

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/229 vom 7. April 2017

Sg Verwaltungsgericht, 2017-04-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2014_229

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/229 du 7 avril 2017

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/229 del 7 aprile 2017

Regeste

Planungsrecht, Verfahren, Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren, Einsprachelegitimation, Drittbeschwerde, Art. 25a, Art. 26 Abs. 1 und 3 sowie Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG, Art. 89 Abs. 1 lit. b und Art. 111 Abs. 1 BGG, Art. 29bis BauG. Auf eine Beschwerde gegen die Bestätigung eines Nichteintretensentscheides ist unabhängig vom Vorliegen einer Genehmigungsverfügung resp. eines entsprechenden Rekursentscheides einzutreten (E. 2). Die Beschwerdeführerin kann die ihr von der Grundeigentümerin vertraglich zugesicherten Rechte nur wahrnehmen, wenn die strittigen Planänderungen durch die Gutheissung ihrer Einsprachen aufgehoben werden. Folglich wird die Beschwerdeführerin unmittelbar in einem selbständigen, eigenen und aktuellen schutzwürdigen Interessen betroffen (E. 3), (Verwaltungsgericht, B 2014/229).

Erwägungen

E. 1

(...).

E. 2

Die Koordinationsgrundsätze gemäss Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) erfordern die Abstimmung des Rechtsmittelentscheides auf den Genehmigungsentscheid im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens. Auf welche Weise die Koordination zwischen dem Genehmigungs- und dem Rechtsmittelentscheid hergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen. Der Genehmigungsentscheid muss jedoch – wie dies im Kanton St. Gallen praktiziert wird (vgl. Juristische Mitteilungen des Baudepartements 1999/II Nr. 13) – spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung miteinbezogen werden. Die gebotene Koordination kann nicht erst vor Bundesgericht erfolgen (vgl. BGer 1C_468/2015 vom 15. Februar 2016 E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 135 II 22 E. 1.2 mit Hinweisen, siehe auch VerwGE B 2012/3 vom 8. November 2013 E. 1.2, www.gerichte.sg.ch). Liegt der Nutzungsplan selbst im Streit liegt, kommt der Anfechtung der Genehmigung keine eigenständige Bedeutung zu, da sie als inhaltlich mitangefochten gilt (vgl. BGer 1C_315/2015; 1C_321/2015 vom 24. August 2016 in BGE 142 II 509 nicht publizierte E. 2.8 mit Hinweis). Anfechtungsgegenstand bildet vorliegend der Rekursentscheid der Vorinstanz vom 6. November 2014 (act. 2), mit welchem der Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin vom 3. März 2014 (act. 27/47) bestätigt worden war. Offenbar ist bei der Regierung ein Rekurs gegen die Genehmigungsverfügung des Baudepartements im Sinne von Art. 26 Abs. 1 RPG hängig (act. 28 f.). Fraglich ist, ob die inhaltliche Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren auch in der vorliegenden Konstellation vorzunehmen ist. Dafür

spricht, dass das Rechtsmittelverfahren gegenstandslos wird, wenn die Genehmigung verweigert resp. aufgehoben wird (vgl. hierzu Art. 26 Abs. 3 RPG). Auch kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Genehmigungsbehörde in ihrem Entscheid Bedingungen und Auflagen vorsieht, welche die Interessen der Parteien berühren und sich auf ihre Legitimation auswirken können (vgl. BGer 1C_39/2008 vom 28. August 2008 E. 1.1.3 mit Hinweis auf BGer 1C_190/2007 vom 7. Dezember 2007 E. 2.2.2.2). Dagegen sprechen vor allem verfahrensökonomische Überlegungen (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz Nr. III 2008 247 vom 28. Juli 2009 E. 8.8 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_183/2009; 1C_185/2009 vom 29. Juni 2009, in: EGV-SZ 2009, B 8.4, S. 85 ff.). Ist die Beschwerde gutzuheissen und die Angelegenheit zu neuem Entscheid in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, wird das Verfahren nicht zum Abschluss gebracht (vgl. hierzu Art. 90 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, BGer 1C_290/2014 vom 20. November 2014 E. 1.5 und BGer 1C_514/2012 vom 7. Juni 2013 E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 134 II 124 E. 1.3). Folglich kann in diesem Fall im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ohne Weiteres von einer Koordination mit dem Genehmigungsverfahren abgesehen werden. Ist die Beschwerde abzuweisen, ist zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht mit Entscheid BGer 1C_39/2008 vom 28. August 2008, wenn auch mit Vorbehalten (vgl. E. 1.1.3), trotz fehlender Genehmigung auf eine Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid mit der Begründung eingetreten ist, dieser würde das Verfahren prozessual zum Abschluss bringen und sei daher als Endentscheid zu qualifizieren (E. 1.1.4, siehe auch BGE 135 II 38 E. 1.1). Dasselbe muss gelten, wenn, wie hier, die Bestätigung eines Nichteintretensentscheides angefochten ist. Folglich kann die vorliegende Beschwerde so oder anders unabhängig vom Vorliegen einer Genehmigungsverfügung resp. eines entsprechenden Rekursentscheides beurteilt werden. Damit erweist sich eine Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren in der vorliegenden Konstellation nicht als zwingend erforderlich, weshalb darauf verzichtet werden kann.

E. 3

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Frage, ob die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren die Legitimation zu Recht abgesprochen hat. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt (act. 7, S. 10-14 Ziff. III/B/5 ff., act. 20, S. 2 f. Ziff. 4 f.), sie sei gestützt auf die bereits bestehende, gültige und verbindliche Vereinbarung mit der Ortsgemeinde X. vom 27. November 2008 (act. 8/5) obligatorisch berechtigt, das Grundstück Nr. 0000 zukünftig zum Abbau von Hartgestein zu nutzen. Die Ortsgemeinde X. als Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 0000 habe sich verbindlich dazu verpflichtet, mit ihr einen Vertrag betreffend Hartgesteinsabbau auszuarbeiten, sobald die Bewilligung durch die Behörde vorliege. Im Rahmen der Richtplananpassung 2011 sei der Standort A. aufgrund ihrer Absichtserklärung, ein neues Projekt für einen Hartgesteinsabbau im Gebiet A. zu entwickeln, als Vororientierung im behördenverbindlichen kantonalen Richtplan verankert worden. Die Vorinstanz verhalte sich grob widersprüchlich, wenn sie ihr in Kenntnis davon, dass sie seit Jahren eine erneute Abbaubewilligung anstrebe und sich mitten in den Arbeiten für ein neues Abbauprojekt befinde, die Legitimation abspreche. Es sei offensichtlich, dass zukünftige Abbauprojekte im Steinbruch A. durch eine Unterschutzstellung des A.-Gebietes im Vergleich zur heutigen Situation erheblich erschwert bis gänzlich verunmöglicht würden. Für sie bestehe die Gefahr, dass die ihr vertraglich zugesicherte Nutzung des Steinbruchs A. zukünftig nicht mehr möglich sei und sie dadurch in ihren wirtschaftlichen Interessen schwer beeinträchtigt

werde. Im Falle einer erfolgreichen Einsprache erhöhten sich ihre Chancen für den Erhalt einer behördlichen Abbaubewilligung erheblich.

E. 3.1

Soweit die Beschwerdeführerin der Vorinstanz vorab ein widersprüchliches Verhalten vorwirft (vgl. hierzu BGer 1A.130/2000; 1P.206/2000 vom 16. November 2000 E. 3b mit Hinweisen und VerwGE B 2011/151 vom 20. März 2012 E. 1.2.4, www.gerichte.sg.ch), unterlässt sie es, zwischen der Information und Mitwirkung der Bevölkerung bei Richtplananpassungen (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG) und dem individuellen Rechtsschutz im Nutzungsplanverfahren (vgl. Art. 33 RPG) zu unterscheiden (vgl. dazu BGer 1C_441/2015 vom 18. November 2015 E. 4 mit Hinweis auf BGE 135 II 286 E. 4 f.). Auch wenn die Vorinstanz die Anträge der Beschwerdeführerin im Rahmen der Vernehmlassung zur Richtplananpassung 2011 berücksichtigt hat (vgl. act. 8/6, act. 21 und Koordinationsblatt VII 41, S. 6 f. und Übersichtskarte Abbaustandorte, siehe auch Koordinationsblatt VII 61, S. 6 f. und Übersichtskarte Deponiestandorte, www.sg.ch) und sie dabei Kenntnis davon erlangte, dass die Beschwerdeführerin eine erneute Abbaubewilligung anstrebt und sich mitten in den Arbeiten für ein neues Abbauprojekt befindet, durfte sie ihr die Einspracheberechtigung im Individualrechtsschutzverfahren absprechen, ohne in rechtsmissbräuchliches, widersprüchliches Verhalten zu verfallen.

E. 3.2

Weiter ist nicht umstritten, dass die dem Streit zugrundeliegenden geänderten kommunalen (Sonder-)Nutzungspläne mitsamt den zugehörigen Vorschriften den Regeln über die Einzelanfechtung im Sinne von Art. 82 lit. a BGG und nicht jenen der Erlassanfechtung (Art. 82 lit. b BGG) unterworfen sind (vgl. BGE 133 II 353 E. 3.3 mit Hinweisen und P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 553). Sie unterstehen damit nicht den erweiterten Legitimationsvoraussetzungen der Erlassanfechtung. Virtuelles Betroffensein genügt damit nicht (vgl. hierzu Aemisegger/Scherrer Reber, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 82 N 54 ff.). Laut Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG gewährleistet das kantonale Recht die Legitimation im Nutzungsplanverfahren mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (vgl. auch Art. 111 Abs. 1 BGG). Nach Art. 29 bis des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, BauG) ist zur Einspracheerhebung berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardort (siehe auch Art. 45 Abs. 1 VRP). Demgegenüber setzt Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG nicht ein „eigenes Interesse“, sondern ein „besonderes Berührtsein“ voraus. Die Umschreibung in Art. 29 bis BauG deckt sich jedoch inhaltlich mit derjenigen in Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 202 f., allerdings in Bezug auf den altrechtlichen Art. 103 lit. a OG). Verlangt wird damit, dass die einspracheführende Partei über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Planung zieht (vgl. BGer 1C_557/2012 vom 18. Februar 2013 E. 1 mit Hinweisen). Das Anfechtungsinteresse muss aktuell sein, d.h. die rechtliche und tatsächliche Situation der Beschwerdeführerin muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können. Davon kann nur abgewichen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre, und deren Beantwortung im öffentlichen

Interesse liegt (vgl. VerwGE B 2016/2 vom 20. Januar 2017 E. 1.2.2, VerwGE B 2014/247 vom 30. Juni 2015 E. 1.2 und VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014 E. 1 je mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, www.gerichte.sg.ch). Will ein Dritter eine den (materiellen) Verfügungsadressaten belastende Verfügung anfechten, kommt ein Beschwerderecht nur in Betracht, wenn der Dritte ein selbstständiges, eigenes Rechtsschutzinteresse an der Beschwerdeführung für sich in Anspruch nehmen kann. Der blosser Umstand, dass der angefochtene Entscheid Rückwirkungen auf ein Vertragsverhältnis zwischen dem Verfügungsadressaten und dem Dritten zeitigen kann, vermag allein noch nicht zu genügen, um für diesen ein schutzwürdiges Interesse und damit die Beschwerdelegitimation zu begründen. Für die erforderliche Beziehungsnähe wird vielmehr vorausgesetzt, dass der Drittperson durch die streitige Verfügung ein unmittelbarer materieller oder ideeller Nachteil entsteht. Blosser mittelbare, faktische Interessen an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung reichen hingegen nicht aus (vgl. BGer 2C_681/2015 vom 20. Juli 2016 E. 3.4.1, BGE 137 III 67 E. 3.5, BGE 134 V 153 E. 5.3 und BGE 130 V 560 E. 3.5 je mit Hinweisen, Marantelli/Huber, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 48 N 34 f., B. Waldmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, Art. 89 N 28 f., H. Seiler, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, Art. 89 N 53 ff., M. Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 21 N 79 ff., Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N 952 ff.). Soweit die geltend gemachten Interessen nicht „von sich aus“ als schutzwürdig erscheinen, und das gilt insbesondere bei Dritten, die selbst nicht Adressat der Verfügung oder des Entscheides sind, hat der Beschwerdeführer diese geltend zu machen und darzulegen bzw. nachzuweisen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 393).

E. 3.3

Mit Einspracheergänzung vom 17. Dezember 2012 (act. 27/41) beantragte die Beschwerdeführerin die Aufhebung der Schutzverordnung (SV) und des „Plans zur Schutzverordnung Talgebiet“ je vom 24. September 2012 (act. 27/1 f.). (Sub-)Eventualiter beantragte sie die Aufhebung der Art. 16-19 SV sowie von Anhang 3 Magerwiese Objektnummer 438 SV und Anhang 6 Nr. 7 SV samt den zugehörigen Planfestsetzungen auf Parzelle Nr. 0000 sowie den Planfestsetzungen, soweit die Parzelle Nr. 0000 dem Landschaftsschutz-, Lebensraum-Kern- und Heckengebiet zugewiesen wurde. Auch verlangte sie die Streichung der Hecken auf den Grundstücken Nrn. 001 und 0002 sowie 0003 und 0004 (Gebiet D., vgl. act. 27/2 und www.geoportal.ch). In der Einsprachebegründung vom 2. Oktober 2013 (act. 27/45) stellte sie das Rechtsbegehren, die Schutzverordnung, den Plan zur Schutzverordnung sowie den Zonenplan vom 15. Juli 2013 (act. 27/10-12), insbesondere die Festlegung eines Naturschutzgebietes Feucht A (unbeweidet), einer Grünzone N (ausserhalb Bauzone) sowie des Amphibienlaichgebietes Objektnummer 605 auf Parzelle Nr. 0000, aufzuheben. Mit ihren Einsprachen bezweckt die Beschwerdeführerin, die Planungsvorhaben der Beschwerdegegnerin, soweit diese einem künftigen Abbau- bzw. Deponieprojekt im Gebiet A. entgegenstehen, zu verhindern (vgl. act. 27/41, S. 2 Ziff. I/2 f.). Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich und wird von ihr auch nicht dargetan, inwiefern ihre Einsprachen weitere als die in den Eventualanträgen aufgeführten Parzellen in der Politischen Gemeinde X. betreffen, an denen sie allenfalls dinglich oder obligatorisch berechtigt wäre, selbst wenn sie in ihren Einsprachen die

Aufhebung der Schutzverordnung und des „Plans zur Schutzverordnung Talgebiet“ je vom 24. September 2012 sowie der Schutzverordnung, des Plans zur Schutzverordnung und des Zonenplans vom 15. Juli 2013 beantragt hat.

E. 3.4

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin über keine dingliche Berechtigung an den von ihren Eventualanträgen betroffenen Grundstücken Nrn. 001, 0002, 0003, 0004 und 0000 verfügt. Gemäss der Vereinbarung vom 27. November 2008 räumt die Ortsgemeinde X. als Grundeigentümerin der Beschwerdeführerin das Recht ein, alle notwendigen Massnahmen zur Erlangung der verschiedenen Bewilligungen zur Gesteinsgewinnung/Wiederauffüllung auf Parzelle Nr. 0000 einzuleiten (act. 8/5, Ziff. 7). Weiter sichert sie ihr zu, sie dabei zu unterstützen (Ziff. 5) und bei Vorliegen der entsprechenden Bewilligungen mit ihr einen Konzessionsvertrag abzuschliessen (Ziff. 6). Die mit der geänderten Schutzverordnung bzw. dem geänderten Zonenplan verbundenen Einschränkungen lassen einen Hartgesteinsabbau im Gebiet A. in Zukunft als unwahrscheinlich erscheinen. Die Beschwerdeführerin kann die ihr von der Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 0000 vertraglich zugesicherten Rechte, insbesondere das Recht ein Abbaugesuch einzureichen und mit dem Verwaltungsrat der Ortsgemeinde X. (vgl. act. 8/5, Ziff. 2) nach Vorliegen der entsprechenden Bewilligungen einen Konzessionsvertrag abzuschliessen (vgl. zum faktischen Monopol der Ortsgemeinde X. Art. 94 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV, Art. 664 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB, Art. 3 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt, Binnenmarktgesetz; SR 943.02, BGBM, BGE 132 I 97 E. 2.2 mit Hinweisen und Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, Bern 2014, N 1211 ff. sowie N 1272 ff.), demnach nur wahrnehmen, wenn die Änderungen der Schutzverordnung bzw. des Zonenplans durch die Gutheissung ihrer Einsprachen aufgehoben werden. Bei dieser Sachlage wird die Beschwerdeführerin als obligatorisch Berechtigte unmittelbar in einem selbstständigen, eigenen und aktuellen schutzwürdigen Interesse betroffen, zumal sich aus der Vereinbarung vom 27. November 2008 keine Pflicht der Ortsgemeinde X. ableiten lässt, Rechtsmittel gegen Änderungen an Schutzverordnung oder Zonenplan zu ergreifen. Sodann tut nichts zur Sache, dass die Vereinbarung vom 27. November 2008 (act. 8/5) lediglich das Grundstück Nr. 0000 beschlägt. Auch wenn entsprechende Berechtigungen an den Grundstücken Nrn. 001, 0002, 0003 und 0004, auf welchen mutmasslich ein Förderband resp. ein Schotterwerk für den Betrieb des Steinbruchs A. auf Parzelle Nr. 0000 erstellt werden sollen (vgl. hierzu Ausführungen der K. in der Aktennotiz vom 25. Januar 2012, act. 8/9, S. 2 f.), nicht belegt sind, ist angesichts der vertraglichen Berechtigung der Beschwerdeführerin am Grundstück Nr. 0000 nicht auszuschliessen, dass ihr durch die entsprechenden Festsetzungen im „Plan zur Schutzverordnung Talgebiet“ vom 24. September 2012 (act. 27/2) im Hinblick auf ein Abbauprojekt ein unmittelbarer Nachteil entsteht. Die Vorinstanz hat die Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführerin zu Unrecht verneint. Die Beschwerde ist gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid in der Sache an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

E. 4

(...). (...). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid in der Sache an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. 2. Die

amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 3500 und des Beschwerdeverfahrens von CHF 2000 gehen zu Lasten der Beschwerdegegnerin; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin werden die Kostenvorschüsse in der Höhe von CHF 1000 (Rekursverfahren) und CHF 3000 (Beschwerdeverfahren) zurückerstattet. 3. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerde- und Rekursverfahren ausseramtlich mit CHF 4000 zuzüglich vier Prozent Barauslagen. Der
Präsident Der Gerichtsschreiber Eugster Bischofberger

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