



Fall-Nr.: B 2010/105
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.12.2010
Entscheiddatum: 16.12.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. Dezember 2010

Bau- und Planungsrecht, Art. 2 Abs. 1 RPG (SR 700), Art. 18m Abs. 1 EBG (SR 742.101). Ein Baugesuch für ein Vorhaben innerhalb des Baugebiets kann nicht mit der Begründung abgewiesen werden, die konkrete Bauzone sei noch nicht definiert. Das Gesuch ist vorerst zu sistieren, bis die zuständige Behörde im betroffenen Gebiet die fehlende Planungsgrundlage geschaffen bzw. einen entsprechenden Teilzonenplan erlassen hat, so dass das Gesuch beurteilt werden kann (Verwaltungsgericht, B 2010/105).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

In Sachen

Schweizerische Bundesbahnen SBB,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch die Schweizerische Bundesbahnen SBB, Immobilien, Recht und Beschaffung,

gegen



St.Galler Gerichte

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnen-strasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Gossau, vertreten durch den Stadtrat, 9201 Gossau,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Fürsprecher Chr.,

betreffend

Baugesuch (Neubau Verkaufspavillon, Grundstück Nr. 5676, Bahnhofareal)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Schweizerischen Bundesbahnen SBB sind Eigentümer der Parzelle Nr. 5676, Grundbuch Gossau. Das Grundstück mit einer Fläche von 21'610 m² umfasst den westlichen Teil des Bahnhofareals und ist unter anderem mit dem Bahnhofsgebäude Vers.-Nr. 2069, einem Güterschuppen Vers.-Nr. 2084, einer Remise Vers.-Nr. 2107, Geleiseanlagen und teils überdachten Perrons sowie Parkplätzen und Velounterständen überbaut. Nach dem Zonenplan der Stadt Gossau vom 25. Februar 1980 ist das Grundstück keiner Nutzungszone zugewiesen, sondern als hellgraue Fläche mit dem Hinweis "Verkehrsfläche VF" ausgedehnt.

Die SBB reichten am 6. Mai 2009 ein Baugesuch für einen eingeschossigen Verkaufspavillon von insgesamt 300 m² Fläche ein. Im Bauermittlungsverfahren, das mit einem negativen Bescheid der Stadt endete, war von einem Coop Pronto die Rede.



St.Galler Gerichte

Der Neubau ist westlich des Bahnhofsgebäudes und der Remise anstelle eines Teils des Velounterstands geplant. Nebst einem Convenience Shop beinhaltet der geplante Pavillon Lager- und Umschlagsflächen sowie eine gedeckte Aussenwirtschaft. Die Normalarbeitszeiten sollen von 6 Uhr bis 22 Uhr dauern. Anstelle des teilweise abzubrechenden Velounterstands ist ein neues überdachtes Veloparking für 84 Fahrräder vorgesehen. Entlang der Stadtbühlstrasse, Gemeindestrasse 1. Klasse, werden zehn Autoabstellplätze geschaffen. Das Baugesuch lag vom 11. bis 25. Mai 2009 öffentlich auf. Einsprachen wurden keine erhoben.

Die Baukommission der Stadt Gossau wies das Gesuch mit Beschluss vom 21. August 2009 ab, bewilligte indessen das Gesuch betreffend Abbruch und Ersatz der Veloständer, wobei sie den Gesuchstellern eine Entscheidegebühr von Fr. 200.-- auferlegte.

B./ Die SBB erhoben am 31. August 2009 Rekurs beim Baudepartement. Sie beantragten, den angefochtenen Beschluss kostenpflichtig aufzuheben und das Baugesuch zu bewilligen bzw. das Verfahren zur Bewilligung an die Baukommission Gossau zurückzuweisen.

Das Amt für Umweltschutz und Energie hielt als federführende Stelle des Kantons in seiner Vernehmlassung vom 17. November 2009 fest, dass die Stelle "Koordination Baugesuche" die Bearbeitung des Baugesuchs abgebrochen habe, nachdem die Stadt Gossau ihr den ablehnenden Entscheid über das Gesuch zur Kenntnis gebracht habe. Den aufgelaufenen Ergebnissen sei aber zu entnehmen, dass das Vorhaben aus Sicht des Kantons grundsätzlich bewilligungsfähig gewesen sei, wobei die vom Amt für Wirtschaft eingeforderten Unterlagen noch ausstehend seien. Zudem beantrage das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation die Abweisung des Gesuchs. Dieses hielt in seiner Stellungnahme vom 17. November 2009 fest, dass beim Verkaufsgeschäft für Einkäufe des täglichen Bedarfs (Convenience Shop) der genügend enge Bezug zum Bahnbetrieb fehle, weshalb das Gesuch aus ortsplannerischer Sicht erst bewilligt werden könne, wenn die dafür nötigen zonenrechtlichen Grundlagen geschaffen worden seien. Am 17. Dezember 2009 fand in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten ein Augenschein statt. Die Verfahrensbeteiligten erhielten Gelegenheit, zum Augenscheinprotokoll Stellung zu nehmen.



Mit Entscheid vom 29. April 2010 wies das Baudepartement den Rekurs ab und auferlegte den SBB eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.--. Zur Begründung hielt es im wesentlichen fest, dass der Baustandort auf Grund der umliegenden Bauzonen nicht eindeutig einer bestimmten bzw. einer Nutzungszone, in welcher der Verkaufspavillon in jedem Fall zonenkonform wäre, zugewiesen werden könne. Die Bewilligungsbehörde habe das Gesuch für den Verkaufspavillon deshalb zu Recht mangels Zonenkonformität abgewiesen. Eine Ausnahmegewilligung sei nicht möglich. Auch aus dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung lasse sich kein Anspruch auf die verlangte Baubewilligung ableiten.

C./ Die SBB erhoben mit Eingabe vom 5. Mai 2010 beim Verwaltungsgericht Beschwerde mit den Anträgen, den Rekursentscheid kostenpflichtig aufzuheben und das Baugesuch zu bewilligen bzw. die Vorinstanz anzuweisen, dieses zu bewilligen. Mit Beschwerdeergänzung vom 4. Juni 2010 erklärten sie, für sie sei die Rechtsfrage, inwieweit auf betrieblich nicht mehr genutzten Bahnarealen kleinere Bauvorhaben ohne vorgängige nutzungsplanerische Feststellung möglich seien, von grundsätzlichem Interesse. Am vorgesehenen Standort unmittelbar angrenzend an die Kernzone für viergeschossige Bauten (K4) sei das Bauvorhaben zonenkonform, was auch bezüglich der weiter nordwestlich bzw. nordöstlich liegenden Nachbargrundstücke in der Wohn- und Gewerbezone für dreigeschossige Bauten (WG3) gelte. Wenn dem nicht so wäre, hätte für den Verkaufspavillon eine Ausnahmegewilligung erteilt werden müssen. Die unverhältnismässige Härte liege darin, dass die Beschwerdeführerin eine Nutzungsplanänderung beantragen müsse, obwohl ihr Vorhaben mit der regulär beplanten Umgebung im Einklang stehe. Schliesslich müsse die Baubewilligung schon deshalb erteilt werden, weil die Bewilligungsbehörde die Installation und den Betrieb einer Sammelstelle für Recyclingmaterialien am 16. Oktober 2009 ebenfalls ohne vorgängigen Planbeschluss erteilt habe.

Das Baudepartement beantragte am 23. Juni 2010, die Beschwerde sei abzuweisen, wobei sie auf eine Begründung verzichtete. Die Beschwerdegegnerin beantragte mit der Vernehmlassung ihres Rechtsvertreters vom 13. Juli 2010 die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde.



D./ Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeingaben vom 5. Mai und 4. Juni 2010 wurden rechtzeitig eingereicht und enthalten einen Antrag, eine Sachdarstellung und eine Begründung (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Sachurteilsvoraussetzungen sind damit erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin verweist auf ihre Rekursbegründung vom 11. September 2009 und die darin gestellten Beweisanträge bzw. eingereichten Beweismittel und halten an diesen Ausführungen vollumfänglich fest, soweit nicht ausdrücklich davon abgewichen werde.

Das Verwaltungsgericht hat es in ständiger Rechtsprechung abgelehnt, dass pauschal auf Eingaben an Vorinstanzen verwiesen wird. Ein solcher Verweis ist ungenügend, weil aus ihm nicht hervorgeht, in welchen Punkten und weshalb der Entscheid der Vorinstanz angefochten wird. Dazu kommt, dass die Kognition gegenüber der Rekursinstanz in der Regel eingeschränkt ist. Es ist nicht Aufgabe der Rechtsmittelinstanz, in Eingaben an Vorinstanzen nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 921 mit Hinweisen).

3. Gemäss Art. 75 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) obliegt die Raumplanung den Kantonen, der Bund legt deren Grundsätze fest. Der Bereich des Eisenbahnverkehrs dagegen ist Sache des Bundes (Art. 87 BV). Dem Bund wurde dabei eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer



Kraft zugewiesen (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 471).

3.1. Soweit ein eidgenössisches Spezialgesetz die Projektierung und Bewilligung bestimmter Anlagen in formeller und materieller Hinsicht festlegt und dafür ein Verfahren vorsieht, welches die verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung der Landes-, Regional- und Ortsplanung ermöglicht, haben die allgemeinen Bestimmungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) zurückzutreten. Eine derartige Sonderbestimmung verkörpert Art. 18 des Bundesgesetzes über die Eisenbahnen (SR 742.101, abgekürzt EBG; Tschannen/Mösching, Bauen auf Bahnarealen, Die Abgrenzung der Bau- und Planungshoheit von Bund und Kantonen im Bereich der Eisenbahnen, in: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt, November Nr. 6/09, S. 2 f. mit Hinweisen). Demnach dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und dem Betrieb einer Eisenbahn dienen, nur mit einer eidgenössischen Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Die Plangenehmigungsverfügung gilt als Baubewilligung (Art. 6 Abs. 6 der Eisenbahnverordnung, SR 742.141.1). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht nötig. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 EBG).

3.2. Demgegenüber sind die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (Nebenanlagen), nach kantonalem Recht zu beurteilen (Art. 18m Abs. 1 EGB). Darunter fallen alle Anlagen, die für den Betrieb der Bahn unnötig sind, ferner Projekte für Drittpersonen (Hänni, a.a.O., S. 476). Häufiger Anwendungsfall von Art. 18m Abs. 1 EBG sind Mobilfunkanlagen, die nicht überwiegend dem Bahnbetrieb dienen (BGE A.140/2003 vom 18. März 2004 E. 2). Die betroffene Bahnunternehmung und die Bundesbehörde verfügen bei der Bewilligung dieser Anlagen über verschiedene Mitwirkungsrechte (Art. 18m EGB). Für die Frage nach dem durchzuführenden Baubewilligungsverfahren spielt es keine Rolle, dass Bahnunternehmen nach Art. 39 EBG gestattet ist, auf dem Bahnhofareal Nebenbetriebe in einem eingeschränkten Rahmen zu kommerziellen Zwecken zu errichten, auf welche die Vorschriften von Kantonen und Gemeinden über die Öffnungs- und Schliessungszeiten keine Anwendung finden.



3.3. Der vorliegende Convenience Shop dient offensichtlich nicht dem Bahnbetrieb und verfügt sowohl baulich

als auch funktional über ein selbständiges Schicksal. Damit ist zu Recht unbestritten, dass die Bewilligung des Verkaufspavillons samt Nebenflächen und Aussenrestaurant als Nebenbetrieb dem kantonalen Recht untersteht.

4. Eine Baubewilligung ist zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen (Art. 87 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG).

4.1. Erste und zentrale Voraussetzung einer ordentlichen Baubewilligung ist, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Der Zweck der Nutzungszonen ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenart. Bauten und Anlagen müssen der Nutzung dienen, für welche die Zone bestimmt ist. Zonenkonformität im Sinn des Bundesrechts setzt einen funktionalen Zusammenhang zwischen Bauvorhaben und Zonenzweck voraus (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003 Rz. 359 f.). Ausnahmebewilligungen für zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone bestimmen sich nach Art. 24 ff. RPG, während Ausnahmen innerhalb der Bauzone das kantonale Recht regelt (Art. 23 RPG).

4.1.1. Die vorrangige Zuständigkeit des Bundes bei der Beplanung und Bewilligung von Bauten und Anlagen auf Bahnarealen hat zur Folge, dass Bahnhofsliegenschaften in der Regel im kommunalen Nutzungsplan keiner bestimmten Nutzungszone zugewiesen werden. In diesem Fall werden Eisenbahnareale und Geleiseanlagen in den Nutzungsplänen wie die übrigen Verkehrsflächen (Strassen, Plätze und Flugplätze) als weisse oder hellgraue Flächen dargestellt. Der Verzicht auf eine eigene Beplanung dieser Gebiete durch die Gemeinde, die ohnehin nur für allfällige betriebsfremde Nutzungen des Bodens Wirkung entfalten könnte, ist daher nicht als bewusster Ausschluss des Gebiets aus der umgebenden Bauzone bzw. als Zuweisung zur Nichtbauzone "übriges Gemeindegebiet" zu verstehen (GVP 2006 Nr. 34 S. 145, BGE 1C_484/2009 vom 21. Mai 2010 E. 4.1, jeweils mit Hinweisen).

4.1.2. Die fehlende zonenplanmässige Flächenwidmung stellt die kommunale Baubewilligungsbehörde bei einem Baugesuch für eine Nebenanlage auf dem



Bahnareal vor das Problem, dass sie die Zonenkonformität des Bauvorhabens nicht aus dem Nutzungsplan ablesen kann. Diese Schwierigkeit kann vermieden werden, wenn solche dem Eisenbahnverkehr gewidmeten weissen Flächen vorsorglich einer Zone zugewiesen und allenfalls Sondernutzungspläne erlassen werden. Die überlagernden Zonenpläne und vorsorglichen Sondernutzungspläne entfalten dabei aber bloss für allfällige betriebsfremde Bauten und Anlagen auf Bahnanlagen sowie betriebsfremde Teile von Eisenbahnanlagen unmittelbar rechtsverbindliche Wirkung, sofern sich diese aus der Eisenbahnanlage herauslösen lassen. Darüber hinaus wirkt die vorsorgliche Planung als blosser Interessenbekundung, deren Beachtung durch den Bund rechtlich freigestellt bleibt (Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 11 ff.).

4.1.3. Liegt keine solche vorsorgliche Beplanung vor, ist als erstes darüber zu entscheiden, ob das betroffene Grundstück zur Bauzone gehört oder nicht. Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist (Art. 15 lit. a RPG). Die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Bau- oder Nichtbaugesamt bestimmt sich nach den konkreten Umständen, wie das Gebiet zu Zwecken des Bahnbetriebs bereits überbaut ist, wie es inmitten von Bauzonen liegt und wie es im Richtplan zum Siedlungsgebiet zugeordnet ist (BGE A.140/2003 vom 18. März 2004 E. 2.5). Massgebend ist eine parzellenübergreifende, gebietsbezogene Sichtweise (BGE 1C_484/2009 vom 21. Mai 2010 E. 4.1).

4.1.4. Das über 20'000 m² grosse Grundstück Nr. 5676 ist praktisch vollständig mit (ehemaligen) Bahngebauten, Gleis- und sonstigen Verkehrsanlagen überbaut. Im Norden grenzt es über die Stadtbühlstrasse bzw. über den Bahnhofsplatzweg (Gemeindeweg 1. Klasse - beide Verkehrsflächen sind keiner bestimmten Zone zugewiesen -) an die Bauzonen WG3 und K4, zu einem kleinen Teil im Nordwesten an eine Grünzone. Südlich stösst die Bahnparzelle zum Teil über die Gozenbergstrasse bzw. die Sportstrasse (beides Gemeindestrassen 2. Klasse und ebenfalls nicht zoniert) bzw. ein weiteres nicht zoniertes Bahngrundstück hinweg an die Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W3) und die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZföBA). Diese Nachbargrundstücke sind ebenfalls grösstenteils überbaut. Im kantonalen Richtplan ist das Bahnhofareal von Gossau als Nutzungsreserve für Wohnen, Arbeiten und kulturelle Nutzungen bzw. wirtschaftliche Schwerpunktgebiet vorgesehen, wobei das Bahnhofsgebiet einen Umkreis von 350 m und nicht nur das



eigentliche Bahnareal umfasst (vgl. Koordinationsblatt IV 13 des kantonalen Richtplans, in: www.sg.ch/home/bauen__raum__umwelt/raumentwicklung/richtplanung/siedlung: Nutzungsreserven in Bahnhofgebieten). Dementsprechend wurde im Jahr 2007 das Gebiet der ehemaligen Butterzentrale, das unmittelbar nördlich an das Grundstück Nr. 5676 angrenzt, in die K4-Zone umgezont und mit dem markanten Gebäudekomplex "Perron 3" mit 88 Wohnungen, einer Tiefgarage mit knapp 170 Abstellplätzen und zahlreichen Verkaufs- und Gewerbeflächen überbaut. Damit liegt das westliche Bahnhofsareal inmitten Bauzonen und bildet auf Grund seiner heutigen Überbauung und Nutzung Teil des innerstädtischen Siedlungsgebiets. Die Verfahrensbeteiligten sind sich daher zu Recht darüber einig, dass das Grundstück Nr. 5676 Bestandteil des Baugebiets ist.

4.2. Nachdem feststeht, dass das Baugrundstück Bestandteil der Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG ist, kann ein Vorhaben bewilligt werden, wenn es in jeder Bauzone zonenkonform oder zumindest mit der planungs- und baurechtlichen Ordnung der regulär beplanten Umgebung vereinbar ist (Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 10). Dies ist zum Beispiel bei Mobilfunkantennen-Anlagen der Fall: als technische Infrastrukturanlagen sind sie grundsätzlich in jeder Bauzone zonenkonform, weshalb es sinnvoll ist, Bahnareale, die im Siedlungsgebiet liegen, für den Bau und Betrieb von Mobilfunkantennen zu nutzen (Urteilsanmerkung von A. Marti, ZBI 107 [2006], S. 200; BGE 1C_484/2009 E. 4.3). Handelt es sich dagegen um keine in allen Bauzonen zonenkonforme Baute oder Anlage, bedarf das betriebsfremde Bauvorhaben im Hinblick auf eine kantonale Bewilligung nach Art. 18m Abs. 1 EBG zusätzlich eines planerischen Zulassungsentscheids (Marti, a.a.O., S. 200).

4.2.1. Die Beschwerdeführerin erachtet einen solchen Planungsentscheid als unnötig, weil der vorgesehene Verkaufsladen mit Aussenwirtschaft in unmittelbarer Nähe zu den WG3- und K4-Zonen zweifelsfrei zonenkonform sei, wogegen die Vorinstanz die Ansicht vertritt, konkret sei es unmöglich, den Baustandort eindeutig einer bestimmten Bauzone zuzuweisen.

4.2.2. Die Nutzungsplanung hat grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus zu erfolgen. Zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ist daher ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Dies schliesst aber



nicht aus, dass die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar nur für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgt, sofern sie nicht isoliert erlassen wird. Teilnutzungspläne müssen sich in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen und dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden (BGE 1P.14/2001 vom 5. April 2001 E. 3a [= ZBI 103 2002 S. 579], BGE 1P. 21/2005 vom 6. Oktober 2010 E. 4.3, VerwGE B 2009/219 vom 24. August 2010, E. 2.1., in: www.gerichte.sg.ch).

4.2.3. Planungsbehörde ist im Kanton St. Gallen im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Das dabei ausgeübte Ermessen hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 740). Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessenskontrolle (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugeordnet (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG).

Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt noch keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt, der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar; er steht im



Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, 6. Aufl., Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740).

4.2.4. Das gut 20'000 m² grosse Baugrundstück grenzt im Süden und Osten an weitere, dem Bahnbetrieb gewidmete Grundstücke an und stösst im übrigen an unterschiedliche Bauzonen. Während der geplante Convenience Shop in den unmittelbar angrenzenden Mischzonen grundsätzlich zonenkonform ist, ist dies in der ebenfalls angrenzenden reinen Wohnzone im Hinblick auf die voraussichtlichen Ladenöffnungszeiten von 6 Uhr morgens bis 22 Uhr nachts während sieben Tagen pro Woche fraglich. Zudem ist es aus ortsplanerischer Sicht nicht ausgeschlossen, den ganzen oder bloss den westlichen Teil des Bahnhofareals separat als ZföBA auszuscheiden oder zonenmässig an die im Süden des Bahnhofs gelegene ZföBA anzugliedern, sofern die Planungsbehörde zum Schluss käme, dass hier ausschliesslich öffentliche Bauten und Anlagen realisiert werden sollten (Heer, a.a.O., Rz. 134). Dafür spricht, dass die Stadt am Standort des Bauvorhabens seit fast zwanzig Jahren eine Fahrradestellanlage betreibt, auch wenn dafür keine formelle Baubewilligung vorliegt (Vertrag zwischen den SBB und der Stadt Gossau betreffend Zusammenarbeit auf dem Bahnhof Gossau vom 17. April bzw. 10. Mai 2007, Modul 4: Estellanlagen für Zweiräder).

4.2.5. Aus dem Gesagten folgt, dass es sachlich begründet und deshalb nicht willkürlich ist, wenn die Vorinstanz zum Schluss kommt, der Baustandort könne auf Grund der Grösse der Bauparzelle und seiner unterschiedlichen Nutzungen sowie mit Blick auf die verschiedenen umliegenden Bauzonen nicht eindeutig einer bestimmten Nutzungszone oder bloss einer Nutzungszone zugeteilt werden, in welcher der Verkaufspavillon in jedem Fall zonenkonform sei.

4.3. Tschannen/Mösching vertreten im bereits mehrfach zitierten Gutachten die Meinung, in einem solchen Fall habe die Baubewilligungsbehörde - zumindest bei wenig bedeutsamen, kleineren und auf eng umgrenzte Flächen beschränkten Bauvorhaben - vorfrageweise zu entscheiden, welcher Nutzungszone das Grundstück



bzw. die vom konkreten Bauvorhaben in Anspruch genommene Fläche zuzuordnen sei (a.a.O., S. 9, 13 und 18).

4.3.1. Weder Art. 26 BV noch Art. 15 RPG geben einen Anspruch auf Einzonung von Land in die Bauzone. Die Bauzonenausscheidung stellt vielmehr eine Gestaltungsaufgabe der Planungsbehörde dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 RPG, [BGE 122 I 294 neues Fenster E. 3e](#), [116 Ia 221 neues Fenster E. 3b](#), je mit Hinweisen). Dementsprechend kann ein Eigentümer eines Bahngrundstücks mit dem Baugesuch nicht verlangen, dass der Standort seines Bauprojekts vorfrageweise einer bestimmten Bauzone bzw. der Zone des nächstgelegenen Grundstücks zugeordnet werde. Die von den Gutachtern zitierte bundesgerichtliche Rechtsprechung beschränkt sich - wie die Vorinstanz zu Recht ausführt - darauf, ob ein im Zonenplan ungewidmetes Grundstück grundsätzlich der Bau- oder Nichtbauzone zuzuordnen sei (vgl. dazu auch: BGE 1C_484/2009 vom 21. Mai 2010 E. 4 mit Hinweisen). Die weitergehende Frage, welcher Bauzone das ungewidmete Bahngrundstück konkret zugeteilt werde, hat sich für das Bundesgericht bisher nicht gestellt, sei es, dass es einzig über die Anwendung von Art. 24 ff. RPG bzw. über Mobilfunkantennen zu befinden hatte, die - wie gesagt - grundsätzlich in allen Bauzonen zonenkonform sind, oder dass es über ein Bauvorhaben entscheiden musste, das auf einem ungewidmeten Grundstück realisiert werden sollte, das komplett von einer einzigen Zone umschlossen war, in welcher das Bauvorhaben klarerweise erlaubt war (BGE 114 Ib 344 E. 3b).

4.3.2. Innerhalb des Siedlungsgebiets bestimmt grundsätzlich allein das kantonale Recht, ob und wie weit die Bauzone ausdifferenziert werde und in welchen Fällen für besondere Bauvorhaben eine projektbezogene Sondernutzungsplanung geboten sei (Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 11). Das Baugesetz regelt das Planverfahren abschliessend in Art. 29 ff. BauG. Einer vorfrageweisen Zuordnung weisser Flächen zu einer bestimmten Bauzone steht somit schon die unterschiedliche Zuständigkeitsregelung der Planungs- und Baubehörde entgegen. Während in der Politischen Gemeinde Gossau die Baupolizeibehörde die Baukommission ist, ist für die Ortsplanung der Stadtrat bzw. die Bürgerschaft zuständig (Art. 3 des Baureglements der Stadt Gossau vom 30. Mai 1994 mit Nachträgen vom 2. Dezember 1998 und



23. Januar 2008, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30 BauG). Zonenpläne bedürfen zudem der Genehmigung des Kantons (Art. 31 BauG), was von vornherein ausschliesst, dass eine Kommission der Gemeinde abschliessend über die Zuteilung eines Grundstücks zu einer konkreten Bauzone befindet.

4.3.3. Aus dem Gesagten folgt, dass im Baubewilligungsverfahren nicht vorfrageweise über die Zuteilung einer Parzelle zu einer bestimmten Bauzone entschieden werden kann, sofern - wie vorliegend - verschiedene Bauzonen zur Auswahl stehen und das Bauvorhaben nicht in all diesen Bauzonen zonenkonform ist.

4.4. Arnold Marti vertritt die Auffassung, dass zumindest bei kleineren Nebenanlagen im Sinn von Art. 18m EBG eine Ausnahmegewilligung ausreiche. Der besondere Grund für die Gewährung eines Baudispenses anstelle der Revision des Nutzungsplans sieht er darin begründet, dass solche Flächen wegen ihrer besonderen Rechtssituation der kommunalen Planungshoheit grundsätzlich entzogen seien (a.a.O., S. 200).

4.4.1. Für die Frage, ob vom Grundsatz der Zonenkonformität abgewichen und die Baubewilligung ausnahmsweise erteilt werden könne, verweist Art. 23 RPG auf das kantonale Recht.

4.4.2. Die Beschwerdeführerin rügt, die Bewilligungsbehörde habe die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung nicht geprüft, weshalb die Rekursinstanz eine entsprechende Prüfung nicht hätte nachholen dürfen. Dagegen wendet die Beschwerdegegnerin ein, die Gesuchstellerin habe gar keine Ausnahmegewilligung verlangt.

Verwaltungsbehörden und Gerichte wenden auf den festgestellten Sachverhalt von Amtes wegen die richtigen Rechtsnormen an (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1632). Die Frage, ob eine Ausnahmesituation vorliegt, ist eine Rechtsfrage (A. Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Rz. 16 f. zu Art. 23 RPG). Dem Baudepartement kommt zudem die volle Kognition zu (Art. 3 Abs. 2 BauG und Art. 46 VRP), und es entscheidet, ohne an die Anträge der Beteiligten gebunden zu sein (Art. 56 Abs. 1 VRP). Die Rekursinstanz hat deshalb zu Recht geprüft, ob das Bauvorhaben ausnahmsweise bewilligt werden könne.



4.4.3. Art. 77 BauG gibt der zuständigen Gemeindebehörde unter bestimmten, in lit. a bis d abschliessend aufgezählten Fällen die Möglichkeit, ein Bauvorhaben abweichend von den Vorschriften des Baugesetzes, des Baureglements sowie von Zonen-, Überbauungs- und Gestaltungsplänen zu bewilligen. Eine Ausnahmegewilligung kann aber nur beim Vorliegen einer Ausnahmesituation erteilt werden. Sinn von ausserordentlichen Bewilligungen ist es, Härten und Unbilligkeiten zu vermeiden, die sich wegen der Besonderheit des Sachverhalts aus der strikten Anwendung der Bauordnung ergeben würden. Die Ausnahme soll nicht dazu dienen, dem Bauherrn die seinen subjektiven Vorstellungen entsprechende Ideallösung zu verschaffen. Finanzielle, persönliche oder Überlegungen der Bequemlichkeit fallen ebenfalls ausser Betracht. Es muss sich um einen Einzelfall handeln; Ausnahmegewilligungen dürfen nicht dazu missbraucht werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen, weil auf diesem Weg das Gesetz selber abgeändert würde. Die Härte muss vielmehr in einem objektiven Nachteil bestehen, den der Baugesuchsteller im Verhältnis zu Mitbürgern in gleicher oder ähnlicher Situation durch die strikte Anwendung der Baunormen erleiden würde (Heer, a.a.O., Rz. 735 ff.; Hänni, a.a.O., S. 340).

4.4.4. Der Beschwerdeführerin ist es unbestrittenermassen möglich, das überbaute Bahngrundstück weiterhin zonenkonform zu nutzen und mit weiteren Bauten und Anlagen für den Bahnbetrieb zu überbauen. Eine Lücke im Nutzungsplan liegt nicht vor, das Bahngrundstück ist vielmehr ausschliesslich dem Bahnbetrieb gewidmet. Allein der Umstand, dass vorgängig der kommunale Nutzungsplan geändert bzw. das Bahngrundstück, das nunmehr betriebsfremd genutzt werden soll, im kommunalen Zonenplan aufgenommen werden soll, stellt keine unverhältnismässige Härte im Sinn von Art. 77 BauG dar. Die Vorinstanz wendet überdies zu Recht ein, dass ohne Kenntnis der konkreten Nutzungszone auch nicht beurteilt werden kann, ob mit dem Baudispens der Zweck der Zone vereitelt oder gefährdet würde (Art. 77 Abs. 3 BauG). Steht bei einer nicht in allen Bauzonen zonenkonformen Baute oder Anlage nicht von vornherein fest, welcher konkreten Bauzone das ungewidmete Baugrundstück vorfrageweise zugeschrieben werden muss, kommt die Erteilung einer Ausnahmegewilligung somit von vornherein nicht in Betracht.

4.5. Art. 2 Abs. 1 RPG verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, eine lückenlose Ordnung herzustellen, soweit diese nötig ist.



4.5.1. Notwendig ist die Planung immer dann, wenn raumwirksame Aufgaben ohne sie nicht sachgerecht erfüllt werden können oder sich miteinander nicht in anderer Weise abstimmen lassen (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 13 und 25 zu Art. 2 RPG). Wird der Baubehörde - wie vorliegend - ein Gesuch für eine Nebenanlage unterbreitet, die nach kantonalem Recht beurteilt werden muss, hat die Gemeinde - sofern das Bahnareal nicht schon vorsorglich beplant ist (vgl. dazu vorne E. 4.1.2.) - nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 RPG und Art. 7 BauG von sich aus die erforderliche Nutzungsplanung zu schaffen, damit das Bauvorhaben auf seine Zonenkonformität überprüft werden kann.

4.5.2. Art. 2 RPG ist selbständig anwendbar, es braucht kein Ausführungsrecht. Behörden, die raumwirksam tätig sind, sind damit unmittelbar zur Planung verpflichtet, und die Erfüllung der gesetzlichen Planungspflicht nach Art. 2 RPG ist rechtlich durchsetzbar (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 6 f. zu Art. 2 RPG). Während der an strengere Voraussetzungen geknüpfte Überprüfungs- und Änderungsanspruch gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 33 BauG erst zur Anwendung gelangt, wenn eine bereits bestehende Planung den erheblich geänderten Verhältnissen angepasst werden soll, verpflichtet Art. 2 Abs. 1 RPG die zuständige Behörde dazu, überhaupt eine flächendeckende, lückenlose Ordnung herzustellen.

4.5.3. Aus dem Gesagten folgt, dass ein Gesuch nach Art. 18m Abs. 1 EBG für ein Vorhaben innerhalb des Baugebiets nicht mit der Begründung abgewiesen werden kann, die konkrete Bauzone sei noch nicht definiert. Das Gesuch ist vielmehr vorerst zu sistieren, bis die zuständige Behörde im betroffenen Gebiet die fehlende Planungsgrundlage geschaffen bzw. einen entsprechenden Teilzonenplan erlassen hat, so dass das Gesuch beurteilt werden kann.

5. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Sie begründet diesen Einwand damit, dass die Baukommission am 16. Oktober 2009 auf dem Bahnhofareal die Installation und den Betrieb einer Sammelstelle für Recyclingmaterialien, also ebenfalls eine Nebenanlage, bewilligt habe, ohne vorgängig den Nutzungsplan überarbeitet zu haben.



5.1. Der Anspruch auf Gleichbehandlung verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Eine Gleichbehandlung ist immer dann geboten, wenn die im Hinblick auf die zu erlassende oder anzuwendende Norm relevanten Tatsachen gleich sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 495).

5.2. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit geht dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall in der Regel vor (kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht). Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das den Privaten, die sich in der gleichen Lage befinden, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls abweichend von einer Norm behandelt zu werden. Dies gilt aber nur, wenn die abweichende Behandlung in einem einzigen oder in einigen wenigen Fällen erfolgt ist. Besteht hingegen eine eigentliche gesetzwidrige Praxis und lehnt es die Behörde ab, diese aufzuheben, können Private verlangen, dass die widerrechtliche Begünstigung, die Dritten zuteil wurde, auch ihnen gewährt werde (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 518).

5.3. Die Beschwerdegegnerin räumt ein, dass die Bewilligungen der erwähnten Recycling-Sammelstelle wie auch der Umnutzung eines ehemaligen Güterschuppens in einen Restaurationsbetrieb "problematisch" gewesen seien. Ihr sei nun aber klar, dass zur Klärung der Nutzungssituation auf dem Bahnhofareal ein Zonenplanverfahren durchzuführen sei. Eine eigentliche gesetzwidrige Praxis, welche die Baubehörde beizubehalten gedenkt, liegt somit nicht vor. Mit diesem Entscheid wird der Baubehörde sodann aufgezeigt, wie mit nicht gewidmeten Flächen im Bahnhofgebiet zu verfahren ist. Sollte die Beschwerdegegnerin auch in Zukunft nicht davon absehen, unter Missachtung der Planungspflicht Bewilligungen zu erteilen bzw. zu verweigern, ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde, dies zu unterbinden (VerwGE B 2004/120 vom 25. Januar 2005 E. 2d, in: www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerdeführerin hat somit keinen Anspruch darauf, dass ihr Bauvorhaben ebenfalls ohne vorgängigen Planungsentscheid bewilligt werde.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid die Planungspflicht der Gemeinde nach Art. 2 Abs. 1 RPG verletzt. Die Beschwerde ist demnach



gutzuheissen, der Rekursentscheid des Baudepartements vom 29. April 2010 sowie der Beschluss der Baukommission vom 21. August 2009, soweit damit das Gesuch betreffend Neubau eines Verkaufspavillon verweigert wurde, aufzuheben und die Angelegenheit gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zum weiteren Vorgehen im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Dies entspricht einer Guttheissung der Beschwerde.

7. Wird eine Streitsache dadurch erledigt, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuurteilung zurückgewiesen wird, ist diejenige Partei als obsiegend zu betrachten, welche die Fehlerhaftigkeit des Entscheids geltend gemacht und die Rückweisung erwirkt hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 764). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen, wobei auf die Erhebung zu verzichten ist (Art. 95 Abs. 1 und 3 VRP). Der geleistete Kostenvorschuss ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Dementsprechend sind die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- analog dem Beschwerdeverfahren von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen, wobei auf die Erhebung ebenfalls zu verzichten ist.

8. Während im Beschwerdeverfahren nach Art. 98 Abs. 1 VRP Anspruch auf eine volle Entschädigung besteht, werden in Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entsprechend dem Wortlaut von Art. 98 Abs. 2 VRP generell nur angemessen entschädigt. Die ausseramtliche Entschädigung erfolgt nach Obsiegen und Unterliegen (Art. 98bis VRP). Führt ein berufsmässiger Vertreter einen Prozess als Organ oder Angestellter einer juristischen Person, spricht das Verwaltungsgericht in der Regel nur eine Umtriebsentschädigung zu, ohne sinngemäss auf den Anwaltstarif Bezug zu nehmen. Barauslagen werden dabei nicht vergütet. Umtriebsentschädigungen stellen echten Schadenersatz dar. Aus diesem Grund sind sie im Gegensatz zu den Anwaltshonoraren auch nicht mehrwertsteuerpflichtig (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 197 und 199 f.). Für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren erscheint eine Entschädigung von Fr. 500.-- angemessen, die ausgangsgemäss von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen ist. Nebst dem, dass der Beschwerdegegnerin dem Ausgang des Verfahrens



entsprechend keine Parteientschädigung zukommt, hat das verfügende Gemeinwesen grundsätzlich keinen Anspruch auf Kostenersatz (Hirt, a.a.O., S. 176).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 29. April 2010 sowie der Beschluss der Baukommission vom 21. August 2009, soweit damit das Gesuch betreffend Neubau eines Verkaufspavillon verweigert wurde, aufgehoben und die Angelegenheit zum weiteren Vorgehen im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2./ a) Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin, wobei auf die Erhebung verzichtet wird. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

b) Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin, wobei auf die Erhebung ebenfalls verzichtet wird. Der von der Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- wird zurückerstattet.

3./Die Beschwerdegegnerin bezahlt der Beschwerdeführerin für das Beschwerde- und Rekursverfahren eine Umtriebsentschädigung von insgesamt Fr. 500.--. Das Kostenersatzbegehren der Beschwerdegegnerin wird abgewiesen.

V. R. W.

Der Präsident::

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:



St.Galler Gerichte

- die Beschwerdeführerin (durch die SBB Recht und Beschaffung)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Fürsprecher Ch.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.