

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_382/2015

Urteil vom 22. April 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Affoltern am Albis,
Marktplatz 1, Postfach 330, 8910 Affoltern am Albis,
vertreten durch Rechtsanwalt Niklaus Schwendener,
Baudirektion des Kantons Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Festsetzung Strassenprojekt,

Beschwerde gegen das Urteil vom 10. Juni 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Der Gemeinderat Affoltern am Albis stimmte mit Beschluss vom 16. März 2010 dem Strassenbauprojekt für den Neubau der Bushaltestelle "Weinberg" und den Neubau eines Fussgängerübergangs mit Mittelinsel zu. Die Bushaltestelle war in der Form einer Fahrbahnhaltestelle an der Mühlebergstrasse bergwärts auf der Höhe des Wilgibelwegs und dem Grundstück Kat.-Nr. 3752 geplant, das im Eigentum von A. _____ steht. Auf der gegenüberliegenden Strassenseite, ca. 60 m nordwestlich des vorgesehenen Standorts, besteht bereits eine Bushaltestelle "Weinberg", die talwärts in Richtung Ortszentrum bzw. Bahnhof führt. Zudem war ein neuer Fussgängerübergang mit Mittelinsel vorgesehen, was die Ausweitung der Fahrbahn in Richtung des Grundstücks Kat. Nr. 3752 bedingte, weshalb von dieser Parzelle eine Fläche von 108 m² erworben werden soll.

B.

Innerhalb der Auflagefrist erhob A. _____ gegen das Strassenbauprojekt eine Einsprache, welche die Baudirektion des Kantons Zürich mit Verfügung vom 16. Juli 2014 abwies, soweit sie darauf eintrat. Gleichzeitig legte die Baudirektion das Projekt für den Neubau der Bushaltestelle Weinberg, den Neubau eines Fussgängerübergangs mit Mittelinsel sowie die Anpassung der Beleuchtung an der Mühlebergstrasse in der Gemeinde Affoltern am Albis fest und bewilligte die Nettoausgabe für die Bauausführung. Dagegen erhob A. _____ einen Rekurs, den das Baurekursgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 20. Januar 2015 abwies, soweit es darauf eintrat. Eine dagegen von A. _____ erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 10. Juni 2015 ab.

C.

A. _____ erhebt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den

Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. Juni 2015 und die Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 16. Juli 2014 aufzuheben und auf den Bau einer Postautohaltestelle auf seinem Grundstück Kat. Nr. 3752 und den Bau einer Mittelinsel bei einem neuen Fussgängerübergang bei diesem Grundstück zu verzichten. Eventuell sei eine angemessene (Minimal-) Lösung unter Verzicht auf eine Mittelinsel, einer Verlegung der Strasse auf sein Grundstück und der Bewilligung der Erschliessung des Grundstücks über die Postautohaltestelle zu wählen. Für die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr der Gemeindegebiete Weinberg und Sonnenberg in Affoltern sei der besser geeignete Standort bei der Haselächerstrasse als neue Haltestelle zu wählen. Die Erschliessung seines Grundstücks für den Bau von zwei Einfamilienhäusern sei über die Postautohaltestelle zu bewilligen, sofern trotz des besseren Standorts "Haselächer" die Haltestelle auf seinem Grundstück gebaut werden soll.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Es verzichtet im Übrigen auf eine Stellungnahme.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts im Bereich des Bau- und Planungsrechts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Eigentümer der vom umstrittenen Strassenprojekt betroffenen Parzelle Kat.-Nr. 3752 zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten geltend gemacht werden (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen vor Bundesgericht nicht gerügt werden. Zulässig ist jedoch die Rüge, die Anwendung dieses Rechts führe zu einer Verletzung von Bundesrecht, namentlich des verfassungsmässigen Willkürverbots (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Nach der Praxis des Bundesgerichts verstösst ein Entscheid gegen dieses Verbot, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, weil er zum Beispiel eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar erscheint, genügt nicht (BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 138 I 49 E. 7.1; je mit Hinweisen).

1.3. Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht jedoch nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130). Inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen, ist daher in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen (BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 140 II 141 E. 8 S. 156).

2.

2.1. Der Beschwerdeführer bringt vor, auf seine schriftliche Anfrage betreffend die Überbaubarkeit des Grundstücks habe der Leiter des Tiefbauamtes des Kantons Zürich, Felix Muff, im Antwortschreiben vom 13. April 2010 ausgeführt, der Projektleiter sei bereit, mit dem Beschwerdeführer eine einvernehmliche Lösung für die Erschliessung und Überbauung seines Grundstückes zu finden. Dieses Versprechen sei jedoch nicht eingehalten worden, da weder der Gemeinderat Affoltern, noch der Projektleiter, noch eine der Vorinstanzen dem Beschwerdeführer die Realisierbarkeit seines geplanten Bauvorhabens aufgezeigt habe. Dadurch sei ihm sein rechtliches Gehör verweigert worden.

2.2. Mit diesen Ausführungen zeigt der Beschwerdeführer nicht auf, gestützt auf welche Gesetzesbestimmungen er vor der Einleitung eines Baubewilligungsverfahrens einen Anspruch auf Auskunft betreffend der Realisierbarkeit eines Bauvorhabens haben soll. Demnach ist fraglich, ob die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs rechtsgenügend begründet wurde (vgl. E. 1.3 hievor). Die Frage kann jedoch offen bleiben, weil sie ohnehin unbegründet wäre, zumal im vorinstanzlichen Verfahren das Amt für Verkehr und die Baudirektion sich zur Zulässigkeit der Erschliessung des Grundstücks über eine Zufahrt oberhalb der Bushaltestelle geäußert haben und das Verwaltungsgericht dazu Stellung nahm (vgl. E. 5.1 hiernach), womit dem Beschwerdeführer bezüglich der künftigen Überbaubarkeit seines Grundstücks entgegen seiner Behauptung Auskünfte

erteilt wurden. Zu beachten ist, dass solche Auskünfte auf Voranfragen im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren in der Regel keine bindende Wirkung haben (Urteil 1C_205/2015 vom 29. Oktober 2015 E. 5.4). Da ein solches Verfahren (noch) nicht eingeleitet wurde, kann auf den Eventualantrag des Beschwerdeführers, die Erschliessung seines Grundstücks für den Bau von zwei Einfamilienhäusern über die Postautohaltestelle zu bewilligen, nicht eingetreten werden.

3.

Das Verwaltungsgericht kam mit dem Baurekursgericht zum Ergebnis, im vorliegenden Verfahren könne auf die enteignungsrechtlichen Anträge des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden, weil diese im Schätzungsverfahren geltend zu machen seien. Der Beschwerdeführer ficht diese Erwägung nicht an, weshalb auf seinen Antrag, ihm sei die durch das vorliegende Projekt verursachte Entwertung seines Grundstücks vollumfänglich auszugleichen, nicht einzutreten ist.

4.

4.1. Grundrechtseinschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Sie müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24 mit Hinweisen).

4.2. Das Verwaltungsgericht kam zum Ergebnis, der mit der Errichtung der Bushaltestelle verbundene Eingriff in das Grundeigentum des Beschwerdeführers sei rechtmässig, weil er auf einer gesetzlichen Grundlage gemäss dem Strassengesetz beruhe, einem öffentlichen Interesse an der Verbesserung der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr entspreche und verhältnismässig sei. Zur Verhältnismässigkeit führte das Verwaltungsgericht zusammengefasst aus, die Baudirektion erachte die neue Bushaltestelle als erforderlich, um insbesondere wegen des relativ steilen Geländes das Gebiet Sonnenberg/Weinberg vom Bahnhof her besser zu erschliessen. Die nächste Haltestelle "Lilienberg" befinde sich erst nach einer Kurve weiter oben und auf der Strecke davor befinde sich auf der Mühlebergstrasse seit der Haltestelle "Stigeli" keine Haltestelle mehr. Die neue Haltestelle "Weinberg" liege dazwischen und würde diese Strecke somit dichter erschliessen. Das Bauamt habe zudem dargelegt, dass ein anderer Standort aus topografischen und bautechnischen Gesichtspunkten nicht infrage komme. Weiter südlich sei eine Haltestelle nicht zweckmässig, weil sich dort die Haltestelle "Stigeli" befinde. Weiter nördlich sei eine Haltestelle wegen des steilen Geländes nicht realisierbar. Zudem befinde sich dort ein bereits bestehender Fussgängerstreifen und dann folge die Kurve, in der sich eine Bushaltestelle kaum realisieren lasse. Das Bauamt lehne die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Haltestelle "Haselächer" zutreffend ab, weil diese zwar den Bewohnern südlich der Haselächerstrasse zugute käme, für die Bewohner des Quartiers westlich der Mühlebergstrasse jedoch zu weit entfernt sei.

4.3. Der Beschwerdeführer rügt, der Eingriff in sein Eigentum sei nicht verhältnismässig und verstosse daher gegen Art. 36 Abs. 3 BV, weil für die geplante Bushaltestelle ein besser geeigneter Standort vorhanden sei. Der von ihm vorgeschlagene Standort "Haselächer" sei geeigneter, weil dort 90 % der Einwohner des Gemeindegebietes Weinberg in unmittelbarer Nähe und praktisch auf derselben Meereshöhe wohnten. Dagegen müssten diese Einwohner zur Erreichung der geplanten Bushaltestelle die Mühlebergstrasse zweimal (einmal ohne Fussgängerinsel) überqueren und eine Strecke von mindestens 250 m und eine Höhendifferenz von 30 m überwinden.

4.4. Mit diesen Ausführungen vermag der Beschwerdeführer die vorinstanzliche Feststellung nicht zu widerlegen, dass die vorgeschlagene Haltestelle "Haselächer" für die Bewohner des Quartiers westlich der Mühlebergstrasse zu weit entfernt sei. Zudem würde auch für die Bewohner des Gebiets östlich dieser Strasse bzw. südlich der Haselächerstrasse die geplante Bushaltestelle Vorteile bringen, weil sie wesentlich näher läge als die beiden Haltestellen "Stigeli" und "Lilienberg". Daran vermag nichts zu ändern, dass diese Bewohner zur Erreichung der neuen Haltestelle die Mühlebergstrasse zweimal über Fussgängerstreifen überqueren und nach den Angaben des Beschwerdeführers eine Höhendifferenz von 30 m überwinden müssen, weil die Höhendifferenz zur Haltestelle "Stigeli" aufgrund der Hanglage grösser wäre und der Weg zur Haltestelle "Lilienberg"

länger wäre. Demnach konnte das Verwaltungsgericht willkürfrei davon ausgehen, der vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Alternativstandort sei zur Verbesserung der Erschliessung des fraglichen Wohnquartiers mit dem öffentlichen Verkehr weniger gut geeignet als der geplante Standort. Daraus folgt, dass die Erforderlichkeit des Eingriffs als Voraussetzung der Verhältnismässigkeit gegeben ist.

5.

5.1. Die Vorinstanz führte aus, entgegen der Meinung des Beschwerdeführers verunmögliche die geplante Bushaltestelle die Erschliessung seines noch unüberbauten Grundstücks nicht, da gemäss der Bestätigung des Amtes für Verkehr ein Zufahrtsweg über die Mühlebergstrasse zwischen der Bushaltestelle und dem Nachbargrundstück technisch möglich und rechtlich zulässig sei. Auch die Baudirektion halte fest, dass dem Beschwerdeführer bei der Unmöglichkeit der Erschliessung über ein Nachbargrundstück, ein Zufahrtsweg oberhalb der Bushaltestelle nicht verweigert werden könne. Demnach werde mit dem Bau der Bushaltestelle "Weinberg" die Überbaubarkeit des Grundstücks des Beschwerdeführers wohl eingeschränkt, aber nicht verunmöglicht. Die Vermögensnachteile würden dem Beschwerdeführer gemäss § 11 des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten vom 30. November 1879 (AbtrG) voll ersetzt, weshalb kein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers vorliege.

5.2. Der Beschwerdeführer wendet ein, auf seinem Grundstück werde der Bau von zwei Einfamilienhäusern mit der Verweigerung ihrer verkehrsmässigen Erschliessung über die geplante Haltestelle gemäss beigelegter Planskizze verunmöglicht.

5.3. In dieser Planskizze sind auf dem Grundstück des Beschwerdeführers die Grundrisse zweier Einfamilienhäuser eingezeichnet, deren Garagen über eine Zufahrt im Bereich der geplanten Bushaltestelle erfolgen soll. Damit wird jedoch die vorinstanzliche Annahme, wonach die Erschliessung auch oberhalb der Bushaltestelle erfolgen kann, nicht widerlegt. Dies wird dadurch bestätigt, dass der Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren ein Schreiben eines Architekten vom 30. Oktober 2014 einreichte, in dem dieser zum Ergebnis kam, dass die Erschliessung von Terrassenhäusern über eine (neben die Bushaltestelle) ca. 13 m nach Nordwesten verschobene Einfahrt in eine Tiefgarage zwar kostspielig, aber möglich sei. Weshalb über eine solche Garage nicht auch zwei Einfamilienhäuser erschlossen werden könnten, legt der Beschwerdeführer nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Demnach ist das Verwaltungsgericht bei der Beurteilung des Sachverhalts und des massgeblichen kantonalen Rechts nicht in Willkür verfallen, wenn es von einer erschwerten, aber nicht verunmöglichten Erschliessung des Grundstücks des Beschwerdeführers ausging.

6.

6.1. Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, die Erschliessung seines Grundstücks über die Bushaltestellen beeinträchtige keine öffentlichen Interessen, da die geplante Haltestelle nur von heimkehrenden Passagieren benutzt werde, die dort nicht warteten und daher vom Erschliessungsverkehr nicht betroffen würden. Dies werde dadurch bestätigt, dass ein Postauto erfahrungsgemäss beim Aussteigeverkehr zwischen 10 und 20 Sekunden anhalte, weshalb die Haltestelle pro Tag nur während drei Minuten belegt sein werde. Während der restlichen Zeit könne sie von den Einwohnern der künftigen Überbauung seines Grundstücks ungehindert benützt werden.

6.2. Der Beschwerdeführer brachte bereits vor dem Verwaltungsgericht vor, dass die geplante Bushaltestelle mehrheitlich durch Aussteigepassagiere benutzt werde. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass dennoch Passagiere an der Bushaltestelle warten und durch den Zubringerverkehr zum Grundstück des Beschwerdeführers beeinträchtigt bzw. gefährdet werden. Demnach besteht unabhängig vom Verhältnis zwischen den ein- und aussteigenden Passagieren ein öffentliches Interesse daran, die künftige Zufahrt zum Grundstück des Beschwerdeführers neben der Bushaltestelle zu errichten.

6.3. Sodann bringt der Beschwerdeführer vor, die Verweigerung der Erschliessung seines Grundstücks über die Bushaltestelle führe zu einer eklatanten Rechtsungleichheit, weil bei der Haltestelle "Kronenplatz" in Affoltern eine Ausfahrt über eine Bushaltestelle für mehrere Mehrfamilienhäuser und Geschäfte bewilligt worden sei, obwohl dort drei Postautolinien verkehrten, das Passagieraufkommen 20 Mal höher sei und diese Haltestelle mehrheitlich von Einsteigerpassagieren benutzt werde.

6.4. Nach der Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung in der Regel der Rücksicht auf die gleichmässige Rechtsanwendung vor. Der Umstand, dass das Gesetz in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist, gibt den Bürgern grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden. Ausnahmsweise wird jedoch ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht anerkannt, wenn dieselbe Behörde in ähnlichen Fällen bisher in ständiger Praxis vom Gesetz abwich und zu erkennen gibt, auch künftig nicht gesetzeskonform entscheiden zu wollen. Dabei begründen ein oder wenige vereinzelte Fälle noch keine Praxis. Zudem dürfen der Gleichbehandlung im Unrecht keine überwiegenden öffentliche oder private Interessen an der Anwendung des Gesetzes entgegenstehen (BGE 139 II 49 E. 7.1 S. 61; 136 I 65 E. 5.6 S. 78 f.; 123 II 248 E. 3c S. 253 f.; je mit Hinweisen).

6.5. Der Beschwerdeführer zeigt mit der Nennung einer Erschliessung über eine Bushaltestelle noch keine konstante Praxis auf, nach der solche Erschliessungen zugelassen werden. Bereits aus diesem Grund kann er keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht haben. Im Übrigen ergibt sich aus den auf dem Internet abrufbaren Bildern von Google Map (vgl. dazu Urteile 1C_326/2011 vom 22. März 2012 E. 2.1 und 1C_138/2014 vom 3. Oktober 2014 E. 2.3), dass die Bushaltestelle "Kronenplatz" besonders lang ist und dort neben dem Bushalteschild für Passagiere zum Warten und Ein- und Aussteigen Platz vorhanden ist, der vom entfernteren Zufahrtsweg nicht betroffen wird. Eine solche Aufteilung wäre bei der geplanten, wesentlich kürzeren Bushaltestelle nicht in gleicher Weise möglich, weshalb ohnehin die Vergleichbarkeit fehlte.

7.

Nach dem Gesagten haben sich die Einwände des Beschwerdeführers gegen die vorinstanzliche Beurteilung der Verhältnismässigkeit des umstrittenen Eingriffs in seine Eigentumsrechte als unbegründet erweisen, weshalb ein Verstoss gegen Art. 36 Abs. 3 BV zu verneinen ist. Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Affoltern am Albis, der Baudirektion des Kantons Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. April 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Gelzer