Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.175/2003 /sta
Urteil vom 27. November 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Loretan,
Gerichtsschreiber Pfisterer.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. W.C._____ und X.C._____,
4. D._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber,

gegen

Y.E._____ und Z.E._____, Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Erich Leuzinger,
Gemeinderat Glarus, 8750 Glarus, vertreten durch die gemeinderätliche Baukommission Glarus, Gemeindehaus, 8750 Glarus,
Regierungsrat des Kantons Glarus, Rathaus, 8750 Glarus,
Verwaltungsgericht des Kantons Glarus, I. Kammer, Spielhof 1, 8750 Glarus.

Gegenstand
Ausnahmebewilligung (Waldabstand),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus, I. Kammer, vom 1. Juli 2003.

Sachverhalt:
A.
Y.E._____ und Z.E._____ ersuchten den Gemeinderat Glarus mit Baugesuch vom 30. August 2002 um die Bewilligung für die Erstellung eines Einfamilienhauses mit Garagentrakt. Das Gesuch enthielt unter anderem ein Ausnahmebewilligungsgesuch, datiert vom 17. September 2002, für die Unterschreitung des Waldabstandes. Während des Vorprüfungsverfahrens, jedoch noch vor der Ausschreibung des Baugesuchs im Amtsblatt, nämlich am 19. November 2002, erteilte der Regierungsrat des Kantons Glarus die Ausnahmebewilligung. Am 17. Dezember 2002 versandte der Regierungsrat ein Rektifikat der Verfügung vom 19. November, welches den Inhalt der Ausnahmebewilligung in einem hier nicht weiter interessierenden Punkte abänderte.

Der Gemeinderat Glarus veröffentlichte das Baugesuch von Y.E._____ und Z.E._____ im Amtsblatt vom 5. Dezember 2002 mit dem Hinweis, dass die Baugesuchsunterlagen bei der Gemeinderatskanzlei zur Einsichtnahme auflägen, sowie mit einem Hinweis auf die Einsprachefrist.

Mit Einsprache vom 19. Dezember 2002 beantragten A._____, B._____, W.C._____ und X.C._____, D._____ und weitere Nachbarn dem Gemeinderat Glarus, die Baubewilligung sei zu verweigern. Zur Begründung machten sie namentlich geltend, das Baugrundstück sei ungenügend erschlossen und der Waldabstand sei nicht eingehalten.

Die Baukommission des Gemeinderates Glarus wies die Einsprache am 14. Januar 2003 ab und erteilte die nachgesuchte Baubewilligung unter Auflagen.
B.
Die unterlegenen Einsprecher gelangten gegen den kommunalen Baubewilligungsentscheid sowie gegen die regierungsrätliche Ausnahmebewilligung betreffend Waldabstand an das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus. Dieses erkannte am 1. Juli 2003, es trete auf die Beschwerde gegen die kommunale Baubewilligung mangels Zuständigkeit und auf jene gegen die Ausnahmebewilligung wegen verspäteter Einreichung der Beschwerde nicht ein.
C.
Gegen dieses Urteil erhoben A._____, B._____, W.C._____ und X.C._____ sowie D._____ am 27. August 2003 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids.
Der Regierungsrat, das Verwaltungsgericht sowie Y.E._____ und Z.E._____ beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf überhaupt einzutreten sei. Die gemeinderätliche Baukommission Glarus erklärte Verzicht auf Vernehmlassung.
D.
Der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung sprach der Beschwerde am 17. September 2003 antragsgemäss die aufschiebende Wirkung zu.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob und inwieweit auf ein Rechtsmittel eingetreten werden kann (BGE 129 I 173 E. 1 S. 174, 185 E. 1 S. 188; 129 II 225 E. 1 S. 227, mit Hinweisen). Entsprechend der subsidiären Natur der staatsrechtlichen Beschwerde (Art. 84 Abs. 2 OG) ist zunächst zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen (Art. 5 VwVG in Verbindung mit Art. 97 OG), sofern diese von einer in Art. 98 OG genannten Vorinstanz erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe greift. Sodann unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemischtrechtliche Verfügungen bzw. (auch) auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid selbständiges kantonales Recht ohne den genannten Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 128 I 46 E. 1b/aa S. 49; 123 II 359 E. 1a/aa S. 361, je mit Hinweisen).
Soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist, kann der Beschwerdeführer auch geltend machen, der angefochtene Entscheid verletze Bundesverfassungsrecht, weil dieses zum Bundesrecht im Sinne von Art. 104 lit. a OG gehört (BGE 126 II 300 E. 1b; 121 II 39 E. 2 d/bb S. 47, 72 E. 1b, je mit Hinweisen).
1.2 Soweit das Verwaltungsgericht die ihm eingereichte Beschwerde als verspätet angesehen hat, lag die Ausnahmebewilligung des Regierungsrates betreffend Waldabstand im Streit.
1.2.1 Diese Bewilligung stützte sich auf Art. 11 Abs. 2 lit. b und Art. 11 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (RBG) sowie auf Art. 17 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG, SR 921.0). Nach dessen Abs. 1 sind Bauten und Anlagen in Waldesnähe nur zulässig, wenn sie die Erhaltung, Pflege und Nutzung des Waldes nicht beeinträchtigen. Soll eine Baute wie vorliegend in geringem Abstand zum Wald errichtet werden, so stellt sich die Frage, ob das Projekt mit dem bundesrechtlichen Walderhaltungsgebot vereinbar ist. Dessen Verletzung ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu rügen (Urteil 1A.275/1996 vom 19. September 1997, E. 1b, publ. in: ZBl 99/1998, S. 444; Urteil 1A.293/2000 vom 10. April 2001, E. 1a, publ. in: ZBl 103/2002, S. 485; vgl. auch BGE 112 Ib 320 E. 3a betr. Art. 29 der früheren Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1. Oktober 1965, Forstpolizeiverordnung).
1.2.2 Steht in der Sache selbst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung, so kann damit auch ein auf kantonales Recht gestützter Nichteintretensentscheid angefochten werden. Tritt eine kantonale Behörde auf ein

Rechtsmittel allein gestützt auf kantonales Verfahrensrecht nicht ein und führt dies dazu, dass die korrekte Anwendung von Bundesrecht nicht überprüft wird, die Durchsetzung von Bundesrecht somit vereitelt werden könnte, so ist die Rüge, das kantonale Verfahrensrecht sei in willkürlicher Weise angewendet worden, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend zu machen, und zwar selbst dann, wenn nicht eine Verletzung von materiellem Bundesrecht behauptet wird (BGE 127 II 264 E. 1a mit Hinweisen).
Vorliegend würde der Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichts dazu führen, dass die Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands nicht mehr gerichtlich überprüft werden könnte. Gegen diesen Entscheid ist daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.
1.2.3 Sodann rügen die Beschwerdeführer die Verletzung der Koordinationspflicht (Art. 25a des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Diese Rüge kann dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden, wenn beanstandet wird, eine Bewilligung, bezüglich derer die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig wäre, sei nicht in die Koordination einbezogen worden (Urteil 1A.183/2001 vom 18. September 2002, E. 1.2, mit Hinweisen). Dies ist vorliegend der Fall, da die Beschwerdeführer in der Sache selbst kritisieren, es seien Aspekte des eidgenössischen Waldrechts nicht in die Koordination einbezogen worden. Es rechtfertigt sich daher, im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilen, ob die Beschwerde an das Verwaltungsgericht verspätet war, wobei sich bezüglich des selbständigen kantonalen bzw. kommunalen Rechts die Kognition des Bundesgerichts nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen richtet (BGE 128 II 259 E. 1.5 S. 264 f., mit Hinweisen).
1.2.4 Die Beschwerdeführer sind Nachbarn des Baugrundstücks. Sie werden durch eine den Waldabstand unterschreitende Überbauung dieser Parzelle besonders betroffen. Als Nachbarn haben sie daher ein schutzwürdiges (tatsächliches) Interesse an der Einhaltung von Art. 17 WaG, was sie zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt (Art. 103 lit. a OG; Urteil 1A.275/1996 vom 19. September 1997, E. 1c, publ. in: ZBl 99/1998, S. 444).
1.2.5 Soweit die Anfechtung der Ausnahmebewilligung betroffen ist, können demnach die Rügen der Beschwerdeführer im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde behandelt werden. Für die subsidiäre staatsrechtliche Beschwerde bleibt kein Raum. Auf sie ist daher nicht einzutreten.
1.3 Die Beschwerdeführer verlangen ohne Einschränkung die Aufhebung des angefochtenen Urteils. Indessen begründen sie mit keinem Wort, inwiefern dessen Disp.-Ziff. 1 widerrechtlich sein sollte. Das Verwaltungsgericht ist auf die Beschwerde gegen die Baubewilligung vom 14. Januar 2003 nicht eingetreten, weil zunächst der Regierungsrat als erste Rechtsmittelinstanz zur Behandlung zuständig sei.
Da insoweit allein die auf kantonales Recht gestützte Baubewilligung im Streit liegt, kommt als Rechtsmittel an das Bundesgericht nur die staatsrechtliche Beschwerde in Frage. Diese ist nicht ausreichend begründet (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG), so dass darauf nicht einzutreten ist.
2.
2.1 Das Verwaltungsgericht hat zusammengefasst erwogen, die Ausnahmebewilligung des Regierungsrates vom 19. November 2002 sei im Rahmen der Publikation des Baugesuches am 5. Dezember 2002 amtlich publiziert worden. Dies sei gemäss Art. 30 und 31 des Gesetzes vom 4. Mai 1986 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) zulässig gewesen. Zudem habe die amtliche Publikation und öffentliche Auflage von Baugesuch und Ausnahmebewilligung sichergestellt, dass den Anforderungen von Art. 25a RPG an die Verfahrenskoordination Rechnung getragen worden sei. Der öffentlich aufgelegte Beschluss des Regierungsrates vom 19. November 2002 habe eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Unter Berücksichtigung der Gerichtsferien habe die Rechtsmittelfrist gegen die Ausnahmebewilligung am 20. Januar 2003 geendet. Die Beschwerde vom 6. Februar 2003 sei somit verspätet.
2.2 Die Beschwerdeführer bestreiten, dass die Voraussetzungen für eine amtliche Publikation der Ausnahmebewilligung erfüllt gewesen seien. Wie es sich damit verhält, kann dahingestellt bleiben. Die Publikation einer Verfügung in einem amtlichen Organ muss, um ihren Zweck zu erfüllen, die wichtigsten Punkte der Verfügung enthalten, damit die Betroffenen erkennen können, ob ihre Interessen berührt sind oder nicht (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. A., Zürich 1998, Rz. 353; Alfred Kölz/Jörg Bosshart/ Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 10 N. 60).

Die Ausschreibung im Amtsblatt vom 5. Dezember 2002 enthielt neben den Namen der Bauherrschaft folgenden Text: ”Neubau eines Einfamilienhauses auf dem ..., Parzelle Nr. 2556, wie durch Profile bezeichnet.” Ferner enthielt sie den Hinweis: ”Die Baugesuchsunterlagen liegen bei den Gemeindekanzleien zur Einsicht-

nahme auf". Irgendwelche Hinweise darauf, dass eine Ausnahmebewilligung zur Unterschreitung des Waldabstands nicht nur beantragt, sondern sogar bereits erteilt sei, waren nicht enthalten. Hinsichtlich der Ausnahmebewilligung erfüllte die Ausschreibung damit die minimalen Anforderungen an die amtliche Publikation einer Verfügung nicht. Namentlich umfasst der Ausdruck "Baugesuchsunterlagen" allenfalls gleichzeitig gestellte Gesuche für zusätzlich erforderliche (Ausnahme-)Bewilligungen, nicht hingegen bereits erteilte entsprechende Bewilligungen. Die Beschwerdeführer konnten daher aufgrund der Ausschreibung des Baugesuches nicht erkennen, dass bereits eine Ausnahmebewilligung für die Unterschreitung des Waldabstandes vorlag.

Dem lässt sich entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerschaft nicht entgegnen, es wäre Obliegenheit der Beschwerdeführer gewesen, die Baugesuchsunterlagen zu konsultieren. Dazu hatten sie aufgrund der Ausschreibung keinen Anlass. Die ihnen bereits zur Verfügung stehenden Pläne genügten ihnen, um eine begründete Einsprache zu verfassen. Sie könnten wohl - soweit dies relevant sein sollte - darauf behaftet werden, dass die aufgelegten Pläne von jenen abweichen, auf die sie sich in ihrer Einsprache stützten. Sie mussten aber nicht damit rechnen, dass mit der Ausschreibung des Baugesuchs auch bereits eine Ausnahmebewilligung auflag, welche Voraussetzung für das Projekt darstellt.
2.3 Hierzu hatten sie umso weniger Anlass, als sich die Veröffentlichung der Ausnahmebewilligung betreffend den Waldabstand als Beilage zu den Baugesuchsunterlagen auch mit Art. 25a Abs. 2 RPG nicht vereinbaren lässt. Gemäss Art. 25a Abs. 1 RPG ist immer dann, wenn die Errichtung oder Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert, eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt. Die für die Koordination verantwortliche Behörde sorgt für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen (Abs. 2 lit. b), holt von allen beteiligten kantonalen und eidgenössischen Behörden umfassende Stellungnahmen zum Vorhaben ein (Abs. 2 lit. c) und sorgt für eine inhaltliche Abstimmung sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen (Abs. 2 lit. d).

Diese Regeln stellen bundesrechtliche Minimalanforderungen an die entsprechenden kantonalen Verfahren dar (Arnold Marti, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Art. 25a N. 9-12). Soweit im kantonalen Recht eine entsprechende Umsetzung fehlt, sind sie unmittelbar anwendbar bzw. ist das kantonale Recht entsprechend diesen Minimalanforderungen auszulegen und anzuwenden.
2.3.1 Die öffentliche Auflage von Gesuchsunterlagen gemäss Art. 25a Abs. 2 lit. b RPG kann entgegen der Auffassung der Vorinstanzen und der Beschwerdegegner nicht so verstanden werden, dass eine gemischte Auflage von Gesuchsunterlagen und bereits erteilten Bewilligungen erfolgen kann. Die bereits erteilte Bewilligung stellt mit anderen Worten keine Baugesuchsunterlage im Sinne dieser Bestimmung dar. Richtig gewesen wäre eine Auflage sowohl der Baugesuchsunterlagen als auch des begründeten Gesuchs für die Ausnahmebewilligung zur Waldabstandsunterschreitung. Die Publikation des Gesuchs im Amtsblatt hätte einen Hinweis auf das Ausnahmebewilligungsgesuch enthalten müssen (Marti, a.a.0., N. 30). So hätte das mit Abs. 2 anvisierte Ziel erreicht werden können, dass nach Ablauf der Einsprachefrist alle Einwendungen gegen das Projekt bekannt gewesen wären und die Behörden in den zu koordinierenden Verfahren unter Berücksichtigung dieser Einwände ihre Entscheide soweit nötig hätten inhaltlich aufeinander abstimmen können.
2.3.2 Das Einholen von Stellungnahmen im Sinne von Art. 25a Abs. 2 lit. c RPG soll dem Entscheid in den koordinationsbedürftigen Verfahren vorausgehen. D.h. zunächst sind Vernehmlassungen oder Entscheidentwürfe einzuholen, aber nicht bereits die eigentlichen Entscheide (Marti, a.a.0., N. 33). Die Stellungnahmen bilden die Grundlage für die inhaltliche Koordination der zu treffenden Entscheide. Wenn wie vorliegend ein Teilentscheid vorgezogen wird, so präjudiziert dies das Ergebnis der übrigen Entscheide, was nur dann zulässig erscheint, wenn aufgrund eines ausreichend geklärten Sachverhaltes feststeht, dass eine erforderliche Bewilligung zu verweigern ist (Marti, a.a.O., N. 24, 38 und 41; vgl. auch BGE 122 II 81 E. 6d). Dies ist nach Auffassung der zuständigen Behörden hier nicht der Fall, so dass für eine vorgezogene Behandlung des Ausnahmebewilligungsgesuchs kein Anlass bestand.

Im Übrigen ergibt sich auch aus Art. 37 Abs. 3 und Art. 38 RBG nicht, dass neben der Baubewilligung erforderliche Bewilligungen bereits vor der Projektauflage zu erteilen wären.
2.3.3 Gemäss Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG sorgt die Koordinationsbehörde unter anderem möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung der Verfügungen. Diese Bestimmung lässt nach ihrem Wortlaut Ausnahmen zu, etwa wenn ein negativer Entscheid vorab getroffen und eröffnet wird. Vorliegend bestand indessen

kein Anlass, von der Grundregel abzuweichen. Richtig wäre daher gewesen, dass die Baukommission ihren Entscheid und die Ausnahmebewilligung des Regierungsrates gleichzeitig eröffnet hätte.

Bei einer korrekten Verfahrensabwicklung, in welcher das Gesuch zunächst (mit hinreichenden Informationen) ausgeschrieben und öffentlich aufgelegt und die beiden Bewilligungsverfahren erst anschliessend koordiniert abgewickelt worden wären, hätten sich die Einsprecher auch als Parteien im Ausnahmebewilligungsverfahren beteiligen können und hätte ihnen nicht nur der Bauentscheid, sondern auch die Ausnahmebewilligung individuell eröffnet werden können.
2.4 Die Beschwerdeführer, denen im Ausnahmebewilligungsverfahren Parteistellung zukam (vgl. vorne E. 1.2.4 sowie Art. 98a Abs. 3 OG), haben von der Ausnahmebewilligung erst durch den Baubewilligungsentscheid Kenntnis erhalten. Die Frist von 30 Tagen (Art. 89 Abs. 1 VRG) für die Anfechtung der Ausnahmebewilligung begann daher frühestens mit der Zustellung der Baubewilligung am 23. Januar 2003 zu laufen und war mit der Beschwerdeeinreichung am 6. Februar 2003 klarerweise eingehalten.

Dem Verwaltungsgericht steht es frei, die rechtzeitig eingereichte Beschwerde zu sistieren, bis der Regierungsrat über die Anfechtung der Baubewilligung entschieden hat, um so eine Koordination der Beschwerdeverfahren sicherzustellen.
3.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher gutzuheissen, während auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten ist. Im Ergebnis wird damit Disp.-Ziff. 1 des angefochtenen Urteils bestätigt, während Disp.-Ziff. 2 bis 4 aufgehoben werden. Dieser Ausgang entspricht nur teilweise dem Rechtsbegehren der Beschwerdeführer. Mit Blick darauf, dass die Beschwerdeführer im Wesentlichen ihr Prozessziel dennoch erreichen, ist es gerechtfertigt, ihnen einen Viertel und den Beschwerdegegnern drei Viertel der Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Zudem haben die Beschwerdegegner die Beschwerdeführer für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Das Verwaltungsgericht hat über die Verlegung seiner Gerichtskosten im Neuentscheid zu befinden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und die Dispositiv-Ziffern 2 bis 4 des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus, I. Kammer, vom 1. Juli 2003 werden aufgehoben.
2.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird zu einem Viertel (Fr. 750.–) den Beschwerdeführern und zu drei Vierteln (Fr. 2'250.–) den Beschwerdegegnern, je unter solidarischer Haftung, auferlegt.
4.
Die Beschwerdegegner haben den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– zu bezahlen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Glarus sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Glarus, I. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 27. November 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: