Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.629/2005 /scd

Urteil vom 11. August 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Ersatzrichter Bochsler,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Sigrist,

gegen

Stadt Zürich, handelnd durch den Stadtrat, Stadthaus 17, Postfach, 8022 Zürich, und dieser vertreten durch das Hochbaudepartement der Stadt Zürich, Rechtsabteilung, Lindenhofstrasse 19, Postfach,
8021 Zürich,
Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,
Regierungsrat des Kantons Zürich,
Neumühlequai 10, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Unterschutzstellung; Rechtsverweigerung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 22. Juli 2005.

Sachverhalt:
A.
Mit Entscheid vom 5. Februar 2002 verfügte die Bausektion der Stadt Zürich in der Baubewilligung für den Umbau und Nutzungsänderungen des Hauses Żum Schwanen„ Münstergasse 9, Kat.-Nr. AA3237, Zürich 1 - Altstadt, unter anderem die Auflage, dass zwei historisch wertvolle Kachelöfen, die zwischen 1950 und 1952 im 5. Obergeschoss des Gebäudes eingebracht worden sind, nicht abgetragen werden dürfen. Diese Anordnung erfolgte gestützt auf den Unterschutzstellungsbeschluss Nr. 246 vom 24. Januar 1964 des Stadtrats von Zürich.

Am 9. Juli 2002 stellte X._____ dem Stadtrat von Zürich das Gesuch um Präzisierung des vorerwähnten Unterschutzstellungsbeschlusses und beantragte die Feststellung, dass die beiden Kachelöfen nicht vom Schutzumfang dieses Beschlusses erfasst seien; eventualiter sei anzuordnen, dass ihm erlaubt sei, den im Sitzungszimmer auf der Ostseite des 5. Obergeschosses stehenden Kachelofen abzubauen und an dessen Stelle den zurzeit im kleinen Westzimmer des 5.Obergeschosses stehenden Kachelofen aufzustellen. In ihrer Antwort vom 3. Februar 2003 hielt die Vorsteherin des Hochbaudepartements der Stadt Zürich fest, dass auf das Gesuch nicht eingetreten werde und dieses nicht mit einer anfechtbaren Verfügung, sondern mit einem Schreiben beantwortet werde, in welchem sie aber die materiellen Gründe, weshalb dem Begehren nicht entsprochen werden könne, kurz aufzeige.
B.
Gegen dieses Schreiben der Vorsteherin des Hochbaudepartements der Stadt Zürich rekurrierte X._____ an die kantonale Baurekurskommission I und erneuerte seine Anträge. Zudem verlangte er für den Fall der

Behandlung seiner Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde, dass der Stadtrat von Zürich anzuweisen sei, einen förmlichen Entscheid im Sinne seiner Anträge zu fällen. Mit Beschluss vom 7. Mai 2003 trat die Baurekurskommission I auf den Rekurs nicht ein und überwies die Akten zwecks Behandlung der Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde an die Baudirektion des Kantons Zürich als Aufsichtsbehörde. Ihren Nichteintretensentscheid begründete sie damit, dass es sich beim Schreiben der Vorsteherin des Hochbaudepartements nicht um eine anfechtbare Verfügung handle und diese daher nicht rekursfähig sei.
Die Baudirektion wies die Rechtsverweigerungsbeschwerde mit Verfügung vom 18. August 2003 ab, wobei sie im Dispositiv als zulässiges Rechtsmittel die Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich anführte.
C.
Gegen die Verfügung der Baudirektion erhob X._____ entsprechend der dort angeführten Rechtsmittelbelehrung Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Gleichzeitig erhob er staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (Verfahren 1P.561/2003). Mit Präsidialverfügung vom 1. Oktober 2003 setzte der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung das bundesgerichtliche Verfahren bis zum Entscheid des Verwaltungsgerichts aus.

Mit Beschluss vom 3. Dezember 2003 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein. Am 3. März 2003 erhob X._____ auch gegen diesen Beschluss staatsrechtliche Beschwerde (Verfahren 1P.143/2004). Mit Urteil vom 17. August 2004 vereinigte das Bundesgericht die beiden Verfahren und hiess die staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts gut, soweit darauf eingetreten werden konnte (1P.143/2004), während es auf die staatsrechtliche Beschwerde gegen die Verfügung der Baudirektion nicht eintrat (1P.561/2003).
D.
Mit Beschluss vom 27. Oktober 2004 trat das Verwaltungsgericht auf die gegen die Verfügung der Baudirektion vom 18. August 2003 erhobene Beschwerde erneut nicht ein, überwies die Akten jedoch entsprechend den bundesgerichtlichen Erwägungen an den Regierungsrat. Am 2. Februar 2005 beschloss der Regierungsrat (Dispositivziffer I):
Der Rechtsvorkehr des X._____, Zürich, vom 19. September 2003 gegen die Verfügung der Baudirektion vom 18. August 2003 betreffend Unterschutzstellung/Rechtsverweigerung wird als Aufsichtbeschwerde keine Folge gegeben; als Rekurs wird sie abgewiesen.¨
Gegen diesen Beschluss des Regierungsrats gelangte X._____ erneut an das Verwaltungsgericht und stellte den Hauptantrag, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und den Stadtrat von Zürich anzuweisen, über das Gesuch des Beschwerdeführers vom 9. Juli 2002 mittels anfechtbarer Verfügung zu entscheiden. Am 22. Juli 2005 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.
E.
Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 22. Juli 2005 führt X._____ wiederum staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und der Stadtrat von Zürich sei anzuweisen, über das folgende Gesuch des Beschwerdeführers vom 9. Juli 2002 mittels anfechtbarer Verfügung zu entscheiden:
Ës sei festzustellen, dass die beiden zwischen 1950-1952 in das 5. OG des Hauses Münstergasse 9 eingebrachten Kachelöfen nicht vom Schutzumfang des Beschlusses Nr. 246 vom 24. Januar 1964 erfasst werden.¨
Eventualiter beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und Rückweisung des Geschäfts zum Neuentscheid an das Verwaltungsgericht.

Der Stadtrat von Zürich und die Baudirektion des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich stellen den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels haben sich die Parteien nochmals zur Sache geäussert, wobei sie an ihren Begehren unverändert festhalten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichts handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 OG). Als Eigentümer

der streitbetroffenen Liegenschaft Żum Schwanenän der Münstergasse 9 in Zürich ist der Beschwerdeführer durch die Abweisung seiner Rechtsverweigerungsbeschwerde, mit der er vom Stadtrat eine anfechtbare Verfügung über die Unterschutzstellung von zwei Kachelöfen im 5. Obergeschoss seines Gebäudes verlangte, in seinen rechtlich geschützten Interessen berührt (Art. 88 OG) und befugt, die Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu rügen. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde unter dem nachstehenden Vorbehalt einzutreten.
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist - von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen - rein kassatorischer Natur. Soweit der Beschwerdeführer mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, nämlich, der Stadtrat von Zürich sei anzuweisen, über sein Gesuch vom 9. Juli 2002 mittels anfechtbarer Verfügung zu entscheiden, ist darauf nicht einzutreten (BGE 125 I 104 E. 1b S. 107).
2.
Umstritten ist vorliegend die Frage, ob es sich bei der unangefochten gebliebenen Baubewilligung der Bausektion der Stadt Zürich vom 5. Februar 2002 insoweit um eine nichtige Verfügung handelt, als dort unter Dispositivziffer I.10 das Abtragen der Kachelöfen untersagt wird. Die Nichtigkeit eines Entscheids ist jederzeit und von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden von Amtes wegen zu beachten; sie kann auch im Rechtsmittelverfahren geltend gemacht werden (BGE 129 I 361 E. 2 S. 363; 127 II 32 E. 3g S. 48).
2.1 Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigkeit, d.h. absolute Unwirksamkeit einer Verfügung wird nur angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwer wiegende Verfahrensfehler in Betracht (BGE 129 I 361 E. 2.1 S. 363 f.; 122 I 97 E. 3a/aa S. 99; vgl. zudem die Zusammenfassung der Rechtsprechung bei Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 958 ff.).
2.2 Gemäss § 211 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG/ZH; LS 700.1) trifft der Gemeinderat die Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung. Unter Gemeinderat ist die Gemeindevorsteherschaft (Exekutive) zu verstehen (§ 3 Abs. 4 PBG/ZH). Demnach fällt nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen in der Stadt Zürich die Unterschutzstellung von Objekten in die Zuständigkeit des Stadtrats. Vorliegend wurde der Bauentscheid vom 5. Februar 2002, in dem unter anderem ein Abtragungsverbot der beiden Kachelöfen verfügt wurde, von der Bausektion erlassen, welche sich aus dem Stadtpräsidenten und zwei Stadträten zusammensetzte. Ob für ein derartiges Verbot eine Dreierbesetzung genügte oder ob hierüber nicht vielmehr der Gesamtstadtrat hätte befinden müssen, ist umstritten. Während das Verwaltungsgericht diese Frage offen gelassen hat, vertritt der Stadtrat in seiner Vernehmlassung die Meinung, bei einer blossen Konkretisierung einer vom Gesamtstadtrat beschlossenen integralen Unterschutzstellung eines Objekts erweise sich die Zuständigkeit der Baubehörde als sachgerecht. Demgegenüber hält der Beschwerdeführer dafür, nach dem Wortlaut von § 211
Abs. 2 PBG/ZH sei die Zuständigkeitsfrage k̇lipp und klarg̈eregelt. Die Möglichkeit einer Kompetenzdelegation durch den dort als zuständig erklärten Gemeinderat an eine andere Behörde sehe das Gesetz nicht vor, so dass sie unzulässig sei. Sodann sei zu Recht nicht einmal behauptet worden, dass eine solche Kompetenzdelegation an die Baubehörde je stattgefunden habe.

Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, brauchte das Verwaltungsgericht vorliegend nicht zu prüfen, ob § 211 Abs. 2 PBG/ZH für einen Unterschutzstellungsbeschluss bzw. eine Präzisierung des Schutzumfangs zwingend das Mitwirken sämtlicher Exekutivmitglieder (also des Gesamtstadtrats) verlangt.
3.
Wird davon ausgegangen, dass aufgrund der Zuständigkeitsregelung gemäss § 211 Abs. 2 PBG/ZH die Bausektion der Stadt Zürich weder zum Erlass noch zur Präzisierung von Schutzmassnahmen sachlich und funktionell zuständig ist und ihr auf dem betreffenden Gebiet auch keine allgemeine Entscheidungsgewalt zukommt, liegt hinsichtlich des von ihr in der Baubewilligung vom 5. Februar 2002 verfügten Abtragungsverbots der beiden Kachelöfen ein Nichtigkeitsgrund vor, es sei denn, der Schluss auf Nichtigkeit vertrüge sich nicht mit der Rechtssicherheit (vgl. BGE 129 V 485 E. 2.3 S. 488; 127 II 32 E. 3g S. 47) oder lasse sich aus anderen gewichtigen Gründen nicht rechtfertigen.

3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, Ziffer I.10 des Bauentscheids, wonach Kachelöfen nicht abgetragen werden dürften, habe er in guten Treuen immer nur als einstweiliges Abtragungsverbot verstanden. In diesem Sinne habe er die Auflage auch akzeptiert, ohne die Zuständigkeit der Baubehörde für einstweilige Anordnungen dieser Art weiter zu hinterfragen. Im Übrigen habe er darauf vertraut, dass Unterschutzstellungen nicht in Baubewilligungen erfolgen würden, zumal die Bausektion dafür auch klarerweise nicht zuständig sei. Die Behauptung des Verwaltungsgerichts, die genügende Bestimmtheit von Dispositivziffer I.10 der Baubewilligung stehe nicht in Frage, sei daher unzutreffend. Tatsächlich könne das Abtragungsverbot der Baubehörde nicht als Unterschutzstellung verstanden werden.

Die Feststellung des Verwaltungsgerichts, die genügende Bestimmtheit im Sinne von § 207 Abs. 1 PBG/ZH für den Schutzumfang stehe durch die Präzisierung in Dispositivziffer I.10 der Baubewilligung nicht in Frage, bezieht sich auf den Gegenstand des Abtragungsverbots, d.h. auf die Kachelöfen, und ist insofern zutreffend. Aber auch in zeitlicher Hinsicht ergeben sich aus Dispositivziffer I.10 keine Anhaltspunkte, die zu der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Annahme hätten schliessen lassen. So wird dort ausdrücklich und ohne jedwelche Vorbehalte das Abtragen der Kachelöfen untersagt. Insbesondere wird weder in Dispositivziffer I.10 noch an anderer Stelle vermerkt, dass es sich hierbei nur um eine einstweilige Anordnung handeln würde. Auch die Erwägungen dazu lassen keinen derartigen Schluss zu. Wie daraus hervorgeht, setzte sich die Bausektion der Stadt Zürich zunächst unter Bezugnahme auf den Unterschutzstellungsbeschluss des Stadtrats von Zürich vom 24. Januar 1964 eingehend mit der kunsthistorischen und architektonischen Bedeutung des Hauses Żum Schwanenäuseinander. Alsdann hielt sie unter lit. d fest, die historischen Interieurs im 5. Obergeschoss mit Versatzstücken des Barocks widerspiegelten den Zeitgeschmack der früheren
Fünfziger Jahre. Die beiden Kachelöfen seien wertvolle Exemplare barocker Hafnerei, die beide an Ort zu erhalten seien. Sowohl aus Dispositivziffer I.10 als auch aus den Erwägungen des Bauentscheids vom 5. Februar 2002 ergibt sich somit unzweifelhaft, dass die beiden Kachelöfen definitiv nicht abgetragen werden dürfen. Soweit sich der Beschwerdeführer auf den Vertrauensgrundsatz beruft, ist nicht ersichtlich und wird von ihm auch nicht behauptet, die Behörde habe sich ihm gegenüber in gegenteiligem Sinn geäussert. Somit liegt kein Vertrauen begründendes Verhalten der Baubehörde vor, das ihn zur Annahme hätte verleiten können, beim Abtragungsverbot handle es sich bloss um eine einstweilige Anordnung. Anders als der Beschwerdeführer meint, ging es im damaligen Baubewilligungsverfahren unter anderem auch darum, die zu erhaltenden Schutzobjekte des Hauses Żum Schwanen konkret zu bezeichnen. Die entsprechenden Festlegungen stellen dem Inhalt nach denn auch nichts anderes als auf Dauer angelegte (konkrete) Schutzmassnahmen im Sinne von § 207 Abs. 1 PBG/ZH dar. Insoweit kann demnach auch nicht dem Stadtrat gefolgt werden, der die Auffassung vertritt, diesbezüglich handle es sich nicht um Unterschutzstellungen, weil er die Liegenschaft
bereits 1964 integral unter Schutz gestellt habe.
3.2 Somit ist als nächstes zu prüfen, ob das umstrittene Abtragungsverbot selbst bei allenfalls sachlicher und funktioneller Unzuständigkeit der Bausektion nicht als nichtig zu qualifizieren ist.
3.2.1 Gemäss § 318 PBG/ZH entscheidet die örtliche Baubehörde über Baugesuche, soweit durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Nach Art. 49bis Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 besteht die örtliche Baubehörde aus drei Mitgliedern des Stadtrats. Den Vorsitz führt die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Hochbaudepartements. Die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements gehört ihr von Amtes wegen an. Das dritte Mitglied und ein ordentliches Ersatzmitglied wählt der Stadtrat. Wie aus dem Rubrum des Bauentscheids vom 5. Februar 2002 hervorgeht, nahmen damals Stadtrat Ledergerber, Stadträtin Martelli und Stadtpräsident Estermann in der Bausektion Einsitz. Dass diese Zusammensetzung nicht Art. 49bis Abs. 3 der Gemeindeordnung entsprach, wird zu Recht von keiner Seite geltend gemacht. Zu den Aufgaben der Baubehörde gehört, Baugesuche auf ihre Gesetzeskonformität hin zu überprüfen (vgl. § 320 PBG/ZH) und Bewilligungen mit den gebotenen Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen, wenn sie zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands nötig sind (vgl. § 321 Abs. 1 PBG/ZH). Vorliegend hat die Bausektion die baurechtliche Bewilligung unter
zahlreichen Bedingungen und Auflagen erteilt. Darunter figurieren auch verschiedene Schutzanordnungen, wie die Erhaltung der Klappläden (Dispositivziffer I.14) und das hier umstrittene Abtragungsverbot der Kachelöfen (Dispositivziffer I.10). Ist die Bausektion im Allgemeinen befugt, Baubewilligungen zu erteilen und sie mit Bedingungen und Auflagen zu verknüpfen, so ist es weder offensichtlich noch leicht erkennbar, dass diese Behörde nicht auch zugleich für die im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu prüfenden Fragen der

Unterschutzstellung einzelner Objekte eines Gebäudes zuständig sein soll (vgl. dazu auch die Bemerkung zu BGE 111 1b 213 in: Häfelin/Müller, a.a.O.,Rz. 936). Daran ändert auch der Gesetzeswortlaut von § 211 Abs. 2 PBG/ZH in Verbindung mit § 3 Abs. 4 PBG/ZH nichts, wonach Schutzmassnahmen für Objekte von kommunaler Bedeutung in die Kompetenz des Gemeinderats (Exekutive) fallen. So kann mit Fug die Frage aufgeworfen werden, ob es tatsächlich die Meinung des kantonalen Gesetzgebers war, dass einzelne Schutzmassnahmen unbesehen der Grösse und insbesondere der Organisationsstruktur einer Gemeinde zwingend nur von sämtlichen Exekutivmitgliedern als Kollegialbehörde verfügt werden dürfen. Gerade in der Stadt Zürich,
deren Exekutive aus neun vollamtlichen Mitgliedern besteht und die insofern einen Ausnahmefall darstellt, liegt es jedenfalls nicht nachgerade auf der Hand, dass Schutzanordnungen von der aus drei (vollamtlichen) Stadtratsmitgliedern zusammengesetzten Bausektion im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens mit der vorerwähnten kantonalen Zuständigkeitsregelung nicht zu vereinbaren sein sollen.
Wie es sich damit letztlich verhält, braucht hier jedoch nicht entschieden zu werden. So wäre das von der Bausektion verfügte Abtragungsverbot der beiden Kachelöfen selbst dann nicht nichtig, wenn aufgrund von § 211 Abs. 2 PBG/ZH in Verbindung mit § 3 Abs. 4 PBG/ZH auch bei der Stadt Zürich allein der Gesamtstadtrat für den Erlass von Schutzmassnahmen als zuständig erachtet würde. Wie erwähnt, tritt eine solche Rechtsfolge unter anderem nur ein, wenn die sachliche und funktionelle Unzuständigkeit der Bausektion offensichtlich oder leicht erkennbar ist. Dies ist jedoch vorliegend aus den dargelegten Gründen nicht der Fall.
3.2.2 Das Abtragungsverbot ist auch deshalb nicht als nichtig zu qualifizieren, weil selbst bei Annahme der zwingenden Zuständigkeit des Gesamtstadtrats keine schwerwiegende Verletzung der Zuständigkeitsordnung vorliegt. Eine solche wäre allenfalls dann zu bejahen, wenn über die Schutzwürdigkeit der Kachelöfen an Stelle der Exekutive als Gesamtbehörde ein ausserhalb der Exekutive stehendes Gemeindeorgan, die Verwaltung oder bloss ein einzelnes Exekutivmitglied befunden hätte. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall. Wie erwähnt, wurde der Bauentscheid vom 5. Februar 2002 mit den dort verfügten Schutzanordnungen von der Bausektion gefällt. Damit wirkten drei des neun Mitglieder umfassenden Gesamtstadtrats beim fraglichen Entscheid mit. Insofern handelte es sich demnach ebenfalls um einen von mehreren Exekutivorganen gemeinsam gefällten Entscheid. Sodann fällt in Betracht, dass es sich bei der Bausektion um eine Fachbehörde in Bausachen handelt, die im Rahmen ihrer Entscheidfindung die jeweils fachspezifischen Amtsstellen beiziehen kann. Was die im Bauentscheid vom 5. Februar 2002 verfügten Schutzanordnungen betrifft, beruhen diese nach den glaubhaften Ausführungen des Stadtrats in seiner Vernehmlassung an das Bundesgericht auf
einer Untersuchung der städtischen Denkmalpflege. Um eine Grundlage für den Bausektionsentscheid zu schaffen, habe sie Abklärungen getroffen, wie unter Abwägung aller Umstände - so hinsichtlich einzelner Bauteile, Architektur, innerer Struktur der Baute und Interieur - das vom Beschwerdeführer beabsichtigte Umbauvorhaben bei möglichst guter Erhaltung des kunsthistorischen und architektonischen Charakters des Schutzobjekts realisiert werden könne. Durch Berücksichtigung und Abwägung der denkmalpflegerischen und privaten Nutzungswünsche habe sich eine angemessene Konkretisierung des Schutzumfangs ergeben.
Das Abtragungsverbot der Kachelöfen beruht demnach auf einer gründlichen und umfassenden Untersuchung der städtischen Denkmalpflege als der für Fragen der Schutzwürdigkeit anerkannten Fachstelle. Dass nun gestützt darauf die Bausektion und nicht der Gesamtstadtrat das Abtragungsverbot verfügt hat, ist hinsichtlich der Zuständigkeit nicht ein derart schwerwiegender Mangel, als dass sich daraus die Nichtigkeit dieses Verwaltungsakts ergeben würde. Nicht massgebend - weil nicht einschlägig - für dieses Ergebnis ist der vom Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang angeführte Entscheid vom 29. August 2001 (publ. in ZBI 102/2001 S. 581 ff.), in welchem es die Nichtigkeit der Kündigung durch den hierzu nicht zuständigen direkten Vorgesetzten verneint hatte. Auf die diesbezüglichen Einwände des Beschwerdeführers ist daher nicht weiter einzugehen.
3.3 Ist die Nichtigkeit des von der Bausektion verfügten Abtragungsverbots der Kachelöfen bereits aus den vorerwähnten Gründen zu verneinen, erübrigt sich eine weitere Auseinandersetzung mit dem Unterstellungsbeschluss des Stadtrats vom 24. Januar 1964. Trotzdem sei hier angefügt, dass sich der Schluss, wonach kein Nichtigkeitsgrund vorliegt, bei Berücksichtigung dieses Unterstellungsbeschlusses erst recht aufdrängt. So wurden dort in den Erwägungen die geschichtliche Bedeutung des Hauses Żum Schwanenśowie sein baukünstlerischer Wert hervorgehoben und neben den äusseren Besonderheiten einige Bauteile im Innern erwähnt, die als besonders schutzwürdig zu betrachten sind. In der im Grundbuch anzumerkenden öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung wurde sodann ausdrücklich festgehalten, dass das Haus Żum Schwanenäls Schutzobjekt gelte; an seinem Äusseren und im Innern dürften keine bauliche Änderungen vorgenommen werden, die seinen kunsthistorischen und architektonischen Charakter beeinträchtigen. Auch wenn die beiden Kachelöfen nicht

ausdrücklich erwähnt wurden, kann daraus entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht geschlossen werden, diese seien für den damaligen Unterschutzstellungsbeschluss belanglos gewesen. Wie
das Verwaltungsgericht dazu zutreffend ausführt, konnte dieser Beschluss nur dahingehend verstanden werden, dass bauliche Änderungen ohne Zustimmung der städtischen Behörden nicht vorgenommen werden durften und weitere Konkretisierungen des Schutzumfangs somit spätestens zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen waren. Auch wenn der damals rechtmässig zustande gekommene Unterstellungsbeschluss mangels genügender Bestimmtheit dem später erlassenen und heute noch geltenden § 207 Abs. 1 PBG/ZH nicht zu genügen vermag, so zeigt er doch auf, dass die kunsthistorische und architektonische Bedeutung des Hauses Z̈um Schwanen̈den Gesamtstadtrat veranlasste, die beeinträchtigende bauliche Vorkehren zu untersagen. Wenn nun die Bausektion später und unter Beizug der städtischen Denkmalpflege ein Abtragungsverbot der Kachelöfen verfügt hat, liegt dies jedenfalls im Rahmen dessen, was der Gesamtstadtrat in seinem Unterstellungsbeschluss vom 24. Januar 1964 bereits zum Ausdruck gebracht hatte. Der Gesamtstadtrat hat die Unterschutzstellung des Hauses Z̈um Schwanen̈verfügt, ohne indes sämtliche schutzwürdigen Bauteile und Einrichtungen etc. im Einzelnen zu bezeichnen. Selbst bei der Annahme, dass die Bausektion nicht befugt war, gestützt auf diesen
(Gesamt-)Stadtratsbeschluss bestimmte Objekte im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens unter Schutz zu stellen, handelt es sich hierbei dennoch nicht um eine schwere Verletzung der Zuständigkeitsordnung.
3.4 Ist das Abtragungsverbot der Kachelöfen gemäss Ziffer I.10 des Bauentscheids vom 5. Februar 2002 bereits aus den vorstehend dargelegten Gründen nicht nichtig, braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob zusätzlich auch die Rechtssicherheit und der Grundsatz von Treu und Glauben einer Nichtigkeit dieser Anordnung entgegenstehen würden.
4.
Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es sich beim Abtragungsverbot der Kachelöfen gemäss Ziffer I.10 des Bauentscheid vom 5. Februar 2002 um eine auf Dauer angelegte Anordnung handelt. Diese ist selbst dann nicht als nichtig zu qualifizieren, wenn davon ausgegangen wird, dass die Bausektion aufgrund von § 211 Abs. 2 PBG/ZH in Verbindung mit § 3 Abs. 4 PBG/ZH hierfür nicht zuständig war. So setzt die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts insbesondere (kumulativ) voraus, dass der ihm anhaftende Mangel besonders schwer wiegt und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist (vgl. E. 2.1 hiervor). Diese Bedingungen sind hier nicht erfüllt.
5.
Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Der Stadt Zürich als grosser Gemeinde ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3’000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Stadt Zürich, der Baudirektion, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 11. August 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: