

Egoistische Verbandsbeschwerde; behindertengerechte Bushaltestelle

- Ein Verein, der gemäss den Statuten die Interessen seiner Mitglieder zu wahren hat, darf Beschwerde (egoistische Verbandsbeschwerde) führen, wenn wenigstens ein Grossteil seiner Mitglieder – mindestens ein Drittel – selber beschwerdebefugt wäre (Erw. 3).
- Die Bordsteinkantenhöhe bei Bushaltestellen für den behindertengerechten Ein- und Ausstieg muss gemäss einem schweizweit anerkannten Standard 22 cm betragen (Erw. 8).

Aus dem Entscheid Regierungsrats vom 16. Dezember 2020 (RRB 2020-001533)

Aus den Erwägungen

3. Legitimation

3.1

Nach § 42 VRPG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 BauG ist zur Erhebung eines Rechtsmittels befugt, wer ein eigenes Interesse an der Aufhebung oder der Änderung des Entscheids hat oder jede andere Person, Organisation oder Behörde, die durch Bundesrecht oder kantonales Recht zur Erhebung eines Rechtsmittels ermächtigt ist.

Bei der die Einwendung erhebenden Organisation O. handelt es sich nach den Statuten um einen Verein nach Art. 60 f. ZGB. Dem Einwender wird weder durch das eidgenössische noch durch das kantonale Recht ein spezielles Recht zur Erhebung eines Rechtsmittels eingeräumt. Folglich kommt bezüglich der Einwendungsberechtigung des Vereins einzig die "egoistische Verbandsbeschwerde" in Frage. Dafür sind folgende Anforderungen einzuhalten:

Nach der einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann der so als Verein konzipierte Verband zur Wahrung der eigenen Interessen eine Einwendung erheben. Er kann aber auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Einwendung jedes dieser Mitglieder befugt wäre (BGE 136 II 539, E.1.1). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich 2013, N 963 ff.). Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, ein Rechtsmittel zu erheben. Das Beschwerderecht steht nicht jeder Organisation zu, die sich in allgemeiner Weise mit dem fraglichen Sachgebiet befasst. Vielmehr muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Vereinszweck und dem Gebiet bestehen, in welchem die fragliche Verfügung erlassen worden ist (vgl. BGE 136 II 539, E.1.1; RRB 2018-001248 vom 31. Oktober 2018, S. 3). Zwar ist die Legitimation von Amtes wegen abzuklären. Ungeachtet dessen ist die eine Einwendung erhebende Partei verpflichtet, substantiiert darzulegen, aus welchen Gründen sich die Einwendungsberechtigung ergibt. Der Verband hat mit Blick auf die Substantiierungspflicht aufzuzeigen, inwiefern eine grosse Anzahl seiner Mitglieder, die selber Parteirechte ausüben könnten, vom konkreten Bauvorhaben unmittelbar betroffen sein sollen (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: *Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz*, 2. Auflage, Basel 2011, Art. 89 N 33–36 mit Hinweisen).

3.2

Anders als vom Einwender dargelegt, hat er in Verfahren der vorliegenden Art, wo für die Legitimation die Distanz zum Streitobjekt massgebend ist, eine Auflistung der betroffenen Mitglieder samt deren

Wohnadressen einzureichen (vgl. MARTIN BERTSCHI, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 N 98 [nachfolgend: VRG-Kommentar]). Nachdem der Einwender nunmehr auf Aufforderung hin eine vollständige Mitgliederliste eingereicht hat, erübrigen sich weitere Ausführungen, wobei festzuhalten ist, dass er aufgrund des Dargelegten auch zur Einreichung einer nicht anonymisierten Vereinsliste verpflichtet ist.

3.3

Bezogen auf den vorliegenden Fall gilt für die Legitimation was folgt:

Mit dem Strassenbauprojekt wird im Wesentlichen eine Sanierung (der Strassenoberbau ist im schlechten Zustand) sowie eine Verbesserung der Verkehrssicherheit, insbesondere für den Langsamverkehr, angestrebt. Unter dem Begriff Langsamverkehr werden in der Schweiz die nicht-motorisierten, durch (menschliche) Muskelkraft angetriebenen Fortbewegungsarten zu Fuss, auf Rädern oder auf Rollen zusammengefasst. Gemäss den Statuten besteht der Zweck des Verbands im Wesentlichen darin, den Anteil des Langsamverkehrs durch eine direkte Linienwahl sowohl zu steigern als auch zu sichern.

Wie bereits festgehalten, besitzt die Vereinigung als Verein die juristische Persönlichkeit. Nach den am 20. Februar 2019 angepassten und eingereichten Statuten darf der Verein zudem die Pflichten seiner Mitglieder wahren, wobei er zur Wahrung der Vereinsziele und namentlich zur Förderung des Langsamverkehrs auch Rechtsmittel ergreifen kann. Damit sind die beiden ersten Voraussetzungen für die Einwendungsberechtigung – nämlich die Rechtsform einer juristischen Person sowie die statuarische Pflicht zur Wahrung der Interessen der Mitglieder – erfüllt.

3.4

Im Übrigen ist zu prüfen, unter welchen Gesichtspunkten die einzelnen Vereinsmitglieder berechtigt sind, je für sich eine Einwendung gegen das Strassenbauprojekt zu erheben. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die einzelnen Vereinsmitglieder vom Strassenprojekt besonders betroffen und zur Anfechtung legitimiert sind. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass bei Strassenbauprojekten respektive bei Verkehrsanordnungen die Betroffenheit zur Abgrenzung von einer Popularbeschwerde differenzierter zu betrachten ist, als dies bei einer üblichen Nachbarbeschwerde der Fall ist. Es gilt nach anerkannter Rechtsprechung Folgendes (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich [VGr] vom 23. März 2020 [VB.2019.000786], Erw. 2.2.1):

"In Bezug auf die Legitimation zur Anfechtung von Strassenbauprojekten gelten zum einen die im Zusammenhang mit der Anfechtung von Bauvorhaben durch Nachbarn entwickelten Grundsätze. Zum anderen ist auch an die Praxis zur Anfechtung funktioneller Verkehrsanordnungen anzuknüpfen (...). Bei der Anordnung funktioneller Verkehrsbeschränkungen steht die Beschwerdebefugnis allen Verkehrsteilnehmenden zu, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, wie das bei Anwohnenden oder Pendlerinnen oder Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches befahren der Strasse nicht genügt (vgl. dazu auch BGE 139 II 145, E. 1.2 [nicht publiziert], und BGE 136 II 539, E. 1.1). Doch sind auch regelmässige Benützerinnen und Benützer des von der Verkehrsberuhigungsmassnahme betroffenen Strassenabschnitts nur zu deren Anfechtung legitimiert, wenn diese für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (BGer, 8. April 2011, 1_C 43/2011, E.7; VGr, 20. Februar 2020, VG.2018.00776, E.1.3.1, mit weiteren Hinweisen, VGr 24. August 2017, VB.2016.000645, E.4.3, BERTSCHI, §§ 21 N 48 f.). Eine klar wahrnehmbare Beeinträchtigung, die zu einer besonderen Betroffenheit führt, kann etwa eine Verzögerung bei der Zu- oder Wegfahrt zu bzw. von der eigenen Liegenschaft darstellen."

Damit richtet sich die Einwendungsberechtigung in erster Linie nach der Häufigkeit und Regelmässigkeit der Strassennutzung. Die Nähe der befahrenen Strasse zum Wohnort stellt aber ebenfalls ein

mögliches Kriterium für die Einwendungsberechtigung dar (vgl. 1C_661/2019, 1C_666/2019 vom 13. Mai 2020, E.4.2 und E.5.3). Das heisst, die Einwendungsberechtigung der insgesamt 47 Vereinsmitglieder steht damit im engen Zusammenhang zur Distanz zum Strassenbauprojekt und zur Häufigkeit der Benützung des fraglichen Streckenabschnitts. Jene, welche die betroffene Strasse regelmässig nutzen, sind einwendungsberechtigt, wohingegen – wie dargelegt – das bloss gelegentliche Befahren der strittigen Strasse nicht genügt (vgl. BGE 136 II 539, E.1.1).

Im vorliegenden Fall ist damit auch der Projektperimeter von entscheidender Bedeutung. ... Der strittige Streckenabschnitt wird damit in der Regel hauptsächlich – sei es zu Fuss oder mit dem Rad – von der links und rechts der E.-strasse wohnenden Bevölkerung benutzt. Dies aus der Überlegung heraus, dass es sich bei der fraglichen Strecke für den Langsamverkehr um eine ins Stadtzentrum führende Strasse handelt. Um demgegenüber mit dem Rad im Stadtzentrum von A nach B oder zum Bahnhof zu gelangen, ist man auf die Benützung des fraglichen Streckenabschnitts nicht angewiesen. Betreffend die Distanz vom Wohnort der Vereinsmitglieder zum Projektperimeter und der regelmässigen Benützung des Streckenabschnitts gilt was folgt:

Rund 16 Vereinsmitglieder wohnen entlang der Z., sei es nun südlich oder nördlich davon. Beiden Standorten ist gemeinsam, dass diese Wohnorte mehrheitlich mehr als 1 km entfernt vom Projektperimeter liegen. Entscheidend ist zudem, dass sie das geplante Strassenbauprojekt in der Regel nur dann befahren werden, wenn sie mit dem Rad Richtung Y. fahren. Die Benützung mit dem öffentlichen Verkehr ist dagegen kein taugliches Argument zur Abgrenzung zur Popularbeschwerde. Damit fehlt es diesen Vereinsmitgliedern sowohl an der erforderlichen Nähe als auch am Kriterium der regelmässigen Benützung des Strassenabschnitts, welches als Grundlage für die Anerkennung der persönlichen Betroffenheit und der Abgrenzung zur Popularbeschwerde dient.

Ein Vereinsmitglied wohnt in B, womit es zwar den Strassenabschnitt tendenziell mit grosser Regelmässigkeit befahren wird, was aber für den Grossteil der Bevölkerung von B. Gültigkeit hätte. Folgerichtig ist dieses Vereinsmitglied nicht mehr als die Allgemeinheit (Bevölkerung von B.) betroffen und damit selber nicht einwendungsberechtigt. Gleiches gilt für die in der Gemeinde C. respektive in der Gemeinde D. ansässigen Vereinsmitglieder. Diese beiden Mitglieder sind wegen der fehlenden persönlichen Betroffenheit, welche sich aus der grossen Distanz zum Projektperimeter und der fehlenden regelmässigen Benützung des Strassenabschnitts ergibt, ebenso wenig zur Erhebung einer Einwendung berechtigt.

Ferner wohnen vier Vereinsmitglieder im Stadtgebiet X., womit bei ihnen die Einwendungsberechtigung sowohl wegen der bestehenden Entfernung zum Streckenabschnitt wie auch aufgrund der fehlenden regelmässigen Strassenbenützung zu verneinen ist.

Zwei Vereinsmitglieder wohnen im Bereich des W-Knotens. Von hier führt der direkte Weg mit dem Fahrrad aus der Stadt in Richtung B. nicht über den strittigen Streckenabschnitt. Folgerichtig fehlt ihnen – abgesehen von der Distanz – auch die regelmässige Benützung des Streckenabschnitts, damit die persönliche Betroffenheit bejaht werden könnte. Gleiches gilt für die am D.-weg respektive an der O.-strasse wohnenden beiden Vereinsmitglieder. Folgerichtig sind diese 4 Mitglieder nicht zur Erhebung der Einwendung berechtigt.

Von den 47 Vereinsmitglieder wären damit insgesamt 27 Mitglieder als nicht persönlich betroffen einzustufen. ...

3.5

Die Mitgliederliste führt ferner als Mitglieder auch sechs politische Parteien respektive andere politische Organisationen. An dieser Stelle ist auf die einschlägige Rechtsprechung zur Legitimation von

politischen Parteien hinzuweisen, die wie folgt lautet (vgl. RRB Nr. 2015-000120 vom 11. Februar 2015, S. 2):

"Der Bundesrat hielt dazu mit Entscheid vom 23. Mai 2001 fest, dass nach seiner Praxis zur Beschwerdebefugnis gemäss Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021) die Aufgabe einer politischen Partei unbeschrieben ihrer Statuten darin bestehe, ihre Anliegen auf politischem Boden zu vertreten, nämlich – je nach den konkreten Situationen und Problemen – in der Presse, in Versammlungen, mit Flugblättern und Plakaten, durch Vorstösse und Voten ihrer Parlamentarier usw. Da liege ihr eigentliches Wirkungsfeld. Demgegenüber könne es nicht zu ihren Aufgaben gehören, sich in rechtlichen Auseinandersetzungen mit Fragen des Strassenverkehrs zu befassen. Dies habe sie den interessierten Privaten und den Strassenverkehrsverbänden zu überlassen. Ihre Interessen an einer Beschwerdeführung lägen in diesem Bereich ausserhalb des einer politischen Partei zukommenden Rahmens und seien damit gemäss Art. 48 lit. a VwVG nicht schutzwürdig."

Daraus folgend sind die genannten sechs politischen Mitglieder als nicht legitimationsberechtigt zu betrachten (vgl. auch: KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 966).

3.6

Im Sinn eines Fazits sind daher von den 47 Vereinsmitglieder – wenn überhaupt – maximal 14 Vereinsmitglieder aufgrund ihrer Nähe zum Streckenabschnitt und der daraus resultierenden, eine gewisse Intensität aufweisenden Beeinträchtigung selber zur Erhebung einer Einwendung berechtigt. Der Einwender stellt sich auf den Standpunkt es genüge nach der geltenden Rechtsprechung, wenn nur eine kleine Anzahl der Vereinsmitglieder selber legitimiert sei, damit beim Verein die Einwendungsberechtigung (im Sinn einer egoistischen Verbandsbeschwerde) anzuerkennen sei (vgl. Hinweis auf BGE 119 Ia 433, E.2d). Dazu gilt was folgt.

3.7

Zu prüfen bleibt, was als Grosszahl der Mitglieder nach anerkannter Rechtsprechung zu gelten hat, damit das Erfordernis der Betroffenheit beim Verein erfüllt ist. Dazu gilt was folgt (vgl. Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide [LGVE] 2015 VI Nr. 12, Erw. 4.3.1):

"Was die Voraussetzung der Betroffenheit einer Mehrheit beziehungsweise einer Grosszahl der Mitglieder anbelangt, bejahte das Bundesgericht diese im Zusammenhang mit einer Beschwerde des Schweizer Casino Verbandes, der im Verfahren 17 von 19 konzessionierten Casinobetriebe vertrat (...). In seinem Urteil 2A.159/2006 vom 25. September 2006 E. 3.2 führte es zur Beschwerdelegitimation der Schutzgemeinschaft für Milch und Milcherzeugnisse aus, diese umfasse 26 Mitglieder. Davon würden lediglich acht Mitglieder dasselbe Produkt herstellen. Dieser Anteil dürfte kaum 'eine Grosszahl' im Sinn seiner Rechtsprechung sein. In BGE 119 Ia 433 E. 2d, S. 438 stellte das Gericht zur Beschwerdelegitimation eines kantonalen Apothekervereins fest, dass von den 15 Mitgliedern nur deren fünf als Inhaber einer Apotheke im engeren Einzugsbereich der Arztpraxis des Beschwerdegegners vom angefochtenen Entscheid direkt betroffen seien, während einige weitere Vereinsmitglieder zwar Apotheken leiten würden, aber nicht Geschäftsführer seien und insoweit auch kaum persönlich zur Beschwerde befugt sein dürften. Dies ändere indessen nichts daran, dass das Interesse eines relativ grossen Anteils der Mitglieder geltend gemacht werde. Der Apothekerverein sei daher zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert. In BGE 119 Ib 374 hatte das Bundesgericht die Beschwerdelegitimation der Gewerkschaft Verkauf, Handel, Transport, Lebensmittel und des Kaufmännischen Verbandes Zürich gegen eine Verfügung über den Nebenbetriebsstatus und die Öffnungszeiten von Verkaufsgeschäften im Hauptbahnhof Zürich zu beurteilen. Es zog dabei in Erwägung (vgl. E. 2a.cc S. 378), dass die Konstruktion einer virtuellen Betroffenheit, die daraus abgeleitet werde, dass die

Mitglieder dieser zwei Personalverbände zumindest potenzielles Verkaufspersonal im Hauptbahnhof bildeten, der Beschwerdelegitimation fremd sei.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass das Bundesgericht das Erfordernis der Betroffenheit der Mehrheit beziehungsweise einer Grosszahl der Mitglieder ab ungefähr einem Drittel bejaht. Beim Urteil betreffend die Legitimation des kantonalen Apothekervereins fällt zudem auf, dass das Gericht zur Ermittlung vorab die Anzahl Betriebe im engeren Einzugsgebiet heranzog. Schliesslich spielt es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei der Anfechtung von Entscheiden keine Rolle, ob die Mitglieder virtuell betroffen sein könnten."

Bezogen auf den konkreten Fall wäre der Verband zur Erhebung der vorliegenden Einwendung legitimiert, wenn von den 47 Mitgliedern ein Drittel – oder also rund 16 Vereinsmitglieder – selber persönlich betroffen wären, was vorliegend mit 14 Vereinsmitgliedern nicht erfüllt ist. ...

Aufgrund des Dargelegten wäre der Verein damit nicht zur Erhebung einer Einwendung legitimiert, beziehungsweise muss dessen Legitimation zumindest als Grenzfall angesehen werden. Die Frage kann aber letztlich offengelassen werden, weil die Einwendung auch aus materiellen Gründen abzuweisen ist, wie nachfolgend aufgezeigt wird. ...

8. Busverkehr

...

8.2

Aktuell existiert eine Fahrbahnhaltestelle (stadteinwärts) sowie eine Bucht ausserhalb der Fahrbahn (Busbucht) in Fahrtrichtung B. Mit dem Projekt wird an der bestehenden Strassenhaltestelle stadteinwärts festgehalten, ... und mit dem Mehrzweckstreifen wird ein Überholen ermöglicht. Bei der stadtauswärtigen Bushaltestelle wird ebenfalls neu eine Fahrbahnhaltestelle realisiert, jedoch mit Einschränkungen beim Überholen. Massgebend ist hier, dass es sich bei der K ... um eine Hauptverkehrsstrasse mit verkehrsorientiertem Charakter handelt, was auch bei der Umsetzung der Behindertengesetzgebung zu berücksichtigen ist. Betreffend die technische Gestaltung und damit die Umsetzung der Behindertengesetzgebung hat der Bundesrat die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2016 (VAböV; SR 151.342) erlassen. Für den hier interessierenden Busverkehr hält Art. 10 VAböV fest, dass Haltepunkte im Bus- und Trolleybusverkehr für Personen im Rollstuhl erreichbar sein müssen, wobei die Neigung der Zugänge maximal 6 Prozent (Abs. 1) und die Querneigung des Perons maximal 2 Prozent (Abs. 3) betragen darf, wenn die topographischen Verhältnisse dies zulassen. Die Rollstuhleinfahrtsfläche umfasst den Bereich, den Personen im Rollstuhl benötigen, um in das Fahrzeug einsteigen zu können (Art. 11 Abs. 1 VAböV). Sie darf keine Hindernisse aufweisen und muss mindestens 200 cm lang und 140 cm breit sein, wenn die räumlichen Verhältnisse dies zulassen (Art. 11 Abs. 2 VAböV). Der Ein- und Ausstieg ist im Busverkehr zu gewährleisten, indem zwischen dem Perron und dem Einstiegsbereich des Fahrgastraums für Personen im Rollstuhl oder mit Rollator eine Niveaudifferenz und eine Spaltbreite für den niveaugleichen Einstieg gewahrt sind (Anhang Ziffer 2.3 der Verordnung [EU] Nr. 1300/2014 vom 18. November 2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität" [nachfolgend: EU-Verordnung]; vgl. Art. 13 lit. a VAböV). Demgegenüber enthält die EU-Verordnung keine konkrete Bordsteinkantenhöhe für Bushaltestellen, aufgrund welcher ein behindertengerechter Ein- und Ausstieg sichergestellt wäre. Eine solche findet sich nun aber im Anhang Ziffer 15.3 der VSS-Norm 640 075 "Fussgängerverkehr, Hindernisfreier Verkehrsraum" vom 1. Dezember 2014, wonach eine Haltekantenhöhe zwischen

0,22 m und 0,30 m festzulegen ist. Dabei hat sich in Anwendung der einschlägigen Norm, welche nicht allzu starr anzuwenden ist, ein schweizweiter Standard mit einer Kantenhöhe für Bushaltestellen von 0,22 m durchgesetzt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts [KG] des Staates Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof vom 8. Oktober 2020 [Nr. 602 2019 143], S. 14).
