

BGer 1C_241/2024 vom 12. Februar 2025

Bundesgericht, 2025-02-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_241_2024

FR: TF 1C_241/2024 du 12 février 2025

IT: TF 1C_241/2024 del 12 febbraio 2025

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des Bau- und Umweltschutzrechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG). Ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführenden sind zur Beschwerdeführung legitimiert, da sie am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben und innerhalb des Einspracheperimeters wohnen, weshalb sie durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sind (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf ihre Rügen im Zusammenhang mit der Standortgebundenheit, der dazugehörigen Interessenabwägung und der Standortevaluation des Bauvorhabens eingetreten. Sie üben (sinngemäss) Kritik an der fehlenden inhaltlichen Abstimmung bzw. Koordination im kantonalen (Rechtsmittel-) Verfahren.

E. 2.1

Die Vorinstanz erwägt, die Verfügung des BJD vom 4. November 2021 (Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG) sei den Beschwerdeführenden zusammen mit dem Entscheid der Baukommission Rodersdorf vom 12. April 2022 eröffnet worden, sei mit dem korrekten Rechtsmittel versehen gewesen und unangefochten geblieben. Dass sich die Beschwerdeführenden ursprünglich auch gegen diese zur Wehr hätten setzen wollen, gehe entgegen ihrer Ansicht - auch nicht aus der Beschwerde vom 22. April 2022 bzw. der Beschwerdebegründung vom 30. April 2022 (an das BJD) hervor. Daher seien sämtliche - erst mit den Eingaben vom 6. März 2023 bzw. 11. April 2023 geltend gemachten - Ausführungen der Beschwerdeführenden im Zusammenhang mit der Verfügung des BJD vom 4. November 2021 nicht zu hören. Dies betreffe ebenso ihre diesbezüglichen Ausführungen in der Stellungnahme vom 16. Juni 2023 und der Eingabe vom 5. Februar 2024. Hiervon erfasst seien insbesondere Rügen im Zusammenhang mit der Standortgebundenheit, der zugehörigen Interessenabwägung und der Standortevaluation des Bauvorhabens. Ebenso nicht zu hören, da verspätet, sei die Rüge der Beschwerdeführenden, wonach das kantonale Amt für Raumplanung (ARP) ohne Offenlegung aller Akten auf eine "alte Interessenabwägung" verwiesen und dadurch eine Gehörsverletzung begangen habe. Auf die Beschwerde sei in diesen Punkten nicht einzutreten.

E. 2.2

Es handelt sich vorliegend um ein Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone, das nach dem Solothurner Recht neben der kantonalen (Ausnahme-) Bewilligung zusätzlich noch eine kommunale Baubewilligung erfordert (vgl. § 134 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 [PBG/SO; BGS 711.1] i.V.m. § 135 Abs. 1 PBG /SO und § 38bis Abs. 1 PBG /SO). Diese beiden eng zusammenhängenden (raumplanungs- bzw. baurechtlichen) Entscheide unterliegen der Koordinationspflicht nach Art. 25a Abs. 1 RPG (vgl. Urteil 1C_236/2013 vom 4. Februar 2014 E. 3.2; RENÉ WIEDERKEHR, Ausgewählte Fragen der Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG aus Sicht der Praxis, AJP 2015, S. 601; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, 2006, N. 40 zu Art. 25 RPG). Dies ist vorliegend unstrittig.

Das Verfahren wurde vorliegend insoweit formell koordiniert, als die kantonale Verfügung des BJD vom 4. November 2021 den Beschwerdeführenden zusammen mit der kommunalen Baubewilligung vom 12. April 2022 eröffnet worden ist (vgl. § 134 Abs. 2 PBG /SO i.V.m. Anhang III der Verordnung des Kantons Solothurn vom 28. September 1993 über Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung [VVK/SO; BGS 711.15]). Die beiden zu koordinierenden Entscheide enthalten aber - der kantonalen Rechtsmittelordnung entsprechend - separate Rechtsmittelbelehrungen an unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen (vgl. schematische Übersicht über den kantonalen Rechtsweg: § 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang III der VVK/SO) : Die Verfügung des BJD vom 4. November 2021 wäre direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten gewesen, während die Baubewilligung der Baukommission Rodersdorf vom 12. April 2022 erstinstanzlich beim BJD anfechtbar war. Hier wurde die kommunale Baubewilligung zwar angefochten, die kantonale Ausnahmegewilligung aber nicht.

E. 2.3

Es ist zu prüfen, ob es vor Bundesrecht - insbesondere dem Koordinationsprinzip nach Art. 25a RPG und Art. 33 Abs. 4 RPG - standhält, wenn ein Kanton eine Gabelung des Rechtsmittelwegs für die Anfechtung der koordiniert eröffneten Verfügungen vorsieht.

E. 2.3.1

Das Koordinationsgebot (Art. 25a RPG) verlangt eine materielle und soweit möglich formelle Koordination der für die Errichtung oder Änderung einer Baute erforderlichen Verfügungen. In materieller Hinsicht sind die Verfügungen inhaltlich abzustimmen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG) und dürfen sie keine Widersprüche enthalten (Art. 25a Abs. 3 RPG). In formeller Hinsicht sorgt die für die Koordination verantwortliche Behörde unter anderem für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG) sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG ; zum Ganzen: Urteil 1C_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.3.2 mit Hinweisen, in: ZBI 124/2023 S. 486 ff., URP 2023 S. 42 ff.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d.h. inhaltlich abgestimmt werden, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1; 120 Ib 400 E. 5; 116 Ib 50 E. 4b; Urteile 1C_663/2023 vom 8. Januar 2025 E. 6; 1C_217/2020 vom 8. Juni 2021 E. 5.3; 1C_236/2013 vom 4. Februar 2014 E. 3.1; je mit Hinweisen). Der enge Sachzusammenhang (Koordinationsbedarf) ist das massgebliche Kriterium, welches sowohl

den Bestand als auch den Umfang der Koordinationspflicht bestimmt. Ziel ist es, nicht aufeinander abgestimmte, insbesondere widersprüchliche Entscheide zu vermeiden und eine umfassende Überprüfung im Rechtsmittelverfahren zu ermöglichen (ALAIN GRIFFEL, Kommentar zum Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2022.00528 vom 20. April 2023, ZBl 125/2024, S. 93 f.).

E. 2.3.2

Die Vorinstanz scheint davon auszugehen, der Koordinationspflicht sei Genüge getan, wenn die kantonale Ausnahmegewilligung und die kommunale Baubewilligung - wie vorliegend - gemeinsam eröffnet werden. Dies greift jedoch zu kurz, weil damit nur die formelle (verfahrensmässige) Koordination erreicht wird. Darüber hinaus ist aber auch eine materielle Koordination im Sinne einer inhaltlichen Abstimmung der eng zusammenhängenden bau- und raumplanungsrechtlichen Entscheide sicherzustellen; die Verfahrenskoordination ist nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck, nämlich ein Mittel zur Erreichung der materiellen Harmonisierung der einzelnen Entscheide (GRIFFEL, a.a.O., ZBl 125/2024, S. 94; derselbe, Verfahrenskoordination im öffentlichen Recht - Wo stehen wir heute?, recht 2000, S. 227). Muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen, ist das kantonale Recht so auszugestalten und anzuwenden, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts nicht vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird (vgl. BGE 116 Ib 50 E. 4a mit Hinweisen); die Anwendung des materiellen Rechts ist in solchen Fällen in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1). Dieser Grundsatz gilt sowohl für das erstinstanzliche kantonale wie auch für das Rechtsmittelverfahren (vgl. Urteil 1C_529/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 2.4, wonach sicherzustellen ist, dass im Rechtsmittelverfahren alle Aspekte gesamthaft beurteilt werden können). Andernfalls besteht die Gefahr materiell unkoordinierter, einander widersprechender Entscheide sowie der Vereitelung des Bundesrechts, was dem Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) widerspräche und zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen (Art. 9 BV) führen könnte (zum Ganzen: BGE 116 Ib 50 E. 4a mit Hinweisen; Urteil 1C_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.5.2).

E. 2.3.3

Hinsichtlich des kantonalen Rechtsmittelverfahrens schreibt Art. 33 Abs. 4 RPG den Kantonen vor, für die Anfechtung von Verfügungen kantonaler und kommunaler Behörden, auf welche Art. 25a RPG Anwendung findet, einheitliche Rechtsmittelinstanzen vorzusehen (so bereits BGE 116 Ib 50 E. 4b, wonach - aus Gründen des Sachzusammenhangs - ein gegen alle Entscheide zulässiges Rechtsmittel vorzusehen und in den Rechtsmittelbelehrungen auf dasjenige Rechtsmittel hinzuweisen sei, das für das Leitverfahren gegeben sei). Damit gilt im kantonalen Rechtsmittelverfahren von Bundesrechts wegen das Konzentrationsprinzip (Urteil 1C_238/2021 vom 27. April 2022 E. 1.3.2 mit Hinweisen auf die Literatur und die Botschaft vom 30. Mai 1994 zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung [nachfolgend: Botschaft Revision RPG 1994], BBl 1994 III 1075 ff., S. 1089 Ziff. 223). Anders als im Verwaltungsverfahren können die Kantone im Rechtsmittelverfahren nicht zwischen dem Konzentrations- und dem Koordinationsmodell wählen (vgl. GRIFFEL, a.a.O., ZBl 125/2024, S. 94).

Eine Gabelung des Rechtsweges, d.h. wenn keine einheitliche, sondern verschiedene Rechtsmittelinstanzen in der Sache zuständig sind, hat unter Umständen schwierige

Abgrenzungsfragen zur Folge und verunmöglicht eine ganzheitliche Betrachtungsweise durch die Rechtsmittelinstanz. Im Unterschied zu den erstinstanzlichen Bewilligungsverfahren ist eine bloss gegenseitige Abstimmung der Rechtsmittelentscheide wegen der einzuhaltenden prozessualen Formen und der zum Teil beschränkten Kognition der Rechtsmittelbehörden kaum mehr möglich. Damit ist aber auch ein wirksamer Rechtsschutz für die Beteiligten in Frage gestellt (zum Ganzen: Botschaft Revision RPG 1994, BBl 1994 III 1075 ff., S. 1089 Ziff. 223). Eine Koordination auf Stufe Rechtsmittelinstanzen ist im Übrigen auch aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht möglich, weil es Sache der Betroffenen ist, eine Verfügung anzufechten bzw. nicht anzufechten und mit ihren Anträgen den Streitgegenstand zu bestimmen (Dispositionsmaxime; GRIFFEL, a.a.O., ZBl 125/2024, S. 94 f.).

Es gilt zu verhindern, dass verschiedene Rechtsmittelinstanzen lediglich Teilaspekte des gleichen Sachverhalts beurteilen. Hier entscheiden zwar nicht unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen auf gleicher Stufe (wie im von GRIFFEL im ZBl 125/2024 kommentierten Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2022.00528 vom 20. April 2023), sondern die kantonale Bewilligungsbehörde (BJD) für die Ausnahmegewilligung ist zugleich als erste Rechtsmittelinstanz für die Anfechtung der kommunalen Baubewilligung vorgesehen, bevor ein Weiterzug ans Verwaltungsgericht möglich ist. Dies ist aber nicht weniger problematisch, wie der vorliegende Fall aufzeigt.

E. 2.3.4

Vorliegend sieht die Solothurner Rechtsmittelordnung eine Gabelung des Rechtswegs vor, welche dazu führt, dass die betroffenen Parteien insgesamt drei Rechtsmittel (Beschwerde an das Verwaltungsgericht betreffend die kantonale Ausnahmegewilligung, Beschwerde an das BJD im kommunalen Baubewilligungsverfahren und in der Folge Weiterzug an das Verwaltungsgericht) ergreifen müssen, um einen Rechtsmittelentscheid zu erhalten, in welchem erstmals eine ganzheitliche Überprüfung stattfinden könnte. Erfolgt die (materielle) Koordination aber erst auf Stufe des Verwaltungsgerichts, kann die Gefahr von sich widersprechenden und sachlich unhaltbaren Rechtsmittelentscheiden im Einzelfall nicht mit genügender Bestimmtheit ausgeschlossen werden. Das gegabelte Rechtsmittelverfahren hat vorliegend dazu geführt, dass die Vorinstanz einen Teil der materiell zu koordinierenden, rechtlichen Aspekte des Bauvorhabens aus rein verfahrensrechtlichen Gründen nicht beurteilt hat, was eine gesamthafte Prüfung und Interessenabwägung, mithin die inhaltliche Abstimmung im Sinne von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG, durch die Rechtsmittelinstanzen vereitelt.

E. 2.3.5

Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich daher im vorliegenden Fall und bis zum Vorliegen einer bundesrechtskonformen Regelung ein Eingriff in die kantonale Zuständigkeitsordnung durch das Bundesgericht. Erforderlich ist eine Konzentration der Zuständigkeit ab der ersten Rechtsmittelinstanz (so auch GRIFFEL, a.a.O., ZBl 125/2024, S. 95). Sinnvoll erscheint, den Rechtsweg des Leitverfahrens als massgebend zu erklären (vgl. Botschaft Revision RPG 1994, BBl 1994 III 1075 ff., S. 1089 Ziff. 223; AEMISEGGER/HAAG, in: Aemisegger/Moor Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, 2020, N. 110 zu Art. 33 RPG; ARNOLD MARTI, Bewilligung von Bauten und Anlagen - Koordination oder Konzentration der Verfahren?, AJP 1994, S. 1542), d.h. ein einheitliches Rechtsmittel an das

Verwaltungsgericht vorzusehen. Dieses entscheidet dann als erste Rechtsmittelinstanz mit voller Kognition (vgl. § 67bis Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Solothurn vom 15. November 1970 [VRG/SO; BGS 124.11]).

E. 2.4

Es hält somit nicht vor dem Koordinationsgebot gemäss Art. 25a i.V.m Art. 33 Abs. 4 RPG stand, wenn die kantonale Rechtsmittelordnung bei Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone einen gespaltenen Rechtsmittelweg vorsieht.

E. 3

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird das weitere Vorgehen im Sinne des kantonalen Verfahrensrechts und in Übereinstimmung mit den erläuterten bundesrechtlichen Vorgaben (E. 2 hiervor) festzulegen haben. Namentlich ist darauf zu achten, dass die Parteirechte der Verfahrensbeteiligten gewahrt werden.

E. 4

Vor diesem Hintergrund würde es sich erübrigen, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden einzugehen. In Bezug auf die geltend gemachte ungenügende Publikation (Publikationspflicht im kantonalen Amtsblatt) bleibt jedoch anzumerken, dass die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, die Beschwerdeführenden seien nicht daran gehindert worden, rechtzeitig das Rechtsmittel zu ergreifen und hätten daher kein schutzwürdiges Interesse an einer weiterführenden Überprüfung der Rechtmässigkeit der Publikation. Dies entspricht der konstanten bundesgerichtlichen Praxis, wonach sich die Beschwerdeführenden nicht auf ein allfälliges Interesse Dritter an einer erneuten Publikation des Baugesuchs berufen können (vgl. Urteile 1C_400/2022 vom 29. Juli 2024 E. 8.4; 1C_261/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 4.5; 1C_86/2012 vom 7. September 2012 E. 2.1; 1C_440/2010 vom 8. März 2011 E. 3.4). Welchen praktischen Nutzen sie aus einer erneuten Publikation ziehen könnten, ist mit der Vorinstanz nicht ersichtlich. Die Vorinstanz wird im Rückweisungsverfahren sicherzustellen haben, dass ein materiell koordinierter Rechtsmittelentscheid ergehen kann, in welchem sämtliche (materiellen) Rügen der Beschwerdeführenden gegen das umstrittene Projekt gesamthaft und ohne Kognitionsbeschränkung gerichtlich überprüft werden. Damit wird auch ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) nachgekommen.

E. 5

Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich ausnahmsweise, keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 Satz 2 BGG). Da die Beschwerdeführenden nicht anwaltlich vertreten sind, ist ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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