

# **BGer 1C\_435/2022 vom 23. Januar 2024**

Bundesgericht, 2024-01-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_435\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_435_2022)

FR: TF 1C\_435/2022 du 23 janvier 2024

IT: TF 1C\_435/2022 del 23 gennaio 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die Zulässigkeit der Beschwerde von Amtes wegen und mit freier Kognition ( Art. 29 Abs. 1 BGG ; BGE 146 II 276 E. 1).

#### **E. 1.1**

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts St. Gallen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

#### **E. 1.2**

Die Vorinstanz wies die gegen den Nichteintretensentscheid des Baudepartements vom 29. September 2021 gerichtete Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

##### **E. 1.2.1**

Zur Begründung führte sie an, die Beschwerdeführerin sei nicht legitimiert gewesen, den Erlass des Sondernutzungsplans anzufechten und das Baudepartement sei deshalb zu Recht nicht auf ihre Beschwerde eingetreten (E. 5 des vorinstanzlichen Urteils). Streitgegenstand ist deshalb grundsätzlich nur die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist ( BGE 139 II 233 E. 3.2; Urteil 2D\_25/2021 vom 31. März 2023 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 149 I 146 ).

##### **E. 1.2.2**

In einer Eventualbegründung führte das Verwaltungsgericht aber auch aus, dass selbst wenn auf das Rechtsmittel einzutreten wäre, keine Notwendigkeit bestanden hätte, den geltenden Zonenplan im betroffenen Gebiet gestützt auf Art. 21 RPG anzupassen und es auch in materieller Hinsicht abzuweisen wäre (E. 6.3 des vorinstanzlichen Entscheids). In einer solchen Konstellation beurteilt das Bundesgericht auch die materielle Rechtslage und sieht aus prozessökonomischen Gründen davon ab, den angefochtenen Entscheid aufzuheben, wenn zwar zu Unrecht auf die Beschwerde nicht eingetreten wurde, die Eventualbegründung in der Sache aber zutreffend ist. Deshalb muss sich die Beschwerdebegründung ( Art. 42 Abs. 2 BGG ) in solchen Fällen sowohl mit dem Nichteintreten als auch mit der materiellrechtlichen Seite auseinandersetzen, was vorliegend der Fall ist. Erweist sich hingegen der Nichteintretensentscheid als richtig, so bleibt es dabei und das Bundesgericht hat sich mit der materiellen Seite nicht auseinanderzusetzen ( BGE 139 II 233 E. 3.2 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 141 I 36 E. 5.2).

##### **E. 1.2.3**

Vorliegend setzt sich die Beschwerdeführerin sowohl mit den formell- wie auch mit den materiellrechtlichen Erwägungen der Vorinstanz auseinander. Im Weiteren ist sie ungeachtet ihrer Legitimation in der Sache befugt, ihre Parteirechte geltend zu machen, d.h. zu rügen, dass ihr die Befugnis zur Einspracheerhebung gegen den Sondernutzungsplan zu Unrecht abgesprochen wurde. Ob sie auch zur Rüge befugt ist, der dem Sondernutzungsplan zugrundeliegende Zonenplan hätte angesichts erheblich veränderter Verhältnisse überprüft und angepasst werden sollen, kann im Rahmen des Eintretens offenbleiben. Dies hängt namentlich davon ab, ob ihr die Vorinstanzen zu Recht die Berechtigung abgesprochen haben, den Sondernutzungsplan anzufechten (vgl. E. 4 zu dieser Frage).

#### **E. 1.2.4**

Unter diesem Vorbehalt ist die Legitimation der Beschwerdeführerin zu bejahen. Die Nichtigkeit ist schliesslich in jedem Verfahrensstadium zu beachten und folglich auch im vorliegenden Verfahren zu prüfen, wie es auch bereits die Vorinstanz in E. 6.2 ihres Entscheids gehalten hat.

#### **E. 1.3**

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 42 und 100 Abs. 1 BGG ) ist somit grundsätzlich einzutreten.

#### **E. 1.4**

Soweit die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses vom 19. Oktober 2020 betreffend den Sondernutzungsplan "Dietrichshalde" sowie dessen Genehmigung durch das AREG vom 10. Februar 2021 beantragt, ist allerdings auf die Beschwerde nicht einzutreten. Diese wurden durch den Entscheid des Baudepartements respektive das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts ersetzt (Devolutiveffekt); sie gelten jedoch immerhin als inhaltlich mitangefochten ( BGE 139 II 404 E. 2.5; 134 II 142 E. 1.4)

#### **E. 2.1**

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden ( Art. 95 lit. a BGG ). Das Bundesgericht wendet dieses von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, welche die beschwerdeführende Person vorbringt und begründet (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG ). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten namentlich, soweit die Verletzung von Grundrechten gerügt wird ( Art. 106 Abs. 2 BGG ). Die Anwendung von kantonalem Recht überprüft das Bundesgericht vorbehaltlich Art. 95 lit. c-e BGG im Wesentlichen auf Willkür und bloss insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet wird ( Art. 95 BGG i.V.m. Art. 9 BV und Art. 106 Abs. 2 BGG ).

#### **E. 2.2**

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 1 BGG ). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann ( Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG ). Eine entsprechende Sachverhaltsrüge ist substantiiert vorzubringen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG ;

BGE 147 I 1 E. 3.5). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein ( BGE 148 I 104 E. 1.5 mit Hinweisen). Zur Sachverhaltsfeststellung gehört auch die auf Indizien gestützte Beweiswürdigung ( BGE 140 I 114 E. 3.3.4).

### **E. 2.3**

Die Beschwerdeführerin beantragt in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Edition der Akten des rechtskräftigen Nutzungsplans, der hängigen Nutzungsplanrevision und der Änderungsauflage Kommunale Schutzverordnung August 2021. Zudem sei eine Expertise über den Schutzwert der Villa F.\_\_\_\_\_ mit der Dietrichshalde als landschaftsprägende Baute anzuordnen. Sie begründet diese Anträge jedoch nicht weiter und macht in diesem Zusammenhang ebensowenig (in substanzierter Weise) eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz geltend. Der rechtserhebliche Sachverhalt geht hinreichend aus den Akten hervor, weshalb ohne Weiteres auf weitere Beweismassnahmen verzichtet werden kann

### **E. 2.4**

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt ( Art. 99 Abs. 1 BGG ). Unzulässig sind damit neue Tatsachen, die bereits der Vorinstanz hätten vorgelegt werden können ( BGE 143 V 19 E. 1.2; 136 III 123 E. 4.4.3). Tatsachen oder Beweismittel, welche sich auf das vorinstanzliche Prozessthema beziehen, sich jedoch erst nach dem angefochtenen Entscheid ereignet haben oder entstanden sind, können von vornherein nicht durch das angefochtene Urteil veranlasst worden sein. Solche "echte Noven" sind im bundesgerichtlichen Verfahren in jedem Fall unzulässig ( BGE 143 V 19 E. 1.2; 139 III 120 E. 3.1.2; 133 IV 342 E. 2.1).

Die Beschwerdeführerin reicht vor Bundesgericht drei Fotodokumentationen ein, welche die ökologische und landschaftliche Beurteilung der Dietrichshalde ermöglichen sollen. Diese Fotografien hätten ohne Weiteres bereits der Vorinstanz vorgelegt werden können, da diese Frage seit Beginn Gegenstand des Verfahrens war. Sie bleiben folglich unberücksichtigt.

### **E. 3**

Die Beschwerdeführerin bringt in formeller Hinsicht vor, die Vorinstanz sei auf die inhaltlichen Rügen betreffend den Sondernutzungsplan mangels ihrer Legitimation nicht eingegangen, jedoch sei sie auf den Antrag auf akzessorische Überprüfung des Zonenplans eingetreten und habe ihn abgewiesen. Diese Zweiteilung der Beschwerdelegitimation verletze den Grundsatz der Einheit des Verfahrens und sei willkürlich.

Zudem habe die Vorinstanz ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihre Ausführungen zu Art. 17, Art. 21 Abs. 2 und Art. 27 RPG nicht berücksichtigt habe. Durch diese Verweigerung und die Nichtannahme ihrer Beweisanträge habe die Vorinstanz ihren Anspruch auf Ausübung des Verbandsbeschwerderecht vereitelt.

### **E. 3.1**

Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens ist der Erlass des Sondernutzungsplans, zu dessen Anfechtung die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Legitimation abgesprochen hat. Neben der Bestätigung des Nichteintretensentscheids des Baudepartements (E. 5 des angefochtenen Entscheids) hat die Vorinstanz ebenfalls geprüft, ob die Voraussetzungen für eine akzessorische Überprüfung des Zonenplans gegeben seien. Diesbezüglich führte die

Vorinstanz aus, dass die Legitimation der Beschwerdeführerin zu dessen vorfrageweise Überprüfung fragwürdig sei. Sie liess in der Folge diese Frage bewusst unbeantwortet, weil sie die von der Beschwerdeführerin gerügte Nichtigkeit des Zonenplans und die Notwendigkeit einer Anpassung des geltenden Zonenplans im betreffenden Gebiet verneinte (E. 6 des angefochtenen Entscheids). Daraus ergibt sich ohne Weiteres, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin - entgegen deren Behauptungen - keinesfalls für einen Teil der Beschwerdebegründung die Beschwerdelegitimation zuerkannt hat.

Soweit die Beschwerdeführerin im Vorgehen der Vorinstanz eine unzulässige Festlegung des Streitgegenstands erblickt, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Der Streitgegenstand bestimmt sich aufgrund des Anfechtungsobjekts (d.h. des Dispositivs des vorinstanzlichen Entscheids) und der gestellten Anträge ( BGE 136 V 362 E. 3.4.3 S. 365; 125 V 413 E. 2 S. 415 ff.; je mit Hinweisen; Urteil 1C\_666/2013 vom 25. November 2013 E. 2.2). Vorliegend wurde der Nichteintretensentscheid des Baudepartements durch das Verwaltungsgericht bestätigt, womit sich der Verfahrensgegenstand grundsätzlich auf die Eintretensfrage beschränkt (vorne E. 1.2). Die Eventualbegründung des Verwaltungsgerichts zeitigt nur insofern Wirkung, als sich das Bundesgericht in einer solchen Situation das Recht vorbehält, nicht nur die Eintretensfrage zu beurteilen, sondern auch die materielle Rechtslage ( BGE 142 III 364 E. 2.4 in fine ; 138 I 97 E. 4.1.4; Urteil 1C\_555/2020 vom 16. August 2020 E. 1.2). Solches ist aber nur möglich, wenn sich die Eventualbegründung in ausreichender Weise mit den materiell-rechtlichen Aspekten auseinandergesetzt hat. Andernfalls wäre die Sache zur Neuurteilung zurückzuweisen (vgl. Urteil 2D\_53/2020 E. 1.2 und 4.7, nicht publ. in: BGE 149 I 146 ).

Das Vorgehen des Verwaltungsgerichts stellt unter diesen Umständen weder eine unzulässige Erweiterung noch eine willkürliche Festlegung des Streitgegenstands dar, sondern steht in Einklang mit der bundesgerichtlichen Praxis.

### **E. 3.2**

Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt; daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Sie muss sich dabei jedoch nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen ( BGE 146 II 335 E. 5.1 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid ausführlich dargelegt, weshalb sie die Beschwerdeführerin vorliegend als nicht zur Verbandsbeschwerde legitimiert erachtet und sich deshalb - abgesehen von ihrer Eventualbegründung zur akzessorischen Überprüfung des Zonenplans gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG - nicht mit deren materiellen Begründungen betreffend angeblicher Ungültigkeit des Sondernutzungsplans auseinandergesetzt. Der Beschwerdeführerin wurde somit aufgezeigt, aus welchen Gründen die Vorinstanz ihre Ausführungen als nicht relevant eingeschätzt und ihre diesbezüglichen Beweisanträge nicht angenommen hat. Ob die Begründung der Vorinstanz zutrifft, ist keine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern der materiellen Beurteilung.

### **E. 4**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG steht Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, grundsätzlich das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden

zu. Nach ständiger Rechtsprechung steht die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG nur offen, soweit der angefochtene Entscheid die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG betrifft (vgl. z.B. BGE 144 II 218 E. 3.2).

#### **E. 4.1**

Die Vorinstanz gelangte zur Erkenntnis, der strittige Erlass des Sondernutzungsplans "Dietrichshalde" betreffe keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG, weshalb die Beschwerdeführerin nicht zu dessen Anfechtung befugt gewesen sei.

Das vorliegende Verfahren habe einen Sondernutzungsplan zum Gegenstand, welcher in Verfeinerung und Präzisierung des geltenden Zonenplans sowie in teilweiser Abweichung davon (Zulassung von Mehrfamilienhäusern) die Bebauung eines räumlich begrenzten, jedoch bereits als Wohnzone (d.h. als Bauzone) ausgeschiedenen und festgesetzten Gebiets beinhalte. Mit dem Sondernutzungsplan werde weder die Überbauung von Nichtbauland ermöglicht noch werde das fragliche Gebiet von einem Nichtbaugebiet zu Baugebiet. Es liege formell keine Einzonung vor, insbesondere keine in Anwendung des revidierten Art. 15 RPG. In solchen Fällen sei eine Bundesaufgabe zu verneinen.

Soweit sich die Beschwerdeführerin darauf berufe, es handle sich bei der Dietrichshalde um eine schützenswerte Landschaftskammer und bei der Villa F. \_\_\_\_\_ um eine landschaftsprägende Baute, vermöge sie die legitimationsbegründenden Bundesaufgaben nicht glaubhaft zu machen.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführerin ist hingegen der Ansicht, durch die Aberkennung ihrer Beschwerdelegitimation habe die Vorinstanz Art. 12 NHG, Art. 46 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) und Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07) verletzt. Entgegen der Meinung der Vorinstanz habe der angefochtene Sondernutzungsplan durchaus Bundesaufgaben im Sinne von Art. 12 NHG und des Waldgesetzes zum Gegenstand.

Sie habe vorfrageweise die Prüfung des Nutzungsplans der Gemeinde St. Margrethen beantragt, weil dieser obsolet sei und zwingend eine Anpassung aufgrund von Art. 21 Abs. 2 RPG erfolgen müsse. In einem solchen Fall komme der Erlass von Sondernutzungsplänen nicht in Frage. Die veränderten Verhältnisse in der Gemeinde hätten Auswirkungen auf den Bauzonenbedarf und die Behandlung der Frage der Bauzonendimensionierung müsse im Rahmen des gesamten Gemeindegebiets erfolgen. Bei der Anwendung von Art. 15 RPG im Zusammenhang mit einer Zonenplanrevision sei sie gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung - die Beschwerdeführerin verweist dazu auf Urteil 1C\_632/2018 vom 16. April 2020 E. 1.2.2, nicht publ. in: BGE 146 II 289 - beschwerdeberechtigt. Streitgegenstand sei die Revisionsbedürftigkeit des Nutzungsplans und damit die Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet, welche eine Bundesaufgabe darstelle.

#### **E. 4.3**

Beim revidierten Art. 15 RPG handelt es sich um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbauland zentrale, direkt anwendbare und abschliessende Bestimmung des Bundesrechts. Der für die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG notwendige Bezug zu Natur- und Heimatschutz wird durch die Zielsetzung des revidierten Art. 15 RPG

hergestellt, die Zersiedlung der Landschaft und den Verlust an Kulturland zu stoppen. Es genügt deshalb, wenn ein gesamtschweizerischer Verband im Interesse des Landschafts- und Naturschutzes Beschwerde führt. Nicht erforderlich ist, dass die Neueinzonung ein Natur- oder Heimatschutzobjekt von regionaler oder gar nationaler Bedeutung betrifft. Damit wird eine gerichtliche Kontrolle von Einzonungen im Interesse der haushälterischen Bodennutzung und der Schonung von Natur und Landschaft ermöglicht ( BGE 142 II 509 E. 2.5 f.).

#### **E. 4.4**

Der fragliche Sondernutzungsplan erlaubt für drei Parzellen die Erstellung von Mehrfamilienhäusern anstelle von Einfamilienhäusern. Wie bereits die Vorinstanz in zutreffender Weise festgehalten hat, wird damit die Bebauung eines räumlich (eng) begrenzten Gebiets geregelt, welches bereits als Wohnzone (Bauzone) ausgeschieden worden ist. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin dient der Sondernutzungsplan nicht der Bauzonendimensionierung respektive der Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbauland, sondern der konkreten Ausgestaltung des Siedlungsgebiets. Hierfür enthält das RPG nur Rahmenvorgaben, die vom kantonalen Recht auszufüllen sind. In diesem Bereich liegt keine Bundesaufgabe vor, weshalb - abgesehen von Spezialfällen - die Verbandsbeschwerde nicht zulässig ist ( BGE 142 II 509 E. 2.7).

#### **E. 4.5**

Die Beschwerdeführerin verweist in der Folge zwar auf zwei Spezialfälle aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung; diese sind für den vorliegenden Sachverhalt jedoch nicht einschlägig.

##### **E. 4.5.1**

Gegenstand des Urteils 1C\_632/2018 vom 16. April 2020 (teilweise publiziert in BGE 146 II 289 ) bildete eine Zonenplanrevision. Das Bundesgericht anerkannte die Beschwerdeberechtigung der beschwerdeführenden Organisation, weil ihre Rügen in Zusammenhang mit einer Gesamtrevision der kommunalen Nutzungsplanung standen, die eine erhebliche Umverteilung der Baugebiete mit sich brachte, deren Konformität mit dem Bundesrecht durch die Beschwerdeführerin in Frage gestellt wurde. In einem solchen Kontext sei es kaum vorstellbar, im Rahmen des Eintretens für jede Parzelle einzeln zu prüfen, ob diese neu in eine Bauzone eingeteilt werde oder nicht und von der beschwerdeführenden Organisation den Nachweis dafür zu verlangen. Vorliegend ist jedoch ein räumlich eng beschränkter Sondernutzungsplan angefochten und nicht die Gesamtrevision eines Zonenplans. Die Situationen sind somit nicht miteinander vergleichbar, zumal im fraglichen Urteil - anders als in der Gemeinde St. Margrethen - nicht einmal ein Zonenplan vorhanden war, welcher unter der Geltung des RPG erlassen worden war.

##### **E. 4.5.2**

Das Urteil 1C\_568/2014 und 1C\_576/2014 vom 13. Januar 2016 wiederum betraf zwar einen Sondernutzungsplan; dieser regelte jedoch ein Grossprojekt, welches vollständig einer touristischen Nutzung gewidmet war, wobei die erlassende Gemeinde einen Zweitwohnungsanteil von über 20 % auswies. Unter diesen Umständen kann das Verbot zur Bewilligung von Zweitwohnungen nach Art. 75b BV geeignet sein, den Bedarf an Grundstücken für eine touristische Nutzung in Frage zu stellen - und damit auch die Dimensionierung des Bauzonenbedarfs. Dementsprechend bejahte das Bundesgericht die

Berechtigung zweier Naturschutzorganisation zur Rüge, der angefochtene Plan verletze Art. 75b BV, da dieser auch dem Schutz der Landschaft diene (Urteil 1C\_568/2014 und 1C\_576/2014 vom 13. Januar 2016 E. 6.2; s.a. BGE 139 II 271 E. 11.2). Der vorliegende Sondernutzungsplan beschäftigt sich jedoch nicht mit Zweitwohnungen und St. Margrethen ist keine Gemeinde, die unter das Bewilligungsverbot für Zweitwohnungen gemäss Art. 75b BV fällt.

#### **E. 4.5.3**

Die Beschwerdeführerin insinuiert schliesslich unter Verweis auf das vorgenannte Urteil, es bestehe vorliegend eine Bundesaufgabe, weil aufgrund des Ablaufs des 15-jährigen Planungshorizonts die Nutzungsplanung der Gemeinde (datierend aus dem Jahre 1991) ungültig geworden sei und zwingend eine Anpassung nach Art. 21 Abs. 2 RPG erfolgen müsse. Hätten veränderte Verhältnisse Auswirkungen auf den Bauzonenbedarf, müsse die Bauzonen dimensionierung im Rahmen des gesamten Gemeindegebiets erfolgen und bei Anwendung von Art. 15 RPG im Zusammenhang mit einer Zonenplanrevision sei sie zur Beschwerde berechtigt.

Anders als der soeben genannte Art. 75b BV auf Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 %, hat der Ablauf des Planungshorizonts keine unmittelbare Auswirkungen auf den Bedarf an einzelnen Nutzungszonen in einer Gemeinde und es kann nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass die Baulandreserven der Gemeinde mit grosser Wahrscheinlichkeit überdimensioniert sind. Das Inkrafttreten von Art. 15 RPG wiederum stellt alleine noch keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse dar, welche eine Überprüfung der Nutzungsplanung rechtfertigen würde ( BGE 148 II 417 E. 3.3). Das vorliegende Verfahren betrifft nicht die Trennung zwischen Bau- und Nichtbauland i.S.v. Art. 15 RPG, weshalb die Verbandsbeschwerde unter diesem Gesichtspunkt nicht offensteht.

#### **E. 4.6**

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, der fragliche Sondernutzungsplan betreffe eine schützenswerte Landschaftskammer, für die sie eine Schutzzone beantragt habe sowie den Ortsbildschutz. Beides stelle eine Bundesaufgabe dar. Überdies beruft sich die Beschwerdeführerin an anderen Stellen ihrer Beschwerdeschrift auch auf Art. 17 RPG und äussert sich dabei zu weiteren (materiellen) Aspekten.

##### **E. 4.6.1**

Sowohl die Raumplanung ( Art. 75 Abs. 1 BV ) wie auch der Natur- und Heimatschutz (Abs. 8 Abs. 1 BV) fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Zwar sieht Art. 17 RPG vor, dass die Kantone Schutzzone für bestimmte Objekte auszuscheiden (Abs. 1) oder stattdessen andere geeignete Massnahmen vorzusehen haben (Abs. 2). Dennoch beruhen die von den Kantonen und Gemeinden zu erlassenden Richt- und Nutzungspläne nicht auf Bundesrecht und stellen daher - von Ausnahmen (Neueinzonungen und Ausscheidung von Kleinbauzonen, welche die Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen umgehen) abgesehen - keine Bundesaufgabe dar (JEANNERAT/MOOR, in: Praxiskommentar RPG, N. 20 zu Art. 17 RPG ).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Natur- und Heimatschutzverbände zur Beschwerde gegen Nutzungspläne befugt, die schutzwürdige Biotope berühren (vgl. dazu BGE 142 II 509 E. 2.5 mit Hinweisen; Urteile Urteil 1C\_555/2020 vom 16. August

2021 E. 5.3; 1C\_595/2018 vom 24. März 2020 E. 1.3, nicht publ. in: BGE 146 II 347 ). Hingegen stellt der Erlass von Nutzungsplänen, selbst wenn sie nach Bundesrecht inventarisierte Schutzobjekte betreffen oder solche konkretisieren, keine Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe dar. Solche Inventare gelten nicht als direkt anwendbares Bundesrecht, sondern entfalten ihre Wirkung nur mittelbar ( BGE 135 II 209 E. 2.1). Nicht in diesem Sinne als direkt anwendbar gelten dabei sowohl das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) als auch das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) (PETER M. KELLER, in Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 4 zu Art. 12 NHG ).

#### **E. 4.6.2**

Zur Begründung der Legitimation beschwerdeberechtigter Organisationen reicht die bloss abstrakte Behauptung, das strittige Projekt betreffe eine Bundesaufgabe, nicht aus. Vielmehr muss die Partei, die ihre Klagebefugnis aus Art. 12 NHG ableitet, dartun, dass das strittige Projekt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit tatsächlich die Anwendung des materiellen Bundesrechts betrifft ( BGE 123 II 5 E. 2c), zum Beispiel mit Unterlagen über die Biotopqualität einer Fläche (PETER M. KELLER, a.a.O., N. 5 zu Art. 12 NHG ). Erscheint die Behauptung nicht von vornherein völlig unbegründet oder ist die Frage zwischen den Parteien umstritten, darf die angerufene Behörde die Legitimation nicht als offensichtlich unbegründet ausschliessen, sondern muss diese Vorfrage entscheiden, indem sie nötigenfalls die zur Klärung des Sachverhalts geeigneten Untersuchungsmassnahmen trifft ( BGE 123 II 5 E. 2c) oder die Sache materiell entscheidet (Urteil 1C\_636/2015 vom 26. Mai 2016 E. 2.1 mit Hinweisen).

#### **E. 4.6.3**

Die Vorinstanz hielt dazu fest, es gelinge der Beschwerdeführerin nicht, eine solche Bundesaufgabe mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit darzulegen. So begründe sie nicht, weshalb ein direkt bundesrechtlich geregelter Gesichtspunkt, insbesondere ein schutzwürdiges Biotop, vom Erlass des Sondernutzungsplans betroffen sein könnte, und belegen könne sie dies ebensowenig. Weder aus den einschlägigen Bundesinventaren nach Art. 5 NHG noch aus anderen Bundesinventaren oder aus den kantonalen Richtplanvorgaben würden sich Hinweise auf solche legitimationsbegründende Gesichtspunkte des Natur- oder Landschaftsschutzes ergeben.

Mit ihrem erst vor Verwaltungsgericht gestellten Beweisantrag auf Anordnung einer Expertise über den Wert des Lebensraums für Tiere und Pflanzen könne sich die Beschwerdeführerin nicht von der ihr auferlegten Begründungsobliegenheit befreien; es reiche nicht aus, unter Beantragung einer Beweisvorkehr pauschal und ohne konkrete Hinweise einfach zu behaupten, es liege eine Bundesaufgabe vor. Zumindest nicht im vorliegenden Fall, wo keine Existenz eines schutzwürdigen Biotops erkennbar oder gar aktenkundig sei.

Vergleichbar präsentiere sich die Situation, soweit sich die Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Beschwerdebefugnis auf eine angeblich schützenswerte Landschaftskammer berufe oder Bezug auf das Ortsbildschutzinventar (ISOS) nehme. Das Gebiet Dietrichshalde stelle kein Bestandteil eines BLN-Objekts dar und St. Margrethen sei auch kein Ortsbild von nationaler Bedeutung (VI E. 5.4.2.3). Ebenfalls nicht belegen könne die Beschwerdeführerin, dass die Villa F. \_\_\_\_\_ eine landschaftsprägende Baute sei. Dafür seien keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich.

#### **E. 4.6.4**

Die Beschwerdeführerin setzt sich nur sehr eingeschränkt mit der Begründung der Vorinstanz betreffend das Fehlen einer Bundesaufgabe mangels glaubhaft gemachter geschützter Objekte auseinander und verweist neben den eingangs erwähnten Bundesaufgaben in genereller Weise auf den Natur- und Heimatschutz.

##### **E. 4.6.4.1**

Wie gesehen, stellt das Ausscheiden von Schutzzonen oder der Erlass anderer planerischer Massnahmen für die in Art. 17 RPG genannten Objekte für sich betrachtet keine Bundesaufgabe dar.

##### **E. 4.6.4.2**

Anders verhält es sich, wenn ein Biotop betroffen ist. Jedoch hat die Vorinstanz verbindlich festgestellt, es seien keine Hinweise für die Existenz eines schutzwürdigen Biotops erkennbar oder gar aktenkundig. Gestützt darauf hat es die Vorinstanz auch abgelehnt, eine Expertise über den Wert des Lebensraums für Tiere und Pflanzen anzuordnen. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass die vorinstanzliche Beweiswürdigung offensichtlich falsch gewesen wäre, weshalb davon auszugehen ist, dass es sich bei der fraglichen Fläche nicht um ein Biotop handelt und somit keine Bundesaufgabe betroffen ist.

Ob die Berufung der Beschwerdeführerin auf einen angeblich geschützten Lebensraum und der damit verbundene Antrag auf Anordnung einer Expertise im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht auch als verspätet erscheint, kann unter diesen Umständen offenbleiben.

##### **E. 4.6.4.3**

Gleiches gilt hinsichtlich der weiteren Inventare, welche die Beschwerdeführerin erwähnt. Auch dazu hat die Vorinstanz festgestellt, dass weder das Gebiet Dietrichshalde Bestandteil eines BLN-Objekts noch St. Margrethen ein Ortsbild von nationaler Bedeutung sei. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin dazu sind rein appellatorischer Natur; St. Margrethen ist im Anhang der Verordnung vom 13. November 2019 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder in der Schweiz (VISOS; SR 451.12) nicht als solches aufgenommen, und die Beschwerdeführerin vermag nicht darzulegen, durch welches Inventar die Dietrichshalde geschützt sein soll.

##### **E. 4.6.4.4**

Ebenfalls appellatorischer Natur sind die Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Charakter der Villa F.\_\_\_\_\_. Die Vorinstanz hat in dieser Hinsicht festgestellt, es bestünden keinerlei Anhaltspunkte, dass das Gebäude bundesrechtlichen Schutz irgendwelcher Art geniessen könnte. Aus dem Umstand, dass der Bundesrat zum kantonalen Richtplan einen Genehmigungsvorbehalt betreffend die Regelungen zu den Streusiedlungsgebieten und den landschaftsprägenden Bauten und Anlagen ausserhalb des Baugebiets angebracht hat, ergibt sich ein solcher jedenfalls nicht. Weitere Ausführungen, inwiefern in diesem Zusammenhang eine Bundesaufgabe vorliegen sollte, macht die Beschwerdeführerin nicht.

##### **E. 4.6.5**

Insgesamt gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, das Vorliegen einer Bundesaufgabe glaubhaft zu machen, weshalb ihr die Beschwerdelegitimation nach Art. 12 NHG

abzusprechen ist.

Nichts anderes ergibt sich aus Art. 46 Abs. 3 WaG, der im Bereich des Verbandsbeschwerderechts auf die Regelungen des NHG verweist. Zudem ist keine gestützt auf das WaG erlassene Verfügung Streitgegenstand.

#### **E. 4.7**

An der fehlenden Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin vermag auch die Aarhus-Konvention nichts zu ändern.

##### **E. 4.7.1**

Gemäss deren Art. 9 Abs. 3 stellen die Vertragsparteien sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit ("membres du public") Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen oder Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen ("actes ou omissions") anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen. Dieser durch die Aarhus-Konvention garantierte Zugang zu Gerichten besteht auch für Umweltorganisationen, welche die innerstaatlichen Kriterien erfüllen, um als ideelle Vereinigungen zu gelten (BGE 142 II 509 E. 2.6). Dementsprechend wurde den Umweltschutzorganisationen unter anderem das Recht, den Erlass einer Verfügung über eine Unterlassung zu erwirken, um diese gerichtlich überprüfen zu lassen, zugesprochen, sofern sie in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergehen müsste (Urteil 1C\_555/2020 vom 16. August 2021 E. 5.3.2).

##### **E. 4.7.2**

Der Bundesrat ist in seiner Botschaft zur Ratifikation der Aarhus-Konvention davon ausgegangen, dass die schweizerische Rechtsordnung einen den Anforderungen der Konvention genügenden Rechtsschutz gewährleistet (Botschaft vom 28. März 2012 zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung, BBl 2012 4323, 4348 Ziff. 3.1.4). Dieser Ansicht ist beizupflichten und es ist weiterhin das Bestehen einer Bundesaufgabe zur Ausübung der ideellen Verbandsbeschwerde nach Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG vorauszusetzen (vgl. dazu BGE 141 II 233 E. 4.3.5; PETER M. KELLER, a.a.O., N. 7 zu Art. 12 NHG), weshalb der Beschwerdeführerin auch unter diesem Aspekt keine Beschwerdelegitimation zukommt.

#### **E. 4.8**

Insgesamt hat das Verwaltungsgericht der Beschwerdeführerin zu Recht die Legitimation zur Beschwerde abgesprochen und die Beschwerde ist diesbezüglich abzuweisen. Die umfangreichen materiellrechtlichen Rügen der Beschwerdeführerin (insbesondere die vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans und die Koordinationspflicht der Behörden) sind dementsprechend nicht zu behandeln (vorne E. 1.2.2).

#### **E. 5**

Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, der Zonenplan der Gemeinde leide an "ursprünglicher Ungültigkeit", was als Nichtigkeit zu verstehen ist, wovon auch die Vorinstanz ausgegangen ist.

##### **E. 5.1**

Eine Verfügung (bzw. ein Planungserlass) ist nur dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die

Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeiten einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht ( BGE 139 II 243 E. 11.2 mit Hinweis). Inhaltliche Fehler haben nur in seltenen Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge; erforderlich ist hierzu ein ausserordentlich schwerwiegender Mangel ( BGE 137 I 273 E. 3.1 mit Hinweisen).

### **E. 5.2**

Die Beschwerdeführerin bringt nicht vor, die Behörden seien unzuständig gewesen. Sie führt hingegen aus, der Zonenplan aus dem Jahr 1991 leide an "ursprünglicher Ungültigkeit" in Bezug auf das Gebiet des Sondernutzungsplans "Dietrichshalde", weil der aktuell geltende Zonenplan Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Landschaft) verletze. Der Biotop- und Landschaftsschutz knüpfe seit Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 an die raumplanerischen Instrumente an. Dabei handle es sich um eine planerische und flächendeckende Bestimmung von Schutzobjekten. Die Zuweisung des streitbetroffenen Gebiets zur Bauzone im Jahr 1991 verstosse zudem auch gegen aArt. 15 RPG in dem Sinn, als zwischen aArt. 15 lit. a und aArt. 15 lit. b RPG eine Prioritätenordnung bestehe. Der Bauzone werde zuerst das weitgehend überbaute Gebiet zugewiesen, bevor zur Deckung des Bedarfs der nächsten 15 Jahre unüberbautes Gebiet einbezogen werden dürfe. Es gebe keine Anhaltspunkte, dass bei der Erarbeitung des Zonenplans im Jahr 1991 ein Bedarf für solches Bauland bis 2016 (sic!) nachgewiesen worden sei. Auch hätten genügend geeignete Baulandreserven in der Gemeinde und grosse Verdichtungspotentiale gegen innen bestanden. Schliesslich macht sie noch die Verletzung des Moratoriums gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG geltend.

### **E. 5.3**

Die Vorinstanz hielt dazu fest, der am 4. September 1991 genehmigte Zonenplan der Gemeinde St. Margrethen falle grundsätzlich unter die Vermutung, wonach Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden seien, als rechtmässig gelten ( BGE 127 I 106 E. 6b/aa). Es bestünden keinerlei Anzeichen dafür, dass der Erlass des Zonenplans in völliger Missachtung der damals geltenden Vorschriften, namentlich der Vorgaben zum Bauzonenbedarf erfolgt seien. Die Genehmigungsbehörde habe in ihrem Genehmigungsentscheid die Frage der Bauzonendimensionierung mit keinem Wort erwähnt und genehmigte diesen - soweit hier interessierend - vorbehaltlos. Weiter seien die Grundstücke im fraglichen Gebiet bei Erlass des Zonenplans im Jahre 1991 bereits mehrheitlich mit Wohngebäuden bebaut, mit Strassen erschlossen und somit baureif gewesen. Dies spreche ebenfalls für die Rechtmässigkeit der damaligen Baugebietsabgrenzung.

Soweit die Beschwerdeführerin die Missachtung von Art. 1 und 3 RPG beanstande, enthielten die dort geregelten Planungsziele und -grundsätze zwar zu berücksichtigende Aspekte; sie würden aber nicht absolut gelten und seien auch nicht unmittelbar anwendbar. Insbesondere könnten sie rechtskräftige Nutzungspläne nicht ausser Kraft setzen, weshalb die behauptete Missachtung von Art. 1 RPG nicht zur Ungültigkeit der geltenden Zonenplanung führen könne.

Weiter habe zum Zeitpunkt der Genehmigung des Zonenplans bereits eine rechtskräftige Schutzverordnung vorgelegen. Es sei deshalb davon auszugehen, dass bei der Ausarbeitung des Zonenplans, spätestens jedoch im Zeitpunkt von dessen Genehmigung, die

erforderlichen Grundlagen hinsichtlich der damals massgeblichen Anforderungen an den Natur- und Landschaftsschutz erhoben bzw. gar schon umgesetzt und bekannt gewesen seien und so gesamthaft bereits in die Ortsplanung, insbesondere in den Zonenplan, eingeflossen seien. Die Nichtigkeit des Zonenplans wegen eines krassen inhaltlichen Fehlers sei unter diesen Umständen zu verneinen.

#### **E. 5.4**

Das Bundesgericht ist an den vorinstanzlich festgestellten Sachverhalt gebunden. Demnach sind die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes beim Erlass der strittigen Pläne berücksichtigt worden. Die Beschwerdeführerin führt zwar weitschweifig, aber wenig strukturiert aus, weshalb aus ihrer Sicht die Natur- und Landschaftsschutzvorgaben verletzt seien; sie vermag jedoch nicht aufzuzeigen, inwiefern die vorinstanzliche Feststellung betreffend den Einbezug des Natur- und Landschaftsschutzes in den Verfahren auf Erlass der Zonenordnung nicht zutreffend wäre. Ein schwerwiegender inhaltlicher Fehler oder ein schwerwiegender Verfahrensfehler, der die Nichtigkeit nach sich ziehen könnte, ist jedenfalls nicht ersichtlich.

Die Kritik der Beschwerdeführerin, der geltende Zonenplan sei allein deshalb "obsolet" (i.S.v. nichtig), weil der übliche 15-jährige Planungshorizont abgelaufen sei und die Gemeinde St. Margrethen bereits die Revision des Zonenplans in Angriff genommen habe, läuft ebenfalls ins Leere. Wie bereits die Vorinstanz festgehalten hat (VI E. 6.2.4), führt beides nicht dazu, dass der rechtskräftig erlassene und nach wie vor in Kraft stehende Zonenplan seine Geltung verlieren würde und nicht mehr anwendbar wäre. Eine laufende Revision hat ohne Anordnung besonderer, gesetzlich vorgesehener Massnahmen keine (Vor)wirkung auf den formellen Bestand eines rechtskräftigen Zonenplans (THIERRY TANQUEREL, in: Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, N. 27 zu Art. 21 RPG ; allg. zur Vorwirkung: vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 565 f.). Bundesrechtliche oder kantonale Bestimmungen, wonach nach Ablauf des Planungshorizonts Zonenpläne von Gesetzes wegen ungültig werden, sind nicht ersichtlich.

#### **E. 5.5**

Es liegt folglich weder ein schwerwiegender Verfahrensfehler noch ein ausserordentlich schwerer inhaltlicher Mangel vor. Der Sondernutzungsplan "Dietrichshalde" ist somit nicht nichtig.

#### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen ( Art. 66 Abs. 1 BGG ); bei deren Höhe ist zu berücksichtigen, dass diese vom ideellen Verbandsbeschwerderecht Gebrauch gemacht hat (Urteil 1C\_526/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 11.3, nicht publ. in: BGE 142 II 517 ). Die Beschwerdegegner 1-4 verzichteten auf eine Vernehmlassung und hatten keinen nennenswerten Aufwand, weshalb ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen ist ( Art. 68 Abs. 1 BGG ). Den kantonalen Baubehörden und der Politischen Gemeinde St. Margrethen stehen keine Parteientschädigungen zu ( Art. 68 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.