

Die Bausektion des Stadtrates von Zürich verweigerte dem Kanton Zürich die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines auf 20 Jahre befristeten provisorischen Spitalgebäudes für das Universitätsspital Zürich. Hiergegen erhob nebst dem Kanton Zürich auch das Universitätsspital Zürich Rekurs (mit separater Eingabe).

Aus den Erwägungen:

2.1 Das Universitätsspital Zürich (USZ) bringt zur Begründung seiner Rekurslegitimation zusammengefasst vor, die Bauverweigerung beeinträchtige die geplante Gesamterneuerung des Universitätsspitals, gefährde die Erfüllung des gesetzlichen Leistungsauftrages und stelle das Funktionieren des Spitals am heutigen Standort massiv in Frage. Die Bauverweigerung führe zu hohen Kosten und Ertragsausfällen. Das USZ sei mindestens ebenso beschwert wie der Staat Zürich. Nebst den faktischen Auswirkungen sei es auch in seinem gesetzlichen Nutzungsrecht nach § 22 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich (USZG) betroffen. Schliesslich seien auch die Legitimationsvoraussetzungen für Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben (wie das USZ) nach § 21 Abs. 2 lit. a und c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) erfüllt, denn das USZ sei wie ein Privater (Mieter, Wohnrechtsberechtigter) betroffen und die Auswirkungen der Bauverweigerung auf seine finanzielle Situation würden eine «anderweitige» Verletzung der schutzwürdigen Interessen gemäss § 21 Abs. 2 lit. c VRG darstellen. (...)

3.3.1 Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a PBG). Mit dieser Umschreibung verlangt das Gesetz zunächst eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand, kraft derer der Rekurrent stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit von der angefochtenen Verfügung betroffen ist. Das vom Gesetz alsdann verlangte schutzwürdige Interesse des Rekurrenten besteht in der Abwendung eines Nachteils bzw. in der Erlangung eines Nutzens im Falle des erfolgreichen Rekurrens. Das Interesse des Rekurrenten kann rechtlicher oder rein tatsächlicher, wirtschaftlicher, ideeller oder anderer Natur sein. Allerdings muss es objektiv nachvollziehbar sein. Ein bloss affektives Interesse ist nicht legitimationsbegründend.

Ferner ist stets zu verlangen, dass der Rekurrent in erster Linie seine eigenen und nicht öffentliche oder Drittinteressen wahrnimmt. Der Rekurrent muss zudem von der angefochtenen Verfügung in seinen Interessen unmittelbar betroffen sein, was beispielsweise auf den gegen eine Bauverweigerung

rekurrierenden Bauunternehmer, der das Bauprojekt realisiert hätte, nicht zutrifft. Schliesslich muss das Anfechtungsinteresse ein aktuelles sein, was namentlich dann nicht der Fall ist, wenn bloss ein Entscheid über eine theoretische Rechtsfrage angestrebt wird (vgl. zum Ganzen Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 21 Rz. 10 ff.)

Regelmässig anfechtungsbefugt ist mithin der Adressat einer ganz oder teilweise abschlägigen Verfügung. Einer genaueren Prüfung bedarf demgegenüber die Rekurs- oder Beschwerdelegitimation von Dritten. Im baurechtlichen Rechtsmittelverfahren den Regelfall bildet die Anfechtung einer Verfügung durch einen Dritten zuungunsten des Verfügungsadressaten. Ergreifen demgegenüber Drittpersonen – wie hier – zugunsten des Verfügungsadressaten ein Rechtsmittel (Drittbeschwerde «pro Adressat»), kommt den vorstehend genannten Anforderungen ganz besondere Bedeutung zu. Eine Drittbeschwerde zugunsten des Adressaten eines Entscheides wird im Allgemeinen als unnötig abgelehnt; sie kommt, sofern sie nicht spezialgesetzlich vorgesehen ist, nur in Frage, wenn der Dritte ein eigenes, selbständiges und unmittelbares Rechtsschutzinteresse besitzt.

Eine Vertragspartei des Verfügungsadressaten wird dadurch, dass ein Entscheid Rückwirkungen auf das Vertragsverhältnis zeitigen kann, nicht ohne weiteres zum unmittelbar Betroffenen. Nur in besonders gelagerten Fällen kann sich für sie eine unmittelbare, legitimationsbegründende Betroffenheit ergeben. In Baubewilligungsstreitigkeiten haben regelmässig verschiedene Vertragspartner der Bauherrschaft, wie Architekten, Unternehmer oder Kreditgeber ein Interesse am Ausgang des Verfahrens; die Rechtsprechung hat daraus jedoch bisher nicht den Schluss gezogen, dass diesen Beteiligten die Legitimation zur Anfechtung eines negativen Bewilligungsentscheides anstelle oder neben der Bauherrschaft zustehe (vgl. RB 1998 Nr. 11, mit Hinweisen).

3.3.2 Nebst der spezialgesetzlichen Legitimationsvorschrift von § 338a PBG ergibt sich die allgemeine Rekursberechtigung im Verwaltungsverfahren aus § 21 VRG. Demgemäss gilt für Private wiederum, dass sie zum Rekurs berechtigt sind, wenn sie durch die Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (Abs. 1). Gemäss § 21 Abs. 2 VRG sind auch Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit rekursberechtigt, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (lit. a). Damit wird mit der seit 1. Juli 2010 geltenden Fassung von § 21 VRG die herkömmliche Praxis, wonach juristische Personen des öffentlichen Rechts auch dann rekursberechtigt sind, wenn sie wie eine Privatperson betroffen sind (z.B. als Bauherrin oder als Nachbarin), erstmals explizit geregelt. Das Gemeinwesen kann sich somit auch auf die für Private geltenden Legitimationsvoraussetzungen berufen (vgl. Martin Bertschi, § 21 Rz. 103 und 117; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., 2010, Rz. 1467; VGr, 02.12.2004, VB.2004.00423, E. 1.2.1.; Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 22. März 2010, Weisung 2009, S. 961). Ausserdem sind Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit rekursberechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien

rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c).

3.3.3 Beim USZ handelt es sich um eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechtes mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 1 des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich [USZG]). Der Kanton stellt dem Universitätsspital die Bauten gegen Verrechnung der Anlagenutzungskosten zur Verfügung (§ 22 Abs. 1 USZG). Er erstellt Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und führt wertvermehrende Unterhaltsarbeiten aus (Abs. 2). Dementsprechend reichte die Baudirektion (Hochbauamt) als Vertreterin des Kantons Zürich und Bauherr das Baugesuch für den Modulbau ein und richtet sich der angefochtene Beschluss an eben diese. Insofern kommt der Rekurrentin als Bestellerin und künftigen Nutzerin des geplanten Gebäudes die Rolle einer Dritten zu.

Die vom USZ vorgebrachten, mit der Bauverweigerung ihrer Ansicht nach verbundenen betrieblichen Nachteile wie die Beeinträchtigung der Gesamterneuerung des Spitals, die Gefährdung des Leistungsauftrags und Betriebsunterbrüche ergeben sich – wenn überhaupt – nicht unmittelbar aus dem angefochtenen Beschluss. Vielmehr wäre dies erst eine Folge davon, dass der Kanton dem USZ den Modulbau nicht zur Verfügung stellen kann. Gleich verhält es sich mit allfälligen finanziellen Einbussen. Zum geltend gemachten Verlust der Projektierungskosten ist festzuhalten, dass diese als Teil der Investitionen für das Gebäude beim Kanton als Eigentümer und Bauherrn anfallen, der die Bauten vorfinanziert und dem USZ die Anlagenutzungskosten verrechnet. Die Anlagenutzungskosten setzen sich aus dem Abschreibungsaufwand und der Zinsbelastung zusammen (Jahresbericht USZ 2012, S. 70 und 82, www.usz.ch). Wird der verweigerte Modulbau nicht realisiert, entstehen dem USZ dafür auch keine Anlagenutzungskosten. Somit schlagen sich die (vergeblichen) Projektierungskosten des Kantons weder direkt noch indirekt in der Rechnung des USZ nieder. Schliesslich hat die angefochtene Bauverweigerung keine Auswirkungen auf die sich aus der Bestimmung von § 22 Abs. 1 und 2 USZG ergebenden Ansprüche des USZ, denn daraus ergibt sich kein Anspruch auf Erstellung des konkret streitbetroffenen Modulbaus.

Daraus folgt, dass auf den Rekurs des USZ mangels einer unmittelbaren Betroffenheit nicht einzutreten ist.