

BGer 1C_475/2021 vom 3. November 2022

Bundesgericht, 2022-11-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_475_2021

FR: TF 1C_475/2021 du 3 novembre 2022

IT: TF 1C_475/2021 del 3 novembre 2022

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Urteil auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (vgl. Art. 82 ff. BGG). Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

E. 1.2

Die Beschwerde ist nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Dieser wird durch das Anfechtungsobjekt, d.h. den angefochtenen Entscheid, und die Parteibegehren bestimmt, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (vgl. BGE 142 I 155 E. 4.4.2 mit Hinweisen). Vorliegend ist das Verwaltungsgericht auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht eingetreten. Streitgegenstand vor Bundesgericht bildet demnach einzig die Frage, ob es das zu Recht tat. Trifft dies zu, so hat es dabei sein Bewenden. Erweist sich das angefochtene Urteil hingegen als bundesrechtswidrig, so ist die Sache zur materiellen Beurteilung des Falls zurückzuweisen (vgl. BGE 135 II 38 E. 1.2). Im Rahmen dieses Streitgegenstands sind die Beschwerdeführenden unabhängig von ihrer Legitimation in der Sache zur Beschwerdeführung berechtigt, da es insoweit um ihre prozessualen Parteirechte geht (Art. 89 Abs. 1 BGG, sog. "Star-Praxis"; BGE 141 IV 1 E. 1.1 mit Hinweisen; Urteil 1C_392/2020 vom 20. Mai 2021 E. 1.2). Soweit die Beschwerdeführenden hingegen Anträge stellen und Ausführungen machen, die über eine reine Rückweisung hinausgehen, ist darauf mit Blick auf das Gesagte nicht einzutreten (BGE 135 II 38 E. 1.2, zum Ganzen: Urteil 1C_116/2021 vom 1. Februar 2022 E. 1.2). Nicht einzutreten ist weiter auf sämtliche Rügen, die sich auf die ebenfalls die Beschwerdeführenden betreffenden bundesgerichtlichen Verfahren 1C_413/2020 und 1C_116/2021 beziehen. Diese Verfahren wurden mit Urteilen des Bundesgerichts vom 3. November 2021 (1C_413/2020) bzw. 1. Februar 2022 (1C_116/2021) bereits abgeschlossen.

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist mit dem genannten Vorbehalt einzutreten. Damit bleibt kein Raum für die parallel erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde (Art. 113 BGG).

E. 2.1

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), es prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die vorgebrachten Argumente, falls weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem und kommunalem Recht, gilt ein qualifiziertes Rüge- und Substanziierungsgebot (Art. 106 Abs.

2 BGG ; BGE 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2; je mit Hinweisen). Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 145 I 26 E. 1.3; 141 IV 249 E. 1.3.1; je mit Hinweisen).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil weiter den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich (vgl. BGE 145 IV 154 E. 1.1), ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG ; BGE 137 II 353 E. 5.1; 137 III 226 E. 4.2). Für eine entsprechende Rüge gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (BGE 141 IV 317 E. 5.4; Urteil 1C_266/2022 vom 26. September 2022 E. 2).

Soweit sich die Beschwerdeführenden darauf beschränken, ohne Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen in allgemeiner Weise ihre eigene Sichtweise der Dinge darzutun, mithin lediglich appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid üben, genügt die Beschwerdeschrift diesen Rüge- und Begründungsanforderungen nicht. Auf die entsprechenden Vorbringen wird daher nicht weiter eingegangen. Dies betrifft insbesondere alle Rügen, mit denen die Beschwerdeführenden geltend machen, der vorinstanzlichen Kostenentscheid sei rechtswidrig. Insoweit zeigen sie nicht auf, inwiefern das Verwaltungsgericht die massgebenden kantonrechtlichen Gesetzesbestimmungen willkürlich angewandt oder bei der Bestimmung der Gerichts- und Parteikosten das ihm zustehende Ermessen überschritten hätte.

E. 2.3

Im vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden können schliesslich die von den Beschwerdeführenden im Rahmen ihrer spontanen Stellungnahme vom 10. September 2021 erstmals eingereichten Unterlagen zur historischen Entwicklung der Nutzungsordnung der Gemeinde Altendorf. Die Beschwerdeführenden zeigen nicht auf, aus welchen Gründen diese erstmals ins Recht gelegten Beweismittel nach Massgabe von Art. 99 Abs. 1 BGG vom Bundesgericht zu berücksichtigen wären (vgl. zum Novenrecht: BGE 143 V 19 E. 1.2). Mangels entsprechender Begründung können sie im vorliegenden Verfahren daher nicht beachtet werden. Ohnehin sind diese Dokumente nicht entscheidwesentlich.

E. 3

Die Beschwerdeführenden machen verschiedentlich eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend. Diese Rügen erweisen sich jedoch als unbegründet. Entgegen der von ihnen insbesondere in ihrer Replik offenbar vertretenen Auffassung, verlangt die aus Art. 29 Abs. 2 BV fliessende Begründungspflicht nicht, dass sich eine Behörde mit jedem vorgetragenen Parteistandpunkt einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen muss. Vielmehr genügt es, wenn die entscheidwesentlichen Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde bei ihrer Entscheidungsfindung hat leiten lassen. Die Begründung muss mithin so abgefasst sein, dass sich die betroffenen Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2 mit Hinweisen). Diesen Voraussetzungen genügt der angefochtene Entscheid

ohne Weiteres. Mit Blick auf das Gesagte war die Vorinstanz, nachdem sie die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführenden verneint hatte, namentlich nicht gehalten, sich mit den materiellen Rügen und den damit einhergehenden Beweisanträgen zu befassen.

E. 4

Zu prüfen ist zunächst, ob die Vorinstanz auf die von den Beschwerdeführenden in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 6. Februar 2021 gestellten Feststellungsbegehren hätte eintreten müssen.

E. 4.1

Art. 111 BGG schreibt die Einheit des Verfahrens vor: Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können (Art. 111 Abs. 1 BGG); die unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss grundsätzlich mindestens die Rügen nach den Artikeln 95-98 BGG prüfen können (Art. 111 Abs. 3 BGG). Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen dürfen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist. Zur Beurteilung, ob die Vorinstanz die Beschwerdelegitimation verneinen durfte, ist daher die Beschwerdeberechtigung nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 BGG zu prüfen (vgl. BGE 138 II 162 E. 2.1.1; 136 II 281 E. 2.1; Urteil 1C_392/2020 vom 20. Mai 2021 E. 4.1). Danach kann, wer ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse nachweist, den Erlass eines Feststellungsentscheids über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlicher Rechte und Pflichten verlangen. Der Feststellungsentscheid muss sich auf konkrete Rechte oder Pflichten beziehen und kann nicht abstrakte, theoretische Rechtsfragen zum Gegenstand haben. Er ist zudem nur zulässig, wenn das schutzwürdige Interesse nicht ebensogut, bzw. in zumutbarer Weise, mit einem rechtsgestaltenden Entscheid gewahrt werden kann (BGE 126 II 300 E. 2c; 137 II 199 E. 6.5.; Urteil 1C_455/2019 vom 19. Juni 2020 E. 2.4, je mit Hinweisen).

E. 4.2

Die von den Beschwerdeführenden im bundesgerichtlichen Verfahren gestellten Feststellungsanträge sind gleichlautend wie jene im vorinstanzlichen Verfahren. Mit ihren Begehren verlangen sie, unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall der kommunalen Nutzungsordnung (z.B. im Rahmen eines Baugesuchs), die Feststellung, dass der kommunale Zonenplan sowie das kommunale Baureglement mangels Originalunterschriften in den Regierungsratsbeschlüssen RRB-Nr. 1509 vom 3. September 1996 und RRB-Nr. 1003 vom 3. Juni 1997 bis heute nicht in Rechtskraft erwachsen seien. Ohne konkreten Anwendungsfall stellen diese Anträge bloss theoretische Fragen zur Rechtmässigkeit der in den Jahren 1996 und 1997 in der Gemeinde Altendorf durchgeführten Revision des Zonenplans sowie der baurechtlichen Grundordnung dar. Nachdem eine akzessorische Überprüfung von Nutzungsplänen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens rechtsprechungsgemäss ohnehin nur ausnahmsweise zulässig ist (vgl. BGE 144 II 41 E. 5.1; Urteil 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.1), kann die Beantwortung der von den Beschwerdeführenden aufgeworfenen abstrakten Rechtsfragen, die keine konkreten Rechte und Pflichten zum Gegenstand haben, nicht Gegenstand eines Feststellungsentscheids sein. Die Vorinstanz verletzte bereits deshalb kein Bundesrecht, wenn sie auf das Begehren auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der kommunalen

Nutzungsordnung der Gemeinde Altendorf nicht eintrat.

Gleiches gilt bezüglich des im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Antrags, es sei die Unvollständigkeit der kommunalen und kantonalen Archivakten zur Nutzungsplanung der Gemeinde Altendorf festzustellen. Aus den kantonalen Akten und dem angefochtenen Entscheid ergibt sich, dass die genannten regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlüsse unbestrittenermassen keine Originalunterschriften aufweisen, sondern lediglich mit dem Siegelaufdruck des Regierungsrats versehen sind. Mithin steht fest, dass sich in den Archivakten des Kantons und der Gemeinde Altendorf keine handschriftlich unterschriebenen Dokumente zur 1996 und 1997 genehmigten kommunalen Nutzungsordnung befinden. Demnach zielt der Feststellungsantrag auch insoweit bloss auf die Beantwortung abstrakter Rechtsfragen ab. Es ist zudem nicht ersichtlich und wird auch nicht dargetan, inwieweit den Beschwerdeführenden durch das Fehlen der genannten handschriftlich unterschriebenen Dokumente in den Archivakten ein konkreter Rechtsnachteil erwachsen sein soll.

E. 4.3

Wie die Vorinstanz unter Hinweis auf die eigene Rechtsprechung korrekt ausführte, sind die von den Beschwerdeführenden in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhobenen Rechtsbegehren Ziff. 3 - 6 aufsichtsrechtlicher Natur und kommt dem Verwaltungsgericht gegenüber dem Regierungsrat und den Gemeinden keine direkte Aufsichtsfunktion zu. Dies stünde bereits im Widerspruch zum Gebot der Gewaltenteilung. Ist das Verwaltungsgericht demnach nicht zuständig für die Durchführung der von den Beschwerdeführenden angestrebten aufsichtsrechtlichen Verfahren gegenüber der Gemeinde Altendorf und dem Regierungsrat, verletzt es auch insoweit kein Bundesrecht, wenn es auf die entsprechenden Begehren nicht eingetreten ist.

E. 4.4

Soweit die Beschwerdeführenden im vorinstanzlichen Verfahren sodann die strafrechtliche Verfolgung der für die ihres Erachtens falsche Rechtsanwendung der Bau- und Nutzungsordnung in der Gemeinde Altendorf verantwortlichen Personen beantragten, verletzt der angefochtene Nichteintretensentscheid ebenfalls kein Bundesrecht. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführte, sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden zuständig für die Verfolgung und Sanktionierung von allfällig strafrechtlich relevanten Handlungen.

E. 4.5

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden vermag schliesslich auch der Umstand, dass ihnen im vorinstanzlichen Verfahren die Kosten auferlegt wurden, kein schutzwürdiges Feststellungsinteresse in der Sache selber zu begründen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden machen sinngemäss weiter geltend, aufgrund der fehlenden Originalunterschriften seien die strittigen Regierungsratsbeschlüsse und damit verbunden auch der geltende Zonenplan sowie das Baureglement der Gemeinde Altendorf nichtig. Dies müsse von sämtlichen staatlichen Instanzen - und damit auch vom Verwaltungsgericht und vom Bundesgericht - von Amtes wegen und jederzeit berücksichtigt werden.

E. 5.2

Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und sie werden durch Nichtanfechtung rechtsgültig. Nichtigkeit, d.h. absolute Unwirksamkeit, einer Verfügung wird nur angenommen, wenn sie mit einem tiefgreifenden und wesentlichen Mangel behaftet ist, wenn dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Inhaltliche Mängel haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (wie z.B. der Umstand, dass der Betroffene keine Gelegenheit hatte, am Verfahren teilzunehmen). Fehlt einer Verfügung in diesem Sinne jegliche Rechtsverbindlichkeit, so ist das durch jede Behörde, die mit der Sache befasst ist, jederzeit und von Amtes wegen zu beachten (BGE 144 IV 362 E. 1.4.3 ; 137 I 273 E. 3.1; 132 II 342 E. 2.1; je mit Hinweisen).

E. 5.3

Unter Hinweis auf die massgebenden Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG/SZ; SRSZ 400.100) zeigte das Verwaltungsgericht detailliert auf, dass im Rahmen der in den Jahren 1996 und 1997 erfolgten Änderung der kommunalen Nutzungsordnung der Gemeinde Altendorf die kantonrechtlichen Vorgaben des Nutzungsplanungsverfahrens eingehalten worden seien. Insbesondere seien die vom Gemeinderat erarbeiteten Entwürfe der zu revidierenden Nutzungspläne öffentlich aufgelegt und die Genehmigungsbeschlüsse des Regierungsrats amtlich publiziert worden (vgl. E. 2.2.2, E. 3.3.3 und E. 4.2 des angefochtenen Entscheids). Mit diesen Erwägungen setzen sich die Beschwerdeführenden nicht auseinander, weshalb insoweit auf die jedenfalls nicht willkürlichen Ausführungen im angefochtenen Entscheid verwiesen werden kann (vgl. vorne E. 2.1). Ebenso wenig zeigen die Beschwerdeführenden auf, inwiefern die fraglichen Regierungsratsbeschlüsse inhaltlich gegen übergeordnetes Recht verstossen sollten und stellen sie auch nicht substantiiert in Abrede, dass der Regierungsrat die Änderung der kommunalen Nutzungsplanung sowie des Baugesetzes tatsächlich genehmigte. Vielmehr vertreten sie die pauschale Rechtsauffassung, dass bereits der Umstand der fehlenden Originalunterschriften deren Nichtigkeit zur Folge habe. Dem kann - wie zu zeigen bleibt - nicht gefolgt werden.

E. 5.4

Entsprach das in den Jahren 1996 und 1997 durchgeführte Nutzungsplanungsverfahren den kantonrechtlichen Vorgaben und verlangen die Beschwerdeführenden in Bezug auf die strittigen Regierungsratsbeschlüsse inhaltlich auch keine andere Beurteilung der Sach- und Rechtslage, stellt der alleinige Umstand der fehlenden handschriftlichen Unterschriften, wenn dies erst über 25 Jahre nach der Beschlussfassung geltend gemacht wird, offensichtlich keinen schwerwiegenden Verfahrensfehler mit Nichtigkeitsfolge im Sinne der zitierten Rechtsprechung dar (vgl. zu den Nichtigkeitsgründen im Bereich der Nutzungsplanung: vgl. BGE 116 Ia 215 E. 2b f.; Urteil 1C_89/2015 vom 4. Januar 2015 E. 2.1.2). Die Annahme der Nichtigkeit der regierungsrätlichen Beschlüsse und der damit einhergehenden Nichtigkeit der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Altendorf über 25 Jahre nach deren Beschluss würde zudem die Rechtssicherheit erheblich gefährden. Eine vom kommunalen Stimmvolk kompetenzgemäss beschlossene (vgl. § 27 PBG /SZ) und vom Regierungsrat in Übereinstimmung mit den Anforderungen des kantonalen Rechts und

des Bundesrechts genehmigte Baugesetz- und Nutzungsplanänderung (vgl. § 28 PBG /SZ) ist für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG). Da Nichtigkeit nicht geheilt werden kann, sondern jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten ist, wäre grösste Rechtsunsicherheit für alle von der Verbindlichkeit der kommunalen Zonenpläne und des Baureglements Betroffenen die Folge.

E. 6

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführenden zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegende Gemeinde 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.