Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 535/2012

Urteil vom 4. September 2013

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli,
Gerichtsschreiber Geisser.

Verfahrensbeteiligte
X._____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Leonhard Müller,

gegen

Hochbauabteilung der Stadt A._____.

Gegenstand
Befehl zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands,

Beschwerde gegen das Urteil vom 10. September 2012 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die X._____ AG ist Eigentümerin des Grundstücks Kat. Nr. yyyy an der ...strasse zz in A._____. Die Liegenschaft verfügt neben einem Betriebsgebäude über eine freie Fläche von ungefähr 50 x 60 m. Diese dient als Lagerplatz für Baugerüste und Baubaracken. Die Parzelle liegt im Gebiet "B._____", das seit dem 4. Februar 2010 zur Wohnzone gehört.

B.

Am 13. Juli 2011 verfügte die Baukommission der Stadt A._____ gegenüber der X._____ AG nach Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Es seien die Nutzungsänderungen und Terrainveränderungen rückgängig zu machen. Die Baukommission beanstandet insbesondere die gewerbliche Nutzung der Liegenschaft zur Lagerung von Gerüsten und Baracken als nicht zonenkonform.

Den von der X._____ AG dagegen erhobenen Rekurs wies das Baurekursgericht des Kantons Zürich am 13. Januar 2012 ab.

C.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich wies die von ihr dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 10. September 2012 ab.

D.

Die X._____ AG führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und die Nutzung des Grundstücks als Lagerplatz weiterhin zuzulassen; eventuell sei ihr diese solange zu gestatten, bis im Gebiet "B._____" die ersten Wohnbauten erstellt würden, oder es sei ihr eine Frist von 8 Jahren zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands anzusetzen; eventuell sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen; zudem sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu gewähren.

E.

Am 6. Dezember 2012 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

F.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Baukommission beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen.

In der Replik hält die X._____ AG an ihren Anträgen und Vorbringen fest. Die Baukommission bestätigt in der Duplik ihren Abweisungsantrag. Die X._____ AG hat zuletzt auf eine Stellungnahme verzichtet.

Erwägungen:

1.

Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids und als direkt Betroffene zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz verletze, indem sie den Wiederherstellungsbefehl bestätigt habe, die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), das Willkürverbot (Art. 9 BV), den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV).

3.

Das streitbetroffene Grundstück liegt seit dem 4. Februar 2010 in der Wohnzone W3/65. Gemäss Art. 20a der Bauordnung der Stadt A._____ vom 19. März 1987 (BO) sind darin lediglich nicht störende Betriebe und Nutzungen gestattet.

Nicht streitig ist, dass die Verwendung der Liegenschaft als Depot von Gerüsten und Baracken der kommunalen Zonenordnung widerspricht. Die Beschwerdeführerin bringt hingegen vor, das geltende Recht sei für die zu beurteilende Nutzung gar nicht anwendbar, da diese in ihrem Bestand geschützt sei.

3.1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich aus der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie in Verbindung mit dem Rückwirkungsverbot eine Besitzstandsgarantie im öffentlichen Baurecht. Danach dürfen neue, restriktive Bestimmungen auf Bauten und Nutzungen, die gemäss altem Recht bewilligt wurden, nur dann angewendet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es verlangen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt (BGE 113 Ia 119 E. 2a S. 122).

Um sich auf die Besitzstandsgarantie berufen zu können, ist zunächst vorausgesetzt, dass die nach altem Recht bewilligte Nutzung des Grundeigentums unter dem Schutz der Eigentumsfreiheit steht.

3.2. Der Aussenlagerplatz war erstmals in den Jahren 1992/1993 Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens. Dieses betraf eine Nutzung, die in Art und Umfang der heute im Streit liegenden entspricht. Nach dem bereits damals geltenden Recht sind Lagerplätze bewilligungspflichtig gewesen (§ 309 Abs. 1 lit. i des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG; LS 700.1]). Das Grundstück gehörte gemäss damaliger Zonenordnung zum altrechtlichen "Übrigen Gemeindegebiet". Als teilweise Zweckänderung einer nicht zonenkonformen Nutzung ausserhalb der Bauzone erteilte die Baudirektion der früheren Eigentümerin der Liegenschaft für das Depot am 16. Dezember 1992 eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 Abs. 2 aRPG. Mit Rücksicht auf die künftige Einzonung der Parzelle befristete sie diese bis längstens zum 30. Juni 1997.

Rechte, deren Geltung befristet sind, fallen mit Ablauf der Frist von selbst - das heisst ohne behördliche Anordnung - dahin. Befristete Baubewilligungen sind in ihrer zeitlichen Geltungskraft dementsprechend begrenzt. Einen Anspruch auf Verlängerung von Bewilligungen, die im Einklang mit ihrer gesetzlichen Grundlage befristet wurden, verleiht die Eigentumsgarantie nicht; sie schützt nur die rechtmässige Ausübung des Privateigentums (vgl. Urteil 1A.289/2004 vom 7. Juni 2005 E. 2.1.2; Ulrich Häfelin u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 814; Peter Hänni, Planungs-, Bau und besonderes Umweltrecht, 5. Aufl. 2008, S. 335; für den Kanton Zürich: § 321 Abs. 1 PBG; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 5. Aufl. 2011, S. 348).

Für die Verwendung der Liegenschaft als Lagerplatz liegt eine befristete Ausnahmebewilligung mit einer Laufzeit bis zum 30. Juni 1997 vor. Die Baudirektion schränkte die Geltung der Nutzungsfreiheit zeitlich ein, um die künftige Zonenplanung nicht zu präjudizieren (vgl. Entscheid der Baudirektion vom 16. Dezember 1992, S. 2, act. 8.13.7). Die Bewilligung ist seit Jahren abgelaufen und in der Folge nie rechtsgültig erneuert worden. Das Grundstück ist heute einer Wohnzone ohne Gewerbeerleichterung zugewiesen. Die Verwendung des Grundstücks als Depot von Baugerüsten und Baubaracken steht somit nicht mehr unter dem Schutz der Eigentumsfreiheit. Die Beschwerdeführerin kann dafür keine Besitzstandsgarantie beanspruchen.

3.3. Dasselbe gilt, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin, für die bereits vor der Ausnahmebewilligung vom 16. Dezember 1992 ausgeübte Bewirtschaftung des Lagerplatzes. Die vorbestandene Nutzung hat sich, wie sich aus der Verfügung ergibt, in Art und Umfang nicht wesentlich von der damals geplanten unterschieden. Nach richtigem Verständnis der Ausnahmebewilligung hat deren zeitliche Befristung denn auch nicht nur die dannzumal geplante Nutzung als Depot von Gerüsten und Baracken betroffen, sondern - im Sinne einer nachträglichen Baubewilligung (BGE 101 Ia 314 E. 2. S. 316 f.) - auch die bis dahin bewilligungsfrei tolerierte Lagerung anderer gewerblicher Gegenstände. So geht aus dem Entscheid der Baudirektion mit hinreichender Klarheit hervor, dass auch das bisherige Aussenlager zu gewerblicher Nutzung dem künftigen Zonenzweck nicht entgegenstehen soll. Die Behörde hat damit auch der vorbestandenen Lagerplatznutzung die Bestandeskraft gegenüber der künftigen Zonenplanung abgesprochen. Die damalige Grundeigentümerin liess die Verfügung der Baudirektion samt ihren Nebenbestimmungen unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Die Beschwerdeführerin als deren Rechtsnachfolgerin hat diesen Entscheid gegen sich gelten zu lassen.
Auch eine vorbestandene Nutzung steht seit Ablauf der Baubewilligung vom 30. Juni 1997 somit nicht mehr unter dem Schutz der Besitzstandsgarantie.

3.4. Die Beschwerdeführerin kann für die Nutzung der Liegenschaft als Aussenlager nach dem Gesagten keinen Bestandesschutz beanspruchen. Die Vorinstanz verletzt daher weder die Eigentumsgarantie noch das Rückwirkungsverbot, wenn sie das Bestehen einer Besitzstandsgarantie verneint.

4.

Da sich die streitige Nutzung der Liegenschaft als widerrechtlich erweist, kommt grundsätzlich § 341 PBG zur Anwendung. Demnach hat die zuständige Behörde den rechtmässigen Zustand herbeizuführen. Die Wiederherstellung kann nach den allgemeinen Prinzipien des Verfassungs- und Verwaltungsrechts jedoch ausgeschlossen sein, wenn sie unverhältnismässig wäre. Überdies können Gründe der Verwirkung durch Zeitablauf bzw. des Vertrauensschutzes der Wiederherstellung entgegenstehen (BGE 136 II 359 E. 6 S. 364 f.).

4.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Baubehörden hätten das Recht auf Behebung des rechtswidrigen Zustands verwirkt.

4.1.1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verwirkt der Anspruch der Behörden auf Herstellung des rechtmässigen Zustands im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich nach 30 Jahren. Die Frist wurde in Anlehnung an die ausserordentliche Ersitzung von Grundeigentum gemäss Art. 662 ZGB festgelegt. In diesem Sinne setzt die "Ersitzung" eine während 30 Jahren unangefochtene Nutzung des Grundeigentums voraus (vgl. BGE 136 II 359 E. 8 S. 367 f.; 107 Ia 121 E. 1b S. 123 f.).

4.1.2. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist im zu beurteilenden Fall der folgende, unbestrittene Sachverhalt massgeblich: Die Bewilligung zur Nutzung des Grundstücks als Lagerplatz ist am 30. Juni 1997 abgelaufen. Die kantonalen Behörden haben die befristete Ausnahmebewilligung am 3./26. Juni 1997 zwar erneuert; sie bewilligten neben der bisherigen Nutzung als Lagerplatz für Gerüste und Baracken auch eine teilweise Zweckänderung. Anwohner des Geländes haben dagegen aber den Rechtsweg bis vor Bundesgericht beschritten. Dieses hiess die Beschwerde gut und wies die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurück (Urteil 1A.3/1999 vom 16. Juli 1999). Das Bundesgericht erachtete es gestützt auf den überwiesenen Sachverhalt als fraglich, ob die bisherige Nutzung rechtmässig sei. Sollte sich diese als rechtswidrig erweisen, wäre auch eine darauf gestützte teilweise Zweckänderung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 aRPG unzulässig (a.a.O. E. 2e).

Der Bundesgerichtsentscheid hat damit nicht nur die materielle Rechtmässigkeit des geplanten Bauvorhabens in Form eines Lagerplatzes mit Zufahrtsrampe, sondern auch jene der bisherigen Nutzung als Materialdepot für Gerüste und Baracken in Frage gestellt. Die Ausnahmebewilligung ist im Nachgang des Rückweisungsentscheids nie rechtskräftig erneuert worden. Mit Gutheissung der Beschwerde durch das Bundesgericht haben die Anwohner somit auch die hier streitige Nutzung erfolgreich angefochten. Von einer "unangefochtenen" Nutzung, wie sie die Beschwerdeführerin behauptet, kann demnach keine Rede sein (für einen vergleichbaren Fall s. Urteil 1P.418/2002 vom 16. Dezember 2002 E. 4.2). Dementsprechend hat das Urteil des Bundesgerichts vom 16. Juli 1999 die Verwirkungsfrist unterbrochen.

Die Beschwerdeführerin vermag sodann nicht darzutun, dass die 30-jährige Frist bereits vorzeitig abgelaufen wäre. Die Akten belegen die Planung eines Lagerplatzes ab dem Jahr 1981 (act. 8.13.2.3). Ob die Nutzung als Depot weiter zurückgeht, ist nicht mehr zuverlässig feststellbar. Wenn die Vorinstanz unter diesen Umständen auf den Sachverhalt abstellt, wie er sich aus den Akten ergibt, und die Folgen der Beweislosigkeit im Übrigen die Beschwerdeführerin tragen lässt, verletzt sie weder die Untersuchungspflicht noch die Grundsätze zur Verteilung der materiellen Beweislast (vgl. BGE 115 V 38 E. 2b S. 44; 132 II 113 E. 3.2 S. 115 f.; für den Kanton Zürich: vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl. 1999, N. 11 und 69 zu § 7 VRG). Sie hat den Sachverhalt somit nicht unvollständig oder offensichtlich unrichtig im Sinne von Art. 105 Abs. 2 BGG festgestellt. Die Beschwerdeführerin hat im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht denn auch nicht den Nachweis erbracht, dass vor dem 16. Juli 1969 - das heisst 30 Jahre vor dem bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheid - eine Lagerplatznutzung bestanden hätte, die in Art und Umfang der heutigen entspräche. Das hierzu vor
Bundesgericht ins Recht gelegte Fotomaterial stammt aus dem Jahr 1975 und zeigt auf dem Grundstück eine freie Fläche. Wozu diese benutzt worden ist, geht daraus nicht hervor. Dass sie bereits seit den sechziger Jahren zur Lagerung von Baugerüsten und Baubaracken gedient hätte, ist auch aus diesen Dokumenten nicht erkenn-

bar. Damit kann offen bleiben, ob die neu eingebrachten Beweismittel nicht bereits aus prozessualen Gründen aus dem Recht zu weisen wären (vgl. Art. 99 Abs. 1 BGG; BGE 133 IV 342 E. 2.1 S. 343 f.).

Demnach hat die Vorinstanz den Ablauf der 30-jährigen Verwirkungsfrist zu Recht verneint. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

4.1.3. Zu prüfen bleibt, ob sich die Beschwerdeführerin für die Zeit seit dem Rückweisungsentscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 1999 auf den Vertrauensschutz berufen kann.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes kann sich eine kürzere Verwirkungsfrist rechtfertigen, wenn die Behörden zwar vor Ablauf der 30-jährigen Frist einschreiten, den baurechtswidrigen Zustand aber über Jahre hinweg duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen (BGE 107 Ia 121 E. 1c S. 124).

Im Zuge des bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheids vom 16. Juli 1999 wies das Verwaltungsgericht die Sache am 28. Oktober 1999 zur Fortführung des Verfahrens an die zuständigen Baubehörden zurück. Diese blieben bis zum Bauverweigerungsentscheid und Wiederherstellungsbefehl vom 13. Juli 2011, das heisst während rund 12 Jahren, untätig. Damit haben sie den Rahmen einer beförderlichen Behandlung des Baubewilligungsverfahrens (vgl. § 319 PBG) bei Weitem gesprengt. Ob dieses Verhalten als Duldung des rechtswidrigen Zustands zu werten ist, kann hier jedoch offen bleiben.

Denn selbst bei langjähriger behördlicher Duldung kann sich die Betroffene nicht auf den Vertrauensschutz berufen, wenn sie selbst über den rechtswidrigen Zustand in bösem Glauben war (BGE 136 II 359 E. 7.1 S. 365). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin setzt böser Glaube nicht voraus, dass ihr die Nutzung ausdrücklich untersagt worden ist. Dazu genügt es im Sinne der dargelegten Rechtsprechung, wenn die Betroffene wusste oder bei zumutbarer Sorgfalt wissen musste, dass der Zustand unrechtmässig war. Aufgrund der Vorgeschichte muss der Beschwerdeführerin bekannt gewesen sein, dass die Nutzung des Grundstücks als Lagerplatz für Gerüste und Baracken bewilligungspflichtig ist, die befristete Bewilligung am 30. Juni 1997 auslief und diese in der Folge nie rechtsgültig verlängert wurde. Zudem muss ihr klar gewesen sein, dass die materielle Rechtmässigkeit der Nutzung seit dem bundesgerichtlichen Rückweisungsentscheid aus dem Jahr 1999 in Frage gestellt war (vgl. E. 4.1.2 oben). Trotzdem hat sie die Nutzung über Jahre hinweg fortgesetzt, ohne das vorzukehren, was sie der Baukommission in Aussicht stellte, um die behördlichen Beanstandungen zu beheben (vgl. act. 8.5.8.2). Wer sich so verhält, kann über den rechtswidrigen
Zustand nicht in gutem Glauben sein. Die Beschwerdeführerin kann daher nicht mit Recht behaupten, die Untätigkeit der Behörden habe bei ihr eine Vertrauensposition geschaffen.

Daran ändert nichts, dass die Baukommission am 6. Oktober 2010 den Wiederaufbau des durch Brand zerstörten Gebäudes bewilligte. Die Beschwerdeführerin hatte nur für das Haus, nicht aber den Lagerplatz um Bewilligung ersucht. In der Folge investierte sie in den Aufbau des Betriebsgebäudes, obschon sie wusste, dass die Nutzung des Aussenlagers formell unbewilligt und materiell in Frage gestellt blieb. Damit hat sie auf eigenes Risiko gehandelt. Auch daraus vermag sie nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

Sie kann sich demnach nicht mit Erfolg auf den Vertrauensschutz berufen.

4.2. Die Beschwerdeführerin erachtet die angeordnete Behebung des rechtswidrigen Zustands im Weiteren als unverhältnismässig.

4.2.1. Ein Wiederherstellungsbefehl erweist sich dann als unverhältnismässig, wenn die Abweichung vom Gesetz gering ist und die berührten öffentlichen Rechtsgüter den Schaden, welcher der Eigentümerin durch die Wiederherstellung entstünde, nicht zu rechtfertigen vermögen. Auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit kann sich auch eine Bauherrin berufen, die nicht gutgläubig gehandelt hat. Sie muss aber in Kauf nehmen, dass die Behörden aus grundsätzlichen Erwägungen, namentlich zum Schutz der Rechtsgleichheit und der baulichen Ordnung, dem Interesse an der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erhöhtes Gewicht beimessen

und die der Bauherrin allenfalls erwachsenden Nachteile nicht oder nur in verringertem Masse berücksichtigen (BGE 132 II 21 E. 6.4 S. 39 f.).

4.2.2. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden. Es ist der Vorinstanz beizupflichten, wenn sie festhält, die zonenwidrige Nutzung des Grundstücks als Lagerplatz stelle keine lediglich geringfügige Abweichung von einer Bauvorschrift dar. Nach Art. 20a BO/A._____ sind in der Wohnzone W3/65 nur nicht störende Betriebe und Nutzungen zulässig. Diese Norm dient neben umweltrechtlichen vor allem auch raumplanerischen Anliegen. Die Verwendung des Geländes als Aussenlager von Baugerüsten und Baubaracken steht in klarem Widerspruch zu den Anforderungen, die das Umwelt- und Planungsrecht für Wohnzonen ohne Gewerbeerleichterung an Immissionsschutz und Nutzungszweck stellen (vgl. auch Art. 20 BO/A._____; BGE 117 Ib 147 E. 2d/cc S. 152 ff.). Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist die Betroffenheit der Rechtsgüter zudem aktuell. Die Wohnüberbauung "B._____" wird zwar erst in einigen Jahren realisiert. Bereits jetzt grenzt das streitbetroffene Grundstück auf der Südostseite aber unmittelbar an Wohnhäuser. Das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung ist damit gross und aktuell.

Dem steht an privaten Interessen im Wesentlichen der gewerbliche Nutzungsverlust entgegen. Wohl ist nicht zu verkennen, dass das Lagerplatzverbot für die Beschwerdeführerin zu betrieblichen Erschwernissen und Mehrkosten führen dürfte. Dabei ist aber auch in Rechnung zu stellen, dass sie aus dem rechtswidrigen Zustand und dem nachlässigen Verhalten der Baubehörden während rund eines Jahrzehnts erheblichen Nutzen zog. Unter diesen Umständen wiegen die privaten die öffentlichen Interessen nicht auf. Das gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin keine baulichen Massnahmen ergriffen hat, die nur mit grossem Aufwand rückgängig zu machen wären. Der Investitionsschutz ist von daher nicht betroffen.

In gesamthafter Abwägung der im Spiel stehenden Interessen erweist sich die Wiederherstellung als verhältnismässig.

4.2.3. Auch die angeordnete Wiederherstellungsfrist ist nach Massgabe der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden. Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, ist es für die Beschwerdeführerin zumutbar, den Aussenplatz des Grundstücks innert drei Monaten von Gerüsten und Baracken zu räumen. Inwieweit für die zu beurteilende Nutzung Mietverträge mit Dritten bestünden, die nicht innert nützlicher Frist aufgelöst werden könnten, führt die Beschwerdeführerin nicht weiter aus. Der betreffende Einwand ist daher unbeachtlich. Schliesslich trifft die Beschwerdeführerin die vergleichsweise kurze Wiederherstellungsfrist nicht unvorbereitet. Durch die aufschiebende Wirkung der ergriffenen Rechtsmittel wurde diese um rund zwei Jahre verlängert. Es erscheint deshalb verhältnismässig, das Grundstück innert drei Monaten nach Eröffnung des vorliegenden Urteils nicht mehr als Aussenlager für Baugerüste und Baubaracken nutzen zu dürfen.

Nachdem das öffentliche Interesse an einer möglichst kurzfristigen Wiederherstellung ausgewiesen ist und sich diese auch als verhältnismässig erweist, rechtfertigt sich mit der Vorinstanz weder eine Fristverlängerung bis zur Realisierung der Wohnüberbauung "B._____" noch eine solche von 8 Jahren. Die entsprechenden Eventualanträge sind daher abzuweisen.

5.

Die Beschwerde ist danach unbegründet. Sie ist abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Hochbauabteilung der Stadt A._____ und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 4. September 2013

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Geisser