

ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0030-0031/2021 vom 10. März 2021

ZH Baurekursgericht, 2021-03-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE III Nrn. 0030-0031_2021](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_baurekursgericht_BRGE_III_Nrn.0030-0031_2021)

FR: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0030-0031/2021 du 10 mars 2021

IT: ZH_BAUREKURSGERICHT BRGE III Nrn. 0030-0031/2021 del 10 marzo 2021

Regeste

In Frage stand der Erhalt von zwei typengleichen eisernen Bogenbrücken über eine Bahnlinie (Schutzobjekte von überkommunaler Bedeutung). Die Baudirektion entschied sich für den Erhalt der Brücke in X und den Verzicht auf Schutzmassnahmen für die Brücke in Y. Die betroffene Gemeinde X beantragte mit ihren Rekursen, anstelle der Brücke in X sei diejenige in Y unter Schutz zustellen. Das Baurekursgericht kam zum Schluss, die Baudirektion habe das ihr zustehende Auswahlermessen in pflichtgemässer Weise ausgeübt und wies die Rekurse ab.

Erwägungen

E. 1

nach X oder für den Fall, dass vor einer rechtskräftig festgesetzten Er-

E. 2

schliessung des Gebiets G. umfangreiche Sanierungsarbeiten an der Weg- überführung G. erforderlich werden sollten, nicht vorgesehen. Es bestehe deshalb das Risiko, dass die Brücke unter Aufwendung erheblicher Mittel saniert und im Anschluss daran um einige Meter verlegt werden müsse, um die Erschliessung des Gebiets G. über die Bahnstrecke mit einer neuen Überführung bzw. einer für den Motorverkehr genügenden Brücke zu ermöglichen. Diese mehrmaligen Eingriffe seien weder aus ökonomischen noch aus denkmalpflegerischen Überlegungen sinnvoll. Sollte die Brücke G. rechtskräftig unter Schutz gestellt werden, würde dies unverhältnismässige Kosten verursachen. Nicht ersichtlich sei, welche Überlegungen zu einer möglichen Verlegung und einer Neuplatzierung der Brücke angestellt worden seien bzw. welche Anforderungen die kantonale Denkmalpflege an die Gestaltung bzw. an eine neue, parallel zur bestehenden, aber verlegten, Wegüberführung verlaufenden Brücke stelle. Durch diese auslegungsbedürftige Formulierung seien die Anforderungen nicht vorhersehbar und die Kosten nicht kalkulierbar und schaffe die Formulierung keine klaren bzw. klärbaren Verhältnisse. Gemäss Ansicht der Rekurrentin müssten die Anforderungen von Art. 238 Abs. 2 PBG herangezogen werden. Die Baudirektion führe lediglich aus, dass ein solcher Ausbau gemäss Transportauftrag der SBB erst ab 2035 erwogen werde. Damit gestehe die Baudirektion aber gerade ein, dass ein Ausbau der Bahnanlagen in X wahrscheinlich sei. Demgegenüber würden für die Bahnstrecke in Y keine Planungen für einen Ausbau vorliegen. Die Behauptung der Baudirektion, dass ein Ausbau der Bahnstrecke in Y nicht ausgeschlossen werden könne, erscheine vorgeschoben und finde unter anderem im kantonalen Richtplan keine Grundlage. Bei einem Doppelspurausbau stelle sich sodann

die Frage, inwiefern die denkmalpflegerischen Anliegen und Kostenüberlegungen für eine Erschliessung des Gebiets G. in einem Plangenehmigungsverfahren Platz fänden (vgl. Art. 18 Abs. 4 Eisenbahngesetz [EBG]) bzw. ob ein Festhalten an den Inhalten des verwaltungsrechtlichen Schutzvertrages dann nicht R3.2019.00059 Seite 11

doch unverhältnismässig angesehen würden und/oder hinter die Interessen der Bahn zurückzutreten hätten. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung seien die Interessen der Bahnen an einer uneingeschränkten Nutzung ihrer Anlagen höher zu gewichten als denkmalpflegerische Interessen. Die Sicherheit des Bahnbetriebs habe dabei stets Vorrang (vgl. BGE 121 II 8, E. 3). Das Bundesgericht verlange im Zusammenhang mit Bahnanlagen, "eine sorgfältige Abklärung des Sachverhalts und die Erfassung aller auf dem Spiele stehenden Interessen. Eine sachgerechte, allen Anliegen Rechnung tragende Lösung werde letztlich am ehesten gefunden werden können, wenn die Unterschutzstellung in Absprache mit der Bahnunternehmung und allenfalls auch der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsbehörde erfolge" (BGE 121 II 8, E. 3). Eine Absprache mit der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsbehörde, mithin dem Bundesamt für Verkehr, sei nicht aktenkundig. Die Einholung einer Einschätzung wäre mit Bezug auf die sich vorliegend stellenden Fragen, etwa mit Bezug auf die Statik des zu entfernenden und neu einzubauenden Überbaus und dessen Tragfähigkeit und allenfalls damit zusammenhängenden Folgefragen zumindest geboten gewesen. Es sei der Rekurrentin nicht zuzumuten, allfällige eisenbahnrechtliche und besondere technische Berechnungen der S. detailliert zu hinterfragen und zu prüfen. Dies wäre primär durch die entsprechende Plangenehmigungsbehörde vorzunehmen. Dies sei aber nicht erfolgt und die Baudirektion scheine sich auf ein Parteigutachten (Machbarkeitsstudie) und mithin eine Parteibehauptung zu verlassen. Entsprechend sei fraglich, ob bzw. welche Anforderungen an ein Projekt im Plangenehmigungsverfahren gestellt würden. Der Sachverhalt sei folglich rechtsungenügend abgeklärt worden. 6.2. Die Baudirektion entgegnet, die BZO von X befinde sich derzeit in Gesamtrevision. Auf eine Einzonung des Gebiets G. sei verzichtet worden; es werde weiterhin als Reservezone ausgewiesen. Die angefochtene Unterschutzstellung sehe die Möglichkeit vor, bei einer allfälligen Gebietserschliessung das Brückenbauwerk zugunsten einer neu zu erstellenden, grösseren Überführung zu versetzen. Damit könne nicht von einer Einschränkung der Erschliessungsmöglichkeit die Rede sein. Der kommunale R3.2019.00059 Seite 12

Richtplan weise für die Erschliessung des Gebiets G. zudem mehrere Varianten auf. Die kantonale Denkmalpflege habe im Zuge der Vorprüfung zur Gesamtrevision des kommunalen Richtplans auf das laufende Unterschutzstellungsverfahren der Wegüberführung G. hingewiesen, was von der Rekurrentin ohne weiteres zur Kenntnis genommen worden sei. Es sei nicht zu beanstanden, dass die Baudirektion bei der Ausübung ihres Auswahlermessens die Erhaltung eines Objekts in seiner ursprünglichen Funktion hoch gewichte. Dabei könne sie sich auf die Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz (hrsg. v. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege [2007]) stützen. So würden diese darauf hinweisen, dass die Nutzung eines Denkmals das Interesse an seinem Unterhalt sichert und dass die angestammte Nutzung einen Wert darstelle, der nicht ohne wichtige Gründe aufgegeben werden sollte (Leitsatz 3.2, Nutzung). Es gehe dabei auch nicht darum, eine Nutzung zu schützen, sondern die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Wegüberführung G. auch zukünftig ihrer Funktion entsprechend genutzt werden könne. Die Baudirektion messe einer Fortführung der angestammten Nutzung ein grosses Gewicht

bei. Gegen die Unterschutzstellung der Wegüberführung in Y spreche ihre Funktionslosigkeit, da es keinen Weg mehr durch das Industrieareal auf der Nordseite gebe. Bezüglich der Wahrnehmbarkeit würden sich die beiden Wegüberführungen nicht unterscheiden; auch bei der Wegüberführung M. verlaufe die Bahnlinie in einem Einschnitt. Mit der angefochtenen Verfügung werde in erster Linie die S. beschwert. Diese sei mit der Unterschutzstellung einverstanden. Den S. sei nicht zumuten eine funktionslose Wegüberführung in Y aufgrund einer Unterschutzstellung instand zu stellen und weiterhin den erforderlichen Unterhalt über ungewisse Zeit für die nach wie vor benötigte Wegüberführung in X zu leisten. Der Schutzvertrag bzw. die Schutzverfügung würden es zulassen, die Brücke G. bei einer Spurerweiterung oder im Falle der Erschliessung des Gebiets G. zu verlegen. Dazu wären neue Widerlager notwendig. Schutzwürdig sei jedoch vor allem die eiserne Tragwerkskonstruktion mit hohem Seltenheitswert, welche auch bei neuen Widerlagern wieder eingesetzt werden könne. Diese könne auch noch Zeugnis von der Ingenieurskunst des 19. Jh. ablegen, wenn sie auf neuen Widerlagern liege.

R3.2019.00059 Seite 13

Die Rekurrentin befürchte unverhältnismässige Kosten durch zweimalige Eingriffe am Brückenbauwerk. Analoge Herausforderungen würden aber auch bezüglich des Baus eines neuen Brückenbauwerks zur allfälligen Erschliessung des Gebiets G. in Abstimmung mit dem Doppelspurausbau bestehen. Diesbezüglich sei davon auszugehen, dass die involvierten Stellen diesen Herausforderungen gewachsen seien. Eine detaillierte Regelung zum jetzigen Zeitpunkt, in dem weder die Erschliessung des Gebiets noch der Doppelspurausbau feststünden, mache keinen Sinn. Die Sanierung des Brückenbauwerks habe sich dabei in erster Linie an dessen Zustand zu orientieren. Die Aufwendungen für die Sanierung der Stahlkonstruktion seien auch bei einem Neubau der Widerlager im Falle einer Verlegung und Anpassung an eine doppelspurige Eisenbahnstrecke nicht verloren.

6.3.1. Schutzobjekte sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG). Aus der vom Gesetz alternativ zur landschafts- oder siedlungsprägenden Wirkung vorausgesetzten Zeugeneigenschaft ergibt sich das Erfordernis, dass ein Objekt, über welches Schutzmassnahmen verhängt werden sollen, namentlich auf Grund seiner ortsbaulichen, baulichen oder Ausstattungsmässigen Eigenschaften von einer Epoche Zeugnis abzulegen, d.h. die betreffende Epoche zu veranschaulichen und im eigentlichen Wortsinne zu dokumentieren vermag. Allein der Umstand, dass ein Objekt einer Epoche zugeordnet werden kann, ist somit für die Bejahung der Zeugeneigenschaft noch nicht ausreichend. Zudem lässt das Gesetz auch die blossе Zeugeneigenschaft noch nicht genügen; das betreffende Objekt muss vielmehr ein wichtiger Zeuge sein. Diese Qualifikation kann sich aus verschiedenen, hier nicht abschliessend aufzuzählenden Gründen ergeben. Ein wichtiger Zeuge liegt namentlich dann vor, wenn die betreffende Baute auf Grund ihrer gesamten Beschaffenheit eine Epoche besonders aussagekräftig und qualitativ voll zu dokumentieren vermag. R3.2019.00059 Seite 14

6.3.2. Bei sich auf § 203 Abs. 1 PBG stützenden Schutzentscheiden kommt den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebehörden eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Diese bezieht sich vor allem auf die Qualifikation eines Objektes als Schutzobjekt, auf

den konkreten Umfang einer Schutz- massnahme, gegebenenfalls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten oder aber auf den Verzicht auf Schutzmassnah- men. Insoweit hat sich die Rekursinstanz bei der Entscheidüberprüfung Zu- rückhaltung aufzuerlegen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer ver- tretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekurs- instanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Behörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung be- schränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen). Die Entscheidungsfreiheit der Denk- malpflegebehörde ist stets gegen den Anspruch auf wirksamen Rechts- schutz abzuwägen (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zü- rich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 64 ff.), zumal Schutzmassnahmen in der Regel einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bilden. Im Übrigen besteht in der Regel keine Kognitionseinschränkung. Die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu ver- stehen ist, kann die Rekursinstanz frei beantworten. Auch steht ihr in der Regel eine freie Würdigung der örtlichen Verhältnisse zu, soweit ihr diese hinreichend bekannt sind. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhaltungs- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hiervon, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bau- sachen zu deren Beantwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpfe- gebehörden. 6.3.3. Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Inte- resse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 der Bundes- verfassung [BV]). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne ver- R3.2019.00059 Seite 15

langt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse über- wiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allge- meines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 556 ff.). Ein durch Schutzmassnahmen verursachter Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interes- se an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutz- massnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt kei- ne Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finan- zielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könn- te. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt wer- den. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist

(BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen). 6.3.4. Die Baudirektion qualifizierte beide Brücken als wichtige wirtschafts- und bauhistorische Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG für die Pionierzeit des Eisenbahnbaus während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Tragwerkskonstruktionen seien von hohem Seltenheitswert. Die Rekurrentin stellt die wichtige Zeugenschaft zu Recht nicht in Abrede. Der Schutzzweck beider Brücken ist identisch. Sie wurden beide im Jahr 1876 mit derselben Konstruktionsweise und denselben Spannweiten über R3.2019.00059 Seite 16 die Bahnstrecke X-Y erstellt. Die Tragwerke sind von hohem Seltenheitswert, vor allem das Konzept der Stahlkonstruktion (Bericht J. C. vom 14. Januar 2011, S. 4 f. und 17, act. 6.4., R3.2020.00059). In Bezug auf den Grad der Schutzwürdigkeit stellt sich die Frage, welche Brücke näher am Originalzustand ist. Beide Brücken wurden in den Jahren 1952 bzw. 1961 mit betonierten Fahrbahnen versehen. Empfohlen wird der Erhalt der Fachwerke und Widerlager (Bericht C., S. 5 und 20). Diese Teile sind bei beiden Brücken im Original vorhanden. Der bei der Brücke M. vorgefundene Korrosionsschutzanstrich aus dem Jahr 1961 ist unerheblich (s. Überprüfungsbericht E. T. AG, Foto 32, act. 6.2., R3.2020.00059). Es ergibt sich somit, dass bei beiden Brücken vom selben Grad der Schutzwürdigkeit auszugehen ist. 6.3.5. Die Erhaltungsfähigkeit beider Brücken steht grundsätzlich ausser Frage. Dies allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Widerlager der Brücke G. im Falle eines Doppelspurausbaus der Bahnstrecke ersetzt werden müssten (s. dazu E. 6.3.8.). Zu prüfen ist im Folgenden der jeweilige Aufwand für die Sanierung und den Erhalt der Brücken. Im Überprüfungsbericht T. zur Brücke M. wird empfohlen, die Brücke mit einem Mobilkran auszuheben, auf dem benachbarten Areal instandzusetzen und sie anschliessend wieder einzuheben. Eine Instandsetzung der Stahlkonstruktion an Ort sei aufgrund der geringen Platzverhältnisse (kein Platz für Arbeitsgerüst und Einhausung aufgrund der Fahrdrathöhe) wirtschaftlich nicht vertretbar. Geschätzte Kosten: Fr. 683'000.-- (+ 30 %). Aus dem Überprüfungsbericht der C. B. AG vom 19. Februar 2016 zur Brücke G. (act. 6.4, R3.2020.00059) geht hervor, dass deren Zustand generell besser sei als derjenige der Brücke M. Vorteilhaft für die Instandsetzung der Brücke G. sei zudem, dass im bestehenden Korrosionsschutz kein PCB und keine Schwermetalle festgestellt worden seien. Deshalb sei eine Instandsetzung der Stahlkonstruktion im Bahnbereich ohne vollständige Einhausung möglich. Die Kosten für die Instandsetzung (Maximalvariante) sollen sich im Rahmen der Kosten für die Sanierung der Brücke M. gemäss Bericht T. bewegen. Die Kosten für eine Minimalvariante (ohne Ersatz der R3.2019.00059 Seite 17

Fahrbahnplatte) sollen sich im Rahmen der Kosten für einen Ersatz der Brücke M. gemäss Bericht T. bewegen, d.h. Fr. 648'000.-- (+ 30 %). Soweit ist festzuhalten, dass sich der Instandsetzungsaufwand beider Brücken nicht, zumindest nicht erheblich unterscheidet. Insbesondere ist die Sanierung in beiden Fällen bei laufendem Bahnbetrieb möglich. Die Rekurrentin bringt nichts vor, was Zweifel an diesen Einschätzungen aufkommen liesse, insbesondere was den Überprüfungsbericht T. anbelangt. 6.3.6. Im Überprüfungsbericht T. wird auch der vollständige Rückbau der Brücke M. als mögliche Massnahme aufgezeigt, weil diese Wegüberführung – im Gegensatz zur Brücke G. – nicht mehr benötigt wird. Die Mitbeteiligte 2 reichte denn auch am 25. Mai 2011 ein Gesuch für den ersatzlosen Rückbau der Wegüberführung M. ein. Damit würden die entsprechenden Unterhaltskosten wegfallen, während bei einem Erhalt der Brücke M. in jedem Fall die weitere Brücke an der G. zu unterhalten wäre. Die Unterhaltskosten für die Brücke G. wären als Zusatznutzen auch durch den Erhalt ihrer Funktion als Wegüberführung gerechtfertigt, während die

Brücke M. aus rein musealen Gründen zu unterhalten wäre. Dies spricht für einen Erhalt der Brücke G. 6.3.7. Die Baudirektion misst dem Umstand, dass die Brücke G. nach wie vor als Wegüberführung dient, eine erhebliche Bedeutung zu. Dem ist zuzustimmen. Anders als die Brücke G. entbehrt die Brücke M. heute ihren ursprünglichen Nutzen. Sie ist nur noch von Süden über die Landwirtschaftsstrasse H.-Weg öffentlich zugänglich, die an der Brücke endet. Demgegenüber befindet sich die Brücke G. unmittelbar am heutigen Siedlungsrand der Stadt X und sie erschliesst das noch unbebaute Gebiet nördlich davon. Das öffentliche Interesse an der Erhaltung einer Brücke, die aktiv genutzt und von den Passanten wahrgenommen wird, ist höher zu gewichten als dasjenige einer Brücke, die unbeachtet und ungenutzt vor sich hin fristet. Soweit die Rekurrentin geltend macht, die Brücke G. "verschwinde" im Geländeeinschnitt, ist ihr entgegenzuhalten, dass die Brücke von verschiedenen seitlichen Standorten durchaus gut einsehbar ist (s. Fotos im Überprüfungsbericht C. B. AG). Sodann ist auch die Verhältnismässigkeit der Sanierungs- und Unterhaltskosten im Lichte des Umstands zu betrachten, R3.2019.00059 Seite 18

dass an der Aufrechterhaltung des Wegübergangs M. kein Interesse besteht. 6.3.8. Mittelfristig ist ein Doppelspurausbau der Bahnstrecke X-X nicht auszu-schliessen. Zu diesem Zweck müsste die Brücke um 1,3 m angehoben und (je nach Variante) um 1,9 m seitlich verschoben werden. Die bestehenden Widerlager würden abgebrochen und durch neue Widerlager mit Flügelmauern ersetzt (s. Machbarkeitsstudie in act. 23, R3.2020.00059). In Dispositivziffer I.4 des verwaltungsrechtlichen Vertrags (act. 14.4, R3.2019.00059) wird für diesen Fall bestimmt, dass für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden seien. An die Gestaltung der neuen Elemente seien besonders hohe gestalterische Anforderungen zu stellen. Sodann kann davon ausgegangen werden, dass die Versetzung der Brücke ohne erhebliche Beeinträchtigung des Bahnverkehrs vonstattengehen kann, indem etwa die Stahlkonstruktion als Ganzes mit einem Kran ausgehoben und hernach auf die neu erstellten Widerlager gesetzt wird (vgl. Sanierungskonzept zur Brücke M. im Überprüfungsbericht T.). Wie die Rekurrentin in ihrer Replik (Rz. 26) selbst ausführt, ist ein solches Vorgehen bei Brückenbauwerken "nicht untypisch". Es muss somit davon ausgegangen werden, dass von der Brücke mittelfristig nur die Stahlkonstruktion erhalten werden kann. Demgegenüber könnte die Brücke M. auf absehbare Zeit ungeschmälert erhalten bleiben, was für deren Unterschutzstellung spricht. Allerdings ergibt sich das Interesse an der Unterschutzstellung der Brücken in erster Linie aus ihrer Stahlkonstruktion und nicht aus den gemauerten Widerlagern. Mit dem Verlust der bauzeitlichen Widerlager und der geringfügigen Lageveränderung würde die Zeugenschaftigkeit nicht erheblich gemindert. Hinsichtlich der Kosten ist festzuhalten, dass bei einem Doppelspurausbau bauliche Massnahmen an der Brücke in jedem Fall notwendig wären, ohne Schutzanordnung allenfalls deren Ersatz. Gemäss Art. 18 Abs. 4 EBG ist das kantonale Recht im Plangenehmigungsverfahren zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt. R3.2019.00059 Seite 19

Nach dem Gesagten ist indes nicht ernsthaft damit zu rechnen, dass sich der Erhalt der Brücke im Zuge des Doppelspurausbaus als unverhältnismässig herausstellen könnte und die Schutzanordnung bzw. der Schutzvertrag gestützt auf Art. 18 Abs. 4 EBG nicht mehr zu berücksichtigen wäre, zumal die Schutzmassnahme dem Doppelspurausbau nicht

entgegensteht, die Mitbeteiligte 2 dem Schutzvertrag zugestimmt hat und sie sich im vorliegenden Rekursverfahren nicht gegenteilig verlauten liess. Für die von der Rekurrentin propagierte Absprache mit der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsbehörde besteht weder ein Anlass noch eine gesetzliche Pflicht. Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Bundesverfassung [BV]) und die (allerdings erst während des Rekursverfahrens beigebrachte) Machbarkeitsstudie zeigt auf, dass der Doppelspurausbau auch mit Erhalt der Brücke uneingeschränkt erfolgen könnte. 6.3.9. Das Gebiet nördlich der Brücke G. ist der Reservezone zugewiesen. Die Bau- und Zonenordnung von X wird derzeit einer Gesamtrevision unterzogen. Gemäss dem öffentlich aufgelegten Entwurf bleibt das Gebiet G. der Reservezone zugeordnet, wobei seine flächenmässige Ausdehnung entsprechend dem vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Siedlungsgebiet um ca. 43 % reduziert wird. Im kommunalen Richtplan Verkehr sind für die künftige Erschliessung des Gebiets vier Sammelstrassen verzeichnet, deren Linienführung als "zu prüfen" bezeichnet wird. Eine der vier Varianten führt über die A.-Strasse und die Brücke G. Eine weitere ist die bereits für den Motorfahrzeugverkehr ausgebaute A.-Strasse, die die Bahnstrecke ca. 300 m westlich unterquert. Eine dritte Variante würde als Verlängerung der M.-Strasse die Bahnstrecke ca. 260 m östlich der Brücke G. queren. Geprüft werden soll sodann eine Erschliessung aus Richtung Nordwesten, in der südöstlichen Verlängerung der E.-Strasse. Die Erschliessung über die Brücke G. ist somit nicht die einzige Möglichkeit. Abgesehen davon wird dieser Zugang mit der Unterschutzstellung nicht verunmöglicht, denn die Schutzverfügung sieht in Dispositivziffer III explizit vor, dass die Brücke im Bedarfsfall im Nahbereich des bestehenden Standorts versetzt werden kann. Für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager seien wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktio-

R3.2019.00059 Seite 20

nen zu verwenden. An die Gestaltung der neuen Elemente seien besonders hohe gestalterische Anforderungen zu stellen. Soweit ist festzuhalten, dass die Unterschutzstellung der Brücke G. eine mögliche künftige Erschliessung des Gebiets G. über die A.-Strasse weder verunmöglicht noch "massiv erschwert". Die Rekurrentin befürchtet eine massive Verteuerung der Erschliessung, weil die Breite und Tragfähigkeit der bestehenden Brücke unzureichend seien, weshalb diese verschoben und an ihrer Stelle eine parallel verlaufende neue Brücke erstellt werden müsse. Es entstünden Zusatzkosten für die Verschiebung der Brücke und den Unterhalt von zwei Übergängen. Möglicherweise müsse die Brücke zweimal versetzt werden; einmal wegen des Doppelspurausbaus und ein weiteres Mal wegen der Erschliessung des Gebiets G. Eine allenfalls notwendige Versetzung der Brücke ist technisch machbar (s. die obigen Ausführungen im Zusammenhang mit dem Doppelspurausbau). Sie führte aber wegen des Verlusts der bauzeitlichen Widerlager und der Lageveränderung zu einer gewissen Beeinträchtigung der Zeugnishaftigkeit, was allerdings bereits wegen des mittelfristig zu gewärtigenden Doppelspurausbaus in Kauf genommen werden muss. Wie die Baudirektion zutreffend vorbringt, stellt sich die Aufgabe der Koordination des Doppelspurausbaus mit der Erschliessung des Gebiets G. in Bezug auf die Wegüberführung in analoger Weise auch ohne Unterschutzstellung. Dennoch ist der Erhalt der Brücke in jedem Fall mit Mehrkosten verbunden, sollte sie zwecks Erschliessung des Gebiets G. versetzt werden müssen. Zum heutigen Zeitpunkt, da weder der Doppelspurausbau noch die konkreten Erschliessungsbedürfnisse für das Gebiet G. feststehen, können die von der Rekurrentin befürchteten Mehrkosten nicht beziffert werden. Die genauen Mehrkosten sind indes für die

vorliegend vorzunehmende Interessenabwägung nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Erstens steht nicht fest, welche Bedeutung der Wegüberführung G. für die künftige Erschliessung zukommen wird und ob sie ausgebaut werden muss. Vielmehr wird die Erschliessungsplanung unter der Prämisse erfolgen müssen, dass die Brücke G. unter Schutz steht, sodass den anderen Erschliessungsvarianten allenfalls der Vorzug gegeben werden muss. Die Rekurrentin bringt in diesem Zusammenhang keine Gründe vor, weshalb die Erschliessung über R3.2019.00059 Seite 21

die A.-Strasse und die Brücke G. gegenüber den anderen drei im kommunalen Verkehrsrichtplan festgelegten Varianten wesentlich vorteilhafter sein soll bzw. welche Bedeutung gerade diesem Zugang zukommt. Zweitens sind allfällige Mehrkosten in Relation zu den gesamten Erschliessungskosten zu stellen und drittens könnte sich nur ein sehr erhebliches finanzielles Interesse auf das Ergebnis der Interessenabwägung auswirken. Im Kern besteht das Interesse der Rekurrentin darin, die verschiedenen Erschliessungsvarianten zu wahren und für eine allfällige Erschliessung über die A.-Strasse und eine in deren Verlängerung neu zu erstellende Brücke Zusatzkosten für die Verschiebung der geschützten Brücke abzuwenden. 6.3.10. Die Rekurrentin hält die Anforderungen, die an den Ersatz der Widerlager gestellt werden (s. Dispositivziffer III der Schutzverfügung) für zu unbestimmt, die Kosten seien nicht kalkulierbar. Es liegt in der Natur von Schutzanordnungen, dass der darin formulierte Schutzzumfang einen gewissen Spielraum für Eingriffe am Schutzobjekt offenlässt. Es wäre nicht sachgerecht und kaum praktikabel, die Ausführung bis ins letzte Detail vorzuschreiben, ohne der Bauherrschaft Gelegenheit zu bieten, im vorgegebenen Rahmen selber geeignete Lösungen zu finden. Wie vorliegend ist die Auflage üblich und zweckdienlich, wonach die Detailausgestaltung in Absprache mit der Denkmalpflegebehörde zu erfolgen habe. Die Widerlager sind aus Naturstein gemauert. Verlangt wird ein adäquater Ersatz hinsichtlich Material und Konstruktion, der "besonders hohen" gestalterischen Anforderungen genügt. Damit ist der Schutzzumfang hinreichend bestimmt und die Kosten sind abschätzbar. Insbesondere im Zusammenhang mit der in Frage stehenden Interessenabwägung kommt es nicht auf die genaue Ausgestaltung des Ersatzes der Widerlager an. Anzuführen ist, dass sich die Anforderungen an die Gestaltung der neuen Elemente gemäss Dispositivziffer III der angefochtenen Verfügung Nr. 0011/2018 auf das Schutzobjekt beziehen und nicht auf eine allenfalls parallel dazu zu erstellende neue Brücke. Diesbezüglich käme § 238 Abs. 2 PBG zur Anwendung und es bedarf keiner Anordnungen in der angefochtenen Verfügung. R3.2019.00059 Seite 22

6.3.11. Zusammenfassend stellen sich die auf dem Spiel stehenden Interessen wie folgt dar: Bei beiden Brücken ist vom selben hohen Grad der Schutzwürdigkeit auszugehen. Deren Erhaltungsfähigkeit steht ausser Frage und bei beiden Objekten ist in etwa mit demselben Instandsetzungsaufwand rechnen. Für die Erhaltung der Brücke M. spricht der Umstand, dass diese ungeschmälert erhalten werden könnte, weil nicht mit einem Doppelspurausbau und damit nicht mit einem notwendigen Ersatz der Widerlager gerechnet werden muss. Indes gilt das denkmalpflegerische Interesse in erster Linie der Stahlkonstruktion und beeinträchtigt ein adäquater Ersatz der Widerlager den Schutzzweck nicht in wesentlichem Mass. Zugunsten der Brücke M. fällt weiter ins Gewicht, dass damit der Konflikt in Bezug auf die Erschliessung des Gebiets G. über die A.-Strasse entfällt. Die Erschliessung des Gebiets wird jedoch weder verunmöglicht noch übermässig erschwert. Allfällige Mehrkosten für die Verlegung der Brücke G. erscheinen tragbar, zumal auch privaten Eigentümern von Schutzobjekten im öffentlichen Interesse oft erhebliche

Beeinträchtigungen und Kosten zugemutet werden dürfen. Für die Erhaltung der Brücke G. spricht der Umstand, dass diese nach wie vor ihre Funktion als Wegüberführung erfüllt, wohingegen die Brücke M. nicht mehr benötigt wird und abgebrochen werden könnte. Die Sanierungs- und Unterhaltskosten für die Brücke G. wären somit nicht nur denkmalpflegerisch begründet, sondern auch mit ihrem praktischen Nutzen. Sodann befindet sich die Brücke G. im Siedlungsraum wo sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Diesen Aspekten misst die Baudirektion zu Recht ein hohes Gewicht zu. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass sich die Mitbeteiligte 2, die die finanzielle Hauptlast der Unterschutzstellung zu tragen hat, mit der getroffenen Lösung einverstanden erklärt hat und den Schutzvertrag eingegangen ist. Insgesamt hat sich die Baudirektion aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und aus nachvollziehbaren und sachlichen Gründen für die Erhaltung der Brücke G. und den Verzicht auf Schutzmassnahmen für die Brücke M. entschieden. Sie hat das ihr zustehende Auswahlermassen in R3.2019.00059 Seite 23

pfllichtgemässer Weise ausgeübt, weshalb ein Eingreifen der Rekursinstanz nicht angezeigt ist. 7.1. Die Rekurrentin stellt folgenden Eventualantrag: "Eventualiter sei Dispositiv-Ziffer III der Unterschutzstellungsverfügung Nr. 0011/2018 vom 20. März 2019 über das Brückenbauwerk G., [...] auf Kat.-Nr. 1, in X wie folgt abzuändern und zu ergänzen: "Schutzumfang im Falle der Gebietserschliessung G.: Weist die Stadt X im Rahmen der Gebietsentwicklung G. auf Basis eines Variantenstudiums nach, dass eine Verlegung der Wegüberführung G. erforderlich ist, ändert sich der unter I.3 des Vertrags definierte Schutzumfang wie folgt: Die Brücke muss durch die S. im Nahbereich des bestehenden Standorts G. versetzt werden. Für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager sind wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. Für die Gestaltung der neuen Elemente gelten die Anforderungen gemäss PBG 238 II. Die kantonale Denkmalpflege ist zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen. Schutzumfang im Falle eines (Doppelspur-)Ausbaus der Strecke [...] in X oder im Falle erforderlicher Sanierungsarbeiten am Brückenbauwerk: Im Falle eines (Doppelspur-)Ausbaus der Strecke [...] in X oder im Falle erforderlicher Sanierungsarbeiten am Brückenbauwerk durch die jeweilige Eigentümerschaft ändert sich der unter I.3 des Vertrages definierte Schutzumfang wie folgt: Die Brücke muss durch die S. im Nahbereich des bestehenden Standorts G. versetzt werden. Für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager sind wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. Für die Gestaltung der neuen Elemente gelten die Anforderungen gemäss PBG 238 II. Die kantonale Denkmalpflege ist zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen." Zu Begründung bringt die Rekurrentin vor, gemäss der Verfügung der Baudirektion Nr. 0011/2018 sei eine Verlegung der Brücke lediglich im Rahmen einer Erschliessung des Gebiets G. möglich, nicht aber für den Fall einer Spurerweiterung der Bahnstrecke. Sodann hält die Rekurrentin die Anforderungen, die an die Gestaltung einer verlegten Brücke gestellt werden, für zu unbestimmt. Ihrer Ansicht nach müssten die Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG herangezogen werden. Weiter scheine die Baudirektion ihre Haltung allein auf das schweizerische Eisenbahngesetz zu stützen. Dieses regle in Art. 26 EBG die Kostenfolgen für die Änderung bestehender Kreuzungen, wobei in Art. 32 EBG festgehalten werde, dass zwischen den Beteiligten abweichende Vereinbarungen getroffen werden könnten.

R3.2019.00059 Seite 24

Demgegenüber blendet die Baudirektion in der Verfügung Nr. 0011/2018 aus, dass der Kanton gemäss Art. 217 Abs. 2 PBG Subventionen an Private und Institutionen gewähren könne. Da es sich um ein S.-Objekt handle, welches unter die eisenbahnrechtlichen Bestimmungen falle, müsse eine Verlegung bzw. Sanierung durch die S. erfolgen. Wenn die Baudirektion schon mit den S. einen verwaltungsrechtlichen Vertrag über die Unterschutzstellung einer Brücke abschliesse, wäre es im Hinblick auf bevorstehende Eingriffe und Sanierungsarbeiten zu begrüssen, wenn diesbezüglich bereits Regelungen mit Bezug auf anfallende Kosten getroffen würden.

7.2. Die Rekurrentin übersieht, dass der Schutzzumfang im verwaltungsrechtlichen Vertrag vom 20. März 2019 definiert ist, welcher integraler Bestandteil der Unterschutzstellungsverfügung Nr. 0011/2018 vom 20. März 2019 ist (s. Dispositivziffer I der Verfügung). In Dispositivziffer I.4. des Vertrags wird der Schutzzumfang im Falle eines Doppelspurausbaus bestimmt: "Die beidseits des Gleis errichteten Widerlager können ersetzt werden. Für den Ersatz der Widerlager sind wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. An die Gestaltung der neuen Elemente sind besonders hohe gestalterische Anforderungen zu stellen. Die Brücke kann am Standort G. in ihrer genauen Lage auf die Trasseeführung angepasst werden. Die kantonale Denkmalpflege ist zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen." Insoweit zielt der Eventualantrag ins Leere. Was die Anforderungen anbelangt, die an die Gestaltung der neuen Elemente gestellt werden – sowohl im Falle des Doppelspurausbaus wie auch bei einer Verlegung der Brücke zwecks Erschliessung des Gebiets G. – kann auf die Ausführungen unter E. 6.3.10. verwiesen werden. Die Anforderungen sind zweckmässig und hinreichend bestimmt. Mit dem propagierten Verweis auf § 238 Abs. 2 PBG wäre nichts gewonnen. Die verlangten R3.2019.00059 Seite 25

"besonders hohen gestalterischen Anforderungen" lassen sich auf § 238 Abs. 2 PBG stützen, wonach auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen ist. Die Anforderungen ergeben sich auch aus dem Zweck der Schutzmassnahmen, wie er in § 207 Abs. 1 PBG formuliert ist: "Die Schutzmassnahmen verhindern Beeinträchtigungen der Schutzobjekte, stellen deren Pflege und Unterhalt sicher und ordnen nötigenfalls die Restaurierung an." Schliesslich ist die Regelung von Kostenfolgen und Subventionen im Zusammenhang mit dem Erhalt eines Schutzobjekts kein notwendiger Inhalt von Schutzverfügungen oder Schutzverträgen im Sinne von § 205 PBG, so auch im vorliegenden Fall (vgl. § 207 und 217 PBG). Somit ist der Eventualantrag abzuweisen.

8. Zusammengefasst sind die Rekurse abzuweisen.

9.1. Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG). Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'500.-- festzusetzen.

9.2. Der Rekurrentin steht aufgrund ihres Unterliegens keine Umtriebsentschädigung zu. Im Weiteren wurden keine Entschädigungen beantragt. [...]

R3.2019.00059 Seite 26

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