

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00329 vom 21. Januar 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-01-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00329

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00329 du 21 janvier 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00329 del 21 gennaio 2015

Regeste

Reduktion von Mäusebussarden auf dem Gelände des Flughafens Zürich | [Anfechtung eines Rückweisungsentscheids.] Legitimation gestützt auf das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (E. 2). Eine Beschwerde ist zulässig, wenn der Zwischenentscheid über die Rückweisung einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (E. 3.1). Wegen der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittelverfahren sind die im Flughafenareal mit der Wildhut betrauten Personen nach wie vor zum Abschuss einzelner Mäusebussarde befugt, wenn dies aus Gründen der Flugsicherheit erforderlich ist. Mit der Aufhebung der erstinstanzlichen Verfügung (diese widerrief die früher verfügte Abschussbewilligung) und der Rückweisung zu neuem Entscheid an das ALN ändert sich daran nichts. Es ist daher nicht ersichtlich, dass durch die Rückweisung ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entsteht (E. 3.2.2 f.). Auch entsteht kein wiedergutzumachender Nachteil dadurch, dass die Vorinstanz selber keine vorsorglichen Massnahmen getroffen hat. Es bleibt den Beschwerdeführenden unbenommen, vorsorgliche Massnahmen beim nunmehr zuständigen ALN zu beantragen (E. 3.2.4). Über die Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung konnte und kann das Verwaltungsgericht auch jetzt nicht materiell entscheiden. Aus diesem Grund wies es die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und zur Vornahme einer Interessenabwägung an die Vorinstanz zurück. Die Voraussetzungen für die Herbeiführung eines sofortigen Endentscheids sind damit nicht erfüllt (E. 3.3). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2015.00329 Beschluss der 4. Kammer vom 11. November 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Alexandra Altherr Müller. In Sachen 1. Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz, 2. ZVS/BirdLife Zürich (Verband der Naturschutzvereine in den Gemeinden), vertreten durch Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz, Beschwerdeführende, gegen Flughafen Zürich AG, Beschwerdegegnerin, und 1. Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich, 2. Bundesamt für Zivilluftfahrt, Mitbeteiligte, betreffend Reduktion von Mäusebussarden auf dem Gelände des Flughafens Zürich, hat sich ergeben: I. A. Mit Datum vom 16. Oktober 2001 wurde zwischen dem Amt für Landschaft und Natur (ALN) und der Flughafen Zürich AG (FZAG) eine schriftliche Vereinbarung betreffend Jagdausübung im Flughafenareal aus Gründen der Flugsicherheit abgeschlossen. Darin wurde unter anderem

festgelegt, dass das Einfangen oder Abschliessen geschützter Tiere und Vögel erst nach Zustimmung durch das ALN erfolgen dürfe. B. Gestützt auf diese Vereinbarung ermächtigte das ALN die FZAG mit Verfügung vom 27. August 2012 auf Zusehen hin, längstens jedoch bis zum 31. März 2017, zum Abschuss einzelner Mäusebussarde auf dem eingezäunten Gelände des Flughafens Zürich. Mit Verfügung vom 27. März 2013 hob das ALN die Verfügung vom 27. August 2012 mit sofortiger Wirkung auf, weil sich trotz enormen Abgangszahlen die Situation auf dem Flughafenareal nicht verbessert habe. Die Abschüsse hätten – ausser zu Reklamationen von verschiedenen Seiten – zu keinem messbaren Erfolg geführt. C. Gegen die Aufhebungsverfügung vom 27. März 2013 erhob die FZAG Rekurs an die Baudirektion des Kantons Zürich. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und der Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz sowie der ZVS/BirdLife Zürich wurden auf Antrag als Mitbeteiligte ins Verfahren miteinbezogen. Mit Verfügung vom 5. Mai 2014 wies die Baudirektion den Rekurs der FZAG ab. D. Hiergegen reichte die FZAG Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Das Verwaltungsgericht hiess mit Urteil vom 21. Januar 2015 die Beschwerde teilweise gut, hob die Verfügung der Baudirektion auf und wies die Sache zur Wahrung des rechtlichen Gehörs und zur Neubeurteilung an die Baudirektion zurück (VB.2014.00351). II. Mit Verfügung vom 4. Mai 2015 hob die Baudirektion die Verfügung des ALN vom 27. März 2013 auf und wies die Sache zur Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an das ALN zurück (Dispositiv-Ziff. I). III. Hiergegen legten der Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz und der ZVS/Birdlife Zürich am 27. Mai 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein und beantragten Folgendes: "1. Dispositiv Ziff. I des Rekursentscheids vom 4. Mai 2015 der Vorinstanz sei aufzuheben. 2. Die streitgegenständliche Verfügung des ALN vom 27. März 2013 (Widerruf der Verfügung vom 27. August 2012) sei vollumfänglich zu bestätigen und die dagegen erhobenen Rechtsmittel der Beschwerdegegnerin seien definitiv abzuweisen. Eventualantrag zu Antrag 2: 2a. Eventuell sei der Rekursentscheid vom 4. Mai 2015 der Vorinstanz mit der Anweisung an die Beschwerdegegnerin zu ergänzen, dass während der Dauer des weiteren Verfahrens vor dem ALN (Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen) Abschüsse von geschützten Vögeln, insbesondere Mäusebussarden, nicht gestattet sind. 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin." Die Baudirektion verzichtete am 8. Juni 2015 auf Vernehmlassung. Die FZAG beantragte am 26. Juni 2015, unter Entschädigungsfolge sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Das BAZL verzichtete am 1. Juli 2015 auf Stellungnahme. Das ALN äusserte sich nicht. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. In Angelegenheiten unter anderem des Jagdwesens steht die verwaltungsgerichtliche Beschwerde gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion offen (§§ 41–44 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und 3 Satz 1, 19a sowie 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG). 2. 2.1 Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) steht gesamtschweizerisch tätigen Organisationen, die sich seit mindestens zehn Jahren statutarisch festgelegt dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen und rein ideelle Zwecke verfolgen, ein Beschwerderecht zu (sogenannte Verbandsbeschwerde). Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde legitimierten Organisationen (Art. 12 Abs. 3 NHG). Der Beschwerdeführer 1 ist in der bundesrätlichen Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des

Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (SR 814.076) aufgeführt (Nr. 4 des Anhangs zu dieser Verordnung; BGr, 17. April 2015, 2C_1176/2013, E. 1.3). Gemäss Art. 12 Abs. 5 NHG können die Organisationen zudem ihre rechtlich selbständigen kantonalen und überkantonalen Unterorganisationen für deren örtliches Tätigkeitsgebiet zur Erhebung von Einsprachen und im Einzelfall zur Erhebung von Beschwerden ermächtigen.

2.2 Die Beschwerdeführenden wurden in die bisherigen Rechtsmittelverfahren als Mitbeteiligte einbezogen. Der angefochtene vorinstanzliche Entscheid regelt zwar einzig eine Verfahrensfrage, die Streitsache bezieht sich indes nach wie vor auf den Vogelschutz. Die Beschwerdeführenden sind entsprechend gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. b und Abs. 5 NHG zur Beschwerde legitimiert (vgl. auch BGr, 17. April 2015, 2C_1176/2013, E.1.3).

3. 3.1 Angefochten ist ein Rückweisungsentscheid. Gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 1 VRG sind Entscheide anfechtbar, die das Verfahren abschliessen. Ein Rückweisungsentscheid gilt demgegenüber grundsätzlich als Zwischenentscheid. Gemäss § 19a Abs. 2 VRG richtet sich die Anfechtung unter anderem von Zwischenentscheiden sinngemäss nach Art. 93 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, 173.110; BGE 133 V 477 E. 4.2, 137 V 57 E. 1.1; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 64; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 28 N. 45). Gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG ist eine Beschwerde zulässig, wenn der Zwischenentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Dient eine Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten und verbleibt der unteren Instanz, an die die Sache zurückgewiesen wurde, kein Entscheidungsspielraum, so handelt es sich um einen Endentscheid (BGE 138 I 143 E. 1.2, 135 V 141 E. 1.1, 134 II 124 E. 1.3; VGr, 28. Mai 2015, VB.2014.00700, E. 2.2, und 2. Februar 2011, SB.2010.00137, E. 1.2; Griffel, § 28 N. 45). Die Vorinstanz wies die Sache an den Beschwerdegegner zurück, weil sich dieser aufgrund seiner Sachkunde besser eigne, die vom Verwaltungsgericht geforderten umfangreichen Sachverhaltsabklärungen durchzuführen. Es handelt sich somit um einen Zwischenentscheid, welcher unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG angefochten werden kann.

3.2 Zu prüfen ist, ob durch die Rückweisung der Sache an den Beschwerdegegner ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entsteht.

3.2.1 Mit Verfügung vom 27. August 2012 ermächtigte das ALN die Beschwerdegegnerin auf Zusehen hin, längstens jedoch bis zum 31. März 2017, zum Abschuss einzelner Mäusebussarde auf dem eingezäunten Gelände des Flughafens Zürich. Mit Verfügung vom 27. März 2013 hob das ALN die Verfügung vom 27. August 2012 mit sofortiger Wirkung wieder auf. Die Verfügung vom 27. März 2013 wurde von der Beschwerdegegnerin angefochten.

3.2.2 Gemäss § 25 Abs. 1 VRG kommt dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung eines Rekurses – ausser in hier nicht relevanten Ausnahmefällen – aufschiebende Wirkung zu. Die aufschiebende Wirkung hat zur Folge, dass die verfügte Rechtsfolge nicht mit der Eröffnung der Anordnung eintritt, sondern vorderhand aufgeschoben wird. Der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der Anordnung galt, bleibt damit bestehen (zum Ganzen Regina Kiener, Kommentar VRG, § 25 N. 1 f.).

3.2.3 Im Rekursverfahren beantragten die Beschwerdeführenden, die aufschiebende Wirkung solle entzogen werden. Mit dem Endentscheid der Baudirektion vom 5. Mai 2014 wurde dieses Gesuch "hinfällig". Ein vergleichbares Gesuch um Entzug

der aufschiebenden Wirkung wurde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht gestellt. Das Verwaltungsgericht war nicht gehalten, einen Entzug von Amtes wegen anzuordnen (vgl. dazu Isabelle Häner, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, ZSR 1997 II 253 ff., 366 f.). Das bedeutet, dass die Verfügung des ALN vom 27. März 2013, mit welcher die Verfügung vom 27. August 2012 aufgehoben wurde, bis anhin keine Wirkungen entfaltet hat. Die im Flughafenareal mit der Wildhut betrauten Personen sind somit nach wie vor gestützt auf die Verfügung vom 27. August 2012 zum Abschuss einzelner Mäusebussarde befugt, wenn dies aus Gründen der Flugsicherheit erforderlich ist. Mit der Aufhebung der Verfügung des ALN vom 27. März 2013 durch die Vorinstanz und der Rückweisung zu neuem Entscheid ändert sich daran nichts. Die Vorinstanz hat nicht materiell über den Fall entschieden, sondern einen prozessualen Zwischenentscheid gefällt. Der Ausgang des Verfahrens ist offen. Es ist daher nicht ersichtlich, dass durch die Rückweisung ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entsteht, zumal die Beschwerdeführenden nicht geltend machen, die Rückweisung führe zu einer ungerechtfertigten Verfahrensverzögerung (vgl. Bertschi, § 19a N. 48 S. 524).

3.2.4 Die Beschwerdeführenden beantragen eventualiter, der Rekursentscheid sei mit der Anweisung an den Beschwerdegegner zu ergänzen, dass während des weiteren Verfahrens Abschüsse von geschützten Vögeln, insbesondere Mäusebussarden, nicht gestattet seien. Bei der Anordnung, während des Verfahrens seien keine Abschüsse gestattet, handelt es sich um eine vorsorgliche Massnahme. Der Zweck vorsorglicher Massnahmen liegt darin, den tatsächlichen oder rechtlichen Zustand während des Verfahrens einstweilen zu regeln. Sie gewähren also vorläufigen Rechtsschutz, bis das Rechtsverhältnis definitiv geregelt ist (Kiener, § 6 N. 2). Zuständig für den Erlass vorsorglicher Massnahmen ist grundsätzlich die in der Hauptsache funktionell und sachlich zuständige Behörde (Kiener, § 6 N. 23). Bei der Rückweisung an eine Vorinstanz fallen die Massnahmen mit dem instanzabschliessenden (Rückweisungs-)Entscheid grundsätzlich dahin, es sei denn, die obere Instanz ordne ausdrücklich etwas anderes an (Kiener, § 6 N. 29). Vorliegend ist die Sache an das ALN zurückgewiesen worden. Die Zuständigkeit für den Erlass vorsorglicher Massnahmen ist damit auf das ALN übergegangen. Es bleibt den Beschwerdeführenden unbenommen, solche beim ALN zu beantragen. Ein nicht wiedergutzumachender Nachteil entsteht dadurch, dass die Vorinstanz selber keine vorsorglichen Massnahmen getroffen hat, daher nicht.

3.3 Es bleibt zu prüfen, ob auf die Beschwerde aufgrund von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG einzutreten ist.

3.3.1 Diese Bestimmung setzt kumulativ voraus, dass das Gericht, wenn es die Beschwerde gutheisst, selber einen Endentscheid fällen und das Verfahren unter Vermeidung eines bedeutenden Aufwands an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erledigen kann (BGE 134 III 426, E. 1.3.2, 133 III 629 E. 2.4.1; VGr, 21. November 2013, VB.2013.00387, E. 1.2.1, und 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2.4).

3.3.2 Die Beschwerdeführenden verweisen auf einen Bundesgerichtsentscheid vom 17. April 2015 (2C_1176/2013) und machen geltend, die Verfügung vom 27. August 2012, womit das ALN der Beschwerdegegnerin eine Einzelabschussgenehmigung erteilt habe, hätte ihnen eröffnet werden müssen. Weil dies unterlassen worden sei, müsse die Aufhebungsverfügung vom 27. März 2013 vollumfänglich bestätigt und müssten die dagegen erhobenen Rechtsmittel abgewiesen werden. Es könne daher sofort ein Entscheid herbeigeführt und damit ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart werden. Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist nicht die Rechtmässigkeit der Verfügung des ALN vom 27. August 2012, sondern derjenigen vom 27. März 2013. Ob die Verfügung vom 27. August 2012 aufgrund fehlender Eröffnung

allenfalls anfechtbar ist, hat das Verwaltungsgericht nicht in diesem Verfahren zu beurteilen. Dass die Verfügung vom 27. August 2012 an Mängeln leidet, die zu ihrer Nichtigkeit führen, machen die Beschwerdeführenden nicht geltend und ist auch nicht ersichtlich. Mangelhafte Verfügungen sind nur dann nichtig, wenn sie an einem schweren Mangel leiden, der offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist, und zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen in erster Linie funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht (BGE 132 II 21 E. 3.1, 117 Ia 202 E. 8a; VGr, 11. Juni 2003, PB.2003.00011, E. 3c, und 21. November 2012, VB.2012.00705, E. 3.3; René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 2554 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Die mangelhafte Eröffnung einer Verfügung führt demgegenüber regelmässig dazu, dass die Rechtsmittelfrist erst im Zeitpunkt zu laufen beginnt, in welchem die betroffene Person von der Verfügung Kenntnis nehmen konnte (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1641 mit Hinweisen). Über die Rechtmässigkeit der Verfügung vom 27. März 2013 konnte und kann das Verwaltungsgericht auch jetzt nicht materiell entscheiden. Aus diesem Grund wies es die Sache mit Urteil vom 21. Januar 2015 zur Ergänzung des Sachverhalts und zur Vornahme einer Interessenabwägung an die Vorinstanz zurück. Die Voraussetzungen für die Herbeiführung eines sofortigen Endentscheids sind damit nicht erfüllt. 3.4 Andere Gründe, welche ausnahmsweise dennoch ein Eintreten auf die Beschwerde gegen den Zwischenentscheid erforderlich machen würden, sind nicht erkennbar (vgl. dazu VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2.5). 3.5 Auf die Beschwerde ist nach dem Gesagten nicht einzutreten.

E. 4.1

Da auf die Beschwerde nicht einzutreten ist, sind die Kosten den Beschwerdeführenden als Unterliegenden je zur Hälfte aufzuerlegen, wobei sie solidarisch füreinander haften; ihnen steht keine Parteientschädigung zu (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 und § 17 Abs. 2 VRG; vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 6, 9 und 11).

E. 4.2

Im Verfahren vor Verwaltungsgericht kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet werden, namentlich wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG) oder ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung offensichtlich unbegründet waren (lit. b). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt, weshalb keine Entschädigung zuzusprechen ist.

E. 5

Der vorliegende Nichteintretensentscheid ist ein Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 Abs. 1 BGG (BGr, 13. November 2011, 2C_475/2011, E. 2.1 mit Hinweisen; Bertschi, § 19a N. 33). Er ist daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

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