

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00771 vom 14. August 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-08-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00771

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00771 du 14 août 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00771 del 14 agosto 2020

Regeste

Verkehrsordnung | Verkehrsordnung: angefochtener Nichteintretensentscheid der Vorinstanz. [Die Beschwerdeführerin focht die Anordnung eines Halteverbots und die Aufhebung der Längenbeschränkung für Fahrzeuge über acht Meter an. Die Vorinstanz trat auf den Rekurs nicht ein, weil der Rekurs nicht genügend begründet sei und die Beschwerdeführerin zudem in unzulässiger Weise den Streitgegenstand erweitert habe.] Anforderungen an die Begründung einer Rekurschrift. Eine Begründung kann auch dann als genügend erachtet werden, wenn sie sachlich unzutreffend oder untauglich ist. Sind die Minimalanforderungen an eine Rekursbegründung eingehalten, so ist auf den Rekurs einzutreten. Stellt die Rekursinstanz die Richtigkeit oder die Relevanz der einzelnen Begründungselemente infrage, so betrifft dies die materielle Begründetheit eines Rekurses (E. 3). Zwar betrifft die Begründung der Beschwerdeführerin teilweise Sachverhaltselemente, die ausserhalb des Streitgegenstandes liegen; soweit diese von ihr aber zur Begründung herangezogen werden, weshalb keine Lastwagen in der Begegnungszone verkehrten sollten, stehen diese in einem engen Zusammenhang mit dem vom Beschwerdegegner dargestellten Sachverhalt. Damit wäre auf den Rekurs einzutreten gewesen (E. 4). Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2019.00771 Urteil der 3. Kammer vom 14. August 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen Baugenossenschaft A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Stadtrat von C, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, Beschwerdegegner, und D AG, vertreten durch RA E, Mitbeteiligte, betreffend Verkehrsordnung, hat sich ergeben: I. A. Der damalige Vorsteher des Sicherheitsdepartements der Stadt C verfügte am 22. Januar 2018 an der F-Strasse ein Halteverbot sowie die Aufhebung der Längenbeschränkung für Fahrzeuge über acht Meter. Die Verfügung wurde am 31. Januar 2018 im städtischen Amtsblatt publiziert. B. Dagegen erhoben verschiedene Parteien Einsprache beim Stadtrat von C, darunter die Baugenossenschaft A mit Eingabe vom 2. März 2018. Der Stadtrat zog die D AG als Mitbeteiligte mit Parteistellung ins Verfahren mit ein und wies mit Beschluss vom 23. Januar 2019 das Neubeurteilungsbegehren der Baugenossenschaft A ab. II. Die Baugenossenschaft A gelangte am 6. März 2019 mit Rekurs an das Statthalteramt des Bezirks C und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses, den Verzicht auf ein Halteverbot und stattdessen mit Ausnahme von Zubringern zu den Liegenschaften F-Strasse 1–6 ein Fahrverbot für Lastwagen. Der Statthalter des Bezirks C trat mit

Verfügung vom 21. Oktober 2019 nicht auf den Rekurs ein. III. A. Dagegen liess die Baugenossenschaft A mit Eingabe vom 21. November 2019 Beschwerde am Verwaltungsgericht führen. Darin beantragt sie unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung der Sache zur materiellen Behandlung an den Statthalter, eventualiter seien das erstinstanzliche Halteverbot und die Aufhebung der Längenbeschränkung für Fahrzeuge direkt aufzuheben. B. Das Statthalteramt des Bezirks C verzichtete mit Schreiben vom 28. November 2019 auf eine Vernehmlassung. Der Stadtrat von C, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, beantragte in seiner Beschwerdeantwort vom 6. Januar 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Am 8. Januar 2020 liess die D AG ebenfalls unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Abweisung der Beschwerde beantragen, sofern darauf einzutreten sei. Die Baugenossenschaft A reichte am 5. Februar 2020 ihre Replik ein. Am 24. bzw. 26. Februar 2020 erfolgten die Dupliken des Stadtrates von C sowie der D AG. Daraufhin liessen sich die Parteien nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
- 1.2 Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bildet vorerst die Frage, ob die Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten ist und ob sie deren rechtliches Gehör verletzt hat. Sollte die Vorinstanz zu Unrecht auf den Rekurs nicht eingetreten sein, und würde die Sache zur Beurteilung der materiellen Rügen an das Statthalteramt zurückgewiesen, wäre auf die – eventualiter vorgebrachten – inhaltlichen Ausführungen der Beschwerdeführerin vorliegend nicht einzugehen, auch nicht, soweit sie allfällige Verfahrensmängel im Neubeurteilungsverfahren rügt. Das Verwaltungsgericht ist indes nach § 63 Abs. 1 VRG berechtigt, reformatorisch zu entscheiden, d. h. bei Aufhebung eines Nichteintretensentscheids selber einen Sachentscheid zu fällen (Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 63 N. 18).
2. 2.1 Die Vorinstanz trat auf den Rekurs der Beschwerdeführerin nicht ein, weil sich dieser nicht substantiiert mit dem Neubeurteilungsbeschluss des Beschwerdegegners auseinandergesetzt habe. Die Beschwerdeführerin habe im Wesentlichen wortwörtlich die Ausführungen aus ihrer Einsprache (bzw. ihrem Gesuch um Neubeurteilung) wiederholt, weshalb nicht auszumachen sei, in welchen Punkten und weshalb ihres Erachtens die Begründung des Beschwerdegegners fehlerhaft sein soll. Zudem habe die Beschwerdeführerin, indem sie in ihrer Begründung den Schwerpunkt auf die ungenügende Erschliessung gelegt habe, den Streitgegenstand in unzulässiger Weise erweitert. Dabei habe die Beschwerdeführerin ausser Acht gelassen, dass die angefochtene Verkehrsanordnung für jedermann gelten würde, sie sich mit ihren Vorbringen aber nur auf die Mitbeteiligte bezogen habe. Damit seien die Prozessvoraussetzungen nicht erfüllt und sei auf den Rekurs nicht einzutreten. Die Vorinstanz verzichtete weiter auf eine materielle Eventualbegründung und verwies stattdessen auf die ausführlichen Erwägungen des angefochtenen Neubeurteilungsbeschlusses des Beschwerdegegners.
- 2.2 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerdeschrift geltend, sie habe in der Rekurschrift den Sachverhalt aus der Einspracheschrift übernommen, was ein durchaus zulässiges Vorgehen sei. Sodann habe sie sich im zweiten Teil der Rekurschrift detailliert zu den einzelnen Punkten des Neubeurteilungsbeschlusses geäußert. Insgesamt habe sie in ihrer Rekurschrift zu allen

wesentlichen Fragen substantiiert und völlig ausreichend Stellung genommen, und es könne keine Rede davon sein, dass nur eine "minimalistische" Auseinandersetzung mit den stadträtlichen Argumenten stattgefunden habe. Insbesondere habe sie, insofern der Stadtrat sich mit der Ausgangslage der Anordnung (Realisierung des G-Zentrums) auseinandergesetzt habe, Bezug auf die Sonderbauvorschriften für das G-Zentrum aus dem Jahr 1997 genommen und Ausführungen zu den Abweichungen in der Erschliessung und zur Widerrechtlichkeit der Werksausfahrt gemacht. Damit habe sie unter anderem aufgezeigt, dass die Ausfahrt und die F-Strasse für Grosslastwagen aus erschliessungs- und strassenrechtlicher Sicht ungenügend und entgegen dem Beschluss des Stadtrates der Endausbau der F-Strasse noch nicht erfolgt sei. Ebenso könne ihr nicht vorgeworfen werden, dass sie den Streitgegenstand im Rekursverfahren in unzulässiger Weise erweitert habe, zumal die angefochtene Anordnung unbegründet ergangen sei und der Neubeurteilungsbeschluss im Grunde genommen die Begründung der angefochtenen Verkehrsanordnung dargestellt habe. Daneben macht sie Verfahrensmängel des Neubeurteilungsverfahrens geltend wie die Verletzung ihres rechtlichen Gehörs. Aber auch im Rekursverfahren seien Verfahrensmängel aufgetreten. So habe sie die Edition aller Änderungserlasse zu den Sonderbauvorschriften und der Projektpläne zum Strassenbau 1999 verlangt, doch seien ihr die Beilagen zur Rekursantwort nicht zugestellt worden; sie habe sämtliche Akten erst im Rahmen der Akteneinsicht für die Ausarbeitung der Beschwerdeschrift einsehen können. Weiter enthält die Beschwerde zusammengefasst eine materielle Begründung für den Fall, dass das Verwaltungsgericht einen reformatorischen Entscheid fälle.

2.3 Der Beschwerdegegner stellt sich in seiner Beschwerdeantwort auf den Standpunkt, dass die Vorinstanz zu Recht zum Schluss gekommen sei, die Vorbringen der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit den Sonderbauvorschriften lägen ausserhalb des Streitgegenstands, da es sich dabei um baurechtliche Vorbringen handle. Der Rekurseingabe habe es aufgrund dieser Vorbringen, die ausserhalb des Streitgegenstands gelegen hätten, zusammen mit der wortwörtlichen Wiederholung der Ausführungen im Neubeurteilungsverfahren an einer rechtsgenügenden Begründung gefehlt, weshalb die Beschwerde abzuweisen sei.

2.4 Die Mitbeteiligte stellt sich in ihrer Vernehmlassung auf den Standpunkt, dass die Rekurseingabe der Beschwerdeführerin eine Begründung ihrer Rekursanträge vermissen lasse; insbesondere gehe sie nicht darauf ein, weshalb kein Halteverbot zu signalisieren sei, und auch in Bezug auf die Längenbeschränkung oder auf das von ihr beantragte Fahrverbot für Lastwagen werde nichts ausgeführt. Im Wesentlichen habe die Beschwerdeführerin lediglich behauptet, die strassenbauliche Situation stünde im Widerspruch zu den Festlegungen der Sonderbauvorschriften und dem Erschliessungskonzept, dabei handle es sich aber um einen ausserhalb des Streitgegenstands liegenden Sachverhalt bzw. um andere Rechtssätze.

E. 3.1

Nach § 23 Abs. 1 VRG muss die Rekurschrift einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Beides sind formelle Gültigkeitserfordernisse des Rekurses, deren Nichterfüllung zu einem Nichteintretensentscheid führt (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 8). Aus dem Antrag muss ersichtlich sein, inwiefern nach Meinung der rekurrierenden Partei das Dispositiv der angefochtenen Anordnung abzuändern ist, sofern nicht deren gänzliche Aufhebung verlangt wird. In der Begründung hat die rekurrierende Partei darzutun, inwiefern die angefochtene Anordnung an einem Mangel leidet. Hierbei genügt die blosser Behauptung nicht, die angefochtene Anordnung sei falsch; es muss wenigstens im Ansatz ersichtlich sein, in welchen Punkten und weshalb die beanstandete Verfügung angefochten

wird (Griffel, § 23 N. 17 ff.). Dies setzt voraus, dass sich die Rekurschrift in minimaler Weise mit den massgeblichen Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzt, was jedenfalls dann nicht der Fall ist, wenn die vor Vorinstanz vorgebrachten Rügen wörtlich wiederholt werden (VGr, 2. Mai 2018, VB.2017.00705, E. 2.1). Dabei werden bei Rechtsanwälten höhere Anforderungen gestellt als bei juristischen Laien. Rechtsanwälte müssen die Anforderungen an eine Beschwerde kennen (Griffel, § 23 N. 17). Bei der Beurteilung, ob ein Antrag oder eine Begründung den formellen Erfordernissen von § 23 Abs. 1 VRG genügt, kommt der Rekursinstanz ein gewisses Ermessen zu (VGr, 27. Februar 2020, VB.2019.00719, E. 3.1 mit weiteren Hinweisen).

E. 3.1.1

Neben dieser Funktion kommt dem Erfordernis der Rekursbegründung eine weitere Bedeutung zu, die sich daraus ergibt, dass im Rekursverfahren die Grundsätze der behördlichen Sachverhaltsermittlung und der Rechtsanwendung von Amtes wegen (§ 7 Abs. 1 und 4 VRG) nicht absolut gelten. Es liegt im Interesse der rekurrierenden Partei, eine möglichst fundierte Rekursbegründung einzureichen. Das gilt vorab mit Bezug auf die Sachverhaltsermittlung, weil die Rekursinstanz zwar den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt, aber nicht nach jeder für die eine oder andere Partei günstigen Tatsache zu forschen hat, und die Untersuchungsmaxime allenfalls durch eine Mitwirkungspflicht im vorangehenden nichtstreitigen Verfahren (vgl. § 7 Abs. 2 VRG) relativiert wird (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 33, 89 ff.; Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 27). Auch im Rahmen der Rechtsanwendung, das heisst, bezüglich der sich stellenden Rechtsfragen trägt eine fundierte Rekursbegründung zur Verbesserung der Erfolgchancen bei, weil die Rechtsmittelbehörde – trotz des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen – ihre Prüfung abgesehen von offenkundigen Rechtsmängeln auf das beschränken darf, was vom Rekurrenten beanstandet wird. Der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen bzw. dessen Geltung im Rekurs- und Beschwerdeverfahren steht damit in einem Spannungsverhältnis zum sogenannten Rügeprinzip; dieses entbindet die kantonalen Rekurs- und Beschwerdebehörden zwar nicht von der amtlichen Rechtsanwendung, relativiert indessen deren Tragweite (vgl. zum Ganzen, Griffel, § 23 N. 19; VGr, 9. September 2004, VB.2004.00281, E. 2.3; ebenso Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 31).

E. 3.1.2

Die zweite der Rekursbegründung zugewiesene Bedeutung kommt erst im Rahmen der materiellen Beurteilung zum Tragen. In formaler Hinsicht, und damit im Rahmen von § 23 Abs. 1 VRG, kann eine Begründung nämlich auch als genügend erachtet werden, wenn sie sachlich unzutreffend oder untauglich ist (Griffel, § 23 N. 19; VGr, 9. September 2004, VB.2004.00281, E. 2.4 f.). Demnach lässt sich im vorliegenden Fall das Nichteintreten des Statthalteramts nur halten, falls sich der Schluss rechtfertigt, die Rekurschrift der Beschwerdeführerin genüge bereits den Minimalanforderungen an eine Rekursbegründung nicht, wie sie für die Gültigkeit einer Rekurschrift nach § 23 Abs. 1 VRG bzw. der dazu entwickelten Praxis massgebend sind. Im anderen Fall, nämlich dann, wenn die Rechtsmittelinstanz zum Schluss kommt, die Begründung des Rechtsmittels sei unzutreffend oder untauglich, hat sie einen materiellen Entscheid – in der Regel eine Abweisung des Rechtsmittels – zu fällen.

E. 3.2

Zur Klärung der Frage der genügenden Begründung im Sinn von § 23 Abs. 1 VRG rechtfertigt es sich, zunächst auf den Neubeurteilungsbeschluss des Beschwerdegegners, die vor Vorinstanz angefochtene Anordnung, einzugehen. Bei der F-Strasse handelt es sich um eine Sackgasse, die als Begegnungszone mit einer Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h signalisiert ist. Die gesamte Verkehrsfläche weist eine Breite von sieben Metern auf, wovon im Abstand von zwei Metern entlang der H-Siedlung eine andersfarbige, baulich angedeutete Regenrinne verläuft. Am Ende der F-Strasse, gegenüber der Hausnummer 4, befindet sich das Ausfahrtstor der Mitbeteiligten. Der Beschluss des Beschwerdegegners vom 23. Januar 2019 befasste sich mit dem Erlass eines Halteverbots entlang der F-Strasse 3 und 4 und der Aufhebung des Fahrverbots für Fahrzeuge mit einer Gesamtlänge über acht Meter (Längenbeschränkung), welches bisher bei der Einfahrt der F-Strasse von der I-Strasse her markiert ist. In seinem Beschluss nahm der Beschwerdegegner vorab Bezug auf die Zielsetzung der angestrebten Verkehrsanordnung und auf den Hintergrund der bisherigen Längenbeschränkung. Zudem führte er in seinem Beschluss im Wesentlichen aus, dass ein Augenschein vor Ort keine sicherheitsrelevanten Defizite aufgezeigt habe und die Strasse ohnehin nur ein äusserst geringfügiges Verkehrsaufkommen aufweise, konkret werde die Strasse wöchentlich etwa von acht bis zehn Lastwagen befahren. Sodann bestehe kein Widerspruch zwischen der signalisierten Begegnungszone und einer Lastwagennutzung. Die F-Strasse weise eine Breite von sieben Metern auf und sei zur Erschliessung sowohl der Wohnhäuser als auch von Dienstleistungs- und Industriebetrieben gebaut worden; wie sich gezeigt habe, könnten Lastwagen mit einer Länge von zehn Metern die Strasse problemlos befahren, wobei die Begegnungszone den Schutz der Fussgänger gewährleiste. Die bisherige Längenbeschränkung stamme aus dem Jahr 2000 und hätte lediglich bis zum Endausbau der F-Strasse gelten sollen, weil der damalige, provisorisch erstellte Kehrplatz nur für Fahrzeuge bis zu einer Länge von acht Metern ausgelegt gewesen sei. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern das Befahren der F-Strasse mit Lastwagen gegen die kantonalen Zugangsnormen verstossen sollte. Sodann solle das Halteverbot deshalb markiert werden, weil im Schleppkurvenbereich parkierte Personenwagen die Durchfahrt für Lastwagen verunmöglichten. Der Vorwurf, dass die Parkierung an der F-Strasse im Fall eines Halteverbots nicht geregelt sei, gehe an der Sache vorbei, zumal an der F-Strasse ohnehin nicht parkiert werden dürfe, was sich auch aus den Sonderbauvorschriften für das Gebiet G-Zentrum vom 3. November 2010 ergebe; diesen zufolge seien die Abstellplätze mit Ausnahme der Besucherparkplätze unterirdisch oder in Parkhäusern anzuordnen.

E. 3.3

Vorliegend beschränkte sich die Beschwerdeführerin in ihrer Rekurschrift nicht darauf, bloss ihre Einspracheschrift zu kopieren; dass sie weitergehende Ausführungen machte, zeigt sich bereits anhand der Darlegung der Parteistandpunkte durch die Vorinstanz. Zudem ist es nicht als Begründungsmangel zu qualifizieren, wenn die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin einen Teil ihrer in der Einsprache vorgebrachten Rügen im Rekursverfahren erneuert, da der Neubeurteilungsbeschluss die ursprüngliche Anordnung bestätigte und es für die Beschwerdeführerin insofern keinen Anlass gab, ihre Rügen vollumfänglich anzupassen. Zwar ist der Vorinstanz insofern zuzustimmen, als die Ausführungen der Beschwerdeführerin sich zu einem grossen Teil auf die Erschliessungssituation beschränken, diese selbst aber nicht Streitgegenstand ist (unten, E. 4.3). Dies schadet der Beschwerdeführerin allerdings nicht, dienen die Ausführungen doch dazu, darzulegen, dass die F-Strasse aus ihrer Sicht eben nicht für Grosslastwagen bzw. Schwerverkehr geeignet ist. Dabei setzt sie auch immer wieder einen Bezug zu den

Erwägungen des Beschwerdegegners. So geht sie darauf ein, weshalb der Endausbau der F-Strasse, mit welchem die Aufhebung der Längenbeschränkung begründet werde, noch nicht erfolgt sei und inwiefern ihrer Ansicht nach eine Begegnungszone ohne Trottoir für Grosslastwagen nicht geeignet sei. Weiter nimmt sie auch Bezug auf das Argument des Beschwerdegegners, dass es sich nur um eine geringe Anzahl grosser Lastwagen handle, welche die F-Strassen befahren würden. Ob die Vorinstanz der Ansicht ist, die Begründung der Beschwerdeführenden sei korrekt bzw. im vorliegenden Fall relevant, hat jedenfalls nichts mit den formellen Voraussetzungen der Beschwerde, sondern mit deren materiellen Begründetheit zu tun. Darüber hinaus ist bereits fraglich, ob sich der Beschwerdegegner im Neubeurteilungsbeschluss genügend zu den von der Beschwerdeführerin gestellten Anträgen äusserte. So ging er zwar auf die Längenbeschränkung für Lastwagen und damit auch auf die allgemeine Befahrbarkeit der Strasse mit Lastwagen ein, stellte aber mit keinem Wort Erwägungen zum von der Beschwerdeführerin beantragten Fahrverbot für Lastwagen mit Ausnahme von Zubringern zu den Liegenschaften F-Strasse 1–6 an, welches bejahendenfalls die Beschränkungen auf Lastwagen von acht Metern Länge hinfällig werden lassen könnte. Insofern kann auch nicht erwartet werden, dass eine Partei, die dagegen ein Rechtsmittel einlegt, ihr Rechtsmittel ausführlich begründet. Unter solchen Umständen könnte nämlich diesbezüglich sogar eine wortwörtliche Wiederholung der Vorbringen aus der Einsprache zulässig sein (vgl. BGr, 24. September 2018, 6B_653/2018, E. 3.5).

E. 3.4

Betreffend Halteverbot ist der Mitbeteiligten zuzustimmen, dass sich der Begründung der Beschwerdeführerin nicht entnehmen lässt, weshalb kein solches angeordnet werden sollte. Der enge Zusammenhang zwischen der Durchfahrt von Lastwagen und dem Halteverbot rechtfertigte wohl nicht ohne Weiteres, dass eine Begründung, die sich auf das Halteverbot bezieht, durch die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin gänzlich unterbleiben kann. Dies würde aber ohnehin nur dazu führen, dass auf das Begehren betreffend Halteverbot nicht einzutreten wäre, und hätte auf die weiteren Begehren keinen Einfluss. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Erwägungen des Beschwerdegegners betreffend das Halteverbot auf die Feststellung beschränkten, dass abgestellte Personenwagen die Durchfahrt für Lastwagen verunmöglichen würden und auf der F-Strasse ohnehin nicht parkiert werden dürfe. Daraus liesse sich allenfalls schliessen, dass bei Anordnung eines Fahrverbots für Lastwagen, wie es die Beschwerdeführerin beantragt, auch ein Halteverbot überflüssig wäre. Soweit der Beschwerdegegner demnach diesen engen Zusammenhang mit der Durchfahrt von Lastwagen herstellte und keinen weiteren Grund für das Halteverbot (es handelt sich nicht um ein Parkverbot) anbrachte, kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass sich eine Begründung, die sich auf die Durchfahrt von Lastwagen bezieht, aufgrund der engen Verflechtung der zwei Verkehrsanordnungen gerade noch genügend ist.

E. 3.5

Demnach ist das Statthalteramt im vorliegenden Fall zu Unrecht zum Schluss gelangt, es sei mangels einer rechtsgenügenden Rekurschrift auf das Rechtsmittel nicht einzutreten.

E. 4.1

Weiter trat die Vorinstanz auf den Rekurs nicht ein, weil die Beschwerdeführerin in ihrem Rekurs den Streitgegenstand in unzulässiger Weise erweitert habe, indem sie im Rekurs hauptsächlich Ausführungen zum Erschliessungskonzept gemacht, dabei dieses in ihrer

Einsprache aber nur unsubstanziert gerügt habe.

E. 4.2

Prozessthema eines Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Das vor der ersten Instanz gestellte Sachbegehren darf daher grundsätzlich nicht erweitert werden (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 9 ff.; Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 44 ff.). Im Rechtsmittelverfahren ist Streitgegenstand das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet, soweit es im Streit liegt. Damit ist die ursprüngliche Verfügung Ausgangspunkt; der Streitgegenstand kann sich höchstens noch einengen, aber grundsätzlich nicht ausweiten (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., 1983, S. 44 f.). Für die Bestimmung des Streitgegenstands sind grundsätzlich die gestellten Begehren massgebend; die Begründung ist nur zur Konkretisierung hinzuzuziehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt eine Begründung, die sich auf eine andere Rechtsnorm stützt, immer noch im Rahmen des Streitgegenstands, sofern die Rechtsfolge gleich bleibt (vgl. BGE 131 II 200 E. 3.3 betreffend Bewilligung von regelmässig wiederkehrender Sonntagsarbeit). Dies gilt mindestens dann, wenn sich dadurch der relevante Sachverhalt nicht wesentlich ändert (Bertschi, Vorbemerkungen zu § 19–28a N. 47; Donatsch, § 20a N. 17). Stützt sich ein Begehren aber auf einen ausserhalb des vorinstanzlichen Streitgegenstands liegenden Sachverhalt und einen anderen Rechtssatz als vor der Vorinstanz, liegt ein unzulässiges neues Sachbegehren vor, selbst wenn damit dieselbe Rechtsfolge angestrebt wird (Donatsch, § 20a N. 10, 20; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 689; BGE 136 II 165 E. 5.2). Der sich auf den Streitgegenstand beziehende Sachverhalt muss mit dem ursprünglich beurteilten Sachverhalt in einem engen Sachzusammenhang stehen und darf von diesem nicht wesentlich abweichen (Donatsch, § 20a N. 17; Gygi, S. 44 f.). Im Rahmen des Streitgegenstands sind im Rekursverfahren sowohl neue Tatsachenbehauptungen als auch eine neue rechtliche Begründung zulässig (Donatsch, § 20a N. 16 f., 20 ff.). Kommt die Rechtsmittelinstanz zum Schluss, dass der Streitgegenstand in unzulässiger Weise ausgeweitet oder abgeändert wurde, tritt sie auf das Rechtsmittel nicht ein, soweit es ausserhalb des Streitgegenstands liegt. Begehren, die weiterhin innerhalb des Streitgegenstands liegen, behandelt sie dagegen materiell.

E. 4.3

Die angefochtene Verfügung vom 22. Januar 2018 hatte die Aufhebung der Längenbeschränkung sowie ein Halteverbot an der F-Strasse zum Gegenstand. In der Einsprache an den Beschwerdegegner beantragte die Beschwerdeführerin, in der Sache sei die angefochtene Anordnung aufzuheben und demgemäss kein Halteverbot zu signalisieren. Stattdessen sei ein Fahrverbot für Lastwagen mit Ausnahme von Zubringern zu den Liegenschaften F-Strasse 1–6 zu erlassen. Vor Rekursinstanz wiederholte sie die gestellten Anträge. Diese Begehren sowie die zur Aufhebung beantragte angefochtene Verfügung sind massgebend zur Bestimmung des Streitgegenstands (oben E. 4.2). Zwar ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass weder die Sonderbauvorschriften noch die Erschliessung zum Streitgegenstand gehören (vorne E. 3.3). Auch wenn die Beschwerdeführerin in ihrer Rekurschrift ausführen liess, dass die verkehrs-, baupolizei- und erschliessungsrechtlichen Fragen zu klären seien, ist jedoch nicht ersichtlich, dass sie mit ihren Begehren eine völlig andere Rechtsfolge als im Neubeurteilungsverfahren, nämlich eine Änderung der

Sonderbauvorschriften oder der Erschliessung, anstreben würde. Ihr Vorbringen ist vielmehr im Sinn einer vorfrageweisen Überprüfung der Erschliessungssituation in Zusammenhang mit den Sondervorschriften für das Gebiet G zu verstehen, ob nämlich Lastwagen überhaupt berechtigt wären, zu den Liegenschaften an der F-Strasse zuzufahren. Falls nicht, wären sowohl der Erlass eines Halteverbots als auch die Aufhebung der Längenbeschränkung für Lastwagen im Sinn der Hauptfrage hinfällig (zur Vorfrage vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 1 N. 57 ff.). Insofern strebt die Beschwerdeführerin nichts anderes an, als sie beantragte. Entsprechend führt sie diese Mängel als Begründung an, weshalb keine Ausnahme (Lastwagen in der Begegnungszone) gewährt werden sollte, womit sie einen Teil der Begründung der von ihr gestellten Begehren darstellen. Es kann jedenfalls nicht gesagt werden, die Vorbringen der Beschwerdeführerin lägen ausserhalb des im Neubeurteilungsverfahren beurteilten Sachverhalts, zumal sich der Beschwerdegegner im Neubeurteilungsbeschluss zum provisorischen Ausbau der F-Strasse, zu den Zugangsnormen sowie zur Werksausfahrt der Mitbeteiligten geäussert hatte. Somit steht auch der von ihr dargestellte Sachverhalt mindestens in einem engen Zusammenhang mit dem Streitgegenstand. Die von der Vorinstanz angeführte Begründung für die Erweiterung des Streitgegenstands trifft vielmehr auf die Änderung der Rechtsmittelbegründung zu. Soweit eine solche aber überhaupt vorläge, wäre sie ohne Weiteres zulässig, zumal im Rekursverfahren sowohl neue Tatsachenbehauptungen als auch eine andere rechtliche Begründung durchaus möglich sind (§ 20a Abs. 2 VRG; Donatsch, § 20a N. 16, 20).

E. 4.4

Eine Ausweitung des Streitgegenstands liegt einzig darin, dass die Beschwerdeführerin bereits im Neubeurteilungsverfahren das Begehren stellte, es sei ein Fahrverbot für Lastwagen mit Ausnahme von Zubringern zu den Liegenschaften F-Strasse 1–6 zu erlassen. Die angefochtene Verfügung hatte hingegen lediglich die Aufhebung der Längenbeschränkung (sowie das Halteverbot) zum Gegenstand. Zu diesem Begehren bzw. zum Eintreten darauf äusserte sich bisher jedoch keine der Vorinstanzen (oben, E. 3.3). Soweit dieses Begehren ausserhalb des Streitgegenstands lag, hätte aber bereits der Stadtrat nicht darauf einzutreten und das Statthalteramt den Rekurs diesbezüglich im Sinn der Erwägungen abzuweisen gehabt, was eines Eintretens bedurft hätte (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 57).

E. 4.5

Damit ist die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf den Rekurs der Beschwerdeführerin eingetreten, weshalb die vorinstanzliche Nichteintretensverfügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen ist, zumal die Beschwerdeführerin dies in der Hauptsache auch beantragt (§ 64 Abs. 1 VRG).

E. 5

Ob die Vorinstanz das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt hat, indem sie ihr nicht alle Beilagen der Rekursantwort zugestellt und auf die Edition der Sonderbauvorschriften und der Projektpläne zum Strassenbau 1999 verzichtet hat, kann dahingestellt bleiben, ist der vorinstanzliche Entscheid doch ohnehin aufzuheben.

E. 6

Die Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen grundsätzlich als Obsiegen zu behandeln, wenn die

Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen; Donatsch, § 64 N. 5). Demgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner und der Mitbeteiligten je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Diese sind sodann – ebenfalls je zur Hälfte – zu verpflichten, der Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Eine Entschädigung für Mehrwertsteuern machte die Beschwerdeführerin nicht geltend, weshalb ihr eine solche nicht zu gewähren ist (Plüss, § 17 N. 75).

E. 7

Letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide sind als Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) zu qualifizieren (BGE 138 I 143 E. 1.2, BGE 133 V 477 E. 4.2). Die vorliegende Rückweisung ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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