

BGer 1C 429/2023 vom 10. Oktober 2024

Bundesgericht, 2024-10-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_429_2023

FR: TF 1C 429/2023 du 10 octobre 2024

IT: TF 1C 429/2023 del 10 ottobre 2024

Regeste

Ablehnung der Unterschutzstellung des Bahnhofgebäudes Trogen | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Entscheid des Verwaltungsgerichts, mit dem den Beschwerdeführern die Rekursberechtigung gegen die Nichtunterschutzstellung des Bahnhofgebäudes Trogen abgesprochen wird. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführer werden durch diesen Entscheid in besonderer Weise berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung bzw. Änderung. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist dagegen auf den Antrag, das Bahnhofgebäude Trogen unter Schutz zu stellen. Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war nur die Rekursberechtigung der Beschwerdeführerinnen; darauf beschränkt sich daher auch der Streitgegenstand vor Bundesgericht. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG); hierfür gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 139 I 229 E. 2.2 mit Hinweisen). Ob die Beschwerdeschrift diesen Anforderungen genügt, wird im Zusammenhang mit den einzelnen Rügen zu prüfen sein.

E. 2

Die Beschwerdeführer berufen sich zunächst auf ihr Verbandsbeschwerderecht nach Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451).

E. 2.1

Der Beschwerdeführer 1 gehört zu den gesamtschweizerischen Organisationen, die nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesgericht berechtigt sind (vgl. Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]). Er kann seine rechtlich selbständigen kantonalen Unterorganisationen (hier: Beschwerdegegner 2) für deren örtliches Tätigkeitsgebiet generell zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur

Erhebung von Beschwerden ermächtigen (Art. 12 Abs. 5 NHG).

E. 2.2

Dieses Beschwerderecht setzt jedoch voraus, dass die angefochtene Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG ergeht (vgl. BGE 139 II 271 E. 3 mit Hinweis). Voraussetzung für das Vorliegen einer "Bundesaufgabe" ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt und bundesrechtlich geregelt ist (vgl. BGE 139 II 271 E. 9.3 mit Hinweisen). Art. 2 NHG umschreibt in nicht abschliessender Weise, was unter der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu verstehen ist. Dazu zählt insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (Abs. 1 lit. a), die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie u.a. zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung) (lit. b) und die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie u.a. Verkehrsanlagen (lit. c). Entscheide kantonaler Behörden über Vorhaben, die voraussichtlich nur mit Beiträgen nach Absatz 1 Buchstabe c verwirklicht werden, sind der Erfüllung von Bundesaufgaben gleichgestellt (Abs. 2).

E. 2.3

Das Obergericht verneinte das Vorliegen einer Bundesaufgabe, weil die im Rekursverfahren streitige Unterschutzstellung sich einzig auf kantonales Recht stütze. Ob und inwiefern die Aufnahme im ISOS dem Bauvorhaben der Beschwerdegegnerin entgegenstehe, werde im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen sein; gleiches gelte für die Einsprache- und Rekursberechtigung der Beschwerdeführer gegen das Bauvorhaben. Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, Bau und Betrieb von Eisenbahnen seien eine Bundesaufgabe und bedürften einer Konzession; dies gelte auch für die Bahninfrastruktur (Art. 5 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101]), weshalb Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG anwendbar sei. Hinzu komme, dass der Bund mit 39 % der wichtigste Aktionär der Beschwerdegegnerin sei, dieser unentgeltliche Solidarbürgschaften und unverzinsliche Darlehen gewährt habe und den Betrieb sowie den Substanzerhalt der Infrastruktur über den Bahninfrastrukturfonds finanziere. Der Bahnhof Trogen stelle auch eine Verkehrsanlage i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. c NHG dar, umfasse er doch bahnbetriebsrelevante Teile wie Gleisanlagen, Bahnsteige, Informationstafeln, Wartebereiche, etc. Die Beschwerdegegnerin wendet ein, Streitgegenstand sei einzig die Unterschutzstellung des Bahnhofsgebäudes; Bau und Betrieb der Eisenbahn seien von diesem Entscheid nicht betroffen, zumal das Bahnhofsgebäude Trogen für den Bahnbetrieb seit langem nicht mehr benutzt und benötigt werde.

E. 2.4

Das Bundesgericht hat verschiedentlich festgehalten, dass die Aufnahme einer Baute in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) nicht bedeutet, dass ihr Schutz oder der Schutz der zugehörigen inventarisierten Baugruppe damit zur Bundesaufgabe wird (BGE 135 II 209 E. 2.1; Urteil 1C_179/2016 E. 2.2 mit Hinweisen, in: URP 2016 568; RDAF 2017 I 403; ZBI 118/2017 624). Vorliegend stützt sich der angefochtene Entscheid der Gemeinde zur Nichtunterschützstellung des Bahnhofsgebäudes Trogen ausschliesslich auf kantonales Recht und stellt insofern keine Bundesaufgabe dar

(so schon Urteil 1A.109/2006 vom 5. Oktober 2006 E. 1.5 zum Verzicht auf die Unterschutzstellung des Güterbahnhofs Zürich; vgl. auch Urteil 1C_296/2016 vom 22. November 2016 E. 6.1 zum Umfang der kantonalen Unterschutzstellung eines im ISOS inventarisierten Hotelbaus). Die angefochtene Verfügung bewirkt keine Veränderung eines Werks oder einer Anlage, die einer Konzession oder Bewilligung des Bundes bedürfte (vgl. BGE 120 Ia 270 E. 6 zur Unterschutzstellung des Badischen Bahnhofs in Basel). Es sind auch keine Beiträge des Bundes für die Unterschutzstellung vorgesehen.

E. 2.5

Es spricht viel dafür, dass es sich beim Baubewilligungsverfahren für den Abbruch des historischen Bahnhofsgebäudes und dessen Ersatz durch einen Neubau um eine Bundesaufgabe handelt, mit der Folge, dass die Beschwerdeführer einsprache- und rekursberechtigt sind und sich in jenem Verfahren auf Art. 6 NHG berufen können (so ausdrücklich auch das Bundesgericht im bereits zitierten Urteil 1A.109/2006 zum Güterbahnhof Zürich E. 1.5). Davon gingen vorliegend auch die ENHK/EKD in ihrem Gutachten 2018 aus (S. 1 f.), weil für die vorgesehene Absenkung der Geleise eine Bewilligung des Bundesamts für Verkehr (BAV) erforderlich sei. Überdies fiele das Vorhaben unter Art. 2 Abs. 1 lit. c bzw. Abs. 2 NHG, sofern der Neubau Infrastrukturangebote für Postauto und Bahn beherbergt, die mit Beiträgen des Bundes finanziert werden. Dies wird allerdings im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein. Eine Verpflichtung zur formellen Koordination des Unterschutzstellungs- und des Baubewilligungsverfahrens nach Art. 25a RPG besteht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht, sofern - wie vorliegend - zuerst, in einem separaten vorgelagerten Verfahren abstrakt über die Frage der Unterschutzstellung eines Gebäudes entschieden wird (Urteil 1C_98/2022 vom 12. Juni 2024 E. 1.2).

E. 3

Weiter ist streitig, ob der Beschwerdeführer 2 nach Art. 111 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, BauG/AR; bGS 721.1) zum Rekurs legitimiert ist. Danach sind zu Einsprachen und Rekursen gegen Schutzzonenepläne und Schutzverordnungen nach Art. 79 ff. BauG/AR und Zonenpläne nach Art. 14 oder 18 BauG/AR auch ideelle Vereinigungen im Kanton legitimiert, die sich nach ihren Statuten mit den Aufgaben des Natur- und Heimatschutzes befassen und mindestens fünf Jahre vor Einreichung des Rechtsmittels gegründet wurden.

E. 3.1

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV), des Rechtsverweigerungsverbots (Art. 29 Abs. 1 BV) sowie der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) setzt eine individuelle, schutzwürdige Rechtsposition voraus (BGE 144 II 233 E. 4.4 mit Hinweisen) und gewährleistet nicht die ideelle Verbandsbeschwerde, die der Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen dient. Art. 29 Abs. 1 BV umfasst als Teilgehalt das Verbot der formellen Rechtsverweigerung. Eine solche liegt vor, wenn eine Behörde auf eine Eingabe fälschlicherweise nicht eintritt oder eine solche nicht an die Hand nimmt und behandelt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre. Dies beurteilt sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Dabei wird die Anwendung des einschlägigen kantonalen Rechts nur auf Willkür überprüft (vgl. BGE 144 II 184 E. 3.1 ; 135 I 6 E. 2.1; je mit Hinweisen). Insofern fallen vorliegend die Rügen der Rechtsverweigerung und der Willkür zusammen. Willkür liegt nach der Rechtsprechung

nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 mit Hinweisen). Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, muss anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 134 II 244 E. 2.2 ; 130 I 258 E. 1.3 mit Hinweisen). Beruht der angefochtene Entscheid auf mehreren selbstständigen Begründungen, muss für jede einzelne dargelegt werden, weshalb sie das Willkürverbot verletzt.

E. 3.2

Das Obergericht verneinte die Anwendbarkeit von Art. 111 Abs. 2 BauG/AR. Es erwog, der Gemeinderat Trogen sei im Entscheid vom 30. August 2021 davon ausgegangen, dass nur der Erlass einer Einzelverfügung im Sinne von Art. 80 Abs. 4 lit. e BauG/AR i.V.m. Art. 34 der Bauverordnung vom 2. Dezember 2003 (BauV/AR; bGS 721.11) als wirksames Schutzinstrument in Frage komme, d.h. es habe die Unterschutzstellung bezogen auf das Schutzinstrument der Einzelverfügung geprüft. Dabei handle es sich um Verfügungen, die spezifisch dem Schutz von schutzwürdigen Gegenständen i.S.v. Art. 79 Abs. 1 BauG/AR dienen. Mit einer solchen Schutzverfügung könnten Eigentumsbeschränkungen wie Bauverbote, Abbruchverbote und Baubeschränkungen sowie Vorschriften und Leistungspflichten zur Nutzung, Bewirtschaftung, Bepflanzung, den Zutritt und den Unterhalt erlassen werden (Art. 81 BauG/AR). Der Gemeinderat habe jedoch im Ergebnis weder das Bahnhofsgebäude unter Schutz gestellt noch sonstige Eigentumsbeschränkungen angeordnet. Es erscheine daher bereits fraglich, ob es sich überhaupt um eine Verfügung handle; jedenfalls aber liege keine Einzelschutzverfügung i.S. der genannten Vorschriften vor. Im Übrigen legitimierte Art. 111 Abs. 2 BauG/AR nach Wortlaut, Gesetzesmaterialien sowie Sinn und Zweck der Norm private Organisationen nicht zum Rekurs gegen Einzelverfügungen, sondern nur gegen Planerlasse (Schutzzonepläne, Schutzverordnungen und Zonenpläne). Der kantonale Gesetzgeber habe mit Art. 111 Abs. 2 BauG/AR das Verbandsbeschwerderecht nicht substanziell gegenüber dem bisherigen Recht (Art. 91 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 28. April 1985 über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG) erweitern wollen, das lediglich die Interessenlage der Natur- und Heimatschutzorganisationen an den planerischen Erlassen berücksichtigt habe (Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 18. September 1984). Schutzzonepläne, Schutzverordnungen und Zonenpläne seien nach Art. 33 Abs. 1 RPG und kantonalem Recht öffentlich aufzulegen und bekannt zu machen und es bestehe eine Einsprachemöglichkeit. Dagegen bestehe für Schutzverfügungen keine öffentliche Auflagepflicht und sei einzig der Rekurs zulässig (Art. 30 VRPG i.V.m. Art. 34 BauV/AR). Private Organisationen seien von Gesetzes wegen vom Erlass von Schutzverfügungen gar nicht in Kenntnis zu setzen, was eine Rekurerhebung auch faktisch verunmögliche.

E. 3.3

Die Beschwerdeführer rügen, es sei unhaltbar, das Vorliegen einer (Schutz-) Verfügung zu verneinen: Wenn eine Unterschutzstellung und eine Schutzentlassung Verfügungscharakter hätten, müsse dies auch für die Nicht-Unterschutzstellung als negative Schutzmassnahme gelten, ansonsten das Verbandsrekurs- und -beschwerderecht ausgehebelt würde. Auch die

Verneinung der Legitimation zur Anfechtung von Einzelschutzverfügungen sei willkürlich, da die Unterschutzstellung eines Objekts durch eine solche Verfügung zur Folge habe, dass das Objekt in den kommunalen Zonenplan Schutz aufgenommen werde, d.h. es erfolge auch eine Anpassung des Zonenplans.

E. 3.4

Grundsätzlich stellen auch negative Verfügungen, mit denen ein Begehren abgewiesen wird, eine Verfügung dar (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c VwVG). Den Beschwerdeführern ist auch einzuräumen, dass es Sinn und Zweck der Verbandsbeschwerde widersprechen würde, den kantonalen Heimatschutzverbänden die Rekursmöglichkeit nur gegen Verfügungen einzuräumen, die Schutzmassnahmen anordnen, nicht aber gegen Verfügungen, mit denen die Gemeinde auf die Unterschutzstellung bzw. die Anordnung von Schutzmassnahmen gänzlich verzichtet, denn gerade in diesem Fall sind die öffentlichen Interessen des Heimatschutzes gefährdet. Allerdings besteht keine Verpflichtung der Kantone, die Verbandsbeschwerde einzuführen. Insofern dürfen sie deren Anwendungsbereich auch einschränken, z.B. auf gewisse Schutzinstrumente. Die Beschwerdeführer setzen sich mit der Argumentation des Obergerichts, wonach die Verbandsbeschwerde nach dem Wortlaut von Art. 111 Abs. 2 BauG/AR, der Entstehungsgeschichte und dem systematischen Zusammenhang auf Planungsinstrumente (Zonenplan und Schutzverordnung) beschränkt sei, nicht genügend auseinander und zeigen nicht auf, inwiefern diese Beschränkung unhaltbar sei. Ihre Behauptung, jede Einzelschutzverfügung habe zwangsläufig einen Eintrag im kommunalen Schutzzonenplan zur Folge und sei daher einer Änderung eines Zonenplans oder einer Schutzverordnung gleichzustellen, wird nicht näher belegt und wird von der Beschwerdegegnerin bestritten. Aus den von den Beschwerdeführern beiläufig zitierten Bestimmungen des BauG/AR und der BauV/AR geht denn auch keineswegs zwingend hervor, dass jede Einzelschutzverfügung zu einer Anpassung der Schutzzonenplanung führt; vielmehr werden Zonenpläne, Schutzverordnungen und Einzelschutzverfügungen in Art. 80 Abs. 4, 81 Abs. 1, 88 Abs. 2 und 4 BauG/AR sowie den Art. 32 ff. BauV/AR als selbstständige, alternative Schutzinstrumente genannt (vgl. insbes. Art. 34 Abs. 1 BauV/AR, wonach Natur- und Kulturobjekte "auch durch Einzelverfügung oder durch Vereinbarung (...) unter Schutz gestellt werden können"). Dass die Gemeinde ihr Ermessen willkürlich ausgeübt habe, indem sie für die Unterschutzstellung des Bahnhofsgebäudes Trogen nur die Einzelschutzverfügung als geeignetes Instrument geprüft habe, wird von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht. Auch die gesetzliche Differenzierung zwischen Planungsinstrumenten einerseits und Einzelschutzverfügungen andererseits wird nicht als willkürlich beanstandet.

E. 3.5

Nach dem Gesagten ist die Rüge der willkürlichen Anwendung von kantonalem Verfahrensrecht abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann (Art. 106 Abs. 2 und 42 Abs. 2 BGG).

E. 4

Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Der Beschwerdegegnerin ist als mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauter Organisation keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 4 BGG).

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