamt seiner Umgebung ist ein Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG) und wird gemäss § 205 PBG unter Schutz gestellt. Das Gebäude darf nicht abgebrochen werden. Der jeweilige Eigentümer des Grundstückes Kat.-Nr. 02 mit dem Objekt Vers.-Nr. 01 darf an dieser Liegenschaft ohne vorgängige Zustimmung der Baudirektion des Kantons Zürich keine baulichen Änderungen

vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere oder innere Wirkung des Gebäudes berühren oder den Zeugenwert beeinträchtigen könnten. III. Die im Grundbuch bereits eingetragene Personaldienstbarkeit ist aufzuheben und durch die Anmerkung der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung gemäss Dispositiv-Ziff. II dieses Beschlusses zu ersetzen. IV. Das Notariat und Grundbuchamt D wird eingeladen, nach Eintritt der Rechtskraft auf Kosten des Kantons Zürich die Änderungen im Grundbuch gemäss Dispositiv III dieser Verfügung vorzunehmen. V. Die Subvention kann ausbezahlt werden, sobald der Nachweis er-bracht ist, dass die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung zugunsten des Kantons Zürich im Grundbuch angemerkt wurde. […]". II. A liess am 2. April 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge "(zzgl. MWST)" sei Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses vom 4. März 2015 aufzuheben und Dispositiv-Ziff. III "entsprechend anzupassen". Namens des Regierungsrats beantragte die Baudirektion am 29. Mai 2015, die Beschwerde sei teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziff. II des Beschlusses vom 4. März 2015 durch folgenden Wortlaut zu ersetzen: "Das Gebäude Vers.-Nr. 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 in C mitsamt seiner Umgebung ist ein Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG). Die jeweilige Eigentümerschaft darf an dieser Liegenschaft ohne vorgängige Beurteilung durch die Baudirektion des Kantons Zürich keine baulichen Änderungen vornehmen und keine Unterhaltsarbeiten ausführen, welche die äussere oder innere Wirkung des Gebäudes berühren oder den Zeugenwert beeinträchtigen könnten. Gestützt auf § 5 der Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete darf das Gebäude nicht abgebrochen werden und dürfen die subventionierten Vorkehrungen nur mit Zustimmung der Baudirektion aufgehoben oder verändert werden." Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Anordnungen des Regierungsrats etwa betreffend die Ausrichtung eines Renovationsbeitrags nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 lit. a, 19a sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Beschwerdeführer und Beschwerdegegner vereinbarten im Jahr 1994 vertraglich eine Baubeschränkung und ein Abbruchverbot für verschiedene Gebäude, die im Eigentum des Beschwerdeführers stehen und als überkommunales kunst- und kulturhistorisches Schutzobjekt inventarisiert sind; diese Beschränkungen wurden als Personaldienstbarkeit ins Grundbuch aufgenommen und bis am 31. Dezember 2013 befristet. Der Beschwerdegegner verpflichtete sich im Gegenzug, dem Beschwerdeführer an die Kosten der Renovationsarbeiten zur Erreichung des Schutzziels an den Schutzobjekten einen Beitrag von 30 % "gemäss den derzeitigen kantonalen Richtlinien" zu leisten. Sodann sicherte der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer zu, dass während der Vertragsdauer für die als schutzwürdig bezeichneten Gebäude keine über die vertragliche Vereinbarung hinausgehenden weiteren denkmalpflegerischen Massnahmen getroffen würden. 2.2 Der Zweck der vertraglichen Regelung besteht darin, dass der Beschwerdeführer sich während einer bestimmten Frist verpflichtet, die darin aufgeführten Gebäude nicht abzubrechen und deren Erscheinung nur mit Zustimmung des Beschwerdegegners zu verändern. Im Gegenzug gewährt der Beschwerdegegner Beiträge an die Renovationsarbeiten des Beschwerdeführers. Zudem verpflichtet sich der Beschwerdegegner, während der vereinbarten Schutzfrist keine über die vertragliche Vereinbarung hinausgehenden weiteren denkmalpflegerischen Massnahmen zu treffen. Diese Bestimmung ist so zu verstehen, dass

an die Gewährung von Beiträgen an Renovationsarbeiten im Hinblick auf den Schutz der betroffenen Gebäude keine weitergehenden Bedingungen geknüpft werden dürfen als der vertraglich vereinbarte Schutzumfang; dies betrifft auch die vereinbarte Schutzdauer. 2.3 Dem streitgegenständlichen Beschluss liegt ein Beitragsgesuch des Beschwerdeführers vom 4. April 2009 zugrunde, welches sich unbestrittenermassen auf die Vereinbarung aus dem Jahr 1994 stützt. Die Schlussabrechnung der entsprechenden Bauarbeiten wurde dem Beschwerdegegner am 26. Mai 2011 zugestellt und das Bauwerk in Bezug auf die Belange der Denkmalpflege am 18. August 2011 abgenommen. Der Beschluss des Beschwerdegegners widerspricht der vorstehend dargestellten vertraglichen Regelung insofern, als er die Auszahlung des Renovationsbeitrags mit einem für die Zukunft – und damit über die vertraglich vereinbarte Schutzfrist hinaus – geltenden Abbruch- und Veränderungsverbot verknüpft und zur Bedingung macht, dass dies als öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung ins Grundbuch eingetragen werde. Damit wird dem Beschwerdeführer entgegen der Vereinbarung eine – jedenfalls in zeitlicher Hinsicht – über die vertragliche Regelung hinausgehende denkmalpflegerische Massnahme auferlegt. 2.4 Der Beschwerdegegner macht geltend, gemäss § 5 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2) würden Gesuche nach dem im Zeitpunkt der Zusicherung geltenden Recht behandelt. Die Subventionszusicherung sei vorliegend erst nach Ablauf des Vertrags erfolgt und es sei jedenfalls auch das übrige auf Natur- und Heimatschutzobjekte anwendbare Staatsbeitragsrecht zu beachten. Dem lässt sich aus den folgenden Gründen nicht folgen: Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners verschafft bereits die Vereinbarung aus dem Jahr 1994 dem Beschwerdeführer für die darin aufgeführten Renovationsarbeiten einen eigenständigen Beitragsanspruch. Die eigentliche Subventionszusicherung ist damit schon durch Abschluss dieses Vertrags erfolgt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die konkrete Beitragsgewährung für die einzelnen Massnahmen erst in einem späteren Zeitpunkt festgelegt wird. Denn in diesem Rahmen ist nur noch zu prüfen, ob die jeweiligen Massnahmen nach der vertraglichen Regelung beitragsberechtigt sind. Ein Vorbehalt, dass die Beitragsgewährung von weiteren Bedingungen abhängig gemacht werden könne, wurde in die vertragliche Regelung nicht aufgenommen, sondern dies im Gegenteil ausdrücklich ausgeschlossen. Die Argumentation des Beschwerdegegners, die Beitragsgewährung falle wegen Ablaufs der Schutzfrist nicht mehr in den zeitlichen Geltungsbereich des Vertrags, vermag sodann auch aus weiteren Gründen nicht zu überzeugen: Einerseits handelt es sich vorliegend unbestrittenermassen um Renovationsarbeiten, die während der Geltungsdauer der vertraglichen Schutzfrist ausgeführt wurden, um deren Subventionierung in diesem Zeitraum ersucht wurde und die gemäss Vertrag beitragsberechtigt sind. Es widerspräche sowohl dem Vertragszweck als auch dem Grundsatz von Treu und Glauben, wenn der Beschwerdegegner den vertraglichen Anspruch des Beschwerdeführers durch eine verzögerte Auszahlung unterlaufen und mit der Begründung, die Schutzfrist sei mittlerweile abgelaufen, zusätzliche Bedingungen formulieren könnte, die vertraglich gerade nicht vorgesehen waren. Anderseits sieht die vertragliche Regelung hinsichtlich des Anspruchs auf Renovationsbeiträge einzig eine Befristung der jeweiligen Subventionszusicherungen für fünf Jahre vor, hingegen keine mit dem Ende der Schutzfrist zusammenfallende Verjährung oder Verwirkung zuvor entstandener Ansprüche. 2.5 Der Beschwerdegegner macht schliesslich zwar zu Recht geltend, Staatsbeiträge würden nach § 11 Abs. 1 StaatsbeitragsG erst ausbezahlt, wenn die Bedingungen und Auflagen erfüllt seien, und § 5 Abs. 1 der Verordnung über Staatsbeiträge für den Natur- und Heimatschutz und für kommunale Erholungsgebiete vom 15. Januar

1992 (LS 701.3) schreibe in diesem Zusammenhang vor, dass die zur Sicherung des Schutzzwecks notwenigen Bedingungen und Auflagen an die Beitragsgewährung zu knüpfen seien. Er verkennt aber, dass diese Bedingungen und Auflagen sich hier abschliessend aus der vertraglichen Regelung ergeben und deren Sicherung durch Eintragung der (befristeten) Personaldienstbarkeit bereits nach Abschluss des Vertrags im Jahr 1994 erfolgt ist. Wie bereits dargelegt, vermag der Umstand, dass die Beitragsgewährung hier erst nach Ablauf dieser Sicherungsmassnahmen erfolgt ist, daran nichts zu ändern. 2.6 Anzumerken bleibt, dass hier nur darüber zu entscheiden ist, ob der Beschwerdegegner die Auszahlung der streitgegenständlichen Subvention von zusätzlichen Schutzmassnahmen abhängig machen durfte. Welche Schutzmassnahmen nach Ablauf des Vertrags und losgelöst von einer Subvention, deren Anspruch sich aus der vertraglichen Regelung ergibt, angeordnet werden könnten, bildet demgegenüber nicht Streitgegenstand und ist deshalb auch nicht zu entscheiden. Die Aufhebung der im angefochtenen Beschluss angeordneten Schutzmassnahmen präjudiziert demnach keine nachfolgenden Verfahren, welche die Anordnung von Schutzmassnahmen aufgrund des Ablaufs des Vertrags aus dem Jahr 1994 zum Gegenstand haben. 3. 3.1 Nach dem Gesagten darf die Beitragsgewährung vorliegend nicht mit Schutzmassnahmen verknüpft werden, die über die vertragliche Regelung aus dem Jahr 1994 hinausgehen. In diesem Sinn besteht auch kein Raum für die vom Beschwerdegegner beantragte abweichende Formulierung von Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses. Die Beschwerde ist somit vollständig gutzuheissen. 3.2 Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses hat isoliert betrachtet nur Schutzmassnahmen zum Gegenstand, ohne diese mit der streitgegenständlichen Subvention zu verknüpfen. Unter Berücksichtigung von Dispositiv-Ziff. I ergibt sich aber, dass Dispositiv-Ziff. II einzig die Bedingungen regelt, unter welchen die Subvention ausgerichtet wird; eine darüber hinausgehende eigenständige Bedeutung hat sie demgegenüber nicht. Entsprechend dem Antrag des Beschwerdeführers ist Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses demnach vollständig aufzuheben. Da die vereinbarte Personaldienstbarkeit ohnehin keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, hat die Anordnung von deren Aufhebung in Dispositiv-Ziff. III keine eigenständige Bedeutung mehr, weshalb auch Dispositiv-Ziff. III, entsprechend dem Antrag des Beschwerdeführers, vollständig aufzuheben ist. Eine Abänderung von Dispositiv-Ziff. I, IV und V beantragt der Beschwerdeführer nicht ausdrücklich. Unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung sind seine Anträge aber so zu verstehen, dass er sämtliche Bestimmungen aufheben lassen will, welche eine öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung zur Folge haben bzw. die Auszahlung des Beitrags von der Anmerkung einer solchen im Grundbuch abhängig machen. In diesem Sinn ist Dispositiv-Ziff. I dahingehend abzuändern, dass die Subvention ohne Auflagen und Bedingungen zugesichert wird. Dispositiv-Ziff. IV des angefochtenen Beschlusses – der nach Aufhebung von Dispositiv-Ziff. II ohnehin jeden Sinn verloren hat – ist aufzuheben, und Dispositiv-Ziff. V ist dahingehend abzuändern, dass die Subvention ohne zusätzliche Bedingung ausbezahlt wird.

**E. 4.1**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

**E. 4.2**

Der Beschwerdeführer hat sodann Anspruch auf eine Parteientschädigung (§ 17 Abs. 2 VRG). Angesichts des geringen Aufwands des Rechtsvertreters erscheint eine

Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer) als angemessen.

**E. 5**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Art. 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erklärt die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide über Subventionen für unzulässig, auf die kein Anspruch besteht. Soweit ein Anspruch auf die Subvention, um die es hier im Hintergrund geht, geltend gemacht wird, kann demnach die ordentliche Beschwerde erhoben werden. Andernfalls steht nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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