Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 670/2013

Urteil vom 10. Februar 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Chaix,
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte
Stadt Adliswil, Zürichstrasse 12, Postfach 577, 8134 Adliswil,
handelnd durch die Baukommission Adliswil, 8134 Adliswil, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Kull Baumgartner,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdegegner,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Oliver Bucher.

Gegenstand
Lärmklage,

Beschwerde gegen das Urteil vom 29. April 2013 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, Einzelrichter.

Sachverhalt:

A.
A._____ und B._____ beklagten sich im Dezember 2010 bei der Stadt Adliswil über Lärmimmissionen aus dem Betrieb der ihrer Wohnliegenschaft V._____weg Nr. x gegenüber liegenden Tiefgarageneinfahrt für die Liegenschaften V._____weg Nrn. y - z und verlangten Lärmmessungen und die Anordnung schalldämmender Massnahmen. Die Baukommission Adliswil holte ein Lärmgutachten ein, gelangte gestützt darauf zum Ergebnis, dass keine Massnahmen geboten seien und wies die diesbezüglichen Begehren mit Verfügung vom 8. Dezember 2011 ab. Die von ihr auf insgesamt Fr. 4'710.– bezifferten Verfahrenskosten (Fr. 1'837.10 Gutachtenskosten, Fr. 2'662.90 Personalaufwand, Fr. 210.– Schreibgebühr) auferlegte sie den Anzeigern.
Gegen diese Verfügung erhoben A._____ und B._____ Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich. Dieses wies das Rechtsmittel im Hauptpunkt zwar ab, hob die Überbindung der Kosten des Verwaltungsverfahrens an die Rekurrenten aber auf. Dagegen beschwerte sich nunmehr die Stadt Adliswil beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Mit Urteil vom 29. April 2013 (eröffnet am 17. Juni 2013) wies der Einzelrichter des Verwaltungsgerichts (1. Abteilung) die Beschwerde kostenfällig ab.

B.

Mit Eingabe vom 19. August 2013 führt die Stadt Adliswil Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Verfügung der Baukommission im Kostenpunkt wieder herzustellen. Im Weiteren ersucht sie um Gewährung der aufschiebenden Wirkung.
A._____ und B._____ beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Den gleichen Antrag stellt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Die Baudirektion des Kantons Zürich beantragt namens des ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladenen Regierungsrats die Entlassung aus dem Verfahren. Das Bundesamt für Umwelt verzichtet darauf, sich zur Beschwerdebefugnis der Stadt zu äussern, erachtet das angefochtene Urteil aber materiell als bundesrechtskonform. In abschliessenden Bemerkungen hält die Stadt Adliswil an ihren Anträgen und Ausführungen fest.
Mit Verfügung vom 12. September 2013 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.
Das angefochtene einzelrichterliche Urteil des Verwaltungsgerichts ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG) in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit. Es unterliegt der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 BGG), zumal kein Ausnahmegrund nach Art. 83 ff. BGG vorliegt. Die Beschwerde ist form- und unter Berücksichtigung des Fristenstillstands (Art. 46 Abs. 1 lit. b BGG) fristgerecht eingereicht worden. Näherer Betrachtung bedarf die Beschwerdebefugnis der Stadt Adliswil.

2.
Die Beschwerdeführerin bringt unter Berufung auf Art. 57 USG (SR 814.01) vor, ihr stehe ein besonderes Beschwerderecht im Sinne von Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zu. Nach der erwähnten Vorschrift sind die Gemeinden berechtigt, gegen Verfügungen der kantonalen und der Bundesbehörden in Anwendung des Umweltschutzgesetzes die Rechtsmittel des eidgenössischen und des kantonalen Rechts zu ergreifen, sofern sie dadurch berührt werden und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung haben. Diese Umschreibung geht indessen nicht über diejenige für die allgemeine Beschwerdeberechtigung nach Art. 89 Abs. 1 BGG hinaus, sondern entspricht ihr (vgl. insbes. lit. b und c von Art. 89 Abs. 1 BGG). Sie hat daher schon aufgrund ihres Wortlauts keine selbstständige und echte, sondern bloss eine unechte Bedeutung bzw. eine "Erinnerungs"-Funktion (GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar USG, Ergänzungsband, Art. 57 N. 1 und 6; THEO LORETAN, Kommentar USG, Art. 57 N. 1 ff., auch zur Entstehungsgeschichte; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich/St.Gallen 2013, Rz. 751 u. 1023 ff., je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Damit stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert ist, was sie ebenfalls geltend macht.

3.
Zur Beschwerde nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften können sich jedoch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ebenfalls darauf berufen, wenn sie gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (BGE 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406 m.H.). Zudem kann ein Gemeinwesen aus dem allgemeinen Beschwerderecht praxisgemäss auch dann eine Beschwerdelegitimation ableiten, wenn es durch einen Entscheid bei der Wahrung ihm anvertrauter hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse in spezifischer, qualifizierter Weise betroffen ist (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 S. 508; 138 I 143 E. 1.3.1 S. 149, m.H.). Das kann in umweltrechtlichen Angelegenheiten der Fall sein, wenn es den Schutz der Einwohner vor schädlichen oder lästigen Immissionen anstrebt (BGE 133 II 400 E. 2.4.2 S. 406). Dagegen genügt ein bloss allgemeines Interesse an der richtigen
Rechtsanwendung nicht (BGE 138 II 506 E. 2.1.1. S. 508 m.H.). Die Vereinigung der betroffenen Abteilungen des Bundesgerichts hat vor kurzem - mit Beschluss vom 13. Januar 2014 im Verfahren 2C 169/2013 - an der

Voraussetzung der Betroffenheit in zentralen öffentlichen Anliegen festgehalten. Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel sind Gemeinwesen daher nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen (BGE 138 II 506 E. 2.1.1 S. 509 m.H.).

4.
Vorliegend geht es um die Überwälzung von finanziellen Aufwendungen, die der Gemeinde bei der Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Kontroll- und Aufsichtspflichten auf dem Gebiet des Umweltrechts erwachsen sind. Die Stadt Adliswil ist dadurch nicht gleich oder ähnlich wie ein Privater, sondern im hoheitlichen Aufgabenbereich betroffen. Ihr steht die Beschwerdebefugnis nach dem Ausgeführten dann zu, wenn sie qualifiziert, in zentralen Anliegen im Sinne der Rechtsprechung berührt ist.

4.1. Eine derartige Betroffenheit hat das Bundesgericht bei finanziellen Leistungen in Bezug auf den interkommunalen Finanzausgleich und ähnliche Regelungen bejaht (BGE 135 I 43 E. 1.3 S. 47; 135 II 156 E. 3.3 S. 160), im Weiteren bei einer Sozialhilferegelung für Asylbewerber mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für den Kanton (Urteil 8C 1025/2009 vom 19. August 2010 E. 3.4.3), im Streit um die Gebührenpflicht für Fachberichte des Kantons bei dessen Mitwirkung in Plangenehmigungsverfahren (Urteil 1C 78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1), bei Abgaben für die Kontrolle der auf dem Gemeindegebiet gelegenen sanierungsbedürftigen Feuerungsanlagen (BGE 119 Ib 389 E. 2e S. 291) und bei der Erhebung von Beiträgen an Erschliessungswerke (Urteile 2C 444/2008 vom 9. März 2009 E. 1.2; 2C 712/2008 vom 24. Dezember 2008 E. 1.3). Die Legitimation des Gemeinwesens verneint hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit Entschädigungen nach Opferhilfegesetz (BGE 123 II 425 E. 4 S. 429 ff.), im Streit um einen Steuerwohnsitz (BGE 136 II 274 E. 4.3 S. 280), für geschuldete kantonalrechtliche Ergänzungsleistungen (BGE 134 V 53 E. 2.3.3 S. 58 f.), übergangsrechtlich umstrittene Erbschaftssteuern nach deren Abschaffung (BGE 136 II 383 E. 2.5 S. 387), bei umstrittener Verjährung eines Rückerstattungsanspruchs aus unentgeltlicher Rechtspflege (BGE 138 II 506 E. 2.4 S. 512), hinsichtlich der finanziellen Folgen aus der vorzeitigen Ausserbetriebnahme einer Klärschlammverwertungsanlage (Urteil 1C 403/2012 vom 23. Mai 2013 E. 3.4) und bei der Verurteilung des Gemeinwesens zu Verfahrens- und Parteikosten (BGE 134 II 45 E. 2.2.2 S. 47 f.).

4.2. Eine hinreichende, legitimationsbegründende Betroffenheit des Gemeinwesens ergibt sich bei Entscheiden mit vermögensrechtlichen Auswirkungen auf seinen Haushalt demnach nicht bereits aus den im Einzelfall entstandenen finanziellen Folgen hoheitlichen Handelns, selbst wenn diese einen namhaften Betrag ausmachen. Die Beschwerdeberechtigung setzt vielmehr voraus, dass eine über den Einzelfall hinaus gehende, wegen der präjudiziellen Wirkung insgesamt wesentlich ins Gewicht fallende finanzielle Belastung des Gemeinwesens im Spiel steht (BGE 138 II 506 E. 2.3 u. 2.4. S. 511 ff.; Urteile 1C 403/2012 vom 23. Mai 2013 E. 3.4; 1C 78/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1). Vorliegend ist die Frage umstritten, ob die Gemeinde die Kosten aus einer aufsichtsrechtlichen Kontrolle, die sie auf Anzeige wegen vermeintlich übermässigen Lärmemissionen durchgeführt hat, den Anzeigern und Antragstellern anlasten kann. Die Begutachtung erfolgte bezogen auf eine spezielle Situation in einer Wohnsiedlung (Ein- und Ausfahrt einer gemeinsamen Tiefgarage), nicht in einem grösseren oder allgemeinen Zusammenhang, weder im Rahmen bestimmter gesetzlich vorgeschriebener oder periodischer Kontrollen noch anlässlich umfassender oder systematischer Nachkontrolle oder
Beaufsichtigung bestimmter, zum Beispiel sanierungspflichtiger oder besonders emissionsintensiver Anlagen. Es ist weder dargetan worden noch ersichtlich, welche über die mit dem Einzelfall verbundenen Folgen der Beschwerdeführerin erwachsen sollten, wenn das angefochtene Urteil Bestand hat. Damit aber ist im vorliegenden Fall nach dem Ausgeführten die Schwelle zur legitimationsbegründenden qualifizierten Betroffenheit des Gemeinwesens nicht überschritten.
Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten. Damit erübrigt es sich, das Begehren des Regierungsrats des Kantons Zürich auf Entlassung aus dem Verfahren zu behandeln.

5.
Bei diesem Ergebnis hat die in eigenen Vermögensinteressen handelnde Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu übernehmen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG) und den Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.– auszurichten.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, Einzelrichter, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Februar 2014
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Stohner