

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/60 vom 19. September 2019

Sg Verwaltungsgericht, 2019-09-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2019_60

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/60 du 19 septembre 2019

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2019/60 del 19 settembre 2019

Regeste

Planungsrecht, Antrag auf Erlass einer Planungszone, Art. 27 RPG und Art. 105 BauG bzw. Art. 42 Abs. 1 PBG. Die Vorinstanz durfte auf eine summarische Prüfung, ob sich die von der Beschwerdeführerin beantragte Planungszone als rechtskonform erweisen würde, verzichten. Es besteht kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (E. 3.3), (Verwaltungsgericht, B 2019/60). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 4. November 2020 abgewiesen (Verfahren 1C_577/2019).

Erwägungen

E. 1

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids grundsätzlich zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 12. März 2019 (act. 1) hält die gesetzlich bestimmte 14-tägige Beschwerdefrist ein (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP, vgl. dazu auch Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO, siehe auch Art. 47 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, und Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021, VwVG). Nicht umstritten ist, dass sie die Gültigkeitsvoraussetzungen nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP (Antrag, Darstellung des Sachverhalts, Begründung) nicht erfüllt. Fraglich ist, ob dieser Mangel mit der Ergänzung vom 29. April 2019 (act. 7) behoben werden konnte. Diesbezüglich wenden Vorinstanz (act. 10 Ziff. II/1) und Beschwerdegegnerin (act. 13, Ziff. 1) ein, die Beschwerdeergänzung vom 29. April 2019 (act. 7) sei nicht fristgerecht eingereicht worden. Für die Einräumung einer Notfrist gebe es keine gesetzliche Grundlage.

E. 1.1

Art. 64 VRP in Verbindung mit Art. 48 Abs. 2 VRP sieht einen gesetzlichen Anspruch auf eine (gerichtliche) Nachfrist zur Beschwerdeergänzung vor (vgl. zur Verwirklichungsfolge VerwGE B 2014/105 vom 27. April 2016 E. 3 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Auf eine weitere Fristerstreckung nach der erstmaligen Gewährung einer Nachfrist besteht von Gesetzes wegen kein zwingender Anspruch. Darüber hat der Abteilungspräsident (Art. 33 Abs. 1 und 2 VRP in Verbindung mit Art. 4 und Art. 6 des Reglements über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts; sGS 941.22, Reglement) auf

Gesuch hin nach pflichtgemäßem Ermessen aufgrund von Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 144 Abs. 2 ZPO zu entscheiden. Wird eine Fristerstreckung ausdrücklich als "einmalig" oder "letztmalig" bezeichnet, muss sich die Gesuchstellerin nach Treu und Glauben darauf einstellen, dass keine weitere Fristerstreckung gewährt wird. Eine weitere Erstreckung fällt in diesem Fall nur bei Vorliegen besonders triftiger, sachlicher Gründe in Betracht. Wenn ein Fristerstreckungsgesuch abgelehnt und nicht als trölerisch bewertet wird, setzt der Abteilungspräsident nach der Rechtspraxis in der Regel eine letzte Frist von wenigen Tagen an, wobei ihm bei der Beurteilung, ob ein Gesuch trölerisch war, ebenfalls ein Ermessensspielraum zukommt. Im Rahmen dieser Notfrist soll die Partei die fristgebundene Handlung noch vornehmen können. Wenngleich die Notfrist gemäss der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin im VRP nicht ausdrücklich verankert ist, entspricht dies dem allgemein geltenden Rechtsgrundsatz, wonach der Rechtsuchende nicht ohne Not um die Beurteilung seines Rechtsbegehrens gebracht werden soll (vgl. VerwGE B 2012/21 vom 15. Oktober 2012 E. 3.1 f. mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, allerdings in Bezug auf das Rekursverfahren, VerwGE B 2011/225 vom 14. Februar 2012 E. 4.5.1 und 4.6 mit Hinweisen, in: GVP 2012 Nr. 43, BGer 5A_280/2018 vom 21. September 2018 E. 4.1, BGE 140 III 636 E. 3.5 und BGer 1C_171/2012 vom 13. Juni 2012 E. 2.5 je mit Hinweisen sowie Amstutz/Arnold, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 47 Rz. 2 und 7 f.). Soweit die Gerichtsferien galten (vgl. Art. 30 Abs. 2 VRP), sind zur Beurteilung der Rechtzeitigkeit der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 29. April 2019 die österreichischen Stillstandsfristen zu berücksichtigen (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 VRP sowie Art. 145 Abs. 1 lit. a ZPO), welche auch für erstreckte Fristen und Nachfristen gelten (vgl. J. Benn, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, 3. Aufl. 2017, Art. 145 Rz. 2). Art. 145 ZPO ist auch anwendbar, wenn Fristen an einem richterlich festgesetzten Kalendertermin (Datum) während einer Stillstandsperiode enden. Die Frist endet diesfalls tatsächlich erst am ersten Tag nach Ablauf der Stillstandsperiode, mithin nicht am Tag, der in der richterlichen Verfügung genannt ist (vgl. N. J. Frei, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Band I, Bern 2012, Art. 145 Rz. 9, anders: Art. 46 Abs. 1 Ingress BGG).

E. 1.2

Im konkreten Fall erstreckte der Abteilungspräsident der Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 12. April 2019 entsprechend ihrem begründeten Gesuch vom 11. April 2019 ausnahmsweise, d.h. entgegen der Zwischenverfügung vom 13. März 2019 (act. 4) – "[...] ist eine weitere Erstreckung nicht vorgesehen" –, die (gerichtliche) Nachfrist zur Beschwerdeergänzung bis 23. April 2019 (act. 5 f.). Inwiefern er dabei in Willkür verfallen sein sollte, wird weder von der Vorinstanz noch der Beschwerdegegnerin weiter dargetan und ist auch nicht erkennbar. Damit tut nichts zur Sache, dass es sich dabei nur vermeintlich um eine "Notfrist" im hievorigen (E. 1.1) umschriebenen Sinne handelte, da dem Fristerstreckungsbegehren der Beschwerdeführerin vollumfänglich entsprochen wurde. Darüber hinaus lässt sich aus der Zwischenverfügung des Abteilungspräsidenten vom 30. April 2019 (act. 9) schliessen, dass der Satz "Die Gerichtsferien gelten nicht." offensichtlich versehentlich – aufgrund eines Kanzleifehlers – in die Zwischenverfügung vom 12. April 2019 (act. 6) eingefügt worden war. Deshalb muss dieser Satz in Korrektur der Zwischenverfügung vom 12. April 2019 bei der Beurteilung der Rechtzeitigkeit der

Ergänzung vom 29. April 2019 unbeachtlich bleiben. Folglich kann offenbleiben, ob eine Änderung der Behandlungsart (zuerst nicht dringlich, dann dringlich) während des laufenden Beschwerdeverfahrens gemäss der Auffassung der Beschwerdeführerin unzulässig gewesen wäre (vgl. act. 15, lit. B/2). Unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes vor und nach Ostern (Ostersonntag, 21. April 2019) lief die erstreckte Nachfrist – in der Zwischenverfügung vom 12. April 2019 wurde als Kalendertermin (antragsgemäss) der 23. April 2019 festgesetzt – am 29. April 2019 ab. Demzufolge erfolgte die Beschwerdeergänzung vom 29. April 2019 (act. 7) fristgerecht. Zusammen mit der Ergänzung vom 29. April 2019 erfüllt die Beschwerdeeingabe vom 12. März 2019 (act. 1) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung des Entscheids der Beschwerdegegnerin vom 8. Mai 2018 (Beilage zu act. 11/1) beantragt wird (Devolutiveffekt, vgl. dazu BGer 1C_560/2017 vom 17. Dezember 2018 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Mangels Rechtsschutzinteresse ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin die Bemessung der amtlichen Kosten rügt und eine Reduktion der amtlichen Kosten von CHF 3'500 auf CHF 3'000 verlangt (act. 7, S. 2 Ziff. I/3, S. 16 Ziff. IV/11, act. 15, S. 4 lit. C/3). Gemäss Dispositiv-Ziffer 2 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 11) wurden der Beschwerdeführerin amtliche Kosten in der Höhe von CHF 3'000 auferlegt. Von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin wird überdies nicht behauptet und es ist auch nicht ersichtlich, dass der in Erwägung 9.1 des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 10) angegebene Betrag von CHF 3'500 massgebend gewesen wäre (vgl. dazu VerwGE B 2016/21; B 2016/22 vom 26. September 2018 E. 9.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

E. 2

Die Beschwerdeführerin stellt verschiedene Beweisanträge (act. 7, S. 2-5 Ziff. II/4, 6 f., 8d, S. 6 Ziff. III/2): Es sei ein Amtsbericht des Grundbuchamtes X.__ einzuholen. Es seien die Bauakten über die Erstellung der Gesamtüberbauung Q.__ beizuziehen. Es sei ein Augenschein durchzuführen. Sie sei persönlich anzuhören und als Partei zu befragen. Architekt K.__ sei als Zeuge zu befragen. Auf die beantragten prozessualen Vorkehren, insbesondere auf die persönliche Anhörung der Beschwerdeführerin, kann verzichtet werden, da sich die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten ergeben und von den beantragten Beweisvorkehren keine entscheiderelevanten neuen Erkenntnisse zu erwarten sind (vgl. dazu BGer 1C_85/2019 vom 23. Juli 2019 E. 2.1 und BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 je mit Hinweis[en]). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. 19 Ziff. 1 f.) kann der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin deshalb in Bezug auf die Bauakten über die Erstellung der Gesamtüberbauung Q.__ auch keine Verletzung von Art. 52 VRP vorgeworfen werden (vgl. dazu VerwGE B 2017/94 vom 28. September 2017 E. 2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 943 und 1136).

E. 3

Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Frage, ob die Beschwerdegegnerin verpflichtet werden kann, eine Planungszone im Gebiet der Gesamtüberbauung Q.__ zu erlassen. Die Beschwerdeführerin macht unter Berufung auf die Kommentierung von A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG:

Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 27 Rz. 44, geltend (act. 7, S. 8-17 Ziff. IV/1-10, Ziff. V/1-3, act. 15 lit. A/3), sie habe einen Anspruch darauf, dass der heute geltende Rahmennutzungsplan geändert oder zusätzlich zur Grundordnung ein Sondernutzungsplan erlassen werde. Folglich habe sie auch einen Anspruch darauf, dass die zuständige Gemeindebehörde eine Planungszone erlasse. Die heutigen Bauvorschriften für die Siedlung Q. __ würden keine geordnete Besiedlung sicherstellen. Die Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone seien erfüllt.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin reichte das strittige Gesuch am 12. September 2017 (act. 8/2) und damit vor Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) ein. Wie es sich damit intertemporalrechtlich verhält (siehe dazu Art. 44 Abs. 1 PBG und Art. 174 PBG analog), kann dahingestellt bleiben, da die Beschwerde so oder anders abzuweisen ist (vgl. E. 3.2 f. hiernach).

E. 3.2

Planungszonen bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Der Beschwerdeführerin ist zwar zuzustimmen, dass der Erlass von Planungszone, selbst wenn Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) und Art. 105 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) resp. Art. 42 Abs. 1 PBG als Kann-Bestimmungen formuliert sind, nicht im Belieben der Behörden liegt, sondern dass diese aufgrund ihrer Planungspflicht (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV, Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 BauG resp. Art. 1 Abs. 1 PBG) zum Erlass von Planungszone verpflichtet sind, wenn beabsichtigte Nutzungspläne tatsächlich gefährdet sind. Zuständig für den Erlass einer Planungszone bleibt aber die zuständige Gemeindebehörde (vgl. Art. 105 BauG resp. Art. 42 Abs. 1 und Art. 43 lit. a PBG). Deshalb steht es in ihrem pflichtgemässen planerischen Ermessen, ob sie eine Planungszone erlassen will. Es besteht kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (vgl. VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 E. 4 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Aus der von der Beschwerdeführerin zitierten Kommentierung von Art. 27 RPG (A. Ruch, a.a.O., Art. 27 Rz. 44) ergibt sich nichts Abweichendes. Eine Änderung der bisherigen Praxis lässt sich damit nicht begründen. Gemäss A. Ruch enthält Art. 27 RPG keine Aussage darüber, woher sachlich oder organisatorisch der Anstoss zum Erlass der Nutzungspläne komme. Sachlich könne die Massnahme raumplanerisch oder etwa umweltrechtlich begründet sein. Organisatorisch lege sich Art. 27 RPG auch nicht fest; er sei offen gegenüber der Frage, wessen Planungsabsicht zum Erlass oder zur Änderung der Nutzungspläne Anlass gebe. Wesentlich sei nur, dass die Nutzungsplanung gesichert werden solle, dass die Planungsabsicht, wessen Ursprungs sie auch sei, in Nutzungsplänen konkretisiert werde. Art. 27 RPG handle nur vom Objekt der Sicherung, nicht vom Auslöser der Nutzungsplanung. Freilich müsse das kantonale Recht eine Regelung über das Vorgehen treffen. Im kantonalen Recht (vgl. dazu Art. 105 BauG und Art. 42 f. PBG) wurde aber gerade keine Grundlage für einen klagbaren Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone geschaffen.

E. 3.3

Vorab ist festzuhalten, dass der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdegegnerin vom 8. Mai 2018 (Beilage zu act. 11/1) insofern wohlwollend erscheint, als sie auf das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 12. September 2017 (act. 8/2) eintrat. Mangels klagbarem Anspruch der Beschwerdeführerin hätte sie darauf nicht eintreten dürfen. Auch die Vorinstanz sah davon ab, den erstinstanzlichen Entscheid in dieser Hinsicht zu korrigieren, obgleich sie an die Anträge der Beteiligten nicht gebunden war (Art. 56 Abs. 1 VRP). Nachdem das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerin abändern kann (Art. 63 VRP, vgl. dazu Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 648), bleibt es in dieser Hinsicht beim Ergebnis des vorinstanzlichen Entscheids. Die Beschwerdegegnerin erwog im erstinstanzlichen Entscheid vom 8. Mai 2018 (S. 3), eine verfestigte Planungsabsicht, die Siedlung Q.____ in ihrer einheitlichen Erscheinung erhalten zu wollen, sei nicht gegeben, weshalb die Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone nicht erfüllt seien. Die Vorinstanz führte aus (act. 2, S. 5-8 E. 3-5.2), die Beschwerdeführerin habe zwar grundsätzlich Anspruch auf Überprüfung und/oder Änderung eines Nutzungsplans, sofern dafür die Voraussetzungen erfüllt seien. Daraus lasse sich aber kein Anspruch auf Erlass einer Planungszone ableiten. Es bestehe kein (klagbarer) Anspruch auf Erlass einer Planungszone. Deshalb könne selbst auf eine summarische Prüfung, ob sich eine Planungszone (im Gebiet Q.____) als rechtskonform erweisen würde, verzichtet werden. Dieser Argumentation der Vorinstanz ist nach dem Gesagten nichts hinzuzufügen, weshalb darauf verwiesen werden kann. Daran vermag im Übrigen der Umstand nichts zu ändern, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 21 RPG (altrechtlich auch nach Art. 33 BauG) eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Änderung der kommunalen Nutzungspläne, mitunter den Erlass eines Sondernutzungsplans im Gebiet Q.____, veranlassen könnte (vgl. zum überprüfungsanspruch VerwGE B 2016/42 vom 29. Juni 2017 E. 5.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch) und Art. 40 PBG neu Formvorschriften für die Einleitung eines Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans enthält. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 4

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen ist eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss im Betrag von CHF 4'000 verrechnet. Der Restbetrag von CHF 1'000 wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet. Ausseramtliche Kosten sind nicht zuzusprechen. Die Beschwerdegegnerin ist unterlegen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98 bis VRP). Die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz haben zu Recht keinen Antrag gestellt (vgl. dazu VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 4'000. Der Restbetrag von CHF 1'000 wird ihr zurückerstattet. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Bischofberger

Der Gerichtsschreiber Zürich

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