

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00265 vom 12. Mai 1995

ZH Verwaltungsgericht, 1995-05-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00265

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00265 du 12 mai 1995

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00265 del 12 maggio 1995

Regeste

Elektrizitätsversorgung | Funktionelle Zuständigkeit bei Anordnungen der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ): Keine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gestützt auf § 82 lit. i oder k VRG (E. 1.1). Voraussetzungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 1.2). Das Rechtsverhältnis der EKZ und ihren Kunden ist öffentlichrechtlicher Natur (E. 1.3). Die EKZ haben das Rechtsverhältnis mittels einer Verfügung konkretisiert (E. 1.4). Die Auslegung der Ordnung der §§ 19 bis 19c VRG ergibt, dass vom Grundsatz auszugehen ist, dass gegen jede Verwaltungsanordnung mindestens eine verwaltungsinterne Rekursinstanz angerufen werden kann. Weder Wortlaut noch Zweck von § 19 Abs. 1 VRG schliessen es aus, den Regierungsrat in seiner Eigenschaft als oberste vollziehende Verwaltungsbehörde auch in Fällen als Rechtsmittelinstanz zu betrachten, in denen er nicht Aufsichtsinstanz gegenüber der verfügenden Behörde ist. Mangels funktioneller Zuständigkeit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (E. 1.5). Die beim Verwaltungsgericht eingegangene Eingabe ist demnach an den Regierungsrat zu überweisen (E. 1.6). Angesichts der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung der EKZ sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (E. 2).

Erwägungen

E. 1

Gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) prüft das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, soweit nicht dieses oder ein anderes Gesetz eine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet. Die Zuständigkeit ist eine Verfahrens- bzw. Sachentscheidsvoraussetzung, weshalb sie von der angerufenen Behörde von Amtes wegen zu prüfen ist.

E. 1.1

Wie die Beschwerdeführenden zu Recht festhalten, liegt hier nicht eine Streitigkeit im Sinn von § 82 lit. i oder k VRG vor, welche im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren zu behandeln wäre.

E. 1.2

Zusammen mit den §§ 42 und 43 VRG regelt § 41 VRG die sachliche und funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Beschwerdeverfahren. Gemäss § 41 VRG müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein, damit das Verwaltungsgericht zuständig ist: Es muss sich um eine öffentlichrechtliche Angelegenheit im Sinn von § 1 VRG handeln, das Beschwerdeobjekt muss eine Anordnung sein, die Anordnung muss von einer Verwal-

tungsbehörde letztinstanzlich erlassen worden sein, das VRG oder ein anderes Gesetz dürfen keine andere Rechtsmittelinstanz vorsehen oder die Anordnung als endgültig bezeichnen.

E. 1.3

Massgebend für die Abgrenzung zwischen öffentlichrechtlicher Angelegenheit einerseits und privatrechtlicher sowie strafrechtlicher Angelegenheit andererseits ist die zu § 1 VRG entwickelte Praxis (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 3). Auf dem Gebiet der Elektrizitätsversorgung hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 12. Mai 1995 das Verhältnis zwischen einem kommunalen Elektrizitätswerk und den Hauseigentümern/Strombezügern als öffentlichrechtlich qualifiziert, da auf das Verhältnis der Parteien ein Energieabgabereglement anwendbar sei (RB 1995 Nr. 98). Von dieser Praxis ist im vorliegenden Fall nicht abzuweichen. Das Rechtsverhältnis der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich und ihren Kunden wird vom Allgemeinen Reglement vom 4. September 1995 über die Abgabe elektrischer Energie geregelt. Beide Parteien stimmen denn auch darin überein, dass es sich vorliegend um eine öffentlichrechtliche Angelegenheit handelt (vgl. auch BGr, 27. September 1996, ZBl 98/1997, S. 410 ff.; ZBl 103/2002, S. 264 ff.).

E. 1.4

In RB 1995 Nr. 98 hat das Verwaltungsgericht ebenfalls festgestellt, dass, soweit das Rechtsverhältnis zwischen dem Elektrizitätswerk und dem Strombezügler über die im Reglement getroffene generelle Regelung hinaus der Konkretisierung bedarf, dies in erster Linie durch Verfügung zu erfolgen habe. Vorliegend haben die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich am 4. Juli 2003 eine solche Verfügung erlassen, womit eine der Beschwerde zugängliche Anordnung vorliegt .

E. 1.5

Des Weiteren verlangt § 41 VRG, dass die Anordnung von einer Verwaltungsbehörde letztinstanzlich erlassen worden sein muss. Nebst den Behörden der Gemeinden, der Bezirke und der kantonalen Zentralverwaltung finden sich weitere Verwaltungsbehörden mit Verfügungskompetenzen, so auch in den kantonalen öffentlichen Anstalten (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 75). Bei den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich handelt es sich um eine selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt (§ 1 des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 [EKZ-Gesetz]; Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 805 ff.). Sie versorgen den Kanton wirtschaftlich, sicher und umweltgerecht mit elektrischer Energie (§ 2 EKZ-Gesetz). Da ihr Verhältnis mit ihren Kunden dem öffentlichen Recht untersteht, können den Elektrizitätswerken auch Verfügungskompetenzen zukommen und ihre Organe insoweit auch als Verwaltungsbehörde gelten (zu eng Kölz/Bosshart/Röhl, § 4 N. 6). Anders als der mit Revision vom 8. Juni 1997 aufgehobene § 47 VRG nennt das revidierte VRG die Verwaltungsbehörden, deren Anordnungen unmittelbar mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden können, nicht im Einzelnen. Als Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts kommen nach der Ordnung der §§ 19 bis 19c VRG allgemein folgende Verwaltungsbehörden in Betracht: Regierungsrat, Direktionen, ihnen gleichgestellte Kommissionen, kantonale Amtsstellen, Bezirksräte und Statthalter. Kraft spezialgesetzlicher Regelung kommen weitere Vorinstanzen dazu. Welche dieser Instanzen im Einzelfall "letztinstanzlich" entscheidet und damit Vorinstanz des Verwaltungsgerichts ist,

ergibt erst eine Auslegung der Ordnung der §§ 19 bis 19c VRG. Dieser Ordnung ist von zwei Grundsätzen geprägt, die allerdings nicht ohne Ausnahme bleiben: Der erste Grundsatz sieht vor, dass gegen jede Verwaltungsanordnung mindestens eine verwaltungsinterne Rekursinstanz angerufen werden kann (vgl. §§ 19 Abs. 1, 19a Abs. 1 und 19c Abs. 1 VRG). Der zweite hält fest, dass innerhalb des Kantons Zürich höchstens zwei Rechtsmittelinstanzen – einschliesslich des Verwaltungsgerichts – zur Verfügung stehen (vgl. §§ 19b Abs. 1 und 2, 19c Abs. 2 VRG). Abweichend vom erstgenannten Grundsatz sind gewisse Anordnungen unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar, das diesfalls als erste und einzige Rechtsmittelinstanz entscheidet. Das gilt namentlich für Beschlüsse, die der Regierungsrat als verfügende Instanz trifft, sowie für erstinstanzliche Anordnungen der Direktionen oder Ämter auf den in § 19a Abs. 2 VRG genannten Gebieten, ferner für Entscheide kantonaler und kommunaler Behörden kraft spezial gesetzlicher Regelung oder kraft Bundesrecht, sofern dieses zwingend eine einzige kantonale Rechtsmittelinstanz vorschreibt (Kölz/ Bosshart/Röhl, § 41 N. 26 ff.). Die vorliegend angefochtene Anordnung bildet insofern einen Sonderfall, als sie von einer selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt getroffen worden ist. Sie ist nur dann direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar, wenn sie nicht vorgängig nach der Grundregel von § 19 Abs. 1 VRG an eine (verwaltungsinterne) "obere" Behörde weitergezogen werden kann. Zunächst fragt es sich, ob gegen Verfügungen der Direktion der Elektrizitätswerke der Rekurs an ein oberes Organ der Anstalt selber (Leitender Ausschuss oder Verwaltungsrat; vgl. § 10 EKZ-Gesetz) offen steht. Eine solche Lösung ist jedoch abzulehnen, da die anstaltsinternen oberen Organe nach ihrem Aufgaben- und Kompetenzbereich für eine Rechtspflegefunktion weder vorgesehen noch geeignet sind. Als obere Behörde im Sinn von § 19 Abs. 1 VRG ausserhalb der eigenen Organisation der Beschwerdegegnerin kommt höchstens der Regierungsrat in Betracht. Eher gegen eine solche Auslegung spricht zwar der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin als selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt nicht in die Verwaltungshierarchie eingegliedert und nicht der Aufsicht des Regierungsrates, sondern nur der Oberaufsicht des Kantonsrates unterstellt ist (§ 9 EKZ-Gesetz). So unterliegen, gestützt auf § 46 Abs. 1 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (Universitätsg), Anordnungen des Universitätsrates dem Rekurs an den Regierungsrat (Kölz/ Bosshart/Röhl, § 19 N. 129; Jaag, Rz. 2985), was jedoch insofern von vornherein mit § 19 Abs. 1 VRG vereinbar ist, als die Universität zwar ebenfalls der Oberaufsicht des Kantonsrates, zudem aber auch ausdrücklich der Aufsicht des Regierungsrates unterstellt ist (§ 25 f. Universitätsg). Weder der Wortlaut noch der Zweck von § 19 Abs. 1 VRG schliessen es jedoch aus, den Regierungsrat in seiner Eigenschaft als oberste vollziehende Verwaltungsbehörde auch in Fällen als obere Rechtsmittelinstanz zu betrachten, in denen er nicht Aufsichtsinstanz gegenüber der verfügenden Behörde ist (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 1751). § 19 Abs. 1 VRG ist so auszulegen, dass der Grundsatz eines zweistufigen kantonalen Rechtsmittelwegs, der wie erwähnt bei Neufassung dieser Bestimmung anlässlich der Gesetzesrevision vom 8. Juni 1997 wegleitend war, möglichst weit gehend verwirklicht werden kann. Im Gegensatz zu einer oberen Verwaltungsbehörde darf das Verwaltungsgericht nur eine Rechtskontrolle, aber nicht eine Ermessenskontrolle ausüben. Dies gilt auch in denjenigen Fällen, in welchen das Verwaltungsgericht als erste Rechtsmittelinstanz wirkt. Eine Ermessenskontrolle sieht § 50 Abs. 3 VRG nämlich nur bei entsprechenden Vorgaben des Bundesrechts sowie bei Beschwerden nach § 19a Abs. 2 VRG vor (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 112). Für eine derartige Auslegung von § 19 Abs. 1 VRG spricht schliesslich mit Bezug auf die hier

angefochtene Anordnung der Elektrizitätswerke auch der Umstand, dass das EKZ-Gesetz schon seit dem 1. Oktober 1985 in Kraft steht. Damals galt aber noch das VRG in der Fassung vom 24. Mai 1959, wonach nur Entscheide der Baurekurskommissionen, Rekursentscheide einer Direktion des Regierungsrates und Beschlüsse des Regierungsrates mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden konnten (§ 47 Abs. 1 aVRG).

E. 1.6

Demnach ist mangels funktioneller Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts auf die Beschwerde nicht einzutreten. Gestützt auf § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 VRG sind die Akten an den Regierungsrat zu überweisen, welcher die Eingaben vom 4. August 2003 als Rekurse zu behandeln hat.

E. 2

Angesichts der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, welche als Rechtsmittelinanz das Verwaltungsgericht bezeichnet haben, sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Eine Parteientschädigung steht den unterliegenden Beschwerdeführenden nach § 17 Abs. 2 VRG von vornherein nicht zu. Auch den Elektrizitätswerken steht keine Parteientschädigung zu, da sie das vorliegende Verfahren mit ihrer unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung ausgelöst haben.

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