

BGer 1C 284/2021 vom 18. Juli 2022

Bundesgericht, 2022-07-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_284_2021

FR: TF 1C 284/2021 du 18 juillet 2022

IT: TF 1C 284/2021 del 18 luglio 2022

Regeste

Planungs- und Baurecht; Baubewilligung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts, der eine Bausache und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit betrifft, steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

E. 1.2

Der Beschwerdeführer ist als privatrechtlicher Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB konstituiert. Gemäss den bei den Verfahrensakten liegenden Statuten setzt er sich für den Schutz und die Pflege des kommunalen Lebensraums ein. Juristische Personen können Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erheben, wenn sie in ihren eigenen Interessen wie eine natürliche Person betroffen sind, die Voraussetzungen einer egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllen oder aufgrund einer spezialgesetzlichen Regelung zur Beschwerde befugt sind (sog. ideelle Verbandsbeschwerde; vgl. zum Ganzen BGE 136 II 539 E. 1.1 mit Hinweisen). Vorliegend ist der Beschwerdeführer nicht wie eine natürliche Person betroffen. Er vertritt auch nicht die Interessen von Mitgliedern, die grösstenteils aufgrund einer engen (räumlichen) Beziehung bzw. besonderen Betroffenheit zur Beschwerde legitimiert wären. Weiter kann sich der Beschwerdeführer nicht auf eine spezialgesetzliche Regelung wie Art. 55 USG (SR 814.01) oder Art. 12 NHG (SR 451) berufen, denn er bildet nicht eine gesamtschweizerisch tätige Organisation. Vor Bundesgericht behauptet der Beschwerdeführer konkret nichts anderes. Somit erfüllt er insoweit die Anforderungen von Art. 89 Abs. 1 BGG nicht und ist vor Bundesgericht grundsätzlich nicht beschwerdebefugt.

E. 1.3

Darüber hinaus wäre der Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert, soweit er nur geltend machen würde, ihm sei im kantonalen Verfahren die Beschwerdelegitimation zu Unrecht abgesprochen worden. Ob dies zutrifft, ist eine Frage der Begründetheit der Beschwerde. Immerhin setzen entsprechende Rügen im vorliegenden Zusammenhang voraus, dass die Beschwerdebefugnis nach kantonalem Recht weiter als gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG reicht. In dieser Hinsicht befindet sich der Beschwerdeführer in einer ähnlichen Situation wie eine Vereinigung, der auf kantonaler Ebene, nicht aber auf Bundesebene ein ideelles Verbandsbeschwerderecht zusteht. Im angefochtenen Entscheid ist zwar im Ergebnis der erstinstanzliche Nichteintretensentscheid geschützt worden. Das Verwaltungsgericht hat aber anerkannt, dass der Beschwerdeführer gemäss § 25 Abs. 3 des

kantonales Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG; SRSZ 400.100) in einem kommunalen Nutzungsplanverfahren über die Einsprachebefugnis verfügt hätte. Damit sei gemäss § 26 Abs. 2 PBG nicht ohne Weiteres auch die Möglichkeit eines Weiterzugs des kommunalen Einspracheentscheids verbunden gewesen. Allerdings vermöge der Beschwerdeführer nach kantonalem Recht und unter Gesichtspunkten des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) überprüfen zu lassen, ob das Baubewilligungsverfahren beim umstrittenen Projekt das richtige Verfahren sei und ob nicht das Nutzungsplanverfahren hätte durchgeführt werden müssen. In der Folge hat das Verwaltungsgericht diese Frage geprüft und die Notwendigkeit eines Nutzungsplanverfahrens verneint. Zudem hat das Verwaltungsgericht bekräftigt, dass für den Beschwerdeführer im Baubewilligungsverfahren keine Einsprache- oder Beschwerdebefugnis bestehe (vgl. zu letzterem auch Urteil des Bundesgerichts 1C_113/2019 vom 27. Mai 2019 E. 3.3). Unter diesen Umständen kann der Beschwerdeführer die Legitimation wegen Verletzung von Parteirechten im kantonalen Verfahren beanspruchen. In diesem Rahmen kann namentlich die Verletzung des Verbots der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) und des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) gerügt werden, soweit diese Vorwürfe unabhängig vom Entscheid in der Sache beurteilt werden können (vgl. Urteile 1C_14/2020 vom 4. Mai 2020 E. 1.3; 1C_593/2015 vom 25. Mai 2016 E. 1.2). Auf diesem Weg lässt sich jedoch keine (indirekte) Überprüfung des Entscheids in der Hauptsache erlangen. Insbesondere ist der Beschwerdeführer dabei nicht befugt, die Begründung des Verwaltungsgerichts als unvollständig, zu wenig differenziert oder materiell unzutreffend zu rügen (vgl. BGE 135 II 430 E. 3.2; Urteile 1C_593/2015 vom 25. Mai 2016 E. 1.1; 1C_574/2019 vom 13. August 2020 E. 1.2.2.1; "Star-Praxis" analog).

E. 1.4

Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft das Bundesgericht nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; Rügeprinzip). In der Beschwerde ist deshalb klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern Grundrechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 146 I 62 E. 3; 142 II 369 E. 2.1). Ob die Beschwerdeschrift die Anforderungen an die Rügepflicht erfüllt, ist im jeweiligen Sachzusammenhang zu prüfen. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind gegeben. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 2.1

Sinngemäss rügt der Beschwerdeführer eine formelle Rechtsverweigerung, weil erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Frage der Nutzungsplanpflicht beim umstrittenen Projekt geprüft worden sei. Dadurch seien der gesetzlich vorgesehene innerkantonale Instanzenzug vereitelt und die ihm zustehenden Rügemöglichkeiten verletzt worden.

E. 2.2

Der Beschwerdeführer tut bei dieser Kritik nicht substantiiert dar, inwiefern die Kognition des Verwaltungsgerichts im vorliegenden Zusammenhang eingeschränkt im Vergleich zu jener von Unterinstanzen gewesen sein soll. Er zeigt auch nicht auf, inwiefern er unter Einbezug von § 26 Abs. 2 PBG überhaupt Anspruch auf einen innerkantonale mehrstufigen Rechtsschutz bei der von ihm beanspruchten materiellen Prüfung seiner Einsprache haben

soll. Insoweit fehlt es an rechtsgenügenden Verfassungsprüfungen (vgl. oben E. 1.4). Vielmehr hat das Verwaltungsgericht die erstinstanzliche Einsprachebefugnis gemäss § 25 Abs. 3 PBG anerkannt und sich damit materiell befasst (vgl. oben E. 1.3). In dieser Hinsicht geht der Vorwurf der formellen Rechtsverweigerung fehl, soweit darauf einzutreten ist.

E. 3

Ein nächster Rügekomplex betrifft die Handhabung der kantonalen Gesetzgebung zur Abgrenzung zwischen Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren beim umstrittenen Projekt.

E. 3.1

Das Projekt bezweckt, den Bodmerweg im betroffenen Abschnitt so umzugestalten, dass er als kombinierter Rad- und Fussweg genutzt werden kann. Das Verwaltungsgericht hat dieses Projekt nicht als eine Neuanlage, sondern als Ausbau des bestehenden Fusswegs qualifiziert. Es erwoh, in (allenfalls nur analoger) Anwendung von § 14 des kantonalen Strassengesetzes vom 15. September 1999 (StraG; SRSZ 442.110) könne dieser Weg ohne Planungsverfahren ausgebaut werden. Es komme somit nicht darauf an, dass sich die kantonalen strassenrechtlichen Vorschriften grundsätzlich für eine Festlegung von Radrouten der betroffenen Art in der Nutzungsplanung aussprechen würden. § 14 StraG bestimmt, dass bestehende Strassen ausserhalb der Bauzonen mit Zustimmung des kantonalen Amtes im Projektgenehmigungsverfahren nach §§ 15 ff. StraG erneuert, teilweise geändert und ausgebaut oder mit baulichen Verkehrsanordnungen ergänzt werden, wenn dies mit wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Gemäss § 15 Abs. 1 StraG ersetzt dieses Projektgenehmigungsverfahren das Baubewilligungsverfahren (§ 15 Abs. 1 StraG). Weiter hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass das kantonale Fuss- und Wanderweggesetz vom 18. Mai 2004 (KFWG; SRSZ 443.210) in § 1 Abs. 3 u.a. die Anwendbarkeit des Strassengesetzes vorbehalte.

E. 3.2

Nach dem Beschwerdeführer ist die analoge Anwendung von § 14 StraG im konkreten Fall willkürlich. Er wirft dem Verwaltungsgericht vor, sich nicht mit § 11 Abs. 1 KFWG auseinandergesetzt zu haben. Nach dieser Bestimmung hat der Gemeinderat für den Fall, dass öffentliche Wege neu angelegt oder bestehende erheblich geändert werden, die genaue Linienführung, soweit notwendig, in einem kommunalen Nutzungsplan festzulegen. Nach dem Beschwerdeführer missachtet der angefochtene Entscheid § 11 Abs. 1 KFWG. Ebenso wenig werde im angefochtenen Entscheid begründet, inwiefern ein blosser Ausbau und nicht der Neubau einer Radroute bzw. einer Strasse vorliege. Zudem sei es tatsachenwidrig, wenn das Verwaltungsgericht das umstrittene Projekt für eine Radroute nicht als Neubau betrachte, denn der Veloverkehr sei auf dem bestehenden Fussweg ausdrücklich verboten.

E. 3.3

Wie dargelegt ist bei der vorliegenden Beschwerde auf die Rüge, dass die angefochtene Entscheidungsbegründung unvollständig sei, nicht einzutreten (vgl. oben E. 1.3). Unzulässig sind in diesem Rahmen auch Beanstandungen, wonach der Sachverhalt unvollständig abgeklärt oder sonstwie willkürlich ermittelt worden sei (vgl. BGE 135 II 430 E. 3.2 mit Hinweisen). Denn derartige Rügen lassen sich nicht genügend von einer Überprüfung in der Hauptsache trennen. Folglich ist auf den Vorwurf, dass das Verwaltungsgericht über das Verbot für den Veloverkehr auf dem bestehenden Fussweg hinweggegangen sei, nicht

einzugehen. Im Übrigen ist es angesichts des Vorbehalts in § 1 Abs. 3 KFWG zum Strassengesetz auch nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht unter zumindest analoger Anwendung von § 14 StraG die Genehmigung des umstrittenen Projekts im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens gerechtfertigt hat. Insgesamt erweist sich die gerügte kantonale Rechtsanwendung als mit Art. 29 Abs. 1 und 2 BV vereinbar, soweit darauf einzutreten ist.

E. 4.1

Darüber hinaus ist das Verwaltungsgericht der Frage nachgegangen, ob das umstrittene Projekt der bundesrechtlichen Planungspflicht wegen bedeutender Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung unterliegt. Diese Frage hat es verneint: Es stellte fest, dass mit dem Projekt der asphaltierte und durchschnittlich 1,8 m breite Weg in einem rund 600 m langen Abschnitt - entlang der südlichen Seite der Gleisanlage von Schweizerischer Südostbahn AG (SOB) und Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB) - auf 2,5 m verbreitert werden soll. Die betroffenen Grundstücke befänden sich im übrigen Gemeindegebiet oder in der Landwirtschaftszone. Nach dem Verwaltungsgericht untersteht das Projekt nicht der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Es benötige eine zusätzliche Landfläche von ca. 600 m² und dabei auch Fruchtfootflächen. Auf der gegenüberliegenden, nördlichen Seite der Gleisanlage erstreckte sich der Perimeter des Objekts Nr. 1405 des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) "Frauenwinkel". Die Wegverbreiterung umfasse die Überquerung von drei Gewässerdurchlässen und greife in den südlich an den Weg anschliessenden Entwässerungsgraben ein; letzterer werde nach Süden verschoben. Im Hinblick auf angesprochene Gewässer werde der gebotene Gewässerabstand unterschritten und liege das Vorhaben teilweise im Gewässerschutzbereich. Der bisherige Entwässerungsgraben beim Weg bilde einen schutzwürdigen Lebensraum im Sinne von Art. 18 Abs. 1 bis NHG (namentlich für Amphibien), den das Projekt tangiere. Unter Einbezug dieser Aspekte kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, das Projekt habe geringe räumliche Auswirkungen. Diesen könne ohne Weiteres im Rahmen einer Baubewilligung auftragsgemäss begegnet werden. Es bestehe kein Planungsbedürfnis.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer entgegnet, die räumlichen Auswirkungen des Projekts seien nicht gering. Dieses sei nicht zonenkonform. Das Bundesgericht habe schon für die Planung eines Minigolfplatzes ausserhalb der Bauzonen bestimmt, dass dafür eine Nutzungsplanung notwendig sei. Es gehe in derartigen Fällen vom Primat der Planung aus. Angesichts der Streckenlänge von rund 600 m in diesem sensiblen Lebensraum handle es sich nicht um eine planerische Kleinigkeit. Die Beanspruchung von Fruchtfootflächen und das Bauen im Gewässerabstand seien grundsätzlich verboten. Ausserdem schaffe das Projekt neue Erschliessungsmöglichkeiten insbesondere für den Veloverkehr und wirke sich dadurch auf das gesamte Gemeindegebiet aus. Der Umstand, dass der betroffene Radweg in der kommunalen Richtplanung vorgesehen wurde, vermöge das Fehlen einer Nutzungsplanung - zur gebotenen Mitsprache der Bevölkerung bei der verbindlichen Bodennutzung - nicht zu ersetzen. Auf den zuletzt genannten Punkt sei das Verwaltungsgericht nicht eingegangen.

E. 4.3

Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Handhabung der Grundsätze zur Planungspflicht wendet, lässt sich die Beurteilung des verfassungsrechtlichen Verfahrensvorwurfs über weite Strecken nicht von der Prüfung der konkreten Umstände in der Sache trennen. Zu derartigen Rügen ist der Beschwerdeführer vor Bundesgericht an sich nicht befugt (vgl. oben E. 1.3). Im Übrigen geht es beim angesprochenen Begriff der Planungspflicht darum, dass das Bundesgericht ausserhalb der Bauzonen das Ausnahmbewilligungsverfahren (Art. 24 RPG [SR 700]) für Bauvorhaben ausschliesst, die ihrer Natur nach nur in einem Planungsverfahren angemessen erfasst werden können (vgl. BGE 124 II 252 E. 3; Urteil 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.5 mit weiteren Hinweisen, in: ZBl 122/2021 S. 511). Die Raumplanungsgesetzgebung legt nicht verbindlich fest, ab welchem Umfang grössere Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen der Planungspflicht unterliegen. Diese Frage lässt sich nur einzelfallbezogen, im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung beantworten (vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 66 der Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung; KARIN SCHERRER REBER, Besprechung des Urteils 1C_561/2016 vom 14. November 2017, in: ZBl 119/2018 S. 266). Im Rahmen dieser Rechtsprechung wird den kantonalen Behörden ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt; dieser gestattet es ihnen in Grenzfällen, sich ohne Bundesrechtsverletzung für das Verfahren der Nutzungsplanung oder der Baubewilligung zu entscheiden (vgl. Urteil 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.5 mit Hinweisen). Dem angefochtenen Entscheid lässt sich entnehmen, dass das Verwaltungsgericht einen solchen Grenzfall angenommen hat. Zu diesem Ergebnis durfte das Verwaltungsgericht ohne Bundesrechtsverletzung gelangen. Dies ist im Folgenden näher darzulegen.

E. 4.4

Das umstrittene Vorhaben umfasst einen Teilabschnitt des Bodmerwegs. Der Beschwerdeführer legt indessen vor Bundesgericht nicht konkret dar, inwiefern zusätzlich auf anderen Teilabschnitten ein durchgehender Radweg in absehbarer Weise Land ausserhalb der Bauzonen benötigen soll. Zwar bestehen nach der Rechtsprechung keine starren Schwellenwerte bei der beanspruchten Fläche bzw. der räumlichen Ausdehnung für die Annahme einer Planungspflicht, denn es ist insofern immer auch die Art der Baute oder Anlage zu berücksichtigen (vgl. Urteil 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.6 mit Hinweisen). Bei dem vom Beschwerdeführer angesprochenen Urteil A.411/1986 vom 2. März 1987 (erwähnt in BGE 114 Ib 312 E. 3b/aa) ging es um eine Minigolfanlage mit Parkplätzen ausserhalb der Bauzonen, die ca. 2'000 m² Boden beanspruchte (a.a.O., E. 2). Dieses Urteil steht aber nicht entgegen, im vorliegenden Fall von geringen räumlichen Auswirkungen auszugehen. Weiter weist der Beschwerdeführer auf die Bedeutung der Verbindung über den Bodmerweg für das Fuss- und das Radwegnetz in der Gemeinde und auf die natur- und heimatschutzrechtliche Empfindlichkeit der Umgebung hin. So erinnert er an das Schutzziel 3.5 des nahe gelegenen BLN-Objekts Nr. 1405, wonach die ökologische Vernetzung der Lebensräume zu erhalten ist. Für die Beurteilung der Planungspflicht sind als Aspekte u.a. die Empfindlichkeit der Landschaft, die zu erwartenden Immissionen oder die Möglichkeit der Koordination mit anderen (geplanten) Bauten oder Anlagen von Bedeutung (vgl. Urteil 1C_321/2019 vom 27. Oktober 2020 E. 2.6). Auch insofern ist es jedoch nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht kein planungsrechtliches Regelungsbedürfnis erblickt hat. Betroffen ist ein Projekt für den Langsamverkehr ohne Flächen zum Verweilen entlang eines stark befahrenen Eisenbahntrassees. Bei den gegebenen Verhältnissen ist es nachvollziehbar, dass der

fragliche Weg eng begrenzt auch dem (motorisierten) Werkverkehr zugunsten der Gleisanlage zu dienen hat, ohne dass das Projekt deswegen auf einen verkappten Strassenbau hinausläuft. Das Verwaltungsgericht konnte ferner davon ausgehen, dass der Eingriff in den Entwässerungsgraben - unter Einbezug der ins Feld geführten ökologischen Vernetzung - ohne zusätzliche nutzungsplanerische Festlegungen im Rahmen einer Baubewilligung ausreichend erfasst werden kann. Bei einer Gesamtbetrachtung der raumrelevanten Faktoren lässt sich eine Planungspflicht für das Projekt verneinen. Demzufolge sind die verfassungsrechtlichen Parteirechte des Beschwerdeführers im kantonalen Verfahren auch unter dem Blickwinkel der Planungspflicht nicht verletzt worden, soweit in dieser Hinsicht auf die Rügen einzutreten ist.

E. 5.1

Als Verfahrensmangel sieht der Beschwerdeführer ausserdem an, dass im kantonalen Verfahren keine Stellungnahmen des kantonalen Amtes für Landwirtschaft (zum Thema der Fruchtfolgeflächen) und des kantonalen Amtes für Wald und Natur (zum Thema der Wanderwege) eingeholt worden seien. Dabei tut der Beschwerdeführer nicht substantiiert dar, gestützt auf welche Vorschriften eine Stellungnahme bei diesen Amtsstellen hätte eingeholt werden müssen. Da es insofern an einer rechtsgenügenden Beschwerdebeurteilung fehlt (vgl. dazu oben E. 1.4), kann auf diese Rüge nicht eingetreten werden.

E. 5.2

Soweit der Beschwerdeführer eine Passage im angefochtenen Entscheid als sprachlich unverständlich rügt, liegt ebenfalls keine substantiierte Verfassungsbeschuldigung vor. Darauf ist nicht weiter einzugehen.

E. 5.3

Zudem kritisiert der Beschwerdeführer die ihm vom Verwaltungsgericht auferlegten Kosten als zu hoch. Er erklärt, diese Kostenverteilung nicht näher würdigen zu müssen. Auch insoweit sind die Voraussetzungen der Rügepflicht nicht erfüllt, so dass darauf nicht näher einzugehen ist.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Gemeinde steht trotz anwaltlicher Vertretung keine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren zu, da sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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