

# LU\_GERICHTE V 13 37 vom 8. Mai 2013

LU Gerichte, 2013-05-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_13\\_37](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_13_37)

FR: LU\_GERICHTE V 13 37 du 8 mai 2013

IT: LU\_GERICHTE V 13 37 del 8 maggio 2013

## Regeste

Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG, Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG; § 14 Abs. 1 lit. g VRG; § 128 Abs. 2 VRG, § 128 Abs. 3 VRG; § 129 Abs. 1 VRG, § 129 Abs. 2 VRG; § 25a DSchG. Der Innerschweizer Heimatschutz ist mangels einer Rechtsgrundlage nicht legitimiert, Beschwerde gegen die Unterschutzstellung eines Gebäudes zu führen. Er ist auch nicht legitimiert, gegen eine Sistierungsverfügung selbständig Beschwerde zu führen. | Denkmalschutz

## Erwägungen

### E. 1

Der Beschwerde des Regierungsrates wird die aufschiebende Wirkung wiedererteilt.

### E. 2

Anfechtungsobjekt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist ein Zwischenentscheid, mit dem die Vorinstanz die aufschiebende Wirkung der Beschwerde des Kantons wiederhergestellt und das vorinstanzliche Beschwerdeverfahren in der Hauptsache (Unterschutzstellung und Eintragung der ZHB in das kantonale Denkmalverzeichnis) sistiert hat. Der strittige Zwischenentscheid ist eine verfahrensleitende Verfügung im Sinn von § 128 VRG. Verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide können mit dem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel selbständig angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken würden (§ 128 Abs. 2 VRG). Dies entspringt dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens, wonach für die Anfechtung von Zwischenverfügungen der gleiche Rechtsmittelweg wie in der Hauptsache gilt (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 7 zu Art. 61 VRPG mit Verweisen; BGE 119 Ia 428). Der in der Hauptsache angefochtene Entscheid der Dienststelle Hochschule und Kultur vom 21. Dezember 2012 stützt sich auf §§ 1, 2, 4, 5 und 9 des kantonalen Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler vom 8. März 1960 (DSchG; SRL Nr. 595). Gemäss § 25a DSchG (in Kraft seit 1.8.2009) in Verbindung mit § 148 lit. c VRG sind Entscheide der Departemente - abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmen - mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Entsprechend dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens ist gegen den vorinstanzlichen Zwischenentscheid wie gegen den Endentscheid in der Hauptsache das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben. Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde sachlich zuständig (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG) und innerhalb der Organisation des Gerichts die Verwaltungsrechtliche Abteilung (§ 7 Abs. 2 in Verbindung mit §§ 5,6 der Geschäftsordnung für das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern vom 16.5.1973 [GOVG; SRL Nr. 43]).

### E. 3

a) Gemäss § 107 Abs. 1 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 lit. e VRG prüft die Gerichtsbehörde von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Fehlt eine der (formellen) Sachurteilsvoraussetzungen, tritt die Behörde auf die Sache der betroffenen Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Streitgegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind die "Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung", die "Aussetzung des Beschwerdeverfahrens" bei der Vorinstanz sowie die "Ansetzung einer angemessenen Frist für die Behandlung der Verwaltungsbeschwerden". Eine materielle Beurteilung dieser Streitpunkte und damit ein Sachentscheid darüber ist erst zulässig, wenn die (formellen) Prozessvoraussetzungen geprüft und in bejahendem Sinn beurteilt worden sind (BG-Urteil 1A.72/2002 vom 19.8.2002, E. 2). Nicht Gegenstand des Zwischenentscheids und somit vom Gericht nicht zu beurteilen sind im vorliegenden Verfahren die Unterschützstellung der ZHB und die Eintragung in das kantonale Denkmalverzeichnis. b) Ein Sachentscheid setzt namentlich die Befugnis zur Rechtsvorkehr voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). Nach § 129 Abs. 1 VRG ist zur Einreichung eines Rechtsmittels befugt, wer: a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Zur Einreichung eines Rechtsmittels sind auch andere Personen, Organisationen und Behörden befugt, welche die Rechtsordnung dazu ermächtigt (§ 129 Abs. 2 VRG). Die seit dem 1. Januar 2009 geltende Umschreibung der Rechtsmittelbefugnis in § 129 Abs. 1 VRG stimmt wörtlich mit derjenigen des Bundesrechts überein (Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.6.2005 [BGG; SR 173.110]). Letztere Bestimmung umschreibt das allgemeine Beschwerderecht und ist in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten, doch kann sich auch das Gemeinwesen (oder eine ideelle Organisation) darauf stützen, falls es durch einen angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen wird (BGE 134 II 47 E. 2.2.1 mit Hinweisen). Dies gilt in analoger Auslegung auch für § 129 Abs. 1 VRG. Vor Bundesgericht sind ferner Personen, Organisationen und Behörden nur beschwerdebefugt, wenn ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG). Dabei handelt es sich um das sog. ideelle Verbandsbeschwerderecht, das in Bundesgesetzen und auf kantonaler Stufe - entsprechend dem Verweis von § 129 Abs. 2 VRG - in den kantonalen Sach- und Spezialgesetzen verankert ist. In dem Zusammenhang gilt der Grundsatz, dass die Beschwerdebefugnis bei Zwischenentscheiden analog der Legitimation zur Anfechtung von Endentscheiden zu beurteilen ist (LGVE 1992 II Nr. 48 E. 3 mit Hinweis auf BGE 116 Ia 179). c/aa) Im vorliegenden Verfahren vor Verwaltungsgericht führen nicht Privatpersonen Beschwerde. Am Prozess aktiv beteiligt und damit Partei (als Partei gilt, wer einen Entscheid anbegehrt; § 17 VRG) ist der Innerschweizer Heimatschutz. Der IHS ist laut Art. 1 der Statuten ein Verein im Sinn von Art. 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210). Er ist eine Sektion der Schweizerischen Vereinigung für Heimatschutz, umfasst die Kantonssektionen Luzern, Uri, Obwalden und Nidwalden und ist auf kantonaler Ebene tätig. Die Legitimation von Verbänden im Sinn einer ideellen Verbandsbeschwerde beruht auf besonderen Rechtsgrundlagen. Von Bundesrechts wegen sind nur bestimmte gesamtschweizerisch tätige ideelle Verbände im Bereich des Natur- und Heimatschutzrechts beschwerdeberechtigt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1.7.1966 [NHG; SR 451]). Laut Art. 12 Abs. 3 NHG bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Die gestützt auf diese Bestimmung beschwerdeberechtigten

gesamtschweizerischen Organisationen sind in 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) abschliessend aufgeführt (BG-Urteil 1C\_474/2008 vom 6.11.2008, E. 3.2). Der Innerschweizer Heimatschutz ist keine gesamtschweizerische Organisation und daher nicht in dieser Liste enthalten (wohl aber der Schweizer Heimatschutz [SHS]). Als kantonal tätige Organisation kann sich somit der Innerschweizer Heimatschutz im Hinblick auf die Beschwerdebefugnis nicht auf eine im Bundesrecht verankerte Rechtsgrundlage stützen (vgl. im gleichen Sinn BG-Urteile 1C\_367/2009 vom 27.10.2009, E. 3, und 1C\_355/2011 vom 26.12.2011, E. 1.3, betreffend die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz und das Verbandsbeschwerderecht gemäss Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich; vgl. auch Urteil V 11 114 vom 19.7.2011, E. 1a/aa). Der Beschwerdeführer beruft sich zu seiner Legitimation denn auch nicht auf Bundesrecht, namentlich nicht auf Art. 12 NHG. Dies zu Recht: Das Beschwerderecht nach Art. 12 NHG steht ideellen Organisationen nur insoweit zu, als der angefochtene Entscheid in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG ergangen ist. Art. 3 Abs. 1 NHG verpflichtet den Bund sowie die Kantone, "bei der Erfüllung der Bundesaufgaben" das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Art. 3 NHG verpflichtet somit die Kantone nur, wenn und soweit sie in Erfüllung einer Bundesaufgabe handeln. Gemäss Art. 2 Abs. 1 NHG ist unter Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinn von Art. 24sexies Abs. 2 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (in Kraft bis 31.12.1999; heute Art. 78 Abs. 2 BV) 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 zu verstehen. Im vorliegenden Fall geht es nicht um ein Werk oder eine Anlage des Bundes, steht doch die ZHB Luzern, die als schutzwürdiges Objekt in das kantonale Denkmalverzeichnis eingetragen werden soll, im Eigentum des Kantons Luzern. Ebenso wenig liegt ein Anwendungsfall von Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) vor, da die ZHB in der Bauzone liegt und im vorliegenden Kontext auch keine Baurechtssache zur Beurteilung ansteht. Zwar ist die ZHB Luzern als schutzwürdiges Objekt im ISOS enthalten. Die nationale Bedeutung des Verfügungsobjekts genügt für sich allein nicht zur Begründung der Beschwerdelegitimation. Vielmehr ist eine direkt anwendbare Bestimmung des Bundesrechts erforderlich (BG-Urteil 1A.115/2001 / 1P.441/2001 vom 8.10.2001, E. 2c, mit Hinweisen auf BGE 121 II 196 E. 3c/bb [BLN-Gebiet], 120 Ib 33 E. 2c/dd [Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz]) bzw. - auf kantonaler Stufe - eine entsprechende Rechtspflegebestimmung des kantonalen Rechts. Im zitierten Entscheid hatte das Bundesgericht zu beurteilen, ob die Entlassung eines Schutzobjekts aus dem kantonalen Schutzinventar (konkret: Haus Nideröst in Schwyz, dessen Kernbau weitgehend auf das Jahr 1170 zurückgeht und zu den ältesten noch erhaltenen Holzhäusern gehört) zu einer Bundesaufgabe gehört. Es hat dies mit Verweis auf Art. 78 Abs. 1 BV verneint. Danach sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig. Diese verfassungsrechtliche Bestimmung kann zwar durchaus auch als Aufforderung zum Handeln verstanden werden, enthält aber keine konkreten inhaltlichen Vorgaben und direkt anwendbaren Schutzverpflichtungen für die Kantone im Bereich des Heimatschutzes (soeben zitiertes BG-Urteil, E. 2d, mit Verweis auf BGE 120 Ib 33 E. 2c/dd und weiteren Hinweisen auf die Literatur). Es ist Aufgabe der Kantone, die zur Erhaltung schutzwürdiger Objekte (sei es

von lokaler, regionaler oder nationaler Bedeutung) notwendigen Rechtsgrundlagen zu schaffen und über die Unterschutzstellung im Einzelfall zu befinden (BGE 121 II 15 E. 3a). Art. 78 Abs. 1-3 BV ist daher keine Bestimmung des Bundesverwaltungsrechts, auf die sich kantonale Verfügungen im Bereich des Heimatschutzes stützen müssen. Daraus ergibt sich ohne weiteres, dass die Aufnahme eines von der Denkmalkommission als schutzwürdig eingestuften Objekts in das kantonale Denkmalverzeichnis nicht eine Bundesaufgabe ist. Der bei der Vorinstanz angefochtene Hauptentscheid der Dienststelle Hochschulbildung und Kultur stützt sich - wie bereits gesagt - ausschliesslich auf kantonales Recht und beschlägt keine Bundesaufgabe im Sinn von Art. 2 NHG. bb) Der Beschwerdeführer verweist zur Begründung seiner Legitimation auf § 129 VRG sowie auf den Beschluss der Präsidentenkonferenz der Plenarverbände der Zentralschweiz (Beschwerde, Formelles, Ziff. 2, S. 3). Weitere Ausführungen zur Beschwerdebefugnis macht er nicht, so dass nicht klar ist, ob er sich auf Abs.1 (allgemeines Beschwerderecht) oder Abs. 2 (ideelles Verbandsbeschwerderecht) von § 129 VRG abstützt. Rechtsprechungsgemäss hat die Beschwerde führende Partei darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind (vgl. BGE 133 II 251 E. 1.1). Da der Beschwerdeführer selbst nicht geltend macht, dass er oder die Mehrzahl seiner Mitglieder eine enge (insbesondere räumliche) Beziehung zur ZHB Luzern habe und gleich oder ähnlich wie ein Privater vom angefochtenen Entscheid (d.h. den Entscheid betreffend Unterschutzstellung der ZHB) betroffen sei, ist er somit in der Sache selbst nicht legitimiert. Ein allgemeines Beschwerderecht unter den Voraussetzungen von § 129 Abs. 1 VRG kommt ihm nicht zu und ist vom Beschwerdeführer auch nicht dargelegt worden. Zu prüfen bleibt somit, ob er zur Einreichung einer sog. ideellen Verbandsbeschwerde befugt ist. cc) § 129 Abs. 2 VRG verweist zum Beschwerderecht von Organisationen auf die (allgemeine) Rechtsordnung. Das ideelle Verbandsbeschwerderecht ist nicht im VRG selbst verankert, sondern in den kantonalen Sach- und Spezialgesetzen, so unter anderem in § 207 Abs. 1 lit. d des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735). Nach dieser kantonalen Rechtspflegebestimmung sind zur Beschwerde vor dem Luzerner Verwaltungsgericht Organisationen im Bereich des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes legitimiert, die sich "statutengemäss" seit fünf Jahren dem Umwelt-, Natur- und Heimatschutz im Kanton Luzern widmen. Der IHS ist ohne Zweifel eine Organisation im Sinn dieser Bestimmung. Die Legitimation beschränkt sich jedoch auf Beschwerden gegen Entscheide, die in Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung und des kantonalen Planungs- und Baugesetzes erlassen worden sind (§ 207 Abs. 1 in Verbindung mit § 206 PBG). Eine Baurechtssache liegt hier nicht im Streit. Der Entscheid über die Unterschutzstellung und die Eintragung der ZHB Luzern in das kantonale Denkmalverzeichnis gründet sich auf das DSchG (E. 2). Eine Spezialbestimmung zum ideellen Verbandsbeschwerderecht enthält das DSchG nicht. Die Rechtsmittelbestimmung von § 25a DSchG (neu eingefügt mit Änderung vom 6.4.2009; in Kraft seit 1.8.2009) sieht kein Beschwerderecht von "anderen Personen, Organisationen und Behörden" vor, sondern bestimmt, dass "gegen Entscheide nach diesem Gesetz nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege" Beschwerde geführt werden kann. Mit diesem Verweis auf das VRG wird festgelegt, dass bei Dienststellenentscheiden neu das Bildungs- und Kulturdepartement Beschwerdeinstanz ist und dessen Entscheide anschliessend mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar sind (§ 148 Abs. 1 lit. c VRG; Botschaft des Regierungsrats vom 4.7.2008, Änderungen des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler sowie des Planungs- und Baugesetzes, in: Verhandlungen des

Kantonsrates des Kantons Luzern 2009, S. 22 ff., insb. S. 33). Sieht das DSchG kein Beschwerderecht für Organisationen vor, ist der kantonal tätige IHS zur Beschwerde nicht befugt. Es fehlt dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Ein Verbandsbeschwerderecht in denkmalpflegerischen Streitsachen lässt sich auch nicht anderen kantonalen Erlassen entnehmen, insbesondere nicht dem Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG; SRL Nr. 709a). Wohl sieht § 48 Abs. 1 lit. d NLG vor, dass Organisationen gegen Entscheide im Sinn dieses Gesetzes zur Erhebung von Einsprachen und Beschwerden befugt sind. Das NLG, das sich im Ingress auf Art. 18a Abs. 2, 18b, 20 Abs. 2 NHG (Schutz der Biotopie von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung; Schutz seltener Pflanzen und Tiere) und Art. 25 NHG (Pflicht der Kantone zur Bezeichnung von Fachstellen für den Naturschutz, den Heimatschutz und die Denkmalpflege) stützt, bezweckt den Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen, ihrer Lebensräume und deren Umgebung, die Bewahrung der Landschaft vor Verarmung und Verunstaltung sowie die Grundlagenforschung und Unterstützung der Bestrebungen zum Schutz von Natur und Landschaft (§ 1 NLG). Hier liegt kein Anwendungsfall von Natur- und Landschaftsschutz nach Massgabe des NLG vor, geht es doch um die Unterschutzstellung und die Eintragung eines Gebäudes in das kantonale Denkmalverzeichnis, was im DSchG geregelt ist. § 48 Abs. 1 lit. d NLG ist somit nicht anwendbar. Ist der IHS nach dem kantonalen Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler nicht beschwerdeberechtigt, fehlt es an der Sachurteilsvoraussetzung von § 107 Abs. 2 lit. d VRG. Auf die Beschwerde ist folglich nicht einzutreten.

#### **E. 4**

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich noch aus einem anderen Grund als unzulässig: a) Anfechtungsobjekt ist ein Zwischenentscheid, d.h. eine verfahrensleitende Verfügung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und die Sistierung. Zwischenentscheide sind insofern eine besondere Art von Verfügungen, als sie während des Verfahrens getroffen werden. Sie schliessen dieses nicht ab, sondern stellen als rein organisatorisches Instrument zur Verfahrensführung bloss einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid dar (BGE 133 III 631 E. 2.2 [Pra 2008 Nr. 66, S. 441], 123 I 327 E. 3b; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, N 1870 mit Hinweisen). Zwischenentscheide ergehen - wie hier - eingebettet zwischen Rechtshängigkeit und Endentscheid im Rahmen eines Verfahrens (sog. "Prozess im Prozess") und regeln bloss eine formell- oder materiellrechtliche Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 17 zu Art. 49 VRPG; Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, Rz. 16.4 zu § 128a VRG). Dazu gehören vielfältige prozessleitende Anordnungen, die den Gang zwischen den Verfahrensbeteiligten regeln (Erhebung eines Kostenvorschusses, Fristerstreckungen, Sistierung, Beweisanordnungen usw.). Zur Anfechtung einer Zwischenverfügung legitimiert ist im Normalfall die jeweilige Verfahrenspartei (Kayser in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Bern 2008, N 12 zu Art. 45 VwVG). Am Hauptverfahren nicht beteiligte Dritte sind zur Anfechtung nur befugt, wenn sie durch die Zwischenverfügung direkt betroffen sind, so beispielsweise durch eine Beweisanordnung (Zeugenaussage, Herausgabe von Schriftstücken, Auskunftspflicht usw.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 4 zu Art. 61 VRPG). b) Der IHS war im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren nicht beteiligt und damit nicht Partei, da er keine Veranlassung hatte, den Hauptentscheid vom 21. Dezember 2012 betreffend

Unterschutzstellung anzufechten. Partei in jenem Verfahren sind die Beschwerde führenden Privatpersonen und der Kanton als Eigentümer der ZHB (hier: Beschwerdegegner 1-7) sowie die Entscheidungsbehörde, die Dienststelle Hochschulbildung und Kultur (Vorinstanz). Da der Beschwerdeführer am vorinstanzlichen Verfahren nicht teilnimmt, gilt er als nicht beteiligter Dritter. Unbeteiligte Dritte sind nicht Adressaten der zu erlassenden verfahrensleitenden Verfügung und durch sie grundsätzlich nicht betroffen und mithin auch nicht beschwerdeberechtigt (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 12 zu Art. 61 VRPG). Durch die streitige Zwischenverfügung wird der IHS als nicht beteiligte Partei in seiner Rechtsstellung nicht direkt betroffen. Er war auch nicht Adressat des Zwischenentscheids. Dass dieser ihm nicht eröffnet wurde, beanstandet der Beschwerdeführer selber nicht. Dazu besteht auch kein Grund; namentlich war die Vorinstanz nicht verpflichtet, den IHS von Amtes wegen durch Beiladung ins Verfahren einzubeziehen, da der Entscheid voraussichtlich dessen Rechtsstellung nicht beeinflusst und somit seine Teilnahme am Verfahren nicht notwendig ist (§ 20 Abs. 1 VRG; vgl. auch LGVE 1992 II Nr. 48 E. 4). Dass der IHS als Organisation, die entsprechend der statutarischen Zielsetzung sich zu ihrer Aufgabe macht, Natur- und Kulturdenkmäler vor Zerstörung, Entstellung und Beeinträchtigung zu schützen (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 der Statuten), verkennt das Gericht dabei nicht. Insoweit ist das Interesse des IHS an der ZHB evident. Das VRG will aber nicht allen Personen, die aus irgendeinem Grund an der Sache interessiert sind, Parteistellung einräumen (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 6 zu Art. 12 VRPG, auch zum Folgenden). Gemeint sind damit (nebst den direkt betroffenen Adressaten) Personen, welche die Verfügung bzw. deren Auswirkungen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht berührt (materielle Beschwer). Die Betroffenheit erfordert eine besondere Beziehungsnähe zur Sache. Auf eine solcherart materielle Beschwer beruft sich der IHS nicht (vgl. auch E. 3c/bb). Und als Organisation kann er im vorliegenden Verfahren das Verbandsbeschwerderecht in der Hauptsache nicht für sich beanspruchen und folglich auch nicht für verfahrensleitende Verfügungen (vgl. E. 3). Eine Beiladung und selbständige Eröffnung des Zwischenentscheids an den Beschwerdeführer war somit nicht erforderlich und wird von ihm zu Recht nicht geltend gemacht. Mangels eines ideellen Beschwerderechts ist der IHS in der Hauptsache selbst nicht beschwerdebefugt und durch den angefochtenen Zwischenentscheid weder in seinen Interessen betroffen noch in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht beschwert. Wer in der Sache selbst nicht beschwerdebefugt ist, ist auch nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung und Sistierung legitimiert (BGE 116 Ia 179 E. 3 betreffend Verweigerung oder die Aufhebung der aufschiebenden Wirkung). Damit sind die Voraussetzungen von § 129 Abs. 1 lit. a und b VRG nicht gegeben.

## **E. 5**

Der Beschwerdegegner 1 bemerkt in seiner Vernehmlassung, es erscheine fraglich, ob der Zwischenentscheid der Vorinstanz überhaupt selbständig anfechtbar sei. a) In der Regel sind Zwischenentscheide nicht selbständig anfechtbar. Dies ergibt sich durch Umkehrschluss aus § 128 Abs. 1 VRG, wonach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich erst gegen den Endentscheid zulässig ist (LGVE 2006 II Nr. 38 E. 1). Bloss ausnahmsweise können verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide mit dem gegen den Endentscheid zulässigen Rechtsmittel angefochten werden, falls ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (§ 128 Abs. 2 VRG; E. 2 vorstehend). aa) Die Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden unterliegt besonderen Regeln (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 1871). Prozessleitende

Verfügungen können mangels ausdrücklicher Grundlage im Gesetz nicht selbständig, sondern nur in Verbindung mit dem Endentscheid weitergezogen werden (Müller, Aspekte der Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 2006, S. 283). Die prinzipielle Nichtanfechtbarkeit prozessleitender Verfügungen bzw. die eingeschränkte Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden gründet in der Prozessökonomie. Das Gericht soll sich in der Regel nur einmal mit einem Prozess befassen müssen, und zwar erst dann, wenn feststeht, dass die Beschwerde führende Partei einen endgültigen Nachteil erlitten hat (vgl. BGE 106 Ia 235 E. 3d; Haefliger, Die Anfechtung von Zwischenverfügungen in der Verwaltungsrechtspflege des Bundesgerichts, in: Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, S. 341). Von einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil ist auszugehen, falls dieser auch durch den das Verfahren abschliessenden Entscheid nicht oder nicht mehr vollständig behoben werden kann. Dies allein begründet das Interesse an der selbständigen Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids (Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor Bundesverwaltungsgericht, Zürich/Bern 2008, N 2.45 mit Hinweisen). bb) In § 128 Abs. 3 VRG werden in einem nicht abschliessenden Katalog ("namentlich") einige Beispiele selbständig anfechtbarer Zwischenentscheide aufgezählt. Der in § 128 Abs. 2 VRG verankerte Vorbehalt des nicht wieder gutzumachenden Nachteils für die Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden gilt auch für alle in § 128 Abs. 3 VRG genannten Zwischenverfügungen und damit dem Grundsatz nach ebenso hinsichtlich der Anfechtbarkeit einer Sistierungsverfügung (LGVE 1999 II Nr. 22 E. 1c; Urteil V 12 59 vom 29.6.2012, E. 1c/bb, mit Hinweisen; Haefliger, a.a.O., S. 346, mit Hinweis auf BGE 104 V 176 betreffend analoge Vorschrift von Art. 45 bzw. 46 Abs. 1 VwVG). Unter einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil wird ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Abänderung der Zwischenverfügung verstanden. Ein hinreichendes Schutzinteresse an der sofortigen Anfechtung ist gegeben, wenn ein günstiger Endentscheid für die betroffene Person nicht jeden Nachteil zu beseitigen vermag (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 5 zu Art. 61 VRPG). Einen derartigen Nachteil hat die Beschwerde führende Partei im Rahmen der ihr obliegenden prozessualen Mitwirkungspflicht darzulegen (vgl. § 55 VRG). Sie muss jedoch einen eigenen Nachteil darlegen. Demnach können Beteiligte, denen selbst kein Nachteil droht, eine Zwischenverfügung nicht gesondert überprüfen lassen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 4 zu Art. 61 VRPG). Tatsächliche Nachteile wie die Verlängerung oder Verteuerung eines Verfahrens genügen nicht (BGE 134 III 191 E. 2.2). b) Der Beschwerdeführer begründet die Anträge auf Wiederentzug der aufschiebenden Wirkung und Aufhebung der Sistierung im Wesentlichen damit, dass die ZHB in einem schlechten baulichen Zustand sei und sich denkmalpflegerische Arbeiten rechtfertigten. Solche Arbeiten müssten legitimiert sein und könnten nicht auf Vorrat für den Fall einer späteren Eintragung im Denkmalverzeichnis vorgenommen werden. Mit der Neuprojektierung am Standort der ZHB werde viel Geld "in den Sand gesetzt" (Beschwerde, Materielles, Ziffn. 4, 8). Damit wird geltend gemacht, dass das Projekt Neubau mit erheblichen Kosten verbunden sei, die mit der Klärung der Schutzwürdigkeit der ZHB nichts zu tun hätten. Soweit damit sinngemäss zum Ausdruck gebracht wird, die Sistierung des Verfahrens bis zum Vorliegen eines Projekts habe hohe finanzielle Belastungen zur Folge, liegt darin kein nicht wiedergutzumachender Nachteil im Sinn von § 128 Abs. 2 VRG begründet. Die mit der Ausarbeitung eines Projektwettbewerbs anfallenden Kosten - wofür noch ein Kreditbeschluss der zuständigen Behörde notwendig sein wird - gehen zulasten des Kantons. Der IHS hat dafür nicht aufzukommen. Es handelt sich dabei nicht um einen

eigenen Nachteil, der durch die Sistierung bzw. die Erteilung der aufschiebenden Wirkung dem Beschwerdeführer selber drohen würde. Damit ist der Zwischenentscheid nicht selbständig anfechtbar im Sinn von § 128 Abs. 2 VRG. Die Beschwerde ist folglich nicht zulässig. c) Nach dem Gesagten sind die gesetzlichen Prozessvoraussetzungen nicht gegeben. Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten (vgl. E. 3a), ohne dass das Gericht die Anträge des Beschwerdeführers betreffend den Entzug der aufschiebenden Wirkung und die Aufhebung der Sistierung materiell zu prüfen hätte. Weiter ist nicht einzutreten auf das Begehren um Fristansetzung für die Behandlung der bei der Vorinstanz hängigen Beschwerden.

#### **E. 6**

Gemäss § 8a Abs. 4 lit. c GOVG fällt die Entscheidung über Rechtsmittel gegen verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide im Sinn von § 128 Abs. 2 und 3 VRG grundsätzlich in die Einzelrichterzuständigkeit. Gestützt auf § 8a Abs. 5 in Verbindung mit § 8a Abs. 1 GOVG wurde die vorliegende Streitsache der Abteilung zugewiesen und in Dreierbesetzung entschieden.

#### **E. 7**

Kostenfolgen.

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