

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00073 vom 13. August 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-08-13, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00073](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00073)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00073 du 13 août 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00073 del 13 agosto 2025

## Regeste

Strassensanierung | Strassensanierung: Zusicherungen / Vertrauensschutz. [Im Streit liegt die Sanierung und Instandsetzung der Fahrbahn und der bestehenden Strassenentwässerung einer Staatsstrasse bezüglich Bord- und Wassersteine.] Nachdem sich das Baurekursgericht in einem ersten Rechtsgang als nicht zuständig erklärt hatte, wies es nach Rückweisung der Sache durch das Verwaltungsgericht (vgl. VB.2022.00190) den Rekurs ab. Im Rückweisungsentscheid erwog das Verwaltungsgericht, dass die Erklärungen im E-Mail-Verkehr zwischen den Parteien höchstens als Zusicherungen in Form eines Realakts und nicht als eigentlicher Vertrag zu qualifizieren seien. Die Beschwerdeführenden sind somit nicht zu hören, wenn sie erneut das Vorliegen eines (verwaltungsrechtlichen) Vertrags behaupten (E. 2.4). Aus der Erklärung des Tiefbauamts bezüglich der Bord- und Wassersteine kann keine Zusicherung abgeleitet werden, ebenso wenig können Ansprüche aus Vertrauensschutz geltend gemacht werden (E. 3.1-4). Ein Ersatz der Wassersteine entlang der ganzen Anstosslänge wurde weder zugesichert noch abgelehnt, zumal in erkennbarer Weise ein Freiraum über den Ersatz der Wassersteine nach Ermessen offengelassen wurde (E. 3.5.2). Keine Vertrauensgrundlage, keine Vertrauensbetätigung, keine Verletzung des Verbots widersprüchlichen Verhaltens (E. 3.5.2-4). Neue Begründungen dürfen vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden, und zwar auch im Verlauf des Schriftenwechsels (E. 4.4). Da nach den massgebenden Normalien beim betroffenen Grundstück kein Erfordernis von Wassersteinen besteht, führt die geringe Höhendifferenz bezüglich Bordsteine nicht zur Rechtswidrigkeit der Strassensanierung (E. 4.7). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2024.00073 Urteil der 3. Kammer vom 13. August 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen Erbgemeinschaft A, bestehend aus: 1. B, 2. C, beide vertreten durch RA D, Beschwerdeführende, gegen Baudirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Strassensanierung, hat sich ergeben: I. Die Usterstrasse in der Gemeinde Pfäffikon bzw. Pfäffikerstrasse in der Stadt Uster gehört zum Strassennetz des Kantons Zürich. Der Regierungsrat bewilligte am 21. April 2021 eine gebundene Ausgabe von 2,7 Mio. Franken für die Instandsetzung dieser Strasse im Abschnitt zwischen der Ruetschbergstrasse (in der Gemeinde Pfäffikon) und der Vordergasse (im Ortsteil Wermatswil der Stadt Uster). Dabei berücksichtigte der Regierungsrat einen Sanierungsvorschlag des kantonalen Tiefbauamts, der insbesondere die

Fahrbahninstandsetzung, die Instandsetzung der bestehenden Strassenentwässerung und den Ersatz der defekten Fahrbahnabschlüsse vorsah. Im Juli und August 2021 kam es im Zusammenhang mit den Bauarbeiten zu Kontakten zwischen der Erbgemeinschaft A (bestehend aus B und C), Eigentümer des Anstössergrundstücks Kat.-Nr. 01 in Pfäffikon, und dem Tiefbauamt hauptsächlich zur neuen Ausgestaltung des Fahrbahnabschlusses bei ihrer Parzelle. Mit Schreiben vom 11. August 2021 an das Strasseninspektorat verlangte Rechtsanwalt D namens der Grundeigentümerschaft namentlich, dass der bestehende Bordstein (Guber) bleibe, wie er sei, und der bestehende Wasserstein (Guber) wenn möglich ebenfalls übernommen werde oder, falls sich aber zeige, dass es zu viele defekte Steine seien oder es mehr Sinn mache, ihn zu ersetzen, durch Granitstein ersetzt werde. In der Folge erliess das Tiefbauamt am 15. Oktober 2021 eine anfechtbare Verfügung. Darin stellte es förmlich fest, dass der Einbau der Wassersteine auf der Strasse entlang Kat.-Nr. 01 ordnungsgemäss und nach Stand der Technik sowie der anwendbaren Normen erfolgt sei; gleichzeitig wies es die davon abweichenden Anträge der Grundeigentümerschaft ab, soweit es darauf eintrat. Zudem wurden Verfahrenskosten erhoben. II. Mit dem gegen diese Verfügung erhobenen Rekurs vom 1. November 2021 beantragte die Beschwerdeführerschaft im Wesentlichen, die Baudirektion sei zu verpflichten, den beidseitigen Wasserstein entlang der ganzen Anstosslänge des Grundstücks Kat.-Nr. 01 durch einen Granitstein zu ersetzen. Auf den Rekurs trat das Baurekursgericht mit Entscheid vom 23. Februar 2022 mangels Zuständigkeit nicht ein. Das hierauf angerufene Verwaltungsgericht hob den Rekursentscheid, in Gutheissung der dagegen eingereichten Beschwerde, mit Urteil VB.2022.00190 vom 8. August 2023 auf und wies die Sache zur Neuurteilung an das Baurekursgericht zurück. Dieses nahm mit Präsidialverfügung vom 10. Oktober 2023 das Verfahren wieder auf. In der Folge wies das Baurekursgericht das Rechtsmittel mit Entscheid vom 13. Dezember 2023 ab (Dispositivziffer I). Die Verfahrenskosten auferlegte es den Rekurrierenden (Dispositivziffer II). Umtriebsentschädigungen sprach es nicht zu (Dispositivziffer III). III. Mit Beschwerde vom 1. Februar 2024 an das Verwaltungsgericht beantragte die unterlegene Grundeigentümerschaft, in Aufhebung des angefochtenen Entscheids sei die Baudirektion anzuweisen, den beseitigten Wasserstein auf der ganzen Anstosslänge von Kat.-Nr. 01 durch einen Granitstein zu ersetzen und dabei die vorgeschriebene Höhendifferenz von 3–4 cm zwischen Wasserstein bzw. Fahrbahn und Bordstein einzuhalten; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Das Baurekursgericht schloss mit Eingabe vom 22. Februar 2024 auf Abweisung der Beschwerde. Die Baudirektion ersuchte am 4. März 2024, unter Beilage eines Mitberichts des kantonalen Tiefbauamts vom 21. Februar 2024, um Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Weitere Eingaben sind nicht erfolgt. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Die Beschwerdeführenden sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids, die mit ihren Anträgen im vorinstanzlichen Verfahren nicht durchgedrungen sind, zur Beschwerde legitimiert (§ 21 Abs. 1 VRG). 1.2 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Wie im angefochtenen Entscheid festgestellt worden ist, bestand der Strassenabschluss vor der Strasseninstandsetzung beim beschwerdeführerischen Grundstück entlang der ganzen Anstosslänge von rund 85 m aus einer Reihe Bordsteinen und zusätzlich (auf der Strasseninnenseite) einer Reihe Wassersteinen, beide in Guber

ausgeführt (einzeln eingebaute Steine aus Quarz). Die Beschwerdeführenden setzten sich dafür ein, dass die bestehenden Bord- und Wassersteine nicht verändert würden. Dennoch blieben in der Folge im Rahmen der Strassenbauarbeiten nur die Bordsteine, nicht aber die Wassersteine auf der ganzen Anstosslänge erhalten. Immerhin wurden die Wassersteine auf der Länge des gepflästerten Vorplatzes von rund 36 m durch solche in einer Ausführung in Granit ersetzt und im Übrigen ersatzlos entfernt. Die Beschwerdeführenden machen wie vor der Vorinstanz geltend, die Beschränkung der Wassersteine auf die Anstosslänge des Vorplatzes verstosse gegen eine Zusicherung des Tiefbauamts vom 21. Juli 2021 bzw. eine entsprechende Vereinbarung zwischen den Parteien.

2.2 Am 12. Juli 2021 gelangte der Beschwerdeführer 2 mit E-Mail an den Bauleiter des vom Tiefbauamt beigezogenen Ingenieurbüros. In dieser Nachricht führte er Folgendes aus: "(...) Der Schutz unseres Vorplatzes und der Scheune vor Überflutung, sowie der Schutz der Bäume und Sträucher entlang der Strasse haben für uns oberste Priorität. Deshalb ersuchte ich Sie anlässlich der Begehung auch ein Foto von den Bäumen aufzunehmen. Nach Ihren heutigen Ausführungen handelt es sich beim gestürzten Bordstein und dem Wasserstein ebenfalls um einen Guberstein. Ich beantrage Ihnen hiermit den Wasserstein auf der gesamten Grundstückslänge wie bisher zu erhalten oder gleichwertig zu erneuern. Er führt den Blick entlang der Strasse und bildet auch optisch eine gut passende Abgrenzung von der Fahrbahn (Asphalt) zum Strassenrand. Die heutige Situation wurde vor Jahrzehnen sehr gut gelöst (Wasserableitung, optische Abgrenzung der Fahrbahn und Überfahrbarkeit). Daran soll sich bitte nichts ändern. (...)" . Der Adressat bestätigte am 13. Juli 2021 den Empfang der Nachricht und sicherte die Weiterleitung an den Kanton bzw. an das Tiefbauamt zu.

2.3 Mit E-Mail vom 21. Juli 2021 gab ein Mitarbeiter des Tiefbauamts gegenüber dem Beschwerdeführer 2 folgende Erklärung ab: "(...) Danke für das konstruktive Gespräch von Heute Nachmittag. Ich halte Folgendes fest: (...) 2. Der bestehende Bordstein (Guber) bleibt so wie er ist. 3. Der bestehende Wasserstein (Guber) wird wenn möglich ebenfalls übernommen. Falls sich aber zeigt, dass es zu viele defekte Steine oder es mehr Sinn macht, ihn zu ersetzen, dann wird er durch einen Granitstein ersetzt. Wir werden das vermutlich in den nächsten zwei Wochen mit dem Unternehmer vor Ort prüfen und entscheiden können. Ohne ihren Gegenbericht bis Morgen Mittag gehen wir davon aus, dass Sie mit dem Vorgehen einverstanden sind. (...)" . Die Beschwerdeführenden stellen nicht in Abrede, dass sie die in der E-Mail vom 21. Juli 2021 genannte Frist verstreichen liessen. Sie geben an, sie seien mit dem E-Mail-Inhalt nach ihrem Verständnis einverstanden gewesen. In der Folge ergab sich jedoch eine Auseinandersetzung zwischen den Beschwerdeführenden und dem Tiefbauamt über den Inhalt bzw. die Tragweite der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021.

2.4 Das Verwaltungsgericht hat es im Rückweisungsentscheid geschützt, dass die Ausgangsverfügung des Tiefbauamts vom 15. Oktober 2021 als eine solche über Realakte nach § 10c VRG erachtet wurde (VGr, 8. August 2023, VB.2022.00190, E. 3.2). Weiter hat das Verwaltungsgericht erwogen, die Erklärungen in der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 seien höchstens als Zusicherungen in Form eines Realakts und nicht als eigentlicher Vertrag zu qualifizieren. Dabei schloss es die Annahme eines zivilrechtlichen wie auch eines verwaltungsrechtlichen Vertrags aus (VGr, 8. August 2023, VB.2022.00190, E. 2.6 und 3.2). Weist das Verwaltungsgericht eine Angelegenheit zu neuer Entscheidung an eine Vorinstanz zurück, so ist gemäss § 64 Abs. 2 VRG dem neuen Entscheid der unteren Instanz die rechtliche Beurteilung zugrunde zu legen, mit welcher die Rückweisung begründet wurde. Damit soll verhindert werden, dass über dieselbe rechtliche Streitfrage ein zweites Verfahren vor Verwaltungsgericht stattfindet. Dementsprechend geht die

Rechtsprechung davon aus, dass der Rückweisungsentscheid grundsätzlich auch das rückweisende Gericht bindet, wenn gegen den neuen Entscheid der Vorinstanz wiederum eine Beschwerde erhoben wird. Immerhin steht die Selbstbindung des Verwaltungsgerichts unter dem Vorbehalt, dass die Entscheidungsgrundlagen dieselben geblieben sind (vgl. VGr, 23. August 2023, VB.2023.00236, E. 3.1; 23. März 2023, VB.2022.00372, E. 4.4.1; Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, § 64 N. 14 ff., 19 ff.). Im vorliegenden Fall sind keine Änderungen bei den Entscheidungsgrundlagen seit dem Rückweisungsentscheid ersichtlich. Die Beschwerdeführenden sind somit nicht zu hören, wenn sie erneut das Vorliegen eines (verwaltungsrechtlichen) Vertrags behaupten. Auf ihre diesbezüglichen Vorbringen ist nicht mehr näher einzugehen. Zu prüfen bleibt, inwiefern mit der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 Zusicherungen abgegeben worden sind und welche Rechtsfolgen sich daraus für die Beschwerdeführenden ergeben.

### **E. 3.1**

Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr (vgl. BGE 136 I 254 E. 5.2). Er verleiht Rechtsuchenden unter Umständen Anspruch auf Schutz ihres Vertrauens in die Richtigkeit behördlichen Handelns. Dieser Anspruch hindert die Behörden, von ihrem früheren Handeln abzuweichen, auch wenn sie dieses zu einem späteren Zeitpunkt als unrichtig erkennen. Potenzielle Vertrauensgrundlage sind dabei allein jene behördlichen Handlungen, die sich auf eine konkrete, den Rechtsuchenden berührende Angelegenheit beziehen und von einer Behörde ausgehen, die für die betreffende Handlung zuständig ist oder die der Rechtsuchende aus zureichenden Gründen für zuständig hält. Individuelle Auskünfte und Zusicherungen sind demnach typische Beispiele für Verwaltungsakte, die beim Bürger Vertrauen wecken können. Das Vertrauen ist allerdings nur schutzwürdig, wenn der Rechtsuchende die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres erkennen konnte und er im Vertrauen auf die Auskunft Dispositionen getroffen hat, die er nicht ohne Nachteil rückgängig machen kann. Der Anspruch auf Vertrauensschutz entfällt, wenn die gesetzliche Ordnung zwischen dem Zeitpunkt der Auskunft und der Verwirklichung des Sachverhalts geändert hat (BGE 150 I 1 E. 4.1; 143 V 341 E. 5.2.1). Die diesbezüglich von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (vgl. BGE 137 II 182 E. 3.6.3). Die Abgrenzung zwischen dem Vertrauensgrundsatz und dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens ist zwar umstritten, doch müssen nach der Rechtsprechung grundsätzlich in beiden Fällen die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. BGr, 3. September 2024, 2C\_211/2023, E. 8.1; 13. Mai 2019, 2C\_706/2018, E. 3.1).

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführenden leiten aus der oben in E. 2.3 wiedergegebenen E-Mail-Nachricht folgende Zusicherungen ab: Einerseits interpretieren sie das "wir" in Ziff. 3 Abs. 2 dieser E-Mail-Nachricht dahingehend, dass ihnen ein Mitwirkungsrecht am Entscheid über die Entfernung bzw. den Ersatz der früheren Wassersteine eingeräumt worden sei. Sie rügen, dieses Recht sei durch die "eigenmächtige" Entfernung der ihrer Meinung nach nicht defekten Wassersteine durch die Beschwerdegegnerin unterlaufen worden. Die Erhaltung der früheren Wassersteine, soweit sie nicht defekt gewesen seien, sei Thema der Zusicherung gewesen. Andererseits sei zum Quantitativ des Ersatzes mit den Aussagen in Ziff. 3 Abs. 1 der E-Mail-Nachricht in Aussicht gestellt worden, dass entweder die früheren Wassersteine (in Guber) beibehalten oder diese auf der ganzen Anstosslänge ersetzt

würden. Darauf sei die Beschwerdegegnerin zu behaften. Die Beschwerdeführenden berufen sich für die geltend gemachten Ansprüche sinngemäss auf Vertrauensschutz bzw. auf Treu und Glauben. Demgegenüber hat die Gegenseite vor Verwaltungsgericht bekräftigt, mit dem angesprochenen Wort "wir" sei lediglich das Tiefbauamt (im Zusammenwirken mit der Bauleitung) gemeint gewesen. Im Hinblick auf den Ersatz der Wassersteine sei ein solcher zwar weder nach den technischen Normen notwendig noch aus einem gewichtigen Interesse angezeigt gewesen. Die Beschwerdegegnerin habe den Beschwerdeführenden in der fraglichen E-Mail-Nachricht aber zugunsten des Erscheinungsbilds entgegenkommen wollen und die Wassersteine entlang dem gepflasterten Vorplatz in Granit ersetzt. Eine Zusicherung, die Wassersteine auf der gesamten Anstosslänge durch Granit zu ersetzen, lasse sich aus der E-Mail-Nachricht nicht herauslesen.

### **E. 3.3**

Behördliche Auskünfte, die sich an einen oder mehrere konkrete Adressaten richten, sind zunächst so auszulegen, wie sie die Parteien tatsächlich richtig verstanden haben; subsidiär aufgrund des Vertrauensprinzips so, wie sie nach Wortlaut und Zusammenhang sowie den gesamten Umständen verstanden werden durften und mussten (vgl. BGE 126 II 97 E. 4b; BGr, 9. Juni 2023, 9C\_697/2022, E. 3.2).

### **E. 3.4**

Im Hinblick auf die Frage, ob den Beschwerdeführenden ein Mitwirkungsrecht am Entscheid über die Entfernung der früheren Wassersteine (in Guber) zugesichert worden sei, ist daran zu erinnern, dass die Beschwerdeführenden in ihren Anträgen an das Baurekursgericht lediglich den Ersatz der Wassersteine (in Granit) entlang der ganzen Anstosslänge verlangt haben. Im Übrigen kann ihnen nach dem Massstab des Vertrauensprinzips auch nicht beigespflichtet werden, wenn sie annehmen, das "wir" in Ziff. 3 Abs. 2 der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 habe sie eingeschlossen. Nur schon aus einer Gesamtschau über die Absätze 2 und 3 ergibt sich, dass die Wendung "wir werden das [...] mit dem Unternehmer [...] prüfen und entscheiden können" – in Gegenüberstellung zum Wort "ihren Gegenbericht" in Absatz 3 und weil das Wort "wir" im selben Absatz klarerweise auf die Beschwerdegegnerin bezogen war – sich bloss auf Mitarbeitende der Beschwerdegegnerin (unter Einbezug der Bauleitung) beziehen konnte. Für eine Zusicherung an die Beschwerdeführenden, diesen ein Mitwirkungsrecht am Entscheid über die Beibehaltung bzw. den Ersatz der Wassersteine (in Guber) einzuräumen, bestehen bei objektiver Betrachtung keine Anhaltspunkte. Im Ergebnis ist nicht zu beanstanden, dass sich das Baurekursgericht mit diesem Punkt nicht näher befasst hat.

### **E. 3.5.1**

Im Hinblick auf das Quantitativ bei einem Ersatz der Wassersteine hat es das Baurekursgericht als sehr zweifelhaft angesehen, dass mit der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 ein solcher entlang der ganzen Anstosslänge zugesichert worden sei; ein derartiger Umfang sei weder explizit versprochen noch abgelehnt worden. Es hielt es für nicht abwegig, wenn die Zusicherung sich nur auf den Vorplatz bezogen habe, weil es in erkennbarer Weise um den Schutz vor Überschwemmungsgefahr und optische Anliegen gegangen sei. Bei dieser Auslegung in objektiver Hinsicht zog das Baurekursgericht die im GIS abrufbare Karte "Oberflächenabfluss" bei. Gemäss dieser Karte bestehe ausschliesslich im Vorplatzbereich ein Abflussweg, nicht aber in den angrenzenden Grünräumen des

beschwerdeführerischen Grundstücks entlang der Usterstrasse. Auch das Fehlen einer Gegenleistung vonseiten der privaten Strassenanstösser spreche für ein solches Verständnis. Darüber hinaus ging das Baurekursgericht davon aus, dass vorliegend die weitere Voraussetzung einer Vertrauensbetätigung fehle; weder sei geltend gemacht noch ersichtlich, dass aufseiten der Beschwerdeführenden Dispositionen getroffen worden seien. Insgesamt gelangte das Baurekursgericht zum Schluss, es bestehe keine Grundlage für die beantragte Verpflichtung zum Ersatz der Wassersteine entlang der ganzen Anstosslänge in Granit.

### **E. 3.5.2**

Die Verfahrensbeteiligten haben auch die Aussagen in der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 zum Quantitativ bei einem Ersatz der Wassersteine voneinander abweichend verstanden. Es ist nicht zu beanstanden, wenn das Baurekursgericht sich zur Ermittlung des Inhalts von einer objektiven Betrachtung und sinngemäss vom Vertrauensprinzip leiten liess. Auf seine diesbezüglichen Erwägungen kann verwiesen werden (vgl. § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG). Beizufügen ist, dass sich die Wendung "wenn möglich" in Ziff. 3 Abs. 1 Satz 1 der E-Mail-Nachricht nicht anders denn als genereller Vorbehalt im Hinblick auf eine Aussage zur Beibehaltung oder zum Ersatz der früheren Wassersteine auffassen liess. Satz 2 dieses Absatzes enthält ausserdem die Wendung "Falls [...] es mehr Sinn macht, ihn [d. h. den Wasserstein] zu ersetzen". Damit hielt sich der E-Mail-Verfasser in erkennbarer Weise ebenso einen Freiraum offen, über den Ersatz der früheren Wassersteine nach Ermessen, und zwar unabhängig von ihrem Erhaltungszustand, zu entscheiden. Es ist zu berücksichtigen, dass vonseiten der Beschwerdeführenden in der Mailnachricht vom 12. Juli 2021 ein Antrag auf Erhaltung der Wassersteine auf der gesamten Grundstückslänge oder gleichwertige Erneuerung gestellt und um Absehen von einer Änderung bezüglich Bord- und Wassersteinen gebeten worden war (vgl. oben E. 2.2). Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass in der E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 eine vorbehaltlose Zusicherung lediglich in Ziff. 2 bezüglich der Bordsteine abgegeben worden ist. Hingegen mussten die Beschwerdeführenden nicht nur aufgrund der soeben dargelegten, erkennbaren Vorbehalte in Ziff. 3 Abs. 1 dieser E-Mail-Nachricht, sondern auch wegen der Fristansetzung zur Äusserung in Ziff. 3 Abs. 3 (in Verbindung mit dem Hinweis, dass bei Stillschweigen Einverständnis angenommen würde) bei objektiver Betrachtung damit rechnen, dass ihrem Anliegen vom 12. Juli 2021 um mindestens einen gleichwertigen Ersatz der Wassersteine entlang ihrem gesamten Grundstück nicht entsprochen würde. Insgesamt ist somit festzuhalten, dass die E-Mail-Nachricht vom 21. Juli 2021 keine Vertrauensgrundlage im Hinblick auf die umstrittene Verpflichtung der Beschwerdegegnerin zum Ersatz der Wassersteine entlang der ganzen Anstosslänge bildet. Soweit die Beschwerdeführenden etwas anderes geltend machen, kann ihnen nicht gefolgt werden.

### **E. 3.5.3**

Überdies ist nicht auszumachen, inwiefern die Beschwerdeführenden im Vertrauen auf eine Zusicherung über den Ersatz der Wassersteine auf der gesamten Anstosslänge Dispositionen getroffen hätten, die für einen Anspruch aus Vertrauensschutz relevant wären. Die Beschwerdeführenden machen geltend, sie hätten bei Erhalt der E-Mail-Nachricht nach ihrem Verständnis bereits eine Verschlechterung in Kauf genommen und damit auch eine Art Vorleistung oder Investition erbracht. Soweit sie damit den Ersatz der früheren Wassersteine (in Guber) durch solche in Granit – insbesondere in

ästhetischer Hinsicht – als eine Verschlechterung hinstellen, kann dies nicht einer Vertrauensbetätigung gleichgesetzt werden. Es sind auch keine Anhaltspunkte für einen Ausnahmefall der Art ersichtlich, wonach Vertrauensschutz ohne entsprechende nachteilige Disposition denkbar sein kann (vgl. dazu BGr, 10. Dezember 2021, 9C\_736/2020, E. 5.3.4 mit Hinweisen).

#### **E. 3.5.4**

Insgesamt sind im Hinblick auf die Auseinandersetzung zum Quantitativ bei einem Ersatz der Wassersteine die Voraussetzungen der Vertrauensgrundlage und der Vertrauensbetätigung nicht erfüllt.

#### **E. 3.6**

Zusammengefasst sind die vorstehend dargelegten Anforderungen für einen Anspruch aus Vertrauensschutz im Hinblick auf die beiden von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Punkte (Mitwirkungsrecht und Quantitativ hinsichtlich Ersatz der Wassersteine) nicht gegeben, soweit darauf einzutreten ist. Unter diesen Umständen braucht nicht weiter geprüft zu werden, inwiefern die übrigen, kumulativen Anforderungen für die Annahme von Vertrauensschutz erfüllt sind. Da mithin ein Anspruch auf Vertrauensschutz nicht besteht, mangelt es ebenso an den Voraussetzungen für eine Verletzung des Verbots widersprüchlichen Verhaltens. Demzufolge liegt kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben vor. Die diesbezüglichen Rügen erweisen sich als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. In der Sache selbst hält daher der angefochtene Entscheid der gebotenen Rechtskontrolle (§ 50 Abs. 1 VRG) stand.

#### **E. 4.1**

Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, die Höhendifferenz zwischen Fahrbahn und Bordstein müsse 4 cm betragen. Nach der Sanierung betrage diese aber markant weniger. Damit könne das Wasser bei starkem Regen nicht "reglementarisch" abgeleitet werden, sondern schwappe auf ihr Grundstück über und überflute dieses aufs Neue. Damit würde sich die Sanierung als Verschlechterung gegenüber dem Vorbestand herausstellen. An anderen Stellen führen sie an, dass ihrem Grundstück ohne die Wassersteine Überschwemmungen drohen würden.

#### **E. 4.2**

Bereits in der Replik im vorinstanzlichen Verfahren haben die Beschwerdeführenden gerügt, die Bordsteine würden seit der Strasseninstandsetzung teilweise nicht mehr die in den kantonalen Strassennormalien vorgesehene Höhe über dem Strassenbelag aufweisen und daher ihre zuge dachte Aufgabe nicht mehr erfüllen. Die Vorinstanz erwog dazu, nach Ablauf der Rekursfrist könnten die Rekursanträge nicht mehr ergänzt oder geändert werden. Auch die Begründung dürfe nur hinsichtlich des von der Rekursgegnerschaft (einschliesslich Mitbeteiligter) neu Vorgebrachten erweitert werden und im Übrigen auch mit Bezug auf Akten, die innert der Rekursfrist aus objektiven Gründen nicht eingesehen werden konnten. Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. Der behauptete Anspruch auf den Einbau der Wassersteine auf der ganzen Anstosslänge habe sich in der Rekurschrift nur auf eine allfällige Zusicherung der Gegenseite gestützt. In der Folge hat die Vorinstanz diese Rügen zwar nicht behandelt, hat aber den Rekurs vollumfänglich abgewiesen, ohne auf diese Rügen nicht einzutreten.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeschrift an das Verwaltungsgericht erwähnt diese vorinstanzlichen Erwägungen, setzt sich jedoch nicht substantiiert damit auseinander. Sie begnügt sich vielmehr damit, zu wiederholen, dass die Bordsteine beim Grundstück seit der Strasseninstandsetzung die Überhöhung gemäss den Strassennormalien im Vergleich zum Strassenbelag nicht mehr aufweisen würden. Die Beschwerdeführenden beanstanden eine Verschlechterung im Hinblick auf den Überschwemmungsschutz zu ihren Lasten. Insoweit sei die Strassensanierung gescheitert.

#### **E. 4.4**

Neue Begründungen dürfen vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden, und zwar auch im Verlauf des Schriftenwechsels (VGr, 8. Juni 2022, VB.2021.00575, E. 2.2 [betreffend Bezugsbewilligung]; 5. August 2020, VB.2018.00562, E. 6.2 [betreffend Nutzungsplanung]; Anja Martina Binder, Verwaltungsrechtspflege des Kantons Zürich, Rz. 825 in Verbindung mit Rz. 638; Donatsch, Kommentar VRG, § 52 N. 32, 36; vgl. BGE 136 II 165 E. 5.2; Kölz/Häner/Bertschi/Bundi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 4. A., Zürich/Genf 2025, Rz. 1021; a. M. für das Rekursverfahren Alain Griffel, Kommentar VRG, § 23 N. 23, wonach es im Ermessen der Rekursinstanz stehe, ob sie verspätete Ergänzungen der Begründung berücksichtigen wolle). Eine abweichende Praxis des Verwaltungsgerichts besteht im baurechtlichen Verfahren betreffend Bauhinderungsgründe (vgl. Donatsch, § 52 N. 41 ff.). Vorliegend geht es jedoch um eine Frage des Strassenunterhalts, worauf diese abweichende Praxis nicht anwendbar ist, da diese Materie eher eine Nähe zum Verfahren betreffend Strassenbauprojekte und somit zum Nutzungsplanungsverfahren aufweist, für welche diese abweichende Praxis nicht gilt (VGr, 5. August 2020, VB.2018.00562, E. 6.2). Soweit rechtliche Rügen noch in der Replik vor Verwaltungsgericht vorgebracht werden können, gilt dies auch für die Replik vor Baurekursgericht. Dieses wäre infolgedessen gehalten gewesen, die Rüge zu behandeln. Da die Sache in diesem Punkt spruchreif erscheint, kann die Frage vom Verwaltungsgericht entschieden werden und auf eine Rückweisung an das Baurekursgericht verzichtet werden.

#### **E. 4.5**

Vorliegend haben die Beschwerdeführenden erst- und vorinstanzlich die Beibehaltung der Wassersteine beantragt. Zumal sie diesen Antrag unter anderem mit dem Hochwasserschutz begründeten, kann dies auch als Antrag auf normalisierte Wassersteine verstanden werden. Ob, wie das die Beschwerdeführenden geltend machen, die Normalien eine Höhendifferenz zwischen Fahrbahn und Bordstein verlangen, ist nachfolgend zu prüfen.

#### **E. 4.6**

Das Tiefbauamt hat in der Beschwerdeantwort (wie schon in der Rekursantwort) dargelegt, dass ursprünglich vorgesehen war, im Zuge der Sanierung den Wasserstein auf der gesamten Länge des Grundstücks der Beschwerdeführenden zu entfernen, weil dieser nicht mehr nötig sei. Auf Begehren der Beschwerdeführenden sei auf der gesamten Länge des gepflasterten Vorplatzes der vormals bestehende, defekte Wasserstein ausgebaut und neue Wassersteine in Granit eingebaut worden. Dies sei technisch nicht notwendig gewesen, aber zugunsten des optischen Erscheinungsbildes des Vorplatzes so ausgeführt worden. Dort hingegen, wo die Strasse nicht an den gepflasterten Vorplatz, sondern an Wiese oder Hecke grenze, sei der vorbestehende Wasserstein ebenfalls entfernt, aber nicht durch einen neuen Wasserstein ersetzt worden. Auf der gesamten Anstösserlänge sei hingegen nach wie vor

ein Bordstein verbaut. Im Rahmen der anwendbaren Normvorschriften des Strassenbaus sei die Beschwerdegegnerin grundsätzlich frei, ob und inwiefern sie Steine verbaue, entfernen oder ersetze. Als Randabschlüsse einer Strasse gäbe es sowohl Wassersteine als auch Bordsteine. Bordsteine seien diejenigen Steine, welche, in aller Regel erhöht, die Strasse vom angrenzenden Gebiet trennten. Sie hätten eine ausgeprägte Abgrenzungsfunktion und befestigten sowohl die Strasse als auch die angrenzenden Gebiete. Der Bordstein sei vorliegend nicht verändert worden und sei nach wie vor in Guber ausgeführt. Beim Wasserstein handle es sich um ein Steinelement zwischen dem Bordstein und dem Strassenkörper. Der Wasserstein sei in aller Regel nicht erhöht angebracht, sondern gegenüber dem Strassenkörper etwas vertieft. Zweck des Wassersteins sei einzig die Führung von Meteorwasser, das heisst die Entwässerung der Strasse bis zum nächsten Strassensammler. Entsprechend dieser Funktion sei ein Wasserstein nach den Normalien des kantonalen Tiefbauamts nur erforderlich und werde auch nur verbaut, wenn das Längsgefälle weniger als 1 Promille betrage. Sei das Längsgefälle grösser, so könne das Wasser schon aufgrund des Gefälles und des Bordsteines ausreichend abfliessen, weshalb in diesen Fällen kein Wasserstein verbaut werde. Zur Dokumentation verwies das Tiefbauamt auf die seiner Rekursantwort beigelegten Normalien für Staatsstrassen, TBA-Normal 612a und TBA-Normal 613a. Früher seien regelmässig auch bei geringeren Steigungen Wassersteine verbaut worden, was heute aufgrund neuer technischer Erkenntnisse nicht mehr nötig sei. Vorliegend wäre aufgrund des Gefälles von 4 % an besagter Strecke kein Wasserstein notwendig gewesen. § 14 StrG verlange, dass dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechend die öffentlichen Mittel sparsam eingesetzt würden; reine Luxuslösungen auf Kosten der Allgemeinheit, wie es die Beschwerdeführenden vorliegend wünschten, seien zu vermeiden. Eine eigentliche Überschwemmung könne durch Wasser- und Gubersteine nicht verhindert werden. Das Einzige, was diese allenfalls leisten könnten, sei, das "normale" Oberflächenwasser abzuführen und zu verhindern, dass dieses auf angrenzende Grundstücke gelange. Schwerwiegende Überschwemmungsereignisse, wie sie die Beschwerdeführenden schilderten, liessen sich auch durch eine redundante Wasserführung nicht vermeiden, seien aber selten, würden doch von den Beschwerdeführenden nur zwei Schadenfälle über einen Zeitraum von rund 25 Jahren erwähnt. Unter Verweis auf den GIS-Layer "Oberflächenabfluss" macht das Tiefbauamt geltend, dass bis anhin beim Grundstück der Beschwerdeführenden abgesehen von der eigentlichen Hofzufahrt (welche ja mit Wassersteinen ausgerüstet wurde) keine Hinweise auf eintretende Oberflächenwasser zu finden seien. Die Befürchtung eines erhöhten Überschwemmungsrisikos sei daher nicht fundiert.

#### **E. 4.7**

Die Unterhaltungspflicht für Staatsstrassen obliegt dem Staat bzw. dem Kanton (vgl. § 6 Abs. 1 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 [StrG; LS 722.1]). Bord- und Wassersteine als Fahrbahnabschluss bilden Teil des Strassenperimeters (VGr, 8. August 2023, VB.2022.00190, E. 2.5; vgl. dazu § 3 StrG). § 14 StrG regelt die Projektierungsgrundsätze für den Strassenbau und verlangt dabei unter anderem die Beachtung der Bau- und Verkehrstechnik. § 25 StrG enthält die Anforderungen an den Unterhalt und Betrieb der Strassen. So bestimmt § 25 Abs. 1 StrG, dass die Strassen nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben sind, dass sie ihrem Zweck entsprechend, sicher und für die Umgebung möglichst schonend benützt werden können. Die Befugnisse des Kantons als Strasseneigentümer zur Ausgestaltung und Instandhaltung des Fahrbahnabschlusses werden

daher inhaltlich durch die Regelungen von § 14 und § 25 StrG begrenzt (VGr, 8. August 2023, VB.2022.00190, E. 2.5). In diesem rechtlichen Rahmen überzeugen die Ausführungen des Tiefbauamts. Die Beschwerdeführenden, die nicht konkret auf die Argumentation des Tiefbauamts eingehen, bringen nichts vor, was die fachlichen Grundlagen oder deren Anwendung auf den vorliegenden Fall in Fragen stellen könnte. Da nach den massgebenden Normalien beim Grundstück der Beschwerdeführenden kein Erfordernis von Wassersteinen besteht, führt auch die von den Beschwerdeführenden unwidersprochen geltend gemachte geringere Höhendifferenz bezüglich Bordsteinen nicht zur Rechtswidrigkeit der Strassensanierung.

#### **E. 5.1**

Zusätzlich wenden sich die Beschwerdeführenden gegen die Auflage von Verfahrenskosten und beanspruchen eine Parteientschädigung auch für das Rekursverfahren. Sie machen geltend, das Vorgehen des Tiefbauamts habe deutliche Schwächen gezeigt: So sei die Rechtsmittelbelehrung fehlerhaft gewesen. Im Hinblick auf den fraglichen Rechtsakt sei keine genügende Zuordnung zu den Kategorien Vertrag, Abmachung, Zusicherung und Absichtserklärung erfolgt. Auch der Inhalt der Entscheidung sei in mehrfacher Hinsicht unklar gewesen. Das Rechtsverfahren sei weitgehend durch das Tiefbauamt verursacht worden. Deshalb habe die Gegenseite die Verfahrenskosten zu tragen, und ihnen sei eine angemessene Parteientschädigung auszurichten.

#### **E. 5.2**

In der erstinstanzlichen Verfügung sind eine Staatsgebühr von Fr. 700.- und eine Schreibgebühr von Fr. 75.- festgesetzt worden. Im vorliegend angefochtenen Rekursentscheid im zweiten Rechtsgang sind die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 2'740.- den Beschwerdeführenden nach dem Unterliegerprinzip zur Hälfte, und zwar solidarisch für diesen Anteil, auferlegt worden. Parteientschädigungen wurden für das Rekursverfahren nicht zugesprochen.

#### **E. 5.3**

Für die erstinstanzlichen Gebühren bestehen ausreichende Rechtsgrundlagen (§ 13 Abs. 1 VRG in Verbindung mit § 4 und § 7 der regierungsrätlichen Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 [LS 682]). Eine Verfügung über einen Realakt nach § 10c VRG lässt sich als Amtshandlung im Sinn von § 4 dieser Gebührenordnung qualifizieren, wofür ein Gebührenrahmen von Fr. 5.- bis Fr. 4'000.- vorgesehen ist. Es ist von einer grundsätzlichen Entgeltlichkeit der Amtshandlungen der Kantonsbehörden auszugehen (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, § 13 N. 16). Den Erlass der fraglichen Verfügung haben die Beschwerdeführenden mit der Eingabe vom 11. August 2021 veranlasst. Im Hinblick auf die Gebührenpflicht der Beschwerdeführenden im konkreten Fall sind keine besonderen Umstände ersichtlich; insbesondere weist die betreffende Verfügung keine derart schwerwiegenden Mängel auf, dass das Absehen von einer Gebührenaufgabe geboten wäre. Den gegenteiligen Vorbringen der Beschwerdeführenden kann nicht beigeplichtet werden. Die Gebührenbemessung bewegt sich im Ordnungsrahmen und erweist sich, auch angesichts des Verfahrensaufwands und der Verfahrensbedeutung (vgl. § 9 Gebührenordnung), nicht als übersetzt.

#### **E. 5.4**

Im Rekursverfahren ist die Kostenverlegung, wie dargelegt, nach dem Unterliegerprinzip erfolgt (oben E. 4.1). Eine solche Kostenverteilung ist in § 13 Abs. 2 VRG als Regelfall

verankert. Soweit die Beschwerdeführenden die Auflage der Rekurskosten nach dem Verursacherprinzip an die Beschwerdegegnerin fordern, kann ihnen nicht gefolgt werden. Vielmehr ist es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn das Obsiegen der Beschwerdeführenden im ersten Rechtsgang und ihr Unterliegen im zweiten Rechtsgang insgesamt als hälftiges Unterliegen im Hinblick auf die Kosten des gesamten Rekursverfahrens bewertet wird. Den Beschwerdeführenden gelingt es nicht, triftige Gründe für eine abweichende Kostenverlegung im Rekursverfahren geltend zu machen. Im Hinblick auf die Kostenbemessung im Rekursverfahren ist eine Rechtsverletzung weder konkret dargetan noch ersichtlich. Bei dieser Sachlage war den Beschwerdeführenden auch keine Parteientschädigung für das Rekursverfahren nach § 17 Abs. 2 VRG zuzusprechen.

#### **E. 5.5**

Insgesamt ist den Vorwürfen im Kostenpunkt kein Erfolg beschieden.

#### **E. 6**

Abschliessend erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 und § 14 VRG). Mangels Obsiegens steht ihnen die beantragte Parteientschädigung nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdegegnerin hat ebenfalls um Parteientschädigung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ersucht. Gestützt auf § 17 Abs. 2 VRG hat das obsiegende Gemeinwesen in der Regel keinen Anspruch auf Parteientschädigung, weil die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zur üblichen Amtstätigkeit gehört (vgl. Plüss, § 17 N. 51). Vorliegend besteht kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen. Dementsprechend ist auch der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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