



Fall-Nr.: B 2013/22
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 02.07.2013
Entscheiddatum: 02.07.2013

Urteil Verwaltungsgericht, 02.07.2013

Verfahrensrecht, Art. 24 VRP (sGS 951.1). Ein interner Beschluss ohne Verfügungscharakter ist nicht anfechtbar. Die Planungsbehörde hat damit lediglich ihre grundsätzliche Bereitschaft gezeigt, ein Grundstück einzuzonen, und einen Verwaltungsmitarbeiter damit beauftragt, ein Projekt nach ihren Vorgaben auszuarbeiten (Verwaltungsgericht, B 2013/22).

Urteil vom 2. Juli 2013

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

Erbengemeinschaft X. sel., bestehend aus

- A.,
- B.,
- C.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch den Willensvollstrecker B., dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur.
Urs Pfister, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Gossau, vertreten durch den Stadtrat, 9201 Gossau SG,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Umzonungsgesuch Grundstück Nr. 0001

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Teilzonenplan Fenn-Geissberg vom 12. Dezember 2006 wurden am südlichen Siedlungsrand von Gossau rund 66'000 m² Land, das damals der Erbegemeinschaft X. sel. gehörte, eingezont und mit dem Überbauungsplan Fenn-Geissberg vom 12. Dezember 2006 überlagert. Die eigentliche Bauzone innerhalb des Plangebiets beträgt 47'921 m². Der Rest ist der Grünzone zugeschrieben. Die südlichste eingezonte Parzelle Nr. 0000 (Grundbuch Gossau) an der Herisauer Strasse, Kantonsstrasse 2. Klasse, ist der Grünzone Erholung GE zugeteilt. Gemäss Erläuterungsbericht vom 26. Oktober 2006 zum Teilzonenplan und Überbauungsplan Ziff. 7.1. und 8.2.3. soll dieses Grundstück zum Abschluss der Bebauung/Ortseingang bzw. zur Sicherung Lärmschutz und für die Parkierung für Erholungssuchende/Besucher freigehalten werden. Die angrenzende Parzelle Nr. 0001, die mit Gebäuden des ehemaligen Landwirtschaftsbetriebs (Wohnhaus und Scheune) der Erbegemeinschaft überbaut ist, verblieb in der Landwirtschaftszone.

B./ Am 2. Januar 2012 erneuerte die Grundeigentümerin das vor bereits zehn Jahren abgelehnte Gesuch, auch das Grundstück Nr. 0001 einzuzonen. Der Stadtrat Gossau erwog an der Sitzung vom 21. März 2012, dass die heutige Überbauung des Grundstücks mit einem (ehemaligen) Bauernhof bzw. einem Wohnhaus und Scheune einen idealen Abschluss des Siedlungsgebiets bilde und den Ortseingang gut markiere.



Eine Fortsetzung der Bebauungsstruktur des nördlich angrenzenden Einfamilienhausgebiets gemäss Überbauungsplan Fenn-Geissberg dagegen vermöge den hohen Anforderungen an die Gestaltung und ortsbauliche Eingliederung nicht gleichermassen zu genügen. Die Stadtentwicklungskommission ziehe deshalb eine allfällige Einzonung nur dann in Betracht, wenn eine überzeugende Projektidee vorliege, die in einem Varianzverfahren ermittelt werde, und wenn die Grundeigentümerschaft bereit sei, diese in einem Gestaltungsplan festzulegen. Am 26. März 2012 teilte der Stadtrat der Gesuchstellerin dazu folgenden Beschluss mit:

1. Eine Einzonung des Grundstückes Nr. 0001 kann nur dann in Aussicht gestellt werden, wenn eine hervorragende Einordnung des Siedlungsrandes in das Ortsbild sichergestellt ist. Zu diesem Zweck soll - in enger Zusammenarbeit mit der Stadt - ein Varianzverfahren durchgeführt und die baulichen, gestalterischen und freiräumlichen Elemente in einem Gestaltungsplan festgelegt werden, der das Grundstück Nr. 0001 sowie den östlich gelegenen Grünbereich (Grundstück Nr. 0000) zu umfassen hat.
2. Die Einzonung des Grundstücks Nr. 0001 wird mit der Auflage verbunden, dass das Grundstück Nr. 0000 (Grünbereich) unentgeltlich an die Stadt abgetreten wird. Entsprechende Verträge sind vor dem Erlass des Teilzonenplans abzuschliessen.
3. Die Kosten für das Varianzverfahren und für die Erarbeitung eines Gestaltungsplans und Teilzonenplans sind durch die Erbgemeinschaft X. zu tragen.
4. Der Leiter Stadtentwicklung wird mit dem Vollzug der Beschlüsse beauftragt.

C./ a) Gegen diesen Beschluss erhob die Erbgemeinschaft am 10. April 2012 beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs mit dem Antrag:

1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, soweit darin folgende Auflagen für die Einzonung verfügt wurden:

- Pflicht zur Durchführung eines Varianzverfahrens mit Kosten von ca. Fr. 30'000.-- bis 40'000.-- zu Lasten der Rekurrentin.

- Pflicht zum Erlass eines Gestaltungsplans.



St.Galler Gerichte

- Pflicht zur Tragung der Planungskosten für den Teilzonen- und Gestaltungsplan im Umfang von ca. Fr. 10'000.-- bis Fr. 15'000.--.

- Pflicht zur unentgeltlichen Abtretung der Parzelle Grundbuch Gossau Nr. 0000 an die Stadt Gossau.

2. Die Vorinstanz sei anzuhalten, das Verfahren für die Zuweisung der Parzelle Nr. 0001 zur Bauzone verzugslos einzuleiten.

3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

b) Das Baudepartement trat am 11. Januar 2013 auf den Rekurs nicht ein und wies diesen, soweit es den Rekurs als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegen nahm, kostenpflichtig ab. Es befand, dass der Stadtrat mit dem angefochtenen Beschluss noch nicht abschliessend über das Einzonungsgesuch entschieden habe. Allein der interne Beschluss über das weitere Vorgehen sei nicht anfechtbar. Auch noch nicht anfechtbar wäre er, wenn der Stadtrat damit das Gesuch erst im Grundsatz gutgeheissen hätte. In diesem Fall könnte die Grundeigentümerin in einem späteren Stadium im Rahmen von Art. 29bis des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) Einsprache gegen den aufgelegten Teilzonenplan erheben. Alsdann liege mit dem internen Beschluss auch keine anfechtbare Abweisung des Gesuchs im Sinn von Art. 30bis Abs. 1 lit. a BauG vor. Nachdem der Stadtrat nach bereits knapp drei Monaten im Grundsatz über das Gesuch befunden habe, könne schliesslich auch von keiner Rechtsverweigerung oder -verzögerung gesprochen werden. Dass das Gesuch in der Zwischenzeit, nachdem die Rekurrentin gegen den internen Beschluss Rekurs erhoben habe, nicht weiterbearbeitet worden sei, habe diese selber zu verantworten.

D./ Gegen diesen Entscheid erhob die Rekurrentin am 28. Januar 2013 beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde. Die Beschwerdeergänzung datiert vom 4. März 2013. Dabei verlangt sie die kostenpflichtige Aufhebung des Rekursentscheids und die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur materiellen Behandlung. Eventualiter sei der Beschluss des Stadtrats bezüglich der Bedingungen und Auflagen für die Einzonung aufzuheben. Ihrer Ansicht nach beinhaltet der mitgeteilte Protokollauszug des Stadtrats sämtliche Elemente einer anfechtbaren



St.Galler Gerichte

Verfügung. Der unterzeichnete Präsident und Stadtschreiber seien zudem Rechtsanwalt bzw. Rechtsagent. Wenn der Stadtrat also der Meinung gewesen sei, dass der klare Beschluss nicht seinem Willen entsprechen würde, hätte er zwischenzeitlich darauf zurückkommen können. Andernfalls sei der Leiter Stadtentwicklung weiterhin an den Beschluss gebunden und müsse diesen samt den umstrittenen Bedingungen umsetzen.

E./ Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 13. März 2013, die Beschwerde abzuweisen. Der Stadtrat habe das Gesuch um Einzonung nicht abgewiesen, wie die Beschwerdeführer nun darzutun versuchten. Er habe das Gesuch in einem ersten Schritt geprüft und den Leiter Stadtentwicklung für die nächsten Schritte beauftragt. Der Stadtrat erachte die Einzonung als denkbar, wenn auch bloss unter bestimmten Auflagen. Damit liege aber noch keine Verfügung vor, die eigenständig angefochten werden könne. Allein die Befürchtung, der Stadtrat werde das Gesuch nicht weiter behandeln, wenn die Gesuchstellerin diese Bedingungen nicht akzeptiere, sei unbegründet bzw. sie könnte sich dagegen wehren und Rechtsverweigerungsbeschwerde erheben.

F./ Die Beschwerdegegnerin beantragt mit Vernehmlassung vom 22. März 2013, die Beschwerde abzulehnen und verzichtet sonst auf eine Stellungnahme.

G./ Die Beschwerdeführer nehmen zu den Ausführungen des Baudepartements mit Eingabe vom 17. April 2013 Stellung. Sie wiederholt dabei, dass die gerügten Auflagen und Bedingungen für eine Einzonung des Grundstücks Nr. 0001 keine Rechtsgrundlage hätten und verfassungswidrig seien. So gebe es unter anderem keinen Grund dafür, dass sie im Gegenzug zur Einzonung der Parzelle Nr. 0001 das Grundstück Nr. 0000 der Beschwerdegegnerin gratis überlassen müsse.

H./ Auf die von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. (...).



2. Vorliegend ist umstritten, ob der Beschluss des Stadtrats gemäss Protokoll Nr. 1454 vom 21. März 2012 eine anfechtbare Verfügung darstelle.

2.1. Eine Verfügung ist eine Anordnung im Sinn einer ausdrücklichen Willenserklärung, mit der gestützt auf öffentliches Recht im Einzelfall einseitig und verbindlich Rechte und Pflichten festgelegt und damit bestimmte Personen in schutzwürdigen Interessen berührt werden (Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2012, N 360). Mit einer Verfügung werden mit anderen Worten in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert oder aufgehoben. Sie ist erzwingbar und kann damit vollstreckt werden, ohne dass hierfür noch eine weitere Konkretisierung notwendig wäre. Eine Verfügung muss gewisse formale Minimalanforderungen erfüllen, damit die Eröffnung rechtswirksam ist (Art. 24 VRP). Eine falsche oder fehlende Rechtsmittelbelehrung etwa hat zur Folge, dass ein Rechtsmittel allenfalls auch nach Ablauf der Frist noch als fristgerecht eingereicht werden kann (Kiener/Rütsche/Kuhn, a.a.O., N 825).

2.2. Von den Verfügungen sind Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter abzugrenzen. Diese haben keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Sie führen lediglich einen tatsächlichen Erfolg herbei (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 858). Die Abgrenzung der Verfügung zu anderen Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter ist insbesondere für die Frage eines allfälligen Rechtsmittels relevant, weil das Anfechtungsobjekt in der Verwaltung in der Regel eine Verfügung ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 866). Anders als Verfügungen haben viele Verwaltungshandlungen keine unmittelbaren Rechtswirkungen, sondern führen lediglich einen tatsächlichen Erfolg herbei. Dazu gehören etwa innerdienstliche und organisatorische Anordnungen. Dabei handelt es sich um Weisungen der vorgesetzten Behörde an eine unterstellte Behörde. Auch diese sind zwar hoheitlich und einseitig, verbindlich und erzwingbar wie eine Verfügung. Im Gegensatz zu diesen begründen sie aber nicht unmittelbar Rechte und Pflichten des Privaten, die gegenüber diesem verbindlich und erzwingbar wären, auch wenn sie einen konkreten Fall und eine individuell bestimmte Person betreffen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 867). Ein Beispiel dafür ist der Beschluss des Staatsrats des Kantons Tessin, womit dieser das Dipartimento dell'ambiente ermächtigte, eine neue Kehrrechtverbrennungsanlage zu projektieren. Diese



Ermächtigung stellte deshalb keine beschwerdefähige Verfügung dar, weil sie weder ein Rechtsverhältnis mit einem Einzelnen regelte, noch zwingend oder vollstreckbar war (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 871 mit Hinweis).

2.3. Der Anspruch auf Überprüfung und Änderung des Zonenplans besteht im Rahmen von Art. 33 BauG bedingungslos. Ein ebenso bedingungsloser Anspruch auf Einzonung wäre aber nur dann gegeben, wenn die beantragte Einzonung raumplanungsrechtlich geboten wäre, ohne dass den kommunalen und kantonalen Planungsbehörden insoweit noch ein Ermessensspielraum zustehen würde (BGer 1C_252/2012 vom 12. März 2013 E. 5.1). Darüber hinaus ist es allein Sache der Planungsbehörde bzw. der Bürgerschaft, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Pläne auszuarbeiten, das heisst zu ändern oder zu erlassen (Art. 2 Abs. 1 BauG und Art. 29 f. BauG; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 62 ff.).

2.4. Mit dem vorliegenden Beschluss zeigt der Stadtrat seine allfällige Bereitschaft zur Einzonung des Grundstücks der Beschwerdeführer auf, sofern konkrete Bedingungen erfüllt werden. Adressaten dieses Beschlusses sind aber nicht die Beschwerdeführer, sondern der Leiter Stadtentwicklung. Dieser hat den Auftrag, ein Projekt nach Vorgaben des Stadtrats auszuarbeiten. Gegenüber der Gesuchstellerin dagegen entfaltet der Beschluss keinerlei Rechtswirkungen. Ob der Stadtrat das Gesuch in einem weiteren Schritt abweisen oder gutheissen wird, steht derzeit noch offen. Dies wird davon abhängen, ob es dem Verwaltungsmitarbeiter gelingen wird, die getroffenen Bedingungen umzusetzen. Auf Grund des vorliegenden Verfahrens scheint der Erfolg zwar wenig wahrscheinlich. In diesem Fall wird der beauftragte Leiter Stadtentwicklung den Auftrag an den Stadtrat zurückgeben müssen, worauf dieser seinerseits auf seinen Beschluss vom 21. März 2012 zurückkommen wird, sei es, dass er die gerügten Bedingungen anpasst oder das Gesuch um Einzonung abweist. Erst gegen diesen Beschluss stünde den Beschwerdeführern die Rekursmöglichkeit nach Art. 30bis Abs. 1 lit. a BauG offen. Sollte der Stadtrat jedoch dem Gesuch insofern zustimmen, als er die Parzelle zwar antragsgemäss, aber nicht im Sinn der Beschwerdeführer, das heisst mit Bedingungen und Auflagen einzont, werden die Beschwerdeführer alsdann gegen den entsprechenden aufgelegten Teilzonenplan Einsprache erheben können (Art. 29bis BauG). Sollte der Stadtrat dagegen wider Erwarten innert angemessener Zeit nicht handeln, stünde den Beschwerdeführern die



Möglichkeit einer Rechtsverweigerungsbeschwerde nach Art. 88 VRP offen, wie die Vorinstanz bereits zu Recht aufgezeigt hat.

2.5. Aus dem Gesagten folgt, dass mit dem internen Beschluss des Stadtrats über die Modalitäten einer allfälligen Einzonung des Grundstücks Nr. 0001 keine anfechtbare Verfügung vorliegt, welcher den Beschwerdeführern deshalb auch nicht zwingend hätte zugestellt werden müssen. Immerhin sei erwähnt, dass die Mitteilung etwas missverständlich war, auch wenn sie zu Recht nicht mit einem Rechtsmittel versehen war. Insgesamt ist die Vorinstanz auf den Rekurs dagegen aber zu Recht nicht eingetreten. Soweit sie den Rekurs als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegengenommen und beurteilt hat, ist darüber nicht im vorliegenden Verfahren zu befinden (Art. 89 Abs. 2 VRP), zumal dies von den Beschwerdeführern auch nicht geltend gemacht wird.

3. Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von den Beschwerdeführern zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Ein Sonderfall im Sinn von Art. 95 Abs. 2 VRP liegt nicht vor. Zum Einen hat der Stadtrat den Beschluss wie gesagt nicht irrtümlich mit einem Rechtsmittel versehen (vgl. dazu Entscheid des Verwaltungsgerichts B 1/1998 vom 7. Mai 1998 E. 1. lit. i, der GVP 1998 Nr. 9 zu Grunde liegt). Zum Anderen musste den Beschwerdeführern spätestens mit der Vernehmlassung der Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren vom 21. Juni 2012 klar sein, dass es sich beim angefochtenen Protokollauszug von der Stadtratssitzung vom 21. März 2012 um eine blosser Mitteilung handelt, welche die Beschwerdeführer auch nicht vorsorglich anfechten mussten, damit ihnen später nicht entgegengehalten werden könnte, dass sie die vom Stadtrat beschlossenen Bedingungen für eine allfällige Einzonung akzeptiert hätten und diese damit "rechtskräftig" geworden seien (zum Vertrauensschutz einer [unrichtigen] behördlichen Auskunft siehe Häfelin/Müller /Uhlmann, a.a.O., N 668 ff.). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'500.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.



Bei diesem Verfahrensausgang ist keine ausseramtliche Entschädigung zu leisten (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.
- 3./ Das Begehren um ausseramtliche Entschädigung wird abgewiesen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

lic.iur. Beda Eugster lic.iur. Stephan Schärer

Versand dieses Entscheids an:

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwaltlic. iur. Urs Pfister, 9004 St. Gallen)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.