

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00262 vom 4. September 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-09-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00262

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00262 du 4 septembre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00262 del 4 settembre 2008

Regeste

Gestaltungsplan | Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ): Rekurslegitimation von Mietern (Der Regierungsrat trat auf den Rekurs einiger Mieter von Räumlichkeiten im Güterbahnhof gegen den kantonalen Gestaltungsplan betreffend PJZ, welcher den Abbruch des Güterbahnhofs und den Bau des PJZ vorsieht, mangels Rekurslegitimation nicht ein. Dagegen führen die Mieter Beschwerde.) Rechtsgrundlagen der Rechtsmittellegitimation nach § 338a PBG (E. 2.3). Die Anforderungen an die Rekurslegitimation in Baubewilligungsverfahren lassen sich grundsätzlich auf diejenigen an die Legitimation zum Rekurs gegen einen Nutzungsplan übertragen. Die Beschwerdeführenden können anders als Nachbarmieter vom Neubau gar nicht betroffen sein, da sie die Auswirkungen des Gestaltungsplans gar nie als Nutzende ihrer Wohnungen bzw. Häuser erleben werden. Der frühere Auszug der Mieter aus dem Güterbahnhof ist lediglich eine indirekte Auswirkung des Gestaltungsplans, weshalb es ihnen an der unmittelbaren Betroffenheit fehlt (E. 2.4). Im Übrigen mangelt es auch an einem auf Dauer angelegten Mietverhältnis (E. 2.5). Rechtsgrundlagen der Rechtsmittellegitimation nach § 151 GemeindeG (E. 3.3). Kantonale Gestaltungspläne können nicht gestützt auf § 151 GemeindeG angefochten werden (E. 3.4). Der Regierungsrat verneinte die Legitimation der Beschwerdeführenden zu Recht (E. 4). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 3

D,

E. 3.1

Der Regierungsrat sprach den Beschwerdeführenden die Legitimation – wie bereits erwähnt – auch unter dem Blickwinkel von § 151 Abs. 1 GemeindeG ab. Er erwog, die Rekurslegitimation richte sich nicht nach der Legitimation zur Gemeindebeschwerde, und die angefochtene Verfügung einer kantonalen Verwaltungsbehörde falle nicht unter die in § 151 Abs. 1 GemeindeG angeführten Beschlüsse; zudem wäre zur Behandlung der Gemeindebeschwerde der Bezirksrat zuständig.

E. 3.2

Die Beschwerdeführenden führten diesbezüglich im Rekursverfahren lediglich aus, dass die natürlichen Personen unter ihnen Einwohner und Stimmberechtigte in der Stadt Zürich seien. In der Beschwerdeschrift machen sie geltend, selbstverständlich könne nicht sein, dass bei einem kantonalen Gestaltungsplan der Rechtsschutz einfach unter den Tisch falle; mindestens die Stimmberechtigten der Standortgemeinde einer derartigen kantonalen Planfestlegung müssten diese anfechten können.

E. 3.3

Nach § 151 Abs. 1 GemeindeG können Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderats von den Gemeindebehörden, von Stimmberechtigten und von denjenigen Personen, die gemäss § 21 VRG dazu berechtigt sind, unter bestimmten Voraussetzungen durch Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde entscheidet in der Regel der Bezirksrat (§ 151 Abs. 2 GemeindeG). Rekursinstanz hinsichtlich planungsrechtlicher Einwendungen gegen kommunale Nutzungspläne ist jedoch die Baurekurskommission. Die Rekurslegitimation richtet sich alsdann sowohl nach § 338a PBG als auch nach § 151 GemeindeG (VGr, 21. März 2002, VB.2001.00245, E. 2b, www.vgrzh.ch).

E. 3.4

Zunächst ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführenden mit neuen Darlegungen des legitimationsbegründenden Sachverhalts vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich nicht gehört werden können (RB 1965 Nr. 4; vgl. RB 1980 Nrn. 7 und 8). Doch selbst unter Berücksichtigung der entsprechenden Ausführungen muss ihre Legitimation auch unter dem Blickwinkel von § 151 GemeindeG verneint werden, denn nach dessen klarem Wortlaut kommen nur Beschlüsse der Gemeinde und des Grossen Gemeinderats als Anfechtungsobjekte in Frage. Darunter fallen ohne Zweifel die von der Gemeinde bzw. dem Grossen Gemeinderat verabschiedeten kommunalen (öffentlichen oder privaten) Gestaltungspläne. Es finden sich jedoch weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre Anzeichen dafür, dass auch von der Baudirektion festgesetzte kantonale Gestaltungspläne wie der vorliegend angefochtene mittels Gemeindebeschwerde angefochten werden können. Gegen eine solche Ausdehnung entgegen dem eindeutigen Wortlaut spricht auch die Tatsache, dass in der Regel der Bezirksrat bzw. in Bausachen die Baurekurskommission und nicht der Regierungsrat erste Beschwerdeinstanz ist (§ 151 Abs. 2 und § 153 GemeindeG; Tobias Jaag, Die Rechtsmittel des zürcherischen Gemeinderechts, ZBl 1989 S. 466). Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers und schliesst einen baurechtlichen Rekurs gegen einen kantonalen Gestaltungsplan im Rahmen der Rekurslegitimation nach § 338a Abs. 1 PBG (vgl. E. 2.3) nicht aus. Im Übrigen haben die Beschwerdeführenden ihre Begründung nicht genügend substantiiert; sie läuft vielmehr auf eine reine Forderung hinaus. 4. Demnach hat der Regierungsrat zu Recht die Legitimation der Beschwerdeführenden sowohl nach § 338a PBG als auch nach § 151 GemeindeG verneint und ist nicht auf die Rechtsmittel eingetreten, weshalb die vorliegende Beschwerde abzuweisen ist. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden 2 bis 6 zu je einem Fünftel aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung eines jeden für den gesamten Betrag (§ 13 Abs. 2 VRG). Eine Vollmacht der Beschwerdeführenden 1.1 und 1.2 an ihre Vertreterin ist innert der angesetzten Frist und der vom Beschwerdeführer 6 erbetenen Frist nicht eingegangen, weshalb ihre Beteiligung am vorliegenden Verfahren ungewiss ist. Daher sind den Beschwerdeführenden 1.1 und 1.2 keine Gerichtskosten aufzuerlegen. Den Beschwerdeführenden ist bei diesem Verfahrensausgang keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Eine solche steht auch der Baudirektion nicht zu, denn die Beschwerdevernehmlassung, welche zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens gehört, war nicht mit einem ausserordentlichen Aufwand verbunden, welcher eine Parteientschädigung gerechtfertigt erscheinen liesse (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19). Demgemäss entscheidet die Kammer (im Zirkularverfahren nach § 38 Abs. 1 VRG):

E. 4

E AG,

E. 5

Stiftung F,

E. 6

G, 1-5 vertreten durch den Beschwerdeführer 6, dieser vertreten durch RA H, Beschwerdeführende, gegen Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Gestaltungsplan, hat sich ergeben: I. A. Der Güterbahnhof in Zürich-Aussersihl (Kat.-Nr. 01), bestehend aus dem Güterexpeditionsgebäude (Vers.-Nr. 02), der Güterempfangshalle und der Güterversandhalle (Vers.-Nrn. 03 und 04), ist als potenzielles Schutzobjekt im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung der Stadt Zürich enthalten. 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 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. Auf den dagegen vom Schweizer Heimatschutz und dem Zürcher Heimatschutz erhobenen Rekurs mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die drei Gebäude seien unter Denkmalschutz zu stellen, trat der Regierungsrat am 2. November 2005 nicht ein, da die angefochtene Verfügung das formell erlassene PJZG vollziehe und daher nur deklaratorische Bedeutung habe. Das Verwaltungsgericht wies die von denselben Parteien dagegen erhobene Beschwerde am 23. März 2006 ab (VB.2005.00580, www.vgrzh.ch). Auf deren Verwaltungsgerichtsbeschwerde trat das Bundesgericht am 5. Oktober 2006 nicht ein (1A.109/2006, www.bger.ch). II. A. Die Baudirektion setzte am 15. März 2007 den kantonalen Gestaltungsplan mit Umweltverträglichkeitsprüfung "PJZ – Polizei- und Justizzentrum Zürich" fest und bewilligte den Abbruch des Güterbahnhofs unter der Bedingung, dass gestützt auf eine rechtskräftige Baubewilligung die Baufreigabe für das PJZ auf dem Areal Güterbahnhof erteilt werde. Als zulässiges Rechtsmittel wurde der Rekurs an den Regierungsrat bezeichnet. Dagegen wurden drei Rekurse (wovon einer durch die I AG am 20. April 2007 und einer durch die Beschwerdeführenden des vorliegenden Verfahrens am 23. April 2007) beim Regierungsrat erhoben und von diesem der Baurekurskommission I überwiesen. Am 1. Juni 2007 vereinigte Letztere die drei Rekursverfahren, trat auf die Rekurse nicht ein und überwies diese zur Behandlung (wiederum) an den Regierungsrat. B. Dagegen erhob die I 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. Am 17. Juli 2007 sistierte die Staatskanzlei die Rekursverfahren, bis ein rechtskräftiger Entscheid hinsichtlich der Zuständigkeit vorliege. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde der I AG am 13. September 2007 ab (VB.2007.00312). Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. C. Die Staatskanzlei verfügte am 21. November 2007 die Wiederaufnahme der sistierten Rekursverfahren. Die heutigen Beschwerdeführenden hatten dem Regierungsrat sinngemäss neben zahlreichen prozessualen Anträgen insbesondere die Aufhebung des Gestaltungsplans beantragt. Der Regierungsrat trat auf den Rekurs am 7. Mai 2008 mangels Rekurslegitimation der heutigen Beschwerdeführenden nicht ein, soweit er nicht gegenstandslos sei. III. Dagegen erhoben A und B, C, D, die E AG, die Stiftung F sowie G am 19. Juni 2008 fristgerecht Beschwerde an das Verwaltungsgericht und liessen durch ihre Rechtsvertreterin beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Vorinstanz einzuladen, auf den Rekurs einzutreten; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Die Staatskanzlei schloss am 21. Juli 2008 im Auftrag des Regierungsrats und unter Verweis auf den angefochtenen Rekursentscheid auf Abweisung. Am 25. Juli 2008 beantragte die Baudirektion, die Beschwerde sei abzuweisen und der angefochtene Entscheid zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) und § 329 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) zur Behandlung von Beschwerden gegen Gestaltungspläne zuständig (RB 1998 Nr. 26). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführenden 1.1, 3, 4 und 6 sind Mieter von Wohnungen, Büroräumen und Lagerräumen im alten Güterbahnhof, die Beschwerdeführenden 2 und 5 offenbar Untermieter. Die Beschwerdeführerin 1.2 ist die Ehegattin des Beschwerdeführers 1.1. Der Regierungsrat verneinte die Legitimation der Beschwerdeführenden (und damaligen Rekurrenten) sowohl nach § 151 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) als auch nach § 338a Abs. 1 PBG. Zur Letzteren erwog er, die Mietverhältnisse der Beschwerdeführenden seien befristet und somit nicht auf Dauer angelegt, so dass es an einer unabdingbaren Voraussetzung zur Rekurslegitimation fehle. Da die Beschwerdeführenden spätestens bei Baubeginn nicht mehr Mieter auf dem Areal des Güterbahnhofs seien, seien sie von den künftigen Auswirkungen des PJZ nicht betroffen und von der angefochtenen Festsetzung des Gestaltungsplans weder berührt noch hätten sie ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung. Die Beschwerdeführenden verfügten somit nicht mehr über eine genügend enge Raumbeziehung zum streitigen Vorhaben; mit der Erhebung eines Rechtsmittels erzielten sie keinen praktischen Nutzen. 2.2 Die Beschwerdeführenden machten bereits im Rekursverfahren geltend, dass sie als Mieter bzw. Untermieter von Räumlichkeiten im Güterbahnhof, der infolge des angefochtenen Gestaltungsplans abgebrochen werde, in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen berührt und betroffen seien. In ihrer Beschwerdeschrift führen sie aus, zu den einspracheberechtigten Personen, welche durch die planerische Festlegung in besonderem Masse berührt seien, gehörten neben den Grundeigentümern der betroffenen Parzellen auch die Bauberechtigten, die Mieter und die Pächter. Sie verweisen dabei auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 1998 (VB.98.00031, E. 3b). Die Vorinstanz schein fälschlicherweise von einem Baubewilligungsverfahren auszugehen, in welchem die unmittelbar betroffenen Mieter und Pächter des Baugrundstücks unbestrittenermassen nicht zur Anfechtung der Baubewilligung legitimiert

seien. 2.3 Gemäss § 338a Abs. 1 PBG ist zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung oder den angefochtenen Erlass berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Diese Bestimmung ist auch für die Anfechtung von Nutzungsplänen – worunter auch Gestaltungspläne fallen – massgebend, obwohl deren Festsetzung (vgl. § 84 Abs. 2 PBG) rechtstechnisch weder als ein Erlass noch als eine Anordnung im engeren Sinn gilt (vgl. VGr, 24. März 2005, VB.2005.00026, E. 1.2, www.vgrzh.ch; zur Rechtsnatur von Raumplänen als Zwischengebilden zwischen Rechtssatz und Verfügung vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 23). Das schutzwürdige Interesse besteht im materiellen Nutzen, den der erfolgreiche Rekurs dem Rekurrenten eintragen würde bzw. in der Abwendung eines rechtlichen oder tatsächlichen Nachteils, den der negative Entscheid zur Folge hätte (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 21). Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung besteht eine Voraussetzung der Beschwerdelegitimation von Mietern einer Nachbarliegenschaft zur Anfechtung einer Baubewilligung darin, dass ihr Mietverhältnis auf Dauer angelegt ist (RB 1981 Nr. 13 = BEZ 1981 Nr. 34; RB 1986 Nr. 10). Im von den Beschwerdeführenden angeführten Entscheid bejahte das Verwaltungsgericht die Legitimation des beschwerdeführenden Pächters, da der Erlass des angefochtenen Gestaltungsplans zur Auflösung seines befristeten Pachtverhältnisses führen werde; es sei nicht von Bedeutung, dass das Pachtverhältnis nicht auf Dauer angelegt sei, da der umstrittene Planungsakt den Beschwerdeführer nicht als Nachbar berühre, sondern gerade die Dauer seiner Pacht betreffe (VGr, 18. Dezember 1998, VB.98.00031, E. 3b).

2.4 Entgegen den nicht näher begründeten Ausführungen der Beschwerdeführenden lassen sich die Anforderungen an die Rekurslegitimation in Baubewilligungsverfahren grundsätzlich auf diejenigen an die Legitimation zum Rekurs gegen einen Nutzungsplan übertragen, denn im letzteren Fall ist analog zum Baubewilligungsverfahren zu beurteilen, inwiefern jemand durch die Auswirkungen der mit dem Nutzungsplan neu eingeräumten Baumöglichkeiten betroffen ist. Die Anforderung des auf Dauer angelegten Mietverhältnisses wurde in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Nachbarrekursen gegen Baubewilligungen entwickelt (vgl. E. 2.3). Sie beruht auf der Überlegung, dass nur ein Nachbarmieter, der noch eine gewisse Zeit in seiner Wohnung verbleibt, die Auswirkungen des Baus auf seine Wohnung tatsächlich hinnehmen muss. Wenn jedoch ein Mieter in der abzubrechenden Liegenschaft selber wohnt und sich gegen die Bewilligung eines Neubaus wehrt, so ist er grundsätzlich nicht rekurslegitimiert, was auch die Beschwerdeführenden anerkennen. Dies gilt nach dem Gesagten auch für Mieter einer Liegenschaft, welche wie im vorliegend zu beurteilenden Fall infolge eines Gestaltungsplans abgebrochen werden soll. Anders als Nachbarmieter können sie vom Neubau gar nicht betroffen sein, da sie die Auswirkungen des Gestaltungsplans gar nie als Nutzende ihrer Wohnungen bzw. Häuser erleben werden. Dass die Mieter wegen der Planfestsetzung früher aus der betroffenen Liegenschaft ausziehen müssen, ist lediglich eine indirekte Auswirkung des Plans insofern, als dieser das Verhalten des Vertragspartners ihnen gegenüber beeinflussen wird. Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung muss die für die Rekurs- und Beschwerdelegitimation erforderliche Betroffenheit des Anfechtenden jedoch unmittelbar sein, das heisst der geltend gemachte Nachteil darf nicht bloss eine Folge des dem Adressaten durch den angefochtenen Akt erlaubten bzw. gebotenen Verhaltens sein; daher lässt sich aus einem Vertragsverhältnis zur hauptbetroffenen Partei in der Regel keine eigene Betroffenheit ableiten. So können sich Arbeitnehmer eines im Vergabeverfahren

unterlegenen Anbieters nicht aus Angst vor Stellenverlust gegen den Zuschlag des Auftrags an ein Konkurrenzunternehmen wehren (RB 1998 Nr. 11) und Nachbarn des Bauherrn können das Nichteintreten der Baubewilligungsbehörde auf ein Baugesuch nicht anfechten (RB 2004 Nr. 12; weitere Beispiele in Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 49; vgl. auch VGr, 17. März 1989, VB.88/0166, E. 2a). Im Übrigen kann sich ein Mieter nicht ohne Weiteres gegen die Interessen des Eigentümers stellen; dementsprechend verneinte das Verwaltungsgericht die Legitimation einer Mieterin zur Anfechtung einer Landabtretung, mit welcher sich die Eigentümerin der Liegenschaft einverstanden erklärt hatte (RB 2006 Nr. 6).

2.5 Angesichts der vorstehenden Erwägung ist fraglich, ob am von den Beschwerdeführenden erwähnten Entscheid vom 18. Dezember 1998 (vgl. E. 2.3), in welchem das Verwaltungsgericht die Rekurslegitimation eines Pächters gegen einen Gestaltungsplan bejahte, festzuhalten sei. Dies kann indessen offen bleiben, da es hier ohnehin an der Anforderung des auf Dauer angelegten Mietverhältnisses mangelt: Die Mietverträge mit den Beschwerdeführenden 1.1 und 3 wurden ausdrücklich im Hinblick auf den geplanten Baubeginn des PJZ am 1. April 2009 bereits auf den 31. März 2009 befristet abgeschlossen und eine Erstreckung wurde ausdrücklich ausgeschlossen. Mit den Beschwerdeführenden 4 und 6 wurden im März bzw. Juni 2007 von ihnen unterzeichnete Vereinbarungen abgeschlossen, wonach das Mietverhältnis im Hinblick auf den geplanten Baubeginn des PJZ am 1. April 2009 per 30. Juni 2007 gültig beendet worden sei und von der Vermieterin, der SBB, bis 31. März 2009 erstreckt werde; die Beschwerdeführerin 4 verpflichtete sich gar zum Abbruch einer Fahrnisbaute auf eigene Kosten. Im vorliegend zu beurteilenden Fall führt der Gestaltungsplan im Gegensatz zum genannten Entscheid nicht zu einer Verkürzung der auf privatrechtlicher Basis vereinbarten Dauer des Mietverhältnisses. 3.

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