

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00238 vom 6. September 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-09-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00238

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00238 du 6 septembre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00238 del 6 settembre 2012

Regeste

Festsetzung Strassenprojekt | Rekursinstanz für kommunale Strassenprojekte Der Bezirksrat trat mangels Zuständigkeit nicht auf den Rekurs von Anwohnern gegen ein kommunales Strassenprojekt ein. Die Stadt ist von der Sache her in ihrer Planungsautonomie betroffen und damit zur Beschwerde gegen den Nichteintretensbeschluss legitimiert (E. 1.2). Nach dem Wortlaut der seit 1. Juli 2010 geltenden Fassung von § 12 BezVG ist nicht mehr der Bezirksrat, sondern das Statthalteramt für den Entscheid über Rechtsmittel im Bereich des Strassenwesens der Gemeinden zuständig (E. 2.2). Rechtsgrundlagen der Auslegung einer Norm (E. 3.1). Zum Strassenwesen gehört insbesondere die Festsetzung von Strassenprojekten. Gemäss grammatikalischer Auslegung ist demnach das Statthalteramt zuständig (E. 3.2). Der Kantonsrat war der Meinung, die Statthalterämter seien bereits nach früherem Recht zur Behandlung von Rekursen im Bereich des kommunalen Strassenwesens zuständig gewesen, und wollte an der Zuständigkeit nichts ändern. Trotz dieses inneren Widerspruchs widerspricht dies nicht dem Willen der Kantonsratsmehrheit, denn diese wollte Aufsichts- und Rechtsmittelkompetenz bei derselben Behörde bündeln und sprach sich für eine Einzelrichterzuständigkeit aus. Eine historisch-teleologische Interpretation vermag demzufolge das Resultat der grammatikalischen Auslegung nicht umzustossen (E. 3.3). Zwar fallen damit die Zuständigkeit zur Beurteilung von Rekursen gegen Strassenprojekte und die Zuständigkeiten des Bezirksamts im Enteignungsverfahren auseinander, und Strassenprojekte sind im Vergleich zu den übrigen Zuständigkeiten des Statthalteramts artfremd. Doch Letzteres gilt für den Bezirksrat ebenfalls. Auch eine systematische Auslegung lässt keine erheblichen Zweifel am Ergebnis der grammatikalischen Interpretation aufkommen (E. 3.4). Der Bezirksrat trat demnach zu Recht auf den Rekurs nicht ein und überwies das Geschäft zur Behandlung an das Statthalteramt (E. 3.5). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00238 Urteil der 3. Kammer vom 6. September 2012 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Martin Kayser, Gerichtsschreiber Andreas Conne. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdeführerin, gegen 1. A, 2. B, Beschwerdegegnerschaft, und Statthalteramt Zürich, Mitbeteiligter, betreffend Festsetzung Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat von Zürich beabsichtigt die Strassen- und Werkleitungssanierung der C-Strasse auf dem Abschnitt zwischen D-Strasse und E-Strasse. Gleichzeitig will er den Strassenraum aufwerten durch die Pflanzung einer Baumreihe. Gegen das entsprechende öffentlich aufgelegte Strassenprojekt erhoben A und B,

Eigentümer der Liegenschaft C-Strasse 01, Einsprache und beantragten den Verzicht auf die Baumpflanzung im Abschnitt zwischen F- und G-Strasse, eventualiter lediglich auf den Liegenschaften C-Strasse 01 und 02. Sodann sei auf die Aufhebung der blauen Zone zu verzichten; eventualiter seien die Parkplätze so zu gestalten, dass grössere Fahrzeuge ohne Manöver anhalten und kurz parkieren können. Überdies sei das Projekt von einem unabhängigen Experten städtebaulich und gartenarchitektonisch überprüfen zu lassen. Der Stadtrat wies die Einsprache mit Beschluss vom 21. September 2011 ab und setzte das Strassenbauprojekt C-Strasse fest. II. Dagegen erhoben A und B am 16. November 2011 entsprechend der Rechtsmittelbelehrung im Festsetzungsbeschluss beim Bezirksrat Zürich Rekurs und wiederholten ihre Einspracheanträge mit Ausnahme des Antrags betreffend Aufhebung der blauen Zone; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt. Der Bezirksrat trat mit Beschluss vom 1. März 2012 mangels Zuständigkeit nicht auf den Rekurs ein und überwies das Geschäft zur Behandlung an das Statthalteramt. Er erhob keine Verfahrenskosten und entrichtete keine Parteientschädigung. III. Mit Eingabe vom 11. April 2012 erhob die Stadt Zürich beim Verwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, der Beschluss des Bezirksrats sei aufzuheben und dieser sei anzuweisen, in der Sache zu entscheiden. Der Bezirksrat beantragte am 25. April 2012 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde, während das Statthalteramt des Bezirks Zürich gleichentags auf Mitbeantwortung der Beschwerde verzichtete. A und B liessen sich nicht vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). 1.2 Aufgrund von § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG sind Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn sie eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie geltend machen können. Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens ist ein Strassenbauprojekt, mit dem eine kommunale Strasse saniert und mittels Baumpflanzungen aufgewertet werden soll. Dadurch ist die Beschwerdeführerin von der Sache her in ihrer Planungsautonomie betroffen, womit sie legitimiert ist, gegen den angefochtenen Nichteintretensbeschluss vorzugehen. Dies gilt unabhängig davon, dass im vorliegenden Beschwerdeverfahren lediglich die Frage zu prüfen ist, ob der Bezirksrat zu Recht mangels Zuständigkeit nicht auf den Rekurs eingetreten ist. 1.3 Der Stadtrat ist gemäss Art. 28 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Stadtrats (ASZ 172.100) zur Beschwerdeführung zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe ihre Zuständigkeit zu Unrecht verneint, denn der Kantonsrat habe die Zuständigkeit zum Entscheid über Rekurse im Bereich des kommunalen Strassenwesens nicht vom Bezirksrat auf das Statthalteramt übertragen wollen. Die Vorinstanz begründete ihren Entscheid demgegenüber damit, dass das Statthalteramt seit dem 1. Juli 2010 nach dem klaren Gesetzeswortlaut zur Behandlung von Rekursen im Strassenwesen der Gemeinden zuständig sei. 2.2 Gemäss § 15 Abs. 2 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG) werden Projekte für Gemeindestrassen vom Gemeinderat – d. h. in der Stadt Zürich vom Stadtrat – festgesetzt. Der Festsetzungsbeschluss bedarf der Genehmigung des Bezirksrats, wenn die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist. Innert der 30-tägigen Frist der öffentlichen Planaufgabe kann gegen das Projekt Einsprache erhoben werden (§ 16 und § 17 Abs. 1 Satz 1 StrG). Über Einsprachen wird mit der Festsetzung entschieden; dieser Entscheid ist nach den Vorschriften über die Verwaltungsrechtspflege weiterziehbar (§ 17 Abs. 4 Satz 1 und 2 StrG). Nach § 12 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 10. März 1985 (BezVG) in der bis am 30. Juni 2010 gültigen Fassung oblagen dem Statthalteramt unter anderem die

Aufsicht über die Ortspolizei und das Feuerwehrwesen sowie der Entscheid über Rechtsmittel aus diesen Gebieten. Rekursinstanz zur Anfechtung kommunaler Strassenprojekte war demnach unbestrittenermassen nicht das Statthalteramt, sondern der Bezirksrat, dem vor allem die Aufsicht über die Gemeinden und der Entscheid über Rechtsmittel in Gemeindesachen obliegen (§ 10 Abs. 1 BezVG). Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts, welche auf den 1. Juli 2010 in Kraft trat, nicht geändert. Neu formuliert wurde dagegen § 12 Abs. 1 BezVG, wonach das Statthalteramt nicht nur für die Aufsicht über die Ortspolizei und das Feuerwehrwesen, sondern auch über das Strassenwesen der Gemeinden sowie den Entscheid über Rechtsmittel aus diesen Gebieten zuständig ist (vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 BezVG in der seit dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung).

E. 3.1

Der Sinn einer Regelung ist ausgehend vom Wortlaut (grammatikalische Auslegung) unter Berücksichtigung des Zwecks der Regelung (teleologisches Element), der Entstehungsgeschichte und der Materialien (historische Auslegung) sowie des Zusammenhangs mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) zu ermitteln. Dabei gilt der Methodenpluralismus, d. h. es kommt keiner Auslegungsmethode der Vorrang zu. Immerhin bildet die grammatikalische Auslegung aus praktischen Gründen regelmässig den Ausgangspunkt der Argumentation. Vom sprachlich klaren Wortlaut eines Rechtssatzes wird man nur dann abweichen dürfen, wenn triftige Gründe zur Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift ausdrückt (vgl. Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, § 7 N. 45 und § 26 N. 9 ff; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 25 Rz. 3; BGE 134 V 208 E. 2.2).

E. 3.2

Nach dem Wortlaut von § 12 Abs. 1 BezVG ist das Statthalteramt unter anderem zuständig für den Entscheid über Rechtsmittel aus dem Bereich des Strassenwesens der Gemeinden. Zum Strassenwesen gehört insbesondere die Festsetzung von Strassenprojekten. Dies ergibt sich beispielsweise aus einem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 25. November 2010 betreffend Festsetzung eines Strassenprojekts, in dem der Bezirksrat nach bis Ende Juni 2010 gültigem Recht zuständige Vorinstanz war. In jenem Fall war strittig, ob der Bezirksrat die Sache zwecks Behandlung als Aufsichtsbeschwerde an das zur Aufsicht über das kommunale Strassenwesen zuständige Statthalteramt hätte überweisen müssen (VGr, 25. November 2010, VB.2010.00451, E. 5.2). Die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene "enge" Auslegung des Begriffs Strassenwesen, unter den lediglich polizeiliche Fahrverbote und funktionale Verkehrsanordnungen fielen, verbietet sich, denn das Statthalteramt war bereits nach bisherigem Recht für die Beurteilung von Rekursen in diesen beiden Bereichen zuständig, sodass diese nicht unter den Begriff des Strassenwesens fallen. Dementsprechend erachtete sich das Statthalteramt des Bezirks H mit Verfügung vom 23. April 2012 zur Behandlung eines Rekurses gegen ein kommunales Strassenprojekt zuständig, da das Strassenwesen der Gemeinden gemäss § 12 Abs. 1 BezVG in der seit dem 1. Juli 2010 geltenden Fassung in seinen Zuständigkeitsbereich falle (vgl. VGr, 23. August 2012, VB.2012.00342, zur Internetpublikation vorgesehen). Gemäss grammatikalischer Auslegung ist demnach das Statthalteramt zuständig.

E. 3.3

Sowohl die Vorinstanz als auch die Beschwerdeführerin führten zutreffend aus, der Kantonsrat sei der Meinung gewesen, die Statthalterämter seien bereits nach früherem Recht zur Behandlung von Rekursen im Bereich des kommunalen Strassenwesens zuständig gewesen. An der bisherigen Zuständigkeit habe die Kantonsratsmehrheit nichts ändern wollen. Dies ergibt sich aus den von der Vorinstanz zitierten Voten verschiedener Mitglieder der Kantonsratsmehrheit und insbesondere des Präsidenten der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit. Diesbezüglich kann auf die Zitate und Fundstellen im angefochtenen Entscheid verwiesen werden. Die unbeabsichtigte Kompetenzverschiebung rührt daher, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat im Rahmen der Vorlage zur Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrenrechts beantragt hatte, die Rechtsprechungsfunktionen der Statthalterämter auf die Bezirksräte zu übertragen, da die Entscheide der Gemeinde- oder Stadträte nicht von einer einzigen Person (dem Statthalter) überprüft werden sollten. Die Statthalterämter wären nur noch für die Aufsicht in den bisherigen Bereichen zuständig gewesen, wobei der Regierungsrat die Aufzählung vervollständigt und den Bereich des Strassenwesens der Gemeinden ergänzt hatte (ABl 2009 S. 801 ff, 951). Dies stiess jedoch im Kantonsrat auf Widerstand, weshalb die Rechtsprechungsfunktionen der Statthalterämter wieder vorgesehen und – infolge der Ergänzung der Aufsichtsfunktionen – unbeabsichtigt auf den Bereich des Strassenwesens der Gemeinden ausgedehnt wurden. Daraus resultiert zwar ein innerer Widerspruch, doch widerspricht das Resultat insofern nicht dem Willen der Kantonsratsmehrheit, als diese einerseits Aufsichts- und Rechtsmittelkompetenz bei derselben Behörde bündeln wollte und sich andererseits – anders als der Regierungsrat in seinem Antrag – aus Effizienzgründen für eine Einzelrichterzuständigkeit in den Bereichen Ortspolizei, Strassenwesen der Gemeinden und Feuerwehrwesen aussprach. So führte der Kommissionspräsident, Christoph Holenstein, aus: "(...) Es erscheint zudem seltsam, in diesem Bereich die einzelrichterliche Kompetenz des Statthalters dem Bezirksrat als Kollegium übertragen zu wollen, nachdem ansonsten die Einzelrichterkompetenzen in den letzten Jahren laufend erweitert wurden. Schliesslich dürfte ein Entscheid des Bezirksrats als Kollegialentscheid weder rascher noch kostengünstiger gefällt werden als ein Entscheid des Statthalters als Einzelrichter. Zudem ist es sinnvoll, wenn Aufsichts- und Rechtsmittelstätigkeit übereinstimmen. Deshalb sollen die Statthalter zugleich Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz im Bereich der Ortspolizei, des Strassenwesens der Gemeinden und des Feuerwehrwesens sein" (Protokoll des Kantonsrats 2010, S. 10234 f.). Eine historisch-teleologische Interpretation vermag demzufolge das Resultat der grammatikalischen Auslegung nicht umzustossen.

E. 3.4

Zu Recht weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass damit die Zuständigkeit zur Beurteilung von Rekursen gegen Strassenprojekte und die Zuständigkeiten des Bezirksrats im Enteignungsverfahren auseinanderfallen, da dieser weiterhin für die Genehmigung der kommunalen Strassenprojekte zuständig bleibt, wenn die Erteilung des Enteignungsrechts erforderlich ist (§ 15 Abs. 2 Satz 2 StrG). Zudem ist er weiterhin zuständig für Einsprachen gegen die Erteilung des Enteignungsrechts (§ 21 Abs. 4 des Abtretungsgesetzes vom 30. November 1879, AbtrG) und über den Umfang sowie die Art der Enteignung (§ 30 AbtrG). Eine Spaltung zwischen der Genehmigungs- und der Rechtsmittelinstanz ist jedoch im Bereich des Planungsrechts keine Ausnahme, sondern die Regel. So ist beispielsweise für die Genehmigung der Bau- und Zonenordnungen sowie der Quartier- und Gestaltungspläne die Baudirektion bzw. der Regierungsrat zuständig (§§ 2 lit. a und b, 89 und 329 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975, PBG), während

das Baurekursgericht über Rekurse gegen solche Festsetzungen entscheidet (§ 329 Abs. 1 PBG). Diese Situation verursacht keine grösseren Probleme. Inwiefern die Entkoppelung im Bereich der kommunalen Strassenprojekte anders gelagert sein sollte, ist weder ersichtlich noch hat die Beschwerdeführerin Entsprechendes ausgeführt. Im Übrigen haben sich in der Rechtsmittelpraxis des Bezirksrats Zürich nach dessen Angaben relativ selten komplexe enteignungsrechtliche Fragen gestellt. Bei der Festsetzung eines kommunalen Strassenprojekts handelt es sich – wie die Beschwerdeführerin ausführt – um einen Akt der baurechtlichen Nutzungsplanung. Dieses Sachgebiet ist im Vergleich zu den übrigen Zuständigkeiten des Statthalteramts im Bereich Verkehrs-, Orts- und Feuerpolizei artfremd. Es passt indessen auch nicht zu den Zuständigkeitsbereichen des Bezirksrats wie Sozialhilfe, Vormundschafts- und Volksschulwesen, Personalrecht und Stimmrechtsrekurse. Entsprechend dem planungsrechtlichen Charakter der Strassenprojekte sieht der Regierungsrat in seinem Antrag an den Kantonsrat betreffend Revision des Planungs- und Baugesetzes grundsätzlich das Baurekursgericht als zuständige Rekursinstanz vor (§ 41 revStrG, ABl 2011 S. 1119 ff, 1125 und 1131). Auch eine systematische Auslegung lässt nach den obigen Ausführungen keine erheblichen Zweifel am Ergebnis der grammatikalischen Interpretation aufkommen.

E. 3.5

Nach dem Gesagten kam die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass das Statthalteramt zur Behandlung des Rekurses zuständig ist, trat nicht auf diesen ein und überwies das Geschäft zur Behandlung an das Statthalteramt. Demzufolge ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 4

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerschaft liess sich nicht vernehmen. Eine Parteientschädigung ist demnach nicht zuzusprechen.

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