

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00187 vom 9. Februar 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-02-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00187

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00187 du 9 février 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00187 del 9 febbraio 2017

Regeste

Baubewilligung | Ein Anspruch auf erneute Überprüfung des Schutzzumfangs käme dem Beschwerdeführer nach der Rechtsprechung nur bei Vorliegen einer wesentlichen Veränderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse zu, wobei die geänderten Verhältnisse glaubhaft gemacht werden müssen und mit geeigneten Beweismitteln darzulegen ist, worin die massgebliche Änderung besteht und weshalb ihretwegen die angefochtene Anordnung zu ändern ist. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer zwischenzeitlich ohne baurechtliche Bewilligung bauliche Massnahmen in Abweichung vom Schutzzumfang ausgeführt hat, stellt keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse dar, welche einen Anspruch auf erneute Überprüfung des Umfangs der Unterschutzstellung zu begründen vermöchten (E. 4.1). Der Umstand, dass die Behörden im Rahmen einer einvernehmlichen Lösung mit dem Beschwerdeführer zur Beilegung des jahrelangen Rechtsstreits bereit gewesen wären, den Schutzzumfang hinsichtlich zweier bereits ausgeführter baulicher Massnahmen an der Nordfassade des Gebäudes geringfügig zu lockern, stellt die Verhältnismässigkeit der rechtskräftigen Schutzanordnung als solche nicht infrage (E. 4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 2.1

Der Beschwerdeführer lässt im Wesentlichen geltend machen, der Beschwerdegegner verunmögliche ihm seit rund 10 Jahren jegliche sinnvolle Nutzung der Villa H. Es sei dem Beschwerdeführer bei Erwerb des Gebäudes bekannt gewesen, dass die Villa im kommunalen Inventar der Denkmalpflege als schützenswert aufgeführt sei. Während die früheren Eigentümer jedoch ungestört hätten schalten und walten können, seien die Begehrlichkeiten der Denkmalpflege erst beim Erwerb durch den Beschwerdeführer geweckt worden. Die schliesslich im Mai 2007 erfolgte Unterschutzstellung weise ein Ausmass eines Schutzobjektes von nationaler Bedeutung auf. Sämtliche Nutzungs- und Umbauvorhaben seien verweigert worden. Insbesondere habe die Denkmalpflege festgestellt, die Villa H sei als Wohnhaus ungeeignet, dies, nachdem das Gebäude der Familie I mehr als ein halbes Jahrhundert als Wohnhaus gedient habe. Seit Dezember 2007 befinde sich der Beschwerdeführer in einem Konflikt mit der Feuerpolizei, welche ihm die Durchführung von Anlässen in der Villa verweigere, ohne ihm die Möglichkeit einzuräumen, die Örtlichkeiten den feuerpolizeilichen Anforderungen anzupassen. Zwischen 2009 und 2010 seien sämtliche Anfragen oder Anträge des Beschwerdeführers beim Bauamt ignoriert bzw. nicht an Hand genommen worden. Im Mai 2010 schliesslich habe der Beschwerdeführer die Villa brandschutztechnisch optimal ausrüsten lassen (zertifizierte Brandmeldeanlage, Brandschutztüren, Treppenverbreiterung,

Brandschutzabschnitt und Fluchtwegerstellung) und den Garten saniert bzw. neu gestaltet. Dies wiederum habe zu Verzeigungen und Bussen geführt. Das seit 2011 erarbeitete Projekt KKZ (Kultur- und Kongresszentrum mit Maisonettewohnung) habe zur Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs durch die Denkmalpflege geführt. Die Beschwerdegegner seien in der Folge nicht bereit gewesen, über die seinerseits vorgeschlagenen Änderungen am Vertragsentwurf zu verhandeln. Diese Weigerung stelle eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit dar. Ausserdem habe die Beschwerdegegnerschaft das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt, indem sie zu den von ihm vorgeschlagenen Änderungen am Vertragsentwurf nicht einmal Stellung genommen habe. Eine Verpflichtung zu ernsthaften Verhandlungen über den Vertragsinhalt ergebe sich ausserdem aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Nachdem der Beschwerdeführer nicht bereit gewesen sei, den Vertrag zu unterzeichnen, habe ihm die Beschwerdegegnerschaft mit Schreiben vom 10. Januar 2014 eine Frist zur Vertragsunterzeichnung angesetzt verbunden mit der Androhung, dass sein Baugesuch andernfalls auf der Grundlage der rechtskräftigen Unterschutzstellung beurteilt würde. Aufgrund dieses erpresserischen Vorgehens sei es dem Beschwerdeführer nicht vorzuwerfen, dass er den Vertrag nicht unterzeichnet habe.

E. 2.2

Unzutreffend seien primär die Ausführungen der Vorinstanz, wonach Vertragsverhandlungen immer auf Kompromissen der Beteiligten beruhten. Der dem Beschwerdeführer vorgelegte Vertragsentwurf habe keinerlei Zugeständnisse der Stadt enthalten. Zum Gegenstand des Rekursverfahrens habe die Frage gehört, ob die angefochtene Verfügung an irgendwelchen rechtlichen Mängeln leide. Zu solchen Mängeln gehöre auch, wenn eine Verfügung unter Verletzung rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien zustande komme. Die angefochtene Verfügung sei letztlich das Resultat rechtsstaatlich unhaltbaren, nicht schützenswerten, treuwidrigen Vorgehens, also eines im höchsten Grade unfairen Verfahrens, und sei daher aufzuheben. Die Weigerung der Stadt zu Vertragsverhandlungen mit dem Beschwerdeführer erfülle den Tatbestand einer klaren Rechtsverweigerung. Diese Rüge hätte durch das Baurekursgericht beurteilt werden müssen. Die angefochtene Verfügung gehe viel zu weit. Deren Inhalt dürfe nämlich nicht weitergehen als der Inhalt des vorgelegten Vertragsentwurfs. Damit könne den Anliegen des Denkmalschutzes offenbar in ausreichendem Masse Rechnung getragen werden. Weitergehende Eigentumsbeschränkungen seien aus diesem Grunde unverhältnismässig, da nicht erforderlich, und verletzen die Eigentumsgarantie. Ausserdem sei das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers erneut verletzt worden, indem er vor Erlass der angefochtenen Entscheide nicht angehört worden sei. Schliesslich seien die Erweiterung des Schutzzumfangs auf der einen und die Bauverweigerung für das Projekt KKZ auf der anderen Seite unverständlich und willkürlich.

E. 3.1

Zu prüfen ist vorab der Einwand, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers verletzt, indem sie die geltend gemachte Rechtsverweigerung nicht beurteilt habe. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör leitet sich der Anspruch der Verfahrensbeteiligten ab, dass sich die Rechtsmittelbehörde mit den gestellten Anträgen und den relevanten Sachvorbringen auseinandersetzt. Dies bedeutet dabei nicht, dass sie sich mit jeder tatsächlichen Behauptung, mit jedem rechtlichen Einwand und mit jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Alain Griffel in: ders. [Hrsg.], Kommentar zum

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 8 N. 33).

E. 3.2

Der im Rekursverfahren noch nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer beantragte im Wesentlichen die Erarbeitung eines verwaltungsrechtlichen Vertrags anstelle der "behördlichen Unterschutzstellung", die Beurteilung seines Baugesuchs, den Verzicht auf den Rückbau gewisser bereits ausgeführter baulicher Massnahmen sowie die Feststellung, dass die Nutzung der Villa im Rahmen der Bauordnung und der feuerpolizeilichen Vorschriften dem Eigentümer freigestellt sei. Ausserdem stellte er die Einreichung eines alternativen Baugesuchs in Aussicht.

E. 3.3

Das Baurekursgericht verwies im angefochtenen Entscheid im Zusammenhang mit dem rekurrentischen Antrag auf Erarbeitung eines verwaltungsrechtlichen Vertrages vorab auf den Umstand, dass die Villa H bereits mit Stadtratsbeschluss vom 23. Mai 2007 rechtskräftig unter Schutz gestellt worden sei. Die Einwände des Beschwerdeführers gegen den Umfang der Unterschutzstellung seien im gegen den Unterschutzstellungsbeschluss geführten Rechtsmittelverfahren von drei Instanzen geprüft worden. Das Gericht wies darauf hin, dass der Unterschutzstellungsentscheid nicht Gegenstand des Rekursverfahrens sei und seiner Meinung nach keine Veranlassung bestehe, den Schutzzumfang einer erneuten Überprüfung zu unterziehen. Ausserdem beruhten Vertragsverhandlungen immer auf Kompromissen aller Beteiligten. Während solcher Verhandlungen gemachte Vorschläge und Zugeständnisse seien immer in diesem Licht zu sehen. Komme ein Vertrag danach nicht zustande, seien die gemachten Angebote nicht mehr bindend. Mit seiner Weigerung, den Vertrag zu unterzeichnen, habe sich der Rekurrent selber zuzuschreiben, dass die Vorinstanz den Schutzzumfang für die Villa H schliesslich einseitig festgesetzt habe. Mit diesen Ausführungen nahm das Baurekursgericht zu den Vorbringen des Rekurrenten im Rekursverfahren ausreichend Stellung. Insbesondere legte es dar, weshalb es den rechtskräftig festgesetzten Schutzzumfang nicht als Gegenstand des Rekursverfahrens betrachte und auf allfällige Vorschläge zur Änderung desselben daher nicht eintrete. Ausserdem legte es dar, weshalb seiner Meinung nach kein Anspruch des Beschwerdeführers auf Ausarbeitung eines verwaltungsrechtlichen Vertrages bestehe. Eine Gehörsverletzung ist nicht ersichtlich.

E. 4.1

Diese Ausführungen des Baurekursgerichts sind auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Es besteht keine Veranlassung, den rechtskräftig festgesetzten Schutzzumfang der Villa H einer erneuten Beurteilung zu unterziehen. Ein Anspruch auf erneute Überprüfung des Schutzzumfangs käme dem Beschwerdeführer nach der Rechtsprechung nur bei Vorliegen einer wesentlichen Veränderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse zu, wobei die geänderten Verhältnisse glaubhaft gemacht werden müssen und mit geeigneten Beweismitteln darzulegen ist, worin die massgebliche Änderung besteht und weshalb ihretwegen die angefochtene Anordnung zu ändern ist (vgl. zum Ganzen Martin Bertschi in: Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d, N. 17). Derartige wesentlich veränderte Verhältnisse werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Insbesondere stellt der Umstand, dass der Beschwerdeführer zwischenzeitlich ohne baurechtliche Bewilligung bauliche Massnahmen in Abweichung vom Schutzzumfang

ausgeführt hat, keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse dar, welche nach der Rechtsprechung einen Anspruch auf erneute Überprüfung des Umfangs der Unterschutzstellung zu begründen vermöchten. Ebenfalls nicht zu beurteilen sind damit auch allfällige im Rahmen der gescheiterten Vertragsverhandlungen ins Auge gefasste Änderungen des rechtskräftigen Schutzzumfangs, welche nun im Beschluss des Stadtrates vom 7. Januar 2015 keine Berücksichtigung gefunden haben. Im Weiteren besteht unter diesen Umständen auch kein Anspruch des Beschwerdeführers auf die erneute Aufnahme von Verhandlungen hinsichtlich des Abschlusses eines verwaltungsrechtlichen Vertrages.

E. 4.2

Der Vorwurf an die Behörden, sie hätten sich treuwidrig verhalten, ist nicht berechtigt. Insbesondere wurden beim Beschwerdeführer offenkundig keine falschen Erwartungen über die Konsequenzen einer Nichtunterzeichnung des Vertragsentwurfs erweckt. Vielmehr wurde der Beschwerdeführer ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sein Baugesuch auf der Grundlage der rechtskräftigen Unterschutzstellung beurteilt würde, im Fall, dass der Vertragsabschluss nicht zustande käme. Der Beschwerdeführer verkennt, dass die Behörden an die Rechtskraft des Schutzzumfangs ebenso gebunden sind wie der Grundeigentümer. Es steht ihnen nicht zu, bei der Beurteilung einer baulichen Massnahme von einer rechtskräftigen Unterschutzstellungsanordnung abzuweichen. Der Beschwerdeführer hat beim Erwerb der Villa H offensichtlich unterschätzt, was es bedeutet, ein Denkmalschutzobjekt dieser Grössenordnung zu erwerben. Insbesondere erkannte er nicht, welche nutzungsmässigen Einschränkungen mit dem konkreten Schutzzumfang verbunden sein könnten. Die integrale Unterschutzstellung, welche insbesondere auch die konstruktive Tragkonstruktion sowie die Raumeinteilung im Gebäudeinnern umfasst, verbunden mit dem Umstand, dass das Gebäude einer Wohnzone mit einem Wohnanteil von 90 % zugewiesen ist, lassen erahnen, welche Herausforderung es darstellt, die Villa H einer für den Grundeigentümer wirtschaftlich tragbaren Nutzung zuzuführen. Dass sich der Beschwerdeführer durch die Behörden in diesem schwierigen rechtlichen und tatsächlichen Umfeld nicht unterstützt fühlte, erscheint nachvollziehbar. Die Akten erwecken den Eindruck, dass die Behörden mit dem teilweise eigenmächtig handelnden Beschwerdeführer Mühe hatten. Auch führte der grosse Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen involvierten Amtsstellen zu einer zeitlich schwerfälligen Verfahrensführung. Zu Verzögerungen führte aber immer wieder auch der Beschwerdeführer selber, welcher die formellen und materiell-rechtlichen Anforderungen des Unterschutzstellungs- und Baubewilligungsverfahrens zu negieren scheint, und immer wieder bauliche Massnahmen ohne vorgängige Baubewilligung und in Abweichung vom rechtskräftigen Schutzzumfang ausführte.

E. 4.3

Unbegründet ist schliesslich auch der Einwand, die angefochtene Verfügung gehe weiter als der vorgelegte Vertragsentwurf und verletze aus diesem Grunde den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da nur der mildeste Eingriff in das Eigentum verhältnismässig sei. Dem Erlass einer Unterschutzstellungsanordnung gehen häufig Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines einvernehmlichen Unterschutzstellungsvertrages voraus. Da die einseitige Anordnung von Schutzmassnahmen zwangsläufig mit einer gewissen Starrheit verbunden ist, kann den Interessen des Grundeigentümers häufig besser durch eine einvernehmliche Regelung im Hinblick auf eine konkrete Nutzung eines Gebäudes Rechnung getragen werden. Vorliegend wurden offenbar bereits vor Erlass der

Unterschutzstellungsanordnung vom 23. Mai 2007 Vertragsverhandlungen geführt, teilweise noch mit den Rechtsvorgängern des Beschwerdeführers, welche offensichtlich scheiterten. Die angefochtene Verfügung basiert auf der rechtskräftigen Unterschutzstellungsanordnung vom 23. Mai 2007, welche im Rechtsmittelverfahren überprüft wurde, insbesondere auch hinsichtlich der Verhältnismässigkeit des Schutzzumfangs. Auch in diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass keine Veranlassung besteht, diese Frage einer erneuten Beurteilung zu unterziehen. Der Umstand, dass die Behörden im Rahmen einer einvernehmlichen Lösung mit dem Beschwerdeführer zur Beilegung des jahrelangen Rechtsstreits bereit gewesen wären, den Schutzzumfang hinsichtlich zweier bereits ausgeführter baulicher Massnahmen an der Nordfassade des Gebäudes (Rampe mit Zugang zum Raum 0.07 sowie ein Treppenabgang mit Zugang zum Keller) geringfügig zu lockern, stellt die Verhältnismässigkeit der rechtskräftigen Schutzanordnung als solche nicht infrage.

E. 5.1

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Diesem Ausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihm nicht zu.

E. 5.2

Gemäss ständiger Rechtsprechung steht einem obsiegenden Gemeinwesen eine Parteientschädigung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, zu. Die Entschädigungsberechtigung entfällt in der Regel, weil die Führung von Rechtsmittelprozessen für das Gemeinwesen im Allgemeinen weder mit besonderem Aufwand verbunden ist noch den Beizug eines Rechtsbeistands rechtfertigt. Grösseren Gemeinwesen wird dabei nur selten eine Parteientschädigung zugesprochen, während kleinere Gemeinden häufiger als entschädigungsberechtigt eingestuft werden (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 50 ff.). Im vorliegenden Fall sind besondere Aufwendungen der Beschwerdegegnerin (als grosses Gemeinwesen) nicht ersichtlich. Es ist ihr somit keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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