

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00136 vom 9. Juli 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00136

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00136 du 9 juillet 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00136 del 9 luglio 2020

Regeste

kommunale Energieplanung | Kommunale Energieplanung: Nichteintretensbeschluss der Vorinstanz angefochten. Die Energieplanung richtet sich ausschliesslich an Behörden und regelt unmittelbar keine Rechte und Pflichten der Einzelnen. Auch wenn Hauseigentümer beim Treffen von Entscheidungen auf die Festlegungen der Energieplanung Rücksicht nehmen, können sie daraus weder Rechte ableiten noch werden ihnen Pflichten auferlegt. Dies erfolgt erst durch die Energieplanung umsetzende hoheitliche Rechtsakte. Aufgrund der fehlenden Rechtswirkungen für Einzelne stellt der Stadtratsbeschluss kein zulässiges Anfechtungsobjekt dar (E. 4.1). Zudem mangelt es dem Beschwerdeführer auch an der Legitimation; der Beschwerdeführer ist in gleicher Weise betroffen wie die Allgemeinheit und macht allgemeine öffentliche Interessen geltend, womit er ein unzulässiges Popularrechtsmittel erhob. Auch seine Eigenschaft als Steuerzahler und Stimmberechtigter verschafft ihm nicht die für die Rekursberechtigung erforderliche Betroffenheit (E. 4.2). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2020.00136 Urteil der 3. Kammer vom 9. Juli 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Cornelia Moser. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend kommunale Energieplanung, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat von Zürich aktualisierte mit Beschluss Nr. 1048 vom 20. November 2019 die bestehende Energieversorgungsplanung aus dem Jahr 2016. Er beauftragte das Tiefbauamt und die Energiebeauftragte zusammen mit den Energieversorgungsunternehmen und den für die weiteren Gewerke und Aufgaben im Untergrund und im Strassenraum zuständigen Organisationen, für den Ausbau der Fernwärmeversorgung und die Realisierung neuer Energieverbunde einen Umsetzungsplan, der eine mit der Baukoordination abgestimmte, geordnete Vorgehensweise ermöglicht, zu erstellen die Energieplankarte, der Planungsbericht und der Massnahmenkatalog würden im städtischen Internetportal publiziert. Der Vorsteher des Departementes der Industriellen Betriebe unterbreitete die kommunale Energieplanung am 10. Dezember 2019 der Baudirektion des Kantons Zürich zur Genehmigung. Die Genehmigung ist bisher noch nicht erfolgt. II. Daraufhin erhob A mit Eingabe vom 19. Dezember 2019 gegen den Beschluss vom 20. November 2019 Rekurs an den Bezirksrat Zürich und beantragte, den Stadtratsbeschluss zu prüfen und aufzuheben sowie den Stadtrat anzuweisen, eine mit dem Klima-Übereinkommen von Paris konforme Energieplanung festzusetzen. Mit Beschluss vom 6. Februar 2020 trat der Bezirksrat nicht auf den Rekurs ein und überwies die Eingabe

als Aufsichtsbeschwerde an die Baudirektion. Die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 356.30 auferlegte er A. III. A. Mit Eingabe vom 2. März 2020 erhob A Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte, es sei festzustellen, dass die Energieplanung der Stadt Zürich illegal sei. Deshalb sei der Stadtrat anzuweisen, eine der nachhaltigen Entwicklung verpflichtete Energieplanung vorzulegen. Dafür seien ihm weder die Kosten des Rekursverfahrens noch diejenigen des Verfahrens vor Verwaltungsgericht aufzuerlegen. B. Der Bezirksrat Zürich verzichtete mit Schreiben vom 9. März 2020 unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid auf eine Vernehmlassung. Der Stadtrat von Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 26. März 2020, auf die Beschwerde sei unter Kostenfolgen nicht einzutreten und in prozessualer Hinsicht sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. A reichte am 14. April 2020 eine Replik und am 16. April 2020 eine weitere Stellungnahme ein. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde, die sich gegen den Nichteintretensentscheid des Bezirksrats wendet, zuständig. Denn indem der Bezirksrat das Vorliegen einer mit Rekurs anfechtbaren Anordnung verneint hat, liegt jedenfalls bezüglich der Anfechtbarkeit des Stadtratsbeschlusses mit Rekurs eine Anordnung im Sinn von § 41 Abs. 1 VRG vor. 1.2 Mit dem vorliegenden Urteil erübrigt es sich, über den Antrag des Beschwerdegegners um Entzug der aufschiebenden Wirkung zu befinden. 2. 2.1 Die Vorinstanz qualifizierte die Energieplanung des Beschwerdegegners als Sachplan, der lediglich behördenverbindlich sei. Damit sei der angefochtene Beschluss keine Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG, die mit Rekurs angefochten werden könne. Deshalb könne auf den Rekurs nicht eingetreten werden. 2.2 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass der Bezirksrat, indem er nicht auf seinen Rekurs eingetreten sei, den demokratischen Rechtsstaat missachtet habe und ihm zudem, weil er ideelle und altruistische Motive verfolge, keine Kosten hätte auferlegen dürfen. Die Energieplanung sei mehr als nur behördenverbindlich, da sie auch unmittelbare Auswirkungen auf Entscheide von Hauseigentümern habe. Weiter führt er aus, dass die Energieplanung des Beschwerdegegners die Gemeindeordnung missachte und der Klimapolitik des Bundes widerspreche. Dass die Klimakrise justiziabel werde, habe auch die Rechtsprechung des Kantons Zürich zu akzeptieren. 2.3 Der Beschwerdegegner vertritt die Ansicht, dass es sich bei der kommunalen Energieplanung aufgrund ihrer blossen Behördenverbindlichkeit nicht um ein Anfechtungsobjekt im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG handle. Weiter führt der Beschwerdegegner aus, dass es sich beim vom Beschwerdeführer als verletzt gerügten Art. 2 ter der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) lediglich um eine Programmnorm handle, die nicht justiziabel sei. Aber auch weil die Energieplanung der Stadt Zürich mit den übergeordneten Festlegungen in der Gemeindeordnung und im Masterplan Energie im Einklang stehe, sei die Beschwerde unbegründet.

E. 3.1

Bevor eine Verwaltungsbehörde auf die Behandlung einer Sache eintritt, hat sie von Amtes wegen ihre Zuständigkeit zu prüfen (§ 5 Abs. 1 VRG). Dem Bezirksrat obliegen Entscheide über Rechtsmittel in Gemeindesachen (§ 10 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 10. März 1985 [BezVG]); Ausnahmen davon sind in Spezialgesetzen vorgesehen (§ 10 Abs. 1 BezVG; vgl. bspw. § 329 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]). Funktionell ist der Bezirksrat Rekursinstanz, wenn Anordnungen einer politischen Gemeinde angefochten sind (§ 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 VRG).

E. 3.2

Der mit Rekurs angefochtene Stadtratsbeschluss erging in Anwendung von § 7 des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG). Das Energiegesetz sieht in § 14 Abs. 2 vor, dass für Streitigkeiten nach §§ 9–13 EnerG das Baurekursgericht zuständig ist. Vorliegend handelt es sich allerdings nicht um eine Streitigkeit, die mit §§ 9–13 EnerG (Energiesparmassnahmen) im Zusammenhang steht, weshalb die Sache, soweit der Stadtratsbeschluss mit Rekurs angefochten wurde, in die Zuständigkeit des Bezirksrats fiel.

E. 4.1

Mittels Rekurs können Anordnungen von Behörden und Trägern öffentlicher Aufgaben bzw. das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer solchen Anordnung sowie Erlasse angefochten werden (§ 19 Abs. 1 VRG). Unter Anordnungen sind individuell-konkrete Akte, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind, zu verstehen (BGE 121 II 473 E. 2a; Martin Bertschi/Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 18 mit weiteren Hinweisen; ferner Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 3 ff.). Erlasse sind generell-abstrakte Rechtsakte, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln; sie begründen Rechte und Pflichten von Privaten, oder sie regeln Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren (Bosshart/Bertschi, § 19 N. 72). Es gibt allerdings auch Akte, die als Zwischenformen zwischen Erlass und Anordnung stehen und deren genaue Rechtsnatur von Fall zu Fall bestimmt werden muss, was insbesondere auf Planungsinstrumente zutrifft (Markus Müller, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 5 N. 50; Bosshart/Bertschi, § 19 N. 73 ff.). Sowohl Anordnungen als auch Erlasse müssen aber Rechte und Pflichten Privater regeln, ansonsten sie kein zulässiges Anfechtungsobjekt im Rekurs einer Privatperson sind (BGE 128 I 167 E. 4). Akte, die lediglich verwaltungsinternes Handeln regeln und keine Aussenwirkung entfalten, oder die lediglich behördenverbindlich sind, betreffen gerade keine Rechte und Pflichten Privater (Hansjörg Seiler, in: derselbe et al. [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], Stämpfli Handkommentar, 2. A., Bern 2015, Art. 82 N. 43; BGE 128 I 167 E. 4.3; 121 II 473 E. 2b; BGr, 10. April 2012, 1C_181/2012, E. 1.1 sowie BGE 107 Ia 77 E. 1, beide betreffend Richtplan).

E. 4.1.1

Die Energieplanung dient der Beurteilung des künftigen Bedarfs und Angebots an Energie sowie der Festlegung der anzustrebenden Entwicklung der Energieversorgung und -nutzung (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich/Basel/Genf 2019, Rz. 4605). Die kommunale Energieplanung stützt sich auf § 7 EnerG und ist durch die Baudirektion zu genehmigen; sie kann für das Angebot der Wärmeversorgung mit leitungsgebundenen Energieträgern Gebietsausscheidungen enthalten, die insbesondere bei Massnahmen der Raumplanung als Entscheidungsgrundlagen dienen (§ 7 Abs. 2 EnerG).

E. 4.1.2

Die Energieplanung der Stadt Zürich befasst sich mit der Versorgung mit thermischer Energie. Dabei wird auch die Situation der Stromversorgung für den Gebäudebereich berücksichtigt, aber es werden dafür keine räumlichen Festlegungen vorgenommen. Die Energieplanung formuliert hauptsächlich Handlungsanweisungen an Behörden, ist ein Planungsinstrument, legt Strategien und anzustrebende Entwicklungen dar und nimmt Gebietsausscheidungen vor. Mit Beschluss vom 20. November 2019 wurde sie dahingehend geändert, dass für die öffentliche Fernwärmeversorgung sowie für die Energieverbunde mit und ohne Gebietsauftrag neue Gebiete bezeichnet wurden und für die Gasversorgung ein Gebiet aus der Energieplankarte gelöscht wurde. Zudem wurde der Massnahmenkatalog der Energieversorgungsplanung um die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Erleichterung bei der Bewilligung von Wärmeerzeugungsanlagen und um die frühzeitige Abstimmung der Planung von Leitungsnetzen zur Energieversorgung mit der Baukoordination des Tiefbauamts erweitert.

E. 4.1.3

Die Energieplanung richtet sich ausschliesslich an die Behörden der Stadt Zürich und regelt unmittelbar keine Rechte und Pflichten der Einzelnen. Insofern entfaltet auch der angefochtene Beschluss vom 20. November 2019 keine Rechtswirkungen für Privatpersonen. Zwar mag es tatsächlich zutreffen, dass Hauseigentümer beim Treffen von Entscheidungen auf die Festlegungen der Energieplanung Rücksicht nehmen, wie der Beschwerdeführer es geltend macht. Allerdings können sie daraus weder Rechte ableiten, noch werden ihnen Pflichten auferlegt. Dies erfolgt erst durch die Energieplanung umsetzende hoheitliche Rechtsakte (vgl. BGE 143 II 276 E. 4.2.3 ff.). So ist dann auch die Energieplanung bei Massnahmen der Raumplanung als Entscheidungsgrundlage zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 EnerG). Insofern hat die Energieplanung zwar einen Einfluss auf weitere Planungsentscheide. Wird die Energieplanung in solchen Planungsentscheiden (insbesondere im Rahmen der Nutzungsplanung) für Grundeigentümer verbindlich umgesetzt, können die davon Betroffenen Rechtsmittel dagegen ergreifen. Die fehlende Verbindlichkeit der Energieplanung für Grundeigentümer trifft selbst auf die im Beschluss vom 20. November 2019 vorgesehene Möglichkeit der erleichterten Bewilligung im Bereich Wärmeerzeugungsanlagen zu, da auch dazu eine sie umsetzende Regelung notwendig und vorgesehen ist und die Grundeigentümer aus der Energieplanung selbst kein entsprechendes Recht auf erleichterte Bewilligung ableiten können. Auch im Übrigen richten sich der Stadtratsbeschluss vom 20. November 2019 und die an der Energieplanung vorgenommenen Änderungen an Behörden; direkte Adressaten des Beschlusses waren dementsprechend das Tiefbauamt, die Energiebeauftragte und die Energieversorgungsunternehmen sowie die für weitere Gewerke und Aufgaben im Untergrund und Strassenraum zuständigen Organisationen. Aufgrund der fehlenden Rechtswirkungen für Einzelne stellt der Stadtratsbeschluss vom 20. November 2019 kein zulässiges Anfechtungsobjekt im Sinn von § 19 Abs. 1 VRG dar.

E. 4.2

Selbst wenn aber der angefochtene Stadtratsbeschluss bzw. die städtische Energieplanung durch allfällige diesbezügliche Versäumnisse oder eine generelle Untätigkeit der verantwortlichen Organe zulässige Anfechtungsobjekte nach § 19 VRG bildeten, mangelte es dem Beschwerdeführer jedenfalls – wie sich sogleich zeigt – an der Legitimation, Rekurs dagegen zu erheben.

E. 4.2.1

Soweit sich der Beschwerdeführer auf seine Eigenschaft als Stimmberechtigter beruft, hilft ihm dies vorliegend nicht weiter. Das heutige Zürcher Rechtsmittelsystem gegen Akte der Gemeinde kennt im Gegensatz noch zur Rechtslage unter dem früheren Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (a GG) kein allgemeines Populärrechtsmittel mehr, welches es Stimmberechtigten ohne besondere Betroffenheit erlauben würde, kommunale Beschlüsse wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht anzufechten. Zudem hätte jenes Rechtsmittel – die Gemeindebeschwerde nach § 151 a GG – hier ohnehin nicht zur Verfügung gestanden, da Anfechtungsobjekt bloss Beschlüsse (jedwelcher Rechtsnatur) der kommunalen Legislativorgane (Stimmberechtigte an der Urne oder der Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament) bilden konnten. Demgegenüber wäre der Beschwerdeführer grundsätzlich als Stimmberechtigter zur Ergreifung des Rekurses in Stimmrechtssachen nach § 21a Abs. 1 lit. a VRG berechtigt. Anfechtungsobjekt bilden diesbezüglich aber nur Handlungen (in Form von Real- oder Rechtsakten), welche die politischen Rechte betreffen (vgl. § 19 Abs. 1 lit. c VRG). Der Beschwerdeführer machte vor Vorinstanz unter anderem geltend, der angefochtene Stadtratsbeschluss missachte die Vorgaben der vom Volk angenommenen Bestimmung der Gemeindeordnung zur Nachhaltigkeit und der 2000-Watt-Gesellschaft (Art. 2 ter GO). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann eine Verletzung der politischen Rechte auch darin liegen, dass die zuständige Behörde einer vom Volk beschlossenen Vorlage die Umsetzung verweigert oder diese verzögert, wogegen mittels Stimmrechtsbeschwerde vorgegangen werden kann (vgl. etwa BGE 141 I 186 , 139 I 2, 121 I 357). Diese Rechtsprechung betrifft indes vornehmlich die Umsetzung von Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung, wo es – im Gegensatz zu einer Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs – das passende Gefäss staatlichen Handelns zur Umsetzung der Initiative durch das verantwortliche Organ erst noch zu bestimmen gilt. Um einen solchen Fall handelt es sich vorliegend, wo es um die Umsetzung einer ausformulierten – wenn auch offen formulierten – Norm der Gemeindeordnung geht, gerade nicht. Damit fiel eine Entgegennahme des beschwerdeführerischen Rekurses als Rekurs in Stimmrechtssachen ausser Betracht und bleibt die Legitimation zum (allgemeinen) Rekurs zu prüfen.

E. 4.2.2

Nach § 21 Abs. 1 VRG ist zum Rekurs gegen Anordnungen berechtigt, wer durch diese berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Zur Anfechtung eines Erlasses ist nach § 21b Abs. 1 VRG berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. Anders als bei der Anfechtung einer Anordnung (vgl. § 21 Abs. 1 VRG) genügt mithin eine bloss virtuelle Betroffenheit (vgl. VGr, 11. Juli 2018, AN.2017.00004, E. 1.2 mit Hinweisen; Bertschi, § 21 N. 32 ff.). Unabhängig davon, ob eine Anordnung oder ein Erlass angefochten wird, reicht ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse nicht aus; damit soll die verpönte Populärbeschwerde ausgeschlossen werden (BGE 136 I 59 E. 2.1; 123 II 376 E. 2; 120 Ia 227 E. 2d; 135 I 43 E. 1.4; BGr, 9. Oktober 2013, 1C_663/2012, E. 6.5 und 6.5.1; Bertschi, § 21 N. 13 f., 20). Gleiches gälte im Übrigen, soweit sich der Rekurs gegen Unterlassungen des Stadtrates im Klimabereich bzw. darin zu erblickende Realakte richten würde (vgl. BGr, 5. Mai 2020, 1C_37/2019, in Sachen KlimaSeniorinnen).

E. 4.2.3

Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass er vom Stadtratsbeschluss in eigenen Interessen betroffen sei, und dies ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr macht er geltend, dass er ideelle Interessen verfolge; er setze sich für eine nachhaltige Entwicklung in der Klimapolitik und damit auch in der Energieplanung des Beschwerdegegners ein. Folglich ist der Beschwerdeführer aber in gleicher Weise betroffen wie die Allgemeinheit und macht allgemeine öffentliche Interessen geltend, womit er ein unzulässiges Popularrechtsmittel erhob. Auch seine Eigenschaft als Steuerzahler und Stimmberechtigter verschafft ihm nicht die für die Rekursberechtigung erforderliche Betroffenheit (BGr, 9. Oktober 2013, 1C_663/2012, E. 6.5 und 6.5.1).

E. 4.3

Aus dem Dargelegten erhellt, dass die Vorinstanz mangels erfüllter Prozessvoraussetzungen auf den Rekurs des Beschwerdeführers zu Recht nicht eingetreten und die Beschwerde somit in diesem Punkt abzuweisen ist. Unter den gegebenen Umständen ist auch nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz die Eingabe des Beschwerdeführers als Aufsichtsbeschwerde an die Baudirektion überwies.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer beanstandet im Weiteren die Kostenfolgen des vorinstanzlichen Entscheids, insbesondere macht er geltend, dass er aufgrund seines ideellen Engagements nicht kostenpflichtig werden könne.

E. 5.2

Wie erwähnt (E. 4.2.1) war der Rekurs nicht als solcher in Stimmrechtssachen entgegenzunehmen und kam die Kostenlosigkeit jener Verfahren (§ 13 Abs. 4 VRG) hier nicht zum Tragen. Nach § 13 Abs. 2 VRG werden die Kosten des Rekursverfahrens regelmässig nach Massgabe des Unterliegens (Unterliegerprinzip) und ausnahmsweise nach dem Verursacherprinzip auferlegt; nicht ausgeschlossen ist sodann die Kostenauflegung ohne Anknüpfung an die gesetzlichen Kriterien und unter Berücksichtigung von Billigkeitserwägungen (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 41). Der Entscheidungsinstanz kommt bei der Verteilung der Verfahrenskosten ein grosser Ermessensspielraum zu (Plüss, § 13 N. 43).

E. 5.3

Zwar kann die Rekursinstanz aus Billigkeit vom Unterliegerprinzip abweichen und die Verfahrenskosten anders verlegen. So kann auch die Verfolgung ideeller Ziele berücksichtigt werden (Plüss, § 13 N. 64). Vorliegend ergaben sich dadurch aber noch keine zwingenden Gründe für eine Abweichung vom Unterliegerprinzip und der Kostenaufgabe an den unterliegenden Beschwerdeführer, zumal diese massvoll bemessen wurden. Die Beschwerde erweist sich auch bezüglich der Kostenfolgen des vorinstanzlichen Entscheids als unbegründet und ist insgesamt abzuweisen.

E. 6

Da die Beschwerde abzuweisen ist, sind die – auch in diesem Verfahren massvoll festzusetzenden – Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen.