

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00580 vom 23. März 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-03-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00580

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00580 du 23 mars 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00580 del 23 marzo 2006

Regeste

Denkmalschutz | Entlassung aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung (ehem. Güterbahnhof Zürich, Bau des geplanten Polizei- und Justizzentrums) In Frage steht die Anwendung einer Bestimmung des Gesetzes für ein Polizei- und Justizzentrum (PJZG), welche den Entscheid der Inventarentlassung der Baudirektion überträgt. Auch wenn es sich dabei nicht um eine einschlägige Bestimmung des PBG handelt, so sind die Heimatschutz-Vereinigungen wegen der Sachproblematik gleichwohl zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert. Daneben ergibt sich die Legitimation auch aus dem eidg. Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) (E. 1.2). Die Inventarentlassung kann nicht als blosser Vollzugsanordnung gestützt auf das PJZG gewürdigt werden. Sie kann deshalb angefochten werden (E. 2.2). Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass bereits mit dem Erlass des PJZG eine Interessenabwägung erfolgt ist, wonach der Bau des Zentrums dem Schutz des Güterbahnhofs vorgehe (E. 3). Frage offen gelassen, ob die Rügen gegen die Inventarentlassung schon früher bei einer Anfechtung des PJZG hätten vorgebracht werden können und müssen. Zugunsten der Beschwerdeführenden ist unter den vorliegenden Umständen von der Möglichkeit zur akzessorischen Anfechtung des PJZG auszugehen (E. 4). Der Betrieb des PJZ dient nicht der Erfüllung von Bundesaufgaben im Sinn des NHG, weshalb auch nicht die darin verankerte "Schonungspflicht" zur Anwendung gelangt (E. 5.2). Das vorliegend gewählte etappierte Vorgehen, wonach zuerst die Inventarentlassung geprüft wird, welche Grundlage für weitere Entscheide bildet, widerspricht nicht dem raumplanungsrechtlichen Koordinationsgebot. Das Gesetzgebungsverfahren ist dem Koordinationsgebot nur beschränkt zugänglich (5.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Die Beschwerdeführenden machen in erster Linie geltend, die Auffassung von Baudirektion und Regierungsrat, wonach der Gesetzgeber im PJZG die erforderliche Interessenabwägung bezüglich einer denkmalpflegerisch motivierten Erhaltung der Güterbahnhofgebäude abschliessend vorweggenommen habe, beruhe auf einer unrichtigen Auslegung dieses Gesetzes. Der Einwand ist unbegründet. Der Regierungsrat anerkennt in seinem Entscheid wie bereits zuvor die Baudirektion durchaus die potenzielle Denkmalqualität des Güterbahnhofs. Er weist jedoch zu Recht auf die Erläuterungen zur Gesetzesvorlage in der Abstimmungszeitung hin. Darin wurde ausgeführt, dass eingehende Abklärungen ergeben hätten, dass eine vollständige oder auch nur teilweise Erhaltung der Gebäude des Güterbahnhofs die Verwirklichung des PJZ verunmöglichen würde. Die Denkmalpflege des Kantons und diejenige der Stadt Zürich seien zum Schluss gekommen, dass die

Gebäude des Güterbahnhofs aus dem Inventar der Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung entlassen und somit abgebrochen werden könnten. Wie sich ausserdem aus der Abstimmungszeitung ergibt, war eine Minderheit des Kantonsrats schon damals der Meinung, die denkmalgeschützten Gebäude müssten erhalten und mit Neubauten angereichert werden und die Absicht der Regierung, alles Bestehende abzureissen und durch einen Neubau zu ersetzen, widerspreche den Bedürfnissen der Wohnbevölkerung (vgl. zur parlamentarischen Beratung Prot. KR [1999-2003], S. 16596 ff.). Das zeigt, dass der historische Gesetzgeber bei Erlass des PJZG bereits eine Abwägung zwischen den Denkmalschutzinteressen und den gegenläufigen kantonalen Interessen am Bau eines PJZ vorgenommen und sich klar dafür ausgesprochen hat, dass das Areal des Güterbahnhofs nicht nur ausserhalb der bestehenden inventarisierten Bauten, sondern auch an deren Stelle neu überbaut werden soll (§ 2 PJZG). Dieser Auslegung steht auch § 3 PJZG nicht entgegen. Zwar legt diese Bestimmung nach dem Wortlaut lediglich die Zuständigkeit der Baudirektion für den Entscheid über die Entlassung der Bauten aus dem kommunalen Schutzinventar fest. Dies war nach der Auffassung des Regierungsrats notwendig, weil die Erfüllung einer kantonalen Aufgabe nicht unter dem Vorbehalt der Inventar-Entlassung durch die Stadt Zürich stehen könne (Weisung des Regierungsrats, ABl 2002, 316, 337 f.). Indessen hat sich der Regierungsrat in der Weisung auch eingehend mit der Problematik des Denkmalschutzes auseinandergesetzt, dabei Lösungsvarianten gegeneinander abgewogen und schliesslich den Schluss gezogen, dass die bestehenden Bauten des Güterbahnhofs die – höher gewichtete – Realisierung des PJZ verunmöglichten (Abl 2002, 322 ff.). Dieser Auffassung folgte wie erwähnt auch die Mehrheit des Kantonsrats. Die von den Beschwerdeführenden angeführten weiteren Umstände, so das Gutachten der kantonalen Denkmalpflegekommission (KDK) vom 11. Januar 2005 oder die im Planungsprozess offen gebliebene Option auf Erhalt des Güterbahnhofs, haben sich erst nach der Volksabstimmung ergeben und bilden damit keine massgebenden Anhaltspunkte für die Auslegung des Gesetzes. Demnach beinhaltet das PJZG tatsächlich die spezialgesetzliche Regelung einer konkreten Frage des Natur- und Heimatschutzes. Dabei kommt es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden für die Rechtmässigkeit der angefochtenen Inventarentlassung nicht darauf an, ob das PJZG den Abbruch des Güterbahnhofs zwingend gebietet oder ob es ihn nur für zulässig erklärt. In beiden Fällen ersetzt das PJZG die allgemeine Interessenabwägung, die nach §§ 203 ff. PBG bei der Prüfung von Schutzmassnahmen verlangt ist. Lässt das PJZG demnach den Verzicht auf Schutzmassnahmen trotz der anerkannten Schutzwürdigkeit des Güterbahnhofs auch nur zu, so erweist sich die strittige Inventarentlassung als mit dem kantonalen Recht vereinbar.

E. 4

Es fragt sich, ob die heute gegen die Inventarentlassung erhobenen Rügen nicht schon damals mit einem kantonalen Rechtsmittel gegen das PJZG hätten vorgebracht werden müssen. Nach kantonalem Recht war ein solches Rechtsmittel ausgeschlossen, angesichts des verfügungsähnlichen Inhalts des Erlasses weniger deshalb, weil dem Verwaltungsgericht keine abstrakte Normenkontrolle zusteht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 8, § 50 N. 115), als vielmehr deswegen, weil Beschlüsse des kantonalen Parlamentes und des Volkes unabhängig davon, ob sie materiell Verfügungscharakter haben, der Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht unterliegen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 24). Vorbehalten bleibt allerdings die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit zur direkten Überprüfung auch solcher Erlasse kraft übergeordneten Rechts. Hier fragt es sich ob, die Regelung des PJZG nicht insofern als Verfügung im Sinn von Art. 33 Abs. 2 des

Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) zu würdigen sei, als damit die Inventarentlassung abschliessend vorweggenommen worden ist. Geht man vom Vorliegen einer solchen bundesrechtlichen Verfügung aus (vgl. aber BGE 125 II 10 E. 3b), so hätten die Beschwerdeführenden damals gegen das PJZG mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht gelangen können, was sie nicht getan haben. Die Frage nach der direkten Anfechtbarkeit des PJZG kann jedoch offen bleiben. Selbst unter Annahme einer solchen direkten Anfechtbarkeit bleibt nicht ausgeschlossen, dass im jetzigen Rechtsmittelverfahren betreffend die Inventarentlassung (Verfügung der Baudirektion vom 4. Mai 2005) das PJZG akzessorisch auf seine Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht überprüft werden kann (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 137 ff.). Allerdings ist dieser Schluss nicht zwingend; denn ausgehend davon, dass das PJZG wegen seines sich aus Art. 33 Abs. 2 RPG ergebenden Verfügungscharakters direkt mit kantonaler Beschwerde hätte angefochten werden können, rechtfertigt es sich, diesbezüglich die Grundsätze anzuwenden, die in der Rechtsprechung zur akzessorischen Überprüfung von Nutzungsplänen bei der Anfechtung baurechtlicher Entscheide entwickelt worden sind: Danach ist eine akzessorische Überprüfung solcher Rechtsakte nur ausnahmsweise unter besonderen Voraussetzungen möglich, im Wesentlichen nur dann, wenn der Betroffene zuvor keine Möglichkeit hatte, seine Interessen zu verteidigen (Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, N. 1068; Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 27). Ob diese Voraussetzungen hier erfüllt sind, ist fraglich (vgl. insbesondere BGE 123 II 337 E. 3, wo eine akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung aufgrund von Beschwerden ideeller Verbände von vornherein abgelehnt wird). Im Folgenden wird zugunsten der Beschwerdeführenden davon ausgegangen, das PJZG sei – selbst unter der Annahme einer direkten Anfechtbarkeit – im jetzigen Rechtsmittelverfahren betreffend die Inventarentlassung einer akzessorischen Überprüfung auf seine Vereinbarkeit mit Bundesrecht zugänglich.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Inventarentlassung widerspreche dem Bundesrecht, nämlich einerseits Art. 78 der Bundesverfassung vom 18. April 1998 (BV) und Art. 3 Abs. 1 NHG sowie andererseits dem Koordinationsgebot von Art. 25a RPG.

E. 5.2

Gemäss Art. 78 BV sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig (Abs. 1). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in dieser Materie beschränkt sich daher nur auf einzelne Aspekte wie Rücksichtnahme auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes bei Erfüllung einer Bundesaufgabe (Abs. 2), Unterstützung der Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes (Abs. 3), Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und ihrer Lebensräume (Abs. 4) sowie Schutz der Moore und Moorlandschaften (Abs. 5). Dementsprechend hängt die unmittelbare Anwendbarkeit des NHG im Einzelfall davon ab, ob ein solcher Sachbezug vorliegt. Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben sorgen der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden, und wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Wie die genannten Körperschaften dieser Pflicht im Einzelnen nachkommen, legt Art. 3 Abs. 2 NHG fest, wobei unter anderem der Verzicht auf eigene Bauten und Anlagen oder die Bewilligungsverweigerung in Frage kommt. Die Pflicht zur Rücksichtnahme gilt sodann unabhängig davon, ob das Objekt von nationaler

oder nur von regionaler und lokaler Bedeutung ist (Art. 3 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 4 NHG). Die Beschwerdeführenden berufen sich auf das NHG mit der Begründung, der Güterbahnhof stehe heute noch im Eigentum der SBB und diene der Erfüllung einer Bundesaufgabe d.h. dem Bahnbetrieb. – Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die im Streit liegende Verfügung vom 4. Mai 2005 steht in keinem Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb. Sie ist vielmehr gemäss Disp.-Ziff. 1 ausdrücklich an die Baufreigabe für das PJZ gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung gebunden. Der Bau und Betrieb eines solchen Zentrums dient der Erfüllung einer kantonalen und nicht einer Bundesaufgabe (vgl. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. A., Bern 2002, S. 389 f. mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 120 Ib 27 = Pra 1994 Nr. 223 S. 734). Daran ändert nichts, dass die SBB derzeit noch Eigentümerinnen des Areals sind, welches sie allerdings bereits am 25. Oktober 2002 an den Kanton Zürich verkauft haben. Auch dass die Anlage bisher einer Bundesaufgabe diene, spielt keine Rolle, da der Abbruch des Güterbahnhofs zugunsten eines Neubaus für das PJZ gerade voraussetzt, dass die Gebäude nicht mehr für den Bahnbetrieb gebraucht werden. Ein anderer Bezug zu einer in Art. 78 BV genannten Materie ist nicht ersichtlich. Soweit die Beschwerdeführenden sich sinngemäss gegen den Verkauf bzw. die Übereignung der Liegenschaft wehren, ist ihr Anliegen verfehlt. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig der verfügte Verzicht auf Schutzmassnahmen und die Inventarentlassung, nicht aber der Liegenschaftsverkauf. Der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages zwischen zwei öffentlichrechtlichen Körperschaften bildet ohnehin kein im Verwaltungsverfahren anfechtbarer Hoheitsakt. Erging die angefochtene Verfügung demnach nicht in Erfüllung einer Bundesaufgabe, so spielt es keine Rolle, ob der Güterbahnhof selber in einem Inventar des Bundes von Objekten nationaler Bedeutung eingetragen ist oder nach Auffassung der Beschwerdeführenden in ein solches eingetragen werden sollte. Weitere Abklärungen zur Bedeutung des Güterbahnhofs erübrigen sich daher.

E. 5.3

Nach Art. 25a RPG ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt, wenn die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert (Abs. 1). Diese Behörde hat für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen und für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen zu sorgen (Abs. 2 lit. b und d). Die zu koordinierenden Entscheide dürfen keine Widersprüche enthalten (Abs. 3). Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar (Abs. 4). Im Kanton Zürich ist im Regelfall die örtliche Baubehörde die für die Koordination verantwortliche Stelle (§ 9 Abs. 1 lit. a der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997, BVV). Sie sorgt dafür, dass die kommunalen und kantonalen Entscheide widerspruchsfrei getroffen und mit einheitlicher Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Sind mehrere kantonale Entscheide zu treffen, werden diese vorab durch die kantonale Leitstelle koordiniert (§ 9 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 BVV). Die Beschwerdeführenden bringen vor, im Planungsprozess seien die Abklärungen betreffend Schutzwürdigkeit des Güterbahnhofs vernachlässigt worden; der Standortentscheid sei verfrüht getroffen worden, weshalb das Koordinationsgebot des RPG verletzt sei. – Auch dieser Argumentation kann nicht beigetreten werden. Der im Streit liegende Verzicht auf die Unterschützstellung bzw. die Inventarentlassung schafft eine Grundlage für die Ausarbeitung des beabsichtigten Gestaltungsplanes und die spätere Erteilung der Baubewilligung; er verhindert damit, dass allenfalls erst nach Durchlaufen des gesamten Bewilligungsverfahrens festgestellt wird,

dass einer Inventarentlassung zwingende Gründe entgegenstehen. Dieses Vorgehen ist durchaus sinnvoll und widerspricht den bundesrechtlichen Koordinationsgrundsätzen nicht. Lautet einer von mehreren erforderlichen Entscheiden negativ, so kann dieser nämlich dem Gesuchsteller vorab mitgeteilt werden, ohne dass damit das Koordinationsgebot verletzt wäre (vgl. Arnold Marti, Kommentar RPG, Zürich 1999, Art. 25a Rz. 38 und Rz. 41). Damit ein solcher "Vorabentscheid" getroffen werden kann, darf der Bewilligungsprozess daher in mehrere Phasen unterteilt werden. Auf diese Weise können etwa im Rahmen eines Vor- oder Teilentscheidendes Grundsatzfragen vor Detailfragen entschieden werden (Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zürich etc. 2002, S. 281; Arnold Marti in: Koordinationspflicht bei Gewerbe- und Industriebauten – Der Ruf nach Flexibilität, URP 2001, S. 551, S. 565 ff.). Die Beschwerdeführenden anerkennen offenbar, dass eine solche Verfahrensetappierung sinnvoll ist, wenn sie geltend machen, Grundsatzfragen, welche das Ergebnis entscheidend beeinflussen können („Killerkriterien“), seien am Anfang zu entscheiden. Soweit sie in diesem Zusammenhang den im PJZG getroffenen Standortentscheid als verfrüht rügen, verkennen sie, dass ein Gesetzgebungsverfahren, in dem eine politische Abwägung stattfindet, einer Koordination im raumplanungsrechtlichen Sinn nur beschränkt zugänglich ist.

E. 6

Ob und inwieweit die Beschwerdeführenden die Verletzung kantonalen Rechts nicht nur bezüglich der Auslegung des PJZG (dazu vorn E. 3) rügen, ist nicht klar. Auf jeden Fall scheinen sie zu anerkennen, dass das PJZG als spezielleres und jüngerer Gesetz den allgemeineren Bestimmungen des PBG vorgeht. Unbehelflich sind in diesem Zusammenhang die Vorbringen der Beschwerdeführenden zur ungeklärten Verkehrserschliessung. Diese wird erst im Rahmen des anstehenden Gestaltungsplanes bzw. spätestens bei Erteilung der Baubewilligung geklärt werden müssen. Da die Inventarentlassung ausdrücklich an die Baufreigabe für das rechtskräftig bewilligte PJZ knüpft, besteht keine Gefahr, dass die bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht eingehalten werden. Der Subeventualantrag der Beschwerdeführenden geht daher ins Leere. Nicht näher einzugehen ist schliesslich auf die grundsätzlichen Standorteinwendungen der Beschwerdeführenden samt dem vorgeschlagenen Standorttausch mit dem Areal der Toni-Molkerei, damit auf dem Areal des Güterbahnhofs die Hochschule der Künste realisiert werden könne. Der Standortentscheid ist mit dem PJZG klar getroffen worden und könnte nur dann überprüft werden, wenn das PJZG selber übergeordnetem Recht widerspräche, was wie gezeigt nicht der Fall ist.

E. 7

Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführenden je zur Hälfte kostenpflichtig (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung haben sie für sich nicht verlangt. Eine Parteientschädigung zu Lasten der Beschwerdeführenden setzt nach § 17 Abs. 2 lit. a und b VRG voraus, dass die Beschwerdebeantwortung entweder einen besonderen Aufwand erforderte bzw. den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte oder dass das Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden offensichtlich unbegründet war. Letzteres ist hier nicht der Fall, da sich die Beschwerdeführenden immerhin zu Recht gegen die Art der Rekuserledigung zur Wehr setzten. Jedoch rechtfertigt sich auch keine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 lit. a VRG. Der Beschwerdegegnerin steht als verfügender kantonaler Behörde praxisgemäss keine Parteientschädigung zu, da die Verteidigung ihrer Anordnungen zu ihren angestammten amtlichen Aufgaben gehört und

von ihr angesichts der bereits im Entscheidungsverfahren getätigten Bemühungen keinen wesentlichen Mehraufwand erforderte (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 29). Die Mitbeteiligten 1 haben sich nicht extern vertreten lassen und sich in ihrer Beschwerdeantwort weitgehend den Ausführungen der Beschwerdegegnerin angeschlossen. Mangels eines besonderen Rechtsverfolgungsaufwandes steht daher auch ihr keine Parteientschädigung zu. Die Mitbeteiligte 2 hat keine Entschädigung für sich beansprucht. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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