

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00312 vom 13. September 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-09-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2007.00312](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00312)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00312 du 13 septembre 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00312 del 13 settembre 2007

## Regeste

Gestaltungsplan | Kantonaler Gestaltungsplan "Polizei- und Justizzentrum (PJZ)": Baurekurskommission (BRK) oder Regierungsrat als zuständige Rekursinstanz? Die BRK durfte im Rechtsstreit um die Zuständigkeitsfrage zulässigerweise auf eine Vernehmlassung verzichten und eine Vereinigung mit zwei anderen Rekursverfahren anordnen (E. 2). Entstehungsgeschichte der Zuständigkeitsnorm von § 329 Abs. 2 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG), wonach der Regierungsrat (anstelle der BRK) baurechtliche Anordnungen der Direktionen beurteilt, "die n i c h t mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind" (E. 3.1). Es handelt sich um einen k a n t o n a l e n Gestaltungsplan (E. 3.2). Auslegung der Zuständigkeitsnorm durch die Baurekurskommission, wonach der Regierungsrat Rekursinstanz sei (E. 3.3). Der in § 329 Abs. 2 lit. c PBG verwendete Begriff der "Anordnungen" ist weit zu verstehen und umfasst auch Nutzungspläne (E. 3.5). Nach den Materialien ist die Zuständigkeitsnorm im Licht der bundesrechtlichen Bestimmungen zur Koordination auszulegen (E. 3.6). Inhalt des raumplanerischen Koordinationsgebots. Aus ihm lässt sich kein Grundsatz ableiten, wonach für die Beurteilung eines Gestaltungsplans dieselbe Rechtsmittelinstanz zuständig sein muss, die später eine - gestützt auf den Gestaltungsplan erteilte - Baubewilligung zu überprüfen hat. Auch der konkrete Inhalt des vorliegenden Gestaltungsplans setzt keine solche Koordination voraus (E. 3.7). Für die Zuständigkeit des Regierungsrats spricht auch, dass die Baudirektion gleichzeitig mit der Festsetzung des Gestaltungsplans auch die Abbruchbewilligung für den ehemaligen Güterbahnhof auf dem Gelände erteilte (E. 3.8). Der Beschluss der BRK, auf den Rekurs nicht einzutreten und die Sache dem Regierungsrat zu überweisen, ist demnach rechtmässig (E. 3.9). Parteienschädigung: Der Entscheid der BRK über die Zuständigkeitsfrage lässt offen, welche Partei obsiegend bzw. unterliegend ist. Die Beschwerdeführerin bzw. Rekurrentin hat mangels Obsiegens keinen Anspruch auf ein Parteienschädigung für das Verfahren vor BRK (E. 4). Abweisung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2007.00312 Entscheid der 3. Kammer vom 13. September 2007 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretär Felix Helg In Sachen A AG, vertreten durch B, Beschwerdeführerin, gegen Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, und Regierungsrat des Kantons Zürich, Mitbeteiligter, betreffend Gestaltungsplan. hat sich ergeben: I. A. Der Güterbahnhof in Zürich-Aussersihl, bestehend aus dem Güterexpeditionsgebäude, der Güterempfangshalle und der Güterversandhalle, ist als potenzielles Schutzobjekt im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte

von kommunaler Bedeutung der Stadt Zürich aufgenommen. Am 30. November 2003 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich das Gesetz vom 7. Juli 2003 für ein Polizei- und Justizzentrum (PJZG; LS 551.4) an. Damit wurde die Grundlage für den Bau eines Polizei- und Justizzentrums Zürich (PJZ) in Zürich-Aussersihl geschaffen, in dem zentrale Abteilungen der Kantonspolizei und der Strafverfolgungsbehörden, Ausbildungseinrichtungen der Polizei sowie das Polizeigefängnis und ein weiteres Bezirksgefängnis des Bezirks Zürich zusammengeführt werden sollen (§ 1 PJZG). Zur Verwirklichung des PJZ erwirbt der Kanton das Areal Güterbahnhof in Zürich-Aussersihl von den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und erstellt auf diesem Areal eine Neuüberbauung (§ 2 PJZG). Für den Entscheid über die Entlassung der sich auf dem Areal befindenden schützenswerten Bauten aus dem kommunalen Denkmalschutzinventar ist die Baudirektion zuständig (§ 3 PJZG). B. Am 4. Mai 2005 entschied die Baudirektion, dass der Güterbahnhof in Zürich-Aussersihl, bestehend aus dem Güterexpeditionsgebäude Vers.-Nr. 01 und den zwei Güterhallen Vers.-Nrn. 02 und 03, nicht unter Denkmalschutz gestellt werde und aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung der Stadt Zürich entlassen werde, sobald gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung die Baufreigabe für das PJZ auf dem Areal Güterbahnhof erteilt worden sei. Gegen diese Verfügung erhob der Schweizer Heimatschutz für sich und namens des Zürcher Heimatschutzes am 11. Juni 2005 Rekurs an den Regierungsrat mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die drei Gebäude seien unter Denkmalschutz zu stellen. Der Regierungsrat eröffnete das Rekursverfahren gegenüber den SBB als Grundeigentümerinnen und der Baudirektion als Beschwerdegegnerin; ferner bezog er die Stadt Zürich, die Direktion der Justiz und des Innern, die Direktion für Soziales und Sicherheit, die Finanzdirektion sowie das Bundesamt für Kultur als Mitbeteiligte in das Verfahren mit ein. Am 2. November 2005 trat der Regierungsrat auf den Rekurs nicht ein, da die angefochtene Verfügung das formell erlassene PJZG vollziehe und daher nur deklaratorische Bedeutung habe. Der Schweizer und der Zürcher Heimatschutz erhoben gegen diesen Rekursentscheid am 8. Dezember 2005 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und erneuerten ihre bereits im Rekursverfahren erhobenen Anträge. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 23. März 2006 ab (VB.2005.00580, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Auf eine dagegen am 24. Mai 2006 erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Schweizer und des Zürcher Heimatschutzes trat das Bundesgericht mit Urteil vom 5. Oktober 2006 nicht ein (1A.109/2006, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). II. Mit Verfügung vom 15. März 2007 setzte die Baudirektion den in der Zwischenzeit ausgearbeiteten und öffentlich aufgelegten kantonalen Gestaltungsplan mit UVP "PJZ - Polizei- und Justizzentrum Zürich" fest (Disp. Ziff. I). Gleichzeitig bewilligte sie den Abbruch des Güterbahnhofs, bestehend aus dem Güterexpeditionsgebäude Vers. Nr. 01 und den zwei Güterhallen Vers.-Nrn. 02 und 03 unter der Bedingung, dass gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung die Baufreigabe für das Polizei- und Justizzentrum erteilt werde. (Disp. Ziff. II). Als zulässiges Rechtsmittel wurde der Rekurs an den Regierungsrat bezeichnet (Disp. Ziff. III). Die Verfügung wurde unter Hinweis auf die öffentliche Auflage des Gestaltungsplans publiziert. III. Dagegen wurden drei Rekurse (wovon einer am 20. April 2007 durch die A AG) beim Regierungsrat erhoben. Die A AG beantragte Aufhebung von Disp. Ziff. I und II der Verfügung der Baudirektion. Sie rügte, dass das Projekt für das neue Polizei- und Justizzentrum nicht mit den im Zusammenhang mit der so genannten Westumfahrung als flankierenden Massnahmen projektierten Strassenbauten koordiniert worden sei. Die Staatskanzlei überwies die drei Rekurse am 26. April 2007 gestützt auf § 5

Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) der Baurekurskommission I, welche entgegen der unrichtigen Rechtsmittelbelehrung für deren Behandlung zuständig sei. Die Baurekurskommission I merkte mit Präsidialverfügungen vom 2. Mai 2007 die Überweisung vor und verzichtete auf Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens. Mit Beschluss vom 1. Juni 2007 vereinigte sie die drei Rekursverfahren (Disp. Ziff. I); sie trat auf die Rekurse nicht ein und überwies diese zur Behandlung (wiederum) an den Regierungsrat (Disp. Ziff. II). Die Kosten des Verfahrens wurden auf die Staatskasse genommen (Disp. Ziff. III). IV. Dagegen erhob die A AG am 12. Juli 2007 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, den Nichteintretensbeschluss der Vorinstanz aufzuheben und diese anzuweisen, den Rekurs vom 20. April 2007 materiell zu behandeln, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates. Die Staatskanzlei verzichtete auf Vernehmlassung. Die Baudirektion und die Baurekurskommission I beantragten Abweisung der Beschwerde. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 VRG zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Zu Unrecht rügt die Beschwerdeführerin, die Baurekurskommission hätte nicht auf die Einholung einer Vernehmlassung der Gegenpartei verzichten und ihren Rekurs nicht mit den beiden anderen Rekursen gemeinsam behandeln dürfen. Auf eine Vernehmlassung darf im Baurekursverfahren gemäss § 19 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang der Baurekurskommissionen vom 20. Juli 1977 unter anderem dann verzichtet werden, wenn es sich zum vornherein erweist, dass auf den Rekurs nicht eingetreten werden kann. Die Vereinigung von verschiedener Verfahren ist aus prozessökonomischen Gründen zulässig, wenn mehrere Rechtsmittel den gleichen Sachverhalte betreffen und die gleichen Rechtsfragen aufwerfen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4-31 N. 33). Hier hat die Baurekurskommission zunächst die sich für alle drei ihr überwiesenen Rekurse gleich stellende Frage ihrer Zuständigkeit geprüft, wozu sie keine Vernehmlassung einholen musste. Nachdem sie zum Schluss gelangt war, sie sei nicht zuständig, durfte sie in einem gemeinsamen Beschluss auf die drei Rekurse nicht eintreten; die beschlossene "Vereinigung" bezieht sich einzig auf diese gemeinsame Verfahrenserledigung. Dieses Vorgehen, aus dem der Beschwerdeführerin keinerlei Nachteile erwachsen ist, war offenkundig nicht nur rechtmässig, sondern auch zweckmässig.

### **E. 3.1**

Die Zuständigkeit der Rekursinstanzen in Planungs- und Bausachen wird in § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 geregelt. Nach der ursprünglichen Fassung von Abs. 1 dieser Bestimmung waren nicht staatliche Anordnungen durch die Baurekurskommission, staatliche Anordnungen von Direktionen hingegen durch den Regierungsrat zu überprüfen. Mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 wurde diese Ordnung geändert. Nunmehr war grundsätzlich die Baurekurskommission zuständig (Abs. 1). In näher bezeichneten Bereichen blieb der Regierungsrat bzw. (sofern nicht eine Direktion, sondern ein Amt verfügte) die zuständige Direktion Rekursinstanz (Abs. 2 und 3), nämlich für staatliche Anordnungen betreffend Objekte des Natur- und Heimatschutzes (lit. a), Anordnungen über Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (lit. b), Anordnungen über Bauten und Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen (lit. c), Anordnungen im Zusammenhang mit

Sanierungen, die von staatlichen Behörden in Anwendung von Umweltschutz- oder Gewässerschutzrecht eingeleitet wurden (lit. d) sowie Anordnungen von Direktionen in Anwendung des Planungs- und Baugesetzes, des Umweltschutz-, Gewässerschutz-, Wasserwirtschafts-, Forst-, Energie- und Strassenrechts, die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind (lit. e). Anlässlich der Totalrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (in Kraft sei 1. September 2007) wurde die Zuständigkeitsordnung in § 329 PBG erneut geändert: Gemäss dieser (bereits am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen) Fassung wurde die Rekurszuständigkeit für Anordnungen über Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und für der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegende Anordnungen über Bauten und Anlagen (bisher Abs. 2 lit. b und c) neu der Baurekurskommission übertragen (das heisst, sie fällt nunmehr unter die Generalklausel von Abs. 1). Beibehalten wurde hingegen die Zuständigkeit des Regierungsrats für staatliche Anordnungen betreffend Objekte des Natur- und Heimatschutzes (schon bisher lit. a), Anordnungen im Zusammenhang mit Sanierungen, die von staatlichen Behörden in Anwendung von Umweltschutz- oder Gewässerschutzrecht eingeleitet werden (neu lit. b) sowie Anordnungen von Direktionen in Anwendung des Planungs- und Baugesetzes, des Umweltschutz-, Gewässerschutz-, Wasserwirtschafts-, Forst-, Energie- und Strassenrechts, die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind (neu lit. c).

### **E. 3.2**

Bei der mit Rekurs angefochtenen Anordnung vom 15. März 2007 handelt es sich um einen von der Baudirektion festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan im Sinn von § 84 Abs. 2 PBG. Das Instrument der regionalen und kantonalen Gestaltungspläne gemäss § 44a und § 84 Abs. 2 PBG wurde erst mit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 eingeführt (vgl. Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, N. 317 und 322). Der Standort des PJZ ist denn auch im kantonalen Richtplan (Karte Versorgung, Entsorgung/Öffentliche Bauten und Anlagen) vorgesehen; der Kantonsrat beschloss die diesbezügliche Änderung des Richtplans gleichzeitig mit dem PJZG als Bestandteil der Gesamtvorlage (vgl. Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 30. Januar 2002, ABI 2002, 317 f.). Bereits bei der am 4. Mai 2005 verfügten Entlassung aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung handelte es sich um eine "staatliche" Anordnung der Baudirektion; die Zuständigkeit der kommunalen Exekutivbehörde für kommunale Schutzobjekte wurde hier kraft der speziellen Vorschrift in § 3 PJZG der Baudirektion übertragen; damit sollte sichergestellt werden, dass die Realisierung des eine kantonale Aufgabe darstellenden Gesamtprojekts nicht vom Entscheid der Stadt Zürich über die Inventarentlassung abhängt (dazu Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 30. Januar 2002, ABI 2002, 337 f.).

### **E. 3.3**

Die Staatskanzlei begründete die Überweisung der Rekurse an die Baurekurskommission unter anderem damit, dass hier kein Anwendungsfall von § 329 Abs. 2 lit. c (früher lit. e) vorliege, weil für die Realisierung des Projekts nach Festlegung des Gestaltungsplans noch eine baurechtliche Bewilligung der kommunalen Baubehörde erforderlich sei. In der Tat ist die Auslegung dieser Bestimmung ausschlaggebend dafür, ob zur Behandlung des Rekurses der Beschwerdeführerin vom 20. April 2007 der Regierungsrat oder die Baurekurskommission zuständig ist. Angesichts der in § 329 Abs. 1 PBG zugunsten der

Zuständigkeit der Baurekurskommission enthaltenen Generalklausel kommt eine Zuständigkeit des Regierungsrats nur in Betracht, wenn die Angelegenheit in den Anwendungsbereich von § 329 Abs. 2 lit. c PBG fällt. Die Baurekurskommission hat dies im Wesentlichen mit folgender Begründung bejaht: Unter staatlichen Anordnungen, die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden seien, seien Anordnungen der Direktion zu verstehen, die nicht koordinationspflichtig im Sinn von Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) seien. Eine solche Koordinationspflicht bestehe zwischen dem angefochtenen kantonalen Gestaltungsplan und der noch ausstehenden kommunalen Baubewilligung nicht. Die bundesrechtliche Koordinationspflicht reiche nur so weit, als ein Koordinationsbedürfnis tatsächlich bestehe. Bei Sondernutzungsplänen sei zu unterscheiden: Projektbezogene Nutzungspläne wie solche für Strassenbauten, Kieswerke, Deponien, Parkhäuser und Einkaufszentren ersetzen in vielen Fällen das Baubewilligungsverfahren oder nähmen es weitgehend vorweg, weshalb sie mit anderen, das nämliche Projekt betreffenden Entscheidungsverfahren – mithin auch mit einem Baubewilligungsverfahren, soweit ein solches noch erforderlich sei – zu koordinieren seien. Keine verfahrensmässige Koordinationsprobleme ergäben sich dagegen in der Regel bei Sondernutzungsplänen, welche die Bauweise in einem Teilbaugebiet regelten. Die Koordinationspflicht wolle die Grenzen zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten überwinden, nicht aber jene zwischen einzelnen Bewilligungsphasen. Bei einem Sondernutzungsplan sei daher eine Koordinationspflicht nur dann anzunehmen, wenn er das Baubewilligungsverfahren zum grössten Teil ersetze. Das treffe auf den streitbetroffenen Gestaltungsplan nicht zu. Dieser lasse hinsichtlich der zulässigen Nutzung und der Gestaltung einen Projektierungsspielraum offen. Er wolle die rechtlichen Voraussetzungen für den Bau des PJZ schaffen, ohne dabei in das nachfolgende Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weitere Bewilligungen der örtlichen Baubehörde, insbesondere die baurechtliche Bewilligung, seien daher bisher zu Recht nicht eingeholt worden; die Prüfung der konkreten Projekte bleibe dem Baubewilligungsverfahren vorbehalten. Es liege somit klarerweise ein Gestaltungsplan vor, der im Sinn von § 329 Abs. 2 lit. c PBG "nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden" sei. Damit falle die Behandlung des Rekurses gegen den Gestaltungsplan gestützt auf diese Bestimmung in die Zuständigkeit des Regierungsrats. Es sei denn auch nicht ersichtlich, weshalb eine Beurteilung des Gestaltungsplans durch den Regierungsrat sowie eine gestützt auf diesen Plan erteilte Baubewilligung durch die Baurekurskommission zu einander widersprechenden Entscheiden führen sollten.

#### **E. 3.4**

Die Beschwerdeführerin legt mit keinem Wort dar, weshalb diese Auslegung durch die Vorinstanz rechtswidrig sein soll. Sie wiederholt in der Beschwerdeschrift lediglich die in der Rekurschrift vom 20. April 2007 pauschal erhobene Rüge, der angefochtene Gestaltungsplan sei nicht hinreichend mit dem Projekt "C", koordiniert (welch letzteres flankierende Verkehrsmassnahmen im Zusammenhang mit der Westumfahrung N4/N20 beinhaltet). Damit werden zwar wie bei der hier in Frage stehenden Auslegung von § 329 Abs. 2 lit. c PBG Fragen der Koordinationspflicht aufgeworfen. Die Beschwerdeführerin zeigt indessen in keiner Weise auf, weshalb die nach ihrer Auffassung fehlende Koordination zwischen dem angefochtenen Gestaltungsplan und dem Projekt "C" der vorinstanzlichen Auslegung von § 329 Abs. 2 lit. c PBG – die ja das Koordinationsgebot berücksichtigt – entgegenstehen soll. Die Beschwerdeführerin hatte denn auch in der Rekurschrift trotz der genannten Rüge mangelhafter Koordination den Regierungsrat als

"ohne weiteres zuständig" bezeichnet. Allerdings ist im Folgenden gleichwohl näher zu prüfen, ob der Nichteintretensbeschluss der Baurekurskommission auf einer zutreffenden Auslegung beruht, da die Frage der Zuständigkeit von Amts wegen zu prüfen ist. Wie sich aus den nachstehenden Erwägungen ergibt, erweist sich der Entscheid der Vorinstanz unabhängig davon rechtsbeständig, ob die in der Rekurschrift erhobene Rüge mangelhafter Koordination mit dem Projekt "C" begründet sei (was alsdann von der zuständigen Rekursinstanz materiell noch zu beurteilen sein wird).

### **E. 3.5**

§ 329 Abs. 2 PBG nimmt näher bezeichnete "Anordnungen" von der grundsätzlich nach Abs. 1 gegebenen Zuständigkeit der Baurekurskommission aus und weist deren Überprüfung dem Regierungsrat zu. Es fragt sich, wie der hier verwendete Begriff der Anordnung zu verstehen ist. Bezüglich ihrer Rechtsnatur sind Anordnungen im eigentlichen Sinn (individuell-konkreten Verfügungen) von Erlassen (generell-abstrakten Rechtssätzen) und von Raumplänen als Zwischengebilden zwischen Verfügungen und Rechtssätzen zu unterscheiden (vgl. zu dieser Unterscheidung Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 23). § 329 Abs. 2 PBG verwendet den Begriff Anordnung nicht in diesem engeren Sinn; vielmehr fallen darunter auch Nutzungspläne. Das ergibt sich schon daraus, dass § 329 PBG in der ursprünglichen Fassung vom 7. September 1975 für sämtliche Anfechtungsobjekte einzig den Begriff der Anordnung verwendete, welcher demnach nach der damaligen Zuständigkeitsordnung zwangsläufig auch Nutzungsplanungen umfassen musste. (Auf dieser Überlegung beruht im Übrigen auch die damalige verwaltungsgerichtliche Praxis, welche Beschwerden gegen Rekursentscheide betreffend kommunale Nutzungsplanungen nicht zulies, da dem Gericht die generell-abstrakte Rechtskontrolle verwehrt sei; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 13 mit Hinweis auf RB 1982 Nr. 29 - 31; vgl. auch RB 1994 Nr. 9 und 1998 Nr. 26). Die Gesetzesrevisionen vom 8. Juni 1997 und vom 6. Juni 2005 haben diesbezüglich (was den in der Bestimmung verwendeten Begriff der Anordnung betrifft) nichts geändert. Demnach lässt sich gegen die Zuständigkeit des Regierungsrats als Rekursinstanz nicht anführen, § 329 Abs. 2 lit. c PBG greife hier von vornherein nicht ein, weil es sich bei dem mit Rekurs angefochtenen Gestaltungsplan der Baudirektion nicht um eine "Anordnung" handle und damit die Streitigkeit unter die Generalklausel von § 329 Abs. 1 PBG falle.

### **E. 3.6**

Mit der Vorinstanz ist daher davon auszugehen, dass es entscheidend auf den Sinn der in § 329 Abs. 2 lit. c PBG vorbehaltenen Gegenausnahme (Anordnungen, die mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind) ankommt. Die Vorinstanz erwog, diese Gegenausnahme umfasse einzig staatliche Anordnungen, die nach Art. 25a RPG mit der kommunalen Baubewilligung koordiniert werden müssten. Diese Auslegung, die nicht näher begründet wird (die weiteren Erwägungen der Vorinstanz betreffen ausschliesslich die von ihr verneinte Frage, ob das bundesrechtliche Koordinationsgebot hier eine einheitliche Rekursinstanz erfordere und damit die Zuständigkeit der Baurekurskommission bedinge), trifft im Ergebnis zu. Das ergibt sich schon aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift: Für kommunale Nutzungsplanungen war stets (in den Fassungen vom 7. September 1975, 8. Juni 1997 und 6. Juni 2005 gleichermassen) die Baurekurskommission zuständig. Anlässlich der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 wollte zwar der Regierungsrat, der bisher schon für Rekurse gegen kantonale Nutzungsplanungen zuständig war, die Rekurszuständigkeit für kommunale

Nutzungsplanungen zwecks besserer Koordination mit dem Genehmigungsverfahren selber übernehmen (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 3. Mai 1995 an den Kantonsrat, ABl 1995, 1501, 1515 f. und 1550 ff., damals § 329 Abs. 1 lit. a/aa). Die kantonsrätliche Kommission folgte diesem Vorschlag (vgl. Kommissionsantrag vom 22. Oktober 1996, ABl 1996, 2109, 2128, damals § 329 Abs. 2 lit. a). Der Kantonsrat hingegen entschied sich für die Beibehaltung der Zuständigkeit der Baurekurskommission, was zur erwähnten Neufassung vom 8. Juni 1997 (vgl. vorstehend E. 3.1) führte, gemäss welcher sich die Zuständigkeit der Baurekurskommission nunmehr aus der neu gefassten Generalklausel in § 329 Abs. 1 PBG ergab (Protokoll KR 1995-1999, S. 6508 ff.). In der kantonsrätlichen Beratung war ausschliesslich von kommunalen Nutzungsplanungen die Rede (a.a.O., S. 6508 ff.); zu undifferenziert hingegen Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 95 insofern, als dort auch kantonale Nutzungspläne erwähnt werden). Im Übrigen folgte der Kantonsrat den bereits vom Regierungsrat unterbreiteten Vorschlag, bestimmte Bereiche dem Regierungsrat als Rekursinstanz zuzuweisen bzw. zu belassen (§ 329 Abs. 2 lit. a - e). Aufgrund dieser Gesetzesmaterialien beruht die am 8. Juni 1997 beschlossene Neufassung von § 329 vor allem auf zwei Motiven. Zum einen wollte man nicht mehr am Grundsatz festhalten, dass staatliche Anordnungen der Zuständigkeit der Baurekurskommission zwingend entzogen bleiben. Zum andern wollte man bei der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Regierungsrat und Baurekurskommission dem bundesrechtlichen Koordinationsgebot Rechnung tragen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 96 f.). Auf dem zweitgenannten Motiv beruht insbesondere auch die hier in Frage stehende Fassung von § 329 Abs. 2 lit. e (heute lit. c), die im Sinn einer Ausnahme von Abs. 1 die Zuständigkeit des Regierungsrats vorsieht und in Halbsatz 2 als Gegen Ausnahme die Zuständigkeit der Baurekurskommission vorbehält (vgl. auch RB 1991 Nr. 75 und 1995 Nr. 88). Das alles führt aufgrund der Materialien zum Schluss, dass kantonale Gestaltungspläne grundsätzlich als "Anordnungen" im Sinn von § 329 Abs. 2 lit. e PBG in der Fassung vom 8. Juni 1997 wie auch im Sinn von § 329 Abs. 2 lit. c in der Fassung vom 6. Juni 2005 (welche diesbezüglich keine inhaltliche Änderung gebracht hat; vgl. dazu Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 14. Januar 2004, ABl 2004, 86) zu gelten haben. Auf dieser Betrachtungsweise beruht offenbar auch die Darstellung des Instanzenzugs in Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, N. 1060. Gestaltungspläne (kommunale wie auch kantonale) bedürfen stets mehr oder minder einer Konkretisierung durch die nachfolgende kommunale Baubewilligung. In diesem Sinn sind Gestaltungspläne stets mit einer Baubewilligung "verbunden". Der Vorbehalt in § 329 Abs. 2 lit. c Halbsatz 2 (Anordnungen, "die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind") ist daher in erster Linie auf kantonale Bewilligungen ausgerichtet. Kantonale Gestaltungspläne können unter diesen Vorbehalt einzig dann fallen, wenn dies durch die bundesrechtlichen Koordinationsgrundsätze geboten wäre. Die Baurekurskommission ist demnach zutreffend davon ausgegangen, dass § 329 Abs. 2 lit. c PBG bzw. die darin formulierte Einschränkung im Lichte der bundesrechtlichen Bestimmungen und Grundsätze zur Koordination auszulegen sei.

### **E. 3.7**

Das Raumplanungsgesetz regelt das Koordinationsgebot in den am 6. Oktober 1995 eingefügten Bestimmungen von Art. 25a und 33 Abs. 4 RPG. Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist gemäss Art. 25a Abs. 1 RPG eine Behörde zu bezeichnen, die für eine ausreichende Koordination sorgt. Art. 25a Abs. 2 RPG bezeichnet verschiedene Aufgaben dieser Behörde, die der

verfahrensmässigen Koordination dienen; insbesondere hat sie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen zu sorgen (Abs. 2 lit. d). Gemäss Art. 25a Abs. 3 RPG dürfen die Verfügungen keine Widersprüche enthalten. Diese Grundsätze sind laut Art. 25a Abs. 4 auf das Nutzungsplanungsverfahren sinngemäss anwendbar. Gemäss Art. 33 Abs. 4 RPG sind für die Anfechtung von Verfügungen kantonaler Behörden, auf welche Art. 25a Abs. 1 RPG Anwendung findet, einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen. Ein Koordinationsbedarf bezüglich der Errichtung oder Änderung von Bauten oder Anlagen nach Art. 25a RPG kann auch zwischen Nutzungsplänen, insbesondere Sondernutzungsplänen wie etwa Gestaltungsplänen, einerseits und Bewilligungen andererseits bestehen (vgl. Arnold Marti in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, 1999, Art. 25a Rz. 42 ff.; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 25a N. 69 ff.). Dabei geht es nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung etwa um die Frage, ob für bestimmte Projekte ausserhalb der Bauzone zur Gewährleistung einer hinreichenden Koordination ein Sondernutzungsplan erforderlich sei (vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4), ferner bei projektbezogenen Nutzungsplänen innerhalb und ausserhalb der Bauzone um die Frage, welche Aspekte (wie etwa umweltrechtliche oder konzessionsrechtliche Vorgaben) bereits im Planungsverfahren zu prüfen sind und welche Aspekte der Prüfung im Baubewilligungsverfahren vorbehalten bleiben können (vgl. BGE 113 Ib 225 E. 3; 117 Ib 35 E. 3d; BGr, 19. September 2001, 1P.365/2001, E. 5c/dd; BGr, 16. Februar 2007, 1P.532/2006, E. 3.4, beide unter [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Aus dem bundesrechtlichen Koordinationsgebot lässt sich indessen kein Grundsatz ableiten, dass für einen Gestaltungsplan, der im Hinblick auf ein bestimmtes Projekt erlassen wird, stets die gleiche Rechtsmittelinstanz zuständig sein müsse, welche hernach auch für eine gestützt auf den Gestaltungsplan erteilte Baubewilligung zuständig ist. Die erforderliche Abstimmung der späteren Bewilligungen mit den planerischen Anforderungen ergibt sich in solchen Fällen bereits aus dem Stufenbau der Rechtsordnung (Marti, Art. 25a Rz. 44; zu diesem Stufenbau vgl. Pierre Tschannen in: Kommentar RPG, Art. 2 N. 26). Nicht zuletzt aus diesem Grund sind nach Art. 25a Abs. 4 RPG die in Abs. 1 - 3 genannten Koordinationsgrundsätze lediglich sinngemäss auf das Nutzungsplanverfahren anwendbar und sind nach Art. 33 Abs. 4 RPG einheitliche Rechtsmittelinstanzen nur für die Anfechtung von Verfügungen, die sich auf Art. 25a Abs. 1 RPG stützen, vorgeschrieben (vgl. Waldmann/Hänni, Art. 25a N. 74). Unter Art. 33 Abs. 4 RPG fallen Nutzungsplanverfahren lediglich insofern, als mit einem solchen Verfahren gleichzeitig Verfügungen zu erlassen sind (Marti, Art. 33 N. 77; Waldmann/Hänni, Art. 33 N. 89). Ein solcher Sachverhalt liegt hier nicht vor. Dies schon deswegen nicht, weil der streitbetreffende Gestaltungsplan für das im folgenden Baubewilligungsverfahren zu prüfende Bauprojekt einen erheblichen Projektierungsspielraum belässt, weshalb er nach der zutreffenden Beurteilung der Baurekurskommission das Baubewilligungsverfahren nicht in einer Weise vorwegnimmt, welche nach den bundesrechtlichen Koordinationsgrundsätzen in Abweichung des ordentlichen Stufenbaus eine gemeinsame Eröffnung von Gestaltungsplan und Baubewilligung (Art. 25a Abs. 3 lit. d RPG) sowie eine einheitliche Rekursinstanz (Art. 33 Abs. 4 RPG) erfordern würde.

### **E. 3.8**

Für die Zuständigkeit des Regierungsrats als Rekursinstanz spricht zudem im vorliegenden Fall – gerade unter dem Gesichtswinkel der Koordination – auch der Umstand, dass mit der Verfügung der Baudirektion vom 15. März 2007 nicht nur der kantonale Gestaltungsplan festgelegt, sondern auch die Abbruchbewilligung für den Güterbahnhof erteilt wurde, welch

letztere Anordnung die Beschwerdeführerin mit ihrem Rekurs ebenfalls angefochten hat. Daran ändert nichts, dass in der Abbruchbewilligung die Baufreigabe durch eine kommunale Behörde vorbehalten wird. Mit diesem Vorbehalt wird nämlich kein koordinationspflichtiger Sachverhalt geschaffen. Dass die Abbruchbewilligung nicht von der kommunalen Baubehörde, sondern von der Baudirektion erteilt wurde, begründet die Direktion damit, dass dabei im Wesentlichen die gleichen Interessen abzuwägen seien wie bei ihrer Verfügung vom 4. Mai 2005, mit welcher der Güterbahnhof aus dem Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung entlassen wurde. Dass jene Inventarentlassung ebenfalls von der Baudirektion (nicht von der kommunalen Behörde) angeordnet wurde, ist wiederum auf die in § 3 PJZG vorgenommene Kompetenzverschiebung zurückzuführen (vgl. vorn E. 3.2), welche eine Rekurszuständigkeit des Regierungsrats nach § 329 Abs. 2 lit. a PBG begründet. In diesem Zusammenhang ist schliesslich zu beachten, dass das Bundesgericht laut seinem Nichteintretensentscheid vom 5. Oktober 2006 eine allfällige Beschwerde, mit welcher gestützt auf Art. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 der Verzicht auf die Unterschutzstellung des Güterbahnhofes gerügt werden will, erst gegen die Abbruchbewilligung zulässt.

### **E. 3.9**

Der Beschluss der Baurekurskommission, auf den Rekurs nicht einzutreten und diesen (zusammen mit den ihr ebenfalls überwiesenen weiteren Rekursen) wiederum dem Regierungsrat zu überweisen, erweist sich als rechtmässig.

### **E. 4**

Die Baurekurskommission erwog, über die mit dem Rekurs verlangte Parteientschädigung werde der Regierungsrat als zuständige Rekursinstanz zu befinden habe; dementsprechend sprach sie der Beschwerdeführerin keine solche Entschädigung zu. Die Beschwerdeführerin rügt dies unter Hinweis auf den Aufwand, der ihrem Rechtsvertreter mit dem Studium des vorliegenden Nichteintretensbeschlusses erwachsen sei, als rechtsverletzend. Gemäss § 17 Abs. 2 VRG hat unter weiteren hier nicht näher interessierenden Voraussetzungen die obsiegende Partei im Rekursverfahren und im gerichtlichen Beschwerdeverfahren Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der unterliegenden Partei. In der Sache selber standen sich die Beschwerdeführerin als Rekurrentin und die Baudirektion als Rekursgegnerin gegenüber. Der von der Baurekurskommission getroffene Entscheid, womit sie ihre Zuständigkeit verneint, lässt offen, welche dieser beiden Parteien in der Sache obsiegt bzw. unterliegt. Nach § 17 Abs. 2 VRG war der Beschwerdeführerin daher für das lediglich die Frage der Zuständigkeit betreffende Zwischenverfahren schon mangels Obsiegens keine Parteientschädigung zuzusprechen. Zwar lässt es die Praxis zu § 17 Abs. 2 VRG zu, in Ausnahmefällen vom Prinzip des Obsiegens/Unterliegens abzuweichen und das Verursacherprinzip zu berücksichtigen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 33). Hier liegt jedoch kein Sachverhalt vor, der eine solche Abweichung rechtfertigen würde. Daran vermag der Umstand, dass die Staatskanzlei (die insoweit nicht für die Baudirektion als Partei, sondern für den Regierungsrat als angerufener Rekursinstanz handelte) den Rekurs (wie sich nunmehr aufgrund des zu bestätigenden Nichteintretensbeschlusses ergibt) zu Unrecht der Baurekurskommission überwiesen hat, nichts zu ändern. Es blieb der Beschwerdeführerin überlassen, ob sie den Nichteintretensbeschluss der Baurekurskommission an das Verwaltungsgericht weiterziehen wollte. Nachdem sie dies getan hat, wäre ihr allenfalls für das jetzige Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen gewesen, wenn

sie in diesem Verfahren obsiegt hätte. Das trifft nach dem Gesagten nicht zu. Demnach ist ihr entgegen ihrem diesbezüglichen Antrag auch für dieses Verfahren keine Parteienschädigung zuzusprechen.

#### **E. 5**

Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

#### **E. 6**

Der vorliegende Entscheid betrifft ausschliesslich die Frage nach der zuständigen Rekursinstanz als der ersten von zwei kantonalen Rechtsmittelinstanzen. Es handelt sich daher weder um einen Endentscheid im Sinn von Art. 90 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) noch um einen Teilentscheid im Sinn von Art. 91 BGG, sondern um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 92 oder Art. 93 BGG. Weil der Entscheid lediglich die funktionelle Zuständigkeit betrifft, ist fraglich, ob er unter Art. 92 BGG fällt, was bejahendenfalls (anders als bei Zwischenentscheiden nach Art. 93 BGG) keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil für eine Anfechtung voraussetzt und eine später (nach dem endgültigen kantonalen Entscheid in der Sache selber) erfolgende Anfechtung an das Bundesgericht ausschliessen würde. Die Beurteilung dieser Frage muss mangels einer gefestigten bundesgerichtlichen Praxis der Beschwerdeführerin überlassen bleiben. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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