



Fall-Nr.: B 2023/258
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.09.2024
Entscheiddatum: 01.07.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 01.07.2024

Baurecht, Verfahren, Partei- und Prozessfähigkeit, Art. 9 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 54 ZGB; Art. 93 Abs. 2 GG. Nichteintreten auf die Beschwerde einer Baukommission mangels Beschwerdeberechtigung (E. 3), (Verwaltungsgericht, B 2023/258)

Entscheid vom 1. Juli 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

Baukommission Z.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Bernet, factum advocatur, Teufenerstrasse 3,
Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen,

Lämmlibrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



St.Galler Gerichte

Erbengemeinschaft A.___ sel., bestehend aus:

B.___,

C.___,

D.___,

Beschwerdegegner,

vertreten durch B.___

Baukonsortium E.___, bestehend aus:

F.___ Immobilien GmbH,

G.___ Architektur GmbH,

Beschwerdebeteiligte,

alle vertreten durch H.___ AG,

Gegenstand

Baubewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Das Grundstück Nr. 0000__, Grundbuch Z.___, ist auf einer Fläche im Halte von 780 m² der Wohnzone WE und auf einer solchen von 220 m² der Grünzone Freihaltung zugewiesen. Überdies befindet es sich im Perimeter des überbauungsplans I.___ (vom Baudepartement genehmigt am 10. November 2009; Änderung vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation genehmigt am 2. März 2022). Nachdem das Tiefbauamt den Teilstrassenplan J.___-strasse, Ausbau (Publ.-Nr.: 00.033.427), am 15. Februar 2023 genehmigt hatte, bewilligte die Baukommission Z.___ mit Entscheiden



St.Galler Gerichte

vom 8. März 2023 ein Baugesuch des Baukonsortiums E.___ (einfache Gesellschaft, Gesamteigentümerin der Parzelle Nr. 0000_) vom 9. Oktober 2018 für den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf Parzelle Nr. 0000_ unter Nebenbestimmungen, wies die dagegen erhobenen Einsprachen in öffentlich-rechtlicher Hinsicht und in privatrechtlicher Hinsicht gemäss Art. 684 ZGB ab und eröffnete diesen Entscheid zusammen mit allen kantonalen und kommunalen Teilverfügungen als Gesamtentscheid. Den dagegen von den Mitgliedern der Erbgemeinschaft A.___ sel. am 16. März 2023 erhobenen Rekurs hiess das Bau- und Umweltsdepartement (BUD) mit Entscheid vom 7. Dezember 2023 gut und hob den Gesamtentscheid der Baukommission Z.___ vom 8. März 2023 auf (act. 2, 12/1, act. 12/6/1-18, 29-34; <https://www.geoportal.ch>; <https://publikationen.sg.ch>, beide Stand: 11. Juni 2024).

B.

Gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) vom 7. Dezember 2023 erhob die Baukommission Z.___ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 19. Dezember 2023 und Ergänzung vom 5. Februar 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und ihr Gesamtentscheid vom 8. März 2023 entsprechend zu bestätigen. Mit Zwischenverfügung vom 22. Januar 2024 wies der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts ein Sistierungsbegehren der Beschwerdeführerin vom 19. Januar 2024 ab. Am 28. Februar 2024 beantragte die Vorinstanz und am 22. April 2024 die Erbgemeinschaft A.___ sel. (Beschwerdegegner), es sei auf die Beschwerde (kostenfällig) nicht einzutreten. Am 15. Mai 2024 liessen sich die Beschwerdegegner, am 30. Mai 2024 die Beschwerdeführerin und am 6. Juni 2024 das Baukonsortium E.___ (Beschwerdebeteiligte) abschliessend vernehmen (act. 1, 5-8, 11, 16, 21 f., 25).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (vgl. dazu Art. 64 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP).

2.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 19. Dezember 2023 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 5. Februar 2024 formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1, Art. 30 VRP in



St.Galler Gerichte

Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO; Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

3.

Vertiefter Betrachtung bedarf die Frage der Legitimation bzw. Parteifähigkeit der Beschwerdeführerin.

3.1.

Nach (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [SR 101, BV] und Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [SR 700, RPG] in Verbindung mit) Art. 135 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) entscheidet die Baubehörde der politischen Gemeinde über Baugesuch und Einsprachen, soweit Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmen (vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 1 Satz 1 und Art. 84 Abs. 2 des bis 30. September 2017 gültigen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz, Neudruck September 2004, nGS 39-91, BauG). Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung ist die Beschwerdelegitimation der politischen Gemeinden deshalb gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP bei der Beurteilung von Baugesuchen im eigenen Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde zur Wahrung öffentlicher Interessen zu bejahen (vgl. dazu VerwGE B 2022/56 vom 3. Oktober 2022 E. 1.2.5; B 2022/185, 186, 189 und 190 vom 6. Juli 2023 E. 2.2; B 2021/6 vom 23. November 2021 E. 1.2.1, B 2016/224 vom 5. Dezember 2018 E. 1, je mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz (act. 11 Ziff. II/1b) besteht vorliegend kein Anlass, auf diese Rechtsprechung zurückzukommen. Nicht stichhaltig ist insbesondere der Hinweis der Vorinstanz, das Bundesgericht trete regelmässig auf Beschwerden des Kantons gegen Entscheide seines eigenen Verwaltungsgerichts nicht ein. Tatsächlich bejaht das Bundesgericht bei Intra-Organ- bzw. Innerorgan-Streitigkeiten die Beschwerdelegitimation zwar nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen (BGE 141 II 161; vgl. aus der jüngsten Rechtsprechung BGer 9C_759/2023 vom 18. Januar 2024 E. 1.3; 2C_285/2023 vom 13. September 2023 E. 2.1 und 2.2, je mit Hinweisen; vgl. aus der kantonalen Rechtsprechung Präsidialentscheid VerwGE B 2022/18 vom 13. April 2022 E. 1.2); die Anfechtung eines kantonalen Rechtsmittelentscheids durch ein Gemeindeorgan unterscheidet sich jedoch rechtswesentlich von der Konstellation, in der ein Exekutivorgan eines Gemeinwesens den Entscheid desselben Gemeinwesens anfechten will.

3.2.

Abzugrenzen von der Beschwerdelegitimation ist die Parteifähigkeit, die zwar wie Erstere ebenfalls Prozessvoraussetzung bildet, jedoch im VRP nicht geregelt, sondern vorausgesetzt wird. Am Beschwerdeverfahren kann sich beteiligen, wer parteifähig,



d.h. prozessual rechtsfähig ist (vgl. dazu B. Waldmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N 1 zu Art. 89 BGG; U.P. Cavelti, in: Rizvi/Schindler/derselbe [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 7 zu Art. 8 VRP, siehe dazu auch Art. 66 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO). Die *Parteifähigkeit* ist die Fähigkeit, unter eigenem Namen als Partei am Prozess teilnehmen zu können (vgl. dazu S. Hrubesch-Millauer, in: Brunner/Gasser/Schwander [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar, 2. Aufl. 2016, N 4 zu Art. 66 ZPO). Weitere Prozessvoraussetzung bildet die *Prozessfähigkeit* gemäss Art. 9 Abs. 1 VRP, d.h. die Fähigkeit, in einem Prozess rechtswirksam Handlungen vorzunehmen oder durch einen selbst bestimmten Vertreter nach Art. 10 VRP vornehmen zu lassen (vgl. dazu VerwGE B 2023/204 vom 12. Februar 2024 E. 1.1, mit Hinweisen, namentlich auf A. Rufener, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 1 zu Art. 9 VRP, siehe dazu auch Art. 67 Abs. 1 ZPO).

3.3.

Zur Erhebung von Rechtsmitteln legitimiert sein kann grundsätzlich nur eine öffentlich-rechtliche Körperschaft als solche (oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts), nicht aber eine Behörde oder eine Verwaltungsabteilung ohne Rechtspersönlichkeit, ausser wenn sie eine ausdrückliche Vollmacht hat, die es ihr erlaubt, im Namen der betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu handeln. Ohne Bedeutung ist diesbezüglich, ob die Behörde den Verwaltungsentscheid erlassen hat, der zum Verfahren Anlass gegeben hat (vgl. dazu BGE 141 I 253 E. 3.2, mit Hinweisen, in: Pra 2016 Nr. 24). Behörden – zum Beispiel ein Gemeinderat oder eine vom Gemeinderat eingesetzte Kommission – sind daher in der Regel für sich genommen nicht prozessfähig. Sie können je nach gesetzlicher Ausgestaltung aber als Organe prozessfähiger Verwaltungseinheiten, Körperschaften oder Anstalten tätig werden (vgl. dazu A. Rufener, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 4 zu Art. 9 VRP).

Genehmigt eine öffentlich-rechtliche Körperschaft bereits erfolgte Prozesshandlungen einer ihrer Verwaltungseinheiten, so erlangt diese Verwaltungseinheit nachträglich Parteistellung (vgl. dazu K. Tenchio, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, 3. Aufl. 2017, N 15 zu Art. 66 ZPO; A. Rufener, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 1 zu Art. 9 VRP).

3.4.

3.4.1.

Laut Art. 43 Abs. 1 Ingress und Ziff. 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1, EG-ZGB) sind die als Gebietskörperschaften



ausgestalteten, politischen Gemeinden selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (vgl. dazu Art. 59 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB, Art. 62 Abs. 1, Art. 67 Abs. 1 und Art. 91 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV, und Art. 1 Ingress und lit. a VRP). Als juristische Personen des öffentlichen Rechts sind sie handlungs- und damit auch partei- und prozessfähig (vgl. dazu Art. 9 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 54 ZGB).

3.4.2.

Gemäss Art. 94 KV regelt das Gesetz unter anderem die Grundzüge der Organisation der Gemeinde (Abs. 1); die Gemeinde erlässt eine Gemeindeordnung, die insbesondere Organisation und Zuständigkeit der Behörde regelt (Abs. 2). Neben der Bürgerschaft oder dem Parlament ist insbesondere der Rat Organ der Gemeinde (vgl. dazu Art. 95 Abs. 1 Ingress und lit. a, b und c KV). Das Gesetz kann weitere Gemeindebehörden einsetzen (Art. 95 Abs. 2 KV). Die Gemeinde setzt Recht durch Gemeindeordnung sowie durch Reglemente und Vereinbarungen. Diese ordnen unter anderem die Organisation der Behörden (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG). Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde (Art. 89 Abs. 1 GG). Die Gemeindeordnung bestimmt die Zuständigkeiten (Art. 90 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Verwaltungsstellen und Kommissionen erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch Gesetz, Gemeindeordnung, Reglemente und ergänzende Anordnungen des Rates übertragen sind (Art. 93 Abs. 1 GG, vgl. dazu auch Schindler/Rüefli, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 16 zu § 44 GG ZH, H.-R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, St. Gallen 1990, S. 59 f., 76, 220 f., allerdings in Bezug auf Art. 136 Ingress und lit. c des alten Gemeindegesetzes vom 23. August 1979, Neudruck April 2001, nGS 36-29).

3.4.3.

Nach Art. 29 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Politischen Gemeinde Z.___ (vom Departement des Innern genehmigt am 14. April 2010, 18. September 2012 und 31. Mai 2018, GO) erfüllt der Gemeinderat die Aufgaben, die ihm von Gesetzes wegen zugewiesen sind, sowie insbesondere – d.h. nicht abschliessend – folgende unübertragbare Aufgaben: Bestellung von Kommissionen (lit. d); Erfüllung weiterer grundlegender Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben (lit. e); Einreichung und Anerkennung von Klagen, Ergreifen von Rechtsmitteln und Abschluss von Vergleichen (lit. f); Vertretung der Gemeinde nach aussen (lit. g); Erfüllung aller weiteren Gemeindeaufgaben, für die kein anderes Organ zuständig ist (lit. l). Gemäss der abschliessenden Aufzählung in Art. 3 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.___ (vom Baudepartement genehmigt am 9. September 2013, BauR) ist die Baukommission zuständig für Baupolizei, insbesondere Baubewilligungsverfahren



gemäss Art. 77-92 BauG (lit. a); Bewilligungen des gesteigerten Gemeindegebrauchs an Gemeindestrassen gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. b-f des Strassengesetzes ([sGS 732.1, StrG], lit. b); Strassenbaupolizei, insbesondere Vollzug von Art. 104 ff. des Strassengesetzes (lit. c); Verwaltungszwang (lit. d). Der Gemeinderat ist nach Art. 4 BauR insbesondere zuständig für Ortsplanung (lit. a); Abbaupläne (lit. b); Bausperren (lit. c); Landumlegungen (lit. d); Grenzbereinigungen (lit. e); Bewilligungen für Veranstaltungen auf Strassen gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. a StrG (lit. f); Bewilligung für Sondernutzungen gemäss Art. 24 StrG (lit. g); Entscheid über Einsprachen im Planverfahren für Gemeindestrassen gemäss Art. 45 Abs. 3 StrG (lit. h). Selbst unter Berücksichtigung der Spezialvorschriften des BauR bleibt demnach gemäss kommunalem Verwaltungsorganisationsrecht für die Vertretung der Gemeinde in Rechtsmittelverfahren im Bereich des Baupolizeirechts allein Art. 29 Abs. 2 Ingress und lit. f GO massgebend. Danach ist einzig der Gemeinderat befugt, im Namen der Politischen Gemeinde Z.___ Rechtsmittel zu ergreifen.

3.4.4.

Die beschwerdeführende Baukommission hat vorliegend durch ihren Rechtsvertreter in eigenem Namen mit Eingabe vom 19. Dezember 2023 (*"Im Auftrag der Baukommission Z.___, 9240 Z.___ [...]"*) und Ergänzung vom 5. Februar 2024 (*"Im Auftrag [...] der Baukommission Z.___ [...]"*, act. 8, S. 1) Beschwerde erhoben. In ihrer Stellungnahme vom 30. Mai 2024 (act. 24, S. 1) liess sie nochmals ausdrücklich festhalten, dass sie im eigenen Namen handle (*"Im Auftrag der Baukommission Z.___ [...]"*). Soweit aus ihrer Beschwerdeergänzung vom 5. Februar 2024 auch geschlossen werden könnte (*"Im Auftrag der Gemeinde Z.___ bzw. der Baukommission Z.___ [...]"*), dass sie als Vertreterin der Politischen Gemeinde Z.___ gehandelt haben könnte, erlauben ihr weder eine ausdrückliche Gesetzesvorschrift im kommunalen Recht noch eine etwaige ergänzende Anordnung des Gemeinderates Z.___, im Namen der Politischen Gemeinde Z.___ Prozesshandlungen vorzunehmen. Daran ändert nichts, dass ihr Präsident sowie ihr erster Vizepräsident in gleicher Funktion auch für den Gemeinderat der Politischen Gemeinde Z.___ tätig sind ([https:// www.Z.___.ch](https://www.Z.___.ch), Stand: 11. Juni 2024), zumal die Beschlüsse des siebenköpfigen Gemeinderates im Kollegium getroffen werden müssen (vgl. dazu Art. 90 Abs. 1 Ingress und lit. a GG und Art. 28 GO). Darüber hinaus vermag die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin als erstinstanzliche Behörde im Rubrum des angefochtenen Entscheids als "Vorinstanz" aufgeführt und zur Rekursvernehmlassung eingeladen worden ist (vgl. act. 12/5 f.), der Baukommission keine Vollmacht zu vermitteln, im Namen der Politischen Gemeinde Z.___ zu handeln. Überdies behauptet die Beschwerdeführerin nicht und weist auch nicht nach oder ist sonstwie ersichtlich, dass der Gemeinderat Z.___ ihre Beschwerdeerhebung nachträglich genehmigt hätte. Von einer überraschenden Rechtsanwendung kann in der vorliegenden Konstellation im Übrigen keine Rede sein (vgl. dazu Brunner/Zollinger,



St.Galler Gerichte

Das Verbot des überraschungsentscheids im schweizerischen Prozessrecht, in: SJZ 2022, S. 1077 ff., S. 1086, mit Hinweisen auf BGer 2C_329/2021 vom 21. September 2021 E. [4.2-]4.2.2; 1C_6/2022 vom 30. Juni 2022 E. 2.2), weshalb das Verwaltungsgericht nicht verpflichtet gewesen war, die Parteien in dieser Hinsicht vorgängig zu einer Stellungnahme aufzufordern.

3.5.

Wenngleich die Politische Gemeinde Z.___, vertreten durch den Gemeinderat, an sich zur Wahrung öffentlicher Interessen im vorliegenden Fall hätte Beschwerde erheben können (vgl. dazu E. 3.1 hiervor), kann demzufolge mangels Beschwerdeberechtigung der beschwerdeführenden Baukommission auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

4.

Da das vorliegende Nichteintreten einem vollumfänglichen Unterliegen gleichkommt, hätte die Beschwerdeführerin grundsätzlich dem Erfolgsprinzip entsprechend die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Da sie nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, sind von ihr indes keine Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Gründe für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung, welche nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt, werden von den vollumfänglich obsiegenden, nicht berufsmässig vertretenen Beschwerdegegnern nicht dargetan (vgl. dazu act. 16), weshalb ihnen kein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zusteht (vgl. dazu Art. 98 Abs. 1, Art. 98^{bis} und Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 ZPO; VerwGE B 2022/80 vom 15. Dezember 2022 E. 5.2, mit Hinweis).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Amtliche Kosten für das Beschwerdeverfahren werden nicht erhoben.

3.

Ausseramtliche Kosten für das Beschwerdeverfahren werden nicht entschädigt.