



G.-Nrn. R3.2019.00059 und R3.2019.00060
BRGE III Nr. 0030/2021 und 0031/2021

Entscheid vom 10. März 2021

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Ersatzrichterin Gabriele Kisker, Baurichterin Sabine Ziegler, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen **Rekurrentin**
Politische Gemeinde X [...]
vertreten durch [...]
vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerin**
1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich

Mitbeteiligte

R3.2019.00059
2. S. [...]

R3.2019.00060
2. S. [...]
3. Gemeinderat Y [...]

betreffend R3.2019.00059
Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. 0011/2018 vom 20. März 2019; Unterschutzstellung Brückenbauwerk G. und Vormerknahme verwaltungsrechtlicher Vertrag [...]
R3.2019.00060
Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich Nr. 1667/2018 vom 20. März 2019; Verzicht auf Unterschutzstellung Wegüberführung M. [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung Nr. 0011/2018 vom 20. März 2019 stellte die Baudirektion das Brückenbauwerk G. auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X unter Schutz. Gleichzeitig verzichtete die Baudirektion mit Verfügung Nr. 1667/2018 vom 20. März 2019 auf die Unterschutzstellung des Brückenbauwerks M. auf dem Grundstück Kat. Nr. 2 in Y.

B.

Gegen diese Entscheide erhob die Stadt X mit Eingabe vom 13. Mai 2019 fristgerecht Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, anstelle der Brücke G. sei die Brücke M. unter Schutz zu stellen. Eventualiter beantragte die Rekurrentin Änderungen und Ergänzungen der Unterschutzstellungsverfügung für die Brücke G., alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

C.

Mit Verfügungen vom 15. Mai 2019 wurden die Rekurseingänge unter den Geschäftsnummern R3.2019.00059 (G.) bzw. R3.2019.00060 (M.) vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Eingaben vom 14. Juni 2019 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Rekurse unter Kostenfolgen zulasten der Rekurrentin. Die Mitbeteiligten verzichteten stillschweigend auf eine Stellungnahme.

E.

Am 16. Juli 2019 wurden die Verfahren sistiert. Mit Verfügung vom 19. November 2020 wurden die Verfahren fortgesetzt und der Rekurrentin Frist zur Replik angesetzt.

Mit Replik vom 9. Dezember 2020 bzw. Dupliken vom 8. Januar 2021 hielten die Rekurrentin und die Vorinstanz an ihren Anträgen fest. Die Mitbeteiligte 2 schloss sich mit Eingabe vom 8. Januar 2021 der Duplik der Vorinstanz an.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidungsbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Angefochten sind Schutzentscheide für zwei typengleiche Brückenbauwerke. Im Kern geht es um die Frage, welche der beiden Brücken aufgrund einer Interessenabwägung unter Schutz zu stellen ist. Die Verfahren sind daher zu vereinigen.

2.1.

Bezüglich der Rekurslegitimation stellt die Baudirektion das aktuelle Interesse der Rekurrentin an der Aufhebung der angefochtenen Anordnungen in Frage. Die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X befinde sich derzeit in Gesamtrevision. Auf eine Einzonung des Gebiets G. solle verzichtet werden; es werde weiterhin als Reservezone ausgewiesen. Somit gehe die Rekurrentin davon aus, dass mit der überarbeiteten BZO der voraussichtliche Bedarf an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre gedeckt werden könne (Art. 15 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG]). Die Erschliessung des Gebiets sei erst in Varianten angedacht (s. kommunaler Richtplan, act. 14.2, R3.2019.00059). Sodann sehe der Schutzentscheid die Möglichkeit vor, bei einer allfälligen Gebietserschliessung das Brückenbauwerk zugunsten einer neu zu erstellenden, grösseren Überführung zu versetzen.

2.2.

Die Rekurrentin begründet ihr Interesse mit der Erschliessung des Areals G., welches mit einer Brücke in Fortsetzung der A.-Strasse erschlossen werden solle. Die Erschliessung werde verkompliziert, verteuert und im schlimmsten Fall verunmöglicht. Die Unterschützstellung und eine damit verbundene Versetzung der Brücke zeitigten Kostenfolgen und führten zu einer unmittelbaren Betroffenheit der Rekurrentin. Ausserdem werde sie in ihrer Gemeindeautonomie als Trägerin der kommunalen Planungshoheit eingeschränkt.

2.3.1.

Zum Rekurs und zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a Satz 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Diese Bestimmung umschreibt die Rechtsmittellegitimation bei der Anfechtung von Anordnungen, die in Anwendung des Raumplanungsgesetzes, des Umweltschutzgesetzes oder des Planungs- und Baugesetzes ergangen sind (vgl. § 329 Abs. 1 PBG; Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 10 ff., auch zum Folgenden).

Das vom Gesetz verlangte schutzwürdige Interesse (Anfechtungsinteresse) setzt voraus, dass der Rekurrent mit der Gutheissung des Rekurses einen Nutzen erlangt bzw. einen Nachteil abwendet. Sofern und soweit der Rekurs mit hierzu von vornherein ungeeigneten Rügen begründet wird, fehlt es am Anfechtungsinteresse. Das Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Das Kriterium der Schutzwürdigkeit zeigt indes an, dass nicht jedes beliebige Interesse anerkannt wird. Ob ein Interesse schutzwürdig ist, ergibt sich aus seiner rechtlichen Würdigung. Schliesslich ist zu verlangen, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist. Damit fehlt es an der Rekurslegitimation, wenn nur ein Entscheid über eine theoretische Rechtsfrage angestrebt wird.

2.3.2.

Für die legitimationsbegründende Betroffenheit genügt es vorliegend, dass der Erhalt der Brücke G. die mögliche künftige Erschliessung des Gebiets G. tangiert, auch wenn es sich um einen sehr langen Zeithorizont handelt. Mit den Rekursen ist nicht über eine bloss theoretische Rechtsfrage zu ent-

scheiden, vielmehr handelt es sich bei der Einzonung des Gebiets G. nicht um eine bloss hypothetische Planung und beeinflusst die Unterschutzstellung die künftige Planung auf lange Sicht. Dementsprechend erwog der Regierungsrat in seinem Beschluss vom [...] (act. 6.1., R3.2019.00059), das Interesse der Rekurrentin an der Erschliessung des Gebiets G. sei in die Abwägung, welche der beiden Brücken unter Schutz zu stellen sei, mit einzubeziehen; dies umfasse unter anderem die Prüfung, inwiefern ein Ausbau der Brücke nach einer allfälligen Unterschutzstellung noch möglich sei (E. 7). Die Rekurrentin ist daher von den angefochtenen Verfügungen betroffen und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheidrelevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

4.

Zur Vorgeschichte ist den angefochtenen Verfügungen folgendes zu entnehmen: Am 4. Mai 2011 stellte die Baudirektion das Brückenbauwerk G. in X unter Schutz. Hiergegen erhob die politische Gemeinde X Rekurs an den Regierungsrat. Am 22. Juli 2011 bewilligte die Baudirektion den Rückbau der typengleichen Wegüberführung M. in Y unter der Bedingung, dass der Abbruch erst erfolgen dürfe, wenn die Unterschutzstellung der Brücke G. rechtskräftig geworden sei. Der Regierungsrat hiess den Rekurs mit Entscheidung vom 21. August 2013 gut [...] und wies die Sache zu zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen und zum neuen Entscheid an die Baudirektion zurück. Der neue Entscheid müsse auf einem detaillierten Vergleich beider Wegführungen beruhen und deren langfristigen Erhalt berücksichtigen; es habe eine erneute Interessenabwägung zu erfolgen.

5.

Die Schutzentscheide werden in den angefochtenen Beschlüssen wie folgt begründet: Die typengleichen Wegüberführungen G. und M. gehörten beide zu den ursprünglichen Infrastrukturbauten der 1876 durch die Eisenbahngesellschaft Effretikon-Pfäffikon-Hinwil eröffneten und später durch die Nordostbahn (NOB) betriebene Bahnlinie. Sie seien in den Jahren 1876 und 1877 errichtet worden und seien damit die ältesten erhaltenen eisernen Bogenbrücken im schweizerischen Eisenbahnnetz. Die schweisseisernen Fachwerke mit kreisförmigen Bögen und auf radialen Linien liegenden Gurtknoten seien Tragwerkskonstruktionen von hohem Seltenheitswert. Die Baudirektion qualifiziere deshalb beide Brücken in ihrer heutigen Gestalt als wichtige wirtschafts- und bauhistorische Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG für die Pionierzeit des Eisenbahnbaus während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Beide Wegüberführungen wiesen ähnliche Schäden an der Beton- und Stahlkonstruktion auf. Die Schäden an der Wegüberführung M. seien weiter fortgeschritten und der bauliche Zustand werde deshalb schlechter bewertet. Im Gegensatz zur Wegüberführung G. seien im Korrosionsschutz der Wegüberführung M. Belastungen durch Schwermetalle nachgewiesen, was bei einer Sanierung oder einer Demontage eine vollständige Einhausung erfordere, die aus Platzgründen den Bahnbetrieb verunmögliche. Hingegen könne eine Sanierung der Wegüberführung G. ohne vollständige Einhausung und bei laufendem Bahnbetrieb erfolgen. Die Tragsicherheit der Wegüberführung G. sei für den 16 Tonnen Verkehr gegeben. Im Zuge einer Sanierung lasse sich die Tragsicherheit abhängig vom Instandsetzungskonzept zusätzlich erhöhen. Bei der Wegüberführung M. sei lediglich eine Tragsicherheit von 3,5 Tonnen geprüft und nachgewiesen. Die Wegüberführung G. werde aktuell als Fuss- und Veloweg von der Wohnzone zur Reservezone genutzt und sei für einen eingeschränkten motorisierten Verkehr freigegeben. Die Umzonung der Reservezone zur Wohnzone könne die Weiterführung der Nutzung als Wegüberführung der Brücke G. gewährleisten. Im Gegensatz hierzu entbehre die Wegüberführung M. in Y bereits heute einer Nutzung. Eine Nutzung als Wegüberführung sei nebst den rechtlichen Gegebenheiten aufgrund des Baus der Förderanlage für die nähere Zukunft auszuschliessen. Auf Grundlage einer eingehenden Würdigung beider Brückenbauwerke, nach ausführlichem Vergleich, der den Zustand, die baulichen Sanierungsaufwendungen und deren Kostenfolgen

sowie den Nutzen und die Zweckmässigkeit der jeweiligen Brücke gegenüberstelle, und in Abwägung der entgegenstehenden Interessen entscheide sich die Baudirektion zum Erhalt der Wegüberführung G. in X und zum Rückbau der Wegüberführung M. in Y. Der Verlust eines mit Schwermetallen belasteten Schutzobjektes stehe dem Erhalt eines gleich alten, typengleichen, nicht belasteten Schutzobjekts mit höherer Traglast gegenüber, das in seiner Funktion erhalten werde.

Zu den Vorbringen der Stadt X im Rahmen der Anhörung erwog die Baudirektion Folgendes: Der Nutzung eines Schutzobjekts werde eine höhere Bedeutung beigemessen als der rein musealen, funktionslosen Erhaltung desselben. Eine denkmalgerechte Nutzung sei für den langfristigen Erhalt eines Schutzobjekts wesentlich. In diesem Sinne sei eine Unterschutzstellung der Wegüberführung G. derjenigen der Wegüberführung M. vorzuziehen. Dem in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argument, dass bei einem Doppelspurausbau die Wegüberführung G. nicht mehr in ihrem Originalzustand erhalten bliebe, sei Folgendes entgegenzuhalten: Der Doppelspurausbau der Strecke [...] in X werde seitens der SBB erst ab 2035 erwogen. Das Vorhaben sei zum jetzigen Zeitpunkt nicht konkretisiert. Entsprechend könnten die Kosten eines allfälligen Ersatzes der Widerlager, dessen Notwendigkeit ferner zunächst nachgewiesen werden müsse, nicht Bestandteil der Interessenabwägung sein. Dass derzeit kein Doppelspurausbau der SBB-Strecke von Z nach Y in Planung sei, bedeutet nicht, dass ein solcher langfristig nicht realisiert werden könnte.

Den raumplanerischen Anliegen der Stadt X und der Planungsgruppe R. im Rahmen der Anhörung werde seitens der Baudirektion insofern Rechnung getragen, als dass bei der Unterschutzstellung der Wegüberführung G. in X die Option einer nachweislich begründeten Verlegung der Wegüberführung im Zuge der Gebietserschliessung G. möglich sei. Eine allfällige Verlegung der Wegüberführung G. im Zuge der Erschliessung des Entwicklungsgebiets G. sei Verhandlungssache zwischen der SBB und der Stadt X und könne nicht durch die Baudirektion angeordnet werden. Ebenso verhalte es sich mit den Kostenfolgen einer Verlegung der Wegüberführung.

6.1.

Die Rekurrentin macht geltend, dass – wenn es um den langfristigen Erhalt einer der beiden Eisenbahnbrücken gehe – die Brücke in Y unter Schutz zu stellen sei. Gestützt auf die vorliegenden Gutachten sei nicht klar ersichtlich, welche Brücke näher am ursprünglichen Zustand sei. Bei beiden Brücken seien gemäss Gutachten neue Deckbeläge angebracht worden, welche den jeweils ursprünglichen Deckbelag (aus Eisen) ersetzt hätten. Bei der Brücke in Y finde sich gemäss Fotodokumentation zum Überprüfungsbericht der E. T. AG (Foto 32) der Hinweis auf den letzten Anstrich von 1961, was an sich bemerkenswert sei und einen spannenden Beleg für die historische Bedeutung der Brücke darstelle. Für die Beurteilung des Zustandes des Wegübergangs M. habe sich die Baudirektion auf das Gutachten der S. von 2009 gestützt. Es sei nicht zu erkennen, inwiefern die darin gemachten Ausführungen nachgeprüft und verifiziert worden seien, zumal es sich um ein Parteigutachten der S. handle, welche 2011 das Gesuch um Aufhebung des Schutzes eingereicht habe. Die Sachverhaltsabklärungen der Baudirektion seien folglich unvollständig und es finde nicht wie im Entscheid des Regierungsrats von 2013 gefordert eine umfassende Würdigung der wesentlichen Umstände statt.

Die Baudirektion begründe die Nichtunterschutzstellung der Brücke M. in Y hauptsächlich damit, dass eine Förderanlage den Zugang zur Brücke kreuzen werde und der Zugang zur Brücke aufgehoben werden soll und deshalb weder Anrainer noch die S. ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Wegübergangs hätten und die S. eine Sanierung als unverhältnismässig erachteten. Demgegenüber werde die Brücke G. aktuell als Fuss- und Wegverbindung sowie durch den eingeschränkten motorisierten Verkehr genutzt. Dem sei – so die Rekurrentin – entgegenzuhalten, dass die Nutzung als solche nicht Gegenstand einer Schutzanordnung sein könne. Denkbar sei auch eine museale Präsentation der in der Umgebung als Solitär in Erscheinung tretenden Brücke M. Ausserdem ziele die Argumentation an der Sache vorbei, weil für die Nutzung des Brückenbauwerks G. als Veloweg und für den Doppelspurausbau bauliche Veränderungen, u.a. am Erscheinungsbild, erforderlich seien. Bei einer Erschliessung des Entwicklungsgebietes G. über die A.-Strasse wäre eine Verschiebung der Brücke oder zumindest deren bauliche Veränderung erforderlich. Alle diese Probleme und Nachteile würden entfallen, wenn die Brücke in Y unter Schutz gestellt würde. Für den Entscheid, welche Brücke unter Schutz gestellt

werden soll, sei auch nicht entscheidend, ob resp. wie oft die Brücke von Personen überquert werde. Denn die Person, welche die Brücke quere, nehme die Konstruktion der Brücke, wenn überhaupt, kaum wahr. Dies gelte jedenfalls für die Brücke in X, bei welcher die Bahnlinie in einem Geländeeinschnitt verlaufe und die Brückenkonstruktion darin "verschwinde".

Die Baudirektion sei zum Schluss gelangt, dass im Gegensatz zur Brücke M. die Brücke G. ohne Einhausung und bei laufendem Bahnbetrieb saniert werden könne. Die Baudirektion weise in diesem Zusammenhang auf Schwermetalle im Korrosionsschutz der Brücke M. hin, was eine Einhausung erfordere. Die Baudirektion leite somit aus dem Erfordernis der Einhausung ab, welche Brücke unter Schutz gestellt werden soll. Dies stelle kein taugliches Argument dar, weil die Schadstoffe auch bei dem von der Baudirektion angestrebten Rückbau der Brücke in Y eine Einhausung erforderlich machen würden. Sodann sei gemäss Gutachten der C. B. AG auch bei einer Sanierung der Wegüberführung G. wegen Schadstoffen eine vereinfachte Einhausung notwendig. Im Übrigen werde nicht dargelegt, wie während laufendem Bahnbetrieb eine Verschiebung der Wegüberführung G. und Anpassungsarbeiten im Rahmen eines Doppelspurausbaus in X möglich sein sollen.

Die Möglichkeit der Erschliessung des Entwicklungsgebietes G. über die A.-Strasse sei für die Stadt X sehr wichtig. Eine Unterschutzstellung würde die Erschliessung des Entwicklungsgebietes massiv erschweren und verteuern und unter Umständen gar verunmöglichen. Die bestehende Brücke reiche weder von der Breite noch von der Tragfähigkeit her aus, um das neue Baugebiet jenseits der Bahngeleise zu erschliessen. Daraus folge, dass die Brücke dannzumal entweder abzubrechen oder an eine andere Stelle zu verschieben sei. In Dispositivziffer II der angefochtenen Verfügung Nr. 0011/2018 werde zwar eine Versetzung im Nahbereich vorbehalten, es sei aber noch nicht sicher, ob die geschützte Brücke selbst für den Langsamverkehr weiterhin genutzt werden könnte. Zudem wäre in diesem Fall der Blick auf die Brücke G. von der einen Seite, wo die neue Brücke erstellt würde, verstellt. Dazu kämen die erheblichen Zusatzkosten für die Verschiebung und Beibehaltung einer geschützten Brücke. Ausserdem wären zwei parallel und in unmittelbarer Nähe zueinander verlaufende Übergänge zu unterhalten.

Die Baudirektion habe die Anpassung der Zugänglichkeit und die damit verbundenen Kosten im Falle einer Verlegung der Brücke G. nicht geprüft. Bei einer Verlegung der Brücke und der Erstellung einer zweiten parallel verlaufenden Brücke müsse von den Grundstücksflächen östlich oder westlich der A.-Strasse Land (enteignungsrechtlich) beansprucht werden. Dies führe zu weiteren Zusatzkosten, welche zu berücksichtigen gewesen wären. Seitens der Baudirektion fänden sich zudem auch keine Überlegungen zur praktischen und rechtlichen Umsetzung einer Verlegung bzw. den damit verbundenen Risiken und Unsicherheiten. Die fehlende Berücksichtigung zukünftig anfallender Kosten widerspreche der vom Regierungsrat mit Entscheidung von 2013 angeordneten umfassenden Interessenabwägung und Kostenevaluation.

Ferner habe die Baudirektion nicht berücksichtigt, dass die Wegüberführung G., nicht wie vom Regierungsrat gefordert, langfristig gesichert sei. Bereits heute sei bekannt, dass für die Bahnstrecke zwischen X_1 und X_2 ein Doppelspurausbau geplant sei. Laut Baudirektion werde ein solcher Ausbau gemäss Transportauftrag der SBB ab 2035 erwogen. Damit gestehe die Baudirektion ein, dass ein Ausbau der Bahnanlagen in X wahrscheinlich sei. Demgegenüber würden für die Bahnstrecke in Y keine Planungen für einen Ausbau vorliegen. Die Behauptung der Baudirektion, dass ein Ausbau der Bahnstrecke in Y nicht ausgeschlossen werden könne, erscheine vorgeschoben und finde unter anderem im kantonalen Richtplan keine Grundlage. Für den Doppelspurausbau würden unweigerlich Anpassungen an den Widerlagern und allenfalls auch an der Fachwerk-Bogenbrücke notwendig, welche die Originalsubstanz der Brücke deutlich mindern und deren Bestand und Authentizität und folglich den behaupteten Zeugniswert in Frage stellen würden. Namentlich werde durch die Zerstörung der Widerlager, das Abgraben der seitlichen Böschungen und die Erstellung von senkrechten (Beton-)Wänden die Einbettung des Brückenbauwerks verunklärt. Trotzdem würden gerade die Widerlager in Naturstein explizit vom Schutzzumfang erfasst. Der Schutzzumfang sei bei einem Doppelspurausbau nicht gewährleistet. Die Wegüberführung M. in Y überspanne eine Bahnstrecke, welche nicht von einem Spurausbau betroffen sei. Dadurch könnten die Originalsubstanz für die Nachwelt langfristig beinahe im Originalzustand erhalten bleiben.

Gemäss den Erwägungen der Baudirektion in der Verfügung Nr. 0011/2018 sei eine allfällige Verlegung der Wegüberführung G. nur im Zusammenhang mit der Erschliessung des Entwicklungsgebiets G. möglich. Demgegenüber sei eine Verlegung für den Fall der Spurerweiterung der Bahnstrecke X₁ nach X₂ oder für den Fall, dass vor einer rechtskräftig festgesetzten Erschliessung des Gebiets G. umfangreiche Sanierungsarbeiten an der Wegüberführung G. erforderlich werden sollten, nicht vorgesehen. Es bestehe deshalb das Risiko, dass die Brücke unter Aufwendung erheblicher Mittel saniert und im Anschluss daran um einige Meter verlegt werden müsse, um die Erschliessung des Gebiets G. über die Bahnstrecke mit einer neuen Überführung bzw. einer für den Motorverkehr genügenden Brücke zu ermöglichen. Diese mehrmaligen Eingriffe seien weder aus ökonomischen noch aus denkmalpflegerischen Überlegungen sinnvoll. Sollte die Brücke G. rechtskräftig unter Schutz gestellt werden, würde dies unverhältnismässige Kosten verursachen. Nicht ersichtlich sei, welche Überlegungen zu einer möglichen Verlegung und einer Neuplatzierung der Brücke angestellt worden seien bzw. welche Anforderungen die kantonale Denkmalpflege an die Gestaltung bzw. an eine neue, parallel zur bestehenden, aber verlegten, Wegüberführung verlaufenden Brücke stelle. Durch diese auslegungsbedürftige Formulierung seien die Anforderungen nicht vorhersehbar und die Kosten nicht kalkulierbar und schaffe die Formulierung keine klaren bzw. klärbaren Verhältnisse. Gemäss Ansicht der Rekurrentin müssten die Anforderungen von Art. 238 Abs. 2 PBG herangezogen werden.

Die Baudirektion führe lediglich aus, dass ein solcher Ausbau gemäss Transportauftrag der SBB erst ab 2035 erwogen werde. Damit gestehe die Baudirektion aber gerade ein, dass ein Ausbau der Bahnanlagen in X wahrscheinlich sei. Demgegenüber würden für die Bahnstrecke in Y keine Planungen für einen Ausbau vorliegen. Die Behauptung der Baudirektion, dass ein Ausbau der Bahnstrecke in Y nicht ausgeschlossen werden könne, erscheine vorgeschoben und finde unter anderem im kantonalen Richtplan keine Grundlage.

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

doch unverhältnismässig angesehen würden und/oder hinter die Interessen der Bahn zurückzutreten hätten. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung seien die Interessen der Bahnen an einer uneingeschränkten Nutzung ihrer Anlagen höher zu gewichten als denkmalpflegerische Interessen. Die Sicherheit des Bahnbetriebs habe dabei stets Vorrang (vgl. BGE 121 II 8, E. 3).

Das Bundesgericht verlange im Zusammenhang mit Bahnanlagen, "eine sorgfältige Abklärung des Sachverhalts und die Erfassung aller auf dem Spiele stehenden Interessen. Eine sachgerechte, allen Anliegen Rechnung tragende Lösung werde letztlich am ehesten gefunden werden können, wenn die Unterschutzstellung in Absprache mit der Bahnunternehmung und allenfalls auch der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsbehörde erfolge" (BGE 121 II 8, E. 3). Eine Absprache mit der eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsbehörde, mithin dem Bundesamt für Verkehr, sei nicht aktenkundig. Die Einholung einer Einschätzung wäre mit Bezug auf die sich vorliegend stellenden Fragen, etwa mit Bezug auf die Statik des zu entfernenden und neu einzubauenden Überbaus und dessen Tragfähigkeit und allenfalls damit zusammenhängenden Folgefragen zumindest geboten gewesen.

Es sei der Rekurrentin nicht zuzumuten, allfällige eisenbahnrechtliche und besondere technische Berechnungen der S. detailliert zu hinterfragen und zu prüfen. Dies wäre primär durch die entsprechende Plangenehmigungsbehörde vorzunehmen. Dies sei aber nicht erfolgt und die Baudirektion scheine sich auf ein Parteigutachten (Machbarkeitsstudie) und mithin eine Parteibehauptung zu verlassen. Entsprechend sei fraglich, ob bzw. welche Anforderungen an ein Projekt im Plangenehmigungsverfahren gestellt würden. Der Sachverhalt sei folglich rechtsungenügend abgeklärt worden.

6.2.

Die Baudirektion entgegnet, die BZO von X befinde sich derzeit in Gesamtrevision. Auf eine Einzonung des Gebiets G. sei verzichtet worden; es werde weiterhin als Reservezone ausgewiesen. Die angefochtene Unterschutzstellung sehe die Möglichkeit vor, bei einer allfälligen Gebieterschliessung das Brückenbauwerk zugunsten einer neu zu erstellenden, grösseren Überführung zu versetzen. Damit könne nicht von einer Einschränkung der Erschliessungsmöglichkeit die Rede sein. Der kommunale

Richtplan weise für die Erschliessung des Gebiets G. zudem mehrere Varianten auf. Die kantonale Denkmalpflege habe im Zuge der Vorprüfung zur Gesamtrevision des kommunalen Richtplans auf das laufende Unterschutzstellungsverfahren der Wegüberführung G. hingewiesen, was von der Rekurrentin ohne weiteres zur Kenntnis genommen worden sei.

Es sei nicht zu beanstanden, dass die Baudirektion bei der Ausübung ihres Auswahlermessens die Erhaltung eines Objekts in seiner ursprünglichen Funktion hoch gewichte. Dabei könne sie sich auf die Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz (hrsg. v. der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege [2007]) stützen. So würden diese darauf hinweisen, dass die Nutzung eines Denkmals das Interesse an seinem Unterhalt sichert und dass die angestammte Nutzung einen Wert darstelle, der nicht ohne wichtige Gründe aufgegeben werden sollte (Leitsatz 3.2, Nutzung). Es gehe dabei auch nicht darum, eine Nutzung zu schützen, sondern die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Wegüberführung G. auch zukünftig ihrer Funktion entsprechend genutzt werden könne. Die Baudirektion messe einer Fortführung der angestammten Nutzung ein grosses Gewicht bei. Gegen die Unterschutzstellung der Wegüberführung in Y spreche ihre Funktionslosigkeit, da es keinen Weg mehr durch das Industrieareal auf der Nordseite gebe. Bezüglich der Wahrnehmbarkeit würden sich die beiden Wegüberführungen nicht unterscheiden; auch bei der Wegüberführung M. verlaufe die Bahnlinie in einem Einschnitt.

Mit der angefochtenen Verfügung werde in erster Linie die S. beschwert. Diese sei mit der Unterschutzstellung einverstanden. Den S. sei nicht zuzumuten eine funktionslose Wegüberführung in Y aufgrund einer Unterschutzstellung instand zu stellen und weiterhin den erforderlichen Unterhalt über ungewisse Zeit für die nach wie vor benötigte Wegüberführung in X zu leisten.

Der Schutzvertrag bzw. die Schutzverfügung würden es zulassen, die Brücke G. bei einer Spurerweiterung oder im Falle der Erschliessung des Gebiets G. zu verlegen. Dazu wären neue Widerlager notwendig. Schutzwürdig sei jedoch vor allem die eiserne Tragwerkskonstruktion mit hohem Seltenheitswert, welche auch bei neuen Widerlagern wieder eingesetzt werden könne. Diese könne auch noch Zeugnis von der Ingenieurskunst des 19. Jh. ablegen, wenn sie auf neuen Widerlagern liege.

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

6.3.1.

Schutzobjekte sind unter anderem Ortskerne, Quartiere, Strassen und Plätze, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die Landschaft oder Siedlungen wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung (§ 203 Abs. 1 lit. c PBG).

Aus der vom Gesetz alternativ zur landschafts- oder siedlungsprägenden Wirkung vorausgesetzten Zeugeneigenschaft ergibt sich das Erfordernis, dass ein Objekt, über welches Schutzmassnahmen verhängt werden sollen, namentlich auf Grund seiner ortsbaulichen, baulichen oder ausstattungsmässigen Eigenschaften von einer Epoche Zeugnis abzulegen, d.h. die betreffende Epoche zu veranschaulichen und im eigentlichen Wortsinne zu dokumentieren vermag. Allein der Umstand, dass ein Objekt einer Epoche zugeordnet werden kann, ist somit für die Bejahung der Zeugeneigenschaft noch nicht ausreichend. Zudem lässt das Gesetz auch die blossе Zeugeneigenschaft noch nicht genügen; das betreffende Objekt muss vielmehr ein wichtiger Zeuge sein. Diese Qualifikation kann sich aus verschiedenen, hier nicht abschliessend aufzuzählenden Gründen ergeben. Ein wichtiger Zeuge liegt namentlich dann vor, wenn die betreffende Baute auf Grund ihrer gesamten Beschaffenheit eine Epoche besonders aussagekräftig und qualitätsvoll zu dokumentieren vermag.

6.3.2.

Bei sich auf § 203 Abs. 1 PBG stützenden Schutzentscheiden kommt den kommunalen und kantonalen Denkmalpflegebehörden eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Diese bezieht sich vor allem auf die Qualifikation eines Objektes als Schutzobjekt, auf den konkreten Umfang einer Schutzmassnahme, gegebenenfalls auf die Auswahl unter mehreren in Betracht fallenden Schutzobjekten oder aber auf den Verzicht auf Schutzmassnahmen. Insoweit hat sich die Rekursinstanz bei der Entscheidüberprüfung Zurückhaltung aufzuerlegen. Beruht der kommunale Entscheid auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Umstände, so hat ihn die Rekursinstanz zu respektieren. Die Rekursinstanz darf nur dann einschreiten, wenn die Behörde ihren Ermessensspielraum überschreitet, indem sie sich von unsachlichen, dem Zweck der in Frage stehenden Regelung fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür oder den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, verletzt. Dabei darf sich die Rekursinstanz jedoch nicht auf eine blosser Willkürprüfung beschränken, vielmehr muss die Eingriffsschwelle tiefer gesetzt werden (vgl. BGE 145 I 52, E. 3.6., mit Hinweisen). Die Entscheidungsfreiheit der Denkmalpflegebehörde ist stets gegen den Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz abzuwägen (Art. 77 der Kantonsverfassung [KV] und Art. 29a der Bundesverfassung [BV]; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 64 ff.), zumal Schutzmassnahmen in der Regel einen schweren Eingriff in das Grundeigentum bilden.

Im Übrigen besteht in der Regel keine Kognitionseinschränkung. Die Frage, was unter einem Schutzobjekt im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG zu verstehen ist, kann die Rekursinstanz frei beantworten. Auch steht ihr in der Regel eine freie Würdigung der örtlichen Verhältnisse zu, soweit ihr diese hinreichend bekannt sind. Geht es um bautechnische Fragen, namentlich um solche der Erhaltungs- und Renovationsfähigkeit von Schutzobjekten oder von Teilen hiervon, ist das Baurekursgericht als Fachgericht in Bau-sachen zu deren Beantwortung nicht weniger berufen als die Denkmalpflegebehörden.

6.3.3.

Massnahmen des Natur- und Heimatschutzes müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung [BV]). Das Verhältnismässigkeitsprinzip im engeren Sinne ver-

langt, dass eine Schutzmassnahme durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 556 ff.). Ein durch Schutzmassnahmen verursachter Grundrechtseingriff ist namentlich dann unverhältnismässig, wenn eine ebenso geeignete mildere Anordnung für den angestrebten Erfolg ausreicht.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verhältnismässigkeit von Schutzmassnahmen im engeren Sinne vermag das finanzielle Interesse an einer gewinnbringenden oder gar höchstmöglichen Ausnützung einer Liegenschaft für sich allein das öffentliche Interesse an Denkmalschutzmassnahmen grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 120 Ia 270 ff., E. 6c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass den wirtschaftlichen Interessen privater Eigentümer bei der Interessenabwägung überhaupt keine Bedeutung zukommt. Sehr erhebliche finanzielle Interessen können der Verfolgung eines weniger gewichtigen öffentlichen Interesses durchaus im Wege stehen. Hingegen müssen unter Umständen auch sehr grosse finanzielle Interessen der Grundeigentümer öffentlichen Interessen weichen, weil das Gemeinwesen sonst kaum noch Bauten unter Schutz stellen könnte. Die Frage der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf nicht isoliert nur anhand der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen beurteilt werden. Vielmehr ist im Rahmen der Interessenabwägung auch das Mass des öffentlichen Interesses an der Unterschutzstellung und damit der Grad der Schutzwürdigkeit zu berücksichtigen. Dabei sind Rentabilitätsüberlegungen umso geringer zu gewichten, je schutzwürdiger eine Baute ist (BGr 1C_168/2012 vom 2. November 2012, E. 6.4, mit weiteren Hinweisen).

6.3.4.

Die Baudirektion qualifizierte beide Brücken als wichtige wirtschafts- und bauhistorische Zeugen im Sinne von § 203 Abs. 1 lit. c PBG für die Pionierzeit des Eisenbahnbaus während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Tragwerkskonstruktionen seien von hohem Seltenheitswert.

Die Rekurrentin stellt die wichtige Zeugenschaft zu Recht nicht in Abrede. Der Schutzzweck beider Brücken ist identisch. Sie wurden beide im Jahr 1876 mit derselben Konstruktionsweise und denselben Spannweiten über

die Bahnstrecke X-Y erstellt. Die Tragwerke sind von hohem Seltenheitswert, vor allem das Konzept der Stahlkonstruktion (Bericht J. C. vom 14. Januar 2011, S. 4 f. und 17, act. 6.4., R3.2020.00059).

In Bezug auf den Grad der Schutzwürdigkeit stellt sich die Frage, welche Brücke näher am Originalzustand ist. Beide Brücken wurden in den Jahren 1952 bzw. 1961 mit betonierten Fahrbahnen versehen. Empfohlen wird der Erhalt der Fachwerke und Widerlager (Bericht C., S. 5 und 20). Diese Teile sind bei beiden Brücken im Original vorhanden. Der bei der Brücke M. vorgefundene Korrosionsschutzanstrich aus dem Jahr 1961 ist unerheblich (s. Überprüfungsbericht E. T. AG, Foto 32, act. 6.2., R3.2020.00059). Es ergibt sich somit, dass bei beiden Brücken vom selben Grad der Schutzwürdigkeit auszugehen ist.

6.3.5.

Die Erhaltungsfähigkeit beider Brücken steht grundsätzlich ausser Frage. Dies allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Widerlager der Brücke G. im Falle eines Doppelspurausbaus der Bahnstrecke ersetzt werden müssten (s. dazu E. 6.3.8.). Zu prüfen ist im Folgenden der jeweilige Aufwand für die Sanierung und den Erhalt der Brücken.

Im Überprüfungsbericht T. zur Brücke M. wird empfohlen, die Brücke mit einem Mobilkran auszuheben, auf dem benachbarten Areal instandzusetzen und sie anschliessend wieder einzuheben. Eine Instandsetzung der Stahlkonstruktion an Ort sei aufgrund der geringen Platzverhältnisse (kein Platz für Arbeitsgerüst und Einhausung aufgrund der Fahrdrathöhe) wirtschaftlich nicht vertretbar. Geschätzte Kosten: Fr. 683'000.-- (\pm 30 %).

Aus dem Überprüfungsbericht der C. B. AG vom 19. Februar 2016 zur Brücke G. (act. 6.4, R3.2020.00059) geht hervor, dass deren Zustand generell besser sei als derjenige der Brücke M. Vorteilhaft für die Instandsetzung der Brücke G. sei zudem, dass im bestehenden Korrosionsschutz kein PCB und keine Schwermetalle festgestellt worden seien. Deshalb sei eine Instandsetzung der Stahlkonstruktion im Bahnbereich ohne vollständige Einhausung möglich. Die Kosten für die Instandsetzung (Maximalvariante) sollen sich im Rahmen der Kosten für die Sanierung der Brücke M. gemäss Bericht T. bewegen. Die Kosten für eine Minimalvariante (ohne Ersatz der

Fahrbahnplatte) sollen sich im Rahmen der Kosten für einen Ersatz der Brücke M. gemäss Bericht T. bewegen, d.h. Fr. 648'000.-- ($\pm 30\%$).

Soweit ist festzuhalten, dass sich der Instandsetzungsaufwand beider Brücken nicht, zumindest nicht erheblich unterscheidet. Insbesondere ist die Sanierung in beiden Fällen bei laufendem Bahnbetrieb möglich. Die Rekurrentin bringt nichts vor, was Zweifel an diesen Einschätzungen aufkommen liesse, insbesondere was den Überprüfungsbericht T. anbelangt.

6.3.6.

Im Überprüfungsbericht T. wird auch der vollständige Rückbau der Brücke M. als mögliche Massnahme aufgezeigt, weil diese Wegüberführung – im Gegensatz zur Brücke G. – nicht mehr benötigt wird. Die Mitbeteiligte 2 reichte denn auch am 25. Mai 2011 ein Gesuch für den ersatzlosen Rückbau der Wegüberführung M. ein. Damit würden die entsprechenden Unterhaltskosten wegfallen, während bei einem Erhalt der Brücke M. in jedem Fall die weitere Brücke an der G. zu unterhalten wäre. Die Unterhaltskosten für die Brücke G. wären als Zusatznutzen auch durch den Erhalt ihrer Funktion als Wegüberführung gerechtfertigt, während die Brücke M. aus rein musealen Gründen zu unterhalten wäre. Dies spricht für einen Erhalt der Brücke G.

6.3.7.

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

dass an der Aufrechterhaltung des Wegübergangs M. kein Interesse besteht.

6.3.8.

Mittelfristig ist ein Doppelspurausbau der Bahnstrecke X₁-X₂ nicht auszuschliessen. Zu diesem Zweck müsste die Brücke um 1,3 m angehoben und (je nach Variante) um 1,9 m seitlich verschoben werden. Die bestehenden Widerlager würden abgebrochen und durch neue Widerlager mit Flügelmauern ersetzt (s. Machbarkeitsstudie in act. 23, R3.2020.00059). In Dispositivziffer I.4 des verwaltungsrechtlichen Vertrags (act. 14.4, R3.2019.00059) wird für diesen Fall bestimmt, dass für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden seien. An die Gestaltung der neuen Elemente seien besonders hohe gestalterische Anforderungen zu stellen. Sodann kann davon ausgegangen werden, dass die Versetzung der Brücke ohne erhebliche Beeinträchtigung des Bahnverkehrs vonstattengehen kann, indem etwa die Stahlkonstruktion als Ganzes mit einem Kran ausgehoben und hernach auf die neu erstellten Widerlager gesetzt wird (vgl. Sanierungskonzept zur Brücke M. im Überprüfungsbericht T.). Wie die Rekurrentin in ihrer Replik (Rz. 26) selbst ausführt, ist ein solches Vorgehen bei Brückenbauwerken "nicht untypisch".

Es muss somit davon ausgegangen werden, dass von der Brücke mittelfristig nur die Stahlkonstruktion erhalten werden kann. Demgegenüber könnte die Brücke M. auf absehbare Zeit ungeschmälert erhalten bleiben, was für deren Unterschutzstellung spricht. Allerdings ergibt sich das Interesse an der Unterschutzstellung der Brücken in erster Linie aus ihrer Stahlkonstruktion und nicht aus den gemauerten Widerlagern. Mit dem Verlust der bauzeitlichen Widerlager und der geringfügigen Lageveränderung würde die Zeugnishaftigkeit nicht erheblich gemindert. Hinsichtlich der Kosten ist festzuhalten, dass bei einem Doppelspurausbau bauliche Massnahmen an der Brücke in jedem Fall notwendig wären, ohne Schutzanordnung allenfalls deren Ersatz.

Gemäss Art. 18 Abs. 4 EBG ist das kantonale Recht im Plangenehmigungsverfahren zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt.

Nach dem Gesagten ist indes nicht ernsthaft damit zu rechnen, dass sich der Erhalt der Brücke im Zuge des Doppelspurausbau als unverhältnismässig herausstellen könnte und die Schutzanordnung bzw. der Schutzvertrag gestützt auf Art. 18 Abs. 4 EBG nicht mehr zu berücksichtigen wäre, zumal die Schutzmassnahme dem Doppelspurausbau nicht entgegensteht, die Mitbeteiligte 2 dem Schutzvertrag zugestimmt hat und sie sich im vorliegenden Rekursverfahren nicht gegenteilig verlauten liess. Für die von der Rekurrentin propagierte Absprache mit der eisenbahnrechtlichen Plange-nehmungsbehörde besteht weder ein Anlass noch eine gesetzliche Pflicht. Für den Natur- und Heimatschutz sind die Kantone zuständig (Art. 78 Bundesverfassung [BV]) und die (allerdings erst während des Re-kursverfahrens beigebrachte) Machbarkeitsstudie zeigt auf, dass der Dop-pelspurausbau auch mit Erhalt der Brücke uneingeschränkt erfolgen könn-te.

6.3.9.

Das Gebiet nördlich der Brücke G. ist der Reservezone zugewiesen. Die Bau- und Zonenordnung von X wird derzeit einer Gesamtrevision unterzo-gen. Gemäss dem öffentlich aufgelegten Entwurf bleibt das Gebiet G. der Reservezone zugeordnet, wobei seine flächenmässige Ausdehnung ent-sprechend dem vom kantonalen Richtplan vorgegebenen Siedlungsgebiet um ca. 43 % reduziert wird.

Im kommunalen Richtplan Verkehr sind für die künftige Erschliessung des Gebiets vier Sammelstrassen verzeichnet, deren Linienführung als "zu prü-fen" bezeichnet wird. Eine der vier Varianten führt über die A.-Strasse und die Brücke G. Eine weitere ist die bereits für den Motorfahrzeugverkehr ausgebaut A.-Strasse, die die Bahnstrecke ca. 300 m westlich unterquert. Eine dritte Variante würde als Verlängerung der M.-Strasse die Bahnstrecke ca. 260 m östlich der Brücke G. queren. Geprüft werden soll sodann eine Erschliessung aus Richtung Nordwesten, in der südöstlichen Verlän-gerung der E.-Strasse. Die Erschliessung über die Brücke G. ist somit nicht die einzige Möglichkeit. Abgesehen davon wird dieser Zugang mit der Un-terschutzstellung nicht verunmöglicht, denn die Schutzverfügung sieht in Dispositivziffer III explizit vor, dass die Brücke im Bedarfsfall im Nahbereich des bestehenden Standorts versetzt werden kann. Für den daraus resultie-nden Ersatz der Widerlager seien wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktio-

nen zu verwenden. An die Gestaltung der neuen Elemente seien besonders hohe gestalterische Anforderungen zu stellen. Soweit ist festzuhalten, dass die Unterschützstellung der Brücke G. eine mögliche künftige Erschliessung des Gebiets G. über die A.-Strasse weder verunmöglicht noch "massiv erschwert".

Die Rekurrentin befürchtet eine massive Verteuerung der Erschliessung, weil die Breite und Tragfähigkeit der bestehenden Brücke unzureichend seien, weshalb diese verschoben und an ihrer Stelle eine parallel verlaufende neue Brücke erstellt werden müsse. Es entstünden Zusatzkosten für die Verschiebung der Brücke und den Unterhalt von zwei Übergängen. Möglicherweise müsse die Brücke zweimal versetzt werden; einmal wegen des Doppelspurausbaus und ein weiteres Mal wegen der Erschliessung des Gebiets G.

Eine allenfalls notwendige Versetzung der Brücke ist technisch machbar (s. die obigen Ausführungen im Zusammenhang mit dem Doppelspurausbau). Sie führte aber wegen des Verlusts der bauzeitlichen Widerlager und der Lageveränderung zu einer gewissen Beeinträchtigung der Zeugnishaf-tigkeit, was allerdings bereits wegen des mittelfristig zu gewärtigenden Doppelspurausbaus in Kauf genommen werden muss. Wie die Baudirektion zutreffend vorbringt, stellt sich die Aufgabe der Koordination des Doppel-spurausbaus mit der Erschliessung des Gebiets G. in Bezug auf die Weg-überführung in analoger Weise auch ohne Unterschützstellung. Dennoch ist der Erhalt der Brücke in jedem Fall mit Mehrkosten verbunden, sollte sie zwecks Erschliessung des Gebiets G. versetzt werden müssen.

Zum heutigen Zeitpunkt, da weder der Doppelspurausbau noch die konkre-ten Erschliessungsbedürfnisse für das Gebiet G. feststehen, können die von der Rekurrentin befürchteten Mehrkosten nicht beziffert werden. Die genauen Mehrkosten sind indes für die vorliegend vorzunehmende Interes-senabwägung nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Erstens steht nicht fest, welche Bedeutung der Wegüberführung G. für die künftige Erschlies-sung zukommen wird und ob sie ausgebaut werden muss. Vielmehr wird die Erschliessungsplanung unter der Prämisse erfolgen müssen, dass die Brücke G. unter Schutz steht, sodass den anderen Erschliessungsvarianten allenfalls der Vorzug gegeben werden muss. Die Rekurrentin bringt in die-sem Zusammenhang keine Gründe vor, weshalb die Erschliessung über

die A.-Strasse und die Brücke G. gegenüber den anderen drei im kommunalen Verkehrsrichtplan festgelegten Varianten wesentlich vorteilhafter sein soll bzw. welche Bedeutung gerade diesem Zugang zukommt. Zweitens sind allfällige Mehrkosten in Relation zu den gesamten Erschliessungskosten zu stellen und drittens könnte sich nur ein sehr erhebliches finanzielles Interesse auf das Ergebnis der Interessenabwägung auswirken. Im Kern besteht das Interesse der Rekurrentin darin, die verschiedenen Erschliessungsvarianten zu wahren und für eine allfällige Erschliessung über die A.-Strasse und eine in deren Verlängerung neu zu erstellende Brücke Zusatzkosten für die Verschiebung der geschützten Brücke abzuwenden.

6.3.10.

Die Rekurrentin hält die Anforderungen, die an den Ersatz der Widerlager gestellt werden (s. Dispositivziffer III der Schutzverfügung) für zu unbestimmt, die Kosten seien nicht kalkulierbar.

Es liegt in der Natur von Schutzanordnungen, dass der darin formulierte Schutzzumfang einen gewissen Spielraum für Eingriffe am Schutzobjekt offenlässt. Es wäre nicht sachgerecht und kaum praktikabel, die Ausführung bis ins letzte Detail vorzuschreiben, ohne der Bauherrschaft Gelegenheit zu bieten, im vorgegebenen Rahmen selber geeignete Lösungen zu finden. Wie vorliegend ist die Auflage üblich und zweckdienlich, wonach die Detailausgestaltung in Absprache mit der Denkmalpflegebehörde zu erfolgen habe. Die Widerlager sind aus Naturstein gemauert. Verlangt wird ein adäquater Ersatz hinsichtlich Material und Konstruktion, der "besonders hohen" gestalterischen Anforderungen genügt. Damit ist der Schutzzumfang hinreichend bestimmt und die Kosten sind abschätzbar. Insbesondere im Zusammenhang mit der in Frage stehenden Interessenabwägung kommt es nicht auf die genaue Ausgestaltung des Ersatzes der Widerlager an. Anzuführen ist, dass sich die Anforderungen an die Gestaltung der neuen Elemente gemäss Dispositivziffer III der angefochtenen Verfügung Nr. 0011/2018 auf das Schutzobjekt beziehen und nicht auf eine allenfalls parallel dazu zu erstellende neue Brücke. Diesbezüglich käme § 238 Abs. 2 PBG zur Anwendung und es bedarf keiner Anordnungen in der angefochtenen Verfügung.

6.3.11.

Zusammenfassend stellen sich die auf dem Spiel stehenden Interessen wie folgt dar: Bei beiden Brücken ist vom selben hohen Grad der Schutzwürdigkeit auszugehen. Deren Erhaltungsfähigkeit steht ausser Frage und bei beiden Objekten ist in etwa mit demselben Instandsetzungsaufwand rechnen.

Für die Erhaltung der Brücke M. spricht der Umstand, dass diese ungeschmälert erhalten werden könnte, weil nicht mit einem Doppelspurausbau und damit nicht mit einem notwendigen Ersatz der Widerlager gerechnet werden muss. Indes gilt das denkmalpflegerische Interesse in erster Linie der Stahlkonstruktion und beeinträchtigt ein adäquater Ersatz der Widerlager den Schutzzweck nicht in wesentlichem Mass. Zugunsten der Brücke M. fällt weiter ins Gewicht, dass damit der Konflikt in Bezug auf die Erschliessung des Gebiets G. über die A.-Strasse entfällt. Die Erschliessung des Gebiets wird jedoch weder verunmöglicht noch übermässig erschwert. Allfällige Mehrkosten für die Verlegung der Brücke G. erscheinen tragbar, zumal auch privaten Eigentümern von Schutzobjekten im öffentlichen Interesse oft erhebliche Beeinträchtigungen und Kosten zugemutet werden dürfen.

Für die Erhaltung der Brücke G. spricht der Umstand, dass diese nach wie vor ihre Funktion als Wegüberführung erfüllt, wohingegen die Brücke M. nicht mehr benötigt wird und abgebrochen werden könnte. Die Sanierungs- und Unterhaltskosten für die Brücke G. wären somit nicht nur denkmalpflegerisch begründet, sondern auch mit ihrem praktischen Nutzen. Sodann befindet sich die Brücke G. im Siedlungsraum wo sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Diesen Aspekten misst die Baudirektion zu Recht ein hohes Gewicht zu. Zu berücksichtigen ist schliesslich, dass sich die Mitbeteiligte 2, die die finanzielle Hauptlast der Unterschutzstellung zu tragen hat, mit der getroffenen Lösung einverstanden erklärt hat und den Schutzvertrag eingegangen ist.

Insgesamt hat sich die Baudirektion aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und aus nachvollziehbaren und sachlichen Gründen für die Erhaltung der Brücke G. und den Verzicht auf Schutzmassnahmen für die Brücke M. entschieden. Sie hat das ihr zustehende Auswahlermessen in

pflichtgemässer Weise ausgeübt, weshalb ein Eingreifen der Rekursinstanz nicht angezeigt ist.

7.1.

Die Rekurrentin stellt folgenden Eventualantrag: "Eventualiter sei Dispositiv-Ziffer III der Unterschutzstellungsverfügung Nr. 0011/2018 vom 20. März 2019 über das Brückenbauwerk G., [...] auf Kat.-Nr. 1, in X wie folgt abzuändern und zu ergänzen:

"Schutzumfang im Falle der Gebietserschliessung G.:

Weist die Stadt X im Rahmen der Gebietsentwicklung G. auf Basis eines Variantenstudiums nach, dass eine Verlegung der Wegüberführung G. erforderlich ist, ändert sich der unter I.3 des Vertrags definierte Schutzumfang wie folgt:

Die Brücke muss durch die S. im Nahbereich des bestehenden Standorts G. versetzt werden. Für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager sind wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. Für die Gestaltung der neuen Elemente gelten die Anforderungen gemäss PBG 238 II. Die kantonale Denkmalpflege ist zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen.

Schutzumfang im Falle eines (Doppelspur-)Ausbaus der Strecke [...] in X oder im Falle erforderlicher Sanierungsarbeiten am Brückenbauwerk:

Im Falle eines (Doppelspur-)Ausbaus der Strecke [...] in X oder im Falle erforderlicher Sanierungsarbeiten am Brückenbauwerk durch die jeweilige Eigentümerschaft ändert sich der unter I.3 des Vertrages definierte Schutzumfang wie folgt:

Die Brücke muss durch die S. im Nahbereich des bestehenden Standorts G. versetzt werden. Für den daraus resultierenden Ersatz der Widerlager sind wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. Für die Gestaltung der neuen Elemente gelten die Anforderungen gemäss PBG 238 II. Die kantonale Denkmalpflege ist zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen."

Zu Begründung bringt die Rekurrentin vor, gemäss der Verfügung der Bau-
direktion Nr. 0011/2018 sei eine Verlegung der Brücke lediglich im Rahmen
einer Erschliessung des Gebiets G. möglich, nicht aber für den Fall einer
Spurerweiterung der Bahnstrecke. Sodann hält die Rekurrentin die Anfor-

derungen, die an die Gestaltung einer verlegten Brücke gestellt werden, für zu unbestimmt. Ihrer Ansicht nach müssten die Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG herangezogen werden. Weiter scheine die Baudirektion ihre Haltung allein auf das schweizerische Eisenbahngesetz zu stützen. Dieses regle in Art. 26 EBG die Kostenfolgen für die Änderung bestehender Kreuzungen, wobei in Art. 32 EBG festgehalten werde, dass zwischen den Beteiligten abweichende Vereinbarungen getroffen werden könnten. Demgegenüber blende die Baudirektion in der Verfügung Nr. 0011/2018 aus, dass der Kanton gemäss Art. 217 Abs. 2 PBG Subventionen an Private und Institutionen gewähren könne. Da es sich um ein S.-Objekt handle, welches unter die eisenbahnrechtlichen Bestimmungen falle, müsse eine Verlegung bzw. Sanierung durch die S. erfolgen. Wenn die Baudirektion schon mit den S. einen verwaltungsrechtlichen Vertrag über die Unterschutzstellung einer Brücke abschliesse, wäre es im Hinblick auf bevorstehende Eingriffe und Sanierungsarbeiten zu begrüssen, wenn diesbezüglich bereits Regelungen mit Bezug auf anfallende Kosten getroffen würden.

7.2.

Die Rekurrentin übersieht, dass der Schutzzumfang im verwaltungsrechtlichen Vertrag vom 20. März 2019 definiert ist, welcher integraler Bestandteil der Unterschutzstellungsverfügung Nr. 0011/2018 vom 20. März 2019 ist (s. Dispositivziffer I der Verfügung). In Dispositivziffer I.4. des Vertrags wird der Schutzzumfang im Falle eines Doppelspurausbaus bestimmt: "Die beidseits des Gleis errichteten Widerlager können ersetzt werden. Für den Ersatz der Widerlager sind wiederum so weitgehend wie möglich und sinnvoll die dem Schutzobjekt adäquaten Materialien und Konstruktionen zu verwenden. An die Gestaltung der neuen Elemente sind besonders hohe gestalterische Anforderungen zu stellen. Die Brücke kann am Standort G. in ihrer genauen Lage auf die Trasseeführung angepasst werden. Die kantonale Denkmalpflege ist zu den entsprechenden Entscheiden beizuziehen." Insoweit zielt der Eventualantrag ins Leere.

Was die Anforderungen anbelangt, die an die Gestaltung der neuen Elemente gestellt werden – sowohl im Falle des Doppelspurausbaus wie auch bei einer Verlegung der Brücke zwecks Erschliessung des Gebiets G. – kann auf die Ausführungen unter E. 6.3.10. verwiesen werden. Die Anforderungen sind zweckmässig und hinreichend bestimmt. Mit dem propagierten Verweis auf § 238 Abs. 2 PBG wäre nichts gewonnen. Die verlangten

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

8.

Zusammengefasst sind die Rekurse abzuweisen.

9.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Rekurrentin aufzuerlegen (§ 13 VRG).

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

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'500.-- festzusetzen.

9.2.

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

[...]