

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00539 vom 19. Februar 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-02-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00539

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00539 du 19 février 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00539 del 19 febbraio 2015

Regeste

Strassensanierung | Legitimation zur Anfechtung eines Strassenprojekts. In Bezug auf die Rechtsmittellegitimation bei Strassenprojekten ist an die für Beschwerden von Strassenbenützern bei Verkehrsanordnungen sowie von Nachbarn bei Bauvorhaben entwickelten Grundsätze anzuknüpfen. Die Beschwerdeführer erleiden weder durch die Instandsetzung der Hauptstrasse oder die Verlegung der Bushaltestelle einen Nachteil als Verkehrsteilnehmer noch sind sie davon räumlich betroffen (E. 2). Auch die im Strassengesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung führen nicht zu einer Beschwerdeberechtigung: Analogie zu Art. 4 RPG, wonach Beschwerdeführenden einzig aufgrund ihrer Stellung als Mitwirkungsberechtigte noch keine Rechtsmittellegitimation zukommt. Aus dem Umstand, dass eine als verletzt angerufene Bestimmung den Schutz der Allgemeinheit bezweckt, kann nicht das Recht auf eine Popularbeschwerde abgeleitet werden (E.3). Der Regierungsrat ist somit zu Recht nicht auf die Einsprachen eingetreten. Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2014.00539 Urteil der 3. Kammer vom 19. Februar 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Michèle Babst. In Sachen 1. A, 2. B, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, und Gemeinde C, Mitbeteiligte, betreffend Strassensanierung, hat sich ergeben: I. Das Tiefbauamt des Kantons Zürich erarbeitete im Einvernehmen mit den betroffenen Gemeinden ein Projekt bezüglich der Hauptstrasse zwischen C und D aufgrund der in diesem Abschnitt vorhandenen Belagsschäden der Fahrbahn. Neben der Erneuerung der Fahrbahn bzw. des bituminösen Belags sieht das Projekt die Verlegung der dort bestehenden Bushaltestelle "E" und den Neubau einer behindertengerechten Bushaltestelle östlich der Primarschule F sowie den Ausbau der Fahrspuren und Einbau von Mittelschutzinseln vor. Vom 11. April bis am 11. Mai 2014 wurden das Bauprojekt und der Landerwerbsplan öffentlich aufgelegt. Innerhalb der Auflagefrist wurden drei Einsprachen eingereicht, wovon eine nach erfolgreicher Einigungsverhandlung zurückgezogen wurde. Der Einsprecher B beantragte in seiner Eingabe vom 4. Mai 2014, dass auf die geplante Verschiebung der Bushaltestelle "E" sowie die geplanten Verkehrsleitlinien im Bereich des Schulhauses zu verzichten sei. A beantragte in seiner Einsprache vom 7. Mai 2014 ebenfalls den Verzicht auf die Verlegung der Bushaltestelle. II. Mit Beschluss vom 20. August 2014 setzte der Regierungsrat das Projekt für die Verlegung der Bushaltestelle "E" und die Erneuerung der "01 Hauptstrasse, Gemeinde C" fest. Für die Bauausführung wurde eine

gebundene Ausgabe von Fr. 846'000.- und eine neue Ausgabe von Fr. 1'054'000.- bewilligt. Auf die Einsprachen von B und A trat der Regierungsrat nicht ein. III. Dagegen erhoben A und B zusammen am 23. September 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und die materielle Beurteilung der Sache. Mit Beschwerdeantwort vom 3. November 2014 beantragte das Tiefbauamt namens und im Auftrag des Regierungsrats die Abweisung der Beschwerde unter Bestätigung des Nichteintretensentscheids, eventualiter sei die Beschwerde materiell abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A und B. Diese hielten mit Eingaben vom 19. November 2014 sowie vom 7. Januar und 7. Februar 2015 an ihren Anträgen fest, wozu sich das Tiefbauamt am 11. Dezember 2014 bzw. am 3. Februar 2015 vernehmen liess. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig.
- 1.2 Die Beschwerdeführenden sind durch den angefochtenen Entscheid insofern betroffen, als der Regierungsrat nicht auf ihre Einsprache eingetreten ist. Vorliegend wird vorab überprüft, ob das Nichteintreten berechtigt war. Da es in diesem Zusammenhang um die Prüfung einer formellen Rechtsverweigerung geht, steht den Beschwerdeführenden diesbezüglich die Legitimation unabhängig vom Rechtsschutzinteresse in der Sache selbst zu (BGE 118 Ib 26 E. 4; VGr, 23. August 2012, VB.2012.00342, E. 1.2). Demzufolge ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. 2.1 Das vorgesehene Strassenprojekt betrifft die Instandsetzung der Hauptstrasse in C sowie die Verlegung der dort gelegenen Bushaltstelle "E". Bei der Hauptstrasse handelt es sich um eine regionale Verbindungsstrasse und damit um eine Staatsstrasse nach § 5 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG). Projekte für Staatsstrassen werden durch den Regierungsrat festgesetzt, soweit die Kreditbewilligung nicht in der Kompetenz der Baudirektion liegt (§ 15 Abs. 1 StrG). Gegen das Projekt kann innerhalb der Auflagefrist Einsprache erhoben werden. Die Legitimation bestimmt sich nach der Rekurs- und Beschwerdelegitimation gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 17 Abs. 1 StrG).
- 2.2 Zum Erheben eines Rechtsmittels ist nach § 21 Abs. 1 lit. a VRG berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Könnte die geltend gemachte Beeinträchtigung in eigenen Interessen selbst durch Gutheissung des Rechtsmittels nicht abgewendet werden, so handelt es sich nicht um schutzwürdige legitimationsbegründende Interessen. Die rekurs- oder beschwerdeführende Person muss einen eigenen praktischen Nutzen an der Rechtsmittelerhebung dartun können; die Wahrnehmung von Interessen Dritter oder öffentlicher Interessen genügt nicht. Somit muss sie stärker als die Allgemeinheit betroffen sein, mithin in einer spezifischen Beziehung zum Streitgegenstand stehen (BGE 136 II 281 E. 2.2).
- 2.2.1 In Bezug auf die Legitimation zur Anfechtung von Strassenprojekten gelten grundsätzlich die im Zusammenhang mit Beschwerden von Strassenbenützern bei Verkehrsanordnungen entwickelten Grundsätze (vgl. dazu Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 21 N. 52). Bei der Anordnung von solchen Verkehrsbeschränkungen steht die Beschwerdebefugnis gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung allen Verkehrsteilnehmern zu, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall sei, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1). Jedoch sind auch regelmässige Benutzer eines von einem Strassenprojekt betroffenen

Strassenabschnitts nur zu dessen Anfechtung legitimiert, wenn dieses für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat, wie das Bundesgericht in einem späteren Entscheid präzisierte (BGr, 8. April 2011, 1C_43/2011, E. 7; vgl. dazu Arnold Marti in: ZBl 112/2011 S. 612, 618 f.). Vorliegend macht keiner der Beschwerdeführer geltend, durch die Instandsetzung der Hauptstrasse oder die Verlegung der Bushaltestelle "E" erleide er als Verkehrsteilnehmer einen Nachteil. 2.2.2 Anzuknüpfen ist aber nicht nur an die für Beschwerden von Strassenbenützern bei Verkehrsanordnungen entwickelte Praxis, sondern auch an jene, die im Zusammenhang mit der Anfechtung von Bauvorhaben durch Nachbarn entwickelt worden ist (vgl. BGr, 15. Dezember 2010, 1C_317/2010 und 1C_319/2010, E. 4.3). Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 133 II 409 E. 1.3). Die räumliche Distanz zwischen den Bauvorhaben ist aber nicht das einzige Kriterium; massgebend ist zudem, ob der Bau der projektierten Anlage auf dem Grundstück des Beschwerdeführers mit Sicherheit oder grösster Wahrscheinlichkeit zu materiellen oder ideellen Immissionen führt (Bernhard Waldmann, in Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. A., 2011, Art. 89 N. 21, mit Hinweisen). Dabei vermag nicht jede beliebige, sondern nur eine deutlich wahrnehmbare Immissionszunahme die Beschwerdelegitimation zu begründen (BGE 136 II 281 E. 2.3.2). Unbestrittenermassen liegt das Grundstück des Beschwerdeführers 1 mehr als 800 m und das Grundstück des Beschwerdeführers 2 über 400 m von der neu zu erstellenden Bushaltestelle entfernt. Eine räumliche Betroffenheit ist damit nicht erkennbar und wird von den Beschwerdeführern auch nicht geltend gemacht.

E. 3.1

Die Beschwerdeführer rügen jedoch auch, dass kein Mitwirkungsverfahren stattgefunden habe; die Bevölkerung sei bis zur amtlichen Publikation des Projektes im "H" vom 11. April 2014 nie darüber informiert worden. Diese Publikation sei deshalb der einzige Weg gewesen, gegen das Projekt Einwände zu erheben. Bei der amtlichen Publikation sei zudem gar nicht erwähnt gewesen, dass es sich um mehr als eine Sanierung handle, nämlich auch um eine Neuerstellung der Bushaltestelle.

E. 3.2

Diese Rügen wurde n vom Beschwerdeführer 1 bereits in seiner Einsprache vom 7. Mai 2014 erhoben. Der Beschwerdeführer 2 äusserte sich diesbezüglich in seiner Einsprache nicht. Wer einen formellen Mangel rügen möchte, hat diesen jedoch so früh als möglich geltend zu machen und darf diese Rüge nicht für das Beschwerdeverfahren aufsparen (VGr, 14. November 2013, VB.2012.00774, E. 2.4, auch zum Folgenden). Da der Beschwerdeführer 2 die geltend gemachten Vorgehensfehler nicht in der Einsprache vorgebracht hatte, ist der Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Bestimmungen verwirkt (BGE 135 III 334 E. 2.2).

E. 3.3

Soweit der Beschwerdeführer 1 vorbringt, dass in der Publikation im "H" vom 11. April 2014 die Verlegung der Bushaltestelle gar nicht genannt worden sei, ist darauf hinzuweisen, dass er zur Rüge eines Verfahrensfehlers nur legitimiert ist, wenn ihm dadurch im Fall des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer durch das

Obsiegen ein Vorteil entstehen würde (BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, er habe keine Möglichkeit gehabt, sich durch Einsicht in die Auflageakten über das Projekt zu informieren und Einsprache zu erheben. An den mit den Beschwerdeführern geführten Verhandlungen vom 12. und 17. Juni 2014 wurde ihnen das Projekt erläutert und wurden die Gründe für die Verlegung der Bushaltestelle dargelegt. Insofern ist dem Beschwerdeführer 1 kein Nachteil erwachsen und wurde sein rechtliches Gehör nicht verletzt (vgl. auch BRGE II Nr. 0110/2014, 12. August 2014, in BEZ 2014 Nr. 48).

E. 3.4

In Bezug auf die Frage der erstmaligen Information der Öffentlichkeit mit der Publikation im "H" führte der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 20. August 2014 aus, es handle sich vorliegend um ein Projekt von untergeordneter Bedeutung, sodass auf das Mitwirkungsverfahren nach § 13 StrG verzichtet werden könne. In der Beschwerdeantwort liess er ausführen, dass bereits im Vornherein kaum ein Handlungsspielraum bestanden habe, um allfällige Einwendungen der Bevölkerung zu berücksichtigen, da es sich primär um eine Fahrbahninstandsetzung und eine Umsetzung von Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetz es im Zusammenhang mit der Bushaltestelle handle. Mit dem nachfolgenden Verfahrensschritt der öffentlichen Planaufgabe sei das Projekt publiziert worden, womit eine Einsprachemöglichkeit bestand.

E. 3.5

Strassenprojekte sind gemäss § 13 Abs. 1 StrG der Bevölkerung vor der Kreditbewilligung in einer Orientierungsversammlung oder durch öffentliche Auflage zur Stellungnahme zu unterbreiten; bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann darauf verzichtet werden. Fraglich ist, ob der Beschwerdeführer 1 – unabhängig von seiner Rechtsmittellegitimation in der Sache selbst – zur Einsprache aufgrund des Mitwirkungsrechts der Bevölkerung berechtigt war.

E. 3.5.1

Die in § 13 StrG normierte Mitwirkung der Bevölkerung entspricht den in Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) geregelten Informationspflichten und Mitwirkungsrechten (BGE 114 Ia 233 E. 2c/cf). Dabei geht es darum, den interessierten Anwohnern Kenntnis über das Projekt und ihre Einflussmöglichkeiten zu verschaffen. Somit ist das Mitwirkungsverfahren der Bevölkerung nach § 13 Abs. 1 StrG vom Mitwirkungsrecht abzugrenzen, das sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ergibt, und das die Befugnisse einer Partei umfasst, in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen. Die Mitwirkung der Bevölkerung stellt vielmehr eine Einflussmöglichkeit dar, die von den Instrumenten des individuellen Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Sie gehört zu jenen institutionellen Formen, die keine rechtliche Bindung, sondern bloss politische Einflussnahme bewirken. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei (BGE 135 II 286 E. 4.2.3; VGr, 1. Juli 2010, VB.2010.00130, E. 5.3). Berechtigt, an der Mitwirkung teilzunehmen, ist "die Bevölkerung". Die Teilnahmeberechtigung soll somit nicht etwa auf die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden, die Grundeigentümer im Planungsperimeter oder auf die in ihren

schutzwürdigen Interessen Betroffenen beschränkt werden. Das Mitwirkungsrecht steht vielmehr allen zu, die "durch die Planung berührt" sein können (vgl. Rudolf Muggli in: Heinz Aemisegger et al. (Hrsg), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich etc. 2010, Art. 4 N. 13).

E. 3.5.2

Der Anspruch der Bevölkerung auf Mitwirkung ist anders als der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV nicht formeller Natur. Für untergeordnete Planänderungen ohne öffentliches Interesse kann daher die Mitwirkung zulässigerweise unterbleiben (VGr, 23. Juni 2005, VB.2004.00533, E. 3.1). Ist das Mitwirkungsverfahren zu Unrecht nicht durchgeführt worden, so ist das geplante Projekt nicht nichtig, sondern nur anfechtbar. Es ist zu prüfen, wer zur Durchsetzung des Anspruchs auf Mitwirkung berechtigt ist. Das Bundesgericht hatte in Bezug auf Art. 4 RPG im Rahmen von Beschwerden von ursprünglich Einsprache- bzw. Beschwerdelegitimierten entschieden, dass diese in Kauf zu nehmen haben, dass sie nicht vorgängig an jedem einzelnen Punkt der Planung teilnehmen können, sondern auf den Rechtsmittelweg verwiesen werden (vgl. BGE 135 II 286 E 4; 115 Ia 89 E. 2c und d; BGr, 26. Februar 2008, 1C_101/2007, E. 3). Inwieweit die Verletzung des Mitwirkungsrechts der Bevölkerung von nicht Einsprachelegitimierten gerügt werden kann, wurde soweit ersichtlich vom Bundesgericht noch nicht beurteilt. In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass fehlende Mitwirkung die Planung zwar anfechtbar mache, der Anspruch auf Mitwirkung allerdings nur von rechtsmittelbefugten Personen durchgesetzt werden könne (Muggli, Art. 4 Rz. 29; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 4 N. 14). Auch gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zur Anfechtung eines Nutzungsplans kann die Rüge, wonach die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG sowie § 7 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) verletzt worden seien, keinen Zugang zum Planungsrekursverfahren verschaffen (VGr, 4. Dezember 2003, VB.2002.00376, E. 4c).

E. 3.5.3

Es ist nicht ersichtlich, dass § 13 StrG über die Vorgaben von Art. 4 RPG hinausgeht, weshalb auf die Lehre und Praxis dazu abgestellt werden kann. Einzig aufgrund ihrer Stellung als Mitwirkungsberechtigte kommt den Beschwerdeführenden somit noch keine Rechtsmittellegitimation zu. Zwar muss das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinstimmen, das durch die von den Beschwerdeführern als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird (vgl. BGr, 4. Dezember 2014, 1C_193/2013, E. 2; vgl. auch André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Ausgewählte prozessrechtliche Fragen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, ZBl 109/2008 S. 15 f.). Umgekehrt kann aus dem Umstand, dass eine als verletzt angerufene Bestimmung den Schutz der Allgemeinheit bezweckt, nicht das Recht auf eine Popularbeschwerde abgeleitet werden (VGr, 4. Dezember 2003, VB.2002.00376, E. 4c). Somit kann der Beschwerdeführer 1 auch aus dem Mitwirkungsrecht der Bevölkerung nach § 13 StrG keine besondere Betroffenheit ableiten. Mitwirkungsberechtigten steht allenfalls die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde wegen Verletzung von § 13 StrG offen (vgl. analog Martin Gossweiler, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 3 N. 27; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Band II, 3.A., Bern 2010, Art. 58 N. 9a). Zusammenfassend ist der Regierungsrat folglich zu Recht nicht auf die Einsprachen der Beschwerdeführer eingetreten, weshalb er die von

den Beschwerdeführern vorgebrachten Einwände gegen das Strassenprojekt nicht materiell zu behandeln hatte.

E. 3.6

Demgemäss erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführer als unbegründet. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 4.1

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern je zur Hälfte und unter solidarischer Haftung für den Gesamtbetrag aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen stehen ihnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 4.2

Auch der Beschwerdegegner beantragte die Zusprechung einer Parteien t schädigung. Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG setzt die Zusprechung einer Parteientschädigung einen besonderen Aufwand oder den Beizug eines Rechtsbeistands voraus. Vorliegend handelt es sich um einen vergleichsweise einfachen Fall , und der Beschwerdegegner ist nicht anwaltlich vertreten, weshalb sich die Zusprechung einer Parteientschädigung mangels besonderen Aufwands nicht rechtfertigen lässt.

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