



Fall-Nr.:	20-8164
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	24.12.2020
Entscheiddatum:	26.11.2020

BDE 2020 Nr. 116

Art. 51 VRP; Art. 50 StrG. Art. 50 StrG, wonach mit dem Strassenbau erst begonnen werden kann, wenn das Strassenbauprojekt rechtskräftig ist, steht dem Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rekurses nach Art. 51 VRP nicht entgegen. Konkret hat die Vorinstanz hinreichende und damit gewichtige öffentliche Interessen zur Begründung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung des Rekurses herangezogen, soweit dies die Basiserschliessung der neu geführten Stadtbuslinie betrifft. Darüber hinaus ist während des Rechtsmittelverfahrens auf die geplante Linienführung zu verzichten und die Linie auf dem bisherigen Rundkurs weiterzuführen.

BDE 2020 Nr. 116 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



20-8164

Entscheid Nr. 116/2020 vom 26. November 2020

Rekurrenten

A.____

vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, Hinterlauben 12,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Einspracheentscheid vom 1. Oktober 2020)

Betreff

Umsetzung Buskonzept 2021 (Anpassung an Haltestellen)



Sachverhalt

A.

a) Der Stadt-/Ortsbus Z.____ ist gemäss Anhang 1 der Verordnung über den öffentlichen Verkehr (sGS 710.51; abgekürzt VöV) mit sechs Ortsbuslinien in den regionalen Busfahrplan eingebettet, unter anderem mit den Linien W.____, X.____, Y.____.

b) Am 24. Oktober 2018 verabschiedete der Stadtrat Z.____ die Umsetzung des Buskonzepts 2021. Dieses bildet den ersten Schritt zur Umsetzung der ÖV-Strategie 2030/2035, deren Schlussbericht vom 21. Dezember 2017 datiert. Das Konzept hat insbesondere die Überarbeitung der Stadtbuslinien W.____, X.____ und Y.____ zum Inhalt und zum Ziel, die Stabilität des städtischen Busnetzes zu erhöhen. Dabei sollen vor allem Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Busse pünktlicher verkehren können. Dazu gehören neue Streckenführungen, neue Haltestellen und leicht angepasste Fahrpläne. Besonders mit dem Wechsel von Rundkursen auf sogenannte Stichlinien versprechen sich die Verantwortlichen eine markante Verbesserung. Stichlinien bedeuten, dass die Busse jeweils auf derselben Strecke hin- und zurückfahren, wobei die Haltestellen grundsätzlich beidseitig bedient werden. Somit erhalten die Linien je eine Endhaltestelle, an der Stand- bzw. Reservezeiten eingeplant werden, damit Verspätungen wegen der Verkehrsüberlastung im Zentrum wieder aufgeholt werden können. Das neue Konzept soll auf den Fahrplanwechsel vom 13. Dezember 2020 umgesetzt werden.

c) Mit Beschluss vom 29. Januar 2020 genehmigte der Stadtrat die Bauprojekte für die Umsetzung der dafür nötigen provisorischen Bushaltestellen. Vor der öffentlichen Auflage wurde am 17. Februar 2020 eine Informationsveranstaltung durchgeführt, wozu die von einer neuen Haltestelle betroffenen Grundeigentümer persönlich eingeladen wurden.

B.

Die neuen Bushaltestellen lagen vom 24. Februar 2020 bis 23. März 2020 gemäss Art. 39 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) wie folgt öffentlich auf:

Umsetzung Buskonzept 2021

Anpassung an Haltestellen

a)	M.____	stadtauswärts	Linie W.____
b)	M.____	stadteinwärts	Linie W.____
c)	N.____	stadtauswärts	Linie W.____
d)	N.____	stadteinwärts	Linie W.____
e)	O.____	stadtauswärts	Linie W.____
f)	O.____	stadteinwärts	Linie W.____
g)	P.____	stadtauswärts	Linie W.____

(h-w betreffen Haltestellen der Linien X.____ und Y.____)



C.

a) Während der Auflagefrist erhoben am 22. März 2020 A.____ Einsprache gegen die Haltestellen der Buslinie W.____. A.____ ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____. Dieses wird südlich von der Q.____-Strasse, eine Gemeindestrasse 1. Klasse, und westlich von der P.____, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, begrenzt. Beide Strassen verfügen je über ein Trottoir. Im Quartier ist eine Tempobeschränkung von 30 km/h signalisiert. Auf der gegenüberliegenden Seite der Q.____-Strasse befindet sich die Bushaltestelle "P.____" der Linie W.____ in östlicher Fahrtrichtung. Diese besteht lediglich aus einer Tafel.

Neu soll gegenüber der bisherigen Haltestelle "P.____" eine zusätzliche Fahrbahnhaltestelle entstehen. Dafür ist vorgesehen, vorerst lediglich am bestehenden Kandelaber ein Haltestellensignal anzubringen und die betroffenen Parkplätze zu verschieben.

b) Mit der Einsprache wurde verlangt, dass die Linie W.____ weiterhin als Rundkurs mit der derzeitigen Streckenführung betrieben werde. Nebst anderen Einwänden rügten die Einsprecher, dass sich das Verkehrsaufkommen im Quartier und damit der Strassenlärm durch die neue Linienführung verdoppeln werde und übermässig sei.

c) Das Departement liess in der Folge ein Lärmgutachten für die Haltestelle "P.____" erstellen. Die beauftragte Büro S. kam in ihrem Gutachten vom 22. Juni 2020 zum Schluss, dass die massgeblichen Immissionsgrenzwerte durch die Haltestelle nicht überschritten und keine zusätzlichen Massnahmen nötig würden. Am 6. August 2020 berechnete die Gutachterin auch noch eine um 5 m nach Westen verschobene Haltestelle. Die Einsprecher, neu vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, St.Gallen, nahmen am 31. August 2020 zum Gutachten Stellung. Sie machten dabei geltend, dass hier nicht die Immissions-, sondern die strengeren Planungsgrenzwerte massgebend seien. Auch äusserte sich die Gutachterin mit keinem Wort zum ebenfalls anwendbaren Vorsorgeprinzip oder zu den anderen Haltestellen der Linie W.____. Das Gutachten sei aber auch sonst falsch und lückenhaft. Die Gutachterin bestreitet mit Stellungnahme vom 10. September 2020 die Anwendung der Planungswerte, macht aber geltend, dass selbst diese eingehalten würden. Zusätzliche Massnahmen im Sinn des Vorsorgeprinzips seien deshalb nicht angezeigt, weil die von der Haltestelle verursachten Immissionen derart gering seien. Am 24. September 2020 nahmen die Einsprecher nochmals dazu Stellung.

d) Mit Beschluss vom 28. September bzw. 1. Oktober 2020 wies der Stadtrat die Einsprache von A.____ ab und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung. Er begründet den Beschluss u.a. damit, dass das neue Buskonzept alle Stadtbuslinien betreffe und vom Kanton St.Gallen als Besteller der öV-Leistungen und durch die Stadt Z.____ als Bestvariante ausgewählt worden sei. Die Linie W.____ sei



Teil des Gesamtkonzepts des städtischen und regionalen öV-Angebots, das wiederum auf das übergeordnete Verkehrsnetz des SBB abgestimmt sei, weshalb man die Linie nicht losgelöst vom Gesamtkonzept betrachten könne. Das Buskonzept werde nach drei bis vier Jahren nochmals überprüft, weshalb die Bushaltestellen erst provisorisch und in Absprache mit dem Kanton und der Procap noch nicht behindertengerecht erstellt würden. Bezüglich der Linie W.____ habe sich gezeigt, dass sie wenig attraktiv sei, weshalb sie auch bloss wenig genutzt werde. Der Einwand, dass die Linie aktuell nicht wirtschaftlich betrieben werden könne, sei deshalb gerade kein Argument gegen deren Verbesserung. Damit neu möglichst viele Haltestellen in beide Fahrrichtungen bedient werden könnten – so auch die Haltestelle "P.____" – werde die heutige grosse Rundkursschleife im Quartier verkleinert. Wie das Lärmgutachten zeige, würden an der Haltestelle "P.____" auch künftig die gesetzlichen Grenzwerte selbst bei Annahme der schlechtesten Bedingungen eingehalten.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 16. Oktober 2020 Rekurs beim Baudepartement. Dabei werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 28. September 2020 vollumfänglich aufzuheben;
2. es sei das Strassenprojekt "Umsetzung Buskonzept 2021, Anpassung an Haltestellen..." gemäss öffentlicher Planaufgabe vom 24. Februar 2020 bis 23. März 2020 mindestens im Umfang der Linie W.____ und der Haltestellen a-g vollumfänglich aufzuheben.
3. ev. sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen;
4. es sei die aufschiebende Wirkung des Rekurses wiederherzustellen;
5. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzügl. 7,7% MwSt.).

Zur Begründung wird geltend gemacht, in einem Strassenprojektverfahren könne die aufschiebende Wirkung eines Rekurses grundsätzlich nicht entzogen werden. Zudem liege auch kein wichtiger Grund vor, weshalb vom Grundsatz abgerückt werden dürfe, dass ein Beschluss während einer laufenden Rechtsmittelfrist sowie des anschliessenden Rechtsmittelverfahrens noch keine Wirkung entfalten könne. Weiter sei ihr rechtliches Gehör verletzt worden, indem die Vorinstanz die verschiedenen Einsprachen die unterschiedlichen Haltestellen der Linie W.____ betreffend nicht zeitgleich geprüft, entschieden und auch ihnen zugestellt habe. Materiell rügen die Rekurrenten, die Vorinstanz behaupte fälschlicherweise, dass nicht die Linienführung der Stadtbusse, sondern lediglich deren neuen Haltestellen Gegenstand der Auflage gewesen seien. Bezüglich des Lärms liege lediglich ein Parteigutachten vor und dieses sei inhaltlich auch noch falsch.



E.

Mit Vernehmlassung vom 9. November 2020 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Rekurrenten einzig in Bezug auf die Bushaltestelle "P.____" einsprache- und rekurslegitimiert seien, nicht aber bezüglich der gesamten Buslinie oder der anderen Bushaltestellen. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses sei nötig, weil alle Linien zusammenhängen würden und man insbesondere die Basiserschliessung der Linie W.____, die neu über die T-Strasse statt wie bisher über die R.-Strasse führe, nicht aus dem Gesamtkonzept herausbrechen könne. Diskutieren könne man allenfalls über den anschliessenden Rundkurs im Quartier. Würde man diesen für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens wie heute belassen, würden die öV-Benutzer zwar bedeutende Nachteile erleiden, es würde aber nicht das gleich hohe öffentliche Interesse tangiert wie beim Wegfall der Basiserschliessung.

F.

Weil das Buskonzept 2021, das dem vorliegenden Rekurs zu Grund liegt, mit dem Fahrplan 2021 bzw. mit dem schweizweiten Fahrplanwechsel vom 13. Dezember 2020 eingeführt werden soll, ist vorab über den Antrag bezüglich der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses zu befinden, und zwar bevor der Schriftenwechsel abgeschlossen und insbesondere bevor die Amtsberichte beim kantonalen Amt für öffentlichen Verkehr und beim kantonalen Tiefbauamt sowie ein Rekursaugenschein durchgeführt sein werden.

G.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben – insbesondere zum Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses – wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Zuständig für die Wiederherstellung oder den nachträglichen Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses ist die Rekursinstanz, die in der Hauptsache zuständig ist (T. ZUBER in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 51 N 60). Vorliegend ist dies das Baudepartement (Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Aufgrund des Umstands, dass die Vorsteherin des Baudepartementes bis Ende Mai 2020 Stadtpräsidentin der Politischen Gemeinde Z.____ und damit bei der Umsetzung des Buskonzepts 2021 aktiv involviert war, hat sie in den Ausstand zu treten. Entsprechend hat der Vorsteher des Volks-



wirtschaftsdepartementales über das erhobene Rechtsmittel zu befinden (Art. 24 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG]). Unabhängig davon ist das Rekursverfahren von der Rechtsabteilung des Baudepartementales zu instruieren (vgl. ABI 2015 3468).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Verfügungen und Entscheide betreffend den Entzug der aufschiebenden Wirkung bzw. die Anordnung der Vollstreckung können in der ordentlichen Rechtsmittelfrist von 14 Tagen gemäss Art. 47 Abs. 1 VRP angefochten werden (U.P. CAVELTI in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Art. 47 N 13). Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist somit einzutreten.

2.

Mit dem vorliegenden Entscheid wird vorerst nur über den Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses befunden. Dafür werden im Rekursverfahren keine Beweise erhoben und keine zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen getroffen. Sodann sind die Beweisanforderungen reduziert, indem das Glaubhaftmachen der Tatsachen genügt (T. ZUBER, a.a.O., Art. 51 N 67).

3.

Die Vorinstanz hat dem vorliegenden Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Die Rekurrenten verlangen, dass die aufschiebende Wirkung wiederhergestellt werde.

3.1 Der Rekurs hat nach Art. 51 Abs. 1 VRP grundsätzlich aufschiebende Wirkung, wenn die Vorinstanz nicht aus wichtigen Gründen die Vollstreckbarkeit anordnet. Die Rekursinstanz kann eine gegenteilige Verfügung treffen (Art. 51 Abs. 2 VRP).

3.2 Die aufschiebende Wirkung gemäss Art. 51 Abs. 1 VRP bedeutet, dass eine Verfügung oder ein Entscheid während dem Lauf einer Rechtsmittelfrist sowie dem (allenfalls) anschliessenden Rechtsmittelverfahren noch keine Wirkung entfaltet. Sie tritt unabhängig von der Zulässigkeit, Gültigkeit oder materiellen Begründetheit des Rekurses – allenfalls unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs – ein (T. ZUBER, a.a.O., Art. 51 N 27). Dadurch werden Vollzug und Wirksamkeit der Anordnung aufgeschoben. Der Grund dafür liegt darin, dass Verfügungen und Entscheide zunächst einer justizmässigen Überprüfung unterliegen sollen, bevor sie verbindlich und durchsetzbar werden. Ein Abrücken von diesem Grundsatz soll deshalb nicht leichthin erfolgen, und der Entscheid über die aufschiebende Wirkung erfordert eine einzelfallbezogene Abwägung entgegenstehender Interessen. Gemäss Art. 51 Abs. 1 VRP vermögen deshalb nur wichtige Gründe einen Entzug der aufschiebenden Wirkung zu rechtfertigen. Das Gesetz regelt nicht näher, wann wichtige Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung gegeben sind. Fest steht aber, dass mit dem In-Kraft-Treten des V. Nachtrags zum VRP (nGS 42.55) am



1. März 2007 die Anforderungen an den Entzug der aufschiebenden Wirkung verringert worden sind. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer Verfügung gebietet. Auch private Interessen können unter Umständen den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen. Als zulässige öffentliche Interessen gelten Anliegen, die in der Rechtsordnung allgemein ausgewiesen sind (zum Beispiel Schutz gefährdeter Polizeigüter) oder Gründe, die sich aus der Gesetzgebung ergeben und die mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung beschleunigt durchgesetzt werden sollen. Das betroffene Interesse ist dann mit den allenfalls entgegenstehenden – öffentlichen oder privaten – Interessen in Abwägung zu bringen (VerwGE B 2012/96 vom 19. Juni 2012 Erw. 2).

3.3 Nach Meinung der Rekurrenten gelangt Art. 51 VRP bei einem Strassenprojekt grundsätzlich nicht zur Anwendung, weil Art. 50 StrG diesem als Spezialgesetz vorgehe.

3.3.1 Art. 50 Bst. a StrG führt aus, dass mit dem Strassenbau erst begonnen werden könne, wenn das Projekt rechtskräftig ist.

3.3.2 Formell rechtskräftig ist eine Verfügung, wenn sie mit keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr angefochten werden kann. Der Grundsatz der formellen Rechtskraft gilt generell und nicht bloss bei Strassenprojekten. So regelte schon Art. 89 Satz 1 des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG), dass mit Bauarbeiten erst begonnen werden darf, wenn die Baubewilligung in Rechtskraft erwachsen ist. Vorbehalten blieben die Erledigung von privatrechtlichen Einsprachen und die Erteilung von Bewilligungen auf Grund besonderer Vorschriften. Im Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG), welches das BauG abgelöst hat, wird die Selbstverständlichkeit der formellen Rechtskraft nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Es wird lediglich noch festgehalten, dass für den Fall, dass ein Verfahren auf dem Zivilrechtsweg eingeleitet ist, das Bauvorhaben bis zur rechtskräftigen Erledigung der privatrechtlichen Einsprache nicht ausgeführt werden darf (Art. 155 Abs. 3 PBG). In Art. 50 StrG wird die formelle Rechtskraft als Voraussetzung für den Baubeginn – wie vormals im Baugesetz – allein deshalb ausdrücklich erwähnt, weil neben der formellen Rechtskraft noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssen (Abtretung von privaten Rechten, Regelung der Beitragspflicht und Kantonsbeiträge), bevor mit dem Bau begonnen werden kann. An der Tatsache, dass einem Rekurs nach Art. 51 Abs. 1 VRP grundsätzlich die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, ändert somit auch Art. 50 Bst. a StrG nichts. Wird einem allfälligen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen, ist eine Verfügung in jedem Fall sofort vollstreckbar, ohne dass die formelle Rechtskraft eingetreten ist (M. LOOSER in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., Art. 101 N 8).

3.3.3 Aus dem Gesagten folgt, dass Art. 50 Bst. a StrG dem Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rekurses nach Art. 51 VRP nicht entgegensteht.



3.4 Die Vorinstanz begründet den Entzug der aufschiebenden Wirkung damit, dass die Einführung des Konzepts 2021 um kein weiteres Jahr verschoben werden könne. Zum einen könne die Linie W.____ nicht aus dem umzusetzenden Konzept herausgebrochen werden, weil diese Gebiete abdecken müsse, die bis anhin von einer anderen Linie bedient worden seien. Zum anderen verkräfte die Fahrplanstabilität und die damit gefährdeten Anschlüsse ans übergeordnete Verkehrsnetz keinen weiteren Aufschub der Umsetzung des gesamten Konzepts. Dem stehe das Ruhebedürfnis weniger Anwohner gegenüber. Sie habe aber aufgezeigt, dass die Linie W.____ die erforderlichen Lärmschutzvorschriften des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (814.01) insbesondere an der direkt betroffenen Haltestelle einhalte. Zudem sei die Verkehrssicherheit der Linienführung und der neuen Haltestellen von der Kantonspolizei bestätigt worden. Wie bereits im angefochtenen Beschluss erwähnt sei als Übergangslösung aber denkbar, dass die quartiersinterne Schleife vorderhand so belassen werde, wie sie bereits heute gefahren werde.

3.5 Aktuell führt die Linie W.____ vom Bahnhof herkommend südlich über die U.____-Strasse um die Altstadt herum in die T- Strasse (eine Kantonsstrasse), sodann in die R.-Strasse (eine Gemeindestrasse 1. Klasse) und von dort in die Q.____-Strasse. Ab der Kreuzung mit der N.____-Strasse (eine Gemeindestrasse 2. Klasse) führt der Kurs in einer Rundschleife in die O.____-Strasse (eine Gemeindestrasse 1. Klasse), von dort in die N.____-Strasse zurück und schliesslich wieder über die Q.____-, R.____-, T.____- und U.____-Strasse zum Bahnhof zurück (siehe folgende Skizze grüne Linie).

Nach dem Buskonzept 2021 soll die Linie W.____ neu über die T.____-Strasse weiter Richtung I.____ über die O.____ bis zur Q.____-Strasse geführt werden, wo sie die Haltestelle "P.____" auch westwärts bedienen soll. Von dort soll sie in einer engen Rundschleife über die P.____ in die N.____-Strasse und sodann wieder in die Q.____-Strasse führen, wo die Haltestelle "P.____" wie bis anhin auch ostwärts angefahren werden soll. Weiter soll die Linie W.____ über die T.____- und U.____-Strasse zum Bahnhof zurückführen. Bei dieser Streckenführung wird die Haltestelle K.____ ganz aufgehoben, stattdessen wird die Haltestelle L.____ an der T- Strasse von der Linie X.____ übernommen. Die Haltestellen O.____, N.____strasse und M.____ werden neu erstellt (siehe folgende Skizze grüne Linie).

Sofern der Einspracheentscheid im Zeitpunkt des Fahrplanwechsels im Dezember 2020 noch nicht vollstreckbar sein sollte, sollen die Busse zwar gleichwohl über die T.____- und O.____-Strasse fahren, ab dort aber nicht in der kleinen, sondern in der grossen bisherigen Schleife geführt werden, so dass die Haltestellen "P.____" und "O.____" wie bis anhin nur in eine Richtung bedient werden (siehe folgende Skizze grüne Linie).

4.



4.1 Beim Entscheid betreffend Reorganisation der Buslinien W.____, X.____ und Y.____ handelt es sich um keine rechtliche, sondern um eine verkehrspolitische Fragestellung. Die Grundlage dafür liegt in Art. 11 ff. des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr [sGS 710.5; abgekürzt GöV]), wonach das öV-Angebot auf eine von der Regierung bezeichneten Linie erbracht wird. Die Verkehrslinien werden auf Grund ihrer Wirtschaftlichkeit und Nachfrage bestimmt und gemäss Art. 7 VöV im Anhang 1 der Verordnung aufgelistet. Die genaue Streckenführung wird sodann in einer Angebotsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem beauftragten Betreiber bestellt und festgelegt (Art. 25 VöG). Mithin sind weder die Buslinien W.____, X.____ und Y.____ an sich noch deren Linienführung Streitgegenstand des vorliegenden Planverfahrens. Aufgelegt wurden einzig die dafür nötigen neuen Infrastrukturanlagen. Folglich können im vorliegenden Verfahren auch nur die aufgelegten Bushaltestellen angefochten werden, nicht aber die Buslinie an sich. Die Frage, ob das geänderte Busnetz die Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage im Sinn des GöV erfülle oder ob diese eine genügende ökologische Bilanz aufweise, kann folglich nicht in diesem Verfahren überprüft werden.

4.2 Nachdem die nach Art. 22 ff. GöV zuständigen Stellen die Linienführung der Stadtbusse W.____, X.____ und Y.____ gemäss Buskonzept 2021 angepasst hatten, war es gemäss Art. 38 StrG an der Vorinstanz, die dafür nötigen Bushaltestellen zu schaffen. Das Verfahren dafür ist das Planverfahren nach Art. 39 StrG. Dabei ist unbestritten, dass sich die Rekurrenten gegen die neue Haltestelle "P.____" der Linie W.____, die direkt an ihrer Liegenschaft zu liegen kommt, mit bau- und umweltrechtlichen Einwänden wehren können. Dies gilt auch für alle anderen aufgelegten Haltestellen, soweit die dort gerügten Mängel zu einer Aufhebung oder Änderung der Haltestelle "P.____" führen und den Rekurrenten damit einen konkreten Vorteil verschaffen könnten (BGE 141 II 50 Erw. 2.2 f.).

4.2.1 Die Vorinstanz begründet den Entzug der aufschiebenden Wirkung mit dem überwiegenden öffentlichen Interesse an der sofortigen Verbesserung des bestehenden Busnetzes. Dass der öffentliche Verkehr an sich ein gewichtiges öffentliches Interesse darstellt, steht mit Blick auf Art. 81a der Bundesverfassung (SR 101) ausser Frage. Kantonal ist das öffentliche Interesse an der für alle Bevölkerungskreise zugängliche Mobilität in Art. 1 VöG festgelegt. Es ist somit zu überprüfen, ob das öffentliche Interesse der umgehenden Umsetzung des Buskonzepts 2021 den Anspruch der Rekurrenten auf vorgängige Überprüfung der befürchteten Lärmzunahme überwiegt.

4.2.2 Die Vorinstanz will das gesamte Buskonzept 2021 deshalb unverzüglich umsetzen, weil der Fahrplan der Stadtbusse W.____, X.____ und Y.____ aktuell nicht stabil ist und die Anschlüsse an das übergeordnete Verkehrsnetz wegen den ständigen Verspätungen der Stadtbusse nicht mehr sichergestellt sind. Auch wenn unbestritten ist, dass wegen der nach wie vor fehlenden eigenen Busspuren im Stadtzent-



rum Verspätungen auch weiterhin nicht ausgeschlossen werden können, sind die Fachleute des öffentlichen Verkehrs gleichwohl einhellig der Meinung, dass mit den neuen Linienführungen und der Umstellung von Rundkursen auf Stichlinien hinsichtlich der Fahrplanstabilität wesentliche Verbesserungen erzielt werden können. So werden bei den Endstationen neu Standzeiten eingeplant, damit allfällige Verspätungen wieder aufgeholt werden können. Weiter wird beispielsweise die verlängerte Linienstrecke W.____ neu mit zwei Bussen statt einem betrieben, womit Verspätungen ebenfalls besser ausgeglichen werden können. Die Umstellung der Rundkurse auf Stichstrecken führt aber auch zu einer wesentlichen Attraktivitätssteigerung, indem mehr Haltestellen in beide Richtungen bedient werden können und die Passagiere so keine unnötigen Umwege mehr in die falsche Richtung fahren müssen.

4.2.3 Diesen gewichtigen öffentlichen Interessen steht der Einwand der Rekurrenten gegenüber, dass der Ausbau der Bushaltestelle "P.____" zu einer Lärmzunahme auf ihrem Grundstück führen werde. Die Vorinstanz hat auf diese Rüge hin ein Lärmgutachten erstellen lassen, das zum Schluss kommt, dass die bundesrechtlichen Lärmvorschriften trotz der Verdoppelung der Fahrten und des zusätzlichen Halts ohne weiteres eingehalten werden können und zwar so klar, dass auch keine Massnahmen im Sinn der Vorsorge zu treffen seien. Die gleichen Einwände anderer Einsprecher die neue Haltestelle N.____ betreffend hat die Vorinstanz mit dem gleichen Gutachten entkräftet, wobei sie darauf hingewiesen hat, dass der Fachbericht von einem unabhängigen und spezialisierten Ingenieur- und Planungsbüro erstellt worden und das Ergebnis eindeutig sei.

4.3 Die Rekurrenten bestreiten dieses Gutachten im Grundsatz wie auch inhaltlich. Somit sind die aufgezeigten öffentlichen Interessen an der sofortigen Einführung des Buskonzepts 2021 und die behaupteten Lärmimmissionen der neuen Bushaltestellen gegeneinander abzuwägen.

4.3.1 Die neue Linie W.____ besteht aus einer Basiserschliessung, die vom Bahnhof über die T- Strasse bis zur O.____ führt und einer quartiersinternen Erschliessung, die neu als Stichlinie mit einer kurzen Wendeschleife statt wie bisher in einem Rundkurs geführt wird. Bezüglich der Basiserschliessung besteht deshalb ein hohes öffentliches Interesse an der sofortigen Einführung, weil die Linie W.____ hier das Erschliessungsgebiet von der Linie X.____ übernehmen muss, die ihrerseits neu über das Quartier H.____ nach I.____ fährt. Da auch diese Linie neu nicht mehr im Rundkurs geführt wird, kann auch dieser Fahrplan stabiler gefahren und können mehr Haltestellen in beide Richtungen bedient werden.

4.3.2 Die Rekurrenten schlagen vor, zumindest die Linie W.____ vorderhand bei der bisherigen Streckenführung zu belassen. Dies ist deshalb unmöglich, weil mit dieser Variante im dicht besiedelten Gebiet



rund um die T- Strasse die Haltestellen L.____ und N.____ statt im Viertelstundentakt lediglich noch im Stundentakt durch den Regionalbus 722 bedient würden. Ein solch massiver Abbau des bisherigen Busangebots kann verkehrspolitisch nicht hingenommen werden.

4.3.3 Innerhalb des Q.____-Quartiers werden die Bewohner neu von den Vorteilen einer Stichlinie mit nur kleiner Wendeschleife profitieren, indem dadurch bis auf die Endstation Neulanden alle Haltestellen in beide Richtungen bedient werden. Als Kompromiss für den Fall, dass nicht alle Bushaltestelle bereits vor Eintritt der formellen Rechtskraft angefahren werden könnten, hält die Vorinstanz dafür, dass für die Dauer des Rechtsmittelverfahren ab der Basiserschliessung weiterhin der bisherige Rundkurs gefahren werde. Dabei würden die Haltestellen "P.____" und "O.____" weiterhin bloss in eine Richtung bedient. Mit Blick darauf, dass vorliegend einzig Immissionen an den Haltestellen bestritten sind bzw. werden können und hier zu überprüfen sind, die Haltestellen "P.____" und "O.____" aber heute schon nur einseitig angefahren werden, ist es vertretbar, dass eine entsprechende Komforteinbusse für die öV-Benützer während des hängigen Rechtsmittelverfahren weiterhin in Kauf genommen wird. Für die neuen Haltestellen N.____ und M.____ liegen zwar ebenfalls noch keine überprüften Lärm-berechnungen vor. Zum einen haben die Einsprecher dort aber keinen übermässigen Lärm geltend gemacht bzw. diese haben sich mit den entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz dazu einverstanden erklärt. Und zum anderen fährt der Bus an diesen Haltestellen ohnehin in beide Richtungen vorbei, wenn es bei der Basiserschliessung über die T- Strasse bleiben soll.

4.3.4 Nach dem Gesagten vermag das gewichtige öffentliche Interesse *an der Basiserschliessung* der Linie W.____ das private Interesse der Rekurrenten an der vorgängigen Überprüfung der Lärmemissionen der Haltestellen zu überwiegen. Da die Haltestellen vorerst lediglich provisorisch errichtet werden sollen, wäre ein allfälliger Rückbau auch mit keinem grossen Aufwand verbunden. Bezüglich lediglich der *quartierinternen Erschliessung* der Linie W.____ erscheint das Interesse der Fahrplanstabilität und Attraktivitätssteigerung aber als nicht hinreichend für den Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses. Zwar kann mit dem Verbleib beim bisherigen Rundkurs der bisherige Nachteil, dass zwei Haltestellen weiterhin bloss einseitig bedient werden, nicht behoben werden. Allein deswegen kann das Buskonzept 2021 im Wesentlichen aber dennoch eingeführt werden, wobei aber für die Rekurrenten bezüglich der Haltestelle "P.____" vorderhand alles beim Alten bleibt. Es rechtfertigt sich daher, für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens die von der Vorinstanz in Absprache mit dem Amt für öffentlichen Verkehr vorgeschlagene Zwischenlösung anzuordnen und die entzogene aufschiebende Wirkung des Rekurses entsprechend zu reduzieren und teilweise wieder anzuordnen.

5.

Damit die mit dem vorliegenden Entscheid angepasste aufschiebende Wirkung des Rekurses auch während des allenfalls nachfolgenden



Beschwerdeverfahrens bestehen bleibt, ist der Entzug im Rekursentscheid erneut anordnen (T. ZUBER, a.a.O., Art. 51 N 53).

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz hinreichende und damit gewichtige öffentliche Interessen zur Begründung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung des Rekurses herangezogen hat, soweit dies die Basiserschliessung Bahnhof bis und mit Haltestelle N.____ betrifft. Ab dort ist aber während des Rechtsmittelverfahrens auf die geplante Linienführung zu verzichten und die Linie W.____ auf dem bisherigen Rundkurs weiterzuführen, wobei bei den Haltestellen "P.____" und "O.____" die bisherige einseitige Halteregelung beizubehalten ist. Dementsprechend ist das Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung teilweise gutzuheissen und im Sinn der Erwägungen zu ändern (vgl. Variante gemäss dritter Skizze in Erw. 3.5).

7.

Die Kosten dieses Entscheids haben bei der Hauptsache zu bleiben.

Entscheid

1.

Das Begehren von A.____, Z.____, um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen und die aufschiebende Wirkung des Rekurses wie folgt zum Teil wiederherstellt:

Während des Rechtsmittelverfahrens verläuft die Buslinie W.____ gemäss Buskonzept 2021 vom Bahnhof über die U.____- und T- Strasse in die O.____. Von dort führt ihr Kurs in einer grossen Schleife über die N.____- und Q.____- in die O.____-Strasse zurück und bedient dabei die Haltestellen "P.____" und "O.____" abweichend vom Buskonzept 2021 wie bis anhin nur in eine Richtung.

2.

Einer allfälligen Beschwerde gegen Ziff. 1 des vorliegenden Entscheids wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

3.

Die Kosten dieses Entscheids bleiben bei der Hauptsache.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

Beat Tinner
Regierungsrat