

Regierungsratsbeschluss

vom 31. Oktober 2011
 Nr. 2011/2252

Rodersdorf: Beschwerde der Orange Communications SA gegen den Entscheid des Gemeinderates Rodersdorf in Sachen Unterschutzstellung Tramdepot auf GB Rodersdorf Nr. 261

1. Feststellungen

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Rodersdorf verfügte am 25. Februar 2010 die provisorische Unterschutzstellung des Tramdepots an der Dammstrasse, GB Rodersdorf Nr. 261. Die dagegen erhobenen Beschwerden der BLT Baselland Transport AG und der Orange Communications SA wies der Regierungsrat ab, ohne in diesem Verfahren eine inhaltliche Prüfung des verfügten Schutzes vornehmen zu können (RRB Nr. 2010/1650 vom 14. September 2010). Während der Geltungsdauer der provisorischen Schutzverfügung beauftragte der Gemeinderat die Architektin Katja Hasche, Zürich, zur Erstellung eines bauhistorischen Gutachtens zwecks Abklärung der Erhaltenswürdigkeit der Wagenremise. In ihrem Gutachten vom 27. Oktober 2010 kam diese zum Schluss, dass eine Erhaltung des Tramdepots „wünschenswert“ sei. In der Folge stellte der Gemeinderat das Tramdepot am 7. März 2011 definitiv unter kommunalen Schutz und beschloss, dass die historische Bausubstanz und die Gebäudehülle des Depots sowie die Umgebung zwischen Remise und Stationsgebäude (Restaurant Bahnhofli) zu schützen seien. Veränderungen aufgrund bahntechnischer Notwendigkeiten seien zulässig, aber bewilligungspflichtig. Der Gemeinderat sei dazu anzuhören, ebenso die zuständige Denkmalpflege, welche die Änderungen auch zu genehmigen hätte. Veränderungen, die nicht bahntechnischen Zwecken dienen, seien grundsätzlich unzulässig. Der störende Anbau von 1969 sei zu entfernen, sobald er bahntechnisch nicht mehr notwendig sei.

Am 15. März 2011 erhob die BLT Baselland Transport AG, Grenzweg 1, 4104 Oberwil, als Eigentümerin des Bahnareals Beschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderates. Wegen versäumter Kostenbevorschussung kann die BLT jedoch gemäss rechtskräftigem Entscheid des Bau- und Justizdepartementes vom 8. Juni 2011 am vorliegenden Verfahren nicht mehr teilnehmen.

Auch die Orange Communications SA, vertreten durch Senior Legal Counsel Martin Eggen, Alexander-Schönistrasse 40, 2503 Biel, erhob als Baugesuchstellerin eines Bauvorhabens auf dem Bahnareal am 17. März 2011 fristgerecht Beschwerde beim Regierungsrat. Sie beantragte, die Unterschutzstellung des Tramdepots sei aufzuheben, eventuell sei die Unterschutzstellung bezüglich der eingeschränkten Nutzung und der strengen Optik aufzuheben, unter Kostenfolgen. Ihr am 31. März 2008 eingereichtes Baugesuch zum Bau einer Mobilfunkanlage auf dem Tramdepot sei von der Baukommission Rodersdorf alleine aus Gründen des Ortsbildschutzes abgewiesen worden, ohne Prüfung der umweltrechtlichen Aspekte. Dieser Entscheid sei vom Bau- und Justizdepartement jedoch am 21. August 2009 aufgehoben und dessen Verfügung durch das Verwaltungsgericht im Entscheid vom 5. Mai 2010 bestätigt und an die örtliche Baubehörde zurückgewiesen worden. Das Baugesuch sei von der Baukommission dennoch nicht weiterbehandelt worden, stattdessen hätte der Gemeinderat das Tramdepot in letzter Sekunde unter provisorischen Schutz gestellt. Die Gemeinde versuche somit alles, um das Bauvorhaben der Orange Communications SA in schikanöser und willkürlicher Weise zu verhindern. Ein solches Vorgehen verdiene keinen Rechtsschutz, zumal das Tramdepot ein einfacher Zweckbau sei, dem

nicht die Bedeutung eines Kulturdenkmals zukomme. Dies würde dadurch bestätigt, dass das Gebäude auf der einen Seite durch einen unschönen Zweckbau verlängert und auf der anderen Seite eine Eingangstüre lieblos zugemauert worden sei. An der Südseite hätte man das Gebäude durch das Anpflanzen von Tannen verbergen wollen. Es gehe nun nicht an, dieses Flickwerk unter Schutz zu stellen. Das von der Gemeinde beauftragte Gutachten zur Unterschutzstellung komme im Übrigen nur zum Ergebnis, dass eine Erhaltung der Baute wünschenswert sei. Der Gemeinderat versuche nun, bahntechnisch nicht notwendige Nutzungen, wie z. B. eine Mobilfunkantenne, grundsätzlich zu verbieten. Damit könne aber auch die vom Gutachten vorgeschlagene zukünftige Nutzung des Tramdepots als Museum nicht realisiert werden. Der Regierungsrat hätte zudem in seinem Beschluss zur Beschwerde gegen die provisorische Unterschutzstellung klar gemacht, dass sich das Ausmass von allfälligen Schutzmassnahmen am Grundsatz von Treu und Glauben zu orientieren hätte. Dies hätte der Gemeinderat ignoriert. Die Unterschutzstellung sei somit vorgeschoben und widerrechtlich.

Am 13. April 2011 nahm Markus Schmid, Amt für Denkmalpflege und Archäologie, Stellung. Das Gutachten von Katja Hasche sei eine saubere und professionelle Entscheidungsgrundlage. Zur Verfügung des Gemeinderates brachte er vor, dass das Verbot von bahnrrechtlich nicht notwendigen Änderungen an der Remise aus Sicht der Denkmalpflege unerwünscht und kontraproduktiv sei. Zudem könne die kantonale Denkmalpflege nicht als Genehmigungsbehörde bei kommunalen Unterschutzstellungen bezeichnet werden, sondern allenfalls als beratende Behörde. Mit diesen und weiteren Korrekturen sei jedoch die kommunale Unterschutzstellung des Tramdepots aus Sicht der Denkmalpflege zu vertreten, da diese auch nicht dem gleichen Beurteilungsmassstab unterworfen sei wie eine kantonale Unterschutzstellung. Die Frage, ob eine Mobilfunkanlage auf einem kommunal geschützten Gebäude errichtet werden könne, sei im Übrigen nicht jetzt zu entscheiden.

Der Gemeinderat Rodersdorf, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Gantner, Clarastrasse 55, Postfach 215, 4005 Basel, liess sich zur Beschwerde am 20. Mai 2011 nach erfolgter Fristerstreckung wie folgt vernehmen: Die Beschwerde von Orange Communications SA sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Unterschutzstellung sei nicht vorgeschoben, um das Bauvorhaben von Orange zu verhindern. Sie sei erfolgt wegen der von Fachleuten geprüften Schutzwürdigkeit der Baute. Zum Eventualbegehren von Orange Communications SA äusserte sich Rechtsanwalt Gantner dahingehend, dass der Zweck der Schutzverfügung die Erhaltung der Originalsubstanz sei, der Schutzzumfang betreffend Unveränderbarkeit der Bausubstanz jedoch nicht absolut sei. Die Schutzverfügung selbst und auch § 14 Abs. 1 der Kulturdenkmälerverordnung (BGS 436.11) liessen Änderungen ausdrücklich zu. Es stehe ja Orange frei, ein Baugesuch einzureichen, welches dann aber der Genehmigung des Gemeinderates und der Denkmalpflege bedürfe. Im Übrigen sei Orange Communications SA gar nicht legitimiert, Beschwerde bezüglich des Verbots von bahnfremden Nutzungen des Tramdepots zu erheben, zumal fremde Vorhaben auf dem Areal ohnehin ausgeschlossen seien, und das Depot zur Zeit auch bestimmungsgemäss genutzt würde. Dieser Punkt der Schutzverfügung betreffe alleine die Eigentümerin des Tramdepots. Eine zukünftige Nutzung zur Unterbringung von Nostalgiebahnen sei ebenfalls eine bahntechnische Nutzung und somit durch die vorliegende Schutzverfügung abgedeckt. Seien andere Nutzungen vorgesehen, so sei ohnehin ein Planverfahren durchzuführen, wobei dann auch die Abänderung der Schutzverfügung grundsätzlich nicht ausgeschlossen sei. Somit bestehe auch kein Anlass, die verfügte Nutzungsbeschränkung aufzuheben oder abzuschwächen.

2. Erwägungen

2.1 Formelles

Die Beschwerde richtet sich gegen die definitive Schutzverfügung des Gemeinderates der Einwohnergemeinde Rodersdorf vom 7. März 2011. Nach § 32 Absatz 1 der Verordnung über den

Schutz der historischen Kulturdenkmäler (Kulturdenkmälerverordnung, KDV; BGS 436.11) ist der Regierungsrat zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

Die Beschwerdeführerin Orange Communications SA ist als Baugesuchstellerin eines seit 2008 hängigen Baugesuchs auf dem Tramdepot vom Entscheid des Gemeinderates vom 7. März 2011 im Sinne von § 12 Absatz 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG; BGS 124.11) besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des erwähnten Entscheids. Die Beschwerdeführerin ist demgemäss zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht erhoben worden.

2.2 Materielles

Das Tramdepot befindet sich auf dem Bahnareal der BLT Baselland Transport AG, Dammstrasse, GB Rodersdorf Nr. 261. Das im Bauzonenplan der Einwohnergemeinde Rodersdorf (RRB Nr. 2008/120 vom 28. Januar 2008) als weisse Fläche gekennzeichnete Bahnhofareal ist keiner kantonalrechtlichen Nutzungszone zugeordnet und untersteht dem Eisenbahnrecht des Bundes.

Die Beschwerdeführerin Orange Communications SA macht geltend, dass die Unterschutzstellung rechtsmissbräuchlich sei. Es handle sich bei der geschützten Baute gar nicht um ein historisches Kulturdenkmal. Es gehe lediglich darum, den geplanten Antennenbau zu verhindern. Dies zeige sich auch im Ausmass der Schutzmassnahmen, die eine bahnfremde Nutzung grundsätzlich verbieten würden. Dies sei als Verstoss gegen Treu und Glauben zu werten.

Sowohl der Kanton als auch die Gemeinden haben die Aufgabe, historische Kulturdenkmäler im Interesse der Allgemeinheit als kulturhistorisches Erbe zu schützen und zu erhalten. Im vorliegenden Fall ist der Ortskern Rodersdorf im ISOS (Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz) zusammen mit über 30 weiteren Gemeinden des Kantons Solothurn als Ortsbild von nationaler Bedeutung aufgeführt. Dieser Bewertung hat die Gemeinde denn auch mit einem ausgedehnten Ortsbildschutzperimeter in ihrem Zonenplan Rechnung getragen. Gemäss § 5 Abs. 1 des Zonenreglements (ZR) ist der Zweck der Ortsbildschutzzone u. a. die Erhaltung und Verbesserung des charakteristischen Strassenbildes, welcher durch explizite Bestimmungen zur Gestaltung umgesetzt wird. Die im Zonenplan zusätzlich gekennzeichneten Kulturobjekte unterliegen nach § 21 ZR einer Klassierung in kantonal geschützte, schützenswerte und erhaltenswerte Bauten. Ausserhalb des Ortsbildschutzperimeters sind neben mehreren Wegkreuzen zwei speziell gekennzeichnete Bauten zu finden. Eine davon ist das Restaurant Bahnhöfli, welches sich innerhalb der Zone für öffentliche Bauten (ÖBA) neben dem Bahnareal befindet. Das Restaurant Bahnhöfli, das als erhaltenswerte Baute qualifiziert ist, bildet gemäss Schutzverfügung ein funktional zusammengehöriges Ensemble mit dem Tramdepot. Für erhaltenswerte Bauten gelten die Bestimmungen nach § 21 Abs. 4 und § 5 Abs. 10 ZR, wonach das äussere Erscheinungsbild, wenn immer möglich, zu erhalten und zu verbessern ist. Baugesuche sind der Kantonalen Denkmalpflege zur Stellungnahme zu unterbreiten. Ein Veränderungsverbot kennt das Zonenreglement für keine Kategorie der klassierten Bauten.

Das Tramdepot als Teil des Bahnhofareals steht in räumlichem Zusammenhang mit dem Restaurant Bahnhöfli. Die Schutzverfügung betont denn auch diesen Zusammenhang und dehnt den Schutz auf den Bereich zwischen diesen beiden Bauten aus. Das Tramdepot als Zeitzeuge der Bahnbetriebe aus dem ersten Drittel des 20. Jahrhunderts hat gemäss Gutachten von Katharina Hasche und der Beurteilung der Kantonalen Denkmalpflege seine Qualitäten, auch wenn dem Bau nicht immer die adäquate Sorgfalt zuteil wurde, was diverse Verbauungen am Gebäude zeigen. Dass von Seite der Gemeinde grundsätzlich ein Interesse am Erhalt der Baute zusammen mit dem Restaurant Bahnhöfli besteht, ist durchaus nachvollziehbar. Von einem unschönen Zweckbau und Flickwerk, das keinerlei Schutz verdient, kann trotz der vorhandenen Verbauungen nicht gesprochen werden.

Zu prüfen ist jedoch das Ausmass des Schutzes, welcher die Gemeinde dem Tramdepot nun plötzlich angedeihen lassen will. Da die kantonale Denkmalpflege bislang keinerlei Interessen an einer kantonalen Unterschutzstellung gezeigt hat, wird nun erstmalig in der Gemeinde zum Instrument der kommunalen Unterschutzstellung gegriffen und jegliche Veränderungen am Gebäude, die nicht bahntechnisch begründet sind, werden grundsätzlich verboten. Es stellt sich somit die Frage, warum für das Tramdepot Schutzvorschriften gelten sollen, die weit über diejenigen des Restaurants Bahnhofli und der anderen im Zonenreglement klassierten Kulturobjekte hinausgehen.

Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass sämtliche bahntechnisch begründeten Bauten und Anlagen dem Bewilligungsverfahren nach dem Eisenbahnrecht des Bundes unterstehen. Art. 18 Abs. 4 des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) weist explizit darauf hin, dass Kantonale Bewilligungen nicht erforderlich seien. Die betroffenen Kantone und Gemeinden sind jedoch anzuhören (Art. 18d Abs. 1 EBG). Die Gemeinde, aber auch der Kanton hat demnach keine Verfügungsbefugnisse bei bahntechnisch begründeten Bauvorhaben. Der Schutz des Tramdepots ist somit bei bahntechnisch bedingten Änderungen am Gebäude bis hin zum Abbruch gar nicht ohne Weiteres durchsetzbar.

Gemäss Art. 18m EBG sind sogenannte Nebenanlagen auf Bahnareal (Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnbetrieb dienen), mit Zustimmung der Eisenbahnbetreiber, zulässig und unterstehen dem Kantonalen Recht. Die Gemeinde Rodersdorf schliesst jedoch in ihrer Schutzverfügung alle nicht bahntechnisch begründeten Änderungen explizit aus, um dann in der Vernehmlassung zur Beschwerde der Orange Communications SA zu behaupten, dass eine bahnfremde Nutzung auf dem Bahnareal generell unzulässig und die Orange Communications SA daher zur Beschwerde bezüglich einer nicht bahntechnisch bedingten Nutzung des Tramdepots gar nicht legitimiert sei. Diese Vorbringen sind nicht nur widersprüchlich, sondern entbehren somit auch der gesetzlichen Grundlage. Da eine bahnfremde Nutzung auf Eisenbahnareal somit eben doch zulässig ist, steht die Legitimation der Orange Communications SA als Baugesuchstellerin eines bahnfremden Bauvorhabens in dieser Hinsicht ausser Zweifel. Zudem entbehrt es der Logik, eine Nutzung in der Schutzverfügung zu verbieten, die nach Meinung der Gemeinde gar nicht möglich ist.

Das Veränderungsverbot für nichtbahntechnisch begründete Bauvorhaben erweckt vielmehr den Anschein, dass die Gemeinde damit jegliche ihre nicht genehmen Änderungen am Tramdepot verhindern will. Damit muss sie sich jedoch den Vorwurf der Unverhältnismässigkeit und des Rechtsmissbrauchs gefallen lassen. Zudem scheint ihr entgangen zu sein, dass dadurch auch jegliche von der Gemeinde erwünschten Änderungen, die nicht bahntechnisch begründet sind, verunmöglicht werden, wie z. B. die museale Nutzung des Depots für historische Wagen oder das Rückgängigmachen der Vermauerung an der nordöstlichen Fassade. Diese Unmöglichkeit einer Umnutzung erschwert gemäss Stellungnahme des Amtes für Denkmalpflege und Archäologie jedoch die Erhaltung einer schützens- oder erhaltenswerten Baute. Im Gegensatz zur Ansicht der Gemeinde ist nämlich eine Nutzung des Tramdepots zu musealen Zwecken keine Baute oder Anlage, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dient. Bauvorhaben, wie dasjenige der Orange Communications SA, werden mit diesem Verbot grundsätzlich verunmöglicht, ohne überhaupt eine konkrete Überprüfung des Baugesuchs mit der Vereinbarkeit des Schutzziels vorzunehmen. Warum das Bahndepot diesem totalen Veränderungsverbot unterworfen werden soll - im Gegensatz zu jeder anderen geschützten Baute und v. a. zu dem in räumlichem Zusammenhang stehenden Restaurant Bahnhofli -, kann die Gemeinde nicht schlüssig darlegen. Sie bezieht sich zwar in ihrer Schutzverfügung mehrfach auf das Gutachten der Architektin Katja Hasche. Dieses kommt jedoch nur zum Schluss, dass die Erhaltung des Gebäudes wünschenswert sei. Von einem notwendigerweise zu verfügenden Veränderungsverbot ist im Gutachten nicht die Rede.

Die Interessen der Bauherrschaft sind somit in unbegründeter und unverhältnismässiger Weise durch den Umfang der Schutzmassnahmen verletzt. Zusätzlich ist nochmals darauf hinzuweisen,

dass Baugesuche, die eine kommunal geschützte Baute betreffen, nicht der Bewilligung der Kantonalen Denkmalpflege unterliegen, sondern nur der Bewilligung der örtlichen Behörden bedürfen. § 14 Abs. 1 KDV bezieht sich diesbezüglich denn auch auf kantonal geschützte Bauten.

Wegen der genannten Gründe ist die Beschwerde der Orange Communications SA gutzuheissen und die Schutzverfügung der Einwohnergemeinde Rodersdorf vom 7. März 2011 aufzuheben.

2.3 Verfahrenskosten/Parteientschädigung

Gemäss §§ 37 Abs. 2 und 77 VRG (Verwaltungsrechtspflegegesetz; BGS 124.11) sind die Verfahrens- und Parteikosten entsprechend dem Ausgang des Verfahrens von der unterlegenen Partei zu tragen. Den am Verfahren beteiligten Behörden werden in der Regel weder Verfahrenskosten noch eine Parteientschädigung auferlegt (§§ 37 Abs. 2 und 39 VRG). Es besteht im vorliegenden Fall kein Anlass, von diesen Grundsätzen abzuweichen. Die auf die Vorinstanz entfallenden Verfahrenskosten sind daher vom Staat zu tragen. Die von der Beschwerdeführerin bevorschussten Fr. 600.00 sind zurückzuerstatten.

3. **Beschluss**

3.1 Die Beschwerde der Orange Communications SA wird gutgeheissen.

3.2 Die Schutzverfügung der Einwohnergemeinde Rodersdorf vom 7. März 2011 wird aufgehoben.

3.3 Der von der Orange Communications SA geleistete Kostenvorschuss von Fr. 600.00 wird zurückerstattet. Die Verfahrenskosten werden vom Staat getragen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innert 10 Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn eingereicht werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten.

Kostenrechnung**Orange Communications SA, Senior Legal Counsel Martin Eggen, Alexander-Schönistrasse 40, 2503 Biel**Rückerstattung des
Kostenvorschusses:Fr. 600.00 (aus 119101)**Verteiler**

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (rr)

Bau- und Justizdepartement, Leiterin Administration (br) (Beschwerde Nr. 2011/25)

Bau- und Justizdepartement (mw, zur Rückerstattung)

Amt für Denkmalpflege und Archäologie, Markus Schmid

Orange Communications SA, Senior Legal Counsel Martin Eggen, Alexander-Schönistrasse 40,
2503 Biel, mit der Bitte, dem Bau- und Justizdepartement (mw) zwecks Rückerstattung
des Kostenvorschusses die Bank- oder Postverbindung mittels ES mit IBAN-Nr. bekannt-
zugeben **(Einschreiben)**

Rechtsanwalt Thomas Gantner, Clarastrasse 55, Postfach 215, 4058 Basel **(Einschreiben)**

BLT Baselland Transport AG, Grenzweg 1, 4104 Oberwil BL, zur Kenntnis