

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00051 vom 5. April 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-04-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00051

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00051 du 5 avril 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00051 del 5 aprile 2007

Regeste

Gebühren | Erhöhung des Tarifs für Feuerungskontrolle; negativer Kompetenzkonflikt zwischen Bezirksrat und Baurekurskommission. Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 VRG Beschwerden gegen letztinstanzliche "Anordnungen". Die abstrakte Normenkontrolle ist ihm verwehrt. Lässt sich die streitige Zuständigkeitsfrage nicht im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens beurteilen, ist die Lösung des Kompetenzkonflikts Aufgabe jener Behörde, welcher die Aufsicht über die Instanzen, deren Zuständigkeit streitig ist, zusteht (E. 1.1). Die den Baurekurskommissionen hinsichtlich ihrer rechtsprechenden Funktion zukommenden Unabhängigkeit von der Verwaltung schliesst nicht aus, dass der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über einen durch sie mitverursachten Kompetenzkonflikt entscheidet (E. 1.2). Nichteintreten auf die Beschwerde (E. 1.3).

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2007.00051 Beschluss der 3. Kammer vom

E. 5

April 2007 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen Gemeinde Laufen-Uhwiesen, Beschwerdeführerin, gegen A, Beschwerdegegner, und Bezirksrat Andelfingen, Mitbeteiligter, betreffend Gebühren, hat sich ergeben: I. In der Gemeinde Laufen-Uhwiesen werden die Feuerungskontrollen gestützt auf einen Vertrag vom 3. Oktober 2000 durch die Firma B durchgeführt. Der Gemeinderat Laufen-Uhwiesen stimmte mit Beschluss vom 22. Mai 2006 einer von diesem Unternehmen beantragten Tarifierhöhung zu. Auf Publikation hin, worin als zulässiges Rechtsmittel der Rekurs an den Bezirksrat Andelfingen bezeichnet wurde, erhob A am 16. Juli 2006 Rekurs an diese Behörde. Der Bezirksrat beschloss am 11. Oktober 2006, auf den Rekurs nicht einzutreten; zugleich überwies er die Akten an die Baurekurskommission mit dem Ersuchen, ihre Zuständigkeit für dieses Verfahren zu bestätigen oder, falls sie sich desgleichen für unzuständig halte, die Akten an dem Regierungsrat zu überweisen, damit dieser als Aufsichtsbehörde über den negativen Kompetenzkonflikt befinde. II. Die Baurekurskommission IV beschloss am 21. Dezember 2006, auf den Rekurs werde nicht eingetreten; das Rechtsmittel werde an den Bezirksrat Andelfingen zur Behandlung "zurücküberwiesen" (Dispositiv Ziffer I). Die Baurekurskommission erwog, da es bei der mit dem Rekurs angestrebten Überprüfung der Tarifierhöhung um eine abstrakte Normenkontrolle gehe, sei nicht sie, sondern der Bezirksrat zur Behandlung des Rechtsmittels zuständig (E. 2.1-2.2). Abzulehnen sei auch das Ersuchen des Bezirkrats, die

Angelegenheit dem Regierungsrat zum Entscheid über den negativen Kompetenzkonflikt überweisen. Dies verbiete sich deswegen, weil die Baurekurskommissionen nur hinsichtlich ihrer administrativ-organisatorischer Tätigkeit der Aufsicht des Regierungsrats unterstellt, hingegen in ihrer rechtsprechenden Funktion unabhängig seien (E. 2.3). Dementsprechend bezeichnete die Baurekurskommission als zulässiges Rechtsmittel gegen ihren "Rücküberweisungsbeschluss" die Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Dispositiv Ziffer III). III. Mit Beschwerde vom 30. Januar 2007 beantragte die Gemeinde Laufen-Uhwiesen dem Verwaltungsgericht, den Beschluss der Baurekurskommission IV aufzuheben und die Angelegenheit dem Regierungsrat zu überweisen, welcher über den negativen Kompetenzkonflikt zu entscheiden habe; eventuell habe das Verwaltungsgericht über den Kompetenzkonflikt zu befinden. A liess sich als Beschwerdegegner nicht vernehmen. Die Baurekurskommission IV verzichtete auf Vernehmlassung. Der als Mitbeteiligter in das Beschwerdeverfahren einbezogene Bezirksrat Andelfingen verzichtete mit Eingabe vom 23. Februar 2007 ebenfalls auf weitere Ausführungen zur Frage der Zuständigkeit. Bereits am 26. Januar 2007 war er jedoch an den Regierungsrat gelangt mit dem Ersuchen, über den mit dem Beschluss der Baurekurskommission IV vom 21. Dezember 2006 eingetretenen Kompetenzkonflikt zu befinden. Im Auftrag des Regierungsrats nahm die Direktion der Justiz und des Innern diese Eingabe als Aufsichtsbeschwerde entgegen; mit Verfügung vom 28. Februar 2007 sistierte sie das Aufsichtsverfahren, bis das Verwaltungsgericht über die Beschwerde der Gemeinde Laufen-Uhwiesen vom 30. Januar 2006 entschieden habe. Diese Sistierungsverfügung wurde dem Verwaltungsgericht (zusammen mit einer analogen Sistierungsverfügung hinsichtlich einer Aufsichtsbeschwerde des Bezirksrats Meilen betreffend einen entsprechenden negativen Kompetenzkonflikt zwischen diesem und der Baurekurskommission II) dem Verwaltungsgericht mitgeteilt. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) Beschwerden gegen letztinstanzliche "Anordnungen" von Verwaltungsbehörden sowie gegen Anordnungen der Baurekurskommissionen, soweit nicht dieses oder ein anderes Gesetz eine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet. In Konkretisierung dieser Generalklausel sehen §§ 42 und 43 VRG Ausnahmen von der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit zur Überprüfung von "Anordnungen" vor. Mit dieser Zuständigkeitsordnung bzw. dem darin verwendeten Begriff der Anordnung wird die abstrakte Normenkontrolle, das heisst die Beurteilung von Beschwerden, die sich direkt gegen generell-abstrakte Normen richten, dem Verwaltungsgericht entzogen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 8 ff.), wobei allerdings die Sonderordnung bezüglich raumplanungsrechtlicher Erlasse, die der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterliegen (vgl. § 379 in Verbindung mit 338a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975, PBG), vorbehalten bleibt (Kölz/Bosshart/Röhl § 41 N. 14; vgl. dazu auch E. 2). Nach der Zuständigkeitsordnung von §§ 41 ff. VRG ist sodann das Verwaltungsgericht nicht Aufsichtsinstanz über die Verwaltungsbehörden und die Baurekurskommissionen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 16 f.). Das bedeutet allerdings nicht, dass Zuständigkeitsstreitigkeiten (bezüglich der verfügenden Verwaltungsbehörden oder bezüglich der mit Rechtsmittel angerufenen Rekursinstanzen, bei denen es sich um obere Verwaltungsbehörden oder Rekurskommissionen handeln kann) dem Rechtsmittelverfahren und damit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle von vornherein entzogen wären. Das

Verwaltungsgericht hat sich im Rahmen von Rechtsmittelverfahren häufig mit streitigen Fragen betreffend die Zuständigkeit von Vorinstanzen zu befassen, namentlich solchen betreffend die Kompetenzabgrenzung zwischen Bezirksrat, Statthalteramt und Baurekurskommission (vgl. etwa RB 1984 Nr. 5 betreffend Zuständigkeit zur Beurteilung von Baubewilligungsgebühren; RB 2005 Nr. 3 betreffend Zuständigkeit für die Beurteilung von Ersatzforderungen für unnütz gewordene Projektierungskosten; VGr, 14. September 2006, VB.2006.00250 betreffend Zuständigkeit zur Beurteilung von Gebühren für nächtliches Dauerparkieren, vorgesehen zur Publikation in RB 2006). Im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Rechtskontrolle steht es dem Gericht sogar zu, eine kantonalesgesetzliche Zuständigkeitsordnung gestützt auf die bundesrechtliche Koordinationspflicht für nicht anwendbar zu erklären; diesfalls macht das Gericht von seiner Kompetenz zur akzessorischen Normenkontrolle (Überprüfung der Vereinbarkeit des kantonalen mit dem Bundesrecht) Gebrauch, welche ihm – anders als die abstrakte Normenkontrolle – zusteht (vgl. etwa RB 1991 Nr. 75 = BEZ 1991 Nr. 33; VGr, 28. März 2007, VB.2007.00103, www.vgrzh.ch). Lässt sich indessen die streitige Zuständigkeitsfrage nicht im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens beurteilen, so ist die Lösung des Kompetenzkonfliktes Aufgabe jener Behörde, welcher die Aufsicht über die Instanzen, deren Zuständigkeit streitig ist, zusteht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5 N. 23 ff.). Ob das Verwaltungsgericht auf Beschwerde hin über einen negativen Kompetenzkonflikt zwischen Rekursbehörden entscheiden kann, hängt mithin davon ab, ob die fragliche Beschwerde eine Anordnung betrifft, deren Überprüfung nach der allgemeinen Kompetenzordnung gemäss §§ 41 ff. VRG in die gerichtliche Zuständigkeit fällt. Ein negativer Kompetenzkonflikt zwischen zwei Rekursbehörden darf jedenfalls nicht dazu führen, dass die von der Anordnung Betroffenen um ihren Rechtsschutz gebracht werden (vgl. RB 1985 Nr. 1).

1.2 Die Baurekurskommission ist am 21. Dezember 2006 nicht auf den Rekurs des heutigen Beschwerdegegners eingetreten, weil sie sich nicht für zuständig hält, und hat das Rechtsmittel wieder an den Bezirksrat überwiesen, der seinerseits bereits am 11. Oktober 2006 die Zuständigkeit verneint hatte und auf den Rekurs ebenfalls nicht eingetreten war. Damit ist ein negativer Kompetenzkonflikt eingetreten. Die Baurekurskommission lehnte sodann auch das Ersuchen des Bezirksamtes ab, die Angelegenheit dem Regierungsrat zum Entscheid über den negativen Kompetenzkonflikt zu überweisen. Dies verbiete sich deswegen, weil die Baurekurskommissionen nur hinsichtlich ihrer administrativ-organisatorischer Tätigkeit der Aufsicht des Regierungsrats unterstellt, hingegen in ihrer rechtsprechenden Funktion unabhängig seien. – Diese Erwägung greift nach den vorstehend dargestellten Grundsätzen (E. 1.1) zu kurz. Mit Rekurs angefochten wurde die Änderung eines Tarifs und damit einer generell-abstrakten Regelung; für eine derartige Streitigkeit ist das Verwaltungsgericht mangels Kompetenz zur abstrakten Normenkontrolle nicht zuständig (RB 1983 Nr. 15; 1990 Nr. 17; 1998 Nr. 24). Diesbezüglich liegt der vorliegende Fall auch anders als der vom Verwaltungsgericht in RB 1985 Nr. 1 beurteilte Sachverhalt, wo es zwar ebenfalls um die Abgrenzung der aufsichtsrechtlichen Funktion des Regierungsrats und des richterlichen Rechtsschutzes durch das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit einem negativen Kompetenzkonflikt zwischen Baurekurskommission und Bezirksrat ging, jedoch mit Bezug auf eine der gerichtlichen Kontrolle unterliegende Anordnung (mit Erteilung einer Baubewilligung festgesetzte Bewilligungsgebühr). Andererseits schliesst die den Baurekurskommissionen hinsichtlich ihrer rechtsprechenden Funktion zukommende Unabhängigkeit von der Verwaltung nicht aus, dass der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über einen durch sie

mitverursachten Kompetenzkonflikt entscheidet. Unabhängigkeit von der Verwaltung bezüglich seiner rechtsprechenden Tätigkeit kommt auch dem Bezirksrat zu (§ 3 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung vom 10. März 1985; BezverwG). Dass die Baurekurskommissionen eigentliche gerichtliche Instanzen im Sinn von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und von Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 sind, während den Bezirksräten dieser Status nicht zukommt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 82 und 86), ist im vorliegenden Zusammenhang nicht erheblich. 1.3 Demnach ist auf die Beschwerde mangels Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nicht einzutreten. Dabei kann offen bleiben, ob die Beschwerde führende Gemeinde Laufen-Uhwiesen gestützt auf § 21 lit. b VRG dazu überhaupt legitimiert wäre. Über den vorliegenden Kompetenzkonflikt zwischen Baurekurskommission IV und Bezirksrat Andelfingen hat nach dem Gesagten der Regierungsrat als – gemeinsame – Aufsichtsbehörde über beide Rekursbehörden zu befinden. Eine förmliche Überweisung der Beschwerdeschrift der Gemeinde an den Regierungsrat nach § 5 Abs. 2 VRG erübrigt sich, da Letztere wie erwähnt bereits Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat eingereicht hat. Es genügt, dass der heutige Nichteintretensbeschluss entsprechend § 65 Abs. 1 VRG dem Regierungsrat mitgeteilt wird. 2. Bezüglich des vorliegenden negativen Kompetenzkonflikts kann immerhin Folgendes angemerkt werden: Mit Beschluss vom 21. August 1990 (VB.1990.00073) hat das Verwaltungsgericht in einem gleichartigen Fall (negativer Kompetenzkonflikt zwischen Baurekurskommission und Bezirksrat bezüglich der Überprüfung eines Kaminfegertarifs) die Festlegung der zuständigen Rekursinstanz ebenfalls dem Regierungsrat überlassen. Hierauf entschied sich der Regierungsrat am 27. Januar 1993 für die Zuständigkeit der Baurekurskommission (Nr. 310/1993). Der Regierungsrat stützte sich dabei vor allem auf eine Auslegung von § 15 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen vom 24. September 1978 (FFG, LS 861.1). Die damaligen Erwägungen sind jedoch im vorliegenden Fall nicht massgebend, weil es dort um einen feuerpolizeilichen Tarif ging, während der hier streitbetroffene Tarif für die Feuerungskontrolle zwar angesichts seiner Grundlage im Umweltrecht ebenfalls mit dem Planungs- und Baurecht verknüpft ist (vgl. Gebührenordnung zum Vollzug des Umweltrechts vom 3. November 1993, LS 710.2), jedoch keine feuerpolizeiliche Angelegenheit oder Regelung betrifft. (Zudem beruht der regierungsrätliche Aufsichtsbeschluss vom 27. Januar 1993 auf § 15 FFG in dessen ursprünglichen Fassung, die mit dem Erlass des neuen Gebäudeversicherungsgesetz vom 17. Februar 1999 geändert worden ist.) Erheblich ist im vorliegenden Fall jedoch die Frage, ob den Baurekurskommissionen eine abstrakte Normenkontrolle lediglich bezüglich Nutzungsplanungen und Bauordnungen oder auch hinsichtlich anderer generell-abstrakter Erlasse zustehe. Während der Regierungsrat diese Frage im Aufsichtsbeschluss vom 27. Januar 1993 bejahte, wird sie im vorliegenden Verfahren von der Baurekurskommission IV verneint (vgl. E. 2.2 des Nichteintretensbeschlusses vom 21. Dezember 2006). So oder anders ist hier festzuhalten, dass dem Verwaltungsgericht nach heute geltender (mit der Revision des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 8. Juni 1997 eingeführter) Ordnung eine abstrakte Normenkontrolle lediglich bezüglich spezifisch planungs- und baurechtlicher Erlasse zusteht (RB 1998 Nr. 26; Kölz/Bosshart/Röhl § 41 N. 14; vgl. auch § 19 N. 27), wozu der streitbetroffene Tarif für Feuerungskontrolle nicht gehört. Würde nun entsprechend dem früheren Aufsichtsbeschluss des Regierungsrats (RRB Nr. 310/1993) daran festgehalten, dass Rekurse gegen Tarife im Zusammenhang mit dem Vollzug des Planungs- und Baurechts von der Baurekurskommission zu behandeln sind, hätte dies zur

Folge, dass deren Rekursentscheide endgültig wären. Demgegenüber können diesbezügliche Rekursentscheide des Bezirksrats beim Regierungsrat angefochten werden (vgl. § 19c Abs. 2 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 8), was dem Grundsatz des zweistufigen innerkantonalen Rechtsmittelzuges entspricht. Zwar wird diese Zuständigkeitsordnung mit der Umsetzung von Art. 87 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) und von Art. 79 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV) dahin anzupassen sein, dass das Verwaltungsgericht auch zur Überprüfung solcher Tarife (im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle) zuständig werden wird; indessen bilden diese Vorgaben des Bundesrechts und der Kantonsverfassung zurzeit noch nicht geltendes Recht (vgl. Art. 130 Abs. 2 BGG in der Fassung vom 23. Juni 2006; Art. 138 KV; vgl. auch Statusbericht des Regierungsrats zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung, RRB Nr. 159/2007 S. 11). 3. Angesichts der Besonderheiten der vorliegenden Streitigkeiten rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen.

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