



**Fall-Nr.:** B 2017/160, B 2018/152  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 10.12.2019  
**Entscheiddatum:** 26.09.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 26.09.2019**

**Planungsrecht, Nichteintreten, Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 29bis BauG.  
Bestätigung des Nichteintretens der Regierung (Rekurs gegen  
Genehmigungsverfügung, E. 5) resp. der Abweisung des Rekurses gegen  
den erstinstanzlichen Nichteintretensentscheid im  
Individualrechtsschutzverfahren durch das Baudepartement (Anträge  
beziehen sich nicht auf den Verfahrensgegenstand), obgleich die Vorinstanz  
das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers hinsichtlich der  
Feststellung der Nichtigkeit der Wohnzone in dessen Quartier ungeprüft  
liess (E. 6), (Verwaltungsgericht, B 2017/160, B 2018/152).**

**Entscheid vom 26. September 2019**

Besetzung

Präsident Zürn; Vizepräsident Eugster; Verwaltungsrichterinnen Zindel und Reiter,  
Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**M. \_\_,**

**Beschwerdeführer,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,  
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,

gegen



**St.Galler Gerichte**

**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmli brunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz 1,**

und

**Regierung des Kantons St. Gallen**, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen

**Vorinstanz 2,**

sowie

**Politische Gemeinde X.\_\_, Gemeinderat,**

**Beschwerdegegnerin,**

und

**Erbengemeinschaft A.\_\_ sen., bestehend aus:**

**1. B.\_\_,**

**2. C.\_\_,**

**3. D.\_\_,**

**4. Erbengemeinschaft E.\_\_, bestehend aus:**

**- F.\_\_,**

**- G.\_\_,**

**- H.\_\_,**

**- I.\_\_,**

**Beschwerdebeteiligte,**



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Bratschi AG, Vadianstrasse 44,  
Postfach 262, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

### Nachtrag zur Legende Zonenplan / Nichteintreten

#### Das Verwaltungsgericht stellt fest:

**A.** Die Erbgemeinschaft A.\_\_ sen. ist seit dem 21. Mai 2010 Eigentümerin der Parzellen Nrn. 000\_\_ f., Grundbuch X.\_\_. M.\_\_ ist seit dem 13. Juni 2006 Eigentümer des Grundstücks Nr. 010\_\_. Dieses Grundstück wurde, wie auch die Parzellen Nrn. 002\_\_, 003\_\_ sowie 004\_\_ bis 009\_\_ und 011\_\_ bis 020\_\_, vom Grundstück Nr. 021\_\_ (im Eigentum von R.\_\_) abparzelliert. Vom 1. Juni 1977 bis 30. Juni 1977 legte der Gemeinderat X.\_\_ das Baureglement mit dem dazugehörenden Zonenplan (erlassen am 21. Dezember 1976) öffentlich auf. Dagegen erhoben unter anderem E.\_\_ am 29. Juni 1977, R.\_\_ am 30. Juni 1977 sowie der damalige Eigentümer der ehemaligen Parzelle Nr. 022\_\_ (heute: Parzelle Nr. 023\_\_) resp. in der Folge dessen Rechtsnachfolger am 23. Juni 1977 Einsprache. Mit Entscheiden vom 2. Januar 1980 hiess der Gemeinderat diese Einsprachen (teilweise) gut. Anstelle der ursprünglich geplanten Landwirtschaftszone wies er die heutigen Parzellen Nrn. 024\_\_, 023\_\_, 001\_\_, 004\_\_-013\_\_, und 019\_\_ f. vollständig und die heutigen Grundstücke Nrn. 021\_\_ und 000\_\_ f. (südlich der Geraden zwischen den Polygonpunkten Nrn. 025\_\_ und 026\_\_) sowie 014\_\_-018\_\_ teilweise der Wohnzone WE zu. Am 17. März 1981 (Baureglement, Zonenplan nördlich der Nationalstrasse) und 20. Oktober 1982 (Zonenplan südlich der Nationalstrasse) genehmigte das Baudepartement den kommunalen Rahmennutzungsplan (B 2018/152 act. 19/12/19, 22-26, 45-47, 53, 57, 65, 67 f., 79-81, 86, 32, Blatt 7 f., act. 19/12/34, S. 3, act. 19/12/48, S. 3 f., act. 19/12/85, S. 2, [www.geoportal.ch](http://www.geoportal.ch)).

**B.** Am 11. August 2015 erliess der Gemeinderat X.\_\_ eine Teilrevision des Bauregements sowie den Nachtrag Legende Zonenplan (Anpassung Zonenbezeichnungen W2a und W2b). Während der öffentlichen Auflage vom



1. September 2015 bis 1. Oktober 2015 erhoben unter anderem M.\_\_\_ sowie die Eigentümer der Parzellen Nrn. 024\_\_ und 023\_\_ Einsprache. Mit Einspracheergänzung vom 20. Oktober 2015 beantragte M.\_\_\_, es sei auf die Zuweisung von Teilen der Grundstücke Nrn. 000\_\_ f. zur Wohnzone W2a zu verzichten. Gleichzeitig zogen die Eigentümer der Parzellen Nrn. 024\_\_ und 023\_\_ ihre Einsprache zurück. Mit Entscheid vom 19. Januar 2016 trat der Gemeinderat X.\_\_\_ auf die Einsprache von M.\_\_\_ nicht ein. Nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist am 2. März 2016 eröffnete er M.\_\_\_ am 9. März 2016 die 14-tägige Rechtsmittelfrist (B 2018/152 act. 19/12/95-111, act. 16/24 Ziff. 4.7).

**C.** Gegen die stillschweigende Zustimmung der Bürgerschaft von X.\_\_\_ zur Teilrevision des Baureglements und dem Nachtrag Legende Zonenplan einerseits sowie den Einspracheentscheid vom 19. Januar 2016 andererseits rekurrierte M.\_\_\_ am 4. Februar 2016 an das Baudepartement (B 2018/152 act. 19/1). Mit Verfügung vom 26. April 2016 genehmigte das Baudepartement die Teilrevision des Baureglements (B 2018/152 act. 19/12/113). Mit Entscheid vom 10. Juli 2017 wies es den Rekurs vom 4. Februar 2016 ab (B 2017/160 act. 2). Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz 1) vom 10. Juli 2017 erhob M.\_\_\_ (Beschwerdeführer) durch seinen Rechtsvertreter am 24. Juli 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2017/160 act. 1). Während laufendem Beschwerdeverfahren genehmigte die Vorinstanz 1 mit Verfügung vom 9. November 2017 nachträglich noch den Nachtrag Legende Zonenplan (B 2018/152 act. 17/0 und 1, B 2017/160 act. 15.1).

**D.** Dagegen rekurrierte der Beschwerdeführer am 27. November 2017 an die Regierung (B 2018/152 act. 16/2). Mit Schreiben vom 21. Dezember 2017 überwies der Leiter Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements den Rekurs auf Antrag des Beschwerdeführers vom 14. Dezember 2017 an das Verwaltungsgericht. Am 22. Dezember 2017 retournierte das Gericht die Sache im Rahmen eines Meinungs austausches über die Zuständigkeitsfrage an das Volkswirtschaftsdepartement (B 2018/152 act. 16/5-7). Mit Zwischenverfügung vom 8. März 2018 sistierte der Abteilungspräsident das Beschwerdeverfahren B 2017/160 auf Antrag des Beschwerdeführers vom 22. Januar 2018 bis zum Abschluss des Rekursverfahrens vor der Regierung (B 2017/160 act. 21 und 27). Mit Beschluss vom 5. Juni 2018 trat die Regierung auf den Rekurs vom 27. November 2017 nicht ein



(Dispositiv-Ziff. 1), auferlegte dem Beschwerdeführer amtliche Kosten in der Höhe von CHF 3'000 (Ziff. 2), wies dessen Begehren um Ersatz ausseramtlicher Kosten ab (Ziff. 3) und verpflichtete ihn (Ziff. 4), die Erbgemeinschaft A.\_\_\_ sen. ausseramtlich für das Rekursverfahren mit CHF 500, zuzüglich Mehrwertsteuer, zu entschädigen (B 2018/152 act. 2).

**E.** Gegen den Beschluss der Regierung (Vorinstanz 2) vom 5. Juni 2018 erhob der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter am 22. Juni 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (B 2018/152 act. 1). Mit Eingabe vom 6. September 2018 beantragte er die Vereinigung ("Zusammenlegung") der Beschwerdeverfahren B 2017/160 und B 2018/152 (act. 29 resp. 7). Am 29. Oktober 2018 ergänzte er seine Beschwerde im Verfahren B 2017/160 mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Die Angelegenheit sei an die Vorinstanz 1 zur nochmaligen Beurteilung zurückzuweisen. Die Genehmigungsverfügung vom 9. November 2017 sei aufzuheben (act. 34).

**F.** Am 29. Oktober 2018 ergänzte der Beschwerdeführer die Beschwerde im Verfahren B 2018/152 (act. 12) mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es seien Ziffer 1 bis 4 des angefochtenen Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz 2 zurückzuweisen. Eventualiter seien Ziffer 1 bis 4 des angefochtenen Entscheids aufzuheben und durch folgende Beschlüsse zu ersetzen:

*"1. Der Rekurs von M.\_\_\_ gegen die Genehmigungsverfügung des Baudepartements vom 9. November 2017 wird in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VRP an das Verwaltungsgericht zur Behandlung überwiesen.*

*2. Auf die Erhebung einer Entscheidgebühr wird verzichtet.*

*3. Das Begehren von M.\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Der Staat entschädigt M.\_\_\_ mit CHF 2'750.00, zuzüglich MWSt.*



*4. Das Begehren der Erbgemeinschaft A.\_\_\_ sen. um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Der Staat entschädigt die Erbgemeinschaft A.\_\_\_ sen. mit CHF 500.00, zuzüglich MWSt. "*

**G.** Mit Vernehmlassung vom 12. November 2018 schloss die Vorinstanz 2 (B 2018/152 act. 15) und mit Vernehmlassung vom 15. November 2018 die Vorinstanz 1 (B 2017/160 act. 37) auf Abweisung der jeweiligen Beschwerde. Mit Stellungnahme vom 21. bzw. 27. November 2018 beantragte die Politische Gemeinde X.\_\_\_ (Beschwerdegegnerin) je die Abweisung der Beschwerde (act. 21 resp. 39). Am 21. Dezember 2018 liess sich die Erbgemeinschaft A.\_\_\_ sen. (Beschwerdebeteiligte) im Verfahren B 2017/160 mit dem Antrag vernehmen, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer, abzuweisen (act. 42). In der Folge führten der Beschwerdeführer und die Beschwerdebeteiligte erfolglos aussergerichtlich Gespräche über eine gütliche Verständigung (act. 44-52 resp. 23-31). Daraufhin liessen sich der Beschwerdeführer am 2. und 12. Juli 2019 sowie 26. August 2019 (act. 55, 57 und 61 resp. 34, 36 und 40) und die Beschwerdegegnerin am 23. Juli 2019 (act. 59 resp. 38) abschliessend vernehmen.

Auf die Erwägungen in den angefochtenen Entscheiden und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

**1.** Da die vor dem Verwaltungsgericht anhängig gemachten Beschwerden B 2017/160 und 2018/152 im Wesentlichen die nämlichen Tatbestands- und Rechtsfragen aufwerfen, können sie, wie vom Beschwerdeführer beantragt (B 2017/160 act. 29, B 2018/152 act. 7, je S. 2), verfahrensrechtlich vereinigt und durch einen einzigen Entscheid erledigt werden (vgl. dazu die Hinweise in VerwGE B 2018/80; B 2018/82 vom 23. Mai 2019 E. 1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**2.** Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Rechtsprechung



erfolgt in Fünferbesetzung, weil die Regierung im Verfahren B 2018/152 als Vorinstanz entschieden (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG) resp. der Präsident dies im Verfahren B 2017/160 angeordnet hat (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 4 GerG). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Entscheide (Bestätigung Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin vom 19. Januar 2016 [B 2017/160] und Nichteintretensentscheid [B 2018/152]) ungeachtet der Legitimation in der Sache zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 24. Juli 2017 und 22. Juni 2018 (je act. 1) erfolgten rechtzeitig und erfüllen zusammen mit den Ergänzungen vom 29. Oktober 2018 (act. 34 resp. 12) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist somit – vorbehaltlich der Ausführungen in Erwägung 6.1 f. hiernach – einzutreten.

**3.** Der Nachtrag Legende Zonenplan lag vom 1. September 2015 bis 1. Oktober 2015 und damit vor Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049) öffentlich auf. Auf die vorliegenden Verfahren bleibt somit das bis 30. September 2017 gültige Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) anwendbar.

**4.** Die Beschwerdegegnerin hat antragsgemäss (B 2017/160, act. 34, S. 5-7 Ziff. III/2-4, 7, S. 17 f. Ziff. V/3) die Publikationsanzeige vom 25. Mai 1977, den Zonenplan Süd, genehmigt am 20. Oktober 1982, Akten zur Zonenplanrevision 1977/1982, den Plan Nachtrag Legende Zonenplan vom 15. Juli 2014 mitsamt Planungsbericht vom 3. August 2015 sowie Unterlagen zu den Grundstücksschätzungen der Liegenschaften Nrn. 000\_\_ f. vom 16. Juni 1966 bis 21. August 2008 resp. 23. April 1965 bis 28. März 2013 eingereicht (B 2018/152 act. 19/12/2 und 23, 22, 24-41, 45-53, 57-65, 80-82, 85 f., 93 f.). Der Beschwerdeführer stellt darüber hinaus die Beweisanträge (B 2017/160 act. 34, S. 5-8 Ziff. III/2, 5, 8, S. 10, Ziff. VI/4, S. 11-13 Ziff. VI/6 und 8b, S. 17-19 Ziff. V/3 und 5b, act. 35 Ziff. I/B-D, II/B, III/B, B 2018/152 act. 12, S. 9 Ziff. IV/1b und 1c, act. 13 lit. B und C), die Beschwerdegegnerin habe ein Auflageexemplar des Zonenplans, Teilgebiet Süd, erlassen am 21. Dezember 1976, Unterlagen zur Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen sowie die Zusatzblätter und



Objektbeschreibungen zu den Grundstückschätzungen der Parzellen Nrn. 000\_\_ f. seit 1972 zu edieren. Es seien die Akten zum Waldfeststellungsverfahren in den Jahren 1996/1998, insbesondere der "Perimeterplan", von der Beschwerdegegnerin, der Vorinstanz 1 und dem Kantonsforstamt beizuziehen. Von der Vorinstanz 1 seien überdies die Akten zum Regierungsratsbeschluss i.S. Stadt Rorschach, Gestaltungsplan; Bereich Thurgauer-, Walthari-, Scheffel- und Hadwigstrasse, und vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) die Akten des Genehmigungsverfahrens 2017 beizuziehen. Forstingenieur ETH T.\_\_ und Staatssekretär Z.\_\_ seien zu befragen. Die Staatskanzlei habe den Entwurf des Volkswirtschaftsdepartements an die Mitglieder der Regierung für den Beschluss vom 5. Juni 2018 zu edieren. Es sei ein Augenschein auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. durchzuführen. Die Beschwerdebeteiligte stellt den Beweisantrag, es seien die Verfahrensakten zum Entscheid der Regierung vom 1. September 2015 zu edieren (B 2017/160 act. 42, S. 5 Rz. 8).

Auf die beantragten prozessualen Vorkehren kann verzichtet werden. Die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich aus den Verfahrensakten (vgl. dazu BGer 1C\_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen). Von den beantragten Beweisvorkehren sind keine entscheiderelevanten neuen Erkenntnisse zu erwarten. Diese Akten sind deshalb auch nicht Teil der Vorakten im Sinn von Art. 64 in Verbindung mit Art. 52 VRP (vgl. dazu auch die Ausführungen in den angefochtenen Entscheiden, B 2017/160 act. 2, S. 11 f. E. 2, B 2018/152 act. 2, S. 8 E. 5). Demzufolge kann den Vorinstanzen 1 und 2 resp. der Beschwerdegegnerin und dem AREG in diesem Zusammenhang auch keine Verletzung von Art. 12 VRP, Art. 52 VRP oder Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 15 und Art. 16 VRP vorgeworfen werden (vgl. dazu act. 57 resp. act. 12, S. 7 Ziff. III/8, S. 10 f. Ziff. IV/2, und act. 36, sowie VerwGE B 2017/94 vom 28. September 2017 E. 2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 943 und 1136), wenngleich das AREG im Rekursverfahren vor der Vorinstanz 2 vorläufig davon absah, sämtliche vom Beschwerdeführer einverlangten Aktenstücke einzureichen (vgl. dazu B 2018/152 act. 16/24 Ziff. 2).

**B 2018/152**



**5.** Der Beschwerdeführer macht geltend (act. 12, S. 8-13 Ziff. IV/1, 3 und 4, act. 34 Ziff. 2 f.), fünf der sechs Mitglieder der Regierung, die über den Rekurs vom 27. November 2017 entschieden hätten, hätten den Schriftenwechsel über die Zuständigkeit zur Behandlung der Streitsache zwischen dem Leiter Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements und dem Verwaltungsgericht nicht gekannt, obgleich dieser Schriftenwechsel für den rechtserheblichen Sachverhalt und damit für die Entscheidfällung offenkundig wesentlich gewesen sei. Im vorliegenden Fall sei es vorab um einen Konflikt über die Zuständigkeit zwischen der Vorinstanz 2 und dem Verwaltungsgericht über die Behandlung des fraglichen Rekurses gegangen. Die Vorinstanz 2 habe im angefochtenen Entscheid daran festgehalten, dass sie inhaltlich nicht für die Fallbeurteilung zuständig sei. Dies hätte sie zumindest bei der Verlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten des Rekursverfahrens berücksichtigen müssen. Über seinen Antrag, den Rekurs in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VRP an das Verwaltungsgericht zur Behandlung zu überweisen, habe sie gar nicht entschieden.

**5.1.** Vorab stellt der Beschwerdeführer die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht in Frage, wonach die Genehmigungsverfügung das rechtliche Schicksal des genehmigten Planerlasses teilt und nicht mehr separat angefochten werden kann, wenn der Nutzungsplan selbst im Streit liegt und er von der Rekursinstanz bereits auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft wurde (vgl. dazu Präsidialentscheid des Verwaltungsgerichts B 2016/50 vom 26. Juli 2018 E. 2.2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Demzufolge sprach die Vorinstanz 2 dem Beschwerdeführer in Erwägung 4c des angefochtenen Entscheids (act. 2, S. 8) zu Recht ein schutzwürdiges Interesse zur separaten Anfechtung der Genehmigungsverfügung vom 9. November 2017 (B 2017/160 act. 15.1) ab, da dieser den Nachtrag Legende Zonenplan bereits im Individualrechtsschutzverfahren mit Rekurs vom 4. Februar 2016 und Beschwerde vom 24. Juli 2017 angefochten hatte. Im Verfahren B 2017/160 hatte er mit Beschwerdeergänzung vom 29. Oktober 2018 (act. 34) beantragt, es sei die Genehmigungsverfügung vom 9. November 2017 (act. 15.1) aufzuheben. Vor diesem Hintergrund trat die Vorinstanz 2 auf den separaten Rekurs des Beschwerdeführers vom 27. November 2017 (act. 12/16/2) zu Recht mangels Legitimation nicht ein.

**5.2.** Inwiefern im vorinstanzlichen Rekursverfahren VD/BD-17.19 zwischen der Vorinstanz 2 und dem Verwaltungsgericht ein Zuständigkeitskonflikt bestanden haben



und die Vorinstanz 2 gemäss der Darstellung des Beschwerdeführers deswegen auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht eingetreten sein sollte, ist nicht ersichtlich. Für eine Überweisung der Eingabe des Beschwerdeführers vom 27. November 2017 als Sprungbeschwerde ans Verwaltungsgericht fehlten nach übereinstimmender Einschätzung der Vorinstanz 2 und des Verwaltungsgerichts die Zustimmungserklärungen der weiteren Beteiligten (vgl. dazu Art. 43<sup>ter</sup> VRP, Schreiben des Verwaltungsgerichts vom 22. Dezember 2017, B 2017/160 act. 19, und Vernehmlassung der Vorinstanz 2 vom 12. November 2018, act. 15), was der Leiter Rechtsdienst des Volkswirtschaftsdepartements im Schreiben vom 21. Dezember 2017 noch ausser Acht gelassen hatte. Unter diesen Umständen ist nicht erkennbar, wieso die Vorinstanz 2 den separaten Rekurs vom 27. November 2017, zu dessen Erhebung der Beschwerdeführer ohnehin nicht befugt war, in Anwendung von Art. 11 Abs. 3 VRP an das Verwaltungsgericht zur Behandlung hätte überweisen müssen. Von einer formellen Rechtsverweigerung kann keine Rede sein (vgl. dazu VerwGE B 2017/176 vom 24. September 2018 E. 2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Dem Beschwerdeführer stand es offen, im Beschwerdeverfahren B 2017/160 seine gegen die Genehmigung vom 9. November 2017 (act. 15.1) gerichteten Einwände vorzutragen (vgl. dazu VerwGE B 2017/186 vom 21. Februar 2019 E. 4.2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Es ist nicht leicht nachvollziehbar, wieso der Beschwerdeführer bei dieser Ausgangslage ein letztlich unnötiges, separates Rekursverfahren vor der Vorinstanz 2 anstrebte, obschon er beteuert hat (act. 12, S. 13), es gehe ihm nicht um einen "Zeitgewinn". Selbst wenn die erforderlichen Zustimmungserklärungen vorgelegen hätten, hätte das Verwaltungsgericht im Übrigen auch auf eine (separate) Sprungbeschwerde mangels Legitimation nicht eintreten können (vgl. dazu VerwGE B 2015/36; B 2016/117 vom 28. März 2017 E. 2.2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**5.3.** Wie bereits ausgeführt, gründet das vorinstanzliche Nichteintreten auf keinem Zuständigkeitskonflikt, sondern auf der fehlenden Legitimation des Beschwerdeführers. Bereits daher kann der Vorinstanz 2 diesbezüglich auch keine unvollständige Sachverhaltsfestlegung vorgeworfen werden (vgl. dazu Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 VRP und VerwGE B 2018/240 vom 1. Juli 2019 E. 3.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Dieses Nichteintreten kommt sodann einem Unterliegen gleich. Dementsprechend ist die vorinstanzliche Verlegung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten nach dem Erfolgsprinzip (vgl. E. 6 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 8 f.)



nicht zu beanstanden (vgl. dazu Art. 95 Abs. 1 sowie Art. 98 Abs. 2 und Art. 98<sup>bis</sup> VRP und Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 757 ff.). Gründe, welche einen Verzicht auf die Erhebung der amtlichen Kosten des Rekursverfahrens gerechtfertigt hätten, liegen nicht vor, zumal im vorinstanzlichen Verfahren eine Rechtsfrage nicht erstmals zu entscheiden war (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 791 und 795 ff., und R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 105 und 111 ff.). Die konkrete Bemessung der amtlichen und ausseramtlichen Kosten im vorinstanzlichen Rekursverfahren wird vom Beschwerdeführer ferner zu Recht nicht bestritten. Anhaltspunkte, weshalb die Bemessung rechtsfehlerhaft sein sollte, bestehen nicht (vgl. dazu VerwGE B 2016/215 vom 22. Februar 2018 E. 15 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Die Beschwerde B 2018/152 ist abzuweisen.

### **B 2017/160**

**6.** Der Beschwerdeführer bringt vor (act. 34, S. 3-20, Ziff. II/3 und 6, Ziff. III/1, 5-8, Ziff. VI/A/1-10, B/1-7, Ziff. V/17), Gegenstand der öffentlichen Auflage sei auch die Zuweisung von Teilflächen der Grundstücke Nrn. 000\_\_ f. zur Wohnzone W2a gewesen. Wenn nur eine redaktionelle Änderung vorgelegen hätte, hätte das ordentliche Verfahren gar nicht durchgeführt werden müssen. Im Übrigen verletze die Genehmigungsverfügung vom 9. November 2017 Bundesrecht, da sie die Vorgaben des kantonalen Richtplans nicht erfülle, kein rechtsgenügender Planungsbericht vorliege, kein Waldfeststellungsverfahren durchgeführt und der Gewässerraum des Hofbächleins nicht ausgeschieden worden sei. Darüber hinaus gründe die Ablehnung der Nichtigkeit der Einzonung der Parzellen Nrn. 000\_\_ f. durch die Vorinstanz 1 auf einem unvollständig abgeklärten Sachverhalt. Es seien nicht alle Gesichtspunkte (Verletzung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, Verletzung der Mitwirkungspflicht nach Art. 4 RPG, Baulandhortung, nicht als Bauland versteuert, gleiche Eigentümerschaft, im Waldfeststellungsplan nicht als Bauzone bezeichnet, Genehmigung nur vorläufige Rechtskontrolle, Vergleichsfall des Regierungsrates) in die Beurteilung der Vorinstanz 1 eingeflossen, was eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstelle und willkürlich sei. Die fragliche Einzonung ohne öffentliche Auflage sei nichtig. Falls die Einzonung nur anfechtbar sei, seien die Fristenfordernisse eingehalten.



## St.Galler Gerichte

Die Argumentation der Vorinstanz 1, wonach der Rekurs verspätet sei, weil er es versäumt habe, gegen Dispositiv-Ziffer 2 des Entscheids der Regierung vom 1. September 2015 Beschwerde zu erheben, verstosse gegen das Verbot des überspitzten Formalismus und damit gegen Treu und Glauben.

**6.1.** Zu prüfen ist im vorliegenden Verfahren, ob die Vorinstanz 1 den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin vom 19. Januar 2016 (Beilage zu B 2018/152 Beilage zu act. 19/1) zu Recht geschützt hat.

Wie sich dem Plan Nachtrag Legende Zonenplan, Anpassung Zonenbezeichnung W2a und W2b, vom 15. Juli 2014 und dem Planungsbericht vom 3. August 2015 (B 2018/152 act. 19/12/93 und 94, S. 7) entnehmen lässt, sollen die Zonenbezeichnungen – in Nachachtung des Urteils des Bundesgerichts BGer 1C\_492/2011 vom 23. Februar 2012 (vgl. insbesondere E. 3 und 4.2 f.) – rechtsgenügend nachgetragen werden. In der Legende zum Zonenplan soll die Wohnzone (WE) neu als Wohnzone 2a (W2a) und die Wohnzone 2 (W2) neu als Wohnzone 2b (W2b) bezeichnet werden. Weitergehende Festlegungen sind darin nicht vorgesehen. Demzufolge kam die Vorinstanz 1 im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 8 E. 1.4.2, S. 12 f. E. 3) zutreffend zum Schluss, dass einzig die Anpassung der Legende des Zonenplans, d.h. die Änderungen der Zonenbezeichnungen, Verfahrensgegenstand im erstinstanzlichen Verfahren bildete (vgl. dazu auch die Erwägungen im Einspracheentscheid vom 19. Januar 2016, S. 3). Da der Beschwerdeführer mit Einspracheergänzung vom 20. Oktober 2015 (B 2018/152 act. 19/12/100) aber lediglich den Bestand der Wohnzone W2a auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. im Allgemeinen und nicht die verfahrensgegenständlichen Umbenennungen der Zonenbezeichnungen in Frage stellte, ist die Beschwerdegegnerin, wie die Vorinstanz 1 ebenfalls richtig feststellte, mit Einspracheentscheid vom 19. Januar 2016 zu Recht auf die Einsprache des Beschwerdeführers nicht eingetreten. Aus demselben Grund ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer rügt, die Genehmigungsverfügung vom 9. November 2017 (act. 15.1) stehe in Widerspruch zu den Vorgaben des kantonalen Richtplans und hätte mit einem Waldfeststellungsverfahren und der Ausscheidung des Gewässerraums des Hofbächleins koordiniert werden müssen. Wie die Einspracheergänzung vom 20. Oktober 2015 beziehen sich diese Vorbringen auf den



Bestand der Wohnzone auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. im Allgemeinen, nicht aber auf die streitbezogenen, vorinstanzlich genehmigten redaktionellen Änderungen der Zonenbezeichnungen.

Inwiefern die Beschwerdegegnerin auf die öffentliche Auflage der redaktionellen Änderungen der Zonenbezeichnungen in Anwendung von Art. 32 Abs. 2 BauG hätte verzichten können, ist sodann nicht erkennbar und wird vom Beschwerdeführer auch nicht weiter dargetan. Ihr kann jedenfalls nicht zum Vorwurf gereichen, dass sie dafür das ordentliche Verfahren (Art. 29 ff. BauG) durchgeführt hat. Daraus kann selbstredend nicht auf eine Ausdehnung des Verfahrensgegenstands vor der Beschwerdegegnerin geschlossen werden. Ebenso wenig führt der Umstand, dass sie grundsätzlich gehalten ist, den zwischenzeitlich offensichtlich veralteten kommunalen Zonenplan aus dem Jahr 1982 einer gesamthaften Überprüfung zu unterziehen (vgl. dazu Art. 2 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG, sowie Art. 7 und Art. 32 Abs. 1 BauG), zu einem anderen Ergebnis: Das Verwaltungsgericht ist nicht (Ober-)Aufsichtsbehörde. Es liegt also nicht am Gericht, eine an sich gebotene Zonenplanrevision anzuordnen (vgl. dazu VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.3.8 mit Hinweis auf B 2011/206 vom 23. August 2012 E. 6.3.3 mit Hinweis, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Zudem basiert das vorliegende Verfahren auf keinem Antrag im Sinne von Art. 33 Abs. 1 BauG (vgl. dazu die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz 1 in E. 4.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 14). Dementsprechend kann dahingestellt bleiben, ob der Beschwerdeführer in Bezug auf die Zonenzuweisung der Grundstücke Nrn. 000\_\_ f. überhaupt legitimiert gewesen wäre, einen solchen Antrag zu stellen.

**6.2.** Rekurs kann nur erheben, wer hieran ein aktuelles und praktisches Interesse hat (vgl. Art. 45 Abs. 1 VRP und VerwGE B 2014/229 vom 7. April 2017 E. 3.2 mit Hinweisen, siehe auch VerwGE B 2019/35; B 2019/36 vom 29. August 2019 E. 1.3, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Ein derartiges Rechtsschutzinteresse ist auch erforderlich, wenn die Feststellung der Nichtigkeit eines bestimmten Aktes verlangt wird (vgl. BGer 5A\_686/2016 vom 28. März 2017 E. 2.1 mit Hinweisen, VerwGE B 2018/27 vom 18. Januar 2019 E. 1.4.3 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), und M. Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 86a-86d Rz. 4). Daran ändert nichts, dass die



Nichtigkeit jederzeit und von sämtlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten ist und auch im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden kann (vgl. BGE 132 II 342 E. 2.1 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz 1 hat sich im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 8-10 E. 1.5-1.5.2) inhaltlich mit der Rüge der Nichtigkeit der ausgeschiedenen Wohnzone auf den Grundstücken Nrn. 000\_\_ f. befasst. Dabei untersuchte sie trotz des erstinstanzlichen Nichteintretensentscheids vom 19. Januar 2016 fälschlicherweise nicht, ob der Beschwerdeführer überhaupt befugt war, die Nichtigkeit der Wohnzone auf den Grundstücken Nrn. 000\_\_ f. zu rügen: Im vorinstanzlichen Verfahren hätte die Feststellung der Nichtigkeit der bemängelten Zonenzuweisung auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. nicht zur Aufhebung des Nichteintretensentscheids der Beschwerdegegnerin vom 19. Januar 2016 führen können. Diese Feststellung wirkt sich nicht auf die dem erstinstanzlichen Verfahren zugrundeliegende Anpassung der Legende des Zonenplans aus. Die Vorinstanz 1 hätte daher in dieser Hinsicht mangels Rechtsschutzinteresse nicht auf den Rekurs des Beschwerdeführers vom 24. Juli 2017 eintreten dürfen. Dieser Mangel bleibt indessen ohne Einfluss auf den Rechtsspruch des angefochtenen Entscheids. Dem Beschwerdeführer als Eigentümer der Parzelle Nr. 010\_\_ steht es offen, die Nichtigkeit dieser Zonierung vorfrageweise im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, der (anstehenden) Gesamtrevision des kommunalen Zonenplans oder mittels Feststellungsbegehren an die Beschwerdegegnerin geltend zu machen.

Da die Vorinstanz 1 die Nichtigkeit der Wohnzone auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. nach dem Gesagten zu Unrecht prüfte, muss nicht erörtert werden, ob sie dabei den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletzte. Auch muss nicht untersucht werden, ob sie den Sachverhalt in diesem Zusammenhang unvollständig festgestellt hat (vgl. dazu die Hinweise unter E. 5.3 hiervor). Lediglich der Vollständigkeit halber ist zu bemerken, dass im Gebiet Y.\_\_ nicht nur die (teilweise) Einzonung auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f., sondern auch die Einzonung des Grundstücks des Beschwerdeführers Nr. 010\_\_ sowie die (teilweise) Einzonung der Parzellen Nrn. 021\_\_, 024\_\_, 023\_\_, 001\_\_, 004\_\_-009\_\_, 011\_\_-020\_\_ in die Wohnzone in den Jahren 1980 bis 1982 keiner öffentlichen Auflage unterzogen wurden (vgl. dazu die zutreffenden Ausführungen der



Beschwerdebeteiligten in der Stellungnahme vom 21. Dezember 2018, act. 42, S. 5 Rz. 8). Demzufolge wären all diese Grundstücke – die Grundstücke Nrn. 023\_\_, 003\_\_, 006\_\_, 008\_\_, 010\_\_ f., 015\_\_ f. und 018\_\_ sind mittlerweile überbaut (www.geoportal.ch) – bei der Prüfung der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Nichtigkeit (vgl. dazu Art. 29 Abs. 1 BauG, BGer 1C\_5/2019 vom 12. Juni 2019 E. 4.2, BGer 2C\_387/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 3.2, BGer 1C\_630/2014 vom 18. September 2015 E. 3.3 sowie BGE 114 Ib 180 E. 2a je mit Hinweisen, siehe auch act. 2, S. 9 f. E. 1.5.2) zu berücksichtigen und sämtliche betroffenen Grundeigentümer in das entsprechende Verfahren beizuladen.

Mangels Rechtsschutzinteresse hätte sich die Vorinstanz 1 des Weiteren auch nicht mit der Anfechtbarkeit der Wohnzone auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. auseinandersetzen müssen (vgl. dazu E. 1.5.3 f. des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10 f.).

Unbesehen davon, ist die Frist zur Anfechtung der Einzonungen auf den Parzellen Nrn. 000\_\_ f. in den Jahren 1980 bis 1982 nach Treu und Glauben längst verstrichen. Der damals anwaltlich vertretenen Rechtsvorgängerin des Beschwerdeführers, welche als Eigentümerin der Parzelle Nr. 021\_\_ Kenntnis davon haben musste, dass die Einzonungen im Gebiet Y.\_\_ ohne öffentliche Auflage erfolgt waren, wäre es bei gebührender Aufmerksamkeit ohne Weiteres offen gestanden, die Einzonung auf den Grundstücken Nrn. 000\_\_ f. nach der Genehmigung durch das Baudepartement am 20. Oktober 1982 (B 2018/152 act. 19/12/86) innert nützlicher Frist anzufechten oder sich zumindest nach Rechtsmitteln zu erkundigen (vgl. dazu B. Ehrenzeller, in: Niggli/ Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 112 Rz. 19). Dieses Unterlassen muss sich der Beschwerdeführer als deren Rechtsnachfolger unter Vertrauens Gesichtspunkten anrechnen lassen. Seine diesbezüglichen Einwände erfolgten damit verspätet. Somit tut nichts zur Sache, ob die Argumentation der Vorinstanz 1 in dieser Hinsicht gegen das Verbot des überspitzten Formalismus und gegen Treu und Glauben versties.

Die Beschwerde B 2017/160 ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

**7.** Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren zu Lasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen ist eine Entscheidungsbühr von insgesamt CHF 6'000 (Art. 7 Ziff. 222 der



## St.Galler Gerichte

Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Diese wird mit den geleisteten Kostenvorschüssen in gleicher Höhe verrechnet.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat der Beschwerdeführer die Beschwerdebeteiligte für das Beschwerdeverfahren B 2017/160 ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Im Verfahren B 2018/152 hat sich die Beschwerdebeteiligte nicht geäussert und keinen Entschädigungsantrag stellt, weshalb ihr eine solche im Verfahren B 2018/152 auch nicht zuzusprechen ist. Der Rechtsvertreter der Beschwerdebeteiligten hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und Art. 19 der Honorarordnung; sGS 963.75, HonO, in der Fassung vom 28. November 2018, nGS 2019-019). Eine Entschädigung von CHF 3'000 für das Beschwerdeverfahren B 2017/160 zuzüglich vier Prozent Barauslagen und, antragsgemäss, zuzüglich 7,7% Mehrwertsteuer – die Stellungnahme der Beschwerdebeteiligten datiert vom 21. Dezember 2018 (act. 42) – ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> und Art. 29 HonO).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerdeverfahren B 2017/160 und B 2018/152 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
3. Die amtlichen Kosten der Beschwerdeverfahren von insgesamt CHF 6'000 bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung der geleisteten Kostenvorschüsse in gleicher Höhe.
4. Der Beschwerdeführer entschädigt die Beschwerdebeteiligte für das Beschwerdeverfahren B 2017/160 ausseramtlich mit CHF 3'000, zuzüglich 4% Barauslagen und 7.7% Mehrwertsteuer.

# Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger