

Beschwerdelegitimation von Gemeinden; Anspruch auf rechtliches Gehör von Gemeinden – Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 2 VRG.

Gemeinden sind zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert, wenn der angefochtene Entscheid erhebliche finanzielle Auswirkungen nach sich zieht und er die Gemeinden daher in ihrer Finanzautonomie trifft (E. 1.1).

Gemeinden können sich auf den Gehörsanspruch berufen und dessen Verletzung rügen, sofern diese mit einer behaupteten Verletzung der Gemeindeautonomie in engem Zusammenhang steht (E. 2.3.1).

OGE 60/2023/57 vom 28. März 2025

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Die Bewässerungsgenossenschaft X. plant den Neubau einer Wasserfassung am Rhein, bestehend aus einem unterirdischen Pumpwerk und einem Transformatorengebäude, sowie von Wasserleitungen verschiedener Dimensionen auf diversen Grundstücken in den Gemeinden Hemishofen, Ramsen und Buch. Auf Gesuch der Bewässerungsgenossenschaft X. hin erliess der Regierungsrat den folgenden Beschluss:

1. Das vorliegende Projekt für den Bau einer Bewässerungsanlage im Bibertal für die Bewässerung von Landwirtschaftsflächen in den Gemeinden Hemishofen, Ramsen und Buch wird genehmigt.
2. An die beitragsberechtigten Kosten von total [...] Franken wird zu Lasten des Kontos [...] "Gemeinden und Gemeindezweckverbände" ein Beitrag von 19.44 Prozent, im Maximum [...] Franken zugesichert. Dies unter dem Vorbehalt, dass der Bund einen Beitrag von 27 Prozent an die Kosten leistet.

[...]

6. Das Landwirtschaftsamt wird ermächtigt, diese als Bodenverbesserung geltende Massnahme zur Anmerkung "Zweckentfremdungsverbot und Unterhaltungspflicht" im Grundbuch [...] anzumelden. Für die erstellten Leitungen hat die Bewässerungsgenossenschaft diese Verpflichtung mittels Garantieerklärung, welche durch das Landwirtschaftsamt eingefordert wird, zu bestätigen.

[...]

Gegen diesen Regierungsratsbeschluss erhoben die Einwohnergemeinden Buch und Hemishofen (Beschwerdeführerinnen) Verwaltungsgerichtsbeschwerde an

das Obergericht, das die Einwohnergemeinde Ramsen (Beigeladene) zum Verfahren beilud, welche sich nicht vernehmen liess. Das Obergericht hiess die Beschwerde gut, soweit es darauf eintrat.

Aus den Erwägungen

1.1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich zulässig und wurde frist- sowie formgerecht erhoben (vgl. Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]; Art. 39 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]).

Den Beschwerdeführerinnen und der Beigeladenen (Gemeinden) wurde vom Regierungsrat keine Gelegenheit gegeben, am vorinstanzlichen Verfahren teilzunehmen, und sie sind nicht Adressatinnen des angefochtenen Beschlusses, der ihnen auch nicht förmlich eröffnet bzw. zugestellt wurde. Das Dispositiv des Beschlusses nennt zwar die Gemeinden bzw. den Gemeindebeitrag nicht ausdrücklich. Die Gemeinden sind indessen von Gesetzes wegen zur Leistung eines Gemeindebeitrags verpflichtet, wenn der Kanton einen Kantonsbeitrag an Bodenverbesserungen spricht (vgl. Art. 13 Abs. 1 und Art. 16 des Gesetzes über die Förderung der Landwirtschaft vom 29. November 1999 [kantonaies Landwirtschaftsgesetz, SHR 910.100; nachfolgend: LwG/SH] i.V.m. § 10 der Landwirtschaftsverordnung vom 12. Dezember 2000 [SHR 910.101]). Durch die Genehmigung des Projekts in Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses brachte der Regierungsrat zum Ausdruck, dass er diese Voraussetzungen als erfüllt betrachtet (vgl. auch nachfolgend E. 1.2 a.E.). Entsprechend führt der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung an, die Gemeinden bzw. die Beschwerdeführerinnen müssten aufgrund von Art. 13 Abs. 1 LwG/SH unabhängig vom angefochtenen Beschluss im Sinne einer gebundenen Ausgabe einen Gemeindebeitrag leisten. Dass die Voraussetzungen gemäss Art. 13 Abs. 1 LwG/SH erfüllt seien, stellte der Regierungsrat aber gerade im angefochtenen Beschluss fest. Der Regierungsrat hat insoweit zumindest implizit auch über den Gemeindebeitrag entschieden (und diesen im angefochtenen Beschluss auch berechnet), weshalb das Entscheiddispositiv als unvollständig erscheint. Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen ist daher zu bejahen, da der angefochtene Beschluss erhebliche finanzielle Auswirkungen nach sich zieht und die Beschwerdeführerinnen daher in ihrer Finanzautonomie trifft (vgl. Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 50 Abs. 2 VRG; OGE 60/2022/43 vom 9. Juni 2023 E. 1.2 mit Hinweisen). Im Fall einer Nichtanfechtung hätten die Beschwerdeführerinnen im Übrigen riskiert, ihr Beschwerderecht zu verwirken (vgl. BGE 141 I 97 E. 7.1

a.E.; BGer 1C_14/2020 vom 4. Mai 2020 E. 4.3.2). Auf die Beschwerde ist demnach – unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen – einzutreten.

1.2. Für das streitbetroffene Projekt liegen unstrittig eine rechtskräftige Baubewilligung und eine Konzession vor. Streitgegenstand bildet allein die Frage, ob die vorgesehene Bewässerungsanlage im Sinne von Art. 13 LwG/SH beitragsberechtigt ist. Soweit die Beschwerdeführerinnen das Betriebsreglement vom [...] sowie die Baubewilligung vom [...] und die vom gleichen Tag datierende Konzession beanstanden, ist darauf nicht einzutreten, bildeten diese doch nicht Gegenstand des angefochtenen Beschlusses (vgl. statt vieler BGer 2C_185/2024 vom 25. April 2024 E. 3.1 mit Hinweisen). Daran ändert die Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses, wonach das Projekt für den Bau einer Bewässerungsanlage im Bibertal für die Bewässerung von Landwirtschaftsflächen in den Gemeinden Hemishofen, Ramsen und Buch "genehmigt" werde, nichts. Dies ist mit Blick auf die Entscheidungsbegründung dahingehend zu verstehen, dass das Projekt als im Sinne von Art. 13 LwG/SH beitragsberechtigt angesehen wird (vgl. BGer 2D_13/2023 vom 7. August 2023 E. 3.2 mit Hinweisen).

2. Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Gehörsverletzung, die als formelle Rüge vorab zu behandeln ist (BGE 150 II 417 E. 2.6.1 mit Hinweisen).

2.1. Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, sie seien vom angefochtenen Beschluss sowohl in finanzieller als auch in tatsächlicher Hinsicht stark betroffen. Trotzdem seien sie vom Regierungsrat in keiner Weise in das dem Beschluss vorangehende Verwaltungsverfahren einbezogen worden.

2.2. Der Regierungsrat führt an, da er bei der Zusprechung von Beiträgen an Bodenverbesserungsmassnahmen keinen Spielraum habe, sei nicht ersichtlich, inwiefern er den Beschwerdeführerinnen vor seinem Beschluss das rechtliche Gehör hätte einräumen müssen bzw. können.

2.3.1. Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV umfasst als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Er dient auf der einen Seite der Sachaufklärung, auf der anderen Seite stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör zählt die Möglichkeit, sich im Rahmen der Rechtsanwendung und vor Erlass einer belastenden Entscheidung zu äussern (statt vieler BGE 150 I 174 E. 4.1 mit Hinweisen). Auf den Gehörsanspruch können sich auch Gemeinden berufen und die Verweigerung des rechtlichen Gehörs rügen, jedenfalls sofern

diese mit einer behaupteten Verletzung der Gemeindeautonomie in engem Zusammenhang steht (BGE 147 I 433 E. 4.2; BGer 1C_449/2022 vom 8. Juli 2024 E. 2.7 und 1C_123/2022 vom 3. Juli 2023 E. 2.5, je mit Hinweisen; vgl. auch Kilian Meyer, Gemeindeautonomie im Wandel, Diss. St. Gallen 2011, S. 223).

Der Gehörsanspruch ist formeller Natur. Seine Verletzung führt grundsätzlich ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zu dessen Gutheissung sowie zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 149 I 91 E. 3.2). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann aber ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 150 I 174 E. 4.4; BGer 1C_463/2023 vom 9. Januar 2025 E. 3.2; je mit Hinweisen). Ein schwerer Mangel wird beispielsweise angenommen, wenn die Verwaltung eine Verfügung, die einen erheblichen Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Person bewirkt, ohne vorherige Anhörung derselben erlässt (BGer 1A.160/2004 vom 10. März 2005 E. 2.2; Steinmann/Schindler/Wyss, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen 2023, Art. 29 N. 26).

2.3.2. Die aus dem angefochtenen Beschluss unstreitig folgende kommunale Beitragspflicht in der Höhe von insgesamt bis zu Fr. 382'866.–, wovon auf die Beschwerdeführerinnen [wie sich aus den Akten ergibt] rund 40% bzw. Fr. 150'000.– entfallen dürften, tangiert die Beschwerdeführerinnen erheblich in ihren finanziellen Interessen. Sie betrifft die finanzielle Eigenverantwortung der Beschwerdeführerinnen als Befugnis der Gemeinden, über ihre Eigenmittel frei zu verfügen (vgl. Meyer, S. 247 mit Verweis auf Art. 9 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 [SR. 0.102]). Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung ihrer Finanz- bzw. Gemeindeautonomie (vgl. vorangehende E. 1.1), die mit der gerügten Gehörsverletzung in engem Zusammenhang steht. Sie können sich daher auf den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV berufen.

2.3.3. Die Beschwerdeführerinnen wurden vom Regierungsrat nicht ins vorinstanzliche Verfahren einbezogen und namentlich vor Erlass des angefochtenen

Beschlusses nicht angehört. Damit liegt eine schwerwiegende Gehörsverletzung vor, zumal der angefochtene Beschluss einen erheblichen Eingriff in die Rechtsstellung der Beschwerdeführerinnen bewirkt. Deren Interesse kann nur durch eine Gutheissung der Beschwerde entsprochen werden, denn es liegen keine der Anhörung gleichgestellten Interessen der Beschwerdeführerinnen an einer beförderlichen Behandlung der Sache vor. Eine Heilung der Gehörsverletzung kommt deshalb nicht in Frage. Als Folge davon ist der angefochtene Beschluss ohne materielle Prüfung aufzuheben. Zwar beantragen die Beschwerdeführerinnen ausdrücklich nur die Aufhebung von dessen Dispositiv-Ziff. 1, 2 und 6. Da dem Beschluss im Übrigen jedoch kein eigenständiger Gehalt zukommt, ist er vollumfänglich aufzuheben.

3. Die Beschwerde erweist sich demnach als begründet und ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der angefochtene Beschluss vom 5. September 2023 ist aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid unter Wahrung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführerinnen (und der Beigeladenen) an den Regierungsrat zurückzuweisen.

4. Ausgangsgemäss sind keine Kosten zu erheben, da sich die Bewässerungsgenossenschaft X. und die Beigeladene nicht am Beschwerdeverfahren beteiligt haben und die Gutheissung der Beschwerde auf einem prozessualen Fehler des Regierungsrats beruht (vgl. Art. 92 JG; Basil Hotz, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 48 VRG N. 10 a.E. mit Hinweisen). [...]

Den obsiegenden Beschwerdeführerinnen als Gemeinden ist keine Parteientschädigung zuzusprechen, zumal sie ihren entsprechenden Antrag nicht begründet haben (vgl. Art. 48 Abs. 2 ZPO; statt vieler OGE 60/2023/77 vom 3. Dezember 2024 E. 8; Hotz, Art. 48 VRG N. 21 mit Hinweisen).