

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00263 vom 16. Januar 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-01-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00263

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00263 du 16 janvier 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00263 del 16 gennaio 2013

Regeste

Unterschutzstellung | Nichteintreten. Res iudicata. Materielle Rechtskraft. Zu den Eintretensvoraussetzungen eines Rekurses gehört die Voraussetzung, dass keine res iudicata mit materieller Rechtskraft vorliegen darf. Zwar ist im öffentlichen Recht umstritten, inwieweit der Begriff der materiellen Rechtskraft anzuwenden ist; Einigkeit besteht jedoch dahingehend, dass Rechtsmittelentscheide in materielle Rechtskraft erwachsen. Vorliegend lag eine res iudicata vor. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin behandelte eine bereits abgeurteilte Sache. Sie enthielt denselben Inhalt wie eine frühere Verfügung, welche bereits ein Rechtsmittelverfahren durchlaufen und materiell rechtskräftig geworden war. Die Vorinstanz war somit zu Recht auf einen neuerlichen Rekurs nicht eingetreten (E. 2).
Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf den Rekurs nicht eingetreten sei. Es liege entgegen der Ausführungen der Vorinstanz im vorliegenden Fall keine abgeurteilte Sache bzw. res iudicata vor. Die Beschwerdegegnerin habe am 11. September 2017 eine neue Verfügung betreffend Unterschutzstellung des streitbetroffenen Bauobjekts erlassen, die trotz bereits vorangehender Unterschutzstellungsverfügungen wieder neu anfechtbar sei. Die Entscheidung der Vorinstanz vom 31. August 2016 (welche als Grund für die eingetretene Rechtskraft einer früher ergangenen Unterschutzstellungsverfügung vom 18. Februar 2016 vorgebracht wird), sei nämlich nie in offiziellen Publikationsorganen publiziert worden. Somit sei die streitbetroffene Sache noch gar nicht rechtsbeständig. Ausserdem sei die Verfügung bzw. darüber erfolgte Gerichtsentscheide nicht wie zivilprozessuale Urteile in materielle Rechtskraft erwachsen. Schutzanordnungen sowie Rechtsmittelentscheide darüber seien grundsätzlich immer abänderbar und einer materiellen Rechtskraft somit ohnehin nicht zugänglich.

E. 2.2

Zu den Eintretensvoraussetzungen eines Rekurses bzw. einer Beschwerde gehört unter anderem die Voraussetzung, dass über die Streitsache nicht bereits rechtskräftig entschieden

worden ist; es darf keine res iudicata mit materieller Rechtskraft vorliegen (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Kommentar VRG], 3. A., Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 52). Formelle Rechtskraft einer Verfügung oder eines Rechtsmittelentscheids bedeutet, dass die Anordnung von den Betroffenen nicht mehr mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden kann und somit grundsätzlich nicht mehr abänderbar ist. Formell rechtskräftige Verfügungen und Rechtsmittelentscheide sind rechtsbeständig, das heisst inhaltlich grundsätzlich unabänderlich; die sich hieraus ergebende Bindungswirkung gilt auch für die Behörde, die entschieden hat (Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d, N. 6). Ob bzw. inwieweit der Begriff der materiellen Rechtskraft, der aus dem Zivilprozessrecht stammt, im Verwaltungsrecht angewandt werden soll, ist umstritten. Materielle Rechtskraft bezeichnet die inhaltliche Unabänderbarkeit auch in anderen Verfahren – die betreffende Sache darf als res iudicata nicht Gegenstand eines neuen Verfahrens werden (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d, N. 6 f.). Eine solch abgeurteilte Sache liegt vor, wenn der streitige Anspruch mit einem schon rechtskräftig beurteilten identisch ist. Der blosser Wortlaut der Rechtsbegehren ist nicht entscheidend. Massgebend ist vielmehr, ob auch dieselben Tatsachen und rechtlich erheblichen Umstände, mit denen die Beschwerdeführerin den Anspruch begründet, schon im Voraus zum Rekurs- bzw. Beschwerdegrund gehörten (BGE 97 II 390 E. 4 mit Hinweisen; VGr, 12. Januar 2011, PB.2010.00025, E. 5.1) . Einem neuen Verfahren, in dem aus dem gleichen Sachverhalt die gleichen Rechtsfolgen abgeleitet werden, steht grundsätzlich die res iudicata entgegen, auch wenn eine neue rechtliche Begründung vorgebracht wird (VGr, 16. September 2009, PB.2009.00003, E 4.3).

E. 2.3

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass Rechtsmittelentscheide im Verwaltungsverfahren in materielle Rechtskraft erwachsen. Die Frage, ob und inwieweit erstinstanzliche Verfügungen in materielle Rechtskraft erwachsen können, wird in der Lehre und Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d, N. 6 f., mit Hinweisen).

E. 2.4

Dem angefochtenen Entscheid liegt folgende Vorgeschichte zugrunde: Am 10. September 2010 reichte die Beschwerdeführerin ein Baugesuch betreffend Aufstockung des streitbetroffenen Gebäudes zur Realisierung einer Einliegerwohnung ein. Das bestehende Wohnhaus war damals weder im kommunalen noch im überkommunalen Inventar der schützenswerten Bauten verzeichnet. Die Beschwerdegegnerin stellte daraufhin mit Verfügung vom 3. November 2010 die Liegenschaft vorsorglich unter Schutz. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2011 hielt sie fest, dass die Liegenschaft mit dem Gebäude und der Umgebung ein Schutzobjekt im Sinn von § 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) darstelle, und stellte es nach § 205 PBG unter Schutz. Ein gegen diese Verfügung erhobener Rekurs wurde vom damals zuständigen Regierungsrat mit Beschluss vom 2. April 2014 teilweise gutgeheissen, die Verfügung aufgehoben und das Verfahren zur weiteren Abklärung des Sachverhalts und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen. Mit Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 12. Mai 2015 wurde die Frist für die Schutzabklärungen und den Entscheid über definitive Schutzmassnahmen um ein halbes Jahr verlängert. Der von der Beschwerdeführerin hiergegen erhobene Rekurs vom 15. Dezember 2015 wurde gutgeheissen und die

Verfügung aufgehoben. Kurz davor hatte die Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 12. November 2015 die Frist für die Schutzabklärungen und den Entscheid über definitive Schutzmassnahmen nochmals bis zum 31. Januar 2016 verlängert. Dieser Entscheid wurde von der Beschwerdeführerin wiederum beim Baurekursgericht angefochten. Daraufhin erliess die Beschwerdegegnerin die Unterschutzstellungsverfügung vom 18. Februar 2016. Diese sah folgende Schutzmassnahmen vor: "Gebäudeäusseres: Zu erhalten sind: - das zur Strasse hin eingeschossig und zum See hin zweigeschossig in Erscheinung tretende bauzeitliche Gebäudevolumen - das gesamte Gebäudeäussere in der bauzeitlichen Materialität (schalungsroher Sichtbeton) - das Flachdach mit vorkragender Dachstirne in Sichtbeton - die das Gebäude umlaufende Terrassen- und Balkonbrüstung in Sichtbeton sowie die auf den nordwestlichen Balkonumgang führende Aussentreppe mit ihrer Brüstung - die Brüstungsbänder der Balkone an der gestaffelten Südostfassade - die bauzeitlichen Tor-, Fenster- und Türöffnungen - das hölzerne Garagentor Gebäudeinneres: Zu erhalten sind: - die bauzeitlichen Wandverputze - die bauzeitlichen Einbauschränke - die bauzeitlichen Türen und Türzargen - die in der Decke eingelassenen Lampenstellen Vorraum: Zu erhalten sind: - der Treppenabgang mit der im Holz abgedeckten Brüstung und Ablagefläche Halle: Zu erhalten sind: - die quadratische Halle mit umlaufender Galerie - die Galeriebrüstungen mit der bauzeitlichen Verkleidung aus Eichenholz - die vier quadratischen Oblichter Schlaf- und Arbeitszimmer: Zu erhalten sind: - die gestaffelte Anordnung der drei Schlafzimmer und des Arbeitszimmers Wohnraum: Zu erhalten sind: - das dreiseitig umlaufende hölzerne Brüstungselement Terrasse: Zu erhalten sind: - die nach Südwesten offene gedeckte Terrasse mit betoniertem Pflanztrog und Aussenkamin Sitzplatz: Zu erhalten sind: - der zwischen den beiden Stockwerken liegende Sitzplatz als eigenständiger Baukörper in Beton mit der integrierten Sitzgruppe, den Treppen, den Verkleidungen und der Regalnischen gegen den Wohnraum Kaminplatz: Zu erhalten sind: - die offene Feuerstelle mit dreifach abgetrepptem Sockel." Im Übrigen war nach der Unterschutzstellungsverfügung eine oberirdische Volumenvergrösserung des Gebäudes nicht zulässig. Schliesslich wurde angeordnet, das Schutzobjekt und dessen geschützte Umgebung seien ordnungsgemäss zu unterhalten und die geschützten Teile grundsätzlich im Original zu erhalten. Auch diese Verfügung wurde von der Beschwerdeführerin mit Rekurs beim Baurekursgericht angefochten. Mit Entscheid vom 31. August 2016 wurden die Rekurse gegen die Fristverlängerungsverfügung sowie gegen die Unterschutzstellungsverfügung vereinigt. Der Rekurs gegen die Fristverlängerungsverfügung wurde abgewiesen, jener gegen die Unterschutzstellungsverfügung teilweise gutgeheissen dahingehend, dass die Umgebung vom Schutzzumfang ausgenommen und das Verbot einer oberirdischen Volumenvergrösserung aufgehoben wurde. Demgemäss wurde die Unterschutzstellungsverfügung der Beschwerdegegnerin wie folgt geändert: " - Dispositivziffer II: '[...] und seiner Umgebung [...]' wird aufgehoben. - Dispositivziffer III: '[...] mitsamt einem Teil seiner Umgebung [...]' wird aufgehoben. ' - das zur Strasse hin eingeschossig und zum See hin zweigeschossig in Erscheinung tretende bauzeitliche Gebäudevolumen' wird aufgehoben. - Dispositivziffer IV ('Eine oberirdische Volumenvergrösserung des Gebäudes Vers.-Nr. 01 ist nicht zulässig') wird aufgehoben." Die Baudirektion wurde eingeladen, die materielle Erkenntnis unverändert und die Rechtsmittelbelehrung einzig mit der Änderung, dass der Entscheid innert 30 Tagen, von der Publikation an gerechnet, angefochten werden könne, je im kommunalen Publikationsorgan und im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen. Im Übrigen nahm die

Vorinstanz an am Schutzzumfang der 2. Unterschutzstellung keine Änderung vor bzw. wurde der Rekurs abgewiesen. Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde der Beschwerdegegnerin wurde vom Verwaltungsgericht mit Entscheid VB.2016.00596 vom 4. Mai 2017 abgewiesen. Daraufhin erliess die Beschwerdegegnerin den vorliegend angefochtenen Entscheid.

E. 2.5

Der Rüge der Beschwerdeführerin kann nicht gefolgt werden. Die Verfügung vom 11. September 2017 wiederholt in ihrem Dispositiv fast 100 % wortwörtlich die ursprüngliche Schutzverfügung vom 18. Februar 2016. Der Vergleich zwischen dem Dispositiv der 2. Unterschutzstellung und demjenigen der 3. Unterschutzstellung zeigt, dass der Unterschied einzig darin besteht, dass die Beschwerdegegnerin mit der angefochtenen Anordnung vollzog, was die Vorinstanz in ihrem reformatorischen Entscheid vom 31. August 2016 am Schutzzumfang abgeändert hatte. Die ursprüngliche Schutzverfügung vom 18. Februar 2016 war somit bereits ein Rechtsmittelverfahren durchlaufen und mit Baurekursentscheid vom 31. August 2016 bzw. abweisendem Verwaltungsgerichtsentscheid vom 4. Mai 2017 formell rechtskräftig geworden. Der Schutzzumfang war somit rechtsverbindlich fixiert, denn auch wenn der Begriff der materiellen Rechtskraft im Verwaltungsrecht teilweise umstritten ist, so besteht doch Einigkeit, dass Rechtsmittelentscheide in materielle Rechtskraft erwachsen (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d, N. 6 f., mit Hinweisen). Die Rechtsbegehren, welche die Beschwerdeführerin in ihrem Rekurs gegen die zweite Verfügung vom 11. September 2017 stellte, zielten wiederum darauf ab, die genannte Unterschutzstellung abzuändern bzw. weniger Teile des Gebäudes unter Schutz zu stellen als vorgesehen (vgl. Anträge in der Rekurschrift). Die Beurteilung dieser neuerlich gestellten Rechtsbegehren würde allerdings zu einer nochmaligen Beurteilung einer bereits abgeurteilten Sache bzw. eine *res iudicata* führen. Der streitige Anspruch der Beschwerdeführerin ist identisch mit dem rechtskräftig beurteilten, da er auf demselben Bauobjekt, denselben Tatsachen, denselben rechtlichen Umständen und ähnlich gestellten Rechtsbegehren beruht. Somit liegt insgesamt eine Identität einer Streitsache, die bereits beurteilt wurde, vor (vgl. auch BGE 97 II 390 E. 4 mit Hinweisen; VGr, 12. Januar 2011, PB.2010.00025, E. 5.1). Die Beschwerdeführerin hätte somit nur geltend machen können, dass die Beschwerdegegnerin die Anpassungen am Schutzzumfang nicht in Übereinstimmung mit dem Dispositiv der Vorinstanz vom 31. August 2016 vorgenommen habe. Dies hat sie jedoch weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren vorgebracht und ist, wie bereits dargelegt, materiell auch nicht ersichtlich.

E. 2.6

Was die Ausführungen der Beschwerdeführerin bezüglich der Publikation der Unterschutzstellung betrifft, so fallen sie nicht entscheidrelevant ins Gewicht. Zum einen würde die fehlende Publikation nichts an der eingetretenen Rechtskraft der angefochtenen Verfügung für die Beschwerdeführerin ändern; diese Rechtskraft trat mit rechtskräftigem Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2016.00596 vom 4. Mai 2017 ein. Zum anderen wurde das Erfordernis der Publikation mit der Publikation des Dispositivs des Entscheids der Vorinstanz vom 31. August 2016 im Amtsblatt Nr. 38 vom 22. September 2017 ohnehin erfüllt. Gemäss ständiger Rechtsprechung dürfen Schutzanordnungen und Inventarentlassung im Amtsblatt publiziert werden (VGr, 21. Mai 2015, VB.2015.00057, E. 2.2; 10. März 2004, VB.2003.00386, E. 3.3, auch in RB 2004 Nr. 62 = BEZ 2004

Nr. 25). Bei einer Unterschutzstellung ist der Kreis der potenziell Betroffenen regelmässig nicht vollständig bestimmbar. Möglicherweise rekurs- bzw. beschwerdelegitimiert sind nicht nur die Grundeigentümer, sondern grundsätzlich auch Mieter, Dienstbarkeitsberechtigte sowie Natur- und Heimatschutzorganisationen. Die Publikation der Unterschutzstellung diene im vorliegenden Fall somit dazu, dass allfällige Dritte (und nicht erneut die Beschwerdeführerin) den Entscheid hätten anfechten können.

E. 2.7

Offengelassen kann des Weiteren die Frage, ob die Beschwerdegegnerin mit dem Erlass einer neuen Verfügung korrekt oder unkorrekt vorging, da diese Frage vorliegend nicht entscheiderelevant ist. Da ein neuerliches Rechtsmittel gegen die abgeurteilte Streitsache ausser Betracht fällt, kämen höchstens formlose Rechtsbehelfe infrage. Konkret wäre allenfalls der Rechtsbehelf der Wiedererwägung der abgeurteilten Streitsache in Betracht zu ziehen. Wie die Beschwerdegegnerin aber richtig ausführt, ist eine solche ebenfalls nicht beliebig zulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf die Wiedererwägung namentlich nicht dazu dienen, rechtskräftige Verwaltungsentscheide immer wieder infrage zu stellen oder die Fristen für die Ergreifung von Rechtsmitteln zu umgehen. Zu einer Wiedererwägung verpflichtet sind die Behörden nur, soweit sich eine entsprechende Pflicht aus einer gesetzlichen Regelung oder einer konstanten Verwaltungspraxis ergibt. Dem Einzelnen steht überdies ein Anspruch auf Wiedererwägung zu, wenn sich die Verhältnisse seit dem ersten Entscheid erheblich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller Tatsachen und Beweismittel anführt, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand. Auch bei negativen Verfügungen scheidet eine Wiedererwägung aus, wenn den Behörden kurze Zeit nach einem abgelehnten Gesuch erneut ein identisches Gesuch unterbreitet wird (BGr, 9. Januar 2004, 2A.8/2004, E. 2.2.2; BGE 120 Ib 42 E. 2b; 113 Ia 146 E. 3a; 109 Ib 246 E. 4a; 100 Ib 368 E. 3a; vgl. auch V Gr, 16. Januar 2013, VB.2012.00596, E. 3.2). Im konkreten Fall haben sich weder die rechtlichen noch tatsächlichen Verhältnisse geändert noch bringt die Beschwerdeführerin neue Tatsachen oder Beweismittel vor, welche früher nicht bekannt waren oder früher nicht hätten geltend gemacht werden können. Wiedererwägungsgründe liegen somit nicht vor. Somit ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht nicht eingetreten ist. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 3

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65 a in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Bei diesem Verfahrensausgang steht ihr keine Parteientschädigung zu.

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