



Fall-Nr.: B 2019/6
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 29.08.2019
Entscheiddatum: 01.07.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 01.07.2019

Planungsrecht, Nichteintreten; Anspruch auf Erlass einer Planungszone, Verfahren; An-spruch auf mündliche Verhandlung, Anspruch auf rechtliches Gehör, Art. 29 Abs. 2 und 3 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 16 Abs. 1, Art. 64 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 27 RPG und Art. 105 BauG. Anspruch auf mündliche Verhandlung verneint (E. 2). Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin den Zugang zu den Rekursakten verweigert und damit deren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (E. 3). Die Vorinstanz schützte den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin zu Recht: Es besteht kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (E. 4), (Verwaltungsgericht, B 2019/6).

Entscheid vom 1. Juli 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

X. AG,

Beschwerdeführerin,

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

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Y.__,

Beschwerdegegnerin,

sowie

A.__ und B.__,

C.__ und D.__,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Anspruch auf Erlass einer Planungszone / Nichteintreten

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die X.__AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 00__, Grundbuch Y.__, welche mit einer Lagerhalle, Assek.-Nr.__, sowie einem Betriebsgebäude mit zwei Wohnungen, Assek.-Nr.__, überbaut ist. Das Grundstück Nr. 01__ steht im Eigentum von Z.__, welches mit einem Wohnhaus, Assek.-Nr.__, überbaut ist und von der X.__AG auch als Lager genutzt wird. Nach dem Zonenplan der ehemaligen Politischen Gemeinde E.__ sind diese beiden Grundstücke der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 zugewiesen. Die Parzelle Nr. 00__ grenzt im Süden an die unüberbaute, 2212 m² grosse Parzelle Nr. 02__ (im Eigentum von A.__ und B.__), welche ebenfalls in der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 liegt. Das Grundstück Nr. 01__ grenzt im Südosten an die unüberbaute Parzelle Nr. 03__ (im



St.Galler Gerichte

Miteigentum von C.__ und D.__), welche auf einer Fläche im Halte von 369 m² der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 und auf einer solchen von 623 m² der Landwirtschaftszone zugeordnet ist (act. 11, www.geoportal.ch, www.zefix.ch).

B. Am 1. Januar 2009 wurden die drei ehemaligen politischen Gemeinden F.__, E.__ und G.__ zur Politischen Gemeinde Y.__ vereinigt (vgl. Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden F.__, E.__ und G.__ zur Gemeinde Y.__ vom 15. April 2008, __, III. Nachtrag vom 15. April 2008 zum alten Gemeindegesetz vom 23. August 1979, nGS 43-145, sowie Botschaft der Regierung zum Kantonsratsbeschluss über die Förderbeiträge an die Vereinigung der Gemeinden F.__, E.__ und G.__ zur Gemeinde Y.__ und zum III. Nachtrag zum Gemeindegesetz vom 4. September 2007, www.ratsinfo.sg.ch). Vom 31. Mai 2016 bis 30. Juni 2016 legte der Gemeinderat Y.__ den kommunalen Zonenplan öffentlich auf und machte den kommunalen Richtplan öffentlich bekannt. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2016 zog er den Zonenplan zurück. Gleichzeitig schrieb er die dagegen erhobenen Einsprachen ab, darunter diejenige der X.__AG vom 6. Juni 2016. Am 23. Mai 2017 schrieb das Baudepartement einen gegen den Rücknahmebeschluss des Gemeinderates Y.__ vom 13. Dezember 2016 erhobenen Rekurs der X.__AG ab (act. 9/10/3, 6, 12, 17-30, 30b, 31, 36 f.).

C.

Nach unbestritten gebliebener Darstellung der X.__AG zogen A.__ und B.__ zwei Baugesuche für die Erstellung eines Einfamilienhauses auf Parzelle Nr. 02__ am 14. März 2016 resp. 21. Juli 2016 zurück. Am 27. September 2018 reichten C.__ und D.__ ein Baugesuch für die Erstellung eines Ferienhauses auf Parzelle Nr. 03__ ein, nachdem sie ein früheres Gesuch vom Herbst 2012 zurückgezogen hatten. Eine gegen das Baugesuch vom 27. September 2018 von der X.__AG erhobene Einsprache ist offenbar noch hängig (act. 5, S. 8 f. Ziff. III/4-7).

D.

Mit Eingabe vom 17. Mai 2017 beantragte die X.__AG durch ihren Rechtsvertreter beim Gemeinderat Y.__, über die Grundstücke Nrn. 03__ und 02__ sei eine Planungszone zu



erlassen, soweit diese der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 zugeschrieben seien (act. 20). Mit Verfügung vom 5. Juli 2017 trat der Gemeinderat Y.__ auf diesen Antrag kostenpflichtig nicht ein. Dagegen rekurrierte die X.__AG durch ihren Rechtsvertreter am 20. Juli 2017 an das Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 12. September 2017 beantragte sie zusätzlich, über die Grundstücke Nrn. 03__ und 02__, soweit sie derzeit dem provisorischen Siedlungsgebiet (WG3) zugeschrieben seien, sei durch das Baudepartement eine kantonale Planungszone zu erlassen. Sofern das Baudepartement den Nichteintretensentscheid des Gemeinderates Y.__ vom 5. Juli 2017 als rechtmässig erachten sollte und auch keine kantonale Planungszone erlasse, sei der Rekurs als Anzeige an die Aufsichtsbehörde entgegenzunehmen und zu behandeln. Mit Entscheid vom 19. Dezember 2018 wies das Baudepartement den Rekurs kostenpflichtig ab, trat auf das Gesuch um Erlass einer kantonalen Planungszone nicht ein und leistete der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge (act. 2, act. 9/1 und 7).

E.

Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 19. Dezember 2018 erhob die X.__AG (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 6. Januar 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 11. Februar 2019 ergänzte sie die Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. 4% Barauslagen) aufzuheben. Die Angelegenheit sei zur nochmaligen Durchführung des Rekursverfahrens an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei der angefochtene Entscheid mit Einschluss des Entscheids der Politischen Gemeinde Y.__ (Beschwerdegegnerin) vom 5. Juli 2017 aufzuheben und die Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin zum Erlass der beantragten Planungszone zurückzuweisen (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 25. Februar 2019 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 8). Die Beschwerdegegnerin beantragte mit Stellungnahme vom 13. März 2019 Abweisung der Beschwerde (act. 11). Mit Replik vom 29. April 2019 bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen (act. 16). Am 8. Mai 2019 duplizierte die Vorinstanz (act. 18). Am 10. Juni 2019 liess sich die Beschwerdeführerin abschliessend vernehmen (act. 22).



Auf 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. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP), weshalb sich die von der Beschwerdeführerin beantragte (act. 5, S. 3 Ziff. II/3) Überweisung an die zuständige Stelle (Art. 11 Abs. 3 VRP) erübrigt. Die Beschwerdeeingabe vom 6. Januar 2019 (act. 1) erfolgte unter Berücksichtigung der Gerichtsferien (Art. 64 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 VRP sowie Art. 145 Abs. 1 lit. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO) rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 11. Februar 2019 (act. 5) formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids, mit welchem der Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin bestätigt und auf das Gesuch der Beschwerdeführerin um Erlass einer kantonalen Planungszone nicht eingetreten wurde, ungeachtet der Legitimation in der Sache ohne Weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit damit (act. 5, Ziff. I/2, "mit Einschluss") die Aufhebung des Nichteintretensentscheids der Beschwerdegegnerin vom 17. Mai 2017 beantragt wird (Devolutiveffekt, vgl. BGer 1C_560/2017 vom 17. Dezember 2018 E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 134 II 142 E. 1.4). Ebenfalls nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit sich die Beschwerdeführerin gegen das Nichteintreten der Vorinstanz auf das Gesuch um Erlass einer kantonalen Planungszone (vgl. dazu E. 5 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 11 f.) wehrt. Die Beschwerdeführerin setzt sich weder in der Beschwerdeergänzung vom 11. Februar 2019 noch in ihren Eingaben vom 29. April 2019 und 10. Juni 2019 (act. 16 und 22) mit dieser Frage auseinander (vgl. dazu Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 Satz 2 VRP und VerwGE B 2016/208 vom 24. November 2016 E. 1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Zudem wurden im vorinstanzlichen Entscheid vom 19. Dezember 2018 aufgrund des engen Sachzusammenhangs zwar sowohl der Rekurs vom 20. Juli 2017 als auch die gleichzeitig mit der Rekursergänzung vom 12. September 2017 erhobene



aufsichtsrechtliche Anzeige gemeinsam behandelt. Ein Entscheid über eine aufsichtsrechtliche Anzeige (Art. 162 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2, GG) kann indessen nicht Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelverfahrens sein und steht damit vorliegend nicht zur Diskussion (vgl. VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018 E. 1 mit Hinweis auf VerwGE B 2013/241 vom 19. Februar 2015 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch).

2.

Die Beschwerdeführerin stellt verschiedene Beweisanträge (act. 5, S. 4-9 Ziff. II/5-7 und III/2-7, S. 16 f. Ziff. V/7b, act. 6, S. 2 f. lit. B-E, act. 22 Ziff. 2, act. 23 lit. B-E): Es seien eine öffentliche mündliche Verhandlung und ein Augenschein durchzuführen; es sei Z.__ zu befragen; es sei ein Amtsbericht des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) einzuholen; es seien sämtliche "Ausgaben" des Gemeindeblattes für die Gemeinde Y.__, der Zonenplan Y.__ und die Akten, auf welche im angefochtenen Entscheid Bezug genommen werde, vom AREG, die Akten der Rekursverfahren Nrn. 13-44 und 17-2451 und Auszüge aus dem kantonalen Richtplan von der Vorinstanz sowie die Akten zu den Baugesuchen Nrn. 2012/126, 2016/28, 2017/19 und 2017/127 und zur abgebrochenen Gesamtrevision Zonenplan 2016 von der Beschwerdegegnerin beizuziehen.

2.1.

Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1 und 2 VRP ordnet das Verwaltungsgericht eine öffentliche mündliche Verhandlung an, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint (vgl. dazu auch Art. 29 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV, sowie BGE 128 I 288 E. 2.3 und 2.6 je mit Hinweisen, in: Pra 92/2003 Nr. 80, und BGE 130 II 425 E. 2.1 mit Hinweisen, in: Pra 94/2005 Nr. 71). Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) besteht ein solcher Anspruch insbesondere in Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen (vgl. VerwGE B 2018/73 vom 26. Februar 2019 E. 2.4, VerwGE B 2018/99 vom 13. Januar 2019 E. 2, VerwGE B 2014/182 vom



27. April 2016/25. Mai 2016 E. 3.1 sowie VerwGE B 2012/91; B 2013/132 vom 8. November 2013 E. 3.2 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 552 f.). Unabhängig vom betroffenen Sachbereich ist ein Anspruch auf mündliche Verhandlung indes unter anderem dann zu verneinen, wenn ausschliesslich prozessuale Fragen zu behandeln sind (vgl. M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 59 Rz. 17).

2.2.

Im vorliegenden Verfahren zu prüfen ist zum einen, ob die Vorinstanz den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin zu Recht geschützt hat, zum andern, ob sie dabei den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat. Damit stellen sich ausschliesslich prozessuale Fragen, weshalb nach dem Gesagten von vornherein kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung besteht. Bei diesem Ergebnis kann dahingestellt bleiben, ob Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf den Erlass einer Planungszone nach Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) und Art. 105 ff. des vorliegend noch anwendbaren, bis 30. September 2017 (nGS 2017-049) gültigen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015, siehe zum Übergangsrecht Art. 174 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG, analog, zur Rechtsnatur der Planungszone A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 27 Rz. 27 f., Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 Rz. 9, und Art. 44 Abs. 1 PBG und zu den wesentlichen Neuerungen Art. 44 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 sowie Art. 45 PBG) als vorsorgliche Massnahme Anwendung findet (vgl. dazu Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 62-63 Rz. 1, P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 241, B. Stadler, in: Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 423 Rz. 125 f., und Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 Rz. 7, sowie BGE 141 I 241 E. 4.2.1 und BGE 144 I 340 E. 3.3.8 je mit Hinweisen, anders: Meyer-Ladewig/Harrendorf/König, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Art. 6 Rz. 20). Offengelassen werden kann ferner, ob die Beschwerdeführerin hinreichend dargelegt



hat, dass es sich beim Erlass der beantragten Planungszone um einen zivilrechtlichen Anspruch im Sinne der zitierten Bestimmung handelt. Sodann können die Inhalte der beantragten mündlichen Parteibefragung und Beweisaussagen der Beschwerdeführerin auch schriftlich vorgetragen werden, weshalb die Durchführung einer mündlichen Verhandlung auch daher nicht als zweckmässig und geboten erscheint. Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung ist dementsprechend ebenso abzuweisen wie ihr Begehren um persönliche Anhörung. Auch auf die weiteren beantragten prozessualen Vorkehren kann verzichtet werden, da sich die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse aus den Verfahrensakten ergeben (vgl. dazu BGer 1C_13/2018 vom 13. März 2019 E. 3 mit Hinweisen) und von den beantragten Beweisvorkehren keine entscheiderelevanten neuen Erkenntnisse zu erwarten sind.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (act. 5, S. 9-12 Ziff. IV/1-4, V/1a, S. 16 Ziff. V/7, act. 16 lit. A/1-4, act. 22, Ziff. 1). Ihrem Antrag um Akteneinsicht sei ohne Begründung nicht stattgegeben worden. Auch habe sie keine Gelegenheit erhalten, zur Eingabe der Beschwerdegegnerin vom 28./29. November 2018 Stellung zu nehmen.

3.1.

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 4 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen (SR 131.225, sGS 111.1, KV), Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Ziff. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2, UNO-Pakt II) haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Dieser ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3 mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehörs umfasst das Akteneinsichtsrecht (Art. 16 Abs. 1 VRP), welches sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens bezieht, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam



sind (vgl. BGE 144 II 427 E. 3.1.1 mit Hinweisen). Weiter ergibt sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör das Recht, von allen beim Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue oder wesentliche Vorbringen enthalten (sog. Replikrecht, vgl. BGer 1C_240/2017 vom 11. Dezember 2018 mit Hinweisen und BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 138 I 484 E. 2.1-2.4 sowie zum Replikrecht im Rekursverfahren VerwGE B 2013/37 vom 11. März 2014 E. 2.4.1, www.gerichte.sg.ch). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt auch die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP). Dabei ist es aber nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2 mit Hinweisen). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn der Mangel im Rechtsmittelverfahren kompensiert wird und die Rechtsmittelinstanz die von der Gehörsverletzung betroffenen Aspekte mit derselben Kognition überprüfen kann wie die untere Instanz. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (vgl. BGer 1C_168/2018 vom 26. Oktober 2018 E. 3.2 mit Hinweisen).

3.2.

Nicht umstritten ist, dass die Beschwerdeführerin Anspruch darauf hatte, in die Rekursakten Einsicht zu nehmen. Dies gilt auch für die am 28./29. November 2018 beigezogenen Akten der Beschwerdegegnerin (act. 9/32), auf welche in Erwägung 3.1.2



des angefochtenen Rekursentscheides abgestellt wurde (act. 2, S. 8). Überdies steht fest, dass die Beschwerdeführerin mit Rekursergänzung vom 12. September 2017 (act. 9/7, S. 4 Ziff. II/4) und damit frühzeitig (vgl. BGer 2C_105/2011 vom 4. April 2011 E. 4.1 mit Hinweisen) beantragte, ihr sei Einsicht in die der Vorinstanz zugestellten Vorakten zu gewähren, um die Vollständigkeit dieser Akten zu prüfen (vgl. dazu Art. 52 VRP) und allenfalls eine Stellungnahme einzureichen (vgl. hierzu Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VRP). Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführerin während der Dauer des vorinstanzlichen Rekursverfahrens auf die beantragte Einsichtnahme in die Akten ausdrücklich oder konkludent verzichtet hätte (vgl. dazu A. Griffel, a.a.O., § 8 Rz. 10, und act. 9/15-31), bestehen aufgrund der Akten und der Vorbringen der Verfahrensparteien keine. Dementsprechend war die Vorinstanz verpflichtet (vgl. Art. 16 Abs. 2 VRP, Cavelti/Vögeli, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen*, 2. Aufl. 2003, Rz. 1125 und 1133, und Waldmann/Oeschger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl. 2016, Art. 27 Rz. 44 f.), über diesen Antrag mittels Zwischenverfügung oder im Endentscheid zu befinden (vgl. zur Zuständigkeit zur Entscheidung über das Einsichtsbegehren BGE 132 V 387 E. 6.3). Entgegen anderslautender Auffassung der Vorinstanz (act. 8 Ziff. II/2) ändert der Umstand nichts daran, dass sie die Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 25. Juli 2017 (act. 9/2) – und damit noch vor der Einreichung der Rekursergänzung vom 12. September 2017 – darauf aufmerksam gemacht hatte, dass sie die für ihre Rekursergänzung benötigten Akten direkt bei der Beschwerdegegnerin einsehen oder einholen könne. Soweit die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Akteneinsicht mit Zwischenverfügung vom 21. Dezember 2017 (act. 9/16) verweigert haben will, indem sie von der Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels absah, verletzte sie den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör bereits dadurch, dass sie die Verweigerung der Akteneinsicht darin nicht begründete (vgl. dazu Uhlmann/Schilling-Schwank, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], a.a.O., Art. 35 Rz. 35). Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, inwiefern wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen eine Verweigerung der beantragten Akteneinsicht gerechtfertigt hätten (vgl. dazu Art. 16 Abs. 1 VRP, Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1129 ff., und VerwGE K 2016/5 vom 17. Dezember 2018 E. 4.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Letzteres gilt auch, soweit die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die Verweigerung der Akteneinsicht am 20. Dezember 2017



(act. 9/15) mündlich eröffnet haben will. Im Weiteren kann nicht gesagt werden, die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin habe sich widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich verhalten (vgl. dazu Art. 5 Abs. 3 BV und Waldmann/Oeschger, a.a.O., Art. 27 Rz. 14), weil sie nach dem Verzicht der Vorinstanz auf die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels das Akteneinsichtsbegehren in ihren Eingaben vom 5. März 2018 und 11. Juni 2018 (act. 9/25 und 30) nicht erneuert habe (anders: Vernehmlassung der Vorinstanz vom 25. Februar 2019, act. 8 Ziff. II/3). Dies umso weniger, als nicht ersichtlich ist, dass die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf eine solche Pflicht und mögliche Rechtsfolgen hingewiesen hätte. Indem die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den Zugang zu den Rekursakten verweigerte, verletzte sie somit deren Anspruch auf rechtliches Gehör.

Erst im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren wurden der Beschwerdeführerin am 24. Mai 2019 sämtliche Verfahrensakten zur Einsicht- und Stellungnahme zugestellt (act. 21). Wegen der eingeschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP) fällt eine Heilung der oben festgestellten Verletzungen des rechtlichen Gehörs im Beschwerdeverfahren indessen in aller Regel ausser Betracht. Allerdings unterliegt die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu Unrecht auf ihr Gesuch um Erlass einer kommunalen Planungszone nicht eingetreten ist, der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle. Die umschriebenen Mängel im vorinstanzlichen Verfahren können daher ausnahmsweise als nachträglich geheilt betrachtet und daher von einer Rückweisung an die Vorinstanz zur korrekten Verfahrensabwicklung abgesehen werden. Die Beschwerde ist insofern teilweise gutzuheissen, als festzustellen ist, dass die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat.

4.

Die Beschwerdeführerin bringt unter Berufung auf den Entscheid BGer 1C_308/2017 vom 4. Juli 2018 weiter vor (act. 5, S. 12-17 Ziff. V/2-8, act. 16 lit. A/5 und B/2, act. 22 Ziff. 3), die Beschwerdegegnerin hätte ihren Antrag auf Erlass einer Planungszone materiell prüfen müssen.



Planungszonen bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (vgl. BGer 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.2, BGer 1C_287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.2 und BGer 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.3 je mit Hinweis auf BGE 136 I 142 E. 3.2 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführerin ist zwar zuzustimmen, dass der Erlass von Planungszone, selbst wenn Art. 27 RPG und Art. 105 BauG als Kann-Bestimmungen formuliert sind, nicht im Belieben der Behörden liegt, sondern dass diese aufgrund ihrer Planungspflicht (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 BauG) zum Erlass von Planungszone verpflichtet sind, wenn beabsichtigte Nutzungspläne, namentlich auch notwendige Auszonungen, tatsächlich gefährdet sind (vgl. BGer 114/2015 vom 10. Juli 2015 E. 5.2, BGer 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.2 und BGE 113 Ib 376 E. 7, in: Pra 78/1989 Nr. 9, je mit Hinweisen, sowie A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., Art. 27 Rz. 32, siehe auch Art. 30 Abs. 2 Satz 2 der Raumplanungsverordnung; SR 700.1, RPV). Zuständig für den Erlass einer Planungszone bleibt aber die zuständige Gemeindebehörde (vgl. Art. 105 BauG). Deshalb steht es in ihrem Ermessen, ob sie eine Planungszone erlassen will. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (vgl. BGer 1C_76/2012 vom 6. Juli 2012 E. 3.6 und BGer 1P.785/1999 vom 24. Februar 2000 E. 1a je mit Hinweisen, siehe dazu auch Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern 2017, Band II, 4. Aufl. 2017, Art. 62-63 Rz. 1, E. Häuptli, in: Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Häuptli/dieselbe/Sommerhalder Forestier [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 29 Rz. 52, M. Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, Rz. 667, und Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 Rz. 6). Der von der Beschwerdeführerin angerufene Entscheid BGer 1C_308/2017 vom 4. Juli 2018 (in: BR 2018, S. 298) ist im vorliegend zu beurteilenden Zusammenhang daher denn auch nicht einschlägig. Ob es sich hinsichtlich einer akzessorischen Anfechtung des Zonenplans im Baubewilligungsverfahren anders verhält, kann hier offenbleiben (vgl. E. 3 des von der Beschwerdeführerin zitierten Entscheids; Anspruch in Bezug auf Erlass einer



Planungszone für das ganze Gemeindegebiet verneint in BGer 1C_114/2015 vom 10. Juli 2015 E. 5.3). Demzufolge ist der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden, soweit die Vorinstanz damit den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin vom 5. Juli 2017 bestätigte. Die Beschwerde erweist sich in dieser Hinsicht als unbegründet.

5.

Trotz des teilweisen Unterliegens der Beschwerdeführerin rechtfertigt es sich, die amtlichen Kosten sowohl des Beschwerde- als auch des Rekursverfahrens der Vorinstanz, welche sich die festgestellten Gehörsverletzungen entgegenhalten lassen muss (Art. 95 Abs. 2 VRP), aufzuerlegen. Für das Beschwerdeverfahren erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die im Rekursverfahren verlegten amtlichen Kosten von CHF 3'000 sind dem Staat (Vorinstanz) zu überbinden. Auf die Erhebung der amtlichen Kosten im Beschwerde- und im Rekursverfahren ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin sind die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren, act. 2 und act. 9/2) zurückzuerstatten.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat die Vorinstanz die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin 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 insgesamt CHF 6'000 für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zuzüglich vier Prozent Barauslagen (CHF 240) ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b und Art. 28^{bis} HonO). Die Beschwerdeführerin ist selbst mehrwertsteuerpflichtig (vgl. www.uid.admin.ch), weshalb sie die in der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer von ihrer eigenen Steuerschuld wieder abziehen kann. Die Mehrwertsteuer kann deshalb bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung unberücksichtigt bleiben (vgl. VerwGE



B 2018/26; B 2018/108 vom 12. Januar 2019 E. 4.3.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Ein Mehrwertsteuerzuschlag wurde von der Beschwerdeführerin denn auch nicht beantragt (vgl. Art. 29 HonO). Mangels Antrag ist über die Zusprechung einer ausseramtlichen Entschädigung an die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdebeteiligten nicht zu befinden.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird insofern teilweise gutgeheissen, als festgestellt wird, dass die Vorinstanz den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör verletzt hat. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens von insgesamt CHF 6'000 gehen zu Lasten des Staates (Vorinstanz); auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin werden die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren) zurückerstattet.
- 3.** Der Staat entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 6'240 (inkl. Barauslagen), ohne Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger