

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00411 vom 5. Juni 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-06-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00411

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00411 du 5 juin 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00411 del 5 giugno 2025

Regeste

Inventarentlassung | Interessenabwägung; Sachverhaltsabklärung. [Streitbetroffen ist die Inventarentlassung einer über die Limmat führenden, in der Zeit zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und 1913 erbauten parallelgurtigen Stahlfachwerkbrücke aus dem Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung.] Die Qualifikation eines Objekts als "wichtiger Zeuge" oder als "die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägend" und damit die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinn von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (E. 5.1.2). Die Beschwerdeführer machen aber geltend, der für die Interessenabwägung rechtserhebliche Sachverhalt sei ungenügend abgeklärt worden (E. 5.3). Grundlagen zur Beurteilung des Aufwands und der Kosten einer Untersuchung der Brücke zur Bestimmung der vermuteten Tragfähigkeit, zu den verschiedenen Möglichkeiten einer Ertüchtigung sowie zu den diesbezüglichen Kosten finden sich bei den Akten nicht. Auch das Kostenverhältnis von Erhalt und Sanierung der Brücke im Vergleich zu einem Abbruch und Neubau wird aus den Akten nicht ersichtlich. Schliesslich lässt sich auch die Frage, ob die Erstellung einer neuen Brücke unmittelbar neben der bestehenden Brücke möglich und sinnvoll wäre, mangels Erhebung des diesbezüglichen Sachverhalts nicht beantworten. Die von der Beschwerdegegnerin genannten diversen Begutachtungen scheinen nicht zu existieren bzw. ihr als Grundlage ihres Entscheids jedenfalls nicht zur Verfügung gestanden zu haben. Damit wurde der für die Vornahme der Interessenabwägung relevante Sachverhalt ungenügend festgestellt (E. 5.4.1). Dass das Baurekursgericht die Interessenabwägung allein gestützt auf die vorliegenden Akten vornahm, ist unter den gezeigten Umständen nicht haltbar. Aus seinen Erwägungen wird offenbar, dass der entscheidende Sachverhalt vor dem Baurekursgericht nicht rechtsgenügend feststand und sich dieses daher mit Mutmassungen – statt der erforderlichen vollen Überzeugung – begnügen musste (E. 5.4.2). Teilweise Gutheissung und Sprungrückweisung.

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Streitbetroffen ist die Frage, ob die über die Limmat führende, in der Zeit zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und 1913 erbaute parallelgurtige Stahlfachwerkbrücke ("C") auf den – jeweils der kantonalen Freihaltezone zugewiesenen – Grundstücken Kat.-Nr. 01 in Schlieren und Kat.-Nr. 02 in Dietikon mit Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 23. Februar 2023 zu Recht aus dem Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung entlassen wurde. Die Brücke war vom Amt für Raumentwicklung (ARE) am 13. September 2019 in das Inventar der Denkmalschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung aufgenommen worden. Mit Verfügung vom 3. Juni 2016 hatte das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der Mitbeteiligten 1 die wasserrechtliche Konzession für den Ersatz des Streitobjekts erteilt. Am 9. Dezember 2016 wurde das Bundesamt für Verkehr (BAV) über die Erteilung der Konzession informiert und um Erlass einer eisenbahnrechtlichen Bewilligung ersucht. Mit Schreiben vom 17. Februar 2021 nahm das BAV zur Einhaltung der eisenbahnrechtlichen Bestimmungen Stellung und nannte diverse Auflagen, die in der Baubewilligung anzuordnen seien.

E. 3

Die Beschwerdeverfahren VB.2024.00411 und VB.2024.00290 richten sich gegen unterschiedliche Entscheide des Baurekursgerichts, betreffen unterschiedliche Streitgegenstände und werfen unterschiedliche Rechtsfragen auf. Zudem sind an den Verfahren – abgesehen von der Mitbeteiligten 1 im vorliegenden Verfahren – unterschiedliche Parteien beteiligt. Von einer Vereinigung ist abzusehen. Indes wird über die beiden Verfahren vom Verwaltungsgericht insofern koordiniert entschieden, als sie von derselben Besetzung an derselben Sitzung vom 5. Juni 2025 behandelt werden.

E. 4

Die Mitbeteiligte 1 macht geltend, die Tatsache, dass die D AG ein Baugesuch auf Rückbau der Gleisanlagen auf der an die streitbetroffene Brücke angrenzenden Parzelle Kat.-Nr. 03 in Dietikon gestellt habe, stelle ein unzulässiges Novum dar. Das Bauvorhaben sei am 15. Juli 2022 im kantonalen Amtsblatt publiziert worden und gelte als bekannt. Die Tatsache hätte bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgetragen werden müssen.

E. 4.1.1

Entscheidet das Verwaltungsgericht – wie hier – als zweite gerichtliche Instanz, sind neue Tatsachenbehauptungen nur so weit zulässig, als es durch die angefochtene Anordnung notwendig geworden ist (§ 52 Abs. 2 VRG). Über den Wortlaut von § 52 Abs. 2 VRG hinausgehend sind neue tatsächliche Behauptungen bzw. unechte Noven nach der Praxis des Verwaltungsgerichts auch dann zulässig, wenn die beschwerdeführende Partei diese nachträglich entdeckt hat und auch bei Anwendung der erforderlichen Umsicht nicht rechtzeitig hätte vorbringen können, sie somit als Revisionsgrund (vgl. § 86a lit. b VRG) zu berücksichtigen wären (Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 23).

E. 4.1.2

Wie es sich diesbezüglich verhält, ist nicht entscheidenderheblich. Gerichtsnotorische und allgemein bekannte Tatsachen sind keine Noven (vgl. BGr, 30. September 2024, 2C_84/2024, E. 2.3). Die genannte Tatsache ist gerichtsnotorisch, zumal die Beschwerde der Mitbeteiligten 1 betreffend die Abweisung ihres Rekurses gegen die

Abbruchbewilligung vor Verwaltungsgericht hängig ist (Verfahren VB.2024.00290; vgl. E. 3). Sie darf vom Verwaltungsgericht unabhängig von den Voraussetzungen der Zulässigkeit neuer tatsächlicher Behauptungen berücksichtigt werden.

E. 4.2

Allerdings ist die Frage, ob die Gleise gegenwärtig rückgebaut werden können, für den Ausgang des Verfahrens gar nicht entscheidend. Im kantonalen Richtplan (Kapitel 4.6.1 f.) wie auch im regionalen Richtplan der Region Limmattal (Richtplantext, Kapitel 4.8.2, Karteneintrag 2) ist im Bereich der streitbetroffenen Brücke ein Anschlussgleis bzw. Gleisanschluss vorgesehen (vgl. zur geplanten Teilrevision des Richtplans auch den Antrag des Regierungsrates vom 12. März 2025 [www.zh.ch > Planen & Bauen > Raumplanung > Richtpläne > Kantonaler Richtplan > Laufende Verfahren > Teilrevision 2022; Kantonaler Richtplan, Richtplantext, Teilrevision 2022, Kapitel 4, Vorlage 6013, Antrag des Regierungsrates vom 12. März 2025, Kapitel 4.6.3]). Die Mitbeteiligte 1 bemüht sich – den Richtplaneinträgen entsprechend – um die Wiederinbetriebnahme der Gleise zum Anschluss ihres Industrieareals an das SBB-Gleisnetz. Die Chancen dazu erscheinen intakt (grundsätzlich ist auch eine Enteignung – z. B. zur Errichtung einer Dienstbarkeit zur Duldung einer allenfalls neu zu erstellenden Gleisanlage – nicht ausgeschlossen: vgl. Art. 4 und Art. 12 des Bundesgesetzes über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen vom 25. September 2015 [Gütertransportgesetz, GüTG] sowie Art. 36 des Bundesgesetzes über die Enteignung vom 20. Juni 1930 [EntG]); ob die bestehenden Gleise vorderhand entfernt werden oder nicht, ändert daran nichts.

E. 5.1.1

Die Unterschutzstellung eines Objekts setzt voraus, dass es sich hierbei unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten um einen wichtigen Zeitzeugen handelt oder es die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägt (§ 203 Abs. 1 lit. c des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]).

E. 5.1.2

Die Qualifikation eines Objekts als "wichtiger Zeuge" oder als "die Landschaften oder Siedlungen wesentlich mitprägend" und damit die Bejahung der Schutzwürdigkeit führt nicht zwingend zur Anordnung von Schutzmassnahmen im Sinne von § 205 und § 207 PBG, sondern nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Erhaltung des Schutzobjekts höher zu gewichten ist als entgegenstehende öffentliche und private Interessen (RB 1992 Nr. 62). Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie gewichtig dieses Interesse ist und in welchem Ausmass es den denkmalpflegerischen Schutz eines Objekts verlangt, ist bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall zu beurteilen (BGr, 9. Juni 2020, 1C_368/2019, E. 11.3). Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit sind die denkmalpflegerischen und allfälligen weiteren Erhaltungsinteressen gegen die dagegen gerichteten städtebaulichen, finanziellen und weiteren Anliegen abzuwägen. Das Gemeinwesen hat dabei insbesondere unterschiedlich weitreichende Schutzanordnungen (z. B. eine teilweise Unterschutzstellung, Ergänzungsbauten sowie allfällige Nutzungskonzepte) vertieft zu prüfen und die erforderliche Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller übrigen einzelfallrelevanten Faktoren vorzunehmen (VGr, 9. Juli 2015, VB.2014.00603, E. 3.1).

E. 5.1.3

Eine solche Interessenabwägung ist grundsätzlich eine vom Verwaltungsgericht überprüfbare Rechtsfrage. Bei der Bewertung und Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen bestehen jedoch in verschiedener Hinsicht Beurteilungsspielräume, welche in erster Linie vom Gemeinwesen auszufüllen sind. So muss es unter mehreren infrage kommenden Objekten eine Auswahl treffen und diejenigen selektionieren, welche es in Beachtung aller Umstände als für die Unterschutzstellung am geeignetsten hält (RB 1989 Nr. 67).

E. 5.2.1

Das Baurekursgericht vertrat – wie bereits die Beschwerdegegnerin in ihrer Verfügung vom 23. Februar 2023 – die Auffassung, dass die streitbetroffene Brücke einen wichtigen Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG darstelle und daher schutzwürdig sei. Es handle sich um einen mittleren bis hohen Grad der Schutzwürdigkeit. Dies wird von den Parteien zu Recht nicht infrage gestellt.

E. 5.3

Die Beschwerdeführer machen aber geltend, der für die Interessenabwägung rechtserhebliche Sachverhalt sei ungenügend abgeklärt worden. Es lägen allein Zustandsbeurteilungen aus dem Jahr 2002 vor, die von der Firma E in F vorgenommen worden seien. Von letzterer könne nicht einmal sicher gesagt werden, ob es sich um eine von der Mitbeteiligten 1 unabhängige Fachstelle handle. Das Ausmass der Schäden, die Kosten der Instandstellung sowie die Kosten eines Neubaus seien ungenügend abgeklärt worden. Die per E-Mail vom 2. Juni 2022 zuhanden der Baudirektion durch G erfolgte Beurteilung erfülle die Anforderungen an ein unabhängiges Gutachten nicht. Ob das Anbringen einer zusätzlichen Stütze im Flussbett die einzige Möglichkeit zur Ertüchtigung der Brücke sei, sei ebenfalls nie geklärt worden. Die Beschwerdegegnerin habe sich bei der Ermittlung des Sachverhalts, soweit es um die Möglichkeit wie auch den Aufwand der Sanierung gehe, allein auf Angaben der Mitbeteiligten 1 gestützt. Dies sei im angefochtenen Entscheid unhinterfragt übernommen worden. Die Beschwerdeführer anerkennen weiter, dass es ihnen nicht gelungen sei, die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen der Firma E aufzuzeigen, doch habe es nicht an ihnen gelegen, eine gutachterliche Beurteilung vorzulegen. Ohne unabhängige Beurteilung der technischen Möglichkeit und der Kosten einer Sanierung der bestehenden Brücke könne die Verhältnismässigkeit nicht adäquat beurteilt werden. Die Zumutbarkeit einer allenfalls nur eingeschränkten Tragfähigkeit der Brücke sei nicht überprüft worden.

E. 5.4.1

Die Beschwerdegegnerin beruft sich in ihrer Verfügung vom 23. Februar 2023 bezüglich des baulichen Zustands auf die "Erkenntnis diverser Begutachtungen", wonach die Brücke auch nach einer Sanierung nicht mehr die volle Tragfähigkeit erreichen könne. Die durch die Eigentümerschaft bzw. Bauherrschaft vorgenommenen Abklärungen zum Zustand der Brücke seien "umfassend und nachvollziehbar". Die bei der Beschwerdegegnerin zuständige Person hatte intern aber noch im Juni 2022 ausgeführt, sie stehe mit der Begründung des Abbruchs an; vielleicht habe sie nicht alle Dokumente. Aus den ihr zur Verfügung stehenden Dokumenten, welche den Zustand untersuchen würden, gehe nicht eindeutig hervor, "warum die bestehende Brücke nicht saniert und allenfalls Teile der Brücke ersetzt" würden. In der Folge wurde ihr von einem Beauftragten der Mitbeteiligten 1 (G) eine Argumentation ausformuliert, ohne dass neue Unterlagen zum

Zustand eingereicht wurden; der entsprechenden E-Mail vom 2. Juni 2022 beigefügt war nur die wasserrechtliche Konzession zum Ersatz der Brücke aus dem Jahr 2016. Die Zustandsaufnahme der Firma E (Plan der Korrosionsschäden) vom 9. August 2002 (falsch datiert vom "9. August 2021" [gut erkennbar an der Telefon- und Faxvorwahl der Firma E ("01"), die nur bis März 2005 üblich war (vgl. <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=2506>) stellt – wie die Zustandsbeurteilung Fotodokumentation vom 9. August 2002 – eine Parteibehauptung dar. Die Beschwerdegegnerin hat – soweit ersichtlich – keine eigenen Abklärungen oder Berechnungen vorgenommen. Bei den Akten liegen – abgesehen von einer Baugrunduntersuchung aus dem Jahr 2019, der wasserrechtlichen Konzession und der eisenbahnrechtlichen Bewilligung – nur die genannten Zustandsbeurteilungen aus dem Jahr 2002, wobei die Beschwerdegegnerin die Zustandsaufnahme vom 9. August 2002 auch im Aktenverzeichnis fälschlicherweise als eine solche vom 9. August 2021 bezeichnet; es ist unklar, ob sie diesbezüglich von einem falschen Sachverhalt ausging. Die Mitbeteiligte 1 bringt vor, es seien "seit den Verstärkungsmassnahmen im Jahr 2003" keine "weiteren Massnahmen zur Ertüchtigung der Brücke mehr vorgenommen worden". Insofern hat sich der Zustand der Brücke seit der Zustandsbeurteilung im Jahr 2002 – anders als die Mitbeteiligte 1 geltend macht – nicht nur noch "weiter verschlechtert". Der aktuelle Zustand der Brücke ist vielmehr völlig unklar. Sodann erwähnt die Mitbeteiligte 1 eine – sich nicht bei den Akten befindende – Zustandsbeurteilung vom 8. Januar 2004 durch die "E AG", in der nochmals weitere Massnahmen vorgeschlagen worden seien. Letztere habe aber darauf hingewiesen, dass auch mit diesen weiteren Massnahmen eine Unsicherheit verbleibe und die Tragfähigkeit vor der Wiederinbetriebnahme mit einem Belastungsversuch überprüft werden müsse. Grundlagen zur Beurteilung des Aufwands und der Kosten einer Untersuchung der Brücke, zur Bestimmung der vermuteten Tragfähigkeit, zu den verschiedenen Möglichkeiten einer Ertüchtigung sowie zu den diesbezüglichen Kosten finden sich bei den Akten nicht – abgesehen von der erwähnten, nicht sehr substanziierten und gar nicht belegten Argumentation im E-Mail des Beauftragten der Mitbeteiligten 1 vom 2. Juni 2022 (G). Auch das Kostenverhältnis von Erhalt und Sanierung der Brücke im Vergleich zu einem Abbruch und Neubau wird aus den Akten nicht ersichtlich. Schliesslich lässt sich auch die Frage, ob die Erstellung einer neuen Brücke unmittelbar neben der bestehenden Brücke möglich und sinnvoll wäre, mangels Erhebung des diesbezüglichen Sachverhalts nicht beantworten. Die von der Beschwerdegegnerin genannten diversen Begutachtungen scheinen nicht zu existieren bzw. ihr als Grundlage ihres Entscheids jedenfalls nicht zur Verfügung gestanden zu haben. Damit wurde der für die Vornahme der Interessenabwägung relevante Sachverhalt ungenügend festgestellt. Entgegen der Auffassung der Mitbeteiligten 1 steht es nicht unabhängig des konkreten Sachverhalts fest, dass die Interessen an der Inventarentlassung überwiegen. Es besteht gestützt auf die vorliegenden Akten keine Grundlage für ihre – zu Unrecht dem Baurekursgericht unterstellte – Behauptung, eine abschliessende Ermittlung des Sanierungsumfangs und eine verlässliche Kostenprognose seien nicht möglich (vgl. sogleich E. 5.4.2).

E. 5.4.2

Dass das Baurekursgericht die Interessenabwägung allein gestützt auf die vorliegenden Akten vornahm, ist unter den gezeigten Umständen nicht haltbar. Das Baurekursgericht stellte auf den Plan der Korrosionsschäden vom 9. August 2002 sowie die Fotodokumentation vom 9. August 2002 der Firma E ab und führte aus, es bestünden keine Gründe, an der fehlenden vollen Tragfähigkeit zu zweifeln. Damit wurde indes nur festgestellt, dass die Tragfähigkeit geringer sei als ursprünglich, nicht aber wie hoch sie

tatsächlich ist. Das Baurekursgericht bezeichnete es ohne weitere Ausführungen als "fraglich", ob ein Betrieb des Kieswerks aus wirtschaftlicher Sicht für die Mitbeteiligte 1 ohne Brückenersatz "noch sinnvoll und insbesondere finanziell tragbar sei". Dann konstatierte es, dass aus den Akten nicht ersichtlich sei, wie sich das Kostenverhältnis von Erhalt und Sanierung der Brücke im Gegensatz zu einem Abbruch und Neubau verhalte. Seine Hinweise auf den "offensichtlichen wirtschaftlichen Mehrnutzen einer voll tragfähigen und somit unbeschränkt auslastbaren Brücke" und auf die "nachvollziehbar[e]" Begründung der Beschwerdegegnerin, "dass eine allfällige Sanierung nicht ohne vorgängige und wohl aufwendige Untersuchung der Brücke" stattfinden könne, dies insbesondere mit Blick darauf, dass die Brücke aus sehr vielen genieteten Konstruktionen bestehe und diese für allfällige Verstärkungsmassnahmen untersucht werden müssten, mündeten in die Schlussfolgerung, die Sanierung stehe "aus kostentechnischer Sicht wohl in keinem Verhältnis mehr zum Zweck der Unterschützstellung". Weiter führte das Baurekursgericht aus, somit sei nachvollziehbar, wenn die Beschwerdegegnerin von einem erheblichen finanziellen und damit privaten Interesse am Ersatz der Brücke ausgehe. Doch auch wenn ein Abbruch und Neubau nicht per se günstiger sein müsse, sei vorliegend schliesslich auch zu beachten, dass bei einer umfassenden Sanierung "unter Umständen" viel von der ursprünglichen Bausubstanz des Schutzobjekts verloren ginge und dieses durch den Einsatz einer zusätzlichen Stütze an Erkennbarkeit der ursprünglichen Konstruktion verlöre (Hervorhebungen hinzugefügt). Aus diesen Erwägungen wird offenbar, dass der entscheidenerhebliche Sachverhalt vor dem Baurekursgericht nicht rechtsgenügend feststand und sich dieses daher mit Mutmassungen – statt der erforderlichen vollen Überzeugung – begnügen musste (vgl. dazu VGr, 8. April 2021, VB.2020.00637, E. 3.2; 23. Mai 2019, VB.2018.00407, E. 4.1).

E. 5.4.3

Die Rüge der Beschwerdeführer, dass der Sachverhalt ungenügend festgestellt worden sei, ist berechtigt. Auf die Rügen der Beschwerdeführer zur Interessenabwägung ist bei diesem Ausgang des Verfahrens nicht einzugehen.

E. 6.1

Demgemäss ist die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 23. Februar 2023 aufzuheben und die Sache im Sinne der Erwägungen zur weiteren Sachverhaltsermittlung und zum Neuentscheid an die Baudirektion des Kantons Zürich zurückzuweisen. Die (Sprung-)Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGE 137 V 2010 E. 7.1; BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen).

E. 6.2

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte der Beschwerdegegnerin und der Mitbeteiligten 1 aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 in Verbindung mit § 70 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin und die Mitbeteiligte 1 sind überdies im gleichen Verhältnis zu einer Parteientschädigung an die Beschwerdeführer zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 VRG; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 94). Als angemessen erscheint für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ein Betrag von insgesamt Fr. 3'000.-.

E. 7

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückweisungsentscheid nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid darstellt, der nur angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) erfüllt sind (BGE 138 I 143, E. 1.2; 133 II 409 E. 1.2).

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