

BGE 151 I 187

Bundesgericht (BGE), 2021-07-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151 I 187](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151_I_187)

FR: ATF 151 I 187

IT: DTF 151 I 187

Regeste

Regeste Art. 86 Abs. 3 BGG; § 44 Abs. 1 lit. e VRG/ZH; Verbundangebot im öffentlichen Personenverkehr; Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter; Ausschluss des Gerichtszugangs. Die Anordnungen des Verkehrsrats über die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote des öffentlichen Personenverkehrs sind keine Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter. Der kantonale rechtlich vorgesehene Ausschluss der Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht ist bundesrechtswidrig.

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; BGE 146 II 276 E. 1).

E. 1.1

Im vorliegenden Verfahren ist ein Beschluss des Regierungsrats angefochten. Der Beschluss stellt zwar einen Entscheid in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts dar (vgl. Art. 82 lit. a BGG). Beim Regierungsrat handelt es sich jedoch um keine Vorinstanz im Sinne von Art. 86 Abs. 1 und Abs. 2 BGG .

E. 1.1.1

Gemäss § 44 Abs. 1 lit. e des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Anordnungen des Verkehrsrats über die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote unzulässig. Unbesehen dieser kantonalen Bestimmung ist die Frage, ob der Ausschluss des Gerichtszugangs zulässig ist, nicht nach dem kantonalen Recht, sondern aufgrund der Einheit des Verfahrens gestützt auf Bundesrecht zu beurteilen (vgl. Art. 111 Abs. 1 BGG i.V.m. Art. 86 Abs. 3 BGG). Das kantonale Recht darf bei der Beschränkung des Zugangs zum Gericht nicht strenger sein als die Regelung im Bundesgerichtsgesetz (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4.1; BGE 144 I 43 E. 2.1; BGE 141 II 307 E. 6.1). Ob die kantonale rechtliche Beschränkung des Gerichtszugangs gemäss § 44 Abs. 1 lit. e VRG/ZH der Regelung von Art. 86 Abs. 3 BGG standhält, liess das Bundesgericht bisher ausdrücklich offen (vgl. Urteil 2C_218/2009 vom 21. Oktober 2009 E. 1.2).

E. 1.1.2

Für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter können die Kantone gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des

Bundesgerichts einsetzen. Was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff "Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter" zu verstehen ist, wird in den Materialien zwar nicht näher erläutert. Art. 86 Abs. 3 BGG ist nach der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch restriktiv auszulegen und anzuwenden (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.3.2; BGE 147 I 1 BGE 151 I 187 S. 190 E. 3.3.2). Der politische Charakter der Angelegenheit muss offensichtlich sein. Dass die Sache eine politische Bedeutung hat, genügt nicht. Diese muss vielmehr unzweifelhaft im Vordergrund stehen und mögliche, auf dem Spiel stehende individuelle Interessen in den Hintergrund treten lassen (vgl. BGE 147 I 1 E. 3.3.2; BGE 141 I 172 E. 4.4.1; BGE 136 I 42 E. 1.5.4 ["si l'aspect politique prévaut sans discussion"]). Der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung kann wegen des politischen Inhalts eines Entscheids oder seines politischen Umfelds infrage kommen (vgl. BGE 147 I 1 E. 3.3.2; vgl. auch BGE 141 I 172 E. 4.4.2). Mit Art. 86 Abs. 3 BGG soll den Kantonen namentlich die Möglichkeit eingeräumt werden, nicht justiziable, politisch bedeutsame Verwaltungsakte des Parlaments von der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auszunehmen (vgl. BGE 136 II 436 E. 1.2). Folglich ist der Begriff des vorwiegend politischen Charakters namentlich durch die fehlende Justiziabilität sowie die spezifische Ausgestaltung der demokratischen Mitwirkungsrechte und die damit verbundenen Aspekte der Gewaltenteilung geprägt. Die Zuständigkeit einer oberen politischen Behörde oder die Einräumung von Ermessen bei der Entscheidungsfindung sind zwar mögliche Indizien für den politischen Charakter, rechtfertigen für sich allein aber noch nicht eine Ausnahme (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.3.3 und E. 3.4.1 f.; Urteile 1C_479/2018 vom 31. Januar 2019 E. 3.2; 2C_266/2018 vom 19. September 2018 E. 4; 8C_353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.2).

E. 1.1.3

Der angefochtene Regierungsratsbeschluss überprüft den Beschluss des Verkehrsrats über das Verbundangebot im Sinne von § 18 f. des Gesetzes des Kantons Zürich vom 6. März 1988 über den öffentlichen Personenverkehr (PVG/ZH; LS 740.1) für die Verbundfahrplanjahre 2022-2023 (vgl. Bst. A hiervor). Während § 18 PVG /ZH die Grundsätze des Verbundangebots regelt, bestimmt § 19 PVG /ZH das Fahrplanverfahren samt den Anhörungs- und Mitwirkungsrechten. Das Verbundangebot wird in der Verordnung des Kantons Zürich vom 14. Dezember 1988 über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung/ZH; LS 740.3) konkretisiert. Darin werden Angebotsbereiche definiert und der darin jeweils erforderliche Minuten-Takt vorgegeben (vgl. § 11-13a Angebotsverordnung/ZH). Die Frage, ob die in § 18 f. PVG/ZH vorgegebenen Grundsätze und Verfahrensvorschriften sowie die auf Verordnungsstufe konkretisierten (Minimal-)Vorgaben an das Kursangebot in den jeweiligen Angebotsbereichen eingehalten werden, ist einer BGE 151 I 187 S. 191 gerichtlichen Kontrolle ohne Weiteres zugänglich. Dies gilt insbesondere für die Anforderungen an die Grundversorgung. Innerhalb dieser kantonalechtlichen Vorgaben verbleibt dem Beschwerdegegner - namentlich mit Blick auf die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung des Fahrplansystems - klarerweise ein Ermessen. Der Umstand, dass dem Beschwerdegegner bei der Ausgestaltung der Grundversorgung im öffentlichen Verkehr und bei der Festlegung der übrigen Verkehrsangebote ein Ermessensspielraum zukommt, ist bei der Beurteilung, ob der Entscheid politischen Charakter hat, allerdings nicht ausschlaggebend (vgl. BGE 149 I 146 E. 3.4).

E. 1.1.4

Dass die Anordnungen des Verkehrsrats über die Ausgestaltung der Grundversorgung und die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote durchaus einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind und entgegen der Regelung von § 44 Abs. 1 lit. e VRG/ZH keinen vorwiegend politischen Charakter haben, zeigen auch die von der Beschwerdeführerin vorgetragene Rügen. Sie bemängelt zunächst eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, da unter anderem die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte gemäss § 19 PVG /ZH nicht rechtsgenügend gewahrt worden seien. Sodann beanstandet die Beschwerdeführerin in materieller Hinsicht, dass jene Mehrkosten durch den Beschwerdegegner zu tragen seien, die als Folge der notwendigen Geschwindigkeitsreduktionen (Tempo 30) entstünden, um die bestehende Minuten-Taktfrequenz im öffentlichen Verkehr aufrechtzuerhalten. Beide (Rechts-)Fragen lassen sich in einem gerichtlichen Verfahren beantworten und haben eine untergeordnete politische Dimension. Die nicht anfechtbaren Anordnungen des Verkehrsrats gemäss § 44 Abs. 1 lit. e VRG/ZH betreffen überdies auch die Ausgestaltung der Grundversorgung. Den Entscheiden über die Gewährleistung der Grundversorgung im Sinne von § 18 Abs. 1 PVG /ZH kommt aber ebenso kein vorwiegend politischer Charakter zu. Der Ausschluss einer gerichtlichen Überprüfung von Anordnungen des Verkehrsrats im Kanton Zürich ist vor diesem Hintergrund nicht bundesrechtskonform.

E. 1.1.5

Bei der erforderlichen gerichtlichen Kontrolle geht es selbstredend nicht darum, dass das Gericht durch eine isolierte Entscheidung in das Fahrplansystem eingreift und auf diese Weise Verschiebungen im Verbundangebot als austariertes Gesamtsystem bewirkt. Vielmehr hat die gerichtliche Kontrolle sicherzustellen, dass die Anhörungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten hinreichend gewahrt BGE 151 I 187 S. 192 werden und dass übergeordnete Grundsatzfragen, insbesondere mit Blick auf die künftige Fahrplangestaltung oder die Ausgestaltung der Grundversorgung, geklärt werden können. Soweit eine Kontrolle von Ermessensentscheiden zur Diskussion steht, hat das Verwaltungsgericht zudem zu gewährleisten, dass der Verkehrsrat das Ermessen pflichtgemäss ausübt (vgl. dazu BGE 149 I 146 E. 3.4.1; BGE 137 V 71 E. 5.1). Darüber hinaus ist das Verwaltungsgericht ohne Weiteres in der Lage, den Handlungs- und Ermessensspielraum des Verkehrsrats - gerade mit Blick auf die Festlegung der übrigen Verkehrsangebote - durch eine Anpassung des Kontrollumfangs und der Kontrolldichte zu respektieren (vgl. Urteil 1D_1/2011 vom 13. April 2011 E. 2.5; vgl. auch Urteil 8C_353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.3). Eine gerichtliche Kontrolle der Angemessenheit der angefochtenen Entscheide verlangt Art. 110 BGG nicht (vgl. BGE 142 II 49 E. 4.4; Urteil 2C_228/2020 vom 21. Juli 2020 E. 3.3.1).

E. 1.2

Nach dem Ausgeführten liegt der vorliegenden Angelegenheit kein Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter zugrunde. Der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung gemäss § 44 Abs. 1 lit. e VRG/ZH hält der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 86 Abs. 3 BGG nicht stand. Praxisgemäss ist die Angelegenheit an das Verwaltungsgericht zur Behandlung zu überweisen (vgl. BGE 147 I 333 E. 2; BGE 136 I 42 E. 2; BGE 135 II 94 E. 6.2). Damit kann offenbleiben, ob die Beschwerdeführerin zur Erhebung der bundesgerichtlichen Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 89 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c BGG). Dies erscheint zum jetzigen Zeitpunkt zumindest fraglich (vgl. Urteil 2C_218/2009 vom 21. Oktober 2009 E. 1 und E. 2).

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