

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00233 vom 16. Juni 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00233

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00233 du 16 juin 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00233 del 16 giugno 2004

Regeste

Gestaltungsplan | Privater Gestaltungsplan "Stadion Zürich": (1) Beschwerde des VCS Schweiz, eingereicht von der VCS-Sektion Zürich gegen den Willen des VCS Schweiz (2) Frage, ob die Beteiligung von fünf Privatpersonen an der Verbandsbeschwerde zulässig ist bei gleichzeitiger Beteiligung an einem anderen parallelen Beschwerdeverfahren in derselben Sache (1) Rechtsgrundlagen des Verbandsbeschwerderechts; beschwerdeberechtigt ist nur der gesamtschweizerische Verband. Die VCS-Sektion Zürich ist zur Beschwerdeerhebung vom VCS Schweiz (nicht) mehr bevollmächtigt (E. 2 am Anfang). Voraussetzung für die Gültigkeit der Beschwerde ist der Beschwerdewille (E. 2.1). Ein nachträglicher Verzicht auf die Erhebung eines Rechtsmittels ist grundsätzlich - unter Vorbehalt von Willensmängeln - verbindlich. Offen gelassen, ob dies auch im vorliegenden Fall gilt, obwohl der VCS Schweiz den Verzicht nicht förmlich mitgeteilt hat (E. 2.2). Der Beschwerdewille muss - unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zu bedingt eingereichten Rechtsmitteln - im Zeitpunkt des Ablaufs der Beschwerdefrist vorhanden sein (E. 2.3). Eine vorsorgliche Beschwerdeerhebung ist nur in den gesetzlich geregelten Fällen zulässig. Die Möglichkeit, den Beschluss des verbandsintern zuständigen Organs, auf die Beschwerde zu verzichten, verbandsintern anzufechten, führt zu keiner anderen Beurteilung (E. 2.4). Die Beachtung von solchen Weiterzugsmöglichkeiten würde die Durchführung von Rechtsmittelverfahren unabsehbar verzögern (E. 2.5). Unter den gegebenen Umständen ist keine Ansetzung einer Nachfrist erforderlich, während welcher der VCS Schweiz erklären könnte, ob er Beschwerde erhebe (E. 2.6). (2) Antrag und Begründung in der Beschwerde dienen dazu, Klarheit darüber zu erhalten, was die Beschwerde führende Partei will. Der Streitgegenstand darf beim Weiterzug nicht ausgedehnt werden. Die in verschiedenen Rechtsschriften gleichzeitig vorgetragenen Anträge dürfen sich nicht widersprechen (E. 3.1). Das Vorgehen der Privatpersonen, mit der Beteiligung an der Verbandsbeschwerde deren Behandlung sicherzustellen (für den Fall, dass diese ungültig wäre), verstösst gegen Treu und Glauben, wenn dieselben Personen gleichzeitig Beschwerdeführende in einem parallelen Beschwerdeverfahren in derselben Sache sind. Angesichts dessen rechtfertigt es sich, an die Erfordernisse von Antrag und Begründung besonders strenge Anforderungen zu stellen (E. 3.2). Konkrete Widersprüche (E. 3.3). Keine andere Beurteilung ergibt sich daraus, dass die Vorinstanz die verschiedenen Rekurse zur gemeinsamen Behandlung vereinigt hat (E. 3.4). Die Beschwerde der Privatpersonen genügt den dargelegten Anforderungen nicht. Unter den konkreten Umständen ist eine Ansetzung einer Nachfrist zur Verbesserung nicht erforderlich. Die Folge des Nichteintretens ergibt sich nur für dieses Beschwerdeverfahren, nicht aber für das parallele Beschwerdeverfahren (E. 3.5). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 3

Die Beschwerdeführenden 2 bis 5 haben nicht nur im vorliegenden Verfahren VB.2004.00233, sondern auch im Beschwerdeverfahren VB.2004.00234 der Anwohner Beschwerde erhoben. Am vorinstanzlichen Rekursverfahren vor Regierungsrat waren sie lediglich am Rekursverfahren der Anwohner beteiligt. Ihre Beteiligung an der Beschwerde VB.2004.00234 erscheint daher folgerichtig und gibt für sich allein genommen zu keinen Bemerkungen Anlass. Ungewöhnlich ist jedoch ihre gleichzeitige Beteiligung am Beschwerdeverfahren VB.2004.00233. Es stellt sich daher die Frage, ob ein derartiges Vorgehen prozessual zulässig sei.

E. 3.1

Gemäss § 54 VRG muss die Beschwerde einen Antrag und eine Begründung enthalten. Antrag und Begründung sind Gültigkeitsvoraussetzungen. Aus dem Antrag muss ersichtlich sein, wie das Dispositiv des angefochtenen Entscheids abzuändern ist. Massstab für die Anforderungen, die an das Erfordernis des Antrags zu stellen sind, ist stets dessen Funktion, den Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht zu bestimmen. Mit dem Antrag und der Begründung soll Klarheit geschaffen werden, was ein Beschwerdeführer überhaupt will (vgl. etwa die in Art. 108 Abs. 3 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 im Zusammenhang von Nachfristansetzungen verwendete Formulierung; zur Frage der Nachfristansetzung im vorliegenden Fall vgl. hinten E. 3.5.1). Ist die angefochtene Anordnung ein Rekursentscheid, so genügt das Begehren um dessen "Aufhebung" nur dann, wenn dadurch hinreichend bestimmt wird, was bzw. was noch Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht bildet (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 3). Sodann darf der Antrag nur Begehren enthalten, über welche die Vorinstanz entschieden hat oder hätte entscheiden sollen. Dies ist eine Folge des dem Verwaltungsprozess eigenen Begriffs des Streitgegenstands, welcher durch den Antrag und die erstinstanzliche Verfügung (hier die Gestaltungsplanvorschriften) bestimmt wird (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 4 in Verbindung mit Vorbem. zu §§ 19-28 N. 86 ff.). Angesichts der Funktion des Beschwerdeantrags, den Streitgegenstand zu bestimmen, dürfen an Beschwerdeantrag und Beschwerdebegründung auch gewisse Anforderungen dahin gestellt werden, dass sie, zumal wenn sie von den gleichen Beschwerdeführenden in verschiedenen Rechtsschriften vorgetragen werden, sich nicht in vielfältiger Weise überschneiden oder gar widersprechen. So wenig es dem Gericht bei Beschwerdeschriften ohne Antrag zuzumuten ist, nach dem mutmasslichen Willen des Beschwerdeführers zu forschen, so wenig ist es Aufgabe des Gerichts, sich mit Anträgen und Begründung auseinanderzusetzen, die sich in mannigfacher Weise überschneiden oder gar widersprechen. Dabei dürfen jedoch aufgrund des Verbots des überspitzten Formalismus keine rigiden Anforderungen gestellt werden. Die Anforderungen können nicht allgemein gültig umschrieben werden. Sie dürfen auch davon abhängig gemacht werden, ob die Beschwerde führende Person rechtskundig bzw. rechtskundig vertreten ist oder nicht.

E. 3.2

Bei einem derart ungewöhnlichen Vorgehen, wie es vorliegend die Beschwerdeführenden 2 bis 5 mit der weiteren Unterstützung der Beschwerde der Anwohnerschaft und der gleichzeitigen Beteiligung an der Beschwerde des VCS Schweiz gewählt haben, rechtfertigt es sich sodann, auch das Motiv dieses Vorgehens mitzuberücksichtigen. Laut eigener Darstellung in der Beschwerdeschrift VB.2004.00233 (S. 15 Ziff. 18) wollen die Beschwerdeführenden damit " sicherstellen, dass auch die Argumente, die der VCS [Schweiz] bisher

vortrag und die Kritik der VCS-Sektion Zürich am RRB in ihrem eigenen Interesse vom Verwaltungsgericht auch dann überprüft werden muss, wenn die verbandsinterne Vollmachterteilung an die VCS-Sektion Zürich wider Erwarten scheitern sollte ." Dazu ist vorweg Folgendes zu bemerken: Wenn sich ein ideeller Verband in einem erstinstanzlichen Rekursverfahren durch private Rekurrierende unterstützen lässt, um die Anfechtung eines Projekts auch für den Fall sicherzustellen, dass die Beschwerdeberechtigung des Verbands verneint würde, so ist dies ohne weiteres mit dem auch im Prozessrecht massgebenden Grundsatz von Treu und Glauben vereinbar (zu diesem Grundsatz im Prozessrecht vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 81; Richard Frank/Hans Sträuli/Georg Messmer, Kommentar der zürcherischen Zivilprozessordnung, 3. A., Zürich 1997, § 50 N. 1 ff.). Anders verhält es sich hier: Die Beschwerdeführenden 2 bis 5 haben sich im Rekursverfahren vor Regierungsrat am Rekurs der Anwohnerschaft mit den damaligen Anträgen und Argumenten beteiligt. Wenn sie sich nunmehr nicht nur an deren Beschwerde, sondern auch an derjenigen beteiligen, welche die VCS-Sektion Zürich ohne Bevollmächtigung durch den VCS Schweiz (ja gegen dessen ausdrücklichen Willen) erhoben hat, um mit einer solchen Beteiligung die Behandlung der VCS-Beschwerde sicherzustellen, so verstösst dieses Vorgehen gegen Treu und Glauben und verdient keinen Rechtsschutz. Ob dieses Vorgehen geradezu rechtsmissbräuchlich sei (und zwar auch seitens der VCS-Sektion Zürich), kann dahin gestellt bleiben. Angesichts des geschilderten, Treu und Glauben widersprechenden Vorgehens rechtfertigt es sich jedenfalls, an die Erfordernisse von Beschwerdeantrag und Beschwerdebegründung besonders strenge Anforderungen zu stellen. Es ist dem Verwaltungsgericht nicht zuzumuten, aufgrund der Anträge in Verbindung mit den Begründungen in beiden Beschwerden zu klären, ob der Rahmen des Streitgegenstands gemäss dem seinerzeitigen Rekurs der Anwohnerschaft vom 10. Oktober 2003 eingehalten wird. Ebenso wenig ist es Aufgabe des Gerichts, zur Klärung des Verhältnisses zwischen den Anträgen der Beschwerde VB.2004.00233 einerseits und jenen in der Beschwerde VB.2004.00234 andererseits so vorzugehen, wie es in der Beschwerdeschrift (S. 16 Ziff. 19) dem Gericht empfohlen wird: " Sollten in der vorliegenden Rechtsschrift gestellte Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden 2-5 weiter gehen als jene in der Rechtsschrift von Rechtsanwalt H, wären jene als Eventualbegehren zu diesen zu verstehen. Umgekehrt sind gegenüber der Rechtsschrift von Rechtsanwalt H weniger weit gehende Rechtsbegehren der vorliegenden Rechtsschrift als Eventualbegehren der Beschwerdeführenden 2-5 zu den dort von ihnen gestellten Begehren zu verstehen."

E. 3.3

Die Beschwerdeführenden halten dies gleichwohl deswegen für zumutbar, weil sie im vorinstanzlichen Rekursverfahren (Rekursschrift Rechtsanwalt H vom 10. Oktober 2003) das "gleiche Rechtsbegehren" gestellt sowie in verschiedener Hinsicht "Rügen erhoben ... (hätten), die sich mit denjenigen des VCS [Schweiz] im vorinstanzlichen Verfahren decken", insbesondere hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs, des Fahrtenmodells, der Parkplatzberechnung und Poolnutzung. – Beide Einwendungen sind unbegründet: Der vorinstanzliche Rekursantrag der Anwohnerschaft vom 10. Oktober 2003 lautete, "es sei der angefochtene private Gestaltungsplan Stadion Zürich vom 7. September 2003 aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Gestaltungsplanverfahrens sowie zur Verbesserung der Umweltverträglichkeitsprüfung an die Rekursgegner zurückzuweisen". Aus dem Begehren um Aufhebung des privaten Gestaltungsplans allein ergab sich demnach nicht, welche Änderungen die Rekurrierenden im Einzelnen anstrebten; dies ergab sich erst aus dem Aufhebungsantrag in Verbindung mit der Rekursbegründung. In der Beschwerde

VB.2004.00234 vom 24. Mai 2004 stellen die Anwohner den Hauptantrag, den Entscheid des Regierungsrats (und damit auch den ganzen Gestaltungsplan) aufzuheben, dies unter anderem mit der Begründung, er beruhe auf einer "unzulässigen Umweltverträglichkeitsprüfung durch das Volk". Eventualiter verlangen sie die Abänderung des Gestaltungsplans in verschiedenen Punkten (Beschwerdeanträge Ziff. 2.1-2.6), wobei sie eine Beschränkung auf 426 Parkplätze für die Mantel- und permanenten Kernnutzungen sowie eine Begrenzung der Fahrten auf 1,21 Mio. verlangen (Anträge Ziff. 2.2 und 2.4). Der VCS Schweiz beantragte in seinem Rekurs vom 3. Oktober 2003 die Aufhebung des Gestaltungsplans, wobei es sich erst im Zusammenhang mit der Rekursbegründung ergab, in welchen Punkten der Plan abgeändert werden soll. Gleich verhält es sich mit dem damals gestellten Eventualantrag, die Sache im Sinn der Erwägungen an die Rekursgegnerin zurückzuweisen. In der Beschwerde VB.2004.00233 vom 24. Mai 2004 (VCS Schweiz sowie die fünf Mitbeschwerdeführenden) wird beantragt, "es sei ... der angefochtene RRB Nr. 576 vom 21. April 2004 insofern aufzuheben, als damit der Rekurs des Beschwerdeführers 1 und die materiell gleichen Rechtsbegehren der Beschwerdeführenden 2-5 in deren Rekurs insbesondere in den nachfolgenden Punkten ganz oder teilweise abgewiesen werden, und es seien die Gestaltungsplanvorschriften mindestens wie folgt zu ergänzen und zu präzisieren" (näher umschrieben in den Detailanträgen Ziff. 1.1a-e, 1.2a-m)". Eventualiter sei die Sache im Sinn der Erwägungen zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziff. 2). Dabei wird eine Beschränkung der Parkplätze auf 329 für Mantelnutzungen und von 134 für permanente Kernnutzungen, für beide Kategorien zusammen also auf 463 , sowie eine Begrenzung der Fahrten auf 1'260'400 gefordert (Beschwerdeanträge 1.2 b und 1.2 j). Diese Gegenüberstellung der Rekurs- und Beschwerdeanträge der Anwohnerschaft (Beschwerdeverfahren VB.2004.00234) einerseits sowie der Rekurs- und Beschwerdeanträge des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (VB.2004.00233) andererseits veranschaulicht Folgendes: Würde die Beteiligung der Beschwerdeführenden 2 bis 5 (VB.2004.00233) an diesem Beschwerdeverfahren akzeptiert, hätte das Verwaltungsgericht nicht nur zu prüfen, ob mit den Anträgen in beiden Beschwerden der Rahmen des Streitgegenstands der vorangehenden Rekurse eingehalten werde (was zum Prüfungsprogramm gehört); zu prüfen wäre auch, ob mit den Anträgen in der Beschwerde VB.2004.00233 der Rahmen des Streitgegenstands gemäss Beschwerde VB.2004.00234 nicht übertreten werde. Dies ist dem Gericht nicht zuzumuten. Ebenso wenig kann von ihm verlangt werden, Widersprüche in den einzelnen Anträgen dadurch zu beseitigen, dass sie aufgrund einer Aufteilung im Sinn von Ziff. 19 der Beschwerdeschrift in Haupt- und Eventualanträge strukturiert werden. Zu beachten ist bei alledem, dass Art. 14 der Gestaltungsplanvorschriften, auf welchen sich die meisten Anträge beziehen, eine detaillierte Regelung mit zahlreichen Einzelvorschriften, verbunden mit genau festgelegten Parkplatz- und Fahrtenzahlen enthält. Diese Einzelregelungen samt Zahlen bestimmen somit als Bestandteil der erstinstanzlichen Verfügung bereits den Streitgegenstand mit, welcher abschliessend durch die einzelnen Rekurs- und Beschwerdeanträge der jeweiligen Rechtsmittel festgelegt wird. Die verwendeten Zahlen sind daher nicht bloss Elemente verschiedener Begründungen, sondern sie bestimmen unmittelbar auch den Streitgegenstand.

E. 3.4

Dagegen lässt sich auch nicht einwenden, es wäre den Beschwerdeführenden 2 bis 5 unbenommen gewesen, sich nicht mehr an der Beschwerde der Anwohnerschaft

(VB.2004.00234), sondern nur noch an der Beschwerde des VCS Schweiz (VB.2004.00233) zu beteiligen. Zum einen ist das eine reine Hypothese. Zum andern hätte sich diesfalls eine Gegenüberstellung der Anträge in beiden Beschwerden erübrigt, nicht aber ein Vergleich zwischen den Anträgen in der Beschwerde VB.2004.00233 und den Anträgen im Rekurs der Anwohner, welche nach dem Gesagten teilweise andere Rekursbegehren als der VCS Schweiz gestellt haben. Ebenso wenig lässt sich einwenden, der Regierungsrat habe mit der Vereinigung und gemeinsamen Behandlung der drei Rekurse des VCS Schweiz, der Anwohner und einer Grundeigentümerin eine Grundlage geschaffen, welche im nachfolgenden Beschwerdeverfahren eine Prüfung zulassen würde, die nicht mehr vom jeweiligen Streitgegenstand der einzelnen Rekurse auszugehen habe. Eine derartige Wirkung kommt der Vereinigung von Rekursverfahren mit Bezug auf nachfolgende Beschwerdeverfahren nicht zu. Sind sich widersprechende und ergänzende Rekursanträge eine Folge der Vereinigung verschiedener Rekurse, bedeutet dies nicht, dass aus all diesen Anträgen ein gemeinsamer Streitgegenstand abzuleiten sei; der Entscheid selber hat ungeachtet der Vereinigung nötigenfalls differenzierend auf die einzelnen Rekurse bzw. deren Anträge Bezug zu nehmen. Im vorliegenden Fall ergeben sich Widersprüche und Überschneidungen jedoch nicht aus der Vereinigung verschiedener Beschwerden. Vielmehr geht es um Widersprüche zwischen Anträgen der nämlichen Beschwerdeführer, die darauf zurückzuführen sind, dass diese sich nicht nur am Weiterzug ihres ursprünglichen Rekurses, sondern neu an der namens des VCS Schweiz erhobenen Beschwerde beteiligt haben, ohne zuvor an dessen Rekurs beteiligt gewesen zu sein. Im Übrigen werden diese beiden nach dem Gesagten untauglichen Argumente von den Beschwerdeführenden denn auch nicht vorgebracht.

E. 3.5

Es ergibt sich demnach, dass die Beschwerde, soweit sie von den Beschwerdeführenden 2 bis 5 erhoben worden ist, den formellen Anforderungen von § 54 VRG nicht genügt. Zu prüfen bleibt, welche Rechtsfolgen daraus zu ziehen sind. Die Frage stellt sich in zweierlei Hinsicht.

E. 3.5.1

Zunächst fragt es sich, ob den Beschwerdeführenden 2 bis 5 gestützt auf § 56 Abs. 1 in Verbindung mit § 54 VRG (oder allenfalls gestützt auf § 70 in Verbindung mit § 23 Abs. 2 VRG) eine Nachfrist zur Einreichung einer verbesserten Beschwerdeschrift einzureichen sei. Das ist zu verneinen. Die zitierte Regelung will vorab verhindern, dass Rechtsunkundigen und Unbeholfenen der Zugang zur Rechtsmittelinstanz verwehrt wird, weil sie formellen Anforderungen keine Beachtung geschenkt haben. Sie dient nicht dazu, einer durch einen Rechtsanwalt vertretenen Partei Gelegenheit zur Verbesserung einzuräumen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 56 N. 8 mit Hinweis auf RB 1980 Nr. 21, 1987 Nr. 36, 1989 Nrn. 15 und 16 sowie BGE 108 Ia 209). Und vor allem dient diese Regelung nicht dazu, der VCS-Sektion Zürich Hilfe in ihrem Bemühen zu leisten, den namens des VCS Schweiz erhobenen Rekurs auch für den Fall, dass sich die Beschwerde des Verbands selber als ungültig erweisen sollte, doch noch an das Verwaltungsgericht weiterziehen zu können.

E. 3.5.2

Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben kann die dargestellte Sach- und Rechtslage nicht zur Folge haben, dass auf beide Beschwerden, soweit sie von den Anwohnern erhoben worden sind, nicht einzutreten wäre. Ungewöhnlich sowie gegen Treu und Glauben

verstossend war deren Vorgehen nur insoweit, als sie sich auch an der von der VCS-Sektion Zürich namens des VCS Schweiz eingereichten Beschwerde beteiligt haben (vgl. vorn E. 3.2). Demzufolge ist lediglich diese Beschwerde (auch insoweit, als sie von ihnen erhoben wurde) ungültig.

E. 4

Ist demnach auf die Beschwerde nicht einzutreten, so erweist sich das Gesuch der Beschwerdeführenden, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen, als gegenstandslos.

E. 5

Gemäss § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG sind die Gerichtskosten den unterliegenden Parteien aufzuerlegen. Nach der Praxis zu dieser Bestimmung ist neben dem Unterliegerprinzip auch das Verursacherprinzip massgebend. Gestützt auf dieses Prinzip können die Kosten ausser den Verfahrensbeteiligten auch jenen Personen auferlegt werden, die sie tatsächlich verursacht haben, so etwa dem Vertreter, der ohne Auftrag der von ihm vertretenen Partei ein Rechtsmittel ergreift (Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 22 mit Hinweisen). Hier haben die Beschwerdeführenden 2 bis 5 die Gerichtskosten bzw. den auf sie entfallenden Anteil in ihrer Eigenschaft als Unterliegende zu tragen. Soweit die Beschwerde im Namen des VCS Schweiz erhoben worden ist, liegt eine besondere Situation vor. Dem VCS Schweiz können weder als Unterliegendem noch als Verursacher Kosten auferlegt werden. Aufgrund der vorliegenden Umstände erscheint es als angemessen, als Verursacher nicht Rechtsanwalt F, sondern die VCS-Sektion Zürich zu betrachten. Als angemessen erweist sich eine Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 3'200.- Als angemessen erweist sich sodann eine Kostenverlegung zur Hälfte zulasten der VCS-Sektion Zürich und zu je 1/8 zulasten der Beschwerdeführenden 2 bis 4 und zu je 1/16 den Beschwerdeführenden 5.1 und

E. 5.2

Gestützt auf § 17 Abs. 2 VRG sind die Beschwerdeführenden zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin 2 eine Parteientschädigung zu zahlen. Bei deren Bemessung ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Beschwerdegegnerin 2 angesichts der heute ablaufenden Frist für die Einreichung einer Beschwerdeantwort bereits ein erheblicher Aufwand entstanden sein dürfte. Als angemessen erweist sich daher ein Betrag von Fr. 2'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen). Den Beschwerdeführenden als Unterliegenden ist von vornherein keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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