



Fall-Nr.: B 2010/293
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 31.05.2011
Entscheiddatum: 31.05.2011

Urteil Verwaltungsgericht, 31. 05. 2011

Verfahrensrecht sowie Bau- und Planungsrecht, Art. 28 und 57 Abs. 1 VRP (sGS 951.1), Art. 107 BauG (sGS 731.1). Förmliche Aufhebung eines Beschlusses über eine Planungszone und gleichzeitige Ersetzung durch einen neuen Beschluss, der die rechtlichen und inhaltlichen Mängel der ursprünglichen Planungszone scheinbar beseitigt, führt nicht zur materiellen Gegenstandslosigkeit des Verfahrens; die Fristen der Planungszone gemäss Art. 107 BauG sind als absolute Fristen zu verstehen und können nicht mittels Widerruf umgangen werden (Verwaltungsgericht B 2010/293)

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. M. Looser

In Sachen

X. und Y. AG

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Z.,

gegen



Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli Brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde T., vertreten durch den Gemeinderat

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Abschreibung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X. ist Eigentümer des Grundstücks Nr. 000b in T., das unmittelbar an den Kreisel A. Strasse anstösst. Auf dem Grundstück Nr. 000b befindet sich eine Scheune und im übrigen Wiesland. X. überliess das Grundstück Nr. 000b der Y. AG als Bauherrin. Letztere arbeitete ein Bauprojekt für eine Tankstelle mit Shop aus. Südlich des Grundstücks Nr. 000b liegt das Grundstück Nr. 000c. Letzteres ist einerseits mit einem Wohnhaus mit Scheune bebaut und dient andererseits als Verkaufsplatz für Automobile. Beide Grundstücke umfassen zusammen rund 35 Aren und liegen in der Wohn-Gewerbe-Zone für zweigeschossige Bauten (WG2) sowie im Umgebungsschutzgebiet II für das Städtchen M.

B./ Am 13. Mai 2008 ersuchte die Firma S. um eine nachträgliche Baubewilligung für die Umnutzung des Areals des Grundstücks Nr. 000c in einen Park-, Verkaufs- und



Lagerplatz für Motorfahrzeuge. Die Y. AG stellte am 2. September 2008 ein Gesuch für eine Bewilligung des Abbruchs der bestehenden Scheune sowie für einen Neubau einer Tankstelle mit Shop auf dem Grundstück Nr. 000b. Am 15. September 2008 erliess der Gemeinderat T. eine sich über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckende Planungszone, die zwecks Umgebungsschutzes des Schlosses und Städtchens M. das Erstellen und Erweitern von Bauten und Anlagen ohne rechtskräftigen Überbauungs- oder Gestaltungsplan untersagte und auf drei Jahre befristet war. Während der vom 1. bis 30. Oktober 2008 laufenden Auflagefrist erhob der Rechtsvertreter von X. und der Y. AG Einsprache mit dem Antrag, die Planungszone sei aufzuheben. Mit Beschluss vom 5. Januar 2009 wies der Gemeinderat T. die Einsprache ab und lehnte mit separatem Beschluss das Gesuch der Y. AG für eine Bewilligung des Abbruchs der bestehenden Scheune sowie für einen Neubau einer Tankstelle mit Shop auf dem Grundstück Nr. 000b ab. Zur Begründung der Ablehnung der Einsprache hob der Gemeinderat T. im wesentlichen die dominante Stellung der Grundstücke Nrn. 000c und 000b gegenüber dem geschlossenen Ortsbild des Städtchens M. hervor. Zwecks Schutzes der Umgebungssituation von Schloss und Städtchen M. sowie zur Erreichung eines harmonischen Übergangs zwischen der engeren historisch-landschaftlichen Einheit von Schloss und Städtchen und der weiteren Überbauung der Umgebung sei der Erlass eines Überbauungs- oder Gestaltungsplans das erforderliche und zweckmässige Planungsmittel. Um die Sondernutzungsplanung sicherzustellen, sei der Erlass einer Planungszone angezeigt.

C./ Der Rechtsvertreter von X. und der Y. AG erhob mit Eingaben vom 26. Januar und 13. Februar 2009 Rekurs beim Baudepartement mit dem Antrag, die Beschlüsse des Gemeinderats T. vom 5. Januar 2009 betreffend Abweisung der Einsprache gegen den Erlass einer Planungszone für die Grundstücke Nr. 000c und 000b sowie vom 15. September 2008 betreffend Erlass der Planungszone über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b seien aufzuheben und die Einsprache gutzuheissen. Der Rekurs wurde im wesentlichen damit begründet, dass der Erlass der Planungszone u.a. willkürlich sei, da es sich um eine projektspezifische Gesetzgebung handle. Zudem würden X. und die Y. AG ohne sachliche Rechtfertigung anders als ihre unmittelbaren Nachbarn behandelt, für welche in Bezug auf die Interessen des Schutzes des Städtchens und Schlosses M. dieselbe Ausgangslage bestehe. Sodann sei die Verhältnismässigkeit eines Überbauungs- oder Gestaltungsplans für die Überbauung und Nutzung des



Grundstücks Nr. 000b zu verneinen, da dafür die bestehenden Vorschriften der Umgebungsschutzzone und die baupolizeilichen Bestimmungen genügen würden. Der Gemeinderat T. beantragte in seiner Vernehmlassung vom 23. März 2009 die Abweisung des Rekurses. Am 25. September 2009 führte das Baudepartement einen Augenschein durch. Der Rechtsvertreter der politischen Gemeinde T. reichte dabei zusätzliche Ausführungen ein. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation erachtete mit Schreiben vom 16. November 2009 den Perimeter der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone als vertretbar. X. und die Y. AG erhielten Gelegenheit, sich zum Protokoll des Augenscheins und zu den zusätzlichen Ausführungen des Rechtsvertreters der politischen Gemeinde T. Stellung zu nehmen. Sie taten dies mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 15. Dezember 2009 und hielten an ihren Rechtsbegehren fest. Am 19. Januar 2010 teilte das Baudepartement dem Rechtsvertreter der politischen Gemeinde T. telefonisch mit, dass es den Beschluss über die Planungszone als schwierig erachte. Es empfehle dem Gemeinderat T. eine gemeinsame Planung mit den betroffenen Grundeigentümern. Das Baudepartement sistierte in der Folge das Rekursverfahren. Mangels einer vergleichweisen Lösung hob das Baudepartement am 6. Mai 2010 die Sistierung des Verfahrens wieder auf und teilte dies den Verfahrensbeteiligten mit. Am 12. Mai 2010 reichte der Rechtsvertreter von X. und der Y. AG eine Stellungnahme ein und hielt nochmals fest, dass keine schützenswerten öffentlichen Interessen am Erlass oder Bestand der sich über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckenden Planungszone bestehen würden. Am 17. September 2010 teilte das Baudepartement den Verfahrensbeteiligten mit, dass nach einer vorläufigen Beurteilung der Rechtslage die Rekurse gegen den Entscheid des Gemeinderats T. vom 5. Januar 2009 gute Aussichten auf Erfolg hätten.

Am 15. November 2010 hob der Gemeinderat T. die am 15. September 2008 erlassene Planungszone auf. Im gleichen Beschluss erliess er zugleich eine sich über die Grundstücke Nrn. 000a, 000b, 000b und einen Teil des Grundstücks Nr. 000d erstreckende Planungszone "Schloss M.", die ab sofort für die Dauer von drei Jahren die Erstellung von bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen innerhalb der Planungszone untersagt, welche die vorgesehene Nutzungsplanung erschweren könnten. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass der Gemeinderat T. die S. AG, in S., mit der Ausarbeitung eines Überbauungsplanes "Schlossblick M." beauftragt. Die Fläche der Planungszone "Schlossblick M." erweiterte sich im Vergleich zur am 15. September



2008 erlassenen Planungszone um rund 420 m² auf insgesamt 3'920 m². Der Gemeinderat T. begründete den Beschluss vom 15. November 2010 im wesentlichen damit, dass er aufgrund der vorläufigen Beurteilung der Rechtslage durch das Baudepartement vom 17. September 2010 – bzw. der während der Verfahrensdauer veränderten Rechtsprechung – beschlossen habe, die hängige Planungszone aufgrund formeller Vorbehalte zurückzuziehen und gleichzeitig eine den Anforderungen des Baudepartements genügende, neue Planungszone zu erlassen. Er erachte die Regelbauweise und die Umgebungszone alleine für die Grundstücke Nrn. 000c und 000b nicht als hinreichend, um die Erschliessung zu sichern und die Anforderungen hinsichtlich Gestaltung, Einfügung in das Ortsbild und in die Siedlungsstruktur und hinsichtlich Lärmschutz genügend zu definieren und damit den öffentlichen Interessen gerecht zu werden. Es sei insbesondere vorgängig zu klären, welche Bauvolumen an welchen Standorten verträglich seien, wie diese in Bezug auf den Strassenraum und das Grundstück zu situieren und zu orientieren seien und wie die Erschliessung sicherzustellen sei. Die rechtsverbindliche Umsetzung der besonderen Bauweise erfordere den Erlass eines Sondernutzungsplans. Der Beschluss vom 15. November 2010 wurde dem Rechtsvertreter von X. und der Y. AG am 18. November 2010 zugestellt. Die Planungszone "Schlossblick M." wurde vom 24. November 2010 bis 23. Dezember 2010 öffentlich aufgelegt. Am 17. Dezember 2010 erhoben X. und die Y. AG Einsprache gegen die Planungszone "Schlossblick M."

Am 19. November 2010 teilte der Rechtsvertreter von X. und der Y. AG dem Baudepartement telefonisch mit, dass mit dem Erlass der neuen Planungszone "Schlossblick M." nicht einfach Gegenstandslosigkeit des Rekursverfahrens eingetreten sei, sondern dieses müsse vielmehr unter den geänderten Verhältnissen weitergeführt und beurteilt werden. Er stellte in Aussicht, zum Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 innerhalb der nächsten zwei Wochen schriftlich Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 7. Dezember 2010 teilte er dem Baudepartement u.a. mit, dass eine Stellungnahme zum laufenden Rekursverfahren folgen werde und gleichzeitig ersuchte er, die Frist zur Abgabe der Stellungnahme bis zum 23. Dezember 2010 offen zu halten und bis dahin im Rekursverfahren mit weiteren Schritten zuzuwarten.



Am 10. Dezember 2010 schrieb das Baudepartement den Rekurs von X. und der Y. AG zufolge Gegenstandslosigkeit ab. Es sprach X. und der Y. AG zu Lasten der politischen Gemeinde T. eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 3'250.-- zuzgl. MwSt zu. Der Entscheid wird im wesentlichen damit begründet, dass von den anwaltlich vertretenen X. und der Y. AG erwartet werden durfte, dass sie die Aufhebung der am 15. September 2008 erlassenen und sich über die Grundstücke Nr. 000c und 000b erstreckenden Planungszone trotz fehlender Rechtsmittelbelehrung innert nützlicher Frist – deren Dauer entsprechend der ordentlichen Rekursfrist auf vierzehn Tage festgelegt werden könne – ausdrücklich anfechten oder sich zumindest nach deren Anfechtbarkeit erkundigen würden. Mangels Ergreifung eines Rechtsmittels sei die Aufhebung der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone rechtskräftig geworden, was nach Art. 57 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) die Gegenstandslosigkeit des Rekursverfahrens zur Folge habe.

D./ Mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 27. Dezember 2010 und 4. Februar 2011 erhoben X. und die Y. AG Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, die Verfügung des Baudepartements vom 10. Dezember 2010 betreffend Abschreibung des Rekurses zufolge Gegenstandslosigkeit sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Das Baudepartement beantragt in seiner Vernehmlassung vom 28. Februar 2011 die Abweisung der Beschwerde. Der Gemeinderat T. beantragt am 2. März 2011 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. X. und die Y. AG machten am 6. April 2011 von der Möglichkeit Gebrauch, sich zur Vernehmlassung zu äussern.

Die weiteren von den Beschwerdeführern und der Vorinstanz vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).
2. Streitgegenstand ist vorliegend ausschliesslich die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht einen Abschreibungsbeschluss infolge Gegenstandslosigkeit des Rekursverfahrens



gefällt hat. Materiell hat die Vorinstanz die Fragen der Rechtmässigkeit der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone und der Planungszone "Schlossblick M." nicht entschieden. Anfechtungsobjekt der Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist daher der Abschreibungsbeschluss der Vorinstanz. Abschreibungsbeschlüsse sind formelle Entscheide, durch die ein Verfahren beendet wird, ohne dass prozessuale Vorfragen oder materielle Streitfragen beurteilt werden (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1039).

2.1. Nach Art. 57 Abs. 1 VRP wird ein Rekurs abgeschrieben, wenn er zurückgezogen oder sonst gegenstandslos geworden ist. Gegenstandslosigkeit im Sinn von Art. 57 Abs. 1 VRP ist weit zu verstehen und liegt vor, wenn die Grundlagen der Streitigkeit im Lauf des Verfahrens dahinfallen oder die Beteiligten jedes rechtliche Interesse an einer Entscheidung verloren haben. Als Gründe für die Gegenstandslosigkeit gelten u.a. der Widerruf der angefochtenen Verfügung oder deren Abänderung im Sinn des Rechtsbegehrens ("Anerkennung"), der Rückzug des gestellten Gesuchs (vgl. GVP 1967 Nr. 22), der Wegfall des Streitgegenstands oder der Tod des Beschwerdeführers, sofern die umstrittene Verfügung nur für seine Person Wirkung entfaltet (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1045; vgl. Kölz/Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 682).

2.2. Nach Ansicht der Vorinstanz in der Vernehmlassung zu den Eingaben der Beschwerdeführer ist die mit Beschluss vom 15. September 2008 erlassene und sich über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckende Planungszone mit dem Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 widerrufen worden. Damit sei im Rekursverfahren Gegenstandslosigkeit eingetreten.

Es entspricht der Eigenart des öffentlichen Rechts und der Natur der öffentlichen Interessen, dass ein Verwaltungsakt, der dem Gesetz nicht oder nicht mehr entspricht, nicht unabänderlich ist. Andererseits kann es das Gebot der Rechtssicherheit verlangen, dass ein Verwaltungsakt, der eine Rechtslage festgestellt oder begründet hat, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt wird (BGE 94 I 343 E. 4; BGE 100 Ib 302 E. 2). Art. 28 VRP bestimmt, unter welchen Voraussetzungen ein Widerruf zulässig ist. Danach können Verfügungen durch die erlassende Behörde oder durch die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn der Widerruf die



Betroffenen nicht belastet oder wenn er aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist. Mit dem Erfordernis des öffentlichen Interesses verlangt das Gesetz eine Wertabwägung. Dabei sind die Interessen an der richtigen Durchsetzung der Rechtsordnung, der Schutz allfälliger Drittbetroffener und das Interesse der Betroffenen zu gewichten und gegeneinander abzuwägen (GVP 2007 Nr. 68; VerwGE B 2008/68 vom 14. Mai 2009 E. 5.1 mit Hinweisen; VerwGE 2010/106 vom 26. Januar 2011 E. 2.2, beide publiziert in: www.gerichte.sg.ch; vgl. A. Guckelberger, Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht, in: ZBl 2007, S. 299). Sodann muss berücksichtigt werden, dass ein belastender Widerruf stets eine Hintanstellung des Grundsatzes von Treu und Glauben sowie der Rechtssicherheit mit sich bringt (GVP 2007 Nr. 68 mit Hinweis auf VerwGE vom 30. April 1986 i.S. B.E.; vgl. BGE 121 II 276 f. E. 1a.aa; sowie BGE 127 II 314 E. 7a).

Art. 28 Abs. 1 VRP wird auch auf Verfügungen oder Beschlüsse angewendet, die formell noch nicht rechtskräftig sind, wobei die gesetzlichen Voraussetzungen grundsätzlich ebenfalls gelten. Interventionen vor Ablauf der Rechtsmittelfrist sind indessen nicht denselben strengen Voraussetzungen unterworfen, wie sie für den Widerruf formell rechtskräftiger Verwaltungsakte gelten, da dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz nicht die gleiche Bedeutung zukommt wie nach Eintritt der formellen Rechtskraft. In der Praxis wird insbesondere die Befugnis der Verwaltung anerkannt, eine Verfügung oder einen Beschluss während eines hängigen Rechtsmittelverfahrens zu widerrufen, um den Rechtsmittelkläger klaglos zu stellen (VerwGE B 2008/211 und 2008/227 vom 24. März 2009 E. 2.1 mit Hinweisen, publiziert in: www.gerichte.sg.ch; BGE 121 II 276 f. E. 1a.aa.; vgl. Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 935). Der Widerruf kommt sowohl gegenüber ursprünglich fehlerhaften Verwaltungsakten in Betracht als auch gegenüber solchen, bei denen der Mangel erst später eintritt (GVP 2007 Nr. 68 mit Hinweisen; VerwGE B 2008/68 vom 14. Mai 2009 E. 5.1 mit Hinweisen, publiziert in: www.gerichte.sg.ch; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 31 Rz. 21; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 998; vgl. Guckelberger, a.a.O., S. 296). Die Unterscheidung zwischen ursprünglicher und nachträglicher Fehlerhaftigkeit spielt für die Zulässigkeit eines Widerrufs keine entscheidende Rolle (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1034; Guckelberger, a.a.O., S. 298).



St.Galler Gerichte

2.3. Mit Beschluss vom 15. November 2010 hob der Gemeinderat T. den nach vorläufiger Beurteilung der Vorinstanz ursprünglich fehlerhaften, noch nicht rechtskräftigen Beschluss vom 15. September 2008 betreffend die sich über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckende Planungszone förmlich auf. Mit dem gleichen Beschluss erliess er gleichzeitig eine neue Planungszone "Schlossblick M.", die neben den Grundstücken Nrn. 000c und 000b einen kleinen Teil des Grundstücks Nr. 000d sowie das im Vergleich zu den Grundstücken Nrn. 000c und 000b kleine Grundstück Nr. 000a umfasst. Es ist daher der Vorinstanz insofern zuzustimmen, als der Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 einen Widerruf der am 28. September 2008 erlassenen Planungszone im Sinn von Art. 28 VRP darstellt.

Die Vorinstanz erwog in ihrer Vernehmlassung zu den Eingaben der Beschwerdeführer, dass mit dem Widerruf des Beschlusses vom 15. September 2008 betreffend die sich über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckende Planungszone in formeller Hinsicht vollumfänglich dem Rekursantrag der Beschwerdeführer entsprochen worden sei. Auch in materieller Hinsicht sei Gegenstandslosigkeit eingetreten, da mit dem widerrufenen Beschluss vom 15. September 2008 und dem neuen vom 15. November 2010 zwei inhaltlich eigenständige Verfügungen mit unterschiedlicher Begründung und abweichendem Dispositiv sowie unterschiedlich definiertem Perimeter vorliegen würden. In Bezug auf die am 15. September 2008 erlassene Planungszone sei unter diesen Umständen kein aktuelles Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer mehr zu erkennen. Über die Rechtmässigkeit der neuen Planungszone "Schlossblick M." sei in einem allfälligen neuen Rechtsmittelverfahren zu entscheiden.

Nach Ansicht der Beschwerdeführer hat der Gemeinderat T. die die Grundstücke Nrn. 000c und 000b umfassende Planungszone vom 15. September 2008 nach zweijähriger Untätigkeit aufgehoben und eine neue, geringfügig grössere Planungszone "Schlossblick M." erlassen, die wiederum das Grundstück Nr. 000b erfasse und im wesentlichen gleich begründet werde wie die aufgehobene Planungszone, nämlich primär mit Interessen des Ortsbildschutzes. Die insgesamt von der Planungszone "Schlossblick M." erfasste Fläche bleibe auch nach der geringfügigen Arrondierung des Plangebietes im Umfang von rund 10 Prozent der Fläche nach wie vor klein und ziele auf die Verhinderung eines konkreten Bauvorhabens der Y. AG ab. Durch die nur formale Aufhebung der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone und ihre



unterbrochslose Überführung in eine Planungszone "Schlossblick M." in geringfügig angepasster Form werde die zonenkonforme Nutzung des Grundstücks Nr. 000b nach wie vor verwehrt und kein effektiver Rechtsschutz nach Art. 108 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) gegen den Erlass von Planungszone gewährt. In der Sache werde innert der maximalen Dauer der Planungszone von drei Jahren nach Art. 107 BauG keine materielle Überprüfung der Rechtmässigkeit der Planungszone erfolgt sein, obwohl sämtliche Rechtsmittel ergriffen worden seien. Die Beschwerdeführer seien durch den Bestand einer – wenn auch formal neu erlassenen – Planungszone "Schlossblick M." über das Grundstück Nr. 000b in der Sache unverändert beschwert und ihre Rechtsschutzinteressen seien unverändert aktuell. Das Rekursverfahren sei daher nicht gegenstandslos.

2.4. Zur Gegenstandslosigkeit führt nicht nur der Wegfall eines angefochtenen Beschlusses, sondern auch die Ersetzung des ursprünglichen Beschlusses durch einen neuen Beschluss. Sinnbildlich spricht Art. 28 VRP nicht nur von der Aufhebung von Verfügungen, sondern auch von Änderungen.

Die beiden vom Gemeinderat T. am 15. November 2010 gleichzeitig gefassten Beschlüsse, Aufhebung des Beschlusses vom 15. September 2008 betreffend die sich über die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckende Planungszone und Erlass der Planungszone "Schlossblick M.", sind entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht als zwei eigenständige Beschlüsse zu betrachten. Die Beschlüsse des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 müssen in einer ganzheitlichen Perspektive betrachtet werden. Mit der förmlichen Aufhebung der mit Beschluss vom 15. September 2008 erlassenen Planungszone bezweckte der Gemeinderat T. im Ergebnis nicht, die Beschwerdeführer klaglos zu stellen, die eine Aufhebung der Planungszone sowie Gutheissung der Einsprache gegen die Planungszone forderten, sondern eine Änderung der bestehenden Planungszone, um den rechtlichen und inhaltlichen Anforderungen an eine Planungszone gerecht zu werden. Dies wird u.a. daraus ersichtlich, dass sich der Anwendungsbereich der Planungszone "Schlossblick M." wie die am 15. September 2008 erlassene Planungszone im wesentlichen auf die Grundstücke Nrn. 000c und 000b bezieht und die Erweiterung der Planungszone um das Grundstück Nr. 000a und einen kleinen Teil des Grundstücks Nr. 000d als marginal erscheint. Zudem dient auch die Planungszone "Schlossblick M." neben



ortsplanerischen Interessen insbesondere dem Umgebungsschutz und dem Schutz der städtebaulichen Erscheinung, wie dies bereits die am 15. September 2008 erlassene Planungszone bezweckte. Im Beschluss vom 15. September 2008 und im Entscheid über die Einsprache vom 5. Januar 2009 hat der Gemeinderat T. die Planungszone mit dem Ortsbildschutz und der städtebaulichen Entwicklung begründet. In einer späteren Eingabe anlässlich des Augenscheins vom 25. September 2009 beinhaltete die Begründung der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone neben dem Ortsbildschutz auch ortsplanerische Aspekte wie Erschliessung und Nutzung. Unter Heranziehung dieser Begründungen resp. Zwecke entstand mit Beschluss vom 15. November 2010 die Planungszone "Schlossblick M.". Die Planungszone "Schlossblick M." ist daher als Ersatz der bisherigen Planungszone und Fortsetzung der bisherigen Begründungsversuche für eine sich im wesentlichen über die Grundstücke Nr. 000c und 000b erstreckende Planungszone zu betrachten. Aus diesen Änderungen entstand die Planungszone "Schlossblick M.". Der Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 ist somit gesamthaft als Ersetzung bzw. Änderung des ursprünglichen Beschlusses vom 15. September 2008 zu betrachten, der bezweckt, die im Rekursverfahren angesprochenen Mängel zu beseitigen. Zur Ersetzung gehört auch, dass die bisherige Planungszone aufgehoben wird.

2.5. Bei einem Widerruf eines Verwaltungsaktes ist zu berücksichtigen, dass die Streitsache vor der Rechtsmittelinstanz nur dann gegenstandslos wird, wenn damit den Begehren des Rechtsmittelklägers vollständig entsprochen wird. Andernfalls bleibt das Verfahren vor der Rechtsmittelinstanz bestehen und es ist über die materiellen Streitfragen insoweit zu entscheiden, als nicht den Begehren des Rechtsmittelklägers entsprochen wurde (VerwGE vom 24. August 1992 i.S. B; VerwGE 2008/211 und 2008/227 vom 24. März 2009 E. 2.1, publiziert in: www.gerichte.sg.ch neues Fenster; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1045 mit Hinweisen; vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 661). Soweit die verfügende Behörde während des Rechtsmittelverfahrens die ursprüngliche Verfügung zu Ungunsten des Rechtsmittelklägers abändert, tritt die neue nicht an die Stelle der ursprünglichen Verfügung. Die Verfahrensherrschaft der Rechtsmittelinstanz wird aufgrund des Widerrufs nur insoweit relativiert, als mit einer neuen Verfügung den Begehren des Rechtsmittelklägers entsprochen wird (A. Mächler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 19 zu Art. 58).



Der neue Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 führt somit nur dann zur Gegenstandslosigkeit des Rekursverfahrens vor der Vorinstanz, wenn den Rekursanträgen der Beschwerdeführer im Beschluss vom 15. November 2010 vollständig entsprochen worden wäre. Im vorliegenden Fall stellte die Vorinstanz Mängel an der mit Beschluss vom 15. September 2008 erlassenen Planungszone fest und stellte daher die Gutheissung des Rekurses der Beschwerdeführer in Aussicht. Der Gemeinderat T. machte deswegen Ergänzungen resp. Änderungen an der Planungszone, indem er den Beschluss vom 15. September 2008 förmlich aufhob und eine aktualisierte Planungszone "Schlossblick M." erliess, die seiner Ansicht nach den rechtlichen und inhaltlichen Anforderungen an eine Planungszone genügt. Ziffer 1 des Beschlusses des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 bedeutet zwar die förmliche Aufhebung des Beschluss vom 15. September 2008, aber nicht mit dem Zweck, die Rekursanträge der Beschwerdeführer klaglos zu stellen, sondern um die Planungszone, die im wesentlichen die Grundstücke Nrn. 000c und 000b umfasst, mit einer neuen Planungszone zu ersetzen, die nach Ansicht des Gemeinderats T. die während des Rekursverfahrens festgestellten Mängel behebt. Diese Änderungen und Ergänzungen an der ursprünglichen Planungszone entsprechen nicht den Anträgen der Beschwerdeführer, die im Verfahren vor der Vorinstanz die Aufhebung der Planungszone über das Grundstück Nr. 000b und die Gutheissung ihrer Einsprache verlangten. Den Rekursanträgen der Beschwerdeführer wäre nur dann entsprochen worden, wenn der Beschluss vom 15. November 2010 im Ergebnis die endgültige Aufhebung der Planungszone über das Grundstück Nr. 000b zur Folge gehabt hätte.

In der Praxis wird häufig so verfahren, dass formell rechtswidrige Verfügungen widerrufen und mit gleichem Inhalt wieder erlassen werden. In der Regel wird damit der Rechtsmittelkläger mit seinen formellen Rügen klaglos gestellt. Diese Praxis steht nicht mit den soeben dargestellten Grundsätzen in Widerspruch, da vorliegend ein Beschluss einer materiell unzulässigen Verfügung zwecks Ersatzes widerrufen wurde.

2.6. Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, dass die Vorinstanz durch die willkürliche Abschreibung des Verfahrens einen offensichtlichen Rechtsmissbrauch des Gemeinderats T. geschützt und die zeitliche Befristung der Planungszone nach Art. 107 BauG ad absurdum geführt habe.



Nach Art. 105 BauG kann die zuständige Behörde das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen, wenn der Erlass oder die Änderung eines Baureglements, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder eine Landumlegung angezeigt ist. Die kantonalen Bestimmungen von Art. 105 ff. BauG bezwecken wie die bundesrechtliche Regelung in Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 266; BGE 1C_472/2009 und 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.4). Die Planungszone bezweckt somit, einen bestehenden räumlichen Zustand mit Blick auf die neue Nutzungsordnung einstweilen zu sichern. Es soll verhindert werden, dass die Behörde Baubewilligungen für Vorhaben erteilen muss, die den vorgesehenen neuen Vorschriften widersprechen oder die Durchführung der beabsichtigten Planung beeinträchtigen oder verunmöglichen könnten. Nach Art. 106 BauG darf daher innerhalb der Planungszone nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Bei Erlass der Planungszone legt die zuständige Gemeindebehörde deren Wirkungen im Einzelnen fest (Art. 106 Abs. 2 BauG). Die Planungszone stellt somit eine vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte) sichernde Massnahme dar. Die Festsetzung von Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist daher mit Art. 36 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) nur vereinbar, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt der Eigentumsgarantie unangetastet lässt (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 269 ff.; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 7 zu Art. 27; BGE 1C_472/2009 und 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.4 mit Hinweisen; VerwGE B 2009/94 vom 22. September 2009 E. 2.3; VerwGE B 2010/33 vom 11. Mai 2010 E. 2.2, beide publiziert in: www.gerichte.sg.ch).

Art. 107 BauG setzt Planungszone eine zeitliche Schranke von längstens 3 Jahren, die bei Vorliegen triftiger Gründe oder eines hängigen Rechtsmittelverfahrens um längstens 2 Jahre verlängert werden kann. Es handelt sich hierbei um absolute Fristen (Heer, a.a.O., Rz. 273 ff.). Auch nach der bundesrechtlichen Regelung in Art. 27 Abs. 2 RPG dürfen Planungszone für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen. Eine Planungszone muss indessen bereits vor Ablauf der gesetzlichen Höchstfrist aufgehoben werden, wenn der Sicherungszweck



weggefallen ist. Sodann dürfen die Kantone die Planungszonen über die gesetzliche Höchstfrist hinaus nur verlängern, wenn sie dafür ein entsprechendes öffentliches Interesse und die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips nachweisen können (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 16 und 22 f. zu Art. 27).

Es ist den Beschwerdeführern zuzustimmen, dass einer separaten Beachtung der Beschlüsse über die förmliche Aufhebung der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone und über den Erlass der Planungszone "Schlossblick M." Art. 107 BauG und Art. 27 Abs. 2 RPG entgegen stehen. Durch eine solche Betrachtung könnte jederzeit eine bestehende Planungszone aufgehoben und eine geringfügig geänderte neue Planungszone erlassen werden, um die Fristen in Art. 107 BauG zu umgehen. Dies verträgt sich nicht mit der Fristenregelung in Art. 107 BauG, die als absolute Fristen zu verstehen sind. Bei einem Widerruf in Form der Ersetzung der ursprünglichen Planungszone durch eine neue müssen stets die Voraussetzungen nach Art. 107 Abs. 2 BauG berücksichtigt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des mit der Nutzungsbeschränkung verbundenen Eingriffs in die Eigentumsgarantie darf die Fristenregelung der Planungszone in Art. 107 BauG und Art. 27 RPG nicht mittels Widerrufs umgangen werden.

2.7. Als unbehelflich erweist sich der Standpunkt der Vorinstanz, dass mangels fristgerechter Ergreifung eines Rechtsmittels der Beschluss über die Aufhebung der am 15. September 2008 erlassenen Planungszone rechtskräftig geworden sei und damit die Gegenstandslosigkeit des Rekursverfahrens bewirkt habe.

Die Anfechtbarkeit der ursprünglichen Verfügung bleibt insofern bestehen, als der Rechtsmittelkläger trotz – oder wegen – des Widerrufs durch eine Verfügung oder einen Entscheid beschwert bleibt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 880). Soweit der Rechtsmittelkläger allerdings Anträge gestellt hat, die sich nicht auf die ursprüngliche Verfügung beziehen und über die zu Recht auch in der neuen nicht befunden wird, kann das Verfahren als gegenstandslos abgeschrieben werden. Dem Rechtsmittelkläger ist indessen Gelegenheit zu geben, sich über die Fortsetzung des Rechtsmittelverfahrens auszusprechen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum



bernischen VRPG, Bern 1997, N. 8 zu Art. 71; Mächler, a.a.O., Rz. 16 zu Art. 58). Die Rechtsmittelinstanz muss daher auf die Sache eintreten, soweit in der neuen Verfügung Streitfragen ungelöst bleiben und der Streit über die nichterfüllten Begehren weiter besteht, ohne dass der Rechtsmittelkläger diese ebenfalls anzufechten braucht (VerwGE vom 24. August 1992 i.S. B. mit Hinweis auf BGE 107 V 250, Regeste; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N. 8 zu Art. 71).

Gegen die Aufhebung des Beschlusses vom 15. September 2008 über die Planungszone stand kein eigenes Rechtsmittel zur Verfügung, da im Ergebnis nicht nur eine förmliche Aufhebung, sondern eine Ersetzung des ursprünglichen Beschlusses vom 15. September 2008 durch den Beschluss über die Planungszone "Schlossblick M." vorliegt. Mit der Ersetzung der ursprünglichen Planungszone vom 15. September 2008 durch die Planungszone "Schlossblick M." wurde den Rekursanträgen der Beschwerdeführer nicht entsprochen, die eine ersatzlose Aufhebung der Planungszone über das Grundstück Nr. 000b verlangten. Die Beschwerdeführer können nicht durch die förmliche Aufhebung des Beschlusses vom 15. September 2008 über die Planungszone gezwungen werden, gegen die aktuelle Planungszone "Schlossblick M." nochmals sämtliche Rechtsmittel auszuschöpfen. Daher hätte die Vorinstanz ohne einen entsprechenden Antrag oder Eingabe der Beschwerdeführer das Rekursverfahren weiterführen, die Zulässigkeit des Widerrufs sowie materiell die Rechtmässigkeit der Planungszone "Schlossblick M." beurteilen müssen. Hinzu kommt, dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer per Telefon der Vorinstanz ankündigte, dass er mit dem Eintritt der Gegenstandslosigkeit des Verfahrens nicht einverstanden sei und eine Stellungnahme einreichen werde. Die Vorinstanz teilte im gleichen Telefonat dem Rechtsvertreter mit, dass sie noch zwei Wochen zuwarten werde. Fristen, die bei Nichtbeachtung Rechtsfolgen zeitigen, sind indessen gemäss Art. 17 Abs. 2 VRP schriftlich und mit förmlichen Hinweis auf die Säumnisfolgen anzusetzen und nicht im Rahmen eines Telefonats, dessen Inhalt in der Regel auch mittels Aktennotizen nicht mehr vollumfänglich festgestellt werden kann. Die Vorinstanz hat daher auch das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzt, da sie keine Stellungnahme zur Frage der Gegenstandslosigkeit zuliess, sondern das Verfahren abschrieb.



2.8. Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Ergebnis, dass der Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 nicht nur eine förmliche Aufhebung der sich auf die Grundstücke Nrn. 000c und 000b erstreckenden Planungszone ist, sondern die ursprüngliche, am 15. September 2008 erlassene Planungszone durch die Planungszone "Schlossblick M." ersetzt wurde, um die während des Rekursverfahrens festgestellten Mängel zu beseitigen. Damit wurde den Rekursanträgen der Beschwerdeführer nicht entsprochen, die eine ersatzlose Aufhebung der Planungszone über das Grundstück Nr. 000b verlangen. Durch den neuen Beschluss des Gemeinderats T. vom 15. November 2010 ist daher nicht Gegenstandslosigkeit des Rekursverfahrens eingetreten, sondern die Begehren der Beschwerdeführer bleiben weiterhin bestehen und sind materiell zu beurteilen. Folglich ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Abschreibungsbeschluss der Vorinstanz vom 10. Dezember 2010 ist aufzuheben und die Planungszone "Schlossblick M." ist durch die Vorinstanz auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen.

3. (...).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutheissen und der Abschreibungsentscheid der Vorinstanz vom 10. Dezember 2010 aufgehoben. Die Sache wird zur materiellen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- gehen zu Lasten der Beschwerdebeteiligten. Auf die Erhebung wird verzichtet. Die geleisteten Kostenvorschüsse von insgesamt Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführern zurückerstattet.

3./ Die Beschwerdebeteiligte hat die Beschwerdeführer mit Fr. 2'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.



V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. Z.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdebeteiligte

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.