Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 468/2015

Urteil vom 15. Februar 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
Erbengemeinschaft A._____,
bestehend aus:

1. B._____,
2. C._____,
3. D._____,
4. E._____,
5. F._____,
6. G._____,
alle vertreten durch H._____,
7. H._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Galgenen, Büelstrasse 15, 8854 Siebnen,
vertreten durch Rechtsanwalt Hans Rudolf Ziegler,
Regierungsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Zonenplanverfahren; Kosten,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 16. Juli 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III.

Sachverhalt:

A.
Der Gemeinderat Galgenen legte vom 7. Januar bis 7. Februar 2011 den revidierten Zonenplan der Gemeinde (samt Baureglement, Erschliessungsplan etc.) öffentlich auf. Darin ist vorgesehen, die Liegenschaft Nr. 266 der Erbengemeinschaft A._____, soweit sie sich in der Zone 2 befindet, mit der Gefahrenzone blau bzw. gelb (im nordöstlichen Bereich) zu überlagern und mit dem Gefahrenprozess HM (Hangmure) zu bezeichnen.
Dagegen erhoben die Erben Einsprache mit dem Antrag, die Bauzone der Liegenschaft Nr. 266 sei aus der Gefahrenzone blau zu entlassen. Der Gemeinderat wies die Einsprache am 5. Dezember 2012 ab.

B.
Gegen den Einspracheentscheid reichten die Erben Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz ein. Dieser wies sie am 13. August 2013 kosten- und entschädigungspflichtig ab.
Die dagegen gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz am 18. Dezember 2013 ab und auferlegte den Beschwerdeführern Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– und eine Parteientschädigung von Fr. 800.–. Im Dispositiv wurde festgehalten, dass gegen den Entscheid bis zum Vorliegen des Gemeindeversammlungsbeschlusses und des regierungsrätlichen Genehmigungsbeschlusses sowie der anschliessenden allfälligen inhaltlichen Koordination durch das Verwaltungsgericht keine Beschwerde beim Bundesgericht erhoben werden könne.

C.
Bereits vorgängig hatte das kantonale Amt für Raumentwicklung der vorzeitigen Beschlussfassung über die revidierte Nutzungsplanung zugestimmt, unter Abtrennung der Gebiete, für die damals noch Verwaltungsgerichtsentscheide ausstanden, namentlich in den Gebieten Mosen (Parzelle Nr. 266) und Landhof (Parzelle Nr. 190). Am 9. Februar 2014 verwarf die Stimmbürgerschaft der Gemeinde Galgenen die revidierte Nutzungsplanung mit 453 Ja- gegen 1398-Neinstimmen.
Daraufhin ersuchten die Beschwerdeführer am 10. März 2014, den verwaltungsgerichtlichen Entscheid nunmehr definitiv zu fällen und unter den gegebenen Umständen die Verfahrenskosten neu festzulegen. Am 27. März 2014 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch ab, weil davon auszugehen sei, dass über die Gefahrenzone auf Parzelle Nr. 266 noch abgestimmt werde.

D.
Am 18. Mai 2014 beschlossen die Stimmbürger der Gemeinde Galgenen die Teilzonenplanänderung Landhof betreffend Parzelle Nr. 190; diese wurde vom Regierungsrat am 19. August 2014 genehmigt.
Am 8. September 2014 eröffnete das Verwaltungsgericht ein Verfahren, um zu prüfen, ob der Genehmigungsbeschluss Anlass zu einer inhaltlichen Koordinierung mit dem noch nicht rechtskräftigen Verwaltungsgerichtsentscheid vom 18. Dezember 2013 gebe. Der Gemeinderat Galgenen reichte eine Eingabe vom 3. Oktober 2014 ein, in der er geltend machte, die Sache sei gegenstandslos geworden.
Mit Entscheid vom 16. Juli 2015 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass kein Koordinationsbedarf mit dem regierungsrätlichen Genehmigungsbeschluss vom 19. August 2014 bestehe und eröffnete der Erbengemeinschaft A._____ das Entscheiddispositiv des Urteils vom 18. Dezember 2013 fristauslösend mit Rechtsmittelbelehrung.

E.
Gegen die Entscheide des Verwaltungsgerichts vom 16. Juli 2015 und vom 18. Dezember 2013 erhoben die Mitglieder der Erbengemeinschaft A._____ am 14. September 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragen, die Verfahrenskosten und Parteientschädigungen des vorinstanzlichen Verfahrens seien neu zu verlegen und die bisher aufgelaufenen Kosten seien durch die Vorinstanzen zu ersetzen.

F.
Der Gemeinderat Galgenen beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Der Regierungsrat Schwyz beantragt Nichteintreten auf die Beschwerde; eventuell sei diese abzuweisen.
Die Beschwerdeführer haben am 30. November 2015 repliziert.

Erwägungen:

1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Verwaltungsgerichts zur Kosten- und Entschädigungsregelung.

1.1. Fraglich ist, ob es sich um einen Endentscheid handelt (Art. 90 BGG).

Das Verwaltungsgericht und die Beschwerdeführer bejahen dies, d.h. sie gehen davon aus, dass das Nutzungsplanverfahren betreffend Parzelle Nr. 266 nicht fortgesetzt werde. Der Regierungsrat vertritt dagegen die Auffassung, dass über die Gefahrenzone auf Parzelle Nr. 266 noch nicht abgestimmt worden sei; es sei Sache der Gemeinde Galgenen zu entscheiden, ob sie diese als nächstes zur Volksabstimmung bringe oder aber darauf verzichte; derzeit liege noch kein Endentscheid vor.
Der Gemeinderat Galgenen hat sich vor Bundesgericht zu dieser Frage nicht geäussert. Dagegen hatte er mit Eingabe vom 3. Oktober 2014 vor Verwaltungsgericht dargelegt, dass die Sache gegenstandslos geworden sei. Er verwies auf einen Beschwerdeentscheid des Regierungsrats vom 3. Juni 2014 in einem anderen Fall, wonach es nicht möglich sei, über die Zuweisung eines Grundstücks zu einer Gefahrenzone zu entscheiden, solange die entsprechenden Nutzungsvorschriften im Baureglement nicht angenommen worden seien; diese seien jedoch von den Stimmbürgern in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 verworfen worden. Dementsprechend wurde die Gefahrenzonenplanung für die abgetrennten Gebiete (insbesondere Parzelle Nr. 266) den Stimmbürgern auch bei der zweiten Abstimmung vom 18. Mai 2014 nicht unterbreitet, obwohl sie formell dem zweiten Erlass- und Genehmigungsverfahren zugeteilt worden war.
Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht das Verhalten der Gemeinde als Verzicht auf die Fortsetzung des Nutzungsplanverfahrens hinsichtlich Parzelle Nr. 266 auslegen. Damit ist vom Vorliegen eines Endentscheids auszugehen.

1.2. Streitig ist vor Bundesgericht nur noch die Verteilung der Kosten und Entschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren. Diese stützt sich auf die Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974 (VRP/SZ, SRSZ 234.110), d.h. auf selbstständiges kantonales Recht. Dessen Auslegung und Anwendung prüft das Bundesgericht nur unter dem Blickwinkel des Bundes (verfassungs-) rechts, namentlich des Willkürverbots und der bundesrechtlichen Verfahrensgarantien (insbesondere Art. 33 RPG; Art. 29 Abs. 1 BV), soweit dies in der Beschwerde vorgebracht und rechtsgenügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

1.3. Unter diesem Vorbehalt ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten. Zusammen mit dem Entscheid können die Zwischenentscheide des Verwaltungsgerichts zur Kosten- und Entschädigungsregelung mitangefochten werden (Art. 93 Abs. 3 BGG).

2.
Zunächst ist kurz auf die Besonderheiten des Schwyzer Nutzungsplanungs- und Rechtsmittelverfahrens einzugehen.

2.1. Das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG/ SZ; SRSZ 400.100) sieht vor, dass das Auflage-, Einsprache- und Beschwerdeverfahren stattfindet, bevor ein kommunaler Nutzungsplan erlassen und genehmigt wird. Der Nutzungsplanentwurf wird der Gemeindeversammlung erst nach "rechtskräftiger Erledigung" der Einsprachen zur Beschlussfassung vorgelegt (§ 27 Abs. 1 PBG/SZ).
Das Bundesgericht tritt jedoch auf Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von Nutzungsplänen erst ein, wenn ein Endentscheid vorliegt, d.h. die Nutzungsplanung beschlossen und vom Kanton genehmigt worden ist (vgl. BGE 135 II 22 E. 1.2 S. 24 ff. mit Hinweisen). Dabei verlangt es, dass im kantonalen Verfahren die nach Art. 25a RPG erforderliche Abstimmung des Rechtsmittel- und des Genehmigungsentscheids erfolgt. Auf welche Weise dies geschieht, bleibt den Kantonen überlassen. Der Genehmigungsentscheid muss jedoch spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung miteinbezogen werden.

2.2. Um den Anforderungen des Bundesgerichts gerecht zu werden, hat das Verwaltungsgericht im Jahr 2009 einen Meinungsaustausch mit den betroffenen Departementen durchgeführt und den Verfahrensablauf wie folgt festgelegt: Zunächst findet, wie im PBG/SZ vorgesehen, das Beschwerdeverfahren gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderats statt. Der verwaltungsgerichtliche Entscheid wird jedoch ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet. Nach Erlass und Genehmigung der Nutzungsplanung prüft das Gericht in einem zweiten Schritt, ob der gefällte Beschwerdeentscheid einer inhaltlichen Koordinierung mit dem Genehmigungsbeschluss bedarf. Bejaht es dies, nimmt es soweit erforderlich eine Neubeurteilung vor und eröffnet den neuen koordinierten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung. Bedarf es keiner Koordinierung, wird der bereits eröffnete Beschwer-

deentscheid nochmals eröffnet, diesmal mit einer Rechtsmittelbelehrung, und kann dann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht weitergezogen werden (Urteil vom 28. Juli 2009, mit Anmerkung von ARNOLD MARTI ZBl. 112/2011 S. 675 ff.).

2.3. In den Urteilen 1C 383/2011 und 1C 403/2011 (beide vom 28. September 2011) E. 1.2 hielt das Bundesgericht dieses Vorgehen für mit dem Bundesrecht und der in BGE 135 II 22 publizierten Rechtsprechung grundsätzlich vereinbar. Im Urteil 1C 257/2015 vom 10. November 2015 E. 2 bezeichnete es das zweistufige Verfahren als kompliziert und für die Rechtsuchenden zum Teil schwer verständlich; für die Parteien sei es schwierig gewesen, den richtigen Zeitpunkt für die Beschwerdeerhebung ans Bundesgericht abzuschätzen. Aus diesem Grund wurde auf Kosten für das bundesgerichtliche Verfahren verzichtet.

3.
Die Beschwerdeführer rügen in erster Line eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht: Gemäss § 72 Abs. 4 VRP/ SZ entscheide die Behörde nach Ermessen über die Kostenfolgen, wenn das Verfahren gegenstandslos geworden sei; in diesem Fall müsse die Kostenverteilung begründet werden. Vorliegend fehle eine Begründung dafür, weshalb ihnen alle Verfahrens- und Parteikosten aufzuerlegen seien, obwohl die Sache gegenstandslos geworden sei.

3.1. Tatsächlich enthält das Urteil vom 16. Juli 2015, in dem das Verwaltungsgericht erstmals einräumte, dass die streitige Zuweisung der Parzelle Nr. 266 zur Gefahrenzone (einstweilen) "vom Tisch" und die Sache damit in der Hauptsache gegenstandslos geworden sei (E. 5), keine Erwägungen zu den damit verbundenen Kostenfolgen.
Dagegen findet sich im Urteil vom 27. März 2014 (in E. 5) folgender Hinweis zum weiteren Vorgehen, für den Fall, dass die Sache in der Hauptsache gegenstandslos werden sollte:

"Würde das vorliegende Verfahren im Sinne von VGE III 2013 143 vom 18. Dezember 2013 Erw. 6.5 c) infolge Gegenstandslosigkeit (negatives Abstimmungsergebnis) keine Fortsetzung finden, hat dies im Regelfall eine bloss formlose Erledigung zur Folge [...]. Das Verwaltungsgericht hat indes keine rechtliche Grundlage, selbst nochmals seine Kosten- und Entschädigungsregelung zu überprüfen und allenfalls zu korrigieren. Der Grund der Gegenstandslosigkeit (negative Abstimmung) liegt ausserhalb der raumplanungsrechtlichen Beschwerde."

In seiner Vernehmlassung ans Bundesgericht erläutert das Verwaltungsgericht, dass der Gemeindesouverän in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 auf demokratischem Wege den Erlass der Nutzungsplanung verweigert habe; dies stehe in keinem direkten Zusammenhang mit dem raumplanungsrechtlichen Beschwerdeverfahren, weil weder eine fehlerhafte Beschwerdebeurteilung vorliege, noch die Nutzungsplanrevision zurückgezogen worden sei. Bei dieser Sachlage bestehe weder Anlass noch eine rechtliche Grundlage, um die Kosten- und Entschädigungsregelung der Beschwerdeentscheide aufzuheben und abzuändern.

3.2. Die Begründung des Urteils vom 27. März 2014 ist knapp; zumindest unter Berücksichtigung der vom Verwaltungsgericht in seiner Vernehmlassung vorgenommenen Ergänzung genügt sie jedoch den formellen Mindestanforderungen. Die Beschwerdeführer konnten sich dazu in ihrer Replik äussern. Im Folgenden ist daher die Begründung materiell zu prüfen, unter Berücksichtigung auch der erst in der Replik vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführer.

4.
Das Verwaltungsgericht hebt in seiner Vernehmlassung hervor, dass die streitige Nutzungsplanung aus einem Grund obsolet geworden sei, die keinen direkten Zusammenhang mit dem raumplanungsrechtlichen Beschwerdeverfahren aufweise: Weder liege eine fehlerhafte Beschwerdebeurteilung vor, noch sei die Nutzungsplanrevision zurückgenommen worden. Vielmehr habe der Gemeindesouverän auf demokratischem Wege den Erlass der Nutzungsplanung verweigert. Bei dieser Sachlage bestehe weder Anlass noch eine rechtliche Grundlage, die Kosten- und Entschädigungsregelung der erwähnten Beschwerdeentscheide aufzuheben und abzuändern.

4.1. Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, es sei willkürlich, ihnen sämtliche Kosten aufzuerlegen,

obwohl sie im Ergebnis obsiegt hätten, d.h. die Liegenschaft Nr. 266 nicht mit einer Gefahrenzone überlagert worden sei. Das Verfahren sei gegenstandslos geworden, weil der Gemeindesouverän die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der Abstimmung vom 9. Februar 2014 verworfen habe. Für das Gebiet Mosen sei die Gefahrenzone nicht mehr zur Abstimmung gelangt, was einem Rückzug der beabsichtigten Planung gleichkomme. Für diesen Fall gehe auch der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung davon aus, dass die Gemeinde Galgenen als Verursacherin der gegenstandslos gewordenen Beschwerdeverfahren die Verfahrenskosten zu tragen habe.

4.2. Dem widerspricht die Gemeinde Galgenen. Für die Kostenverteilung sei entscheidend, dass die Beschwerdeführer in den Beschwerdeverfahren vor Regierungsrat und Verwaltungsgericht unterlegen seien; sie müssten daher nach §§ 72 Abs. 2 und 74 Abs. 1 VRP/SZ die Verfahrens- und Parteikosten tragen. Daran ändere die erst später erfolgte negative Abstimmung über die Zonenplanrevision nichts. Diesem Umstand habe das Verwaltungsgericht genügend Rechnung getragen, indem es auf Kosten für den Entscheid vom 16. Juli 2015 verzichtet habe.

4.3. § 72 Abs. 4 VRG/SZ sieht vor, dass der Entscheid über die Kostenfolge im Ermessen der Behörde liegt, wenn ein Verfahren gegenstandslos wird (Abs. 4).
Das Bundesgericht kann nur prüfen, ob die Ermessensbetätigung der kantonalen Behörden willkürlich war (siehe oben, E. 1.2). Willkür liegt nach der Rechtsprechung nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Instanz nur ab, wenn dieser 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 (BGE 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f. mit Hinweisen).
Zwar trifft es zu, dass die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens von der Gemeinde verursacht wurde: Der Entscheid der Stimmbürger vom 9. Februar 2014, auf die Ausscheidung einer Gefahrenzone zu verzichten, ist der Gemeinde zuzurechnen; dieser führte in der Folge dazu, dass auch die Gefahrenzonenplanung für das Gebiet Mosen nicht mehr zur Abstimmung gelangte, d.h. vom Gemeinderat (zumindest implizit) zurückgezogen wurde.
Die Verursachung der Gegenstandslosigkeit ist aber nicht das einzige Kriterium, das bei der Kostenverlegung berücksichtigt werden darf. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist der mutmassliche Prozessausgang, wobei auf die Sachlage vor Eintritt der Gegenstandslosigkeit abgestellt wird (BGE 125 V 373 E. 2a S. 374/375 mit Hinweisen). Vorliegend unterlagen die Beschwerdeführer im Rechtsmittelverfahren, sowohl vor Regierungsrat als auch vor Verwaltungsgericht. Die Ablehnung der Gefahrenzonenplanung durch die Stimmbürger erfolgte aus anderen als aus rechtlichen Gründen; daraus lässt sich nicht ableiten, dass die Vorlage unzulässig oder der Beschwerdeentscheid falsch gewesen wäre.
Unter diesen Umständen ist es jedenfalls nicht willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht es ablehnte, die Kostenverteilung zu Gunsten der Beschwerdeführer abzuändern.

5. Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei der Kostenverteilung vor Bundesgericht ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsgericht seine Begründung im bundesgerichtlichen Verfahren ergänzt hat. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern nur die Hälfte der Kosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen, zumal die Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten sind (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Den Beschwerdeführern werden gekürzte Gerichtskosten in Höhe von Fr. 1’000.– auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Gemeinderat Galgenen, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. Februar 2016

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

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber