

BGer 1C_373/2020 vom 16. Februar 2021

Bundesgericht, 2021-02-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_373_2020

FR: TF 1C_373/2020 du 16 février 2021

IT: TF 1C_373/2020 del 16 febbraio 2021

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Entscheidung über die Bewilligungsfähigkeit (Zonenkonformität) eines Bauvorhabens. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (vgl. Art. 82 ff. BGG ; BGE 133 II 353 E. 2 S. 356). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Baugesuchstellerin berechtigt, Beschwerde beim Bundesgericht zu erheben (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass, weshalb auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheidung aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche der Beschwerdeführer vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht grundsätzlich nur auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet wird (Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG). Es legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 97 Abs. 1 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 3

Die Beschwerdeführerin erhebt gegen den angefochtenen Entscheidung mehrere formelle Rügen, die vorab zu behandeln sind.

E. 3.1

Sie wirft der Vorinstanz vor, sie habe die Zonenwidrigkeit der geplanten Betriebserweiterung im Wesentlichen nur mit einem Verweis bzw. der Wiederholung der diesbezüglichen Ausführungen der Gemeinde Zernez begründet. Damit habe sie gegen die aus Art. 29 Abs. 2 BV abgeleitete Begründungspflicht verstossen. Einen weiteren Verstoß gegen ihren Anspruch auf ein faires Verfahren und auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 BV) sieht die Beschwerdeführerin zudem darin, dass die Vorinstanz den Entscheidung der Gemeinde Zernez geschützt habe, obwohl diese die Zonenkonformität ihres Bauvorhabens ohne die Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens (inkl. Projektauflage und Einspracheverfahren) direkt verneinte. Dadurch sei es ihr verwehrt worden, zur Auslegung der streitgegenständlichen Bestimmungen des Baugesetzes der

Gemeinde Zernez vom 29. November 2006 (BauG/Zernez) hinreichend Stellung zu nehmen. Zudem sei ihr damit auch der Rechtsweg gekürzt worden.

E. 3.2

Zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV zählt insbesondere im Sinne einer verfassungsmässigen Mindestgarantie (dazu BGE 129 II 497 E. 2.2 S. 504 f. mit Hinweisen) das Recht einer Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden (vgl. BGE 132 V 368 E. 3.1 S. 370 f. mit Hinweisen). Ausserdem verlangt das rechtliche Gehör, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Die Begründung muss deshalb zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf die es seinen Entscheid stützt. Dagegen wird nicht verlangt, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt; es genügt, wenn der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (BGE 142 II 324 E. 3.6 S. 337 f.; 140 II 262 E. 6.2 S. 274).

E. 3.3

Obwohl die Vorinstanz die Zonenwidrigkeit der Betriebsausweitung des Abfallsammelplatzes weitestgehend mittels Wiedergabe der diesbezüglichen Ausführungen der Gemeinde Zernez begründet hat (E. 2.3 und E. 2.5.3 f. des angefochtenen Entscheids), ist sie ihrer Begründungspflicht ausreichend nachgekommen. Durch die Wiederholung der kommunalen Erwägungen bringt sie nachvollziehbar zum Ausdruck, dass sie die Zonenkonformität der Betriebserweiterung aus denselben Überlegungen wie die Gemeinde Zernez verneint. Damit sind die Überlegungen von denen sich die Vorinstanz hat leiten lassen erkennbar, sodass sich die Beschwerdeführerin über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an das Bundesgericht weiterziehen konnte (vgl. BGE 140 II 262 E. 6.2 S. 274; Urteil 1C_350/2014 vom 13. Oktober 2015 E. 2.4). Unter diesen Umständen ist eine Verletzung der aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleiteten Begründungspflicht zu verneinen.

E. 3.4

Hinsichtlich der weiteren Gehörsrügen ist festzuhalten, dass das Amt für Natur und Umwelt im vorliegenden Fall am 16. Januar 2019 einen Augenschein im Beisein aller Verfahrensbeteiligten durchführte, da die Zonenkonformität der geplanten Betriebserweiterung sowohl im kommunalen Baubewilligungsverfahren wie auch im kantonalen Betriebsbewilligungsverfahren streitig war. Zudem erfolgte im vorinstanzlichen Verfahren ein doppelter Schriftenwechsel. Inwieweit es der Beschwerdeführerin bei dieser Ausgangslage nicht möglich gewesen sein soll, sich hinreichend zur Sache zu äussern, ist nicht ersichtlich und wird auch nicht substantiiert (vgl. vorne E. 2) dargetan. Damit wurde der Beschwerdeführerin auch insoweit das rechtliche Gehör gewährt.

E. 3.5

Wenn die Gemeinde Zernez sodann das Bauvorhaben der Beschwerdeführerin gestützt auf die kommunale Bauordnung als nicht zonenkonform erachtete, war sie auch nicht gehalten, ein ordentliches Baubewilligungsverfahren einzuleiten bzw. dieses fortzuführen und durfte sogleich einen abweisenden Entscheid fällen. Dies ergibt sich bereits aus Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG (SR 700), nach welchem eine Baubewilligung nur erteilt werden darf, wenn die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht. Entgegen der Auffassung der

Beschwerdeführerin führt das Vorgehen der Gemeinde auch zu keiner Verkürzung des Rechtswegs und damit zu keiner Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV. Gemäss Art. 29a BV hat grundsätzlich jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Es wird damit garantiert, dass eine betroffene Person ein Gericht mit freier Rechts- und Sachverhaltsprüfung anrufen kann, wobei die üblichen prozessualen Formerfordernisse der Garantie nicht entgegenstehen (BGE 137 II 409 E. 4.2 S. 411; 134 V 401 E. 5.3 S. 404; je mit Hinweisen). Dieser gerichtliche Rechtsschutz ist der Beschwerdeführerin zur Verfügung gestanden. Sie konnte ihre Anliegen einer gerichtlichen Behörde mit umfassender Überprüfungscompetenz, nämlich dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, zum Entscheid unterbreiten (vgl. Art. 51 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 [VRG/GR; BR 370.100]). Eine doppelte gerichtliche Überprüfung einer Streitsache gewährt Art. 29a BV - anders als Art. 32 BV für den strafrechtlichen Bereich - nicht (Urteil 1C_123/2015 vom 3. Juni 2015 E. 2.5).

E. 3.6

Zusammengefasst dringen die formellen Rügen der Beschwerdeführerin nicht durch.

E. 4.1

In materieller Hinsicht ist strittig, ob die angestrebte Erweiterung des Abfallsammelplatzes mittels einer Altholzschredderanlage in der kommunalen Gewerbezone zonenkonform und damit bewilligungsfähig ist. Die Vorinstanz hat diese Frage, wie vor ihr bereits die Gemeinde Zernez, verneint. Mit Hinweis auf die ihrer Ansicht nach nicht zu beanstandenden Erwägungen der Gemeinde hat sie ausgeführt, gemäss Art. 22 Abs. 1 BauG/Zernez seien in der Gewerbezone nur Produktionsbetriebe zulässig. Nach kommunalem Verständnis sei der Begriff der Produktion so zu verstehen, als damit alle Arbeitsvorgänge gemeint seien, mit denen durch ein Mischen von Komponenten oder durch die Verarbeitung eines bestehenden Produkts ein neues oder anderes Erzeugnis entstehe. Im Gegensatz dazu stelle die Veränderung eines Materials mittels chemischer oder mechanischer Einwirkung einen Vorgang der Materialaufbereitung dar. Die Zerkleinerung von Alt- und Abbruchholz mittels einer Schredderanlage sei im Lichte dieser kommunalen Praxis keine Produktion, sondern eine Materialaufbereitung und sei deshalb zonenwidrig. Für Arbeitsvorgänge der Materialaufbereitung stelle die Gemeinde Zernez eine Materialaufbereitungszone zur Verfügung (E. 2.3 und 2.5.3 f. des angefochtenen Entscheids).

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die Vorinstanzen hätten keine sachlichen Gründe genannt, warum die Zerkleinerung von Alt- und Abbruchholz keinen Produktionsvorgang darstellen solle und die Schredderanlage deshalb zonenwidrig sei. Zudem gebe es keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die von der Gemeinde und der Vorinstanz getroffene Unterscheidung zwischen Produktions- und Verarbeitungsbetrieben. Es sei deshalb willkürlich, wenn die Vorinstanzen in der Gewerbezone die Produktion von Material als zulässig erachten, die Materialaufbereitung hingegen nicht. Überdies sei der Hinweis der Gemeinde, wonach die Zerkleinerung des Altholzes in der Materialaufbereitungszone zonenkonform sei unzutreffend, da diese gemäss dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 BauG/Zernez nur für gesteinsähnliche Materialien bestimmt sei. Die Vorinstanz ver falle deshalb in Willkür (Art. 9 BV), wenn sie die enge Gesetzesauslegung

von Art. 22 Abs. 1 BauG/Zernez durch die Gemeinde schützen und ihr die Ausweitung des Sammelplatzes mittels einer Schredderanlage verweigern.

E. 4.3.1

Die vorinstanzliche Beurteilung der Zonenkonformität einer Anlage innerhalb der Bauzone gestützt auf kommunales Recht überprüft das Bundesgericht nur auf Willkür (Urteile 1C_219/2018 vom 9. November 2018 E. 7.2; 1C_383/2014 vom 2. Oktober 2015 E. 2.3.2). Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Entscheid willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 144 IV 136 E. 5.8 S. 143; 142 V 513 E. 4.2 S. 516; je mit Hinweisen).

E. 4.3.2

Art. 22 BauG/Zernez schreibt vor, dass die Gewerbezone für Produktionsbetriebe bestimmt ist (Abs. 1). In der Gewerbezone dürfen zudem zonenwidrige Bauten und Anlagen, die vor dem 1. Januar 2004 erstellt wurden, nur unterhalten, aber nicht ausgebaut und erweitert werden. Für damit verbundene zonenwidrige Nutzungen gilt die Bestandesgarantie (Abs. 3). Die Materialaufbereitungszone gemäss Art. 23 BauG/Zernez ist vorgesehen für Bauten, Anlagen und die Zwischenlagerung von Materialien im Zusammenhang mit der Gewinnung und Aufbereitung von Kies, der Aufbereitung von Heissmischgut und Beton, der Wiederaufbereitung von Abbruchmaterialien wie Beton, Mörtel, Belag und anderer wiederverwendbarer Materialien (Abs.1).

E. 4.3.3

Soweit die Beschwerdeführerin überhaupt eine den erhöhten Begründungsanforderungen (vorne E. 2) genügende Willkürüge erhebt, ist sie unbegründet. Die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde Zernez unterscheidet nach dem Ausgeführten klar zwischen einer Gewerbezone, die für Produktionsbetriebe bestimmt ist, und einer Materialaufbereitungszone, die unter anderem für Anlagen vorgesehen ist, die der Wiederaufbereitung von einer nicht abschliessenden Aufzählung wiederverwendbaren Materialien dienen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist der Wortlaut von Art. 23 Abs. 1 BauG/Zernez offen formuliert und umfasst damit nicht nur die Wiederaufbereitung gesteinsähnlicher Materialien, sondern auch jene von weiteren wiederverwendbaren Werkstoffen. Dass die Gemeinde Zernez auch Abbruch- und Altholz als wiederverwendbare Werkstoffe betrachtet ist jedenfalls unter dem Gesichtswinkel der Willkür nicht zu beanstanden. Die kommunale Bewilligungspraxis kann sich damit auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage stützen.

E. 4.3.4

Wenn die Gemeinde Zernez sodann nebst der Gewerbezone eigens eine Materialaufbereitungszone ausgeschieden hat, erweist es sich auch nicht als offensichtlich unhaltbar, die genannten Nutzungszonen im Rahmen einer engen Auslegung des Begriffs des Produktionsbetriebs klar voneinander abzugrenzen. Vor dem Hintergrund, dass den Gemeinden bei der Handhabung von selbständigem kommunalem Recht rechtsprechungsgemäss zudem ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht, ist es deshalb

nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die eher restriktive Bewilligungspraxis der Gemeinde Zernez schützte (vgl. Urteile 1C_226/2019 vom 24. April 2020 E. 3.4; 1C_499/2015 vom 7. Dezember 2015 E. 3.4). Dass eine grosszügigere Auslegung des Begriffs des Produktionsbetriebs, wie von der Beschwerdeführerin vorgeschlagen, ebenfalls denkbar und gegebenenfalls sogar zweckmässiger wäre, steht nicht in Frage. Mit ihren diesbezüglichen Vorbringen vermag die Beschwerdeführerin jedoch einzig aufzuzeigen, dass eine andere Lösung ebenfalls vertretbar gewesen wäre, nicht aber, dass die gegenteiligen Entscheide der Gemeinde Zernez sowie des Verwaltungsgerichts geradezu willkürlich sind (vgl. vorne E. 4.3.1).

E. 4.4

Die Folgerung der Vorinstanzen, das geplante Vorhaben sei nicht zonenkonform, beruht demnach nicht auf einer willkürlichen Auslegung und Anwendung des einschlägigen kommunalen Rechts. Die Verletzung von kantonalem Recht macht die Beschwerdeführerin nicht geltend. Der angefochtene Entscheid ist damit mangels Zonenkonformität des geplanten Vorhabens zu schützen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich einen Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV. Wie schon im vorinstanzlichen Verfahren macht sie zusammenfassend geltend, in der Gewerbezone der Gemeinde Zernez gebe es mehrere Unternehmen, die entsprechend der von der Gemeinde verwendeten Definition des Produktionsbegriffs gemäss Art. 22 BauG/Zernez ebenfalls nicht zonenkonform seien. Namentlich betreibe die Gemeinde in der Gewerbezone eine eigene Sägerei, in welcher sich eine Holzschredderanlage für die Herstellung von Brennholz befinde. Die Gemeinde verhalte sich damit widersprüchlich und wende das kommunale Baugesetz nicht in jedem Fall gleich an, wenn sie diese Unternehmen als zonenkonform erachte und deren Betriebsausweitungen bewilligt habe, die Erweiterung ihres Betriebs mittels Schredderanlage hingegen nicht. Die Beschwerdeführerin beruft sich mit diesen Vorbringen auf den Grundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht.

E. 5.2

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann sich ein Rechtsuchender der korrekten Rechtsanwendung in seinem Fall grundsätzlich nicht mit dem Argument entziehen, das Recht sei in anderen Fällen falsch oder gar nicht angewendet worden. Weicht die Behörde jedoch nicht nur in einem oder in einigen Fällen, sondern in ständiger Praxis vom Gesetz ab, und gibt sie zu erkennen, dass sie auch in Zukunft nicht gesetzeskonform entscheiden werde, so kann der Bürger gestützt auf Art. 8 Abs. 1 BV verlangen, gleich behandelt, d.h. ebenfalls gesetzwidrig begünstigt zu werden. Nur wenn eine Behörde nicht gewillt ist, eine rechtswidrige Praxis aufzugeben, überwiegt das Interesse an der Gleichbehandlung der Betroffenen gegenüber demjenigen an der Gesetzmässigkeit. Äussert sich die Behörde nicht über ihre Absicht, so ist anzunehmen, sie werde aufgrund der Erwägungen des bundesgerichtlichen Urteils zu einer gesetzmässigen Praxis übergehen (BGE 146 I 105 E. 5.3.1 S. 112 mit Hinweisen).

E. 5.3.1

Wie bereits die Vorinstanz zutreffend in Erwägung gezogen hat, kann der Gemeinde Zernez nicht vorgeworfen werden, sie habe Art. 22 Abs. 1 BauG/Zernez in anderen Fällen anders oder falsch angewandt. Zunächst konnte die Gemeinde im vorinstanzlichen Verfahren eine

einheitliche Bewilligungspraxis belegen. So hat sie beispielsweise in einem vergleichbaren Fall einer Gesuchstellerin das Vorbrechen von Betonabbruchmaterial in der Gewerbezone ebenfalls mit der Begründung verweigert, gemäss kommunaler Praxis handle es sich dabei nicht um einen Produktionsvorgang. Hingegen bewilligte sie den Betrieb einer Betonmischanlage, da dabei durch die Vermischung verschiedener Materialien ein neues Produkt entstehe.

E. 5.3.2

Auch aus der in der Gewerbezone gelegenen gemeindeeigenen Sägerei ergibt sich keine rechtsungleiche Behandlung der Beschwerdeführerin. Nach der verbindlichen Feststellung der Vorinstanz (vgl. vorne E. 2) wurde die von der Gemeinde Zernez betriebene Sägerei vor dem 1. Januar 2004 erstellt. Sie geniesst damit gestützt auf Art. 22 Abs. 3 BauG/Zernez Bestandesschutz. Im Gegensatz dazu datiert die Baubewilligung des Abfallsammelplatzes der Beschwerdeführerin vom 27. August 2012. Die beiden Sachverhalte können somit nicht miteinander verglichen werden, weswegen die Vorinstanz auch insoweit eine rechtsungleiche Behandlung im Sinne von Art. 8 BV zu Recht verneinte (vgl. BGE 144 I 113 E. 5.1.1 S. 115). Daran ändert auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts, der Bestandesschutz der Sägerei erstrecke sich nur auf das Sägereigebäude bzw. den Sägereibetrieb, nicht aber auf die dortige Holzschnitzelanlage, da diese höchstens zehn Jahre alt sei. Mit diesen allgemeinen und in zeitlicher Hinsicht unbelegten Angaben vermag die Beschwerdeführerin nicht darzutun, dass die vorinstanzliche Rechtsauffassung, wonach die Sägerei aufgrund ihres Baujahrs gemäss Art. 22 Abs. 3 BauG/Zernez Bestandesschutz geniesse, offensichtlich unhaltbar ist (vgl. vorne E. 4.3.1).

E. 5.3.3

Wenn die Beschwerdeführerin sodann im bundesgerichtlichen Verfahren erstmalig weitere ortsansässige Unternehmen nennt, die ihrer Ansicht nach nicht unter den Begriff des Produktionsbetriebs im Sinne von Art. 22 Abs. 1 BauG/Zernez fallen, kann sie daraus ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten. Einerseits handelt es sich bei diesem Vorbringen um eine neue Tatsache im Sinne von Art. 99 Abs. 1 BGG. Die Beschwerdeführerin wäre somit gehalten gewesen aufzuzeigen, warum die Berücksichtigung dieses Sachverhalts umstandes im bundesgerichtlichen Verfahren ausnahmsweise zulässig sein sollte (vgl. BGE 143 V 19 E. 1.2 S. 22 f.). Andererseits sind die wiederum vage gehaltenen und unbelegten Darstellungen nicht geeignet, eine rechtsungleiche Behandlung im genannten Sinn nachzuweisen (vgl. vorne E. 5.2). Weder ist bekannt, ob die genannten Unternehmen gegebenenfalls Bestandesschutz geniessen, noch ist abschliessend nachgewiesen, welche Produkte und Dienstleistungen diese Gewerbebetriebe herstellen bzw. anbieten.

E. 5.4

Die Beschwerdeführerin kann sich damit nicht auf das Gebot der Gleichbehandlung im Unrecht berufen.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich nach dem Dargelegten als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Gemeinde Zernez hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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