

BGer 1C 71/2014 vom 19. Februar 2015

Bundesgericht, 2015-02-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_71_2014

FR: TF 1C 71/2014 du 19 février 2015

IT: TF 1C 71/2014 del 19 febbraio 2015

Regeste

Teilzonenplan Widen und Überbauungsplan Widen | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Nach Art. 82 lit. a in Verbindung mit Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG beurteilt das Bundesgericht Beschwerden gegen kantonal letztinstanzliche Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts. Dieses Rechtsmittel steht auch auf dem Gebiet des Raumplanungs- und Baurechts zur Verfügung. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (BGE 133 II 249 E. 1.2 S. 251).

E. 1.2

Nach Art. 90 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Endentscheide). Von weiteren, hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, wird davon abgewichen, wenn ein selbständig eröffneter Vor- oder Zwischenentscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Endentscheide sind Entscheide, mit denen ein Verfahren unter Vorbehalt des Weiterzugs an eine höhere Instanz abgeschlossen wird (SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2007, Rz. 4 zu Art. 90 BGG). Trifft dies nicht zu, so tragen die Beschwerdeführer die Beweislast für die Anfechtbarkeit des angefochtenen Entscheides als Vor- oder Zwischenentscheid in Anwendung von Art. 93 Abs. 1 BGG . Sie müssen ihre entsprechenden Behauptungen auch substantzieren. Gemäss Art. 93 Abs. 3 BGG sind Vor- und Zwischenentscheide durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken, wenn die Beschwerde unter anderem gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG nicht zulässig ist oder von ihr kein Gebrauch gemacht wurde.

E. 1.3

Die vorliegende Beschwerde verfügt über einen doppelten Streitgegenstand: Erstens geht es integral um die Bundesrechtmässigkeit des Teilzonenplans Widen, die zwischen den Verfahrensbeteiligten umstritten ist und vom Baudepartement verneint, vom Verwaltungsgericht jedoch bejaht wurde; die Vorinstanz hob den entsprechenden Rückweisungsentscheid des Baudepartements auf und beurteilte den Teilzonenplan Widen ohne Abänderung als gültig. Zweitens ist die Bundesrechtmässigkeit der vorinstanzlichen Anordnung strittig, den Rekursentscheid des Baudepartements aufzuheben, soweit damit im Rahmen der Rückweisung an den Gemeinderat das gewachsene Terrain im Plangebiet

verbindlich festgelegt wurde; im Übrigen war der Überbauungsplan Widen als Sondernutzungsplan vor der Vorinstanz nicht angefochten und bildet insofern aufgrund der sich daraus ergebenden Rechtskraft auch nicht Streitgegenstand vor dem Bundesgericht.

E. 2.1

Es ist unbestritten, dass es sich im vorliegenden Zusammenhang um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts handelt, für welche die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht grundsätzlich in Betracht fällt. Strittig und zu prüfen ist hingegen, ob es sich um einen anfechtbaren End- oder Zwischenentscheid handelt.

E. 2.2

Im ersten Streitpunkt geht es um den Teilzonenplan Widen, der einen Nutzungsplan gemäss Art. 14 Abs. 1 RPG darstellt.

E. 2.2.1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die in Art. 26 RPG vorgeschriebene Genehmigung eines Nutzungsplans konstitutive Bedeutung (vgl. auch Art. 26 Abs. 3 RPG), weshalb die Anordnungen des Nutzungsplans erst angewendet werden dürfen, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig geworden ist. Das Bundesgericht tritt daher auf Beschwerden gegen Rechtsmittelentscheide über die Festsetzung von Nutzungsplänen grundsätzlich nur ein, wenn ein Genehmigungsentscheid im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG vorliegt (BGE 135 II 22 E. 1.2 S. 24 ff. mit zahlreichen Hinweisen). Eine Trennung von Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren ist nicht bundesrechtswidrig. Die Koordinationsgrundsätze gemäss Art. 25a RPG erfordern jedoch eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids auf den Genehmigungsentscheid im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens. Genehmigung und Anfechtung haben unterschiedliche Funktionen: Die Genehmigung muss von Amtes wegen eingeholt werden. Sie ist eine gesamtheitliche Beurteilung der Planung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie mit der Richtplanung. Der Genehmigungsentscheid stellt jedoch nur eine vorläufige Kontrolle dar, an welche die Rechtsmittelbehörde nicht gebunden ist. Ein Anfechtungsverfahren findet hingegen nur statt, wenn jemand ein Rechtsmittel ergreift. Es ist häufig punktuell: Die Beschwerdeführer können sich auf die Anfechtung bestimmter, für sie wesentlicher Punkte beschränken. Der Verfahrensgegenstand im Rechtsmittelverfahren wird durch die Anträge der Beschwerdeführer bestimmt und ist möglicherweise eingeschränkt. Der Rechtsmittelentscheid beschränkt sich dann ebenfalls auf die angefochtenen Punkte (BGE 125 II 22 E. 1.2.3 S. 25 f. mit Hinweisen). Auf welche Weise die Koordination zwischen dem Genehmigungs- und dem Rechtsmittelentscheid hergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen. Der Genehmigungsentscheid muss jedoch spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung mit einbezogen werden. Die gebotene Koordination kann nicht erst vor Bundesgericht erfolgen, da eine erstmalige materielle Koordination von Rechtsmittel- und Genehmigungsentscheid vor Bundesgericht nicht dem Sinn der Koordinationsgrundsätze entspricht (BGE 135 II 22 E. 1.2.4 S. 26 f. mit Hinweisen). Ist ein Nutzungsplan noch nicht genehmigt worden, fehlt es ihm an der erforderlichen Verbindlichkeit, weshalb auch noch nicht ein kantonaler Endentscheid über die Nutzungsplanung vorliegt (vgl. BGE 135 II 22 E. 2).

E. 2.2.2

In Umsetzung von Art. 26 RPG bedürfen Zonenpläne im Kanton St. Gallen und damit auch der hier strittige Teilzonenplan Widen gemäss Art. 31 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (Baugesetz, BauG; sGS 731.1) der Genehmigung des zuständigen Baudepartements des Kantons St. Gallen. Dessen Genehmigungsentscheid kann mit Rekurs beim Regierungsrat des Kantons St. Gallen angefochten werden (Art. 31 Abs. 2 BauG), wogegen grundsätzlich wiederum die Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen offen steht (vgl. Art. 59bis Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965, VRP; sGS 951.1). Das Genehmigungsverfahren vor dem Departement und das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat erlauben eine Kontrolle des Nutzungsplans sowohl auf Recht- als auch auf Zweckmässigkeit mit voller Kognition. Zu überprüfen ist dabei die Übereinstimmung des Zonenplans mit den Richtplänen und den massgebenden Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts, insbesondere des entsprechenden Raumplanungsrechts (vgl. Art. 3 Abs. 2 BauG sowie BALTHASAR HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, S. 87 f., Rz. 262).

E. 2.2.3

Im vorliegenden Verfahren hat das Genehmigungsverfahren für den strittigen Teilzonenplan bis zum angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Urteil noch nicht stattgefunden. Dieser Entscheid erging am 19. Dezember 2013; das erstinstanzlich zuständige Baudepartement des Kantons St. Gallen genehmigte den Teilzonenplan Widen jedoch erst am 17. Juni 2014, also rund ein halbes Jahr nach dem angefochtenen Urteil. Der Genehmigungsentscheid ist zurzeit vor dem Regierungsrat des Kantons St. Gallen angefochten, und das entsprechende Verfahren ist noch hängig. Damit hat eine Koordination von Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren vor den kantonalen Instanzen noch nicht abschliessend stattgefunden. Die fraglichen nachträglichen prozessualen Ereignisse stellen im Übrigen keine unzulässigen Noven im Sinne von Art. 99 BGG dar, sondern sind als Sachurteilsvoraussetzungen vom Bundesgericht von Amtes wegen zu prüfen und zu berücksichtigen (vgl. Art. 29 Abs. 1 BGG). Soweit sich das vorinstanzliche Urteil auf den Teilzonenplan Widen bezieht, handelt es sich demnach nicht um einen anfechtbaren Endentscheid.

E. 2.2.4

Eine Gutheissung der Beschwerde würde sodann nicht im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen. Vielmehr blieben das Genehmigungsverfahren und die damit verbundene Koordination unverändert vorbehalten. Vom Erfordernis der Genehmigung von Nutzungsplänen kann namentlich abgewichen werden, wenn die Planfestsetzung im Übrigen - ausser für die umstrittene Parzelle - erfolgt ist und die an die Beurteilung der Beschwerde anschliessende Genehmigung eine reine Formsache darstellt (Urteil des Bundesgerichts 1A.305/2000 vom 9. Juli 2001 E. 1b mit Verweis auf BGE 118 Ia 165 E. 2a S. 169), was hier freilich nicht zutrifft. Damit fragt es sich einzig, ob der angefochtene Entscheid für die Beschwerdeführer gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann. Ein solcher fiele höchstens insoweit in Betracht, als der Regierungsrat des Kantons St. Gallen als Rekursinstanz im Genehmigungsverfahren inhaltlich an das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2013 im vorliegenden Verfahren gebunden wäre, soweit dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen zu beurteilen sind (vgl. die Erwägungen im Urteil des

Bundesgerichts 1P.222/2000 und 1P.224/2000 vom 22. November 2000 E. 3e und 3g). Wie es sich damit verhält, kann jedoch offen bleiben. Denn der Rechtsmittelentscheid kann insofern jedenfalls in einer Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid mitangefochten werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_190/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 2.2.3, in: ZBl 109/2008, S. 679 ff., mit Verweis auf BGE 118 Ia 165 E. 2 S. 168 ff.; 120 Ia 19 E. 2b S. 23). Die Beschwerdeführer könnten also, soweit sie insofern legitimiert sind und die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllen, noch im Beschwerdeverfahren gegen einen allfälligen letztinstanzlichen kantonalen Genehmigungsentscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen diejenigen Rügen erheben, die sie heute vortragen, soweit diese bereits Gegenstand des vorausgegangenen kantonalen Rechtsmittelverfahrens zum Teilzonenplan Widen bildeten. Irreversible Folgen sind damit mit dem angefochtenen Entscheid nicht verbunden.

E. 2.2.5

Soweit sich die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit dem Teilzonenplan Widen gegen den angefochtenen Entscheid wenden, liegt demnach weder ein anfechtbarer End- noch Zwischenentscheid vor.

E. 2.3

Im zweiten Streitpunkt fechten die Beschwerdeführer das vorinstanzliche Urteil insoweit an, als es sich im Zusammenhang mit dem Überbauungsplan Widen, bei dem es sich um einen Sondernutzungsplan handelt, zur Festlegung des gewachsenen Terrains äussert. Es kann hier offen bleiben, ob es auch insofern eine Genehmigung braucht, an der es mangeln würde. So oder so hat das Urteil des Verwaltungsgerichts einen Rückweisungsentscheid des Baudepartements an die Gemeinde zum Gegenstand. Damit liegt ebenfalls nicht ein Endentscheid vor.

E. 2.3.1

Die Rückweisung einer Streitsache an die Verwaltung zu ergänzender oder weiterer Abklärung und neuer Entscheidung bewirkt in der Regel keinen im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG nicht wieder gutzumachenden Nachteil, sofern der unteren Instanz ein hinreichender Entscheidungsspielraum verbleibt (vgl. BGE 133 V 645 E. 2.1 S. 647; SEILER/VON WERDT/GÜNGERICH, a.a.O., Rz. 9 zu Art. 90 BGG ; SPÜHLER/AEMISEGGER, in: Spühler/Aemisegger/Dolge/Vock, Bundesgerichtsgesetz, Praxiskommentar, 2. Aufl., 2013, Art. 90 Rz. 3). Ein solcher Entscheidungsspielraum bleibt im vorliegenden Fall gewahrt. Das Verwaltungsgericht entschied nämlich nur über einen materiellen Teilaspekt. Überdies hob es den Rückweisungsentscheid des Baudepartements, der "im Sinne der Erwägungen" erfolgt war, im fraglichen Punkt zur Festlegung des gewachsenen Terrains nur auf und äusserte sich nicht selbst abschliessend zu diesem Gesichtspunkt. Demnach zeitigt der Entscheid auch zu diesem Punkt keine unabänderlichen Wirkungen. Die Beschwerdeführer werden ihre Einwände in einem späteren Zeitpunkt, spätestens wenn ein Endentscheid vorliegt, noch einbringen können. Schliesslich wirkte sich der entsprechende Entscheid in der Sache auch nicht entscheidend auf die Kostenverlegung durch das Verwaltungsgericht aus. Ein irreversibler Nachteil liegt nicht vor (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG).

E. 2.3.2

Sodann stellt sich die Frage des gewachsenen Terrains lediglich im Zusammenhang mit dem aufgehobenen Überbauungsplan Widen, zu dem ein Rückweisungsentscheid vorliegt,

und nicht im strittigen Nutzungsplanverfahren zum Teilzonenplan Widen; demnach liesse sich weder durch Gutheissung des entsprechenden Rechtsbegehrens der Beschwerdeführer sofort ein Endentscheid herbeiführen noch angesichts der ausstehenden zusätzlichen Abklärungen zur Ermittlung des ursprünglich gewachsenen Terrains ein bedeutender Aufwand einsparen (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG).

E. 2.3.3

Mithin sind auch in diesem zweiten Streitpunkt die Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG nicht erfüllt.

E. 3

Die Sachurteilsvoraussetzungen von Art. 90 ff. BGG gelten aufgrund ihrer systematischen Einordnung für alle ordentlichen Beschwerden unter Einschluss namentlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG . Sie sind jedoch aufgrund des gesetzlichen Verweises von Art. 117 BGG , wonach für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde unter anderem die Art. 90-94 BGG gelten, auch für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG anwendbar. Die vorliegende Beschwerde kann daher auch nicht als subsidiäre Verfassungsbeschwerde entgegengenommen werden.

E. 4

Auf die Beschwerde ist nicht einzutreten. Bei diesem Verfahrensausgang sind die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 sowie Art. 65 BGG). Überdies haben sie als Solidarschuldner der Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 BGG).

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