

BGer 1C_555/2022 vom 9. Mai 2023

Bundesgericht, 2023-05-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_555_2022

FR: TF 1C_555/2022 du 9 mai 2023

IT: TF 1C_555/2022 del 9 maggio 2023

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 146 II 276 E. 1).

E. 1.1

Mit dem angefochtenen Urteil wies das Verwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführer ab, die Ortsplanung der Gemeinde Zizers einer vorgezogenen Teilrevision zu unterziehen und die Landschaftsschutzzone aufzuheben bzw. eventualiter ihre Grundstücke aus der Landschaftsschutzzone zu entlassen. Es handelt sich beim angefochtenen Urteil um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit, gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht grundsätzlich zulässig ist (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und sind nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt.

E. 1.2

Die Beschwerde muss ein Rechtsbegehren enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). Da es sich bei der Beschwerde an das Bundesgericht um ein reformatorisches Rechtsmittel handelt (Art. 107 Abs. 2 BGG), muss auch das Rechtsbegehren grundsätzlich reformatorisch gestellt werden. Ausnahmsweise genügt ein blosser Aufhebungsantrag, wenn das Bundesgericht im Falle der Gutheissung in der Sache nicht selbst entscheiden könnte, was regelmässig der Fall ist, wenn die Beschwerdeführer - wie vorliegend (Ziff. 9 der Beschwerde) - zur Hauptsache eine Verletzung des rechtlichen Gehörs rügen (Urteil 5A_791/2010 vom 23. März 2011 E. 1.2, nicht publ. in BGE 137 I 195 mit Hinweisen). Damit erweist sich das gestellte Rechtsbegehren der Beschwerdeführer in dieser Hinsicht als zulässig.

E. 1.3

Betreffend die geltend gemachte Verletzung von Art. 30 Abs. 1 BV besteht hingegen ein Antrag in der Sache, indem die Beschwerdeführer für eine allfällige Neuurteilung der Sache durch das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden den Ausstand von Verwaltungsrichter Dr. iur. Urs Meisser verlangen (vgl. Urteil 1C_527/2020 vom 22. Februar 2021 E. 1.2).

E. 1.4

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 42 und 100 Abs. 1 BGG) ist dementsprechend einzutreten.

E. 2.1

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 Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten namentlich, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (Art. 106 Abs. 2 BGG). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen 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).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zu Grunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig oder beruhe auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG). Gemäss Art. 97 BGG kann die Feststellung des Sachverhalts und damit auch die Beweiswürdigung gerügt werden, wenn die Sachverhaltsfeststellung offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich ist (Art. 9 BV) oder auf einer Rechtsverletzung beruht und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (BGE 137 I 58 E. 4.1.2). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG). Auf eine rein appellatorische Kritik an der Sachverhaltsfeststellung tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 140 III 264 E. 2.3 mit Hinweisen). Zur Sachverhaltsfeststellung gehört auch die Beweiswürdigung (BGE 140 I 114 E. 3.3.4).

E. 3

Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz eine Verletzung ihres Anspruchs auf ein unparteiisches, unbefangenes und unvoreingenommenes Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK) vor.

E. 3.1

Gemäss Beschwerdeführer ist der angefochtene Entscheid am 15. September 2022 bei ihnen eingegangen. Im Anschluss an die Urteilseröffnung habe der Beschwerdeführer 1 bzw. dessen Sohn im Internet und anderweitig Recherchen vorgenommen und so von der gemeinsamen Mitgliedschaft des urteilenden Einzelrichters (Dr. iur. Urs Meisser) und des Rechtsvertreters der Beschwerdegegnerin (Rechtsanwalt Andreas Flütsch) im Club F._____ Kenntnis erhalten. Es handle sich dabei um eine äussere Gegebenheit, welche den Anschein der Voreingenommenheit und Befangenheit des Einzelrichters begründe. Dasselbe gelte auch für den Umstand, dass sowohl der Rechtsvertreter als auch der Einzelrichter in der 2021 fusionierten Kunstgesellschaft U._____ und dem Kulturplatz U._____ Aufgaben übernommen hätten. Der Einzelrichter wäre deshalb verpflichtet gewesen, in den Ausstand zu treten.

E. 3.2

Die Verfahrensgarantie gemäss Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK wird verletzt, soweit bei objektiver Betrachtung Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit des Gerichtsmitglieds begründen. Solche Umstände können in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Gerichtsmitglieds oder gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein. Nicht entscheidend ist das subjektive Empfinden

einer Partei; ihr Misstrauen in die Unvoreingenommenheit muss in objektiver Weise begründet sein. Dabei reicht es praxisgemäss aus, dass Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung den blossen Anschein der Befangenheit und Voreingenommenheit erwecken. Nicht verlangt wird, dass das Gerichtsmitglied tatsächlich befangen ist. Ob diese Garantien verletzt sind, prüft das Bundesgericht frei (zum Ganzen BGE 144 I 159 E. 4.3 ; 140 I 240 E. 2.2 ; 139 I 121 E. 5.1 je mit Hinweisen).

E. 3.3

Prozessparteien sind nach Treu und Glauben gehalten, Ausstandsgründe unverzüglich nach Kenntnisnahme geltend zu machen, ansonsten gelten diese als verwirkt (BGE 141 III 210 E. 5.2; Urteil 1C_527/2020 vom 22. Februar 2021 E. 3.3). Ein Ausstandsgrund kann erstmals in der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht geltend gemacht werden, wenn er erst nach der Fällung des letztinstanzlichen kantonalen Urteils, aber vor Ablauf der Beschwerdefrist beim Bundesgericht entdeckt wird und eine Beurteilung unter dem Gesichtspunkt von Art. 30 Abs. 1 BV möglich ist (vgl. BGE 147 I 173 E. 4.2.3).

E. 3.4

Die erste verfahrensleitende Verfügung von Dr. iur. Urs Meisser als Instruktionsrichter erging bereits am 2. Februar 2022, womit dessen Verfahrensbeteiligung den Beschwerdeführern bekannt war. Spätestens mit Kenntnisnahme der am 9. März 2022 eingereichten Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin wussten die Beschwerdeführer auch, dass Rechtsanwalt Andreas Flütsch die Interessen der Gemeinde Zizers im vorinstanzlichen Verfahren vertrat. Die Beschwerdeführer hätten somit eigentlich bereits ab diesem Zeitpunkt die Möglichkeit gehabt, die Beziehungen zwischen den beiden Personen in Erfahrung zu bringen, sofern dies bei persönlichen Beziehungen überhaupt möglich ist (vgl. 5A_201/2008 vom 6. Oktober 2008 E. 5, nicht publ. in BGE 135 I 14). Es ist deshalb zweifelhaft, ob die Beschwerdeführer die Ausstandsgründe tatsächlich erst nach Eröffnung des vorinstanzlichen Urteils zur Kenntnis nehmen und geltend machen konnten. Es kann vorliegend jedoch offenbleiben, ob das Ausstandsbegehren verspätet erfolgte und bereits deshalb abzuweisen wäre. Wie sogleich aufzuzeigen ist, bestehen gar keine Umstände, welchen den Einzelrichter objektiv als befangen erscheinen liessen.

E. 3.5

Die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Freizeitaktivitäten reichen nämlich nicht aus, um objektiv den Anschein von Befangenheit des Einzelrichters entstehen zu lassen. Erforderlich wäre, dass die Intensität und Qualität der beanstandeten Beziehung das sozial Übliche übersteigt (Urteil 1C_474/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.1). Solches ist vorliegend nicht ersichtlich. Vielmehr handelt es sich um blossе gemeinsame Mitgliedschaften in Vereinen des allgemeinen sozialen Lebens in U._____. Ohne weitere konkrete Anhaltspunkte lassen diese - entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer - nicht auf eine besondere Freundschaft der beiden betroffenen Personen schliessen, die den Anschein von Befangenheit begründen würde (vgl. Urteile 1B_230/2019 vom 8. Oktober 2019 E. 2.4; 1B_55/2015 vom 17. August 2015 E. 4.4). Es liegen somit keine Ausstandsgründe gegen den urteilenden Einzelrichter vor.

E. 3.6

Ebenfalls ins Leere läuft der Vorwurf der Beschwerdeführer, die Beurteilung ihrer Beschwerde durch einen Einzelrichter stelle einen Verstoss gegen Art. 30 Abs. 1 BV dar.

Gemäss Art. 43 Abs. 3 lit. b des Gesetzes (des Kantons Graubünden) vom 31. August 2006 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG/GR; BR 370.100) entscheidet das Verwaltungsgericht in einzelrichterlicher Kompetenz, wenn ein Rechtsmittel offensichtlich unzulässig oder offensichtlich begründet oder unbegründet ist. Hinsichtlich der Anwendung kantonales Rechts ist die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts beschränkt und es bestehen erhöhte Begründungsanforderungen (vorne E. 2.1). Gemäss den Beschwerdeführern beruhen die rechtlichen Erwägungen des vorinstanzlichen Entscheids auf einer fehlerhaften Anwendung von Art. 21 RPG (SR 700). Ihre Beschwerde sei folglich nicht offensichtlich unbegründet. Damit allein ist allerdings nicht ausreichend dargelegt, inwiefern die Vorinstanz Art. 43 Abs. 3 lit. b VRG/GR willkürlich angewendet hätte, zumal deren rechtliche Begründung zu keinen Beanstandungen Anlass gibt, wie die nachfolgenden Erwägungen aufzeigen (sogleich E. 4). Das Verwaltungsgericht hat die einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts nicht in verfassungswidriger Weise missachtet, soweit sie die Beschwerde für offensichtlich unbegründet befand und der Kompetenz des Einzelrichters zuwies (vgl. Urteil 4A_293/2014 vom 17. September 2014 E. 5). Einen generellen Anspruch auf Beurteilung durch ein Kollegialgericht vermitteln die Garantien von Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK ohnehin nicht (Urteil 9C_836/2008 vom 30. Oktober 2008 E. 3.4).

E. 3.7

Die Rüge der Beschwerdeführer, ihr Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht sei verletzt worden, erweist sich somit als unbegründet.

E. 4

Die Beschwerdeführer beanstanden weiter, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt.

E. 4.1

So machen sie geltend, das Verwaltungsgericht habe insbesondere ihre formelle Rüge, wonach die Planungsbehörde bei der Änderung der Nutzungsplanung die betroffene Grundeigentümerschaft hätte schriftlich benachrichtigen müssen, nicht gehört, und auch auf ihre weiteren Rügen sei die Vorinstanz nicht eingegangen.

E. 4.2

Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung. Andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung der Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der betroffenen Person, sich vor Fällung eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Wie weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen. Massgebend ist, ob es der betroffenen Person ermöglicht worden ist, ihren Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3 ; 136 I 265 E. 3.2; 135 II 286 E. 5.1 ; 127 I 54 E. 2b; Urteil 2C_26/2021 vom 20. August 2021 E. 4.1.1). Weiter verlangt das rechtliche Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen

Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2 ; 134 I 83 E. 4.1 mit Hinweisen). Die Begründungspflicht ist nur dann verletzt, wenn das Gericht auf die für den Ausgang des Verfahrens wesentlichen Vorbringen selbst implizit nicht eingeht (BGE 133 III 235 E. 5.2).

E. 4.3

Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid in E. 4.1 ausdrücklich festgehalten, dass ein Nutzungsplan gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG nur aufgrund veränderter Verhältnisse angepasst werden könne. Solche bestünden im vorliegenden Fall jedoch nicht, weshalb auch keine Änderung vorgenommen werden könne. Das vorinstanzliche Urteil ist in dieser Hinsicht unmissverständlich und erlaubt es den Beschwerdeführern, dieses sachgerecht anzufechten.

E. 4.4

Die Beschwerdeführer anerkennen selbst, dass keine veränderten Verhältnisse im Sinne von Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegen, sondern insistieren darauf, die Aufnahme ihrer Grundstücke in die Landschaftsschutzzone im Zuge der Revision der Ortsplanung 2011/2012 sei aus formellen und materiellen Gründen rechtswidrig gewesen. Sie hätten diesbezüglich verschiedene formelle und materielle Rügen vorgebracht, welche von der Vorinstanz nicht gehört worden seien. Insbesondere hätten sie beanstandet, dass die Planungsbehörden bei der Festlegung der Landschaftsschutzzone 2011/12 die Eigentümer bei der Durchführung des Auflageverfahrens nicht schriftlich benachrichtigt hätten. Auch auf die Rügen betreffend den Vertrauensschutz wegen falscher Auskunft gegenüber dem Beschwerdeführer 1 durch den ehemaligen Gemeindeführer, die fehlende Interessenabwägung bei der Festlegung der Landschaftsschutzzone, die willkürliche Grenzziehung der Landschaftsschutzzone und die Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips beim Erlass der Landschaftsschutzzone sei die Vorinstanz nicht eingegangen.

E. 4.5

Gemäss E. 4.2 des vorinstanzlichen Entscheids wurde gegen die Totalrevision der Ortsplanung Zizers in den Jahren 2011/12 keine Planungsbeschwerde an die Regierung erhoben und auch deren Genehmigung blieb unangefochten, wodurch eine rechtmässige und rechtskräftige Nutzungsplanung vorliege. Die Rügen der Beschwerdeführer, die Totalrevision der Ortsplanung sei rechtswidrig, sei damit nicht zu hören. Sämtliche Rügen hätten im Rahmen der Totalrevision der Ortsplanung vorgebracht werden müssen, zum jetzigen Zeitpunkt seien sie verspätet. Es bestehe kein Anspruch auf eine Abänderung einer unangefochten in Rechtskraft erwachsenen Nutzungsplanung, bloss weil die Mitwirkung unterlassen und keine Rechtsmittel im ordentlichen Verfahren ergriffen worden seien, zumal die Beschwerdeführer die Möglichkeit gehabt hätten, an der Totalrevision mitzuwirken. Ausführungen zu den weiteren Rügen der Beschwerdeführer seien deshalb nicht notwendig.

E. 4.6

Gestützt auf diese Begründung der Vorinstanz war es den Beschwerdeführern auch in dieser Hinsicht ohne Weiteres möglich, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Nur setzen sie sich in ihrer Beschwerde gar nicht erst mit dem zentralen Punkt der Urteilsbegründung auseinander. Nutzungspläne sind grundsätzlich bei ihrem Erlass anzufechten (BGE 135 II 209 E. 5.1 mit Hinweisen), was die Beschwerdeführer aber unterlassen haben. Folgerichtig war die Vorinstanz nicht gehalten, auf deren Rügen einzugehen, da diese verspätet waren. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführer ist nicht ersichtlich.

E. 5

Ausnahmsweise ist eine nachträgliche (akzessorische) Anfechtung des Nutzungsplans möglich, wenn die betroffene Person oder ihre Rechtsvorgänger bzw. -vorgängerin beim Planerlass objektiv keine Anfechtungsmöglichkeit hatte oder das Ausmass der Beschränkung für sie noch unklar war (BGE 123 II 337 E. 3a; 119 Ib 480 E. 5c; 106 Ia 310 E. 3; Praxiskommentar RPG; THIERRY TANQUEREL, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 31 zu Art. 21 RPG).

E. 5.1

Solches machen die Beschwerdeführer (implizit) geltend, da sie nicht schriftlich über die Erweiterung der Landschaftsschutzzone benachrichtigt worden seien. Die Vorinstanz hat jedoch verbindlich festgestellt, dass die Beschwerdeführer die Möglichkeit hatten, Einsicht in die Planunterlagen zu nehmen, und dies zumindest der Beschwerdeführer 2 auch getan habe. Inwiefern der Sachverhalt in dieser Hinsicht willkürlich festgestellt worden ist, machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Eine Verletzung von Art. 21 RPG liegt nicht vor.

E. 5.2

Die Beschwerdeführer berufen sich schliesslich darauf, zumindest der Beschwerdeführer 1, welcher ausserhalb der Gemeinde wohne, hätte gestützt auf kantonales Recht schriftlich über die Planänderung informiert werden müssen. Sie verweisen dafür u.a. auf Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über den den Natur- und Heimatschutz (im Kanton Graubünden) vom 19. Oktober 2010 (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG/GR; BR 496.000). Aus welchen Gründen diese Bestimmung über die Errichtung kantonalen Inventare schutzwürdiger Objekte vorliegend einschlägig sein sollte, erschliesst sich jedoch nicht.

Selbiges gilt für den Verweis der Beschwerdeführer auf die Bestimmungen des Kantons Basel-Landschaft, welche eine eingeschriebene Mitteilung an Grundeigentümer bei Nutzungsplanänderungen vorsehen würden, die wie der Beschwerdeführer 1 ausserhalb der Gemeinde wohnten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer kann daraus nicht geschlossen werden, dass eine ähnliche Bestimmung auch für den Kanton Graubünden zwingend bestehen müsste. Ohnehin wäre es an den Beschwerdeführern, die willkürliche Anwendung des kantonalen Rechts konkret aufzuzeigen (vorne E. 2.1) und nicht bloss aufgrund von Normen aus anderen Kantonen Vermutungen zu äussern.

Im Kanton Graubünden ist bei der Änderung des Zonenplans nur die Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde und im Kantonsamtsblatt vorgesehen (Art. 48 des Raumplanungsgesetzes [für den Kanton Graubünden] vom 6. Dezember 2004 [KRG/GR; BR 801.100]). Inwiefern diese Bestimmung willkürlich angewendet worden wäre, legen die Beschwerdeführer nicht dar. Dasselbe gilt für Art. 13 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung (für den Kanton Graubünden) vom 24. Mai 2005 (KRVO; BR

801.110). Es ist nicht erstellt, dass eine Planänderung stattgefunden hätte, von welcher die Beschwerdeführer direkt betroffen gewesen wären, weshalb eine schriftliche Mitteilung auch gestützt auf diese Norm nicht angezeigt war.

E. 6

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Die unterliegenden Beschwerdeführer tragen die Gerichtskosten unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Die Beschwerde kann nicht geradezu als mutwillig oder leichtsinnig bezeichnet werden, weshalb nicht von der Regel abzuweichen ist (HANSJÖRG SEILER, in: Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. Aufl. 2015 N. 28 zu Art. 68 BGG ; BGE 126 V 124 E. 5b), wonach Gemeinwesen keine Entschädigung zugesprochen wird (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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