

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich

Verwaltungskommission



Postfach
8090 Zürich
Telefon 043 257 50 00

Zürich, 24. Oktober 2024

Kantonaler Richtplan, Teilrevision Energie und zugehörige Änderung Energiegesetz; Anhörung und Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 1. Juli 2024 und die Gelegenheit zur Vernehmlassung in obiger Sache, welche wir hiermit gerne wahrnehmen.

Das Verwaltungsgericht möchte sich zur Änderung des Energiegesetzes nur in Bezug auf die vorgesehene Verkürzung des innerkantonalen Instanzenzugs äussern. In allen übrigen Punkten verzichten wir (abgesehen von einer allgemeinen Bemerkung am Schluss) auf Vernehmlassung zur Novelle des Energiegesetzes und ebenso auf Teilnahme an der Anhörung zur Teilrevision des kantonalen Richtplans.

Für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, verlangt die Kantonsverfassung (Art. 77 Abs. 1 KV) vom kantonalen Gesetzgeber die Gewährleistung einer wirksamen Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. In begründeten Fällen kann das Gesetz Ausnahmen vorsehen. Der Rechtsschutz in der Verwaltungspflege ist nach dieser grundsätzlichen Weichenstellung des kantonalen Verfassungsgebers im Grundsatz innerkantonal durch zwei Rechtsmittelinstanzen zu gewährleisten. Diesem Modell folgte der kantonale Gesetzgeber auch im Bau- und Planungsrechts, wobei er mit Blick auf die technische Komplexität und Spezialität dieses Rechtsgebiets den erstinstanzlichen Rechtsschutz durch ein besonderes Fachgericht, das kantonale Baurekursgericht, gewährleistet (§§ 329 ff. PBG). Auch in artverwandten Gebieten des Bau- und Umweltrechts ist das Baurekursgericht regelmässig erste Rechtsmittelinstanz (vgl. etwa § 52 EG GSchG, § 78a WWG, § 41 StrG, § 38 AbfG, § 33a KWaG, § 30 GNU, § 14 EnerG, § 25 MAG). Erst dessen Rekursentscheide lassen sich mit Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht weiterziehen.

Dieses von der Kantonsverfassung vorgegebene zweistufige Rechtsschutzmodell hat sich aus Sicht des Verwaltungsgerichts bewährt. Es führte namentlich zu einer gewissen

Aufgabenteilung im Rechtsschutz: Das unter anderem mit Fachleuten aus den Bereichen Architektur, Ingenieurwesen und Umweltwissenschaften zusammengesetzte Baurekursgericht klärt anlässlich der von ihm regelmässig durchgeführten Augenscheine den relevanten Sachverhalt; es steuert in streitigen Fachfragen sein Expertenwissen bei und macht dadurch das Erstellen gerichtlicher Gutachten vielfach obsolet; schliesslich ist es – ebenfalls dank seines Fachwissens – in besonderem Masse dazu berufen, Bauentscheide und raumplanungsrechtliche Festlegungen auf ihre (einfache) Angemessenheit hin zu überprüfen, wie dies das Bundesrecht von wenigstens einer kantonalen Rechtsmittelinstanz verlangt (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Demgegenüber nimmt das aus Juristinnen und Juristen zusammengesetzte Verwaltungsgericht in zweiter Instanz primär eine umfassende Rechtskontrolle vor, d.h. es überprüft die Entscheide auf ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen und dem übergeordneten Bundesrecht (letzteres unter besonderer Beachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung) und sorgt damit namentlich auch für die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung. Das Ermessen überprüft es nur auf Rechtsverletzungen hin, nicht dagegen die einfache Angemessenheit (vgl. § 50 VRG). Ebenso beschränkt es sich im Wesentlichen darauf, zu prüfen, ob das Baurekursgericht den Sachverhalt unrichtig oder ungenügend festgestellt hat. Amtes das Baurekursgericht als Vorinstanz des Verwaltungsgerichts sind neue Tatsachenbehauptungen nur ausnahmsweise zulässig (§ 52 Abs. 2 VRG). Das Verfahren vor Verwaltungsgericht ist entsprechend auf Schriftlichkeit ausgelegt.

Zwar trifft zu, dass das Verwaltungsgericht in gewissen Verfahren bereits heute als erste Rechtsmittelinstanz entscheidet. Im Zuständigkeitsbereich der Baudirektion betrifft dies in zahlenmässig relevanter Weise einzig die regierungsrätlichen Projektfestsetzungen bei Staatsstrassen (§ 15 Abs. 1 i.V.m. § 41 Abs. 2 StrG). In den übrigen Bereichen des Bau-, Planungs- und Umweltrechts sind Direktbeschwerden an das Verwaltungsgericht, welche auf Fälle beschränkt sind, in denen der Regierungsrat erstverfügende Instanz ist, selten.

Die vorliegend in Frage stehenden Verfahren betreffen regelmässig grosse, ausserhalb des Siedlungsgebiets gelegene Energiegewinnungsanlagen, welche in raumplanungs- und umweltrechtlicher Hinsicht komplexe Fragestellungen aufwerfen, umfangreiche Abklärungen sowohl in tatsächlicher wie auch in rechtlicher Hinsicht erfordern und umfassende Interessenabwägungen notwendig machen. Der Zusammenschluss von Planungs- und Bauentscheid zu einer Plangenehmigungsentscheid erhöht die Komplexität der jeweiligen Rechtsmittelverfahren abermals (vgl. etwa die Entscheide der Abteilung I des Bundesverwaltungsgerichts in Plangenehmigungssachen des Bundes). Fehlt das technische Expertenwissen des Baurekursgerichts als Vorinstanz, wird das Verwaltungsgericht solches häufig extern beziehen müssen. Ebenso wird das Verwaltungsgericht in solchen Verfahren nicht selten Augenscheine durchführen und weitere umfangreichere Instruktionsmassnahmen anberaumen müssen. Zudem obliegt ihm hernach auch die erwähnte bundesrechtlich verlangte Angemessenheitsprüfung. Schliesslich entfällt infolge Wegfalls einer ersten Rechtsmittelinstanz auch die erhebliche Filterwirkung einer solchen (insbesondere richterlichen) Vorinstanz, was nicht zuletzt deshalb relevant ist, weil an entsprechenden Rechtsmittelverfahren häufig eine Vielzahl von Parteien beteiligt sein dürften. Eine Direktbeschwerde an das Verwaltungsgericht auf dem Gebiet kantonalen Plangenehmigungsentscheide ist insofern für dieses mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand verbunden.

Aktuell verfügt das Verwaltungsgericht nicht über die erforderlichen personellen Ressourcen, um derart komplexe Verfahren als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz in der erwünschten kurzen Zeit erledigen zu können, wie sich dies die Baudirektion durch die Verkürzung des Instanzenzugs erhofft. Vielmehr wird es dazu zusätzlicher Richter- und Gerichtsschreiberstellen bedürfen, worauf wir ausdrücklich hinweisen. Welche Ressourcen am Gericht dafür im Einzelnen benötigt werden, hängt zudem namhaft von der Qualität der Plangenehmigungsentscheide ab, etwa davon, wie einlässlich und sorgfältig die Entscheide begründet bzw. die Einsprachen behandelt werden und wie umfassend erforderliches Expertenwissen in allen Disziplinen bereits eingeflossen ist. Entsprechend sollte darauf geachtet werden, dass auch die mit den Plangenehmigungsverfahren betrauten Stellen in der Baudirektion hinreichend personell und mit Fachwissen dotiert sind.

Was das Plangenehmigungsverfahren an sich betrifft, weisen wir darauf hin, dass insbesondere die Abgrenzung zwischen Verfahren, welche einem dereinstigen kantonalen Plangenehmigungsverfahren unterstellt werden sollen, und solchen, welche weiterhin in den ordentlichen (sonder-)nutzungsplanerischen und/oder Baubewilligungsverfahren zu behandeln sein werden, zu heiklen Abgrenzungsfragen führen kann (etwa in Bezug auf Nebenanlagen oder Erschliessungsinfrastrukturen, untergeordnete Änderungen an bestehenden Anlagen, Energiegewinnungsanlagen an nicht der Energiegewinnung dienenden Grossbauten bzw. generell Bauten und Anlagen mit Mehrfachfunktionen). Eine diesbezüglich (zu) weitgehende Delegation an den Verordnungsgeber erscheint im Licht von Art. 38 Abs. 1 KV zudem problematisch. Auch warnen wir davor, in der Schaffung eines Plangenehmigungsverfahrens die Lösung aller Zuständigkeitsabgrenzungsschwierigkeiten zu erblicken. Wenn die Baudirektion im Projektfestsetzungsverfahren des Strassengesetzes ein "bewährtes" Verfahren auszumachen glaubt, übersieht sie, dass jenes Verfahren mit den dort vorgesehenen Zuständigkeiten und Instanzenzügen aufgrund der fehlenden verfahrensrechtlichen Koordination mit demjenigen auf Erlass funktioneller Verkehrsanordnungen schwerwiegende konzeptionelle Mängel aufweist und hochgradig revisionsbedürftig ist (vgl. mit Bezug auf Lärmschutz VGr, 20. April 2023, VB.2022.00528, in: ZBI 125/2024 S. 83 ff., mit Kommentar von Alain Griffel). Der kantonale Gesetzgeber wird gut daran tun, den Abgrenzungsfragen (namentlich im Bereich der vom Beschleunigungserlass des Bundes [Vorlage BBI 2023 1602] nicht erfassten Anlagen von bloss kantonaler Bedeutung) in der infragestehenden Novelle hinreichend Beachtung zu schenken. Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ausgangslage ist der einstufige Instanzenzug abzulehnen.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen der Verwaltungskommission
Die Präsidentin: Die Generalsekretärin:

Dr. iur. T. Nüssle lic. iur. N. Marti