

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00160 vom 6. März 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-03-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2013.00160

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00160 du 6 mars 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2013.00160 del 6 marzo 2014

Regeste

Strassenprojekt | Revisionsgesuch betreffend Strassenprojekt (Nach der Bestätigung eines Strassenprojekts durch das Bundesgericht verlangte die Eigentümerin eines betroffenen Grundstücks aufgrund der Planung eines Neubaus der benachbarten SBB-Brücke vom Stadtrat von Zürich eine Revision des Strassenprojekts. Dieser wies das Gesuch ab, ebenso der Regierungsrat den dagegen gerichteten Rekurs.) Rechtsgrundlagen der Revision (E. 2). Die Frage, ob nach bisheriger Rechtsprechung die Rekursinstanz oder – angesichts der weiteren Kognition als erste gerichtliche Instanz bzw. im Fall der Ermessensüberprüfung – das Verwaltungsgericht zuständige Revisionsinstanz ist, kann offenbleiben, da es in beiden Fällen eine materielle Überprüfung vornehmen muss (E. 3). Das Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen wird mit dem vorliegenden Urteil gegenstandslos (E. 4). Der Regierungsrat verzichtete als nichtgerichtliche Behörde zu Recht auf eine öffentliche Verhandlung (E. 5). Er gab der Beschwerdeführerin keine Gelegenheit zur Stellungnahme zu zwei beigezogenen Sitzungsprotokollen und verletzte damit ihren Gehörsanspruch, was jedoch im vorliegenden Verfahren geheilt werden kann (E. 6). Der Umstand, dass die SBB bereits während des Erstverfahrens zumindest eine Instandstellung der Brücke planten, stellt eine neue Tatsache dar, die der Beschwerdeführerin im Erstverfahren nicht bekannt war und die sie daher nicht beibringen konnte (E. 7.2.1). Die inzwischen bekannten Pläne der SBB hätten jedoch den Ausgang des Erstverfahrens nicht beeinflusst, denn die dort vom Bundesgericht geschützte Variantenwahl hing nicht entscheidend vom Zustand der Brücke oder von den höheren Kosten im Zusammenhang mit einer allfälligen Brückenanpassung ab (E. 7.2.2). Abweisung der Beschwerde

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2013.00160 Urteil der 3. Kammer vom 6. März 2014 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Andreas Conne. In Sachen A AG (vormals: Z AG), vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Strassenprojekt, hat sich ergeben: I. A. Am 27. Juni 2007 setzte der Stadtrat von Zürich das Strassenprojekt für die flankierenden Massnahmen N4/N20-Westumfahrung fest. Dabei wies er unter anderen auch eine Einsprache der Z AG (heute und im Folgenden A AG) ab, deren Grundstück Kat.-Nr. 01 für den geplanten Verkehrsknoten Seebahnstrasse/Hohlstrasse teilweise beansprucht und deren Wohngebäude Seebahnstrasse 02/Hohlstrasse 03 dafür abgebrochen werden müsste. Die Entschädigungsforderungen der Einsprechenden überwies der Stadtrat in das kantonale Schätzungsverfahren. Mit einem dagegen erhobenen Rekurs

versuchte die A AG, Varianten des Strassenprojekts durchzusetzen, die ihre Liegenschaft entlasten, jedoch unter anderem das SBB-Gelände am Bahndamm sowie die SBB-Brücke Hohlstrasse tangieren würden. Der Regierungsrat wies den Rekurs am 1. Oktober 2008 ab, soweit er darauf eintrat. Am 4. Juni 2009 wies das Verwaltungsgericht eine gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde der A AG ab (VB.2008.00540). Auf ein Revisionsgesuch der A AG trat das Verwaltungsgericht am

E. 3.1

Im Rahmen der materiellen Beschwerdeprüfung stellt sich vorab die Frage der Zuständigkeit der beiden Vorderinstanzen, die als Verwaltungsbehörden ihre Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen hatten (§ 5 VRG).

E. 3.2

Gemäss § 86b Abs. 2 VRG ist das Revisionsgesuch bei der Behörde einzureichen, welche die Anordnung getroffen hat. Diese Bestimmung ist mit Bezug auf die funktionelle Zuständigkeit auslegungsbedürftig. Zur Behandlung eines Revisionsgesuchs ist nach der Praxis des Verwaltungsgerichts diejenige Instanz funktionell zuständig, welche sich mit den nachgebrachten Tatsachenbehauptungen oder Beweismitteln hätte auseinandersetzen müssen, wenn sie schon im ordentlichen Verfahren beigebracht worden wären (Kölz/Bosshart/Röhl, § 86b N. 6). Bei der materiellen Überprüfung einer Anordnung im kantonalen Rechtsmittelverfahren bestimmt sich die Revisionszuständigkeit nach der Kognition und der Entscheidungsbefugnis. Für die Revision einer im Rekursverfahren allseitig überprüften Verfügung ist in der Regel die Rekursinstanz und nicht die verfügende Behörde zuständig, selbst wenn deren Verfügung bestätigt worden ist. Demgegenüber ist für die Revision eines durch Beschwerdeabweisung bestätigten Rekursentscheids nicht das Verwaltungsgericht, sondern die Rekursbehörde zuständig (RB 2006 Nr. 24 mit Hinweisen auf RB 1984 Nr. 62 und 1974 Nr. 45). Ob an dieser Rechtsprechung in jeder Hinsicht festgehalten werden soll, ist fraglich. Die Revisionszuständigkeit der Rekursinstanz nach einer Beschwerdeabweisung erscheint insbesondere dann als problematisch, wenn das Verwaltungsgericht die Beschwerdesache im vorgängigen Beschwerdeverfahren uneingeschränkt überprüfen konnte, dies etwa dann, wenn es als erste gerichtliche Instanz den Sachverhalt nicht nur gemäss § 20 Abs. 1 lit. b (in Verbindung mit § 50 Abs. 1 VRG) überprüfen durfte, sondern auch uneingeschränkt hätte neue Tatsachenbehauptungen und Beweismittel entgegennehmen müssen (§ 52 Abs. 1 und 2 VRG) und wenn sich zudem nur Rechts- und keine Ermessensfragen stellten bzw. wenn das Gericht ausnahmsweise auch Ermessen überprüfen musste (vgl. § 50 Abs. 2 VRG). Die Frage kann an dieser Stelle jedoch offenbleiben. Aufgrund der dargelegten Praxis lässt sich vorliegend auf jeden Fall feststellen, dass die Beschwerdegegnerin nicht zuständige Revisionsinstanz war. Ob allerdings der Regierungsrat, der in Planungsfragen zumindest formal über eine umfassendere Kognition verfügt als das Verwaltungsgericht, oder aber dieses, welches hier als erste gerichtliche Instanz amtierte, zuständige Revisionsinstanz wäre, ist für die anstehende Beurteilung ohne praktische Bedeutung. Sowohl im einen wie auch im anderen Fall muss das Verwaltungsgericht materiell überprüfen, ob die Brückenplanung der SBB Grund für eine Revision des Strassenprojekts bildet. Für die Parteien, die sich bisher umfassend zur Revision äussern konnten, ist mit dem Offenlassen der Zuständigkeitsfrage jedenfalls kein Nachteil verbunden.

E. 3.3

Trotz gewisser Unsicherheiten über die Zuständigkeiten der beiden Vorderinstanzen ist es daher angebracht, die erhobene Beschwerde in der Sache selber zu prüfen. 4. Die Beschwerdeführerin verlangt im Sinn einer vorsorglichen Massnahme, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, der SBB die für eine Anpassung der SBB - Brücke auf Seiten der Seebahnstrasse im Sinn der Lösungsvarianten des Gutachtens vom 12. Mai 2009 erforderlichen Angaben/Anforderungen zu nennen/zukommen zu lassen. Da hiermit der Endentscheid ergeht, wird das Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen gegenstandslos. Im Übrigen wäre auch gar nicht ersichtlich gewesen, inwieweit die verlangte Aufforderung an die Beschwerdegegnerin den Streitgegenstand hätte beeinflussen bzw. dessen Veränderung verhindern können. Die Frage, ob angesichts der mittlerweile erkennbaren Brückenplanung der SBB eine andere Strassenprojektvariante zu bevorzugen wäre, lässt sich losgelöst vom Kenntnisstand der SBB über diese allfälligen Projektvarianten beurteilen. 5. Die Beschwerdeführerin beantragt, der Rekursentscheid sei deswegen aufzuheben, weil der Regierungsrat keine öffentliche mündliche Verhandlung durchgeführt habe. Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) garantiert den gerichtlichen Rechtsschutz und minimale Verfahrensrechte innerhalb dieses justiziellen Verfahrensabschnitts. Die Bestimmung macht hingegen keine verfahrensrechtlichen Vorgaben für andere, etwa verwaltungsbehördliche Verfahrensabschnitte (Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 309; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK, Zürich 1999, N. 412 Anm. 1). Auch Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) regelt nur das gerichtliche Verfahren und begründet keinen Anspruch, vor einer Verwaltungsbehörde in einer öffentlichen Verhandlung mündlich angehört zu werden. Da der Sachverhalt im Rekursverfahren hinreichend erstellt war, hat der Regierungsrat demnach zu Recht auf die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung verzichtet. 6. 6.1 Im Rekursverfahren hat der Regierungsrat zwei Protokolle der Koordinationssitzung SBB/TA Z Nr. 2 und Nr. 5 vom 6. Juni 2006 und vom 19. November 2008 samt der begleitenden E-Mail der Beschwerdegegnerin beigezogen, ohne dies der Beschwerdeführerin mitzuteilen und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme dazu einzuräumen. Die Beschwerdeführerin erkennt darin zu Recht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Dieser Verfassungsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst unter anderem das Recht der Parteien , am Beweisverfahren mitzuwirken sowie über Aktenergänzungen informiert und dazu angehört zu werden. Ob ein konkretes Beweismittel für den anstehenden Entscheid wesentlich ist oder nicht, spielt vorerst keine Rolle, denn es liegt an den Parteien , darüber zu entscheiden, ob sie sich zu den neu eingelegten Beweisen äussern wollen oder nicht. 6.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV ist formeller Natur und setzt keinen Nachweis eines materiellen Interesses voraus; eine Gehörsverletzung zieht daher grundsätzlich die Aufhebung der angefochtenen Anordnung nach sich, ungeachtet der Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Sache selbst. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann jedoch ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Von einer Rückweisung ist selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu

vereinbaren wären (vgl. BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2; 133 I 201 E. 2.2). 6.3 Die Gehörsverletzung hat vorliegend grundsätzlich als schwer zu gelten. Sie wird allerdings im konkreten Fall gemildert durch den Umstand, dass der Inhalt der Protokolle Nr. 2 und Nr. 5 im einzig interessierenden Punkt „Überführung Hohlstrasse“ weitestgehend übereinstimmt mit demjenigen der bereits bekannten Protokolle Nr. 1 vom 31. Oktober 2005 und Nr. 3 vom 12. September 2007. Nachdem sich die Beschwerdeführerin zu den beiden letztgenannten Protokollen im Rekursverfahren äussern und sie im Beschwerdeverfahren nunmehr auch zu den beiden elektronisch übermittelten Protokollen Nrn. 2 und 5 Stellung nehmen konnte, und da eine Rückweisung der Sache an den Regierungsrat zu einem formalistischen Leerlauf führen würde, lässt sich die festgestellte Gehörsverletzung im Beschwerdeverfahren heilen. 6.4 Bezüglich der Protokolle Nrn. 2 und 5 beklagt die Beschwerdeführerin, dass sie als eingescannte Dokumente per E-Mail übermittelt worden seien und nicht im Original oder zumindest in Papierkopie vorlägen. Sie verweist auf die Gefahr der Manipulation oder Verfälschung, zumal die Beschwerdegegnerin im Erstverfahren rechtserhebliche Tatsachen und Urkunden unterdrückt und die Protokolle auch im Revisionsrekursverfahren selektiv zurückgehalten habe. Ein gewisses Misstrauen der Beschwerdeführerin gegenüber den Angaben der Beschwerdegegnerin erscheint insofern nachvollziehbar, als letztere noch im Rekursverfahren behauptet hatte, die SBB hätten erst im September 2010 angekündigt, sie prüften die Sanierung oder den Neubau der Brücke, was angesichts der seit 2005 mit den SBB geführten Koordinationsgespräche zumindest betreffend Sanierung nicht stimmt. Dennoch besteht vorliegend kein Anlass zur Annahme, die eingescannten Protokolle würden nicht mit den Originalen übereinstimmen, umso mehr, als sich der genaue Inhalt dieser Protokolle für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens als nicht entscheidend erweist (vgl. nachfolgend E. 7).

7. 7.1 Der Revisionsgrund nach § 86a lit. b VRG verlangt das Vorliegen neuer Tatsachen, die zwar bei Fällung des Ersten tscheids bereits vorhanden waren, aber nicht beigebracht werden konnten, und die zudem rechtlich erheblich sein müssen. 7.2 7.2.1 Zu Recht erachtete der Regierungsrat den Umstand, dass die SBB bereits während des Erstverfahrens zumindest eine Instandstellung der Brücke planten, als neue Tatsache, die der Beschwerdeführerin im Erstverfahren nicht bekannt war und die sie daher nicht beibringen konnte. Die Beschwerdeführerin erachtet diese Tatsache als erheblich, weil alle angerufenen Instanzen die alternativen Projektvarianten der Beschwerdeführerin gestützt auf die Behauptung der Stadt Zürich im Erstverfahren, wonach eine Änderung, Sanierung oder ein Ersatz der Eisenbahnbrücke nicht geplant sei und viel zu teuer wäre, verworfen hätten. Der Regierungsrat erachtete diese Tatsache jedoch als nicht erheblich. Bereits im Erstverfahren seien zwölf Projektvarianten geprüft und bewertet worden, darunter solche, die Änderungen an der SBB-Überführung vorsahen. Bei allen vier als positiv bewerteten Varianten seien die Beanspruchung des Grundstücks und der Rückbau des Gebäudes der Beschwerdeführerin notwendig gewesen. Nur eine dieser vier Varianten, diejenige, die ausgeführt werden sollte, erfülle alle zehn Kriterien. Für die Variantenwahl hätten verkehrsfunktionale Gründe, nicht aber die Kosten den Ausschlag gegeben. Durch den vorgesehenen Ersatzbau der Brücke ergebe sich keine bisher noch nicht erkannte bzw. geprüfte Möglichkeit zur Gestaltung der fraglichen Kreuzung, mit der eine Schonung des Grundstücks der Beschwerdeführerin erreicht werden könne. Demgegenüber verweist die Beschwerdeführerin auf das Parteigutachten vom 12. Mai 2009, welches unter Berücksichtigung der neuen Tatsachen weit bessere, zumindest aber mit der favorisierten Lösung ebenbürtige und erheblich günstigere Möglichkeiten aufzeige. Die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit des

Eigentumseingriffs hätte in Kenntnis des geplanten Brückenneubaus anders beurteilt werden müssen. Der Regierungsrat habe in seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2008 auf die hohen Kosten einer Anpassung der SBB-Brücke verwiesen, ebenso das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 4. Juni 2009 und das Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 30. August 2010.

7.2.2 Das Verwaltungsgericht kann vorab auf die zutreffenden Erwägungen im Rekursentscheid verweisen. Die Kosten der verschiedenen Varianten wurden in den jeweiligen Entscheidungen der involvierten Instanzen zwar teilweise erwähnt, ihnen kam jedoch keine ausschlaggebende Bedeutung für die gewählte bzw. gegen die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Variante zu: Der Regierungsrat hatte sich in seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2008 mit dem Vorschlag der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt, wonach die Seebahnstrasse um sieben Meter zum Bahndamm hin verschoben werden könne, dies unter Anpassung der SBB-Brücke und Verschiebung der Hohlstrasse Richtung Norden. Er verwies darauf, dass die Böschung des Bahneinschnitts mit den Platanen geschützt und im kommunalen Inventar verzeichnet sei. Zusätzlich erwog er, dass die Brücke ersetzt oder baulich aufwändig angepasst werden müsse, was mit hohen Kosten verbunden wäre, und er beurteilte schliesslich die Folgen einer nordwärtigen Verschiebung der Hohlstrasse als verkehrstechnisch nachteilig. Ähnlich argumentierte das Verwaltungsgericht. Es verwies zusätzlich auf die Sicherheitsbedürfnisse der Bahn und monierte, dass die Fahrspuren nicht einmal die notwendigen Schleppkurvenradien für die Befahrbarkeit mit Lastwagen aufweisen würden. Schliesslich erwog es, dass dieser Vorschlag mehr Land für den Strassenbau beanspruche als die strittige Lösung und ebenfalls einen Gebäudeabbruch erforderlich mache. Es sei daher nicht zu beanstanden, dass diese Variante, für welche die genauen Kosten nicht ermittelt worden seien, als unzumutbar verworfen worden sei. Das von der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren eingereichte Gutachten E vom 12. Mai 2009 wurde dem Verwaltungsgericht bereits in der seinerzeitigen Schlussverhandlung am 14. Mai 2009 vorgelegt. Das Gericht setzte sich in seiner Entscheidung auch mit den drei darin vorgesehenen Lösungsvarianten auseinander. Es stellte fest, dass die beiden Varianten 1a und 1b, die mit zwei Fahrspuren Richtung Hohlstrasse den verkehrsplanerischen Vorgaben entsprachen, den Bahndamm auf einer Länge von 53.4 bzw. 57.8 m und einer Tiefe bis zu 8 bzw. 9 m überdecken würden, und lehnte eine solche massive Überdeckung eines inventarisierten Schutzobjekts ab. Die Variante 2 des Parteigutachtens, welche den Bahndamm ebenfalls – wenn auch geringer – beanspruche, erfülle mit nur einer Fahrspur Richtung Hohlstrasse eine der Bedingungen für den Knotenausbau nicht. Die Kosten des Strassenbauwerks oder der Brückenanpassung wurden in diesem Zusammenhang nicht weiter thematisiert. Das Bundesgericht schliesslich fasste die gegen die ursprüngliche und die drei neuen Lösungsvarianten der Beschwerdeführerin sprechenden Argumente zusammen und kam zum Schluss, dass diese nicht geeignet seien, den Zweck des Ausbaus des Verkehrsknotens Seebahnstrasse/Hohlstrasse zu erfüllen, ohne dass das Gebäude der Beschwerdeführerin dafür abgebrochen werden müsste. Bei dieser Sachlage hat der Regierungsrat zu Recht erkannt, dass die inzwischen bekannten Pläne der SBB betreffend Instandstellung der Brücke den Ausgang des Erstverfahrens nicht beeinflusst hätten. Die im Erstverfahren bis vor Bundesgericht geschützte Variantenwahl hing nicht entscheidend vom Zustand der Brücke oder von den höheren Kosten im Zusammenhang mit einer allfälligen Brückenanpassung ab. Waren aber die Kosten der einzelnen Strassenprojektvarianten für die Entscheidung nicht massgebend, so erübrigt sich der Beizug weiterer Akten von Seiten der SBB oder der Beschwerdeführerin, sowie auch der Beizug eines Gutachtens zu dieser

Frage, wie die Beschwerdeführerin dies im Verfahren und anlässlich der öffentlichen Verhandlung verlangte. 7.3 In ihrer Noveneingabe vom 3. Juli 2013 bringt die Beschwerdeführerin unter Vorlage eines Gemeinderatsbeschlusses vom 5. Juni 2013 vor, die Beschwerdegegnerin beabsichtige Änderungen der massgebenden Baulinien am Bahndamm Seebahnstrasse/Hohlstrasse, dies entgegen der im Administrativverfahren behaupteten Unmöglichkeit des Eingriffs an dieser Stelle. Die Beschwerdegegnerin macht dazu geltend, die Baulinien würden im ganzen Kreis 4 aktualisiert und seien rein kosmetischer Natur. Diese neue Tatsache taugt von vornherein nicht als Revisionsgrund, denn es handelt sich bei ihr um eine sich erst nach Abschluss des Erstverfahrens verwirklichte und nicht um eine bereits vorhandene Tatsache, welche die Beschwerdeführerin damals nicht beibringen konnte. Im Übrigen ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Notwendigkeit einer geringfügigen Baulinienanpassung eine massive Überdeckung des Bahneinschnitts im Sinn der von der Beschwerdeführerin favorisierten Lösungsvarianten massgeblich begünstigen könnte. 7.4 Auch soweit die Beschwerdeführerin an der öffentlichen Verhandlung auf die jetzige Verkehrssituation mit provisorischer Verkehrsführung, die Verkehrszahlenentwicklung und die Beurteilung der Verkehrssicherheit durch die Tiefbauabteilung des Kantons Aargau vom 28. September 2011 verweist, handelt es sich hierbei um nachträglich verwirklichte Umstände, welche eine Revision der im Erstverfahren gefällten Entscheide nicht rechtfertigen. Soweit die Beschwerdeführerin dagegen das Auswahlverfahren der Beschwerdegegnerin bei der Beurteilung der zwölf Varianten zur Verkehrsführung beanstandet, handelt es sich um Tatsachen, die bereits im Verfahren gegen die gewählte Variante hätten vorgebracht werden müssen. 7.5 Dies führt zur Abweisung der Beschwerde, wobei den Unsicherheiten bezüglich Zuständigkeit (E. 3 vorstehend) durch Hinweis auf die Erwägungen Rechnung zu tragen ist.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens wird die Beschwerdeführerin in kostenpflichtig (§ 65a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit §

E. 13

Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr als unterliegende Partei nicht zu (§

E. 17

Abs. 2 VRG)

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