

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/263, B 2014/75 vom 28. April 2015

Sg Verwaltungsgericht, 2015-04-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2013_263, B_2014_75](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2013_263,_B_2014_75)

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/263, B 2014/75 du 28 avril 2015

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2013/263, B 2014/75 del 28 aprile 2015

Regeste

Verfahren, Legitimation der Gemeinde zur Anfechtung des kantonalen Richtplans. Planungsrecht, Weilerzone, Art. 33 RPV und Art. 16bis BauG. Die Gemeinde ist zur direkten Anfechtung des Erlasses einer Richtplananpassung berechtigt, welche ihre Gemeindeautonomie berührt (E. 2.3.1). Die Kleinsiedlung A. tritt wegen Gebäudeabständen von bis zu 70 m nicht als geschlossene Einheit in Erscheinung. Die Aufnahme als Kleinsiedlung in den kantonalen Richtplan wurde zu Recht verneint (E. 4.2). Die Ausscheidung einer Weilerzone ohne Richtplaneintrag ist unzulässig (E. 4.3), (Verwaltungsgericht, B 2013/263 und B 2014/75).

Erwägungen

E. 2

Die Sachurteilungsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.

E. 2.1

Das Verwaltungsgericht ist sachlich zur Beurteilung der Beschwerde vom 20. Dezember 2013 gegen den Rekursentscheid vom 9. Dezember 2013 (B 2013/263 act. 1 und 2) zuständig (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1, VRP]). Diese Beschwerde erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der ergänzenden Begründung vom 13. Februar 2014 (B 2013/263 act. 8) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin als Trägerin der Ortsplanung und der Baupolizei (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Baugesetz, sGS 731.1, BauG]) ist sodann zur Ergreifung dieser Beschwerde berechtigt, da sie sinngemäss eine Verletzung der Gemeindeautonomie im Sinne von Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) geltend macht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde vom 20. Dezember 2013 gegen den Rekursentscheid vom 9. Dezember 2013 ist einzutreten.

E. 2.2

Nach Art. 43 ter VRP können Regierung und zuständiges Departement mit Zustimmung des Rekurrenten auf einen Entscheid verzichten und die Streitsache als Sprungbeschwerde dem Verwaltungsgericht zur Erledigung überweisen, wenn gegen den Rekursentscheid die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offensteht. Da nach Art. 59 bis Abs. 1 VRP gegen den Entscheid der Regierung betreffend die Nichtgenehmigungsverfügung des Baudepartements vom 20. Dezember 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht hätte erhoben werden können und die Beschwerdeführerin am 4. April 2014 zustimmte (B 2014/75 act. 16), ist die Sprungbeschwerde vom 7. Januar 2014 (B 2014/75 act. 1)

entsprechend dem Beschluss der Regierung des Kantons St. Gallen vom 29. April 2014 (vgl. B 2014/75 act. 3) zulässig. Fraglich ist, ob das Rechtsmittel vom 7. Januar 2014 (B 2014/75 act. 1) verspätet eingereicht worden ist und ob allenfalls Gründe vorliegen, welche eine Fristwiederherstellung rechtfertigen. Liegt ein anfechtbarer Entscheid vor und ist dieser ordnungsgemäss eröffnet worden, so beträgt die Rechtsmittelfrist sowohl für den Rekurs bei der Regierung als auch für die Beschwerde beim Verwaltungsgericht 14 Tage (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP). Für den Beginn, die Berechnung und Einhaltung dieser Frist sind die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, ZPO) sachgemäss anwendbar (Art. 30 Abs. 1 VRP). Fristen, die durch eine Mitteilung oder den Eintritt eines Ereignisses ausgelöst werden, beginnen am folgenden Tag zu laufen (Art. 142 Abs. 1 ZPO). Die Mitteilung bedarf für ihre Wirksamkeit der Zustellung an den Adressaten (Art. 136 ff. ZPO). Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist beim Gericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (Art. 143 Abs. 1 ZPO). Während der Gerichtsferien vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar ruht die Rechtsmittelfrist (Art. 145 Abs. 1 lit. c ZPO). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts werden die Gerichtsferien auch bei den Rechtsmittelfristen für die Anfechtung von Entscheiden der Verwaltung beim Verwaltungsgericht berücksichtigt, obschon sie im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 2 lit. a VRP nicht gelten und ein gerichtliches Verfahren streng genommen erst mit der Anhängigmachung der Beschwerde am Gericht zu laufen beginnt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, N 905, vgl. zur Nichtgeltung der Gerichtsferien im Rekursverfahren VerwGE B 2013/124 vom 8. November 2013 E. 3, in: GVP 2013 Nr. 49). Die Rekurs- bzw.- Beschwerdefrist ist eine gesetzliche Frist und kann durch den Richter weder verlängert noch abgekürzt werden (Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 bis VRP). Sie kann indessen unter anderem wiederhergestellt werden, wenn der Rekurs- resp. Beschwerdegegner zustimmt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 ter VRP, vgl. hierzu VerwGE B 2013/124 E. 5). Wird eine Eingabe rechtzeitig einer unzuständigen Stelle eingereicht, gilt die Frist als eingehalten (Art. 11 Abs. 3 dritter Satz VRP). Konkret wurde der Beschwerdeführerin nach eigenen, unbestrittenen Angaben die Nichtgenehmigungsverfügung des Baudepartements am 23. Dezember 2013 zugestellt. Die Rekursfrist bzw. die Beschwerdefrist begann damit am 24. Dezember 2013 resp. unter Berücksichtigung der Gerichtsferien erst am Freitag, 3. Januar 2014 zu laufen. Der Rekurs bzw. die Beschwerde wurde am 7. Januar 2014 der Post zuhänden der (nicht mehr zuständigen) Regierung übergeben (B 2014/75 act. 7). Die Beschwerdefrist ist damit klar eingehalten. Hingegen wurde der Rekurs um einen Tag zu spät eingereicht. Auch kam die Beschwerdeführerin der Aufforderung des Departements des Innern des Kantons St. Gallen vom 5. März 2014 nicht nach, gemäss Art. 96 Abs. 1 VRP einen Kostenvorschuss von Fr. 2000.-- bis am 19. März 2014 zu bezahlen. Ob auf die Sprungbeschwerde aus diesen Gründen unter Berücksichtigung der Zustimmung der Vorinstanz zur Wiederherstellung der Rekursfrist vom 29. Januar 2014 (B 2014/75 act. 5/8) nicht eingetreten resp. ob die Sprungbeschwerde abgeschrieben werden kann, kann indessen offen bleiben, da sie ohnehin abzuweisen ist (vgl. E. 4 hiernach). Ebenfalls offengelassen werden kann die Frage, ob die Beschwerdeführerin als Trägerin der Ortsplanung und der Baupolizei (Art. 2 Abs. 1 BauG) zusätzlich zur Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 9. Dezember 2013 auch zur Ergreifung der Beschwerde gegen die Nichtgenehmigung gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP berechtigt gewesen wäre (vgl. hierzu

VerwGE B 2013/232;267 vom 16. Juni 2014 E. 1.4.3 f., B 2012/91 und B 2013/132 vom 8. November 2013 E. 2 sowie B 2012/3 vom 8. November 2013 E. 1.2, je mit Hinweisen, vgl. auch VerwGE B 2010/246;250 und B 2011/38;39;40 vom 15. Dezember 2011 E. 1.2.4 und 1.3, www.gerichte.sg.ch).

E. 2.3

Zu entscheiden ist weiter, ob die Beschwerdeführerin mit ihren Beschwerden vom 20. Dezember 2013 und 7. Januar 2014 (je act. 1) den Beschluss der Regierung vom 5. November 2013 direkt oder akzessorisch angefochten hat. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, auf ihre Anfrage hin, welche Rechtsmittel gegen den Entscheid der Regierung vom 23. April 2013 ergriffen werden könnten, habe sie vom AREG die Auskunft erhalten, dass ihr dagegen kein ordentliches Rechtsmittel offenstehen würde. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin vertreten in ihren Vernehmlassungen vom 28. Februar 2014 (B 2013/263 act. 10) resp. 4. April 2014 (B 2013/263 act. 15) die Ansicht, der Antrag der Beschwerdeführerin, das Gebiet A. als Weiler in den kantonalen Richtplan aufzunehmen, sei mit Beschluss der Regierung vom 23. April 2013 abgewiesen worden. Die Beschwerdeführerin habe auf ein Rechtsmittel gegen den Beschluss vom 23. April 2013 verzichtet, so dass dieser mit Wirkung für die Beschwerdeführerin in Rechtskraft erwachsen sei. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens könne nurmehr die Zonenplanänderung sein.

E. 2.3.1

Richtpläne sind für die Behörden verbindlich (Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG] und Art. 44 Abs. 1 BauG). Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 9 Abs. 2 RPG). Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren. Sie regeln unter anderem, wie die Gemeinden beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken (Art. 10 RPG). Die Regierung erlässt den kantonalen Richtplan (Art. 43 Abs. 1 BauG, vgl. zur gemäss dem VII. Nachtrag zum Baugesetz vom 25. Februar 2015 geänderten Kompetenzordnung, ABI 2015, 268 ff. und 639 f.). Vor Erlass werden die politischen Gemeinden und die zuständigen Organe der betroffenen Regionen angehört (Abs. 2). Gemeinden, die sich durch einen kantonalen Richtplan in ihrer Gemeindeautonomie im Sinne von Art. 89 Abs. 1 KV verletzt fühlen, können dessen Erlass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung direkt und unter Umständen auch vorfrageweise anfechten (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.2). Eine vorfrageweise Anfechtung des kantonalen Richtplans setzt voraus, dass sich die Gemeinde bei Erlass des kantonalen Richtplans noch nicht über die ihr auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnte und sie im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatte, ihre Interessen zu verteidigen (vgl. BGE 111 Ia 129 E. 3d). Eine Verfügung ist den Betroffenen zu eröffnen (Art. 25 Abs. 1 erster Satz VRP). Im vorliegenden Fall hat die Regierung mit Beschluss vom 23. April 2013 (B 2013/263 act. 11/21) die Vorinstanz ermächtigt, in Anwendung von Art. 43 Abs. 2 BauG sowie Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 RPG vom April bis Juni 2013 eine Anhörung resp. Vernehmlassung durchzuführen. Folglich erging auch Ziff. 1 des Beschlusses vom 23. April 2013, wonach die Kleinsiedlung "A." - entgegen dem Antrag der Beschwerdeführerin vom 22. Dezember 2011 – nicht als Weiler in den kantonalen Richtplan aufgenommen werden soll, im Hinblick auf die Anhörung der Gemeinde im Sinne eines Erlassentwurfs (vgl. hierzu Art. 43 Abs. 2 BauG). Dementsprechend erteilte das AREG der Beschwerdeführerin zu Recht die Auskunft, dass dieser Beschluss nicht

angefochten werden könne. Hingegen gehen die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin zu Unrecht davon aus, dass die Beschwerdeführerin durch den Verzicht auf die Anfechtung dieses Beschlusses auch auf die Anfechtung der Richtplananpassung 2013 verzichtet hätte, da dieser Beschluss den Richtplanänderungserlass gerade (noch) nicht beinhaltete. Den Beschluss vom 23. April 2013 eröffnete die Regierung der Beschwerdeführerin am 26. April 2013 (zugestellt am 2. Mai 2013). Mit Schreiben vom 15. Mai 2013 liess sich die Beschwerdeführerin im Rahmen der Anhörung vernehmen und bestätigte ihren Antrag vom 22. Dezember 2011, die Kleinsiedlung "A." als Weiler in den kantonalen Richtplan aufzunehmen (B 2013/263 act. 11/21). Erst mit Beschluss vom 5. November 2013 erliess die Regierung die Richtplananpassung 2013 und damit auch den Verzicht auf die Aufnahme des Gebiets A. als Weiler in den kantonalen Richtplan. Es erstaunt, dass die Vorinstanz diesen Beschluss nicht mit den Vorakten einreichte und dieser deshalb von Amtes wegen beigezogen werden musste. Dabei ist davon auszugehen, dass die Vorinstanz in Kenntnis dieses Beschlusses entschieden hat. Dies zeigt sich daran, dass die Vorinstanz die Sistierung des Rekursverfahrens erst am 26. November 2013 aufhob, nachdem die Regierung den Erlass der Richtplananpassung 2013 am 5. November 2013 beschlossen hatte (B 2013/263 act. 11/22). Es liegt auf der Hand, dass die Beschwerdeführerin als Trägerin der Ortsplanung und Baupolizei durch diesen Beschluss in ihrer Gemeindeautonomie unmittelbar betroffen ist, da die Zuweisung zu Weilerzonen eine entsprechende Festsetzung im behördenverbindlichen kantonalen Richtplan voraussetzt (Art. 33 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1, RPV und Art. 16 bis Abs. 1 BauG). Die Regierung wäre somit gemäss Art. 25 Abs. 1 VRP verpflichtet gewesen, die Vorinstanz zu ermächtigen, der Beschwerdeführerin diesen Beschluss formell zu eröffnen. Soweit aus den Akten ersichtlich, hat weder die Regierung noch die Vorinstanz der Beschwerdeführerin diesen Beschluss formell eröffnet. In einem nächsten Schritt sind die sich daraus ergebenden prozessualen Konsequenzen zu klären.

E. 2.3.2

Zuständige Rechtsmittelinstanz für die Anfechtung des Beschlusses der Regierung vom 5. November 2013 ist das Verwaltungsgericht (Art. 59 bis Abs. 1 VRP). Daran ändert nichts, dass nach Art. 86 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG) die Kantone für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen können. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Art. 86 Abs. 3 BGG und der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV kommt der Ausschluss der richterlichen Beurteilung ausdrücklich nur für Ausnahmefälle in Betracht. Die Ausnahmeregelung des Art. 86 Abs. 3 BGG ist mithin eng auszulegen (vgl. BGer 8C_353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.2). Mit Art. 86 Abs. 3 BGG soll den Kantonen namentlich die Möglichkeit eingeräumt werden, nicht justiziable, politische bedeutsame Verwaltungsakte des Parlaments von der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auszunehmen (vgl. BGE 136 II 436 E. 1.2). Dem kantonalen Richtplan kommt zwar insgesamt vorwiegend politischer Charakter zu (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.1). Im vorliegenden Fall hat die Regierung die Aufnahme der Kleinsiedlung "A." in den kantonalen Richtplan jedoch anhand der im Koordinationsblatt IV 41 zum kantonalen Richtplan festgelegten Kriterien verweigert. Diese Kriterien sind justiziable und weisen keinen vorwiegend politischen Charakter auf.

E. 2.3.3

Im VRP findet sich keine Fehlerfolgeregulierung bezüglich mangelhafter Eröffnung der Verfügung (vgl. J. Stadelwieser, Die Eröffnung von Verfügungen, St. Gallen 1994, S. 144). Nach der Rechtsprechung ist nicht jede mangelhafte Eröffnung schlechthin nichtig mit der Konsequenz, dass die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginnen könnte. Aus dem Grundsatz, dass den Parteien aus mangelhafter Eröffnung keine Nachteile erwachsen dürfen, folgt vielmehr, dass dem beabsichtigten Rechtsschutz schon dann Genüge getan wird, wenn eine objektiv mangelhafte Eröffnung trotz ihres Mangels ihren Zweck erreicht. Das bedeutet nichts anderes, als dass nach den konkreten Umständen des Einzelfalls zu prüfen ist, ob die betroffene Partei durch den Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist. Richtschnur für die Beurteilung dieser Frage ist der auch in diesem prozessualen Bereich geltende Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV), an welchem die Berufung auf Formmängel in jedem Fall ihre Grenze findet (VerwGE B 2013/144 vom 23. Januar 2015 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch, und Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 896). Eine Verfügung, die überhaupt nicht eröffnet worden ist, vermag keinerlei Rechtswirkungen zu entfalten (L. Kneubühler, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, Zürich/St. Gallen 2008, N 14 zu Art. 38). Der Adressat kann eine ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnete Anordnung nicht während beliebig langer Zeit anfechten. Unter der Voraussetzung, dass der Verfügungscharakter einer rechtsmittellosen Anordnung überhaupt erkennbar ist, müssen die Adressaten diese innert vernünftiger bzw. angemessener Frist anfechten oder sich zumindest nach Rechtsmitteln erkundigen. Je nach Rechtskenntnissen des Adressaten gilt ein unterschiedlich strenger Massstab. Eine anwaltlich vertretene Partei muss den Verfügungscharakter eines Schreibens grundsätzlich erkennen und innert Rechtsmittelfrist handeln (vgl. K. Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 51 f. und 108 f. zu § 10). Im vorliegenden Fall stellt die Nichteröffnung des Beschlusses der Regierung vom 5. November 2013 an die Beschwerdeführerin durch die Vorinstanz einen schwerwiegenden Verfahrensfehler dar. Die Feststellung der Nichtigkeit ist jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit abzulehnen, da der Bundesrat die Richtplananpassungen 2013 bereits am 12. Juni 2014 genehmigt hat und sie demzufolge innerkantonale resp. für den Bund und die Nachbarkantone seit über bzw. bald einem Jahr verbindlich sind (Art. 11 Abs. 2 RPG). Bei Annahme der Nichtigkeit stünde zu befürchten, dass die sofortige Rückführung in den ursprünglichen Zustand schwerwiegende Auswirkungen auf die Planungssicherheit im Kanton St. Gallen haben würde. Sodann rechtfertigt sich die Annahme der Nichtigkeit vor dem Hintergrund nicht, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin anstelle des Beschlusses der Regierung vom 5. November 2013 offenbar den Vernehmlassungsbericht der Regierung vom 5. November 2013 (B 2013/263 act. 3) zugestellt hat, weshalb die Beschwerdeführerin ihren Beschwerden vom 20. Dezember 2013 und 7. Januar 2014 Auszüge aus diesem Bericht beilegen konnte (vgl. die Beilage je zu act. 1). Darin führt die Regierung auf Seite 5 in der Tabelle unter "Allgemeines" in der ersten Spalte "Einwendungen" unter anderem aus, dass die Beschwerdeführerin beantragt habe, die Kleinsiedlung "A." als Weiler in den kantonalen Richtplan aufzunehmen. In der zweiten Spalte "Art der Berücksichtigung" hält sie fest, dass die Kleinsiedlung "A." die Kriterien für eine Aufnahme in den kantonalen Richtplan nicht erfülle und sie an ihrem Beschluss vom 23. April 2013 festhalte. Mit anderen Worten hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit Zustellung des Vernehmlassungsberichts den Inhalt des Beschlusses der Regierung vom 5. November 2013 – wenn auch nicht in

Verfügungsform - zur Kenntnis gebracht. Bei dieser Sachlage kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschluss vom 5. November 2013 überhaupt nicht eröffnet worden ist. Nach dem Gesagten rechtfertigt es sich somit nicht, den Beschluss der Regierung vom 5. November 2013 als nichtig zu erklären. Dieser unterliegt damit der Anfechtbarkeit. Fraglich ist, ob die Beschwerdeführerin den mit dem Vernehmlassungsbericht zur Kenntnis gebrachten Beschluss rechtzeitig angefochten hat und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind. Die Beschwerdeführerin ist nicht anwaltlich vertreten. Als Planungs- und Baupolizeibehörde darf von ihr dennoch eine höhere Sorgfalt erwartet werden als von einer rechtsunkundigen Privatperson, da sie aus früheren Verfahren über einschlägige Erfahrungen verfügt. Ob von ihr deshalb hätte erwartet werden können, gegen den mit Vernehmlassungsbericht vom 5. November 2013 ohne entsprechende Rechtsmittelbelehrung und nicht in Verfügungsform zur Kenntnis gebrachten Beschluss der Regierung vom 5. November 2013 innert Frist Beschwerde zu erheben, kann im vorliegenden Fall letztlich offen bleiben. Selbst wenn die Sachurteilsvoraussetzungen nach Treu und Glauben als gegeben erachtet werden würden, ist die Beschwerde abzuweisen (vgl. Erwägung 4.2. hiernach). Bei dieser Ausgangslage braucht auch nicht weiter geprüft zu werden, ob die Beschwerdeführerin den Verzicht auf die Aufnahme der Kleinsiedlung A. als Weiler in den kantonalen Richtplan vorfrageweise angefochten hat. Ungeachtet dieses Ergebnisses wird der Vorinstanz empfohlen, künftig den Gemeinden den Erlass der Richtplananpassungen durch den Kantonsrat oder die Regierung formell zu eröffnen, sofern die Gemeinden im Rahmen der Anhörung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 BauG (Art. 43 Abs. 3 BauG in der Fassung vom 25. Februar 2015) eine Verletzung der Gemeindeautonomie durch eine Richtplananpassung oder durch den Verzicht auf eine solche geltend machen.

E. 3

Soweit die Beschwerdeführerin mit Sprungbeschwerde vom 7. Januar 2014 eine Sistierung des Sprungbeschwerdeverfahrens B 2014/75 beantragt, wurde ihr Gesuch bereits vom Departement des Innern am 5. März 2014 gestützt auf den Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts vom 27. Januar 2014 betreffend das Beschwerdeverfahren B 2013/263 abgewiesen (B 2014/75 act. 5/13). Diese Abweisung ist aus Sicht des Verwaltungsgerichts nicht zu beanstanden (vgl. zur "Anerkennung" bereits durchgeführter Verfahrensschritte Cavelti/Vögeli, a.a.O., N 1169). Eine Sistierung ist im Übrigen auch vor dem Hintergrund, dass die Frage, ob die Kleinsiedlung "A." in den kantonalen Richtplan aufzunehmen ist, Gegenstand der vorliegenden Beschwerdeverfahren bildet, klarerweise nicht gerechtfertigt.

E. 4

Die Beschwerdeführerin bringt vor, in den Hängen rund um Berneck würden mehrere Kleinsiedlungen (C., D., A., E.) existieren, welche in Struktur und Ausdehnung vergleichbar seien. Der Weiler E. sei zum grösseren Teil der Bauzone zugeschieden. Die Kleinsiedlungen C. und D. seien der Weilerzone zugewiesen. Der Weiler A. sei mit dem Weiler C. sehr gut vergleichbar. Beide Weiler seien an ehemaligen Verkehrswegen ins Appenzellerland gelegen und würden kulturhistorische Bedeutung aufweisen. Davon würden die noch heute erhaltenen Wirtshäuser zeugen. Im A. entlang des Verkehrswegs aus dem Vorarlberg ins Appenzellerland hätten drei Wirtshäuser existiert. Sodann erstrecke sich die Weilerzone C. über eine Distanz von rund 364 Metern. Die geplante Weilerzone weise eine Ausdehnung von 370 Meter auf. Die Ungleichbehandlung der beiden Kleinsiedlungen C. und A. einzig und allein mit den Gebäudeabständen zu begründen, werde der

kulturhistorisch vergleichbaren Bedeutung nicht gerecht und sei willkürlich. Es sei lediglich eines von fünf Kriterien für die Aufnahme eines Weilers in den kantonalen Richtplan nicht erfüllt. Der im Richtplan erwähnte Gebäudeabstand von 20 bis 30 Metern weise lediglich erklärenden Charakter für das Kriterium "als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe" auf. Das Gebiet A. bilde in sich eine Einheit. Die erforderliche geschlossene Einheit sei klar erfüllt und werde von der Bevölkerung als solche wahrgenommen. Jeder ortsunkundige Besucher werde bei der Durchfahrt das A. spontan als Weiler bezeichnen. Für die Gemeinde Berneck als grösste Weinbaugemeinde seien die Gasthäuser an den südlich gelegenen Hängen von grosser Bedeutung. Insbesondere das im A. gelegene Gasthaus "Z." erfreue sich grosser Beliebtheit. Die Ausscheidung einer Weilerzone im A. würde für die Inhaber dieses für Berneck ausserordentlich wertvollen Betriebs Möglichkeiten eröffnen, um durch geeignete Umbauten oder Nutzungsänderungen den langfristigen Bestand des Betriebs zu sichern. Mit der vorgesehenen Weilerzone würden keine neuen Baulandreserven geschaffen. Die bestehenden Bauten würden eng umgrenzt, was keine Erweiterung der bestehenden Siedlung bewirke. Ein Teil des bestehenden übrigen Gemeindegebiets solle sogar der Grünzone Freihaltung zugewiesen werden.

E. 4.1

Laut Art. 33 RPV können zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen nach Art. 18 RPG, beispielsweise Weiler- oder Erhaltungszonen, bezeichnet werden, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht. Als Kleinsiedlung gilt eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens 5 bis 10 bewohnten Gebäuden in offener oder geschlossener Bauweise. Weiter wird vorausgesetzt, dass die Kleinsiedlung eine gewisse Stützfunktion erfüllt und von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt ist (vgl. BGE 119 Ia 300 E. 3a). In der Regel beträgt der Gebäudeabstand zwischen den einzelnen Bauten kaum mehr als 20 bis 30 Meter (Rufdistanz) (vgl. R. Wolf, Die neue Raumplanungsverordnung des Bundes vom 2. Oktober 1989, in: VLP-Schriftenfolge Nr. 53b, Teil 2, 1991, S. 11). Der Kanton St. Gallen hat von der Möglichkeit, besondere Zonen für Kleinsiedlungen zu schaffen, mit der Einführung der Weilerzone gemäss Art. 16 bis BauG Gebrauch gemacht. Nach Art. 16 bis BauG dienen Weilerzonen der Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen. Sie sind zulässig, wenn sie im kantonalen Richtplan vorgesehen sind. Die politische Gemeinde legt die zulässigen Nutzungen im Baureglement entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen fest. Auch hat der Kanton St. Gallen Weiler auf die Karte des kantonalen Richtplans übertragen und im Koordinationsblatt IV 41 neben der Weilerliste in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung folgende Kriterien für das Bezeichnen eines Weilers im kantonalen Richtplan festgelegt: 1. Gebäude sind überwiegend landwirtschaftlichen Ursprungs; 2. klare räumliche Zäsur zur Bauzone der nächsten Siedlung; 3. als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe (Gebäudeabstand 20 bis 30 Meter, klare Unterscheidung zur Streubauweise); 4. mindestens fünf ganzjährig bewohnte Gebäude; 5. genügende Erschliessung muss vorhanden sein. Diese Kriterien werden von der Beschwerdeführerin grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Entgegen ihrer Auffassung kommt den Gebäudeabständen gemäss Kriterium 3 nicht nur "erklärender", d.h. unverbindlicher, erläuternder Charakter zu. Vielmehr gewährleisten sie eine Beurteilung nach objektiven Gesichtspunkten und damit einen rechtsgleichen und rechtssicheren Vollzug, wengleich nicht von einer zentimetergenauen Anwendung, sondern von Richtwerten auszugehen ist. Zu entscheiden ist, ob die Regierung das Gebiet A. zu Recht nicht in den kantonalen Richtplan aufgenommen hat.

E. 4.2

Fest steht, dass die Kleinsiedlung A. die Kriterien 1, 2, 4 und 5 des Koordinationsblattes IV 41 klar erfüllt. Das AREG verneinte indessen den Weilercharakter, weil die Häuser in losen Abständen von bis zu 60 Metern entlang der A.-strasse aufgereiht seien (vgl. die Stellungnahme des AREG vom 2. Mai 2012 und den Vorprüfungsbericht des AREG vom 24. September 2010 [B 2013/263 act. 11/10 S. 3 und act. 11/10/3a S. 15]). Gemäss den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz am Augenschein vom 13. Juli 2012 (B 2013/263 act. 11/15) bestehen zwischen den einzelnen Gebäuden entlang der A.-strasse verschieden grosse Abstände. Diese betragen teilweise rund 60 bis 70 m. Auch besteht kein eigentliches Zentrum, da die Gebäude entlang der Strasse gebaut wurden. Teilweise besteht aufgrund dicht stehender Bäume zwischen den Gebäuden kein Sichtkontakt. Diese Feststellungen werden von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Mit Gebäudeabständen von bis zu 70 m sind die Richtwerte von maximal 20 bis 30 m konkret bei Weitem überschritten. Auch wenn die Gebäude auf den Parzellen Nrn. 0000, 0002, 0003, 0005, 0006, 0007 und 0008 in einem gewissen kulturhistorischen Zusammenhang stehen, sind die Gebäudeabstände demnach zu gross, um einen Siedlungszusammenhang zu erkennen. Bei dieser Sachlage ist es sachlich vertretbar und mit Blick auf das der Regierung zustehende Planungsermessen nicht zu beanstanden, dass die Regierung die Kleinsiedlung A. mit Beschluss vom 5. November 2013 nicht in den kantonalen Richtplan aufgenommen hat, zumal sie solche Richtplaneinträge kantonsweit nach Massgabe der gleichen objektiven Kriterien und nicht nach der Wahrnehmung der jeweils betroffenen Bevölkerung zu beurteilen hat. Daran ändert das Argument der Beschwerdeführerin nichts, die Kleinsiedlung A. sei mit dem Weiler C. vergleichbar. Der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung hat im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung. Parzellen ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt des Willkürverbots völlig verschieden behandelt werden (vgl. BGE 121 I 245 E. 6e/bb). Allein die Tatsache, dass sich der Weiler C. über eine Distanz von rund 364 Metern und die Kleinsiedlung A. über eine solche von 370 m erstreckt und beide Kleinsiedlungen eine vergleichbare Lage und kulturhistorische Bedeutung aufweisen, lassen die unterschiedliche Behandlung dieser zwei Kleinsiedlungen im kantonalen Richtplan nicht als willkürlich erscheinen. Zu prüfen bleibt, ob die Voraussetzungen für die Zuweisung des Gebiets A. zur Weilerzone erfüllt sind.

E. 4.3

Art. 3 Abs. 2 BauG räumt den Gemeinden im Bereich der Ortsplanung Autonomie ein. Da die Ausscheidung von Weilerzonen auf entsprechenden Festsetzungen im behördenverbindlichen kantonalen Richtplan beruht (Art. 33 RPV und Art. 16 bis Abs. 1 BauG), verbleibt den Gemeinden bei der Festlegung von Weilerzonen nur ein geringer Ermessensspielraum bzw. Autonomiebereich (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG). Beispielsweise bleibt ein Ermessensspielraum bei der Frage der Arrondierung einer im Richtplan festgesetzten Weilerzone bestehen. Darüber hinaus schliesst das Bundesgericht Abweichungen eines kommunalen Nutzungsplans vom kantonalen Richtplan nicht durchwegs aus. Es lässt sie zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Bedeutung sind, wenn es nach den Umständen als unzumutbar erscheint, den Richtplan vorgängig förmlich zu ändern, sowie wenn sich der Richtplaninhalt im Nutzungsplanverfahren als rechtswidrig oder unmöglich erweist (vgl. BGE 119 Ia 362 E. 4a). Nach Art. 9 Abs. 1 des Baureglements der Politischen Gemeinde Berneck (BauR) dient die Weilerzone der Erhaltung der bestehenden Baustruktur des Weilers, der zweckmässigen

Umnutzung und dem sachgerechten Unterhalt der vorhandenen Bausubstanz, der Sicherung der charakteristischen Umgebung und Freiräume sowie der sorgfältigen Eingliederung von Neu- und Umbauten in das bestehende Ortsbild. Es sind Bauten für das Wohnen, mässig störendes Gewerbe und landwirtschaftliche Betriebe zulässig, deren Nutzungen dem bisherigen Charakter des Weilers nicht zuwiderlaufen. Die Ausscheidung der Weilerzone A. ohne Richtplaneintrag ist gemäss Art. 33 RPV und Art. 16 bis Abs. 1 BauG offensichtlich rechtswidrig, zumal die Voraussetzungen für ein Abweichen von den Vorgaben des kantonalen Richtplans vorliegend klarerweise nicht erfüllt sind. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, inwiefern bei einer Zuweisung des streitbetroffenen übrigen Gemeindegebietes zu einer geeigneten Zone des Nichtbaugebietes die Anwendung der Art. 24 ff. RPG gegen den langfristigen Bestand des Gasthauses "Z." sprechen würde. Sodann kann mit Blick auf die geplante Umzonung von unüberbauten Teilflächen der Parzellen Nrn. 0002 und 0004 entlang der A.-strasse im Halte von 372 m² von der Landwirtschafts- in die Weilerzone angesichts der nach Art. 9 Abs. 1 BauR in der Weilerzone zulässigen Neubauten für das Wohnen sowie für mässig störende Betriebe keine Rede davon sein, dass damit keine neuen Baulandreserven geschaffen und die bestehenden Bauten eng umgrenzt würden. Daran ändert nichts, dass diese Flächen für sich betrachtet kaum sinnvoll überbaubar sind. Mit der strittigen Zuweisung zur Weilerzone hat die Beschwerdeführerin demzufolge ihr Planungsermessen überschritten. Die Vorinstanz hat daher die Ortsplanungsrevision der Politischen Gemeinde Berneck hinsichtlich der strittigen Zuweisung des Gebiets A. in die Weilerzone resp. der damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Umzonung in die Grünzone Freihaltung in Gutheissung des Rekurses der Beschwerdegegnerin zu Recht aufgehoben resp. die Genehmigung dafür verweigert und den Zonenplan diesbezüglich zur Überarbeitung an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen.

E. 5

Gemäss den vorstehenden Erwägungen sind die Beschwerden abzuweisen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 3 VRP). Für die Beschwerdeverfahren ist eine Entscheidegebühr von Fr. 4000.-- angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP). Eine Partei, die sich nicht vertreten lässt, hat – mangels eines besonderen Aufwandes – grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 98 ter VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 lit. c ZPO). Dass ihr gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Konkret macht die Beschwerdegegnerin keine Angaben über den getätigten (erheblichen) Aufwand. Auch sind die übrigen Voraussetzungen für eine Umtriebsentschädigung nicht erfüllt (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4.4, www.gerichte.sg.ch). Trotz ihres Obsiegens kann der Beschwerdegegnerin daher keine Entschädigung zugesprochen werden. Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerdeverfahren (B 2013/263 und B 2014/75) werden vereinigt. 2. Die Beschwerden werden abgewiesen. 3. Die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von Fr. 4000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. 4. Ausseramtliche Entschädigungen sind nicht zuzusprechen. Der Präsident
Gerichtsschreiber Eugster

Der
Bischofberger

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