

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00409 vom 20. August 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-08-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2009.00409

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00409 du 20 août 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2009.00409 del 20 agosto 2009

Regeste

Aufsichtsbeschwerde (Rechtsverweigerung) | Aufsichtsbeschwerde betreffend Aufhebung von Parkplätzen in der Stadt Zürich. Das Verweigern einer Verfügung gilt nach neuerer Rechtsprechung als anfechtbare Anordnung, weshalb das Verwaltungsgericht zur Behandlung von Rechtsverweigerungsbeschwerden zuständig ist. "Reine" Aufsichtsbeschwerden unterliegen hingegen nicht der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht, da diesem keine Aufsichtsfunktionen gegenüber den Verwaltungsbehörden zukommen. Die Rechtsweggarantie gewährt den Gerichtszugang nur bei Rechtsstreitigkeiten, worunter die "reinen" Aufsichtsbeschwerden nicht fallen (E. 1.2). Die Beschwerdeführenden geben durch ihre Anträge kund, dass sie mit dem Vorgehen des Beschwerdegegners nicht einverstanden sind. Eine Rechtsverweigerung machen sie aber nicht geltend. Demnach steht die Beschwerde ans Verwaltungsgericht nicht offen (E. 1.3). Nichtigkeits Verfügungen können innerhalb der Rechtsmittelfrist mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist steht hingegen nur noch die Aufsichtsbeschwerde offen (E. 1.4). Nichteintreten auf die Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

D AG, vertreten durch E,

E. 4

Firma F, vertreten durch G, alle vertreten durch RA H, Beschwerdeführende, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Aufsichtsbeschwerde (Rechtsverweigerung), hat sich ergeben: I. A. Die A AG, Juwelier C, die D AG sowie die Firma F wandten sich am 27. Juli 2004 mit als "Einsprache gegen die Aufhebung der Parkplätze in der City und den citynahen Gebieten bzw. Begehren um Widerruf der erlassenen Verfügungen" bezeichnetem Schreiben an den Stadtrat Zürich. Sie beantragten, dass die Nichtigkeit der rechtskräftigen Verfügungen des Polizeidepartements der Stadt Zürich vom 22. März 1996, 15. Januar 2001 und 18. März 2003 festzustellen sei. Der Einsprache sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen und dem Stadtrat bzw. dem Polizeidepartement sei der weitere Abbau von Parkplätzen im Geltungsbereich des Historischen Kompromisses einstweilen zu untersagen. Das Polizeidepartement sei zu verpflichten, die gestützt auf die nichtigen Verfügungen inzwischen bereits abgebauten Parkplätze und das entsprechende Verkehrsregime innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft wiederherzustellen. Der Stadtrat qualifizierte die Eingabe als Aufsichtsbeschwerde. Er stellte am 15. September 2004 fest, dass die Verfügungen der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 22. März 1996, 15. Januar 2001 und 18. März

2003 rechtmässig erlassen worden seien. Der Beschwerde werde demnach keine Folge gegeben. B. Gleichzeitig mit der Eingabe an den Stadtrat wandten sich die Beschwerdeführenden an das Statthalteramt des Bezirks Zürich. In ihrer "Aufsichtsbeschwerde gegen die Aufhebung der Parkplätze in der City und den citynahen Gebieten" stellten sie dieselben Anträge wie in der Eingabe an den Stadtrat. Am 24. November 2004 ergänzten sie die Aufsichtsbeschwerde, ohne neue Anträge zu stellen. In einer zweiten Ergänzung vom 6. April 2006 stellten sie folgende Ergänzungsanträge: Der Stadtrat sei zu verpflichten, den authentischen Wortlaut des vom Gemeinderat im Verkehrsplan beschlossenen "Historischen Kompromisses" vom 28. Februar 1990 mit den seither allfällig durch den Gemeinderat beschlossenen Änderungen bekannt zu geben und mittels Beschlussprotokollen zu belegen (Ziff. 1). Falls der vom Stadtrat verwendete Wortlaut des Historischen Kompromisses nicht mit dem vom Gemeinderat beschlossenen Wortlaut übereinstimme, sei der Stadtrat aufsichtsrechtlich anzuweisen, sich an den korrekten Wortlaut zu halten und nur diesen wiederzugeben und die bisherigen Fehlinformationen in geeigneter Form zu korrigieren (Ziff. 2). Die Parkplatzbilanz der A AG vom 6. März 2006 sei dem Entscheid zugrunde zu legen (Ziff. 3). Die Akten des Rekursverfahrens A AG gegen den Stadtrat Zürich seien beizuziehen (Ziff. 4). Das Statthalteramt teilte den Beschwerdeführenden am 25. Juni 2009 mit, dass ihrer Aufsichtsbeschwerde keine Folge gegeben werden könne. II. In der Folge wandten sich die Beschwerdeführenden am 27. Juli 2009 mit einer "Aufsichtsbeschwerde gegen die Erledigung der Aufsichtsbeschwerde durch das Statthalteramt mittels des Schreibens vom 26. Juni 2009" an das Verwaltungsgericht Zürich. Sie beantragten, dass der Stadtrat anzuweisen sei, den korrekten vom Gemeinderat beschlossenen Wortlaut des Verkehrsrichtplans ("Historischer Parkplatzkompromiss") bekannt zu geben (Ziff. 1.1), seinen Beschlüssen den korrekten Wortlaut zugrunde zu legen und die Verwaltung im gleichen Sinne anzuweisen sowie die bisher erlassenen Schreiben, die auf falscher Grundlage ergangen seien, zu berichtigen und/oder einzuziehen (Ziff. 1.2), den Richtplan ("Historischer Kompromiss") auf die Ebene Nutzungsplanung umzusetzen, indem er dem Gemeinderat einen entsprechenden Antrag zur Beschlussfassung unterbreite (Ziff. 1.3), eine transparente und überprüfbare Parkplatzbilanz gemäss den Vorgaben des "Historischen Kompromisses" vorzulegen (Ziff. 1.4), allfällige abgebaute, aber nicht ordnungsgemäss kompensierte Parkplätze wiederherzustellen (Ziff. 1.5) sowie inskünftig Parkplätze nur abzubauen, wenn deren korrekte Kompensation nachgewiesen sei (Ziff. 1.6). Im Begleitschreiben zur Beschwerde bezeichneten die Beschwerdeführer die Aufsichtsbeschwerde erstmals als Rechtsverweigerungsbeschwerde. Da die Zuständigkeit unklar sei, gehe die Rechtsverweigerungsbeschwerde auch an den Regierungsrat. Die Beschwerdeführenden würden davon ausgehen, dass die Beschwerde gestützt auf § 5 VRG an die zuständige Instanz gelange. Das Verwaltungsgericht zog mit Präsidialverfügung vom 30. Juli 2009 die Akten des Statthalteramts bei. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Vorab ist zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. 1.1 Die Beschwerdeführenden begründen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts damit, dass es sich gemäss neuerer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bei Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden um eine besondere Form des Rekurses handle. Dies führe dazu, dass das Verwaltungsgericht als zweite Rechtsmittelinstanz zum Entscheid berufen sei, was sich mit der Auffassung decke, dass bei Aufsichtsbeschwerden über eine bundesrechtlich geregelte Materie das Verwaltungsgericht als zweite Beschwerdeinstanz angerufen werden könne. Schliesslich

werde auch durch die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) der Weg an das Verwaltungsgericht geöffnet. Diese gelte nämlich auch für das Aufsichtsbeschwerdeverfahren, weshalb zumindest der letztinstanzliche Verwaltungsentscheid an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könne. 1.2 Das Verwaltungsgericht beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, wobei der Begriff der "Anordnung" grundsätzlich dem der Verfügung entspricht (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 11). Als Handlungsform der Verwaltung legt die Verfügung bzw. Anordnung das verwaltungsrechtliche Rechtsverhältnis für die Beteiligten verbindlich und erzwingbar fest; sie bildet insoweit ein Institut des materiellen Verwaltungsrechts. Als Anfechtungsgegenstand und Sachentscheidsvoraussetzung ist sie ein Institut des Verwaltungsprozessrechts, das den Zugang zum Rechtsmittelverfahren regelt (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 857). In Abweichung von der früheren Auffassung, wonach lediglich eine aufsichtsrechtliche, jedoch förmliche Rechtsverweigerungsbeschwerde an den Regierungsrat möglich war (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 48), gilt nach der neueren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts analog zum Bundesrecht (Art. 94 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, BGG) auch im kantonalen Verfahren das Verweigern einer Verfügung als anfechtbare Anordnung (VGr, 11. Mai 2005, PB.2005.00002, E. 1.2 = RB 2005 Nr. 13; VGr, 22. Juli 2005, VB.2005.00123, E. 1.3 = BEZ 2006 Nr. 59; VGr, 3. September 2008, VB.2008.00229, E. 1.2, www.vgrzh.ch). Da dem Verwaltungsgericht keine Aufsichtsfunktionen gegenüber den Verwaltungsbehörden zukommen, steht hingegen die Beschwerde ans Verwaltungsgericht gegen "reine" Aufsichtsbeschwerden weiterhin nicht offen (VGr, 26. Februar 2009, VB.2008.508, E. 6, www.vgrzh.ch; Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 16). Daran ändert auch die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV nichts. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden hat diese nicht zur Folge, dass sämtliche Aufsichtsbeschwerden letztinstanzlich durch ein Gericht entschieden werden müssen. Sie gewährt nämlich den Gerichtszugang nur bei Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit, wozu "reine" Aufsichtsbeschwerden nicht gehören (vgl. BGr, 26. September 2008, 2D_102/2008, E. 2.1.3, www.bger.ch). Dem kantonalen Prozessgeber steht es daher weiterhin frei, im Rechtsmittelverfahren als Anfechtungsobjekt eine Verfügung vorauszusetzen (Esther Tophinke, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 107/2006, S. 88 ff., 93).

1.3 Die Beschwerdeführenden sehen eine Rechtsverweigerung durch den Beschwerdegegner darin, dass er sich weigere, den Richtplan mit dem "Historischen Kompromiss" in die Nutzungsplanung zu überführen, den verbindlichen Text des vom Gemeinderat gefassten Richtplanbeschlusses (mit dem "Historischen Kompromiss") bekannt zu geben und anzuwenden, eine Parkplatzbilanz vorzulegen, die Parkplätze nur unter gleichzeitiger Kompensation abzubauen, sowie darin, dass das Polizeidepartement den Abbau von Parkplätzen gestützt auf den "Historischen Kompromiss" verfügt habe, ohne dafür zuständig gewesen zu sein und ohne dass eine entsprechende Grundlage bestanden habe (Beschwerdeschrift S. 9). Eine Rechtsverweigerung im Sinn der oben erwähnten Rechtsprechung (E. 1.2) liegt dann vor, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde es ausdrücklich oder stillschweigend unterlässt, eine Entscheidung zu treffen, zu der sie verpflichtet wäre (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 46). So lag dem im vom

Verwaltungsgericht am 11. Mai 2005 zu beurteilenden Fall (PB.2005.00002, www.vgrzh.ch) die Weigerung zugrunde, über die Ablehnung eines Begehrens um Lohnnachzahlungen eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Im am 22. Juli 2005 entschiedenen Fall (VB.2005.00123, www.vgrzh.ch) weigerte sich die Beschwerdegegnerin, eine anfechtbare Verfügung über den Schutzzumfang eines Unterschutzstellungsbeschlusses zu treffen. Davon unterscheidet sich die vorliegende Beschwerde. Die Beschwerdeführenden rügen nicht, dass der Beschwerdegegner es unterlassen habe, Entscheidungen zu treffen, obwohl er zum Entscheid verpflichtet gewesen wäre. Sie machen denn auch nicht geltend, dass sie den Beschwerdegegner um Erlass einer anfechtbaren Verfügung über die im vorliegenden Verfahren gestellten Anträge ersucht hätten, dieser sich aber geweigert habe, darüber rechtsverbindlich zu entscheiden. Vielmehr geben sie durch ihre Anträge kund, dass sie mit dem Vorgehen des Beschwerdegegners bei der Handhabung des Parkplatzregimes in materieller Hinsicht nicht einverstanden sind. Teilweise rügen sie sinngemäss, dass der Beschwerdegegner falsche Entscheidungen getroffen habe. Damit machen sie aber keine Rechtsverweigerung geltend. Ihre Beschwerde ist vielmehr als "reine" Aufsichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Statthalteramts, welches ihrer Aufsichtsbeschwerde vom 27. Juni 2004 (mit Ergänzungen vom 24. November 2004 und 6. April 2006) keine Folge geleistet hat, zu betrachten. Dagegen steht nach dem Gesagten (E. 1.2) die Beschwerde ans Verwaltungsgericht, welches gegenüber den Verwaltungsbehörden keine Aufsichtskompetenzen hat, nicht offen. Vielmehr hat der Regierungsrat als Oberaufsichtsbehörde über die Beschwerde zu befinden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 16). 1.4 Anders als noch vor dem Statthalteramt beantragen die Beschwerdeführenden in der vorliegenden Beschwerde nicht mehr ausdrücklich, es sei festzustellen, dass die rechtskräftigen Verfügungen des Polizeidepartements vom 22. März 1996, 15. Januar 2001 und 18. März 2003 nichtig seien. Selbst wenn man davon ausginge, dass sich ein entsprechender Antrag sinngemäss aus der Beschwerdeschrift ergebe (vgl. etwa S. 67 der Beschwerde), würde dies nicht zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts führen. Nichtige Verfügungen können innerhalb der Rechtsmittelfrist mit ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist steht hingegen nur noch die Aufsichtsbeschwerde offen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5 N. 31, RB 1986 Nr. 11). 1.5 Demgemäss ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Von einer Überweisung der gesamten Akten an den Regierungsrat kann abgesehen werden, da die Beschwerdeführenden gleichzeitig mit der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde eine Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat erhoben haben. Hingegen sind die vom Statthalteramt beigezogenen Akten dem Regierungsrat zu überweisen. 2. Die Beschwerdeführenden erhoben die Aufsichtsbeschwerde sowohl beim Regierungsrat als auch beim Verwaltungsgericht. Gemäss Begleitschreiben gingen sie davon aus, dass ihre Eingabe gestützt auf § 5 VRG an die zuständige Instanz gelange. Unter Berücksichtigung dessen, dass sie im vorliegenden Verfahren anwaltlich vertreten sind, hätten sie erkennen müssen, dass das Verwaltungsgericht zur Behandlung ihrer Aufsichtsbeschwerde offensichtlich nicht zuständig ist. Es rechtfertigt sich deshalb, ihnen die Gerichtskosten unter solidarischer Haftung zu je einem Viertel aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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