

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00247 vom 21. August 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-08-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00247

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00247 du 21 août 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00247 del 21 agosto 2008

Regeste

UEFA-Fan-Zone/Fan-Meile | EURO 08: Stadtratsbeschluss betreffend Standort der UEFA-Fan-Zone und Fan-Meile (Angefochten ist der Beschluss, in dem der Stadtrat v.a. den Standort der UEFA-Fan-Zone und Fan-Meile festgelegt hat. Auf den dagegen gerichteten Rekurs trat der Bezirksrat mangels Aussenwirkungen des Stadtratsbeschlusses nicht ein, und der Aufsichtsbeschwerde gab er keine Folge.) Rechtsgrundlagen des aktuellen Rechtsschutzinteresses als Legitimationsvoraussetzung und dessen Ausnahmen (E. 2.1+2). Die EURO 08 ist vorbei und es ist nicht anzunehmen, dass sich die Frage, ob dem Stadtratsbeschluss Verfügungscharakter zukomme, unter ähnlichen Umständen je wieder stellen könnte (E. 2.3). Sodann sprechen gute Gründe für die Auffassung der Vorinstanzen, dass der Verfügungscharakter des Stadtratsbeschlusses verneint werden darf und der Nichteintretensbeschluss des Bezirkrats daher nicht rechtsverletzend ist (E. 3). Abschreibung des Verfahrens infolge Gegenstandslosigkeit

Erwägungen

E. 3

Wie im Übrigen angemerkt werden kann, sprechen gute Gründe für die Auffassung der Vorinstanzen, dass der Verfügungscharakter des Stadtratsbeschlusses vom 5. Dezember 2007 verneint werden darf, ohne dass deswegen die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten Rechtsschutzbedürfnisse in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verletzt worden wären.

E. 3.1

Verwaltungsinterne Akte, die lediglich die Behörden binden und die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger nicht unmittelbar betreffen, das heisst für diese keine Rechte und Pflichten verbindlich festlegen, sind unter dem Vorbehalt noch zu erläuternder Ausnahmen nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar. Das gilt einmal dann, wenn sie generell-abstrakter Natur sind (so genannte Verwaltungsverordnungen, auch unter der Bezeichnung Direktiven, Dienstanweisungen, Kreisschreiben, Zirkulare, Wegleitungen, Normalien usw.); wegen der fehlenden Verbindlichkeit wird ihnen der Rechtssatzcharakter abgesprochen und sind sie (im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle) nicht anfechtbar. Das gilt aber auch für verwaltungsinterne Akte, die individuell-konkreter oder generell-konkreter Natur sind, das heisst (wie etwa Weisungen oder andere Festlegungen einer oberen Behörde, die mittels Verfügungen unterer Behörden umgesetzt werden sollen) sich auf einen Einzelfall (etwa einen Grossanlass) beziehen; wegen der fehlenden Verbindlichkeit wird ihnen der Verfügungscharakter abgesprochen, weshalb sie ebenfalls nicht anfechtbar sind. Verwaltungsinterne Akte generell-abstrakter Natur sind nach der

Rechtsprechung gleichwohl anfechtbar, wenn sie Aussenwirkungen entfalten; selbst solchen Akten mit so genannten Aussenwirkungen wird jedoch die Anfechtbarkeit abgesprochen, wenn in dem von ihnen geregelten Bereich Verfügungen ergehen, gegen die sich der Betroffene auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen kann (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A. Zürich 2006, Rz. 123 ff.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 58 ff.; BGE 128 I 167 E. 4.3). Gleiches nimmt die Rechtsprechung bei verwaltungsinternen Akten an, die sich auf einen Einzelfall beziehen: Der Rechtsweg gegen sie muss nicht offen stehen, wenn in ihrem Anwendungsbereich ohnehin noch eine Verfügung ergeht oder es Betroffenen möglich und zumutbar ist, eine solche Verfügung zu erwirken (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 18 f.; BGE 128 I 167 betreffend die Anfechtbarkeit eines Polizeieinsatzbefehles).

E. 3.2

Von dieser Rechtsprechung ist im vorliegenden Fall zutreffend auch der Bezirksrat ausgegangen. Die Beschwerdeführenden verkennen den Gehalt dieser Rechtsprechung, wenn sie den Verfügungscharakter des Stadtratsbeschlusses vom 5. Dezember 2007 allein daraus ableiten, dass er "Auswirkungen" habe, "die Dritte betreffen".

E. 3.3

Im Beschluss vom 5. Dezember 2007 traf der Stadtrat im Sinne von Vorgaben für die planenden Amtsstellen folgende Festlegungen: Standort, Ausdehnung und Ausgestaltung der Fan-Zone für das Public Viewing (Disp.-Ziff. 1), Areal der Fan-Meile (Disp.-Ziff. 2), Verkehrssperrzeiten auf der Bellerivestrasse und (stadteinwärts) dem General-Guisan-Quai (E. 1.4) sowie die Öffnungszeiten für die Fan-Zone und die Fan-Meile (Disp.-Ziff. 3 in Verbindung mit E. 1.1). Diese Vorgaben wurden in verschiedenen Verfügungen unterer Behörden umgesetzt oder jedenfalls beachtet, von denen hier vor allem zwei von Belang sind: Die Vorsteherin des Polizeidepartements setzte in der am 12. Dezember 2007 amtlich publizierte Verfügung vom 6. Dezember 2007 die Verkehrsanordnungen im Detail fest, welche Verfügung die heutigen Beschwerdeführenden denn auch mit Einsprache vom 11. Januar 2008 beim Stadtrat und anschliessend (nach dem abweisenden Einspracheentscheid vom 5. März 2008) mit Rekurs vom 7. April 2008 beim Statthalteramt Zürich anfochten. Sodann traf die Vorsteherin des Polizeidepartements am 29. Februar 2008 eine weitere am 26. März 2008 publizierte Verfügung betreffend die Modalitäten der Bewerbung für zusätzliche Aktivitäten in der Fan-Meile; darin wurde insbesondere auch festgelegt, dass bei einer positiven Bewerbungsprüfung ein Zusatzvertrag mit dem Verein EM 08 abgeschlossen werden könne, welcher die Rechte und Pflichten sowie die einzuhaltenden Auflagen regle und dass sich die Gebühr nach den vom Verein EM 08 erhobenen und vom Stadtrat genehmigten Tarifen richte. Dem (nach Auffassung der Vorinstanzen verwaltungsinternen) Beschluss vom 5. Dezember 2007 war andererseits der am 14. Februar 2007 publizierte Beschluss des Gemeinderats vom 7. Februar 2007 vorausgegangen, der nicht nur den Objektkredit von Fr. 18 Mio. bewilligte, sondern in Disp.-Ziff. 2 den Stadtpräsidenten ermächtigte, im Einvernehmen mit dem EURO 08-Steuerungsausschuss des Stadtrats die Trägerschaft im Eigentum der Stadt Zürich zu gründen und den Leistungsauftrag zur Durchführung der Rahmenveranstaltungen zu definieren, den Leistungsauftrag mit Zürich Tourismus in der Höhe von Fr. 1,83 Mio. auszuhandeln und zu unterzeichnen sowie die erzielten Einnahmen mit dem Objektkredit zu verrechnen und den Nettokredit abzurechnen; auch dieser Beschluss enthielt eine Rechtsmittelbelehrung, nämlich bezüglich stimmrechtlicher Rügen den Stimmrechtsrekurs

nach § 151a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) und bezüglich anderer Rügen die Gemeindebeschwerde nach § 151 GemeindeG.

E. 3.4

Mit Einsprache vom 11. Januar 2008 und Rekurs vom 7. April 2007 gegen die Verfügung des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2007 wehrten sich die Beschwerdeführenden gegen die darin angeordneten Verkehrsbeschränkungen. Im anschliessenden Beschwerdeverfahren VB.2008.00207 überprüfte das Verwaltungsgericht auch die von ihnen (damals in der Rolle der Beschwerdegegner) vorgebrachten Einwendungen gegen die Festlegungen im Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007, soweit diese Vorgaben in direktem Zusammenhang mit den verfügten Verkehrsanordnungen standen (vgl. Beschluss vom 26. Mai 2008, E. 5.1 und 8.4, insbesondere 8.4.2.4). Im (dem vorliegenden Verfahren VB.2008.00247 vorangegangenen) Rekurs vom 17. Januar 2008 gegen den Beschluss des Stadtrates vom 5. Dezember 2007 beantragten die Beschwerdeführenden zwar die vollumfängliche Aufhebung dieses Beschlusses; in der Rekursbegründung führten sie jedoch unter dem Titel "Hauptgegenstand des Rekurses" aus, der Beschluss werde angefochten, weil er die Standorte für die Fan-Zone und die Fan-Meile festlege und weitere Vorgaben für die am 6. Dezember 2007 verfügten Verkehrsanordnungen (insbesondere die Verkehrssperrzeiten) enthalte. Ferner werde beanstandet, dass der Stadtratsbeschluss bezüglich der Erhebung von Gebühren gegen die Zuständigkeitsordnung in finanziellen Angelegenheiten verstosse. Dementsprechend enthalten die folgenden Rekursvorbringen grösstenteils Rügen, welche in direktem Zusammenhang mit den Verkehrsanordnungen stehen; es handelt sich weitgehend um die gleichen Einwendungen, wie sie mit Einsprache vom 11. Januar 2008 und Rekurs vom 7. April 2008 gegen die Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2008 vorgebracht wurden; das gilt auch hinsichtlich der befürchteten Lärmimmissionen, die wiederum nur im Zusammenhang mit den angefochtenen Verkehrsanordnungen gerügt werden. Im Übrigen (das heisst ohne direkten Zusammenhang mit den Verkehrsanordnungen) wurden einzig noch gebührenrechtliche Rügen erhoben; danach sollen von den Standbetreibern zu wenig Bewilligungsgebühren erhoben und die Parkgebühren des Jahres 2008 zu Unrecht herabgesetzt worden sein, was beides gegen Art. 41 der Gemeindeordnung vom 26. April 1970/2. Juni 2002 verstosse. Diese gebührenrechtlichen Rügen behandelte der Bezirksrat in seinem Beschluss vom 30. April 2008 immerhin als Aufsichtsbeschwerde (vgl. Beschluss E. 3.5). – Soweit die Beschwerdeführenden bezüglich der Bewilligungsgebühren einen Verstoss gegen Art. 41 der Gemeindeordnung rügten und in diesem Zusammenhang auch die Delegation der Gebührenerhebung an einen privaten Verein beanstandeten, hätten sie dies mit einer Gemeindebeschwerde gegen Disp.-Ziff. 2 des Gemeinderatsbeschlusses vom 7. Februar 2007 sowie mit einem Rekurs gegen die Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 29. Februar 2008 geltend machen können (vgl. vorn E. 3.3). In der Beschwerde wird geltend gemacht, die im Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 für die Fan-Zone und die Fan-Meile getroffene Standortwahl habe bezüglich Lärmimmissionen Auswirkungen nicht nur im Zusammenhang mit den Verkehrsanordnungen, sondern auch mit den Veranstaltungen in der Fan-Zone und der Fan-Meile; sinngemäss machen die Beschwerdeführenden geltend, bezüglich dieser Immissionen hätten sie sich nicht anderweitig wehren können, weil dem "Veranstalter" keine Bewilligung für die Benutzung des öffentlichen Grundes erteilt worden sei. Mit "Veranstalter" ist in diesem Zusammenhang offenbar der Verein EM 08 oder der von diesem auf operativer Ebene beauftragte Verein Zürcher Volksfeste gemeint. – Dass diesen

Vereinen keine Bewilligung für die Nutzung des öffentlichen Grundes erteilt worden ist, wird vom Beschwerdegegner nicht bestritten und trifft nach den vorliegenden Akten zu. Dies ist jedoch eine Folge davon, dass der Gemeinderat mit dem Beschluss vom 7. Februar 2007 nicht nur einen Objektkredit bewilligt, sondern auch den Stadtpräsidenten zur Gründung einer Trägerschaft der fraglichen Veranstaltungen ermächtigt hatte. Wie dargelegt, hätten sich die Beschwerdeführenden gegen jenen Beschluss mit Gemeindebeschwerde wehren können (vgl. vorn E. 3.3). Auf welchem Weg sie sich wirksam gegen die Immissionen der einzelnen Stände und Veranstaltungen hätten zur Wehr setzen können, braucht hier nicht geklärt zu werden, zumal sie in der Rekurschrift keinerlei Rügen bezüglich solcher Immissionen vorbrachten. Soweit sie in der Beschwerde nun sinngemäss geltend machen wollen, der Rechtsschutz bezüglich Immissionen der einzelnen Stände und Veranstaltungen hätte mittels Zulassung eines Rekurses gegen den Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 gewährt werden müssen, ist dem entgegenzuhalten, dass auch die mit jenem Beschluss für Fan-Zone und Fan-Meile getroffene Standortwahl keine genaue Abschätzung der allfälligen Beeinträchtigungen ermöglichte, was die Beschwerdeführenden an anderer Stelle selber einräumen. Aus dem Fehlen von förmlichen Bewilligungen für die Benutzung des öffentlichen Grundes können sie daher im vorliegenden Zusammenhang – bezüglich der Frage der Anfechtbarkeit des Stadtratsbeschlusses vom 5. Dezember 2007 – nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 3.5

Wie sich aus alledem ergibt, ist es nicht rechtsverletzend, wenn der Bezirksrat mit Beschluss vom 30. April 2008 auf den Rekurs vom 17. Januar 2008 mit der Begründung nicht eingetreten ist, dem angefochtenen Beschluss des Stadtrats vom 5. Dezember 2007 komme kein Verfügungscharakter zu. Auch unter Berücksichtigung der verfassungs- und konventionsrechtlichen Vorgaben (Art. 29a BV sowie Art. 13 EMRK) ist es aufgrund der vorstehenden Erwägungen (angesichts der aufgezeigten Möglichkeiten eines Rechtsschutzes im Zusammenhang mit anderen Beschlüssen und Verfügungen) haltbar, wenn der Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 als verwaltungsinterner, nicht anfechtbarer Akt qualifiziert wird. Soweit der Bezirksrat die im Rekurs vorgebrachten Rügen als Aufsichtsbeschwerde behandelt hat, steht dagegen die Beschwerde an das Verwaltungsgericht von vornherein nicht offen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 16).

E. 4

Demnach ist das Beschwerdeverfahren als gegenstandslos abzuschreiben. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen rechtfertigt es sich, die Kostenaufgabe in Disp.-Ziff. III des angefochtenen Bezirksratsbeschlusses unverändert zu lassen und die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (RB 2005 Nr. 15, RB 2003 Nr. 4, RB 1977 Nr. 6). Eine Prozessentschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG ist keiner der Parteien zuzusprechen.

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