

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_539/2013

Urteil vom 18. März 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Karlen,
Gerichtsschreiber Geisser.

Verfahrensbeteiligte
X. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Eugen David,

gegen

Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh., Regierungsgebäude, 9102 Herisau.

Gegenstand
Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung im Planverfahren,

Beschwerde gegen den Entscheid des Obergerichts Appenzell A.Rh., 4. Abteilung, vom 24. April 2013.

Sachverhalt:

A.

Die X. _____ AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. xxx im Gebiet "Obere Schwendi" in der Gemeinde Speicher. Der Zonenplan von 1978 wies dieses rund 23'000 m² grosse Grundstück der Bauzone zu. Die X. _____ AG stellte am 6. April 1984 bei der Baukommission der Gemeinde Speicher ein Baugesuch zum Bau mehrerer Appenzellerhäuser.

In der Folge kam eine Initiative zustande mit dem Ziel, die Parzelle Nr. xxx in die Zone "Übriges Gemeindegebiet" zu überführen. Am 4. Oktober 1985 erliess der Gemeinderat Speicher auf dem betroffenen Grundstück eine Bausperre. Nachdem die Stimmbürger die Initiative angenommen hatten, genehmigte der Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. am 21. März 1991 die Zonenplanänderung. Diesen Entscheid focht die X. _____ AG beim Bundesgericht an. In Gutheissung der Beschwerde hob dieses die Plangenehmigung am 13. Mai 1992 auf (BGE 118 Ia 165). Nach Auffassung des Bundesgerichts fehlte für den in der Abstimmungsvorlage angebrachten Vorbehalt einer späteren Kreditzusprache für Enteignungsentschädigungen die gesetzliche Grundlage; eine bedingte Zonenfestsetzung verletze zudem die Pflicht zur umfassenden und abgestimmten Nutzungsplanung.

Danach erliess der Gemeinderat mehrere überarbeitete Zonenpläne, von denen aus hier nicht interessierenden Gründen keiner in Kraft trat.

B.

Am 7. Oktober 1998 legte der Gemeinderat den insgesamt fünften Plan auf, wogegen die X. _____ AG am 9. November 1998 Einsprache erhob. Den abweisenden Entscheid des Gemeinderates focht diese am 19. April 1999 beim Regierungsrat an und beantragte zur Hauptsache, die Parzelle Nr. xxx sei in der Bauzone zu belassen. Am 2. August 2007 sistierte der Regierungsrat mit Blick auf die anstehende Volksabstimmung das Rekursverfahren. Die Bürger stimmten der Teilzonenplanänderung am 29. November 2009 zu.

C.

Mit Eingabe vom 10. Dezember 2012 erhob die X. _____ AG beim Obergericht Appenzell A.Rh. Rechtsverweigerungsbeschwerde; sie beantragte zur Hauptsache, es sei festzustellen, dass der Regierungsrat seinen Entscheid unrechtmässig verzögere.

Am 26. März 2013 wies der Regierungsrat den am 19. April 1999 von der X. _____ AG gegen den Planerlass erhobenen Rekurs ab; gleichzeitig genehmigte er den Teilzonenplan von 1998.

Mit Entscheid vom 24. April 2013 (in berichteter Form am 30. April 2013 eröffnet) schrieb das Obergericht die Rechtsverweigerungsbeschwerde als gegenstandslos geworden ab. Sie hat ihre Abschreibung damit begründet, dass der erwartete Rekursentscheid inzwischen ergangen sei.

D.

Die X. _____ AG führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, den Entscheid des Obergerichts aufzuheben; die Streitsache sei an dieses zu neuer Entscheidung zurückzuweisen.

Der Regierungsrat beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Obergericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die X. _____ AG hat Gegenbemerkungen eingereicht. Das Obergericht hat dupliziert. Die X. _____ AG hat dazu Stellung genommen.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Obergericht habe durch den Abschreibungsbeschluss Bundesrecht verletzt. Zu dieser Rüge ist sie ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 129 II 297 E. 2.3 S. 301; Urteile 2C_745/2010 vom 31. Mai 2011 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 137 I 296; 1C_177/2010 vom 25. Mai 2010 E. 2). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Streitig ist, ob die Vorinstanz die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu Recht als gegenstandslos abgeschrieben hat.

2.1. Die materielle Behandlung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde setzt grundsätzlich ein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse voraus. Dieses fällt in der Regel dahin, wenn - wie hier - der erwartete Sachentscheid im Verlaufe des Verfahrens ergangen ist. Gegebenenfalls ist die Beschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. BGE 125 V 373 E. 1 S. 374; vgl. in diesem Sinne den angefochtenen Entscheid E. 4).

2.2. Unter besonderen Umständen behandelt das Bundesgericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde aber auch dann, wenn der erwartete Entscheid inzwischen ergangen ist und das aktuelle praktische Rechtsschutzinteresse insoweit weggefallen ist. Ein solcher Umstand liegt etwa dann vor, wenn die Beschwerdeführerin hinreichend substantiiert und in vertretbarer Weise eine Verletzung ihres Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK behauptet (vgl. zuletzt Urteil 4A_744/2011 vom 12. Juli 2012 E. 11 mit Hinweisen). So hat nach Art. 13 EMRK jede Person, die in ihren Konventionsrechten verletzt worden ist, Anspruch darauf, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben. Diesem Anspruch ist unter anderem dann Genüge getan, wenn die nationalen Behörden die gerügte Konventionsverletzung materiell behandeln. Dafür ist der betroffenen Person ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung zu stellen ist, der ihr durch die beantragte, unverzügliche Feststellung einer Konventionsverletzung Wiedergutmachung verschafft. Das Recht auf wirksame Beschwerde besteht unabhängig davon, ob die Betroffene in ihren Rechten nach wie vor beeinträchtigt ist (vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [EGMR] Camenzind gegen Schweiz vom 16. Dezember 1997, Recueil CourEDH 1997-VIII S. 2880 §§ 51 ff.; in Bezug auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK vgl. Urteil des EGMR Sürmeli gegen Deutschland vom 8. Juni 2006 § 99, in: EuGRZ 2007 S. 255). Die Aktualität des Rechtsschutzinteresses darf unter den erwähnten Umständen kein entscheidendes Kriterium für die materielle Beurteilung der Beschwerde darstellen (vgl. BGE 137 I 296 E. 4.3 S. 299 ff.; 136 I 274 E. 1.3 S. 276 ff.; 129 V 411 E. 1.3 S. 417).

2.3. Art. 111 BGG regelt den Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Danach soll die

Beschwerdeführerin vor der letzten kantonalen Instanz mindestens jene Rügen vorbringen können, die sie in der Folge auch vor Bundesgericht erheben kann (Abs. 3). Um festzustellen, ob die Vorinstanz die Rechtsverweigerungsbeschwerde zu Recht als erledigt erklärt hat, ist somit zu prüfen, wie das Bundesgericht in einer vergleichbaren Situation entschiede. Behandelte das Bundesgericht die Beschwerde materiell, wäre dazu auch die Vorinstanz verpflichtet (BGE 137 I 296 E. 4.1 S. 298 f.).

3.

Zu untersuchen ist somit, ob die Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz in vertretbarer Weise eine Verletzung des Beschleunigungsgebots behauptet hat und ihr gegebenenfalls ein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung gestanden ist, um die Konventionsverletzung feststellen zu lassen.

3.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, das Planänderungsverfahren dauere seit insgesamt über 27 Jahren. Alleine das Rekursverfahren habe sich bis zum Entscheid des Regierungsrates über rund 14 Jahre hingezogen. Mit ihren Vorbringen rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Rechts auf beförderliche Behandlung. Dieses Recht ist in Art. 29 Abs. 1 BV und in der Europäischen Menschenrechtskonvention in Art. 6 Ziff. 1 verankert. Danach soll über Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche innert angemessener Frist ein Gericht entscheiden.

Die Beschwerdeführerin wehrt sich im Hauptverfahren gegen die Zuweisung ihres Grundstücks zu einer Nichtbauzone. Im angefochtenen Planungsentscheid hat die Gemeinde über bauliche Nutzungsmöglichkeiten der Grundeigentümerin und somit über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK befunden (vgl. BGE 122 I 294 E. 3c und 3e S. 299 ff. mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin rügt namentlich die Dauer des verwaltungsinternen Rekursverfahrens. Wenn der Regierungsrat seinen Rekursentscheid verschleppt, verzögert sich dadurch die Überprüfung durch die nachfolgenden Gerichtsstufen. Das gerügte Verhalten fällt demnach in den Schutzbereich von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. die in E. 2.2 hiavor zitierten Urteile des Bundesgerichts und u.a. Urteil des EGMR *Mirailles gegen Frankreich* vom 9. März 2004 § 25 ff.; vgl. auch Wolfgang Peukert, in: EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, N. 239 zu Art. 6).

Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz eingehend dargelegt, inwiefern die zuständigen Behörden durch jahrelange Untätigkeit das Beschleunigungsgebot verletzt hätten (vgl. vorinstanzliche Beschwerdeschrift S. 2 ff.). Diese Vorbringen genügen den Anforderungen an vertretbare Behauptungen. Bereits die Dauer des Rekursverfahrens von rund 14 Jahren lässt erkennen, dass die Beschwerdeführerin in vertretbarer Weise eine Verletzung des Beschleunigungsgebots rügt (vgl. hierzu etwa das Urteil des EGMR *Sürmeli, a.a.O.*, § 102; BGE 121 II 305 E. 4c S. 306 f.). Zunächst fällt auf, dass der Regierungsrat ohne ersichtlichen Grund über 8 Jahre zuwartete, bis er das Rekursverfahren mit Blick auf die anstehende Umenabstimmung formell sistierte. Und auch für die Zeit nach dem Volksentscheid vom 29. November 2009 ist bei erstem Hinsehen nicht erkennbar, weshalb der Regierungsrat mehr als 3 Jahre verstreichen liess, bevor er am 26. März 2013 über den Rekurs entschied. Die Angemessenheit einer Verfahrensdauer beurteilt sich im Übrigen nach den konkreten Umständen des Einzelfalles; massgebend sind etwa die Art des Verfahrens, der Umfang und die Schwierigkeit der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen, die Bedeutung der Angelegenheit für

die Beteiligten sowie deren prozessuales Verhalten; entscheidend ist dabei die Gesamtdauer des Verfahrens (vgl. BGE 135 I 265 E. 4.4 S. 277; 124 I 139 E. 2c S. 141). Ob nach Massgabe dieser Kriterien eine Rechtsverzögerung letztlich zu bejahen ist oder nicht, ist hier nicht vorwegzunehmen. Diese Beurteilung bleibt dem materiellen Entscheid der Vorinstanz überlassen. Im Rahmen des vorliegenden Streitgegenstandes ist einzig zu klären, ob die Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz in vertretbarer Weise eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK behauptet ("grief défendable"; s. BGE 137 I 296 E. 4.3.4 und E. 5 S. 302 f. mit Hinweisen). Dies ist nach dem Gesagten der Fall.

3.2. Die Beschwerdeführerin hat in vertretbarer Weise eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gerügt (vgl. E. 3.1 hiavor). Die Feststellung der Konventionsverletzung hat sie vor der Vorinstanz ausdrücklich beantragt (vgl. vorinstanzliche Beschwerdeschrift Ziff. 2 der Anträge). Sie hatte somit Anspruch darauf, die Verletzung des Beschleunigungsgebots unverzüglich feststellen zu lassen (vgl. E. 2.3).

Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführerin ein Rechtsbehelf zur Verfügung stand, der diesem Anspruch genügt.

Die Vorinstanz führt dazu aus, der erwartete Entscheid sei inzwischen ergangen. Die Beschwerdeführerin hätte ihre Rechtsverzögerungsrügen folglich mit ordentlicher Beschwerde gegen den Rekursentscheid vorbringen können. Sie habe somit über einen wirksamen Rechtsbehelf verfügt.

3.2.1. Der Auffassung der Vorinstanz ist nicht zu folgen. Als die Beschwerdeführerin die Rechtsverweigerungsbeschwerde erhob, verfügte sie über keinen anderen Rechtsbehelf, um die Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend zu machen. Dem Recht auf wirksame Beschwerde wäre vorab Genüge getan gewesen, wenn die Vorinstanz die Rechtsverweigerungsbeschwerde innert beförderlicher Frist materiell behandelt hätte.

Nachdem der erwartete Rekursentscheid ergangen war, stand der Beschwerdeführerin zwar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen. Diese stellte unter den gegebenen Umständen jedoch keinen wirksamen Rechtsbehelf dar, um die Rechtsverzögerung feststellen zu lassen.

Die Vorinstanz schrieb das Rechtsverweigerungsverfahren erst drei Tage vor Ablauf der Beschwerdefrist gegen den Rekursentscheid ab. Der Beschwerdeführerin blieben somit nur wenige Tage, um ihre Rechtsverzögerungsrügen ins Hauptverfahren einzubringen. Diese Zeit reichte unter den gegebenen, ausserordentlich komplizierten und komplexen Verfahrensumständen nicht aus, um die Verletzung des Beschleunigungsgebots sachgerecht rügen zu können. Die Beschwerdeführerin verfügte demnach über keinen wirksamen Rechtsbehelf (vgl. in dieser Hinsicht Urteil 1P.8/2004 vom 7. Juli 2004 E. 6.2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 130 I 369; Urteil des EGMR Miragall gegen Spanien vom 25. Januar 2000 § 36; Mark Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999, N. 650).

3.2.2. Die Vorinstanz stützt ihren Entscheid auf Art. 42 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Appenzell A.Rh. vom 9. September 2002 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; GS 143.1). Danach kann mit Rechtsverweigerungsbeschwerde die Verweigerung oder Verzögerung einer Amtshandlung gerügt werden, sofern kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist.

Ob ein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist, entscheidet sich zunächst im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung. Eine umfassendere Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung, wie sie das Obergericht befürwortet, schliesst der Wortlaut zwar nicht aus und erscheint auch nicht von vornherein als willkürlich. Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass die Vorinstanz mit der Abschreibung des Verfahrens wegen dahingefallenen Rechtsschutzinteresses zuwartete, bis die Geltendmachung der Verzögerungsrüge mit dem Rechtsmittel in der Hauptsache für die Beschwerdeführerin objektiv betrachtet nur noch in ungenügender Weise möglich war. Ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Behandlung der Rechtsverzögerungsrüge (Beschleunigungsgebot) konnte der Beschwerdeführerin aber unter Hinweis auf Art. 42 Abs. 1 VRPG nur abgesprochen werden, wenn ihr das Einbringen dieser Rüge im Rechtsmittelverfahren noch in guten Treuen möglich und zuzumuten war. Das war mit dem Vorgehen der Vorinstanz nicht der Fall, zumal diese die Beschwerdeführerin nicht auf die beabsichtigte Art der Verfahrenserledigung hingewiesen hatte. Die Anwendung von Art. 42 Abs. 1 VRPG in der hier entstandenen Situation zeitlicher Dringlichkeit, für die im Wesentlichen die Vorinstanz

verantwortlich ist, führte zu einer Verletzung des verfassungsrechtlichen Anspruchs, von den staatlichen Behörden nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV).

3.3. Unter diesen Umständen stand der Beschwerdeführerin kein wirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung, um die Verletzung des Beschleunigungsgebots geltend zu machen. Indem die Vorinstanz das Verfahren als erledigt erklärte, hat sie gegen das Vertrauensprinzip verstossen.

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur neuen Beurteilung zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG). Diese wird über die Rechtsverzögerungsrüge materiell zu entscheiden haben.

4.

Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 BGG). Der Kanton hat die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren jedoch angemessen zu entschädigen (Art. 68 BGG).

Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens wird das Obergericht neu zu befinden haben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Obergerichts Appenzell A.Rh. vom 24. April 2013 aufgehoben. Die Sache wird zur Beurteilung der Rechtsverzögerungsrüge und zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens an das Obergericht zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton Appenzell A.Rh. hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat des Kantons Appenzell A.Rh. und dem Obergericht Appenzell A.Rh., 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. März 2014

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Geisser