Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 159/2014

Urteil vom 10. Oktober 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen, Eusebio, Chaix,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans Martin Weltert,

gegen

Kanton Luzern,
handelnd durch das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, Postfach 3768, 6002 Luzern,
Regierungsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

Gemeinde Büron, Bahnhofstrasse 10, Postfach 54, 6233 Büron,
handelnd durch den Gemeinderat Büron, Bahnhofstrasse 10, Postfach 54, 6233 Büron.

Gegenstand
Wasserbaurecht,

Beschwerde gegen das Urteil vom 11. Februar 2014 des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Der Kanton Luzern beabsichtigt, den Dorfbach Büron zu sanieren, um die Hochwassergefahr zu reduzieren, die vor allem durch anfallendes Geschiebe und Holz verursacht wird. Geplant ist insbesondere der Bau einer Geschiebe- und Schwemmholzrückhalteanlage unterhalb der Brücke über die Risistrasse. Hierfür wurde ein Wasserbauprojekt erarbeitet, das am 21. April 2012 im Kantonsblatt publiziert wurde.
Gegen das Projekt erhob A._____ Einsprache. Er ist Eigentümer der Parzellen Nrn. 336 und 338, die für das Wasserbauprojekt teilweise beansprucht werden.
Am 24. August 2012 wurde eine Einspracheverhandlung durchgeführt, zu der weder der Einsprecher noch sein Rechtsvertreter erschienen. Diesbezüglich reichte A._____ eine Aufsichtsbeschwerde gegen die verfahrensleitende Dienststelle für Verkehr und Infrastruktur (vif) ein. Diese Beschwerde wurde vom Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (BUWD) am 22. Januar 2013 abgewiesen.
Mit Entscheid vom 21. Mai 2013 wies der Regierungsrat des Kantons Luzern die Einsprache von A._____ ab, soweit er darauf eintrat. Gleichzeitig bewilligte er das Wasserbauprojekt und beschloss dessen Ausführung.

B.
Gegen den Projektbewilligungsentscheid erhob A._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht Luzern. Dieses wies die Beschwerde am 11. Februar 2014 ab, soweit es darauf eintrat.

C.
Dagegen reichte A._____ am 24. März 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ein. Er beantragt, der angefochtene Entscheid des Kantonsgerichts sei aufzuheben.

D.
Das BUWD schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Das Kantonsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat Büron hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.
Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Ergebnis, das geplante Geschiebe- und Holzrückhaltebecken sei sorgfältig geplant worden und verstosse nicht gegen Bundesumwelt-, Gewässerschutz- und Wasserbaurecht.

E.
In seiner Replik vom 19. August 2014 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.
Da alle Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, der Regierungsrat hätte nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK in den Ausstand treten müssen. Es sei mit dem Rechtsstaat unvereinbar, dass er ein Wasserbauprojekt des Kantons bewillige und damit in eigener Sache entscheide. In diesem Zusammenhang wirft er dem Kantonsgericht Rechtsverweigerung vor, weil es diese Rüge (Ziff. 1 der Eingabe vom 20. September 2013 S. 1/2) nicht behandelt habe.
Das Kantonsgericht ging davon aus, dass die Rüge der Befangenheit sich auf den Entscheid des BUWD über die Aufsichtsbeschwerde vom 22. Januar 2013 bezogen habe. Es trat darauf nicht ein, weil dieser nicht Streitgegenstand sei.
Tatsächlich befasst sich Ziff. 1 der Eingabe vom 20. September 2013 mit dem BUWD und dessen Entscheid über die Aufsichtsbeschwerde. Zwar findet sich beiläufig die Bemerkung, dass der Regierungsrat als Exekutivorgan des Kantons Luzern nicht als Bauherrschaft in eigener Sache entscheiden dürfe. Dieser Satz war jedoch aufgrund des Kontextes und der verlangten Rechtsfolge (Aufhebung des Aufsichtsentscheids) nicht als eigenständige Rüge gegen den Regierungsratsentscheid erkennbar.
Im Übrigen genügt die Tatsache allein, dass es sich um ein kantonales Projekt handelt, nicht, um die Ausstandspflicht des Regierungsrats zu begründen: Dieser ist ein Exekutivorgan und kein Gericht, weshalb die Garantie eines unabhängigen Richters gemäss Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht anwendbar ist, sondern nur die weniger weitgehenden Anforderungen von Art. 29 Abs. 1 BV einzuhalten sind (vgl. dazu BGE 125 I 209 E. 8a S. 218; zur Publikation bestimmtes Urteil 1C 914/2013 vom 26. Juni 2014 E. 5.2 und 6; je mit Hinweisen). Es ist weder dargetan noch ersichtlich, dass diese verletzt worden wären.

3.
Der Beschwerdeführer rügt weiter eine rechtsungleiche und unfaire Behandlung, weil nur mit den anderen Einsprechern eine Einspracheverhandlung durchgeführt worden sei.
Wie der Beschwerdeführer jedoch selbst darlegt, wurde auch er zur Einspracheverhandlung geladen, weshalb insofern keine unterschiedliche Behandlung ersichtlich ist. Er und sein Rechtsvertreter blieben jedoch der Verhandlung fern, weil ihrem zweiten Verschiebungsgesuch nicht entsprochen worden war. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass den anderen Einsprechern eine derartige Terminverschiebung gewährt worden wäre.

Eine Ungleichbehandlung liegt somit nicht vor.
Im Übrigen legt der Beschwerdeführer nicht dar, inwiefern sich die versäumte Einspracheverhandlung negativ auswirkt und deshalb ein aktuelles Interesse an der Beurteilung der damit zusammenhängenden Fragen besteht, nachdem er sich zum Verhandlungsprotokoll wie auch in der Sache schriftlich äussern konnte.

4.
Der Beschwerdeführer beanstandet, dass ihm die Einsicht in die Amtsberichte der am regierungsrätlichen Bewilligungsverfahren mitwirkenden Dienststellen verweigert worden sei. Das Kantonsgericht habe die Unterlagen zu Unrecht als "verwaltungsintern" qualifiziert. Ohne Kenntnis der darin enthaltenen Argumente für und gegen die verschiedenen Standorte sei es ihm insbesondere nicht möglich gewesen, sich substanziiert zur Standortgebundenheit zu äussern.

4.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst als Mitwirkungsrecht all jene Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1 S. 293 mit Hinweisen). Die von einer Verfügung betroffene Person hat insbesondere das Recht, zu den wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können, bevor der Entscheid gefällt wird; dazu muss sie vorweg Einsicht in die massgeblichen Akten nehmen können (BGE 132 II 485 E. 3.1 S. 494).
Im gerichtlichen Verfahren hat die Rechtsprechung aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV das weitergehende Recht abgeleitet, in jede Eingabe von Vorinstanz oder Gegenpartei Einsicht zu nehmen und dazu Stellung zu nehmen, unabhängig davon, ob diese neue und erhebliche Gesichtspunkte enthält und entscheiderheblich sein könnte (vgl. BGE 138 I 484 E. 2.1 S. 485 f. mit Hinweisen). Die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten für alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Das schliesst aber nicht aus, bei der Konkretisierung der in Art. 29 BV enthaltenen Verfahrensgrundsätze den sachlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Behörden und Verfahrenskonstellationen Rechnung zu tragen.

4.2. Der Beschwerdeführer hatte am 17. September 2012 (d.h. im Anschluss an die Einspracheverhandlung, aber noch vor dem regierungsrätlichen Entscheid) um die Zustellung der Stellungnahmen der Dienststellen Landwirtschaft und Wald, Umwelt und Energie sowie Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation zum Wasserbauprojekt ersucht. Am 28. September 2012 teilte ihm die Dienststelle vif mit, dass die Stellungnahmen der Dienststellen praxisgemäss einem Einsprecher nicht vor Eröffnung des Regierungsratsentscheids zugestellt würden.
Das Kantonsgericht führte aus, die eingeholten Stellungnahmen der betroffenen kantonalen Fachstellen seien als beratende Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten des Bauvorhabens des Wasserbauprojekts ergangen (z.B. bezüglich Landwirtschaft, Natur, Jagd und Fischerei, Rodung, Umweltschutz) und enthielten Anträge zu den in die Baubewilligung aufzunehmenden Bedingungen und Auflagen. Sie hätten denn auch Eingang in den angefochtenen Entscheid gefunden. Sie dienten der verwaltungsinternen Meinungsbildung und seien folglich auch nur für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt, weshalb die Vorinstanz nicht verpflichtet gewesen sei, sie dem Beschwerdeführer zuzustellen.

4.3. Art. 29 Abs. 2 BV vermittelt praxisgemäss keinen Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten. Als solche gelten Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt und die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen, wie Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGE 129 II 497 E. 2.2 S. 505; 125 II 473 E. 4a S. 474 f.; 122 I 153 E. 6a S. 161 f.; je mit Hinweisen).
In der Literatur wird diese Rechtsprechung kritisiert und für das Akteneinsichtsrecht darauf abgestellt, ob die fraglichen Akten verfahrensbezogen und (möglicherweise) geeignet seien, Grundlage des Entscheides zu bilden (vgl. Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 875 f.; Bernhard Waldmann, Das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/ Basel/Genf 2008, S. 75; Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, Band II, 3. Ausgabe 2011, S. 327 f.). Nach Michele Albertini ist in jedem Fall zu prüfen, ob öffentliche oder private Geheimhal-

tungsinteressen einer Einsichtnahme entgegenstehen und ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 229 f.).
Das Bundesgericht hat zwar in jüngeren Entscheiden am Grundsatz des Ausschlusses des Akteneinsichtsrechts in verwaltungsinterne Akte festgehalten (vgl. z.B. Urteil 1A.241/2003 vom 3. März 2004 E. 3.2), allerdings präzisiert, dass es nicht auf die Klassierung als "verwaltungsintern" ankomme, sondern auf die objektive Bedeutung der Akte für den verfügungswesentlichen Sachverhalt. So gehören Berichte und Gutachten zu Sachverhaltsfragen, selbst wenn sie verwaltungsintern erstellt worden sind, nicht zu den verwaltungsinternen Akten, sondern unterliegen der Akteneinsicht (BGE 115 V 297 E. 2g/bb S. 303 f.). Aufgrund der Besonderheiten des Verfahrens kann es im Einzelfall auch geboten sein, den Parteien vor Erlass einer Verfügung Einsicht in den Verfügungsantrag der Instruktionsbehörde zu gewähren (vgl. Urteile 2A.586/2003 und 2A.610/2003, beide vom 1. Oktober 2004 E. 9, zum Interkonnexionsverfahren nach Fernmelderecht). In BGE 132 V 387 E. 3.2 S. 389 schliesslich wurde festgehalten, dass sich das Akteneinsichtsrecht auf alle verfahrensbezogenen Akten bezieht, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden, auch wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag.
Das Bundesverwaltungsgericht entschied in seinem Urteil A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 (E. 4 und 5), dass die Stellungnahmen der Fachstellen des Bundes sowie des Kantons im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nach Art. 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) als Entscheidgrundlagen dem Akteneinsichtsrecht der Parteien unterliegen und deren Beizug den Parteien daher rechtzeitig vor Entscheidfällung anzuzeigen sei. Es sei Sache der zuständigen Behörde, die Modalitäten der Gewährung des rechtlichen Gehörs festzulegen und für einen vernünftigen Ausgleich zwischen dem Interesse der Parteien an der Abgabe einer (weiteren) Stellungnahme einerseits und dem Interesse an einer Verfahrenserledigung innert angemessener Frist andererseits zu sorgen (E. 5.4).

4.4. Vorliegend geht es um Amtsberichte verschiedener Dienststellen, die zum Projekt des Geschiebe- und Schwemmholzrückhaltebeckens Stellung nahmen: Die Dienststelle für Landwirtschaft und Wald (lawa) äusserte sich am 2. April 2012 aus Sicht der Landwirtschaft, der Natur-, Jagd- und Fischerei sowie des Waldes und stellte Anträge u.a. zu ökologischen Ersatzmassnahmen und zur Vervollständigung des Rodungsgesuchs. Die Dienststelle Umwelt und Energie (uwe), Abteilung Gewässer, nahm am 20. März 2012 aus Sicht von Oberflächengewässer, Altlasten und Bodenschutz zum Projekt Stellung und erhob diesbezüglich Anträge für die Projektgenehmigung. Schliesslich äusserte sich am 8. März 2012 die Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi) als Bewilligungs- und Koordinationszentrale zu den aus ihrer Sicht nötigen Sonderbewilligungen (wasserbauliche Bewilligung nach §§ 32 ff. WBG; Ausnahmebewilligung für den Neubau der Zufahrtsstrasse nach Art. 24 RPG; Bewilligung nach GSchV für Anlagen im Gewässerraum und Unterschreitung des Gewässerabstands). Alle drei Stellungnahmen wurden im Genehmigungsentscheid des Regierungsrates erwähnt (Ziff. 2.4) mit der Bemerkung, dass die Anliegen der Dienststellen berücksichtigt würden.

Bei den angehörten Dienststellen handelt es sich um kantonale Fachbehörden bzw. -abteilungen, die über besondere Sachkunde verfügen. Ihre Mitwirkung ist sowohl für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts wie auch für die (z.B. im Rahmen der Ausnahmebewilligungen) gebotene Interessenabwägung und damit für die richtige Rechtsanwendung von grundlegender Bedeutung. Im koordinierten bzw. konzentrierten Entscheidverfahren sind die Amtsberichte z.T. an die Stelle von Spezialgenehmigungen getreten, die früher gesondert eröffnet wurden und jetzt in den Projektgenehmigungsentscheid integriert oder mit diesem koordiniert werden. Die Amtsberichte sind darauf angelegt, in den Entscheid einzufliessen (z.B. Anträge zur Projektgenehmigung). Die vom Projekt betroffenen Personen sind auf die Kenntnis dieser Berichte angewiesen, um sich substanziiert zum Projekt und zu allfälligen Alternativen äussern zu können. Sie gehören damit zu den Verfahrensakten, in die Akteneinsicht zu gewähren ist.
Werden sie nicht schon zusammen mit den Projektunterlagen aufgelegt (oder erst nachträglich eingeholt), so müssen sie den Einsprechern zugestellt oder diesen zumindest Gelegenheit zur Einsicht- und Stellungnahme gegeben werden (BGE 132 V 387 E. 4.2 S. 389 f.), und zwar so rechtzeitig, dass diese ihre Mitwirkungsrechte vor der Entscheidfällung wirksam ausüben können (BGE 138 II 77 E. 3.2-3.4 S. 83).
Im vorliegenden Fall hätte das instruierende Departement deshalb dem Antrag des Beschwerdeführers auf

Einsichtnahme in die Berichte entsprechen müssen. Geheimhaltungsinteressen sind weder dargetan noch ersichtlich.

4.5. Eine Heilung dieses Verfahrensmangels ist im gerichtlichen Verfahren nicht erfolgt, weil das Kantonsgericht die (vom Kanton als Beilage zu seiner Vernehmlassung eingereichten) Amtsberichte dem Beschwerdeführer nicht zugestellt hat und ihm nicht Gelegenheit eingeräumt hat, dazu Stellung zu nehmen. Dem Beschwerdeführer kann kein Vorwurf daraus gemacht werden, dass er sein Einsichtsgesuch in der Duplik vom 14. Oktober 2013 nicht wiederholte, sondern lediglich festhielt, dass eine Heilung bislang weder stattgefunden habe noch versucht worden sei.

5.
Eine Heilung dieses Mangels im bundesgerichtlichen Verfahren scheidet schon aufgrund der beschränkten Kognition des Bundesgerichts (Art. 105 BGG) aus. Dagegen erscheint eine Heilung im kantonsgerichtlichen Verfahren nicht ausgeschlossen, verfügt dieses doch über uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis (§ 161a des Luzerner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG]; vgl. E. 1.4 des angefochtenen Entscheids). Es rechtfertigt sich daher, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache an das Kantonsgericht zurückzuweisen, damit dieses dem Beschwerdeführer die Amtsberichte zur Stellungnahme zustellt und anschliessend erneut über die Sache entscheidet.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer und hat Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG). Es sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 11. Februar 2014 aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Kantonsgericht zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Der Kanton Luzern hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4’000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gemeinde Büron, dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement sowie dem Regierungsrat des Kantons Luzern, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Oktober 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber