

BRKE I Nrn. 0123 - 0125/2007 vom 1. Juni 2007 in BEZ 2007 Nr. 54

(Bestätigt mit VB.2007.00312 = BEZ 2007 Nr. 42.)

---

Die Baudirektion Kanton Zürich hatte den kantonalen Gestaltungsplan (mit Umweltverträglichkeitsprüfung) «PJZ-Polizei- und Justizzentrum Zürich» festgesetzt. Im dagegen von Nachbarn angehobenen Rechtsmittelverfahren ging es namentlich um die Frage, ob die Baurekurskommission I oder aber der Regierungsrat unter koordinationsrechtlichen Aspekten sachlich zuständige Rekursinstanz sei.

Aus den Erwägungen:

5. Gemäss § 329 Abs. 1 PBG werden Streitigkeiten, wo das Gesetz nichts anderes bestimmt, in erster Instanz durch die Baurekurskommission entschieden. Abweichend davon ist der Regierungsrat Rekursinstanz, sofern Anordnungen von Direktionen in Anwendung dieses Gesetzes sowie des Umweltschutz-, Gewässerschutz, Wasserwirtschafts-, Forst-, Energie- und Strassenrechts angefochten sind, die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind (§ 329 Abs. 2 lit. c PBG). Diese Bestimmung wurde im Zuge der Revision des Verwaltungsrechtspflegesetzes (VRG) vom 8. Juni 1997 neu als § 329 Abs. 2 lit. e in das Planungs- und Baugesetz aufgenommen. Mit der Inkraftsetzung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 am 1. Januar 2006 wurde diese Bestimmung unverändert zum heutigen § 329 Abs. 2 lit. c PBG.

5.1. Der zweite Halbsatz von § 329 Abs. 2 lit. c PBG beinhaltet nichts anderes als den Grundsatz der Koordination gemäss Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (RPG) und seine Anwendung auf die Frage der Zuständigkeit im Rechtsmittelverfahren. Die bundesrechtliche Koordinationsbestimmung lautet folgendermassen:

«Art. 25a Grundsätze der Koordination

Erfordert die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt.

Die für die Koordination verantwortliche Behörde:

- a. kann die erforderlichen verfahrensleitenden Anordnungen treffen;
- b. sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen;
- c. holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein;
- d. sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen.

Die Verfügungen dürfen keine Widersprüche enthalten.

Diese Grundsätze sind auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss anwendbar.» (...)

5.2. Die Forderung nach Koordination stellte sich in der Praxis erstmals im Zusammenhang mit der Errichtung komplexer Bauvorhaben, die Bewilligungen mehrerer Instanzen bedurften. Die Rahmenbedingungen für die Erstellung von Bauten und Anlagen haben sich im Laufe der Zeit in zweifacher Hinsicht verändert. Einerseits wird die Gesetzgebung im Hinblick auf zunehmende Nutzungskonflikte, technologische Risiken und Umweltfragen laufend ergänzt und verfeinert, was dazu führt, dass ein Bauherr einer Vielzahl neuer Bauvorschriften Rechnung tragen muss. Andererseits sind diese Vorschriften nicht in einem einzigen Erlass enthalten, sondern in einer Vielzahl sektorieller Erlasse, die sich nicht nur in ihrem materiellen Gehalt, sondern auch in verfahrensmässiger Hinsicht voneinander unterscheiden. Dies ist insbesondere im Bereich des Umweltschutzrechts der Fall. Folglich kann es dazu kommen, dass ein und dasselbe Projekt von mehreren Amtstellen zu beurteilen ist, wobei jede von ihnen das Vorhaben unter einem anderen Gesichtspunkt untersuchen muss. Dies führt dazu, dass für ein bestimmtes Verfahren unter Umständen die Erteilung einer Mehrzahl von Bewilligungen erforderlich ist. Abgesehen von der klassischen Bewilligungskonkurrenz, d.h. von den Fällen, die der Erteilung mehrere Bewilligungen für ein und dasselbe Vorhaben bedürfen, gibt es weitere sogenannte komplexe Bauvorhaben, bei denen Handlungsbedarf besteht. Dies ist namentlich bei mehreren getrennten, jedoch voneinander abhängigen Bauten oder Anlagen oder bei Vorhaben, die etappenweise verwirklicht werden, der Fall. Die Bewilligungskonkurrenz birgt die Gefahr widersprüchlicher Entscheide in sich und kann darüber hinaus zu einem unzweckmässigen Einsatz der vorhandenen finanziellen und zeitlichen Mittel sowie zu einer unvollständigen bzw. falschen Anwendung des massgebenden Rechts führen (B. Waldmann/P. Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, Art. 25a Rz. 1 ff.).

Die Koordinationspflicht gemäss Art. 25a RPG erstreckt sich grundsätzlich auf sämtliche kantonale oder bundesrechtliche Verfahren, die im Zusammenhang mit Bauvorhaben durchgeführt werden müssen und der Bewilligungszuständigkeit der Kantone unterliegen. Unter die Koordinationspflicht fallen im Einzelnen ordentliche Baubewilligungen gemäss Art. 22 RPG, Ausnahmbewilligungen gemäss Art. 24 RPG, Sonderbewilligungen wie Rodungsbewilligungen nach Art. 5 Abs. 2 Waldgesetz, Genehmigungs- und Konzessionsentscheide – solange diese einen hinreichenden materiellen Einfluss auf das Bauvorhaben aufweisen, was namentlich bei Sondernutzungskonzessionen für die Benutzung des öffentlichen Grundes oder gewässerschutzrechtlichen Bewilligungen und Konzessionen für den Bau von Wasserkraftwerken zutrifft – (Waldmann/Hänni, Art. 25a Rz. 21) oder strassenpolizeirechtliche Bewilligungen im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben. Gemäss Art. 25a Abs. 4 RPG sind die Koordinationsvorschriften alsdann auch sinngemäss auf das Nutzungsplanungsverfahren anwendbar.

5.3. Die Koordinationspflicht kann indessen nur soweit reichen, als ein Koordinationsbedürfnis auch tatsächlich besteht. Ein Bedürfnis ist grundsätzlich dann ausgewiesen, wenn ein Bauvorhaben ausser der eigentlichen Baubewilligung noch weitere Bewilligungen, Konzessionen, Zustimmungen oder Genehmigungen benötigt. Kann

dagegen ein Projekt allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden, besteht kein Koordinationsbedarf, selbst wenn gleichzeitig noch weitere Massnahmen getroffen werden sollen, die eigene Bewilligungen erfordern. Wo kein Koordinationsbedarf besteht, sind weiterhin Einzelverfügungen zulässig. Anders zu entscheiden hiesse, mittels der Koordinationsbestimmungen beliebig viele voneinander unabhängige Verfahren zu einem einzigen zusammenzufassen und damit die ordentlichen Zuständigkeiten und Verfahren ausser Kraft zu setzen, ohne dass ein Koordinationsbedarf besteht; dies kann nicht Ziel des Gesetzes sein. Trotz grundsätzlicher Koordinationspflicht soll es weiterhin möglich sein, den Entscheidungsprozess in mehrere Phasen zu unterteilen. So erstreckt sich die Koordinationspflicht nicht auf Entscheide, die zwar in engem Zusammenhang mit einem Bauvorhaben stehen, aber keinen Einfluss auf die Zulässigkeit und die Verwirklichung des Bauprojektes haben (Waldmann/Hänni, Art. 25a Rz. 25). Dies gilt insbesondere für Betriebsbewilligungen. So setzt beispielsweise der Bau einer Gaststätte nicht ein bereits erteiltes Gastwirtschaftspatent voraus oder die Bewilligung zur Ausübung des Arztberufs ist unabhängig von der baurechtlichen Bewilligung der Arztpraxis zu erteilen. Gleiches galt beispielsweise auch für die baurechtliche Bewilligung eines Kinos und die nach Art. 18 des inzwischen revidierten Filmgesetzes vom 28. September 1962 notwendige Bewilligung für die Eröffnung von Betrieben der Filmvorführung (BEZ 2001 Nr. 7).

5.4. Vor Inkrafttreten der Koordinationsbestimmungen gemäss Art. 25a RPG setzte die Koordinationspflicht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung voraus, dass zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein derart enger sachlicher Zusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, weil deren gesonderte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde. Der Gesetzgeber hat in Art. 25a Abs. 1 RPG auf dieses Erfordernis verzichtet; dennoch nimmt das Bundesgericht in seinen neusten Urteilen weiterhin Bezug auf den «engen Sachzusammenhang». Ein vollständiger Verzicht auf diese Kriterium würde bedeuten, dass unter Umständen beliebig viele, voneinander unabhängige Verfahren aufeinander abgestimmt werden müssten, was nicht Zweck der Koordinationsbestimmungen sein kann (Waldmann/Hänni, Art. 25a Rz. 32).

Im Nutzungsplanverfahren ergeben sich Koordinationsprobleme mit andern Entscheidungsverfahren insbesondere bei projektbezogenen Sondernutzungsplänen wie solchen für Strassenbauten, Kieswerke, Deponien, Parkhäuser und Einkaufszentren. Derartige Pläne ersetzen in vielen Fällen das Baubewilligungsverfahren oder nehmen es weitgehend vorweg, weshalb sie mit den andern projektbezogenen Entscheidungsverfahren wie ein entsprechendes Baubewilligungsverfahren im Detail zu koordinieren sind. Keine verfahrensmässigen Koordinationsprobleme mit nachfolgenden Bewilligungsverfahren ergeben sich demgegenüber in der Regel bei Sondernutzungsplänen, die die Bauweise in einem Teilbaugebiet regeln. Diese Verfahren werden meist vor den Bewilligungsverfahren für die einzelnen Projekte durchgeführt. Die Projektierungstiefe muss für die einzelnen Phasen nur soweit gehen, als es für die jeweiligen Entscheide notwendig ist. Die Koordinationspflicht will die Grenzen zwischen den einzelnen Rechts- und Sachgebieten überwinden, nicht aber zwischen den einzelnen Bewilligungsphasen (BBI 1994 III S. 1084). Als koordinationspflichtig wurden gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes Sondernutzungspläne über den Kiesabbau (BGE 113 Ib 225, 118 Ib 66), eine Abfalldeponie (BGE 116 Ib 50) und ein Strassenprojekt (BGE 117 Ib 35) erachtet. Es handelte sich also durchwegs um

Sondernutzungspläne, die ein konkretes Projekt zum Gegenstand hatten und deren raum- und umweltrelevanten Auswirkungen aufgrund einer Gesamtbeurteilung erfassbar waren. Durch derartige rechtsgültig erlassene Pläne wird das eigentliche Baubewilligungsverfahren so weit vorbestimmt, dass in diesem Zeitpunkt eine umfassende Beurteilung kaum mehr möglich ist (BGE 113 Ib 225 ff., E. 3c/aa). Die generelle Vorverlegung einer solchen Gesamtbeurteilung ins Gestaltungsplanverfahren würde voraussetzen, dass bereits zu diesem Zeitpunkt eigentlich erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmende (detaillierte) Festlegungen vorgenommen werden müssten. Dies hätte eine Verwischung der einzelnen Bewilligungsverfahren zur Folge, was die bundesrechtliche Koordinationspflicht gerade nicht bezweckt (vgl. BGr, 19. September 2001, 1P.365/2001; BGr, 16. Februar 2007, 1P.532/2006).

5.5. Bei dem gestützt auf §§ 83 ff. PBG erlassenen kantonalen Gestaltungsplan handelt es sich nicht um einen das Baubewilligungsverfahren zum grössten Teil ersetzenden, projektbezogenen Sondernutzungsplan. Er weist daher im Gegensatz zu einem solchen beispielsweise hinsichtlich der Nutzungen (vgl. Art. 7 und 8 Gestaltungsplanvorschriften [GPV]) oder Gestaltung (Art. 14 ff. GPV) einen Projektierungsspielraum auf. Es handelt sich um einen Gestaltungsplan, der die rechtlichen Voraussetzungen für den Bau des Polizei- und Justizzentrums schafft, ohne dabei ins nachfolgende Baubewilligungsverfahren einzugreifen. Weitere Bewilligungen insbesondere der örtlichen Baubehörde wurden nicht eingeholt und waren auch nicht erforderlich. Die Prüfung der konkreten Projekte bleibt dem Baubewilligungsverfahren vorbehalten. Davon geht auch die Staatskanzlei aus.

5.6. Der Gestaltungsplan ist somit klarerweise nicht mit einer Anordnung der örtlichen Behörde verbunden. Das Baubewilligungsverfahren hinsichtlich des Bauvorhabens zur Realisierung des Justiz- und Polizeizentrums wird durch die örtliche Baubehörde durchzuführen sein. Zur Anwendung wird – sollte er in Rechtskraft erwachsen – der streitbetroffene Gestaltungsplan kommen und ein allfälliges Rechtsmittel gegen den oder die Baubewilligungsentscheide wird gestützt auf § 329 Abs. 1 PBG bei der Baurekurskommission I einzureichen sein. Dieser Umstand reicht aber nicht aus, um entgegen dem Wortlaut von § 329 Abs. 2 lit. c PBG die Zuständigkeit der Baurekurskommission I zur Beurteilung des umstrittenen Gestaltungsplanes zu begründen. Eine solche Zuständigkeit lässt sich aber auch nicht aus den Grundsätzen der Koordination gemäss Art. 25a RPG ableiten.

Es ist in keiner Weise einzusehen, weshalb die Beurteilung des Gestaltungsplanes durch den Regierungsrat und eine allfällige Beurteilung einer, gestützt auf den Gestaltungsplan erteilten, baurechtlichen Bewilligung durch die Baurekurskommission I zu einander widersprechenden Entscheiden führen sollte. Dies wäre selbst dann nicht der Fall, wenn die Baurekurskommission I im Rahmen eines Rekurses gegen eine solche baurechtliche Bewilligung sogar eine akzessorische Normenkontrolle des Gestaltungsplanes durchführen müsste. Es handelt sich bei der Festsetzung des Gestaltungsplanes und der Erteilung der baurechtlichen Bewilligung um von einander klar getrennte, unterschiedliche Bewilligungsphasen.

In Anwendung von § 5 Abs. 2 VRG sind die Rekurse daher zur Behandlung an den Regierungsrat zurück zu überweisen.