

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00012 vom 19. Januar 2022**

ZH Verwaltungsgericht, 2022-01-19, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00012)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00012 du 19 janvier 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00012 del 19 gennaio 2022

## **Regeste**

Verkehrsordnung | Sperrung des öffentlichen Grundes; Kostenaufgabe im Neubeurteilungsentscheid. Bilden nur Verfahrenskosten Streitgegenstand, liegt eine streitwertbehaftete Streitigkeit vor (E. 1.1). Keine inhaltliche Überprüfung des Neubeurteilungsentscheids zur Allgemeinverfügung, nachdem im Rekursverfahren nur die Kostenaufgabe beanstandet wurde (E. 1.2). Der Gegenstand eines Neubeurteilungsbegehrens nach § 170 GG bildende Entscheidung ist – anders als der Einsprache unterliegende Entscheidung nach § 10a lit. c VRG – zu begründen (E. 3.2). Das Neubeurteilungsverfahren soll nicht dazu dienen, die erforderliche Begründung in der Erstverfügung schuldig zu bleiben und erst im Neubeurteilungsentscheid nachzuschieben. Wird dies trotzdem getan, ist bei den Kostenfolgen zu berücksichtigen, dass für eine hinreichende Begründung der Erstverfügung um Neubeurteilung ersucht werden musste. Aufgrund der angesichts ihrer Tragweite nicht ausreichenden Begründung der Erstverfügung hätten im Neubeurteilungsentscheid keine Kosten erhoben werden dürfen (E. 3.3). Gutheissung, soweit Eintreten.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2021.00012 Urteil des Einzelrichters vom 19. Januar 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiber Yannick Weber. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, vertreten durch das Sicherheitsdepartement, Beschwerdegegner, betreffend Verkehrsordnung, hat sich ergeben: I. A. Am 20. März 2020 erliess die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich für die Dauer der ausserordentlichen Lage gemäss Epidemiengesetzgebung ein temporäres allgemeines Fussgänger- und Fahrverbot für verschiedene Flächen auf öffentlichem Grund (Seeuferanlage inklusive Utoquai, Blatterwiese, Wiese Zürichhorn, Arboretum, Badeanlagen Tiefenbrunnen und Mythenquai, Oberer Letten, Bäckeranlage sowie Fritschiwiese) und entzog einem Gesuch um Neubeurteilung die aufschiebende Wirkung. Die erwähnte Verkehrsordnung wurde am 25. März 2020 im Amtsblatt der Stadt Zürich publiziert (Nr. 2020/0179) und sollte in der Folge bis zum 5. Juni 2020 (Städtisches Amtsblatt vom 10. Juni 2020, Nr. 2020/0341) bzw. bis zum Ende der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020 gelten. B. Mit als "Einsprache" betitelm Schreiben gelangte A am 21. April 2020 an den Stadtrat von Zürich und beantragte die Aufhebung dieses Fussgänger- und Fahrverbots sowie die Entfernung der zu dessen Vollzug aufgestellten Absperrungen und Signale. Der Stadtrat von Zürich wies dieses Neubeurteilungsgesuch am 20. Mai 2020 ab, soweit er darauf eintrat (Dispositiv-Ziffer 1) und auferlegte A Verfahrenskosten von Fr. 350.30. II. Gegen die Auferlegung der Verfahrenskosten im

Neubeurteilungsbeschluss vom 20. Mai 2020 erhob A am 22. Juni 2020 Rekurs an das Statthalteramt des Bezirks Zürich, wobei er erklärte, an seinem Begehren um Aufhebung der temporären Verkehrsvorschriften nicht länger festhalten zu wollen. Mit Verfügung vom 19. November 2020 wies das Statthalteramt den Rekurs ab. III. A. A gelangte dagegen mit Beschwerde vom 6. Januar 2021 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Verfügung des Statthalteramts vom 19. November 2020. Zudem ersuchte er darum, die Verfügung der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich vom 20. März 2020 auf Rechtsverletzungen zu prüfen. B. Das Statthalteramt verzichtete am 13. Januar 2021 auf das Einreichen einer Stellungnahme. Die Stadt Zürich reichte am 27. Januar 2021 eine Beschwerdeantwort ein. A hielt mit Eingabe vom 15. Februar 2021 an seiner Beschwerde fest. Die Stadt Zürich liess sich am 2. März 2021 wiederum vernehmen. A nahm am 19. März 2021 dazu Stellung. Die Stadt Zürich verzichtete am 30. März 2021 auf eine weitere Stellungnahme. A äusserte sich am 1. Mai 2021 erneut. Die Stadt Zürich erklärte am 18. Mai 2021 Verzicht auf Vernehmlassung. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Streitgegenstand bildet lediglich die Kostenaufgabe in der Verfügung des Stadtrats vom 20. Mai 2020 (sogleich E. 1.2), womit eine streitwertbehaftete Streitigkeit vorliegt. Diese ist aufgrund des unter Fr. 20'000.- liegenden Streitwerts und mangels grundsätzlicher Bedeutung vom Einzelrichter zu beurteilen (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG). 1.2 Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht sind neue Begehren unzulässig (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG). Der Streitgegenstand kann sich im Lauf des Rechtsmittelverfahrens verengen, grundsätzlich aber nicht erweitern (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 48). Der Streitgegenstand kann insbesondere nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen erweitert werden (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 10). Nachdem der Beschwerdeführer im Rekursverfahren ausdrücklich nur die ihm auferlegten Kosten, nicht aber die angeordnete Sperrung öffentlichen Grundes beanstandet hat, kann allein die Kostenaufgabe Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bilden. Soweit der Beschwerdeführer eine umfassende Überprüfung der Verfügung der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich vom 20. März 2020 auf Rechtsverletzungen hin begehrt, ist auf seine Beschwerde demnach nicht einzutreten. 2. Der Stadtrat auferlegte dem Beschwerdeführer aufgrund des Verfahrensausgangs Kosten in Höhe von Fr. 350.30, bestehend aus einer Verwaltungsgebühr von Fr. 250.- sowie Schreib- und Zustellgebühren. Der Beschwerdeführer brachte dagegen im Rekursverfahren vor, dass der Stadtrat die Abweisung seines Neubeurteilungsgesuchs auf andere Rechtsgrundlagen als die angefochtene Verfügung gestützt habe. Der vom Stadtrat angeführte Art. 7c der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24; nicht mehr in Kraft), welcher ein Verbot von Menschenansammlungen von mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum statuierte, sei aber erst am 21. März 2020, mithin einen Tag nach Erlass der streitgegenständlichen Erstverfügung in Kraft getreten (AS 2020 863). Das Statthalteramt erwog dazu, die beanstandete Sperrung des öffentlichen Raums habe sich "im Wesentlichen" auf Art. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und nicht auf Art. 7c COVID-19-Verordnung 2 gestützt. Die Stadt Zürich nennt im Beschwerdeverfahren

ebenfalls erstere Bestimmung sowie die vom Bundesrat am 17. März 2020 ausgerufenen ausserordentlichen Lage gemäss Epidemienengesetzgebung als Rechtsgrundlage der ursprünglichen Verfügung vom 20. März 2020; erst der Neubeurteilungsentscheid sei in Anwendung des in der Zwischenzeit in Kraft getretenen Art. 7c COVID-19-Verordnung 2 ergangen.

### **E. 3.1**

Die Verwaltungsbehörden können für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten auferlegen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 VRG). Gemäss § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen die am Verfahren Beteiligten die Verfahrenskosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Die Entscheidungsinstanz verfügt bei der Kostenverteilung grundsätzlich über einen grossen Ermessensspielraum (VGr, 23. Januar 2019, VB.2018.00057, E. 2.1). Dieses Ermessen hat sie pflichtgemäss auszuüben. Der Kostenentscheid untersteht einer beschränkten Begründungspflicht: Je ungewöhnlicher die Kostenverteilung, desto höher sind die Anforderungen an die Begründung (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 30, 43). Nach dem in § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG verankerten Verursacherprinzip hat die Kosten für unnötigen Verfahrensaufwand zu tragen, wer sie verursacht. Gestützt darauf können auch einem Gemeinwesen bzw. einer Vorinstanz Verfahrenskosten auferlegt werden, etwa wenn eine ungenügende Begründung die Einleitung eines Rechtsmittelverfahrens verursachte (vgl. Plüss, N. 59).

### **E. 3.2**

Bei einer Neubeurteilung gemäss § 170 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) muss die Behörde die Anordnung uneingeschränkt überprüfen und neu entscheiden (§ 171 Abs. 3 GG). Das Verfahren ist dem in § 10b VRG geregelten Einspracheverfahren ähnlich, doch liegt der wesentliche Unterschied darin, dass der Gegenstand des Neubeurteilungsbegehrens bildende Entscheidung – anders als der der Einsprache unterliegende Entscheidung nach § 10a lit. c VRG – zu begründen ist (Mischa Morgenbesser/Lorenzo Marazzotta in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich etc. 2017, § 171 N. 1, 7). Dem Neubeurteilungsverfahren kann ein Einspracheverfahren im Sinne von § 10a f. VRG vorangehen, wenn auf die Begründung der in selbständiger Erledigung einer übertragenen Aufgabe ergangenen Verfügung verzichtet wird (Plüss, § 10a N. 24; Gemeindeamt, Leitfaden Neubeurteilung von Anordnungen, Januar 2021, S. 13 f.).

### **E. 3.3**

Die Erstverfügung vom 20. März 2020 erging nicht in Anwendung von § 10a lit. c VRG unter Verzicht auf Begründung und Einräumung einer Möglichkeit zur Einsprache, sondern unterlag der Neubeurteilung durch den Stadtrat (Dispositiv-Ziffer 4 der Erstverfügung). Allerdings wurde sie in lediglich acht Sätzen begründet: Die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements erwog, dass das "Social Distancing" für die Eindämmung der Epidemie zentral sei, sich "in gewissen Gebieten" aber insbesondere bei schönem Wetter "an den üblichen Örtlichkeiten im öffentlichen Raum" Menschenansammlungen bildeten und der notwendige Abstand nicht eingehalten werden könne. Weil der Stadtpolizei nicht möglich sei, grössere Menschenansammlungen um das Seebecken und auf weiteren Grünanlagen in der Stadt nachhaltig zu verhindern, solange sämtliche Bereiche für die Bevölkerung zugänglich seien, seien zur Gewährleistung der öffentlichen Gesundheit entsprechende Vollzugsmassnahmen notwendig. Der Verfügung sind keine Prüfungen der

Verhältnismässigkeit der angeordneten Sperrung, keine Erwägungen zu allfälligen mildereren Massnahmen, keine Begründung der Auswahl der zu sperrenden Parkanlagen, keine Erörterung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse, keine Nennung und Gewichtung der Sperrung entgegenstehender Interessen und keine Auseinandersetzung mit den zur Begründung der Verfügung aufgelisteten Rechtsnormen zu entnehmen. Auch wenn die diesbezüglichen Anforderungen bei Allgemeinverfügungen im Allgemeinen etwas herabgesetzt sein mögen (Gerold Steinmann in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Art. 29 N. 49), genügte die in der Erstverfügung enthaltene Begründung angesichts ihrer im Vergleich doch recht aussergewöhnlichen Tragweite (Schaffung von eigentlichen Bannmeilen) nicht. Das Neubeurteilungsverfahren soll indessen gerade nicht dazu dienen, die erforderliche Begründung der infrage stehenden Anordnung in der Erstverfügung schuldig zu bleiben und in weiten Teilen erst im Neubeurteilungsentscheid nachzuschieben (hiervor E. 3.2). Wird dies – wie hier – trotzdem getan, ist dem Umstand, dass ein Gesuchsteller um Neubeurteilung ersuchen musste, um zu einer hinreichenden Begründung der Erstverfügung zu kommen, bei den Kostenfolgen Rechnung zu tragen. Unter diesen Umständen übte der Beschwerdegegner sein Ermessen rechtsfehlerhaft aus, wenn er ungeachtet des weitgehenden Verzichts auf eine Begründung der Erstverfügung dem Beschwerdeführer im streitbetroffenen Neubeurteilungsentscheid Verfahrenskosten auferlegte. Entsprechend erweist sich die Kostenaufgabe in Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung des Stadtrats vom 20. Mai 2020 als unrechtmässig und hätte die Vorinstanz die im Neubeurteilungsentscheid erhobenen Kosten sowie die Kosten des Rekursverfahrens (in Gutheissung des Rekurses) dem Beschwerdegegner überbinden müssen.

#### **E. 4**

Die Beschwerde erweist sich nach den vorstehenden Erwägungen als begründet, soweit darauf einzutreten ist. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

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