



Fall-Nr.: B 2013/37
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.03.2014
Entscheiddatum: 11.03.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 11.03.2014

Verwaltungsverfahren- und Baurecht, Art. 15 Abs. 1 und 2 VRP (sGS 951.1) und Art. 17 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Vor Ablauf von zehn Tagen darf nicht von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgegangen werden. Wird vorher entschieden, ist das rechtliche Gehör verletzt. Allein die Zweckbestimmung nach Art. 17 Abs. 1 BauG präjudiziert eine spätere Um- oder Einzonung nicht (Verwaltungsgericht, B 2013/37).

Urteil vom 11. März 2014

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

In Sachen

Feldschützen-Gesellschaft X.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach 41,
9004 St. Gallen,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

und

Politische Gemeinde X., vertreten durch den Stadtrat,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Nichteintretensentscheid und Ablehnung Sistierung

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ a) Der Verein Feldschützen-Gesellschaft X. mit Sitz in X. ist Eigentümerin der gut 10 ha grossen Parzelle Nr. F0000, Grundbuchkreis Y., an der E./G. im Stadtteil U. (im Planausschnitt blau umrandet). Nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde X. vom 1. November 1980 ist das Grundstück im westlichen Teil, der mit einer Tennisanlage überbaut ist, der Grünzone (ohne Zweckbestimmung) zugeteilt. Der übrige Teil ist als Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, als Landwirtschaftszone sowie als Wohnzone (W2 und W3) ausgeschieden und mit einem Schützenhaus, einem 25 m-, einem 50 m- und einem 300 m-Schiessstand, einem Skilift mit Talstation, einem Landwirtschaftsbetrieb, Mehrfamilienhäusern sowie Familiengärten überbaut. Der westliche Teil der Parzelle (im Nutzungsplan schräg schraffiert) ist mit der Festlegung Skiabfahrts- und Skiübungsgelände überlagert. Davon ist unter anderem der südliche Bereich der Grünzone betroffen.

b) Der Stadtrat X. leitete mit Beschluss vom 17. März 2009 das Verfahren für die "Bezeichnung der Zwecke der Grünzonen im Zonenplan" ein, wie es nach Art. 17 Abs. 1 lit. d zweiter Satz des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) seit Inkrafttreten des III. Nachtragsgesetzes zum BauG am 1. Februar 1997 vorgesehen ist. Gleichzeitig hiess er "die Zweckzuweisung der Grünzonen (Teilzonenplan Grünzonen gemäss Beilage)" gut und beauftragte die Direktion Bau und Planung damit, das entsprechende öffentliche Auflage- und Einspracheverfahren durchzuführen. In der Begründung hielt der Stadtrat ausdrücklich fest, dass Gegenstand des Zonenplanverfahrens nicht die Ausscheidung oder Abgrenzung der Grünzonen sei, sondern dass damit einzig die vom Gesetz verlangte Zweckbestimmung nachgeholt



St.Galler Gerichte

werde. Die das Grundstück Nr. F0000 betreffende Grünzone wurde als Grünzone A (Erhaltung und Schaffung von Sport, Park- und Erholungsanlagen gemäss Art. 59 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 der Bauordnung der Politischen Gemeinde X., sRS 731.11, abgekürzt BO) spezifiziert.

c) Während der öffentlichen Auflage erhob unter anderem die Feldschützen-Gesellschaft X.

Einsprache gegen die Zweckbestimmung der Grünzone, wobei sie beantragte, dass "vom Erlass einer Grünzone im Bereich der Grundstücke Nr. F0000 sowie im Bereich des Tennisplatzes westlich davon" abzusehen sei. "Allenfalls sei das Verfahren bis auf Weiteres zu sistieren." Zur Begründung brachte sie vor, die angefochtene Zweckbestimmung präjudiziere eine spätere Umzonung bzw. Nutzung. Vorgesehen sei, den heutigen oberirdischen Schiessbetrieb in einen unterirdischen Schiesskanal zu legen und in diesem Zusammenhang die Familiengärten und den Skilift zu verlegen, was eine allfällige Zonenplanänderung bedingen würde. Der Stadtrat wies die Einsprache mit Beschluss vom 23. Februar 2012 ab, soweit er darauf eintrat.

d) In der Folge genehmigte das Stadtparlament die Vorlage "Bezeichnung Zwecke der Grünzonen im Zonenplan" am 28. August 2012. Die Frist des fakultativen Referendums gegen die entsprechenden drei Teilzonenpläne Grünzonen West, Nordost und Südost lief am 1. Oktober 2012 ungenutzt ab. Der Stadtschreiber gab der Einsprecherin am 2. Oktober 2012 Kenntnis von der stillschweigenden Zustimmung der Bürgerschaft und eröffnete ihr den Stadtratsbeschluss vom 23. Februar 2012.

B./ Gegen den Stadtratsbeschluss bzw. den Entscheid der Bürgerschaft vom 2. Oktober 2012 erhob die Einsprecherin am 17. Oktober 2012 Rekurs beim Baudepartement des Kantons St. Gallen. Mit Rekursergänzung vom 15. November 2012 beantragte sie die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und des Referendumsentscheids und verlangte, dass vom Erlass einer Grünzone abgesehen werde. Zumindest sei das Streitverfahren vorläufig zu sistieren. Andernfalls sei das Verfahren zur Neuurteilung an den Stadtrat zurückzuweisen. Die Rekursinstanz wies die Begehren mit Entscheid vom 11. Februar 2013 kostenpflichtig ab, soweit sie darauf eintrat.



St.Galler Gerichte

C./ Gegen diesen Entscheid erhob die Rekurrentin am 25. Februar 2013 beim Verwaltungsgericht Beschwerde. Mit Ergänzung vom 8. April 2013 beantragt sie die kostenpflichtige Aufhebung des Rekursentscheids und dass vom Erlass einer Grünzone im Bereich des Grundstücks Nr. F0000 sowie im Bereich des Tennisplatzes sowie im Bereich westlich davon abgesehen werde; allenfalls sei das Verfahren bis auf Weiteres zu sistieren. Eventuell sei die Streitsache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D./ Baudepartement und Stadtrat beantragen mit Vernehmlassungen vom 17. April bzw. 24. April 2013, die Beschwerde abzuweisen.

E./ Die Beschwerdeführerin nahm zu diesen Vernehmlassungen am 27. Mai 2013 Stellung. Gleichentags genehmigte das Baudepartement die Teilzonenpläne Grünzone Teil West, Teil Nordost und Teil Südost. Diese Verfügung wurde Ende Januar 2014 zu den Akten genommen und gleichzeitig der Beschwerdeführerin zugestellt. Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).

2. Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht eine Gehörsverletzung geltend.
Im

Wesentlichen rügt sie, dass sie keine Gelegenheit gehabt habe, zu den Vernehmlassungen der anderen Verfahrensbeteiligten Stellung zu nehmen.

2.1. Personen und Behörden, gegen die sich eine Eingabe richtet, ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Verfügungen, die erheblich belasten, sind grundsätzlich nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten (Art. 15 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 29 der Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV). Der entsprechende Anspruch auf rechtliches Gehör ist einerseits ein persönlichkeitsbezogenes Verfahrensrecht der Beteiligten und schützt vor Herabminderung zum blossen Verfahrensobjekt. Andererseits ist er ein Mittel der Sachaufklärung, dient der optimalen Aufarbeitung der relevanten



Entscheidungsgrundlagen und ermöglicht im Rahmen des Verfahrensrechts die Einführung der Sicht der Betroffenen. Der Anspruch ergibt sich allein aus dem Verfahren heraus und gilt vorbehaltlos. Inhalt und Umfang des Gehörsanspruchs sind nicht abstrakt zu umschreiben, sondern am Anspruch auf wirksame Mitwirkung anhand konkreter tatsächlicher und rechtlicher Gegebenheiten nach Fallgruppen und im Einzelfall zu konkretisieren. Voraussetzung der Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs ist eine entsprechende Orientierung der Betroffenen. Sie bezieht sich auf den zu treffenden Entscheid wie auf den Bezug von Unterlagen und Gutachten und schliesst geheim geführte Verfahren aus. Das Recht auf rechtliches Gehör räumt den Betroffenen also die Möglichkeit ein, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern. Mit dem Anspruch auf effektive Mitwirkung korrespondiert, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihre Entscheide vor diesem Hintergrund begründet (G. Steinmann, in: St. Galler Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 21 ff. zu Art. 29 BV).

2.2. Der Gehörsanspruch ist formeller Natur. Wird eine Verletzung des Anspruchs festgestellt, muss der angefochtene Hoheitsakt grundsätzlich aufgehoben werden ohne Rücksicht darauf, ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, das heisst die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlassen wird oder nicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2006, Rz. 1709; BGE 137 I 195 E. 2.2 mit Hinweis).

2.3. Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung kann geheilt werden, wenn der Betroffene die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage mit mindestens gleicher Kognition wie die Vorinstanz prüfen kann (Steinmann, a.a.O., Rz. 32 f. zu Art. 29 BV). So ist die Verweigerung des rechtlichen Gehörs oder die Verletzung der Begründungspflicht durch die erstentscheidende Behörde im Rekursverfahren heilbar, da die Rekursbehörden mit umfassender Kognition entscheiden (Art. 46 VRP). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht grundsätzlich nur zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 731 f.). Die Heilung soll gleichwohl die Ausnahme bleiben, weil dem Betroffenen damit eine Instanz verloren gehen kann. Die Gehörsverletzung kann aber selbst bei einer



schwerwiegenden Verletzung geheilt werden, wenn und soweit die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären. Auch in diesem Fall muss die Rechtsmittelinstanz aber über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz verfügen (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich/St. Gallen 2012, N 266, BGE 133 I 201 E. 2.2, BGE 132 V 387 E. 5.1 mit Hinweis).

2.4. Das Recht, von allen eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, stellt einen allgemeinen Verfahrensgrundsatz dar und besteht unabhängig davon, ob die Eingaben neue und/oder wesentliche Vorbringen enthalten. Somit ist es nicht an der entscheidenden Behörde zu beurteilen, ob eine weitere Stellungnahme oder Entgegnung erforderlich sei oder nicht. Dies ist allein Sache der Verfahrensbeteiligten (BGer 5D_112/2013 vom 15. August 2013 E. 2.2.1 mit Hinweisen).

2.4.1. Das Bundesgericht liess in diesem Zusammenhang zunächst offen, ob der erwähnte Verfahrensgrundsatz sowohl im Gerichts- als auch im Verwaltungsverfahren gelte (BGE 133 I 98 E. 2.1). In einer jüngeren Entscheidung hat es diese Frage für das Verwaltungsverfahren mit knapper Begründung verneint (BGE 138 I 154 E. 2.5; zur Kritik: M. Lanter, Zum Replikrecht vor Verwaltungsinstanzen, in: Jusletter 18. Juni 2012, E. III.). Tatsächlich besteht aber kein Grund, in diesem Punkt einen Unterschied zwischen Gerichts- und Verwaltungsverfahren zu machen, zumal die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV ausdrücklich vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen gelten. Während eine Einschränkung des Replikrechts im Verfahren, welches das Bundesgericht betrachtete - dem Popularbeschwerdeverfahren vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Art. 94 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen; SR 784.40) - nachvollziehbar erscheint, ging das Bundesgericht indes zu weit, indem es die Geltung des Replikrechts für alle Verwaltungsverfahren verneinte (Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Bern 2013, N 527 mit Hinweisen). Insbesondere für das verwaltungsinterne Rechtsmittelverfahren gibt es keinen Anlass, den verfassungsmässig garantierten Verfahrensgrundsatz anders zu handhaben als im



gerichtlichen Verfahren. Demnach sind auch im Rekursverfahren sämtliche weiteren Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten zu neuen Eingaben - unabhängig davon, ob die Rekursinstanz diese als entscheiderelevant erachtet oder nicht - zur Kenntnis zu geben.

2.4.2. Zur Gewährleistung des Replikrechts kann ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet oder den Parteien Frist für eine allfällige Stellungnahme angesetzt werden. Die Behörde oder das Gericht können Eingaben aber auch lediglich zur Kenntnisnahme zustellen, wenn von den Parteien erwartet werden kann, dass sie umgehend unaufgefordert Stellung nehmen oder eine Stellungnahme beantragen, was namentlich bei anwaltlich Vertretenen oder Rechtskundigen regelmässig der Fall ist.

2.4.3. Eine Partei, die wie vorliegend eine Eingabe ohne Fristansetzung erhält und dazu Stellung nehmen will, hat dies umgehend zu tun oder zumindest zu beantragen. Andernfalls wird angenommen, sie habe auf eine weitere Eingabe verzichtet. Die Behörde und das Gericht haben demnach bei dieser Vorgehensweise mit der Entscheidfällung so lange zuzuwarten, bis man annehmen darf, der Adressat habe auf eine weitere Eingabe verzichtet. Insoweit bejaht die Rechtsprechung in aller Regel eine Verletzung des Replikrechts und damit des Anspruchs auf rechtliches Gehör, wenn nur innert weniger Tage nach Mitteilung der Eingabe entschieden wird. In einer etwas allgemeineren Formulierung hielt das Bundesgericht fest, dass jedenfalls vor Ablauf von zehn Tagen nicht von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgegangen werden dürfe (BGer 5D_112/2013 vom 15. August 2013 E. 2.2.2. f. mit Hinweisen).

2.4.4. Konkret hat die Vorinstanz der Rekurrentin die Vernehmlassungen der übrigen Verfahrensbeteiligten am Dienstag, 5. Februar 2013, zugesandt und gleichzeitig mitgeteilt, dass kein zweiter Schriftenwechsel vorgesehen sei und als Nächstes der Rekursentscheid folge. Der anschliessende Entscheid datiert vom darauffolgenden Montag, 11. Februar 2013, wobei er gleichentags verschickt wurde. Inklusiv dem erstmöglichen Zustelltag verblieben der Rekurrentin somit lediglich fünf Tage bzw. drei Arbeitstage, auf die zwei zugestellten Vernehmlassungen zu reagieren bzw. zumindest eine Fristansetzung für eine allfällige Replik dazu zu verlangen. Diese Frist ist mit Blick auf die oben erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung offensichtlich zu knapp bemessen, womit eine Gehörsverletzung vorliegt. Zwar ging es im Wesentlichen



tatsächlich nur um die Überprüfung eines Nichteintretensentscheids, wie die Vorinstanz vorbringt. Dies spielte hinsichtlich des Anspruchs auf eine allfällige Replik aber keine Rolle. Effektiv hätte die Behörde erst auf Grund einer allenfalls eingegangenen Replik entscheiden können, ob die entsprechenden Vorbringen entscheiderelevant gewesen wären oder nicht. Daran ändert auch nichts, dass die im Beschwerdeverfahren vorgebrachten Einwände nach Meinung der Vorinstanz am Rekursentscheid nichts geändert hätten. Es ist nicht gesagt, dass die Beschwerdeführerin - im Wissen um die beschränkte richterliche Kognition - im Rekursverfahren gleichermassen Stellung genommen hätte, wie sie es im Beschwerdeverfahren getan hat.

2.4.5. Aus dem Gesagten folgt, dass der angefochtene Rekursentscheid wegen der Gehörsverletzung grundsätzlich aufgehoben werden muss, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die allfällige Replik für den Ausgang des Rekursverfahrens relevant gewesen wäre und die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlasst hätte oder nicht.

2.5. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Genehmigungsverfügung vom 23. Februar 2006 betreffend die Zonenplanrevision sei ihr nicht zur Kenntnis gebracht worden.

2.5.1. Der Zonenplan besteht aus einer planerischen Darstellung und aus den dazugehörigen Bauvorschriften, die im Baureglement aufgestellt sind (Art. 9 Abs. 2 BauG). Zonenplan und Baureglement werden im Verfahren gemäss Art. 29 ff. BauG erlassen und bedürfen der Genehmigung des Baudepartements (Art. 31 BauG). Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für deren Änderung (Art. 32 Abs. 1 BauG). Eine persönliche Mitteilung an die betroffenen Grundeigentümer ist dabei nicht vorgesehen.

2.5.2. Während den letzten Jahrzehnten war für die Politische Gemeinde X. der Zonenplan samt Bauordnung vom 1. November 1980 massgebend. Seit dem 1. Oktober 2006 verfügt die Stadt über ein grundlegend neues Baurecht, insbesondere über eine vollständig überarbeitete Bauordnung. Das Baudepartement genehmigte die Bauordnung samt Zonenplanänderungen am 9. August 2002/23. Februar 2006. Der Stadtrat hat den entsprechenden Vollzugsbeginn auf den 1. Oktober 2006 festgesetzt (Art. 74 BO). Bezüglich der Grünzonen galt - bzw. gilt immer noch - eine Spezialregelung. Art. 71 BO bestimmt nämlich, dass auf die Grünzonen Art. 62 der



alten Bauordnung Anwendung finde, solange ihr Zweck - wie von Art. 17 Abs. 1 BauG verlangt - im Zonenplan noch nicht gemäss Art. 59 BO bezeichnet ist.

2.5.3. Nach dem Gesagten sind die Grünzonen des Zonenplans entweder in der Fassung des Plans vom 1. November 1980, vom 1. Oktober 2006 oder entsprechend eines dazwischenliegenden oder nachfolgenden und genehmigten Teilzonenplans für jedermann verbindlich festgelegt, und zwar unabhängig davon, ob die entsprechenden Genehmigungen durch das Baudepartement den betroffenen Grundeigentümern - konkret der Grundeigentümerin der Parz.-Nr. F0000 - individuell zur Kenntnis gebracht worden wären. Hinsichtlich der nicht zur Kenntnis gebrachten Genehmigungsverfügung liegt somit keine Gehörsverletzung vor.

2.6. Insgesamt ergibt sich, dass die Vorinstanz das Replikrecht der Beschwerdeführerin verletzt hat. Eine Heilung dieser Gehörsverletzung durch das in der - gegenüber der Vorinstanz - Kognition beschränkte Verwaltungsgericht ist in diesem Zusammenhang nicht angezeigt. Der angefochtene Rekursentscheid ist damit aufzuheben und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Damit kann offen bleiben, ob die Vorinstanz das rechtliche Gehör zusätzlich verletzt hat, weil sie auf den Rekurs insoweit nicht eingetreten ist, als damit auch die Aufhebung des Entscheids über das Sistierungsgesuch beantragt wurde. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht einwendet, hat sich die Vorinstanz mit ihrem Sistierungsantrag immerhin inhaltlich kurz befasst (act. 2, E. 1.2.2). So wäre es mit Blick darauf, dass die Rekurrentin den Sistierungsantrag unter dem Buchstaben C. "Fazit" ihrer Rekursbegründung ihrerseits zumindest kurz gestreift hat, immerhin nicht falsch gewesen, wenn sie den Rekurs auch bezüglich des Sistierungsantrags materiell behandelt und ihrer Begründung entsprechend abgewiesen hätte.

2.7. Nachdem feststeht, dass der vorinstanzliche Entscheid bereits aus formellen Gründen aufgehoben werden muss, erübrigt es sich, über den im Beschwerdeverfahren wiederum gestellten Sistierungsantrag zu befinden.

3. Mit der Rückweisung hat es an sich auch sonst sein Bewenden. Weil das Verfahren aber bereits



St.Galler Gerichte

seit über einem Jahr am Gericht anhängig ist, ist es gleichwohl angebracht, den Fall zumindest vorläufig kurz materiell zu beurteilen, wenn auch bloss unter dem Vorbehalt, dass sich trotz der von der Vorinstanz nachzuholenden Replik-Möglichkeit an der Sache selbst nichts ändern sollte.

3.1. Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was im erstinstanzlichen Verfahren Gegenstand war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über die sie auch nicht entscheiden musste, dürfen die Rechtsmittelinstanzen nicht beurteilen, weil sie dadurch die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz missachten würden (BGer 1A.352/1999 vom 12. Juli 2000 E. 3.a mit Hinweisen).

3.2. Die Beschwerdeführerin wehrt sich nicht gegen die Zweckbestimmung der Grünzone, sondern

gegen die Grünzone an sich, auch wenn sie mit Beschwerdeergänzung vom 8. April 2013 selbst einräumt, dass die Grünzone im Bestand und im Umfang auf der Basis des Baugesetzes vom 1. Juni 1972 bzw. des Zonenerlasses vom 1. November 1980 beruhe und seither von keiner Zonenplanänderung mehr erfasst worden sei. Tatsächlich hat der Stadtrat mit dem angefochtenen Beschluss vom 17. März 2009 nicht die Grundordnung überarbeitet, sondern einzig die längst überfällige Zweckzuweisung der Grünzonen gemäss Art. 17 Abs. 1 BauG bzw. Art. 59 BO nachgeholt. Dagegen, dass die Planungsbehörde die verlangte Zweckzuweisung einzelner oder aller Grünzonen ohne erneute Überprüfung der zugrunde liegenden Zonenart bestimmt, spricht nichts.

3.3. Nachdem feststeht, dass mit dem angefochtenen Teilzonenplan "Grünzone" nicht die Zonenart an sich, sondern bloss deren Zweckbestimmung neu festgelegt wurde, kann vorliegend auch nur die verfahrensgegenständliche Zweckbezeichnung der betroffenen Grünzone angefochten werden. Es lag im Ermessen der Planungsbehörde, deren grundsätzliche Festlegung nicht erneut festzulegen.

3.4. Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, sie trage sich bereits seit längerem mit dem Gedanken, den lärmintensiven Schiessbetrieb in den Untergrund zu verlegen, damit sie die Parzelle anders nutzen könne. Der vorliegende



Teilzonenplan stehe diesem Anliegen nun entgegen, weil die nachträglich vorgenommene Zweckbezeichnung nach Art. 17 Abs. 1 BauG bzw. Art. 59 Abs. 1 BO ihr späteres Umzonungsgesuch präjudiziere.

3.4.1. Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. Art. 32 Abs. 1 BauG). Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen wiederum können öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Eine Sperrwirkung für Planänderungen kann insbesondere vom Vertrauensschutzprinzip nach Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) ausgehen, namentlich dann, wenn dem Betroffenen behördliche Zusicherungen gemacht wurden (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 12 zu Art. 21 RPG).

3.4.2. Mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit soll in erster Linie dem von der Planänderung betroffenen Grundeigentümer Rechtssicherheit verschafft werden. Aber auch Nachbarn eines von der Planänderung betroffenen Grundstücks haben ein schutzwürdiges Interesse daran, von allfälligen neuen und möglicherweise übermässigen Nutzungseinwirkungen verschont zu bleiben. Allein die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV steht einer Anpassung nicht entgegen. Sie vermittelt dem Eigentümer bzw. dem Nachbarn keinen Anspruch darauf, dass sein Land bzw. jenes seiner Nachbarn dauernd in jener Zone verbleibe, in die es einmal eingewiesen worden ist. Eine Planung, die nicht mehr zeitgerecht ist, widerspricht im Gegenteil nicht nur den Planungsgrundsätzen des RPG, sondern im Fall von Nutzungsbeschränkungen auch der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 11 ff. zu Art. 21 RPG).

3.4.3. Ein zentrales Kriterium in der Abwägung bildet das Alter des Nutzungsplans. Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und desto schwieriger wird es sein, die Vermutung der Gültigkeit zu widerlegen. Auf der anderen Seite sind Zonenpläne ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der



Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose der Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist. Ein weitergehender Planungshorizont ist zwar möglich. Grundstücke, die erst nach fünfzehn Jahren überbaut werden sollen, dürfen aber nicht eingezont werden, sondern können höchstens einer nach Massgabe des kantonalen Rechts bestehenden Reservezone (im Kanton St. Gallen dem übrigen Gemeindegebiet, Art. 21 BauG) zugewiesen werden (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG).

3.4.4. Nach Art. 33 Abs. 1 BauG kann der Grundeigentümer eine Überprüfung bereits nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit verlangen. Haben sich die Verhältnisse derart geändert, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte, hat er sogar vorher und damit unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist einen Anspruch auf Überprüfung (VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 4.8., in: www.gerichte.sg.ch). Davon abgesehen steht es - unter Berücksichtigung der vorerwähnten schutzwürdigen Interessen der Nachbarn - im freien Ermessen des Gemeinderats, schon vor Ablauf der zehnjährigen Frist auf das Änderungsgesuch des Grundeigentümers einzutreten, wenn er es für angezeigt erachtet (E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 114, Rz. 175).

3.4.5. Abgesehen davon, dass die Planungsbehörde vorliegend gemäss ihrer Vernehmlassung vom 24. April 2013 dem Vorhaben der Beschwerdeführerin und einem entsprechenden Umzonungsgesuch auch nach der vorliegenden Zweckbestimmung der Grünzone auf Parz.-Nr. F0000 grundsätzlich positiv gegenüber steht, stünde der vorliegend angefochtene Teilzonenplan "Grünzonen" auch sonst einem entsprechenden Umzonungsgesuch nicht im Wege. Zum Einen bezöge sich die Sperrfrist von zehn Jahren gemäss Art. 33 BauG dabei einzig auf den Zweck der Grünzone "Grünzonen A" (Erhaltung und Schaffung von Sport, Park- und Erholungsanlagen, Art. 59 Abs. 1 lit. b BO), nicht aber auf die grundordnungsmässige Zonenart der Grünzone an sich. Für das Grundstück Nr. F0000 wurde diese wie gesagt



bereits vor über 30 Jahren im Rahmen des Zonenplans vom 1. November 1980 rechtskräftig festgelegt und seither nicht mehr verändert, auch nicht durch eine umfassende Ortsplanrevision. Und zum Anderen würde auch Art. 33 BauG einem Gesuch um blosser Zweckänderung nicht entgegenstehen, auch wenn die Zweckzuweisung der Zone noch keine zehn Jahre zurückliegen würde, zumal das öffentliche Interesse am Fortbestehen der Grünzone A im heutigen Ausmass erheblich an Bedeutung verlieren würde, wenn mit ihrer Änderung der gesamte Stadtteil U. vom Schiesslärm befreit werden könnte. Und schliesslich wäre nach Art. 17 Abs. 2 BauG selbst bei Fortbestehen der Grünzone A eine Verlegung des Schiessbetriebs in den Untergrund ohne Weiteres möglich.

3.5. Demnach erweist sich die Beschwerde - auf Grund einer vorläufigen Beurteilung - inhaltlich als unbegründet. Das Gleiche gälte auch für den Sistierungsantrag, zumal es nach wie vor nicht absehbar ist, ob die Beschwerdeführerin ihre Pläne dereinst umsetzen und dafür ein Gesuch für eine Um- oder Einzonung ihrer Parzelle stellen wird. Dazu kommt, dass nach dem oben Gesagten die hier umstrittene Zweckbestimmung der seit langem rechtskräftig festgelegten Grünzone (ohne besondere Zweckbezeichnung) eine spätere Um- oder Einzonung des Grundstücks Nr. F0000 grundsätzlich nicht präjudizieren kann.

4. Zusammenfassend erweist sich die Rüge betreffend Gehörsverletzung als begründet, weshalb der angefochtene Entscheid aus formellen Gründen aufzuheben und zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Sollten sich während der nachträglich gewährten Replikfrist keine neuen Erkenntnisse ergeben, wäre aus heutiger Sicht gegen einen gleichlautenden Rekursentscheid jedoch nichts mehr einzuwenden.

5. In Streitigkeiten hat grundsätzlich jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die festgestellte Gehörsverletzung stellt eine Missachtung wesentlicher Verfahrensvorschriften dar, weshalb Kosten, die dadurch entstanden sind, grundsätzlich zu Lasten des Verursachers gehen (Art. 95 Abs. 2 VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss., Lachen/St. Gallen 2004, S. 90). Mithin spielt es keine Rolle, dass die



Beschwerdeführerin die Rückweisung bloss im Eventualantrag verlangt hat, was im Normalfall einem teilweisen Obsiegen entsprochen hätte (Hirt, a.a.O., S. 95 f.).

5.1. (...).

5.2. Dementsprechend hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf Ersatz der Parteikosten, die vom Staat zu bezahlen sind. Eine Kostennote liegt nicht vor. Angemessen ist ein Kostenersatz von Fr. 2'500.-- (Art. 22 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 6 und Art. 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin im Handelsregister als Verein eingetragen ist, der gemäss eingetragenem Zweck sein Grundstück nach kaufmännischen Grundsätzen verwaltet, ist ein Indiz dafür, dass sie mehrwertsteuerpflichtig ist, weshalb sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen könnte, ohne dass ihr dadurch eine Mehrbelastung entstünde. Im Mehrwertsteuerregister ist sie aber nicht eingetragen (www.uid.admin.ch). Damit ist vorliegend die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung zusätzlich zu berücksichtigen (vgl. dazu Hirt, a.a.O., S. 194).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Rekursentscheid aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur Gewährung des rechtlichen Gehörs und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.-- trägt der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zurückerstattet.

3./ Der Staat entschädigt die Beschwerdeführerin ausseramtliche mit Fr. 2'500.-- zuzüglich Mehrwertsteuer.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



lic. iur. Beda Eugster

lic. iur. Stephan Schärer