

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00694 vom 8. Mai 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-05-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00694

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00694 du 8 mai 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00694 del 8 maggio 2013

Regeste

Verkehrsordnung | Ausstandspflicht. Legitimation zur Anfechtung einer Strassensperrung (E. 2). Die Stadt hat ein Gesuch eines Sportclubs um ein spezielles Parkplatz- und Verkehrskonzept bewilligt. Die vom Beschwerdeführer dagegen erhobene Einsprache wurde vom Stadtrat abgewiesen. Befangenheit von zwei Stadträten, die gleichzeitig Verwaltungsräte der AG sind, welche die Sportanlagen verwaltet. Es handelt sich um ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, dessen Mehrheitsaktionärin die Stadt ist (E. 4.4.1). Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen decken sich die öffentlichen Interessen und jene des Unternehmens nicht zwingend. Behördenmitglieder, die in Verwaltungsräten solcher Unternehmen Einsitz nehmen, sind verpflichtet, die Sonderinteressen des Unternehmens zu verfolgen (E. 4.4.4). Die beiden Verwaltungsräte wurden von der GV gewählt (E. 4.4.5). Die Interessen der AG sind wirtschaftlich. Um einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltungen ihres Sportclub-Kunden zu ermöglichen, ist sie beispielsweise auf genügend Parkplätze angewiesen. Damit besteht die Gefahr einer Interessenkollision (E. 4.4.6). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

C ,

E. 3.1

Der Beschwerdeführer 1 hat schon vor den Vorinstanzen die Verletzung von Ausstandspflichten dreier Mitglieder des Beschwerdegegners geltend gemacht. In der Beschwerdeschrift relativiert er die geltend gemachte Befangenheit von Stadtrat V, der die Einsprache gegen seine Verfügung mitentschieden habe, was nicht zwingend einen Interessenkonflikt bedeuten müsse. Die Befangenheit des Stadtrats T und der Stadträtin U sei hingegen zu Recht geltend gemacht worden, seien diese doch Verwaltungsräte der I AG. Bei dieser handle es sich nicht nur um eine Art privatrechtlich organisierten "Teil von H", sondern um eine eigenständige private Aktiengesellschaft, die eine für Anleger bzw. Investoren attraktive Dienstleistungsgesellschaft werden soll. Somit habe die I AG als Wirtschaftsteilnehmerin primär ihren gewinnstrebigsten statutarischen Zweck zu verfolgen. Dass die Stadt H zwei Stadträte in den Verwaltungsrat entsende, sei nicht zu beanstanden, auch nicht, dass diese dort die Interessen der Stadt H verträten. Diese Stadtrats-Vertreter stünden aber jedes Mal in einem institutionellen Interessenkonflikt, wenn der Stadtrat über Geschäfte zu entscheiden habe, welche die Interessen der I AG berührten. Problematisch sei insbesondere, dass Stadtrats-Vertreter der I AG in ihrer Amtsfunktion als Stadträte ein Verkehrsumleitungskonzept zugunsten eines gewichtigen Kunden der I AG, nämlich des

Club J, auf Einsprache hin schützten. Wohl gehe es dabei auch um die Wahrung öffentlicher Interessen (Verkehrssicherheit etc.), aber nicht nur; ebenso gehe es um die primär privaten Wirtschaftsinteressen der I AG als Veranstalterin, weshalb zumindest in Bezug auf die Stadträte T und U aufgrund der dargelegten Interessenkollision die Ausstandspflicht hätte bejaht werden müssen.

E. 3.2

Der Beschwerdegegner bestreitet eine Verletzung der Ausstandspflicht, hätten die genannten Stadträte doch kein persönliches Interesse in der Sache im Sinn von § 5a VRG. Die Einsitznahme zweier Stadträte im Verwaltungsrat der I AG basiere auf Art. 15 von dessen Statuten. Die Einsitznahme sei somit ausschliesslich amtlicher Natur.

E. 3.3

Das Statthalteramt hielt in Bezug auf Stadtrat V, welcher die Verfügung vom 19. September 2011 in Vertretung des Sicherheitsvorstands unterzeichnet hatte, fest, der Beschwerdeführer 1 lege – bei objektiver Betrachtung – nicht dar, inwieweit dadurch der Ausgang seiner Einsprache beim Stadtrat nicht mehr offen erschienen und der Anschein der Vorbestimmtheit erweckt worden sei. Aber auch die Einsitznahme von Stadtrat T und von Stadträtin U im Verwaltungsrat der I AG lasse keine "persönlichen Interessen in der Sache" im Sinn von § 5a VRG erkennen, sei diese doch ausschliesslich amtlicher Natur. Die I AG sei auch nicht direkt Partei in der vorliegenden Streitsache. Das Rechtsmittel richte sich vielmehr gegen die Bewilligung des Gesuchs des Club J als Veranstalter der X-Spiele, welche eines speziellen Parkplatz- und Verkehrskonzepts bedürften. 4.

E. 4

D ,

E. 4.1

Private haben einen aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) abgeleiteten Mindestanspruch auf Unabhängigkeit und Unbefangenheit einer Verwaltungsbehörde (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1668, mit Hinweisen). Gemäss § 5a Abs. 1 VRG haben Personen, die eine Anordnung treffen, dabei mitwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand zu treten, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, unter anderem insbesondere in der Sache ein persönliches Interesse haben (lit. a) oder Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren (lit. c). Sein Vorbild findet § 5a VRG in Art. 10 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG) (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 3). Die Praxis zu den genannten Ausstandsregeln ist wesentlich beeinflusst durch die in den Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK verankerte Garantie der richterlichen Unabhängigkeit, wobei diese Garantie aber nicht direkt auf das Verfahren vor Verwaltungsbehörden anwendbar ist (vgl. Reto Feller in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 10 Rz. 1). Vielmehr müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden in jedem Einzelfall, unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation, ermittelt werden. Ist die amtliche Mehrfachbefassung systembedingt und damit unvermeidlich, so liegt grundsätzlich keine unzulässige Vorbefassung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV vor (BGr, 8. September 2009, 1C_150/2009, E. 3.5, mit Hinweisen). Als

systembedingt gilt die Behandlung der Einsprache, die sich an die verfügende Behörde selber richtet (Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 150; Feller, Art. 10 Rz. 31).

E. 4.2

Der Anspruch auf Unbefangenheit ist formeller Natur. Das bedeutet, dass ein unter Verletzung von Ausstandsbestimmungen ergangener Entscheid auch dann aufzuheben ist, wenn er inhaltlich nicht fehlerhaft ist. Die Nichtbeachtung der Ausstandspflicht stellt eine gravierende Verletzung der Verfahrensvorschriften dar und hat in aller Regel die Kassation des unter Mitwirkung eines ausstandspflichtigen Behördenmitglieds gefassten Entscheids zur Folge (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 7). In besonders schwerwiegenden Fällen kann die Verletzung der Ausstandsregeln sogar die Nichtigkeit des Entscheids bewirken (BGE 136 II 383 E. 4; zum Ganzen vgl. auch VGr, 13. Januar 2011, VB.2010.00458, E. 4, mit Hinweisen).

E. 4.3

Betreffend Stadtrat V, welcher vertretungsweise die Verfügung vom 19. September 2011 unterzeichnet und am Einspracheentscheid gegen dieselbe mitgewirkt hat, begründet der Beschwerdeführer 1 das Vorliegen eines (allfälligen) Ausstandsgrunds ausschliesslich mit dem Umstand der Mehrfachbefassung. Diese war aber im dargelegten Sinn "systembedingt"; es liegt in der Natur der Einsprache, dass darüber die ursprünglich verfügende Behörde nochmals befindet. Da keine weiteren den Ausstand von Stadtrat V begründenden Umstände geltend gemacht werden, kann ihm daher keine Verletzung von Ausstandsregeln vorgeworfen werden.

E. 4.4

Zu prüfen bleibt, ob bezüglich Stadtrat T und Stadträtin U, die als Verwaltungsräte innerhalb der I AG Organfunktion innehaben, Ausstandsgründe vorliegen.

E. 4.4.1

Die I AG war 2009 gegründet worden, nachdem das Stimmvolk der Stadt H im Herbst 2008 beschlossen hatte, ihre Sport- und Freizeitanlagen auszugliedern und in eine Aktiengesellschaft nach Privatrecht umzuwandeln. Mehrheitsaktionärin ist weiterhin die Stadt H; die Sport- und Freizeitanlagen gehören weiterhin ihr, werden aber von der I AG verwaltet. Die I AG unterhält und führt unter anderem die hier interessierende Halle Y. Dass die I AG an der Durchführung der X-Spiele interessiert ist und insoweit dieselben Interessen wie der Club J hat, ist schon aufgrund der vor Rekursinstanz eingereichten gemeinsamen Stellungnahme erstellt. Zudem hat die I AG mitgeteilt, dass sie ab der Saison 2012/2013 in Sachen Verkehrsanordnungen direkt die Interessen der Vereine Z auf der Sportanlage (inkl. Club J) wahrnehmen werde.

E. 4.4.2

Haben Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Bund, Kanton, Bezirk oder Gemeinde ein öffentliches Interesse an einer Aktiengesellschaft, so kann der Körperschaft nach Art. 762 des Obligationenrechts (OR) in den Statuten der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abzuordnen, auch wenn sie nicht Aktionärin ist (Abs. 1). Bei solchen Gesellschaften sowie bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, an denen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts als Aktionär beteiligt ist, steht das Recht zur Abberufung der von ihr abgeordneten

Mitglieder des Verwaltungsrats und der Revisionsstelle nur ihr selbst zu (Abs. 2). Die von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts abgeordneten Mitglieder des Verwaltungsrats und der Revisionsstelle haben die gleichen Rechte und Pflichten wie die von der Generalversammlung gewählten (Abs. 3). Für die von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts abgeordneten Mitglieder haftet die Körperschaft der Gesellschaft, den Aktionären und den Gläubigern gegenüber, unter Vorbehalt des Rückgriffs nach dem Recht des Bundes und der Kantone (Abs. 4). Es gibt aber auch die Möglichkeit, bei welcher der Interessenvertreter des Staats nicht nach Art. 762 OR abgeordnet, sondern von der Generalversammlung gewählt wird und daher von dieser auch jederzeit wieder abberufen werden kann. Dies führt zu einem institutionell bedingten Abhängigkeitsverhältnis desselben gegenüber der Generalversammlung und gegenüber allen Aktionären und kann auch haftungsrechtliche Konsequenzen haben (dazu Schindler, S. 176 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1507).

E. 4.4.3

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung führt eine von Amts wegen erfolgte Einsitznahme einer Amtsperson im Führungsorgan eines Unternehmens, das Partei eines Verfahrens ist, nicht unbedingt zur Ausstandspflicht. So hat das Bundesgericht zum Beispiel in Bezug auf Regierungsräte des Kantons Zürich, welche von Amts wegen Mitglieder des Verwaltungsrats des Elektrizitätswerks des Kantons waren (dieses ist allerdings eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt) und an einem dieses betreffenden Beschluss mitgewirkt hatten, festgehalten, eine Ausstandspflicht bestehe nur, wenn das Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft habe. Nehme der Betreffende jedoch öffentliche Interessen wahr, bestehe grundsätzlich keine Ausstandspflicht, selbst wenn er bei seiner Entscheidung gegensätzliche Interessen zu berücksichtigen habe. Eine Magistratsperson, die das Gemeinwesen in einem öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vertrete, übe diese Funktion im öffentlichen Interesse aus und nehme regelmässig keine privaten Belange wahr (vgl. Schindler, S. 173, mit Hinweis auf BGE 107 Ia 135 E. 2b). Ebenso hatte das Bundesgericht die Ausstandspflicht eines Kantonstierarztes, der erstinstanzlich die Kadaververwertung eines Betriebes untersagt hatte, verneint, obgleich er von Amts wegen Verwaltungsratspräsident einer Tiermehlfabrik war, an welcher der Kanton mit fünf Prozent des Aktienkapitals beteiligt war und welche in Konkurrenz zum Kadaververwertungsbetrieb stand. Begründet wurde dies damit, dass sich die öffentlichen Interessen, die der Kantonstierarzt als Mitglied des Verwaltungsrats wahrnehmen müsse, mit denjenigen, die er auch sonst bei seiner Tätigkeit als Kantonstierarzt wahrnehmen müsse, deckten (Schindler, S. 172, mit Hinweis auf BGE 103 Ib 134 E. 2b). Der Kantonstierarzt war vom Kanton in den Verwaltungsrat abgeordnet worden. Somit bejaht das Bundesgericht im verwaltungsinternen Verfahren eine Ausstandspflicht in der Regel (abgesehen von besonderen reglementarischen Ausstandsbestimmungen) nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat, nicht aber bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen (vgl. auch BGr, 31. Januar 2011, 1C_278/2010, E. 2.2; 11. November 2010, 1C_198/2010, E. 2.2.2). Es geht weiter davon aus, dass das Behördenmitglied, das von Amts wegen in den Verwaltungsrat eines öffentlichen Unternehmens bestellt wurde, keiner Interessenkollision unterliegt, da es sowohl als Behördenmitglied als auch als Mitglied des Verwaltungsrats öffentliche Interessen zu verfolgen hat und damit eine Interessenidentität besteht (Andreas Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen

Unternehmen, Bern 2012, S. 648).

E. 4.4.4

Demgegenüber ist aber insbesondere bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen anzunehmen, dass sich die öffentlichen Interessen und jene des Unternehmens nicht zwingend decken. Behördenmitglieder, die in Verwaltungsräten solcher Unternehmen Einsitz nehmen, sind verpflichtet, die Sonderinteressen des Unternehmens zu verfolgen und dürfen nicht als kompromisslose Vertreter der öffentlichen Interessen angesehen werden (Stöckli, S. 653). In Gesellschaften gemäss Art. 762 OR, wo ein vom Gemeinwesen Abgeordneter gegenüber der Gesellschaft institutionell abgesichert ist, dessen Bestellung und Abberufung also einzig beim abordnenden Gemeinwesen liegt und dieser daher für die konsequente Verfolgung öffentlicher Interessen persönlich nicht haftbar gemacht werden kann, ist ein Interessenkonflikt zwar nicht (ohne Weiteres) beseitigt. Dem Abgeordneten wäre es faktisch erlaubt, die Interessen des Gemeinwesens kompromisslos zu verfolgen, selbst wenn er dadurch den Gesellschaftsinteressen offensichtlich zuwiderlaufe. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine solch kompromisslose Verfolgung staatlicher Interessen unter dem menschlichen und psychologischen Blickwinkel realistisch erscheint. Die Gefahr einer Befangenheit muss als stark erhöht gelten und an deren Nachweis dürfen im Einzelfall keine hohen Anforderungen gestellt werden (Schindler, S. 178 f., mit Hinweisen). Ist aber das Behördenmitglied in eine Organfunktion gewählt worden, kann Ersteres erst recht kaum mehr als unbefangen gelten und muss in allen Verwaltungsverfahren, welche die Gesellschaft betreffen, zwingend in den Ausstand treten (Schindler, S. 178).

E. 4.4.5

Art. 15 der Statuten der I AG sieht vor, dass zwei der fünf bis sieben Mitglieder des Verwaltungsrats dem Stadtrat H angehören. Die übrigen Mitglieder würden von der Generalversammlung gewählt. Aus deren Mitte wähle die Generalversammlung den Präsidenten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats würden für die Dauer von einem Geschäftsjahr gewählt und seien nach Ablauf der Wahlperiode wieder wählbar. Aus dem Geschäftsbericht für das Jahr 2011 geht hervor, dass an der vergangenen Generalversammlung alle Verwaltungsräte wiedergewählt worden sind. Dem Gremium würden somit nebst anderen "T, Stadtrat, Präsident", und "U, Präsidentin Primarschule und Stadträtin, Mitglied", angehören (Geschäftsbericht ebenfalls unter abrufbar). Im Protokoll der genannten Generalversammlung ist unter Ziff. 9 ausdrücklich vermerkt, dass nebst den anderen bisherigen Verwaltungsräten U und T wiedergewählt worden seien. Gemäss dem Protokoll der ersten Generalversammlung vom 21. April 2009 wurden U und T auch erstmalig von der Generalversammlung gewählt.

E. 4.4.6

Auch wenn der Wortlaut der Statuten (Art. 15) auf eine Entsendung des Gemeinwesens hindeutet, wurden die beiden Stadträte somit faktisch von der Generalversammlung gewählt. Dies erscheint in Bezug auf die Frage der Befangenheit aus den dargelegten Gründen als problematisch, befinden sie sich doch dadurch in einem so genannten "doppelten Pflichtenexus" (Schindler, S. 177); danach versuchen solche Organpersonen zwangsläufig, die Interessen der AG, in der sie tätig sind, und die ihres Auftraggebers unter einen Hut zu bringen. Ist dies nicht möglich, dann müssen aber (gestützt auf Art. 717 OR) die Interessen der Gesellschaft, in der das Verwaltungsratsmandat ausgeübt wird, grundsätzlich den Vorrang haben (vgl. Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser,

Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 3. A., Bern 2012, § 16 N. 467, § 24 N. 51 f.). Die Interessen der I AG sind wirtschaftliche. Um einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltungen ihres Kunden Club J zu ermöglichen, ist sie beispielsweise auf genügend Parkplätze angewiesen. Damit besteht die Gefahr einer Interessenkollision.

E. 4.4.7

Hinzu kommt, dass die beiden Stadträte U und T möglicherweise im Rahmen einer vorgängigen Besprechung in der I AG bereits über die Strassensperrung befunden haben. Wenn ein Behördenmitglied sich im Unternehmen mit derselben Angelegenheit befasst hat wie im anschliessenden Verwaltungsverfahren, kann eine unzulässige Vorbefassung vorliegen (Stöckli, S. 646 f.). Für einen unbefangenen Dritten mag der Anschein bestehen, dass die I AG zusammen mit dem Club J das Konzept der Strassensperrung bereits im Vorfeld besprochen hat. Wenn danach zwei der Verwaltungsräte im Stadtrat über eine Einsprache in derselben Sache zu entscheiden haben, besteht eine vorbefassungsähnliche Situation und damit die Gefahr der Befangenheit dieser Stadträte.

E. 4.4.8

Unter den gegebenen speziellen Umständen erscheinen daher Stadträtin U und Stadtrat T als persönlich befangen im Sinn von § 5a VRG. Stadträtin U und Stadtrat T hätten daher in den Ausstand treten und am Einspracheentscheid vom 3. November 2011 nicht mitwirken dürfen; der Beschwerdeführer 1 hatte denn auch schon in seiner Einsprache den Ausstand der Betreffenden beantragt.

E. 4.5

Aufgrund der formellen Natur des Anspruchs auf Unbefangenheit kann eine Heilung durch die Rechtsmittelbehörde nur bei geringfügigen Verstössen, von denen angenommen werden kann, sie hätten sich auf das Prozessergebnis nicht ausgewirkt, infrage kommen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5a N. 7; Schindler, S. 215 f.). Schindler hat diesbezüglich zusammenfassend präzisiert, ausnahmsweise könne von der Regelfolge der Aufhebung und Rückweisung abgewichen werden, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt seien, nämlich erstens, wenn die Interessen des Beschwerdeführers an einem korrekten Verfahren einem gleichwertigen Interesse des Beschwerdegegners an einem raschen Sachentscheid gegenüberstehen, zweitens, die Interessen an einem raschen Sachentscheid im konkreten Fall die Interessen an einem korrekten Verfahren überwiegen und drittens, wenn ausgeschlossen werden kann, dass sich der Verfahrensfehler auf den Entscheid in der Sache ausgewirkt hat (Schindler Benjamin, Die "formelle Natur" von Verfahrensgrundrechten, Verfahrensfehlerfolgen im Verwaltungsrecht – ein Abschied von der überflüssigen Figur der Heilung, ZBl 106/2005 S. 169 ff., insbes. S. 195). Vorliegend bestehen keine Interessen mehr an einem raschen Verfahrensablauf, die eine Heilung rechtfertigen könnten. Zudem kann gerade nicht ausgeschlossen werden, dass sich der Verfahrensfehler auf den Einspracheentscheid in der Sache (zugunsten des gesuchstellenden Club J bzw. der I AG) ausgewirkt hat. Es ist daher der Rekursentscheid des Statthalteramts des Bezirks W vom 20. September 2012 aufzuheben, soweit der Rekurs abgewiesen worden ist. Ebenso ist der Einspracheentscheid der Stadt H vom 3. November 2011 aufzuheben. Grundsätzlich wäre die Sache an die Stadt H zum neuen Entscheid zurückzuweisen. Da jedoch die Verfügung vom 19. September 2011 ihre Rechtswirkung bis zum 24. Januar 2012 entfaltete und somit sowohl die Anordnung als auch ihre Umsetzung in der Vergangenheit liegen, erübrigt sich unter diesen Umständen eine Rückweisung zum Neuentscheid. 5.

E. 5

E ,

E. 5.1

Auf die Beschwerde der Beschwerdeführenden 2–6 ist nicht einzutreten, weshalb sie als Unterliegende teilweise kostenpflichtig werden und keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 VRG). Allerdings befasst sich der vorliegende Entscheid nur zu einem geringen Teil mit der Eintretensfrage in Bezug auf die Genannten. Es rechtfertigt sich daher, ihnen die Kosten zu insgesamt einem Fünftel bzw. je einem Fünfundzwanzigstel, unter solidarischer Haftung untereinander für den auf sie entfallenden Betrag, aufzuerlegen.

E. 5.2

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer 1 keine Kosten aufzuerlegen und ist ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 33). Demnach sind dem Beschwerdegegner vier Fünftel der Kosten aufzuerlegen, und er ist zu verpflichten, dem Beschwerdeführer 1 eine Parteientschädigung für das Beschwerdeverfahren in der Höhe von Fr. 2'000.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen.

E. 5.3

Aus den soeben dargelegten Gründen ist auch die Kosten- und Entschädigungsfrage des vorangegangenen Rekursverfahrens neu zu regeln. Soweit der Rekurs abgewiesen worden ist, ist der Entscheid aufzuheben. Nicht zu beanstanden ist hingegen das Nichteintreten des Statthalters auf das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers 1, was aber aufwandmässig nicht gross ins Gewicht gefallen ist. Demnach rechtfertigt es sich, die Kosten des Rekursverfahrens zu einem Zehntel dem Beschwerdeführer 1 und zu neun Zehnteln dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Ausserdem ist der Beschwerdegegner zu verpflichten, dem Beschwerdeführer 1, welcher nicht anwaltlich vertreten war, eine Parteientschädigung für das Rekursverfahren von Fr. 500.- zu bezahlen.

E. 6

F , alle vertreten durch RA G, Beschwerdeführende, gegen Stadtrat H, Beschwerdegegner, sowie I AG, Sport- und Freizeitanlagen, Mitbeteiligte, betreffend Verkehrsanordnung, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 19. September 2011 entsprach die Stadt H, Abteilung Sicherheit, einem Gesuch des Club J um Bewilligung der so genannten grossen und kleinen Sperrung der K-Strasse (stadteinwärts und Umleitung des Verkehrs gemäss Verkehrskonzept der Stadtpolizei H) mit entsprechendem Parkplatzkonzept für elf zwischen dem 24. September 2011 und dem 14. Januar 2012 liegende Daten, was in der Folge umgesetzt wurde. Bei der kleinen Sperrung wurde die K-Strasse in Richtung L-Strasse ab der M-Strasse gesperrt und der Verkehr über die M-Strasse/N-Strasse umgeleitet. Bei der grossen Sperrung, die für den Fall bewilligt worden war, dass die kleine Strassensperrung wegen erhöhtem Besucheraufkommen nicht genüge, erfolgte die Sperrung der K-Strasse, von O herkommend bereits in P, und der Verkehr wurde über die Q-Strasse in Richtung Zentrum H umgeleitet. Die Verfügung wurde unter anderem Dr. A, wohnhaft an der N-Strasse, "zur Information der Anwohner im R" zugestellt und die Verkehrsanordnung bzw. Strassensperrung wurde im S vom 23. September 2011 publiziert. II. Mit Einsprache vom 8. Oktober 2011 gelangte A an den Stadtrat H und beantragte die

Aufhebung der Verfügung vom 19. September 2011 und die Abweisung des zugrundeliegenden Gesuchs des Club J. Weiter sei festzustellen, dass gleichartige Gesuche von Sportorganisationen oder Event-Veranstaltern zur Bewilligung der grossen und kleinen Sperrung der K-Strasse nicht mehr bewilligt werden könnten, unter entsprechender Kosten- und Entschädigungsfolge. Sodann beantragte er, Stadtrat T, Verwaltungsratspräsident der Sport- und Freizeitanlagen H AG (I AG), Stadträtin U, Verwaltungsrätin der genannten AG und Stadtrat V, Unterzeichner der angefochtenen Verfügung, seien mit entsprechender Ausstandspflicht für befangen zu erklären. Der Stadtrat H wies mit Beschluss vom 3. November 2011 die Einsprache ab, soweit er darauf eintrat. Er verneinte das Vorliegen von Ausstandsgründen der betreffenden Stadträte. III. A erhob am 12. Dezember 2011 beim Statthalteramt des Bezirks W Rekurs gegen den Einspracheentscheid der Stadt H vom 3. November 2011 und wiederholte seine in der Einsprache gestellten Begehren. Zudem beanstandete er die Verletzung von Ausstandspflichten seitens der Stadträte V und T sowie Stadträtin U. Am 17. April 2012 forderte das Statthalteramt den Club J und die I AG auf Wunsch des Stadtrats H zur Vernehmlassung und Beantwortung diverser Fragen auf. Dem kamen der Club J und die I AG mit Schreiben vom 7. bzw. 11. Mai 2012 nach. Mit Verfügung vom 20. September 2012 wies der Statthalter den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat und auferlegte die Kosten A. Er verneinte das Vorliegen von Ausstandsgründen in Bezug auf die genannten Stadträte. IV. A erhob am 25. Oktober 2012 zusammen mit B, C, D, Dr. E und F Beschwerde beim Verwaltungsgericht gegen die Verfügung des Statthalters vom 20. September 2012. Sie beantragten die Aufhebung der angefochtenen Verfügung bzw. es sei dem Rekursantrag von A um Aufhebung der Bewilligung der grossen und kleinen Sperrung der K-Strasse stadteinwärts gemäss zugrundeliegender Bewilligung des Parkplatzkonzepts X für Veranstaltungen während der Saison 2011/2012, unter entsprechender Abweisung des Bewilligungsgesuchs des Club J stattzugeben. Eventuell sei die Sache an eine der Vorinstanzen zur Neubeurteilung zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Statthalteramts. Sie verwiesen erneut auf die Verletzung von Ausstandspflichten seitens der Stadträte V und T sowie Stadträtin U. Der Stadtrat H erstattete am 28. November 2012 die Beschwerdeantwort. Er beantragte, auf die Beschwerde der sich an das Rechtsmittel von A neu angeschlossenen Personen sei nicht einzutreten, im Übrigen sei die Beschwerde vollumfänglich unter Auferlegung der Verfahrenskosten an die Beschwerdeführenden abzuweisen. Mit Schreiben vom 15. Januar 2013 hielten A und die übrigen Beschwerdeführenden an ihren Anträgen fest. Mit Beschluss vom 14. März 2013 forderte das Verwaltungsgericht den Club J und die I AG auf, innert 10 Tagen darzutun, ob sie sich am Verfahren beteiligen möchten und gegebenenfalls innert derselben Frist eine Stellungnahme einzureichen. Die I AG teilte dem Gericht mit Eingabe vom 26. März 2013 mit, sich am Verfahren beteiligen zu wollen. Die Parteien liessen sich dazu innert Frist nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerden nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. 2. 2.1 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 VRG, vgl. auch Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG]). Das Vorliegen der Beschwerdelegitimation ist grundsätzlich von Amts wegen festzustellen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 28 f.) Die Beschwerdeführenden 2–6 haben weder am

Einsprache- noch am Rekursverfahren teilgenommen . Fraglich ist, ob sie dazu ohne eigenes Verschulden nicht einbezogen wurden, denn im Gegensatz zum Beschwerdeführer 1 wurde ihnen die Gesuchsbewilligung vom 19. September 2011 nicht individuell zugestellt. Die umstrittene Verkehrsordnung wurde aber im S (amtliches Publikationsorgan der Stadt H) vom 23. September 2011 veröffentlicht, wodurch auch die Beschwerdeführenden 2–6 Kenntnis der betreffenden Anordnung erlangen mussten. Gemäss Art. 107 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV) müssen vorübergehende Anordnungen der Polizei (Art. 3 Abs. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG]), die länger als acht Tage gelten sollen, im ordentlichen Verfahren von der Behörde oder vom Bundesamt verfügt und veröffentlicht werden (vgl. Philippe Weissenberger, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Zürich/St. Gallen 2011, Art. 3 Rz. 23). Die Publikation im S enthielt zwar keine Rechtsmittelbelehrung, was grundsätzlich nicht zu Nachteilen der Betroffenen führen darf (BGE 138 I 49 E. 8.3.2). Aber auch bei einer mangelhaften Publikation müssen Betroffene sich zumindest innert vernünftiger Frist nach einem Rechtsmittel erkundigen. Spätestens nachdem die Beschwerdeführenden 2–6 von den durchgeführten Strassensperrungen Kenntnis erhielten, hätten sie nicht weiter mit der Geltendmachung ihrer Ansprüche zuwarten dürfen (vgl. auch VGr, 10. Oktober 2012, VB.2012.00442, E. 2.1 mit Hinweisen). Sie gelangten jedoch erst über ein Jahr später an das Verwaltungsgericht, obwohl ihnen eine Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren möglich war. Damit haben sie die publizierte Verkehrsordnung hingenommen und es mangelt daher am Erfordernis der formellen Beschwer (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 27). Ihr Vorbringen, sie hätten darauf vertrauen dürfen, dass die Rekursinstanz bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit des ursprünglich angefochtenen Verkehrskonzepts und der Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen nicht nur auf die konkrete Betroffenheit des Beschwerdeführers 1 abstellen, sondern die Interessen sämtlicher tangierten Anwohner des Quartiers R miteinbeziehen würde, vermag keine Unmöglichkeit ihrer Teilnahme an den vorinstanzlichen Rechtsmittelverfahren zu begründen. Somit ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführenden 2–6 nicht einzutreten. 2.2 Weiter ist auf die Frage einzugehen, inwieweit der Beschwerdeführer 1 zur Anfechtung der umstrittenen Verkehrsordnung legitimiert ist, hängt davon doch auch seine Berechtigung zur Rüge der Nichtbeachtung von Ausstandsgründen seitens des Beschwerdegegners ab. 2.2.1 Bei der Anfechtung von Verkehrsordnungen werden, ähnlich wie bei der Anfechtung von Strassenprojekten, an das Erfordernis des Berührtseins bzw. des schutzwürdigen Interesses erhöhte Anforderungen gestellt; die Behauptung allein, von den Folgen einer Verkehrsordnung betroffen zu sein, genügt nicht (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3). Zur Abgrenzung gegenüber der verpönten Popularbeschwerde ist daher ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung von Verkehrsordnungen generell nur dann zu bejahen, wenn diese dem Rechtsmittelkläger einen Nachteil zufügt, der ihn in besonderer Weise trifft (VGr, 23. Juni 2005, VB.2005.00172, E. 2.2 = RB 2005 Nr. 9, BEZ 2005 Nr. 38, ZBl 106/2005, S. 597). Vorliegend gründet die angefochtene Verkehrsordnung auf Gemeindeebene auf einer polizeilichen Bewilligung gemäss Art. 37 der alten Polizeiverordnung der Stadt H vom 20. Juni 1980 (diese wurde auf den 1. Januar 2013 durch eine neue ersetzt), nach der einem Gesuch des Club J um Sperrung der K-Strasse stadteinwärts zwecks Zurverfügungstellung von Parkplätzen für die Besucher der X-Spiele stattgegeben worden war. Gemäss der genannten Bestimmung bedarf die über den zweckentsprechenden Gemeingebrauch hinausgehende Inanspruchnahme öffentlichen Grundes zu privaten Zwecken einer

Bewilligung des Polizeivorstands. Bei Bewilligungen, wie sie hier zu beurteilen sind, hat die Behörde abzuwägen, ob dadurch die übrigen Nutzerinnen und Nutzer nicht übermässig beeinträchtigt werden (Felix Uhlmann in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 36 N. 9). Den Behörden kommt dabei ein gewisses Ermessen zu (vgl. BGr, 10. August 2005, 2P.191/2004, E. 4.1, mit Hinweisen). Die vorliegend erteilte Bewilligung beschlägt die öffentlichen Interessen in Form des während den Spielen eingeschränkten Gemeingebrauchs der K-Strasse und der dadurch verursachten weiteren Immissionen, die durch die Umleitung der hier interessierenden kleinen Sperrung verursacht wurden; Letzteres wiederum tangiert die Interessen des an der N-Strasse wohnenden Beschwerdeführers 1. In räumlicher Hinsicht ist er somit unmittelbar betroffen.

2.2.2 Das Statthalteramt hat die Rekurslegitimation des Beschwerdeführers 1 bezweifelt, da es sich bei der Verkehrsanordnung um eine auf elf Tage beschränkte Massnahme gehandelt habe, wobei die Anordnung pro Tag auf maximal 4 Stunden 15 Minuten befristet gewesen sei. Ausserdem habe den Beschwerdeführer 1 nur die kleine Sperrung der K-Strasse tangiert, weshalb er innerhalb von 16 Wochen nur an acht Abenden von erhöhten Immissionen betroffen gewesen sei. Ob eine solche zeitlich befristete Betroffenheit zur Rekurslegitimation ausreiche, erscheine zweifelhaft, könne aber offengelassen werden, weil das Rekursmittel ohnehin abzuweisen sei. In Bezug auf die durch die Umleitung verursachten Mehrimmissionen hat der Beschwerdeführer 1 die Einholung eines Schadstoff- bzw. Lärmgutachtens und die Befragung von Zeugen offeriert, worauf die Vorinstanz nicht weiter eingegangen ist. Dass die Umleitung zu Mehrimmissionen wie Lärmstörungen geführt hat, ist unbestritten. So wurde in der erstinstanzlichen Bewilligungsverfügung vom 19. September 2011 unter Ziff. 2.7 eigens darauf hingewiesen, dass die Anwohner mit einem Flugblatt rechtzeitig auf die Veranstaltungen aufmerksam zu machen seien und um Verständnis für allfällige Lärmstörungen zu bitten sei. Ausserdem weist der Umstand, dass die kleine Strassensperrung bei grösserem Besucheraufkommen nicht genügt, auf, dass die Kapazitätsgrenze bei der kleinen Sperrung erreicht ist. Das Statthalteramt hat denn auch nicht die Mehrimmissionen als solche infrage gestellt, sondern das gemäss der Rechtsprechung erforderliche besondere Berührtsein des Beschwerdeführers 1, das zufolge der zeitlichen Limitierung der Immissionen als zweifelhaft erscheine. Einerseits trifft es zu, dass die kleine Sperrung verteilt auf ein ganzes Jahr nur an wenigen Samstag- bzw. Mittwochabenden umgesetzt worden ist. Andererseits kann sich aber gerade die Anhäufung solcher Immissionen in einem beschränkten Zeitraum, wie hier zwischen dem 24. September 2011 bis zum 14. Januar 2012 und erst noch in den Abendstunden, mittwochs sogar bis Mitternacht, als besonders störend auswirken. Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass sich an den Abenden der kleinen Sperrung erstens die akustische Qualität in Bezug auf die Liegenschaft des Beschwerdeführers 1 in einem wahrnehmbaren Ausmass verändert hat und zweitens die Häufigkeit solcher Immissionen im genannten Zeitraum besonders störend war. Ein besonderes Berührtsein bzw. ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers 1 erscheint daher so oder so als dargetan (vgl. BGE 136 II 281 E. 2.3). Ausserdem war die Umleitung auf ein im privaten Interesse des Club J stehendes Gesuch um Erlass der umstrittenen Verkehrsanordnung zurückzuführen, was bei der Inkaufnahme der Beeinträchtigung unbeteiligter Dritter entsprechend zu berücksichtigen ist (siehe E. 3).

2.3 Die Beschwerdelegitimation setzt zudem ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Anordnung voraus. Auf dieses Erfordernis kann ausnahmsweise verzichtet

werden, sofern eine Anordnung zu beurteilen ist, die sich nach ihrer Art und ihrem Gegenstand jederzeit wiederholen kann und die sonst der behördlichen oder gerichtlichen Überprüfung regelmässig entzogen bliebe, sodass die rechtliche Klärung einer Grundsatzfrage nie erfolgen könnte (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 25; RB 1998 Nr. 41 E. 2b; BGE 131 II 670 E. 1.2). Dies ist vorliegend der Fall, weshalb auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 einzutreten ist, obwohl die zur Diskussion stehende Verkehrsanordnung einen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum beschlägt. Zwar wurde in der letzten X-Saison 2012/2013 nur die grosse, den Beschwerdeführer 1 nicht weiter tangierende Sperrung der K-Strasse zugelassen, nicht aber die kleine. Indessen geht aus der Beschwerdeantwort nicht hervor, dass der Beschwerdegegner inskünftig eine kleine Sperrung mit Umleitung über die M-Strasse/N-Strasse nicht mehr in Betracht ziehen wolle. Der Klarheit halber ist festzuhalten, dass im Rekursverfahren materiell nur die kleine Sperrung, nicht aber die grosse Sperrung mit Umleitung über die Q-Strasse geprüft worden ist, da nur Erstere den Beschwerdeführer 1 tangiert. Auch aus der Beschwerdeschrift ergibt sich unmissverständlich, dass das Quartier R, wo der Beschwerdeführer 1 wohnt, bei der grossen Sperrung nicht mit Zusatzverkehr belastet wird. Die grosse Sperrung bildet somit nicht weiter Gegenstand des Verfahrens. Der Beschwerdegegner war zwar im Einspracheentscheid vom 3. November 2011 davon ausgegangen, die Verfügung vom 19. September 2011 beinhalte nur die grosse Sperrung. Das Statthalteramt hat sich dieser Auffassung aber zu Recht nicht angeschlossen, gehe doch schon aus dem Betreff der Verfügung vom 19. September 2011 hervor, dass diese sowohl die grosse als auch die kleine Sperrung zum Gegenstand habe. Insgesamt ist damit auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 einzutreten. 3.

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