



Fall-Nr.:	B 2020/74
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	20.04.2021
Entscheiddatum:	18.03.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 18.03.2021

Verfahrensrecht, Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 29a BV. Die Radgenossenschaft der Landstrasse ist zur Erhebung einer Beschwerde in eigenem Namen gegen einen gemeinderätlichen Beschluss, die Realisation eines provisorischen Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma auf seinem Gemeindegebiet nicht weiter zu verfolgen, befugt. Der Beschluss ist weder als Verfügung noch als Entscheid im Sinn von Art. 45 Abs. 1 VRP anfechtbar. Die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie setzt für die Rechtsmittelfähigkeit staatlichen Handelns zwar keinen subjektiven Anspruch – vorliegend auf die Realisierung von Durchgangsflächen – voraus. Der Beschluss greift aber nicht in eine schützenswerte Rechtsposition der Beschwerdeführerin ein (E. 4.2). Ebenso wenig kann die Beschwerdeführerin als Dritte aus einem zwischen der Gemeinde, dem Kanton und einem Liegenschaftseigentümer im fraglichen Gebiet einen klagbaren Anspruch auf Einrichtung eines provisorischen Durchgangsplatzes ableiten (E. 4.3). Die Vorinstanz ist deshalb auf den Rekurs im Ergebnis zu Recht nicht eingetreten. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2020/74). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 18. Mai 2022 abgewiesen (Verfahren 1C_231/2021).

Entscheid vom 18. März 2021

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

Radgenossenschaft der Landstrasse, Hermetschloostrasse 73, 8048 Zürich,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin Melanie Aebli, Advokatur 4A GmbH, Effingerstrasse 4a,
Postfach 2019, 3001 Bern,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Thal, vertreten durch den Gemeinderat, Kirchplatz 4, Postfach,
9425 Thal,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Provisorischer Durchgangsplatz für Jenische und Sinti (Nichteintretensentscheid)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Das Grundstück Nr. 0000__, Grundbuch Thal, mit einer Fläche von etwas mehr als 4'000 Quadratmetern steht im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Departement für Bevölkerungsschutz und Sport). Es liegt im Gebiet "A.__" und ist gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde Thal vom 22. Dezember 1998 dem übrigen Gemeindegebiet zugeteilt. Am 18. Mai 2014 lehnten die Stimmberechtigten einen "Teilzonenplan A.__", mit welchem das Grundstück Nr. 0000__ einer Intensiverholungszone einerseits für einen Durchgangsplatz für Jenische und Sinti und andererseits für Freizeitnutzung hätte zugeteilt werden sollen, ab. Mittlerweile sieht der Richtplan des Kantons St. Gallen im Sinn einer Festsetzung die Errichtung eines



St.Galler Gerichte

Protokoll seiner Sitzung vom 20. Mai 2019 zu und fasste die Gründe für seinen Entscheid zusammen. Die Radgenossenschaft der Landstrasse erhob gegen den Beschluss des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Thal am 26. Juni 2019 Rekurs, eventualiter Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Baudepartement im Wesentlichen mit den Anträgen, es seien die für die Errichtung eines provisorischen Durchgangsplatzes nötigen Massnahmen zu treffen.

Da der Vorsteher des Baudepartements an den Verhandlungen zwischen dem Kanton und der Politischen Gemeinde Thal beteiligt gewesen war, entschied stellvertretend der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements über den Rekurs. Er trat am 6. April 2020 auf den Rekurs und die weiteren Begehren nicht ein mit der Begründung, beim angefochtenen Beschluss habe es sich um eine Meinungsbildung des Gemeinderates der Politischen Gemeinde Thal und nicht um eine in einem formellen Verwaltungsverfahren ergangene und anfechtbare hoheitliche, das heisst einseitige Anordnung gehandelt. Selbst die Parteien der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Weiterentwicklung des Gebietes "A.____" könnten sich nicht auf die ihnen im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und Pflichten berufen. Im Übrigen erfülle die Radgenossenschaft der Landstrasse die Voraussetzungen für eine "egoistische" Verbandsbeschwerde nicht. Da kein Anspruch auf Anhörung in einem politischen Willensbildungsprozess bestehe und diese Willensbildung nicht Gegenstand eines formellen Verwaltungsverfahrens sei, bestehe kein Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Anspruch könne deshalb auch nicht verletzt worden sein. Mangels schutzwürdigen Interesses könne auch auf den Antrag, es sei eine Missachtung grund- und menschenrechtlicher Verpflichtungen festzustellen, nicht eingetreten werden. Ebenso wenig wie sie zur Rekuserhebung befugt sei, sei die Radgenossenschaft zur Erhebung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde berechtigt.

D.

Die Radgenossenschaft der Landstrasse (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 6. April 2020 mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 4. Mai 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragt, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, auf den Rekurs und die weiteren Begehren einzutreten.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 5. Juni 2020, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Politische Gemeinde Thal (Beschwerdegegnerin) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin nahm am 27. August 2020 Stellung zur vorinstanzlichen Vernehmlassung. Die Vorinstanz



äusserte sich dazu am 10. September 2020. Die Beschwerdeführerin antwortete am 22. Oktober 2020. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin verzichteten stillschweigend auf weitere Äusserungen.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Gegenstand des Verfahrens ist einzig die Frage, ob die Vorinstanz auf die Begehren der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten ist. Die Beschwerdeführerin ist deshalb zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Da sich die Beschwerdeführerin auf völker- und verfassungsrechtliche Garantien zugunsten der anerkannten nationalen Minderheit der Jenischen, Sinti und Roma beruft, stellen sich im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich der Rechtsweggarantie Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Der zuständige Abteilungspräsident hat deshalb die Beurteilung der Angelegenheit in Fünferbesetzung angeordnet (Art. 18 Abs. 3 Satz 2 und lit. b Ingress Ziff. 4 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 VRP). Die Beschwerde gegen den Entscheid vom 6. April 2020 wurde mit Eingabe vom 4. Mai 2020 unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes über die Osterfeiertage rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, sowie Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

Die Vorinstanz ist mit einer doppelten Begründung auf den Rekurs nicht eingetreten. Sie hat sowohl die Rechtsmittelberechtigung der Beschwerdeführerin (dazu nachfolgend Erwägung 3) als auch die Anfechtbarkeit des Beschlusses des Gemeinderates der Beschwerdegegnerin vom 20. Mai 2019 verneint (dazu nachfolgend Erwägung 4). Sie hat den Beschluss auch nicht als Rechtsverweigerung beurteilt (dazu nachfolgend Erwägung 5).

3.

Die Beschwerdeführerin stützt ihre Rechtsmittelbefugnis zu Recht nicht auf ein



besonderes, gesetzlich vorgesehenes ideelles Verbandsbeschwerderecht. Sie macht aber geltend, sie führe die Rechtsmittel im Interesse ihrer Mitglieder.

Gestützt auf die allgemeine Legitimationsbestimmung von Art. 45 Abs. 1 VRP wird das Rechtsmittel eines Verbands zugelassen, wenn er als juristische Person organisiert ist, wenn er nach den statutarischen Aufgaben die Interessenwahrung der Mitglieder bezweckt, wenn ein enger Zusammenhang zwischen Verbandszweck und Streitgegenstand besteht und wenn eine grosse Zahl von Mitgliedern betroffen ist, die selbst zur Rechtsmittelführung legitimiert wären (vgl. GVP 2002 Nr. 75, Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 31 zu Art. 45 VRP; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 433 ff.). Der Anteil an betroffenen Verbandsmitgliedern und deren Legitimation ist substantiiert darzulegen, sofern die Legitimationsvoraussetzungen nicht offensichtlich erfüllt sind (vgl. VerwGE B 2018/1 vom 22. November 2018 E. 1.1, B 2018/190 vom 9. März 2019 E. 1).

Die Beschwerdeführerin ist als Genossenschaft im Sinn von Art. 828 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220, OR) im Handelsregister eingetragen. Sie vertritt die Interessen der Jenischen, Sinti und Roma in der Schweiz, sowohl des fahrenden wie des sesshaften Teils dieser Minderheiten. Ihre zentrale Aufgabe ist es, eine politische Stimme dieser Minderheiten zu sein und deren Anliegen in der Öffentlichkeit und gegenüber Behörden zu vertreten. Sie fördert alle Bestrebungen, welche diese Minderheiten stärken, namentlich die Schaffung von Lebensraum durch Stand- und Durchgangsplätze (vgl. Internet Information aus dem Handelsregister des Kantons Zürich). Mitglieder können Angehörige der Jenischen, Sinti und Roma und im Weiteren auch Freunde dieser Minderheiten werden, wobei letztere alle Rechte ausser der Nutzung der Stand- und Durchgangsplätze geniessen. Der Präsident soll ein Angehöriger der Minderheit sein (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8a der Statuten; www.radgenossenschaft.ch Über uns/Statuten, aufgesucht am 18. Februar 2021).

Die Beschwerdeführerin ist als juristische Person organisiert (vgl. Art. 52 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, und Art. 838 Abs. 1 OR). Zu ihren statutarischen Aufgaben gehört ausdrücklich auch die Förderung der Schaffung von Durchgangsplätzen für Jenische, Sinti und Roma. Wer dieser Minderheit angehört, kann Mitglied der Beschwerdeführerin werden. Wenn die Beschwerdeführerin – wovon die Vorinstanz ausging – vorab die Anliegen dieser Minderheit vertritt, setzt sie sich damit gleichzeitig auch für ihre, dieser Minderheit angehörenden Mitglieder ein. Sie



sind von der Nichtrealisation eines Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma betroffen und können unabhängig davon, ob und in welchem Umfang sie die fahrende Lebensweise pflegen, ein eigenes Interesse an der Schaffung von Durchgangsplätzen dartun: Soweit sie sesshaft sind, ist – wie in der Beschwerde zu Recht vorgebracht wird – keineswegs ausgeschlossen, dass sie die fahrende Lebensweise gerade deshalb nicht pflegen, weil es an den dafür erforderlichen Durchgangsplätzen fehlt. Neben Angehörigen der Minderheit können im Weiteren auch Freunde dieser Minderheiten Mitglied der Beschwerdeführerin werden. Letztere erhalten mit der Mitgliedschaft allerdings kein Recht, Stand- und Durchgangsplätze zu nutzen. Sie können deshalb auch kein eigenes Interesse an der Schaffung von Abstellplätzen dartun. Nach der – unbestrittenen und glaubhaften – Darstellung der Beschwerdeführerin sind indessen weniger als 50 ihrer rund 250 Mitglieder nicht Angehörige der Jenischen, Sinti und Roma (vgl. Beschwerde, S. 14). Damit ist eine Vielzahl der Mitglieder der Beschwerdeführerin davon betroffen, ob auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin der erste Durchgangsplatz im Kanton St. Gallen realisiert wird. Die Beschwerdeführerin ist deshalb zur Erhebung der Beschwerde in eigenem Namen befugt (vgl. dazu auch BGer 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 1.2.2 und BGE 145 I 73 E. 1.2).

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass der Präsident der Beschwerdeführerin, welcher die Rechtsvertreterin bevollmächtigt hat, selbst – wie gemäss Art. 8a der Statuten angestrebt – Angehöriger der Minderheit ist und damit auch zur Beschwerdeerhebung im eigenen Namen befugt wäre. Der Behandlung von Rekurs und Beschwerde steht damit kein fehlendes "eigenes" Interesse der Beschwerdeführerin entgegen. Die Frage, ob sie ein "schützenswertes" Interesse dartun kann, fällt zusammen mit der Frage, ob der Beschluss des Gemeinderats der Beschwerdegegnerin vom 20. Mai 2019 in eine schützenswerte Rechtsposition der Beschwerdeführerin eingreift (dazu unten Erwägung 4.2).

4.

4.1.

Rechtsmittelfähig sind gemäss st. gallischem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege Verfügungen und Entscheide. Als Verfügungen sind die erstinstanzlichen Anordnungen gekennzeichnet, während Entscheide Rechtsmittelentscheide sind (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 512). Art. 24 Abs. 1 VRP regelt zwar den Inhalt von Verfügungen. Das st. gallische Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege verzichtet aber darauf zu umschreiben, welche Anordnungen der Behörden als Verfügungen gelten. Der



Kerngehalt des Begriffs ist indessen in Schrifttum und Praxis unbestritten und einheitlich. Verfügungen sind hoheitliche Anordnungen im Einzelfall (individuell), die sich auf öffentliches Recht stützen und ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise (konkret) regeln (vgl. Präsidialverfügungen B 2019/111 und B 2020/45 vom 13. Mai 2020 je E. 1.1; Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 536).

Dass es sich beim Beschluss des Gemeinderates der Beschwerdegegnerin vom 20. Mai 2019 um einen Rechtsmittelentscheid handelt, wird von keiner Seite vorgebracht. Der Beschluss regelt offensichtlich auch nicht ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise in einem Einzelfall. Er bringt den politischen Willen des Gemeinderates zum Ausdruck, seinerseits das Projekt eines provisorischen und befristeten Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma auf dem Grundstück Nr. 0000__ mangels Einstimmigkeit nicht weiter zu verfolgen.

4.2.

4.2.1.

Die Beschwerdeführerin bringt – grundsätzlich zu Recht – vor, der Anspruch auf gerichtliche Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten setze nicht zwingend eine Verfügung voraus. Weil der strategische Beschluss des Gemeinderates vom 20. Mai 2019 einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausübung der grundrechtlich geschützten Lebensweise von Jenischen und Sinti habe und deren Rechte verletze, sei er als Realakt anzusehen, gegen den der Rechtsweg auch nach st. gallischer Praxis offenstehe.

4.2.2.

Nach Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) hat jede Person bei *Rechtsstreitigkeiten* Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Nicht sämtliche Handlungen der Verwaltung, die jemand missbilligt, begründen bereits eine Rechtsstreitigkeit im Sinn von Art. 29a BV. Dafür ist vielmehr erforderlich, dass das Verwaltungshandeln in dessen schützenswerte Rechtspositionen eingreift (vgl. BGer 5A_2/2019 vom 1. Juli 2019 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 143 I 336 E. 4.1).

Dies entspricht der herrschenden Lehre: Diese betont, Art. 29a BV sei als verfassungsmässiges Recht ein Individualrecht; vor diesem Hintergrund umfasse die Rechtsweggarantie nur Streitigkeiten im Zusammenhang mit einer individuellen Rechtsbeziehung; daran fehle es beispielsweise beim Streit um die Schliessung einer Poststelle, auch wenn sich viele dadurch betroffen fühlten und gewisse rechtliche



Vorgaben bestünden. Es müsse sich um Streitigkeiten über Rechte und Pflichten von natürlichen oder juristischen Personen handeln. Eine Rechtsstreitigkeit liege vor, wenn ein Sachverhalt vom Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht erfasst werde oder dies in plausibler und nachvollziehbarer Weise von einer Partei behauptet werde. Der konkrete Akt müsse – zumindest indirekt – geeignet sein, den Gesuchsteller in eigenen Rechten zu berühren; dies setze eine minimale Intensität voraus, wobei die Schwelle nicht zu hoch, aber auch nicht so tief angesetzt werden dürfe, dass es zu einer Beschwerdeflut kommen könne. Es gehe nicht darum, auf die Rechtsweggarantie die Theorie vom subjektiven öffentlichen Recht anzuwenden, d.h. es könne nicht verlangt werden, dass sich der Gesuchsteller auf eine Norm berufe, die gerade seinem Schutz dienen solle; es genüge, wenn in der Sache individuelle Rechte oder Pflichten des Privaten betroffen seien. Es werde ein tatsächliches Interesse für erforderlich gehalten, das "in einem gewissen Näheverhältnis zum Recht steht", wobei im Einzelfall zu konkretisieren sei, wie eng dieses Verhältnis sein müsse (vgl. BGer 8C_596/2017 vom 1. März 2018 E. 5.2 mit Hinweisen auf BGE 143 I 336 E. 4.1 und das Schrifttum).

4.2.3.

Die Schweiz hat sich als Vertragsstaat des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1, nachfolgend: Rahmenübereinkommen Minderheitenschutz) verpflichtet, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren (Art. 5 Abs. 1). Die Bestimmung ist nicht direkt anwendbar, sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten, insbesondere auf dem Weg der Gesetzgebung Massnahmen zum Schutz der Existenz nationaler Minderheiten zu ergreifen (vgl. BGE 138 I 205 E. 5.2, BGer I 750/04 vom 5. April 2006 E. 4.2). Die – ganz oder teilweise – nomadische Lebensweise ist nach wie vor eines der wesentlichen Elemente der kulturellen Identität der Schweizer Jenischen, Sinti und Roma (vgl. BGE 138 I 205 E. 4). Als Mitgliedstaat des Rahmenübereinkommens Minderheitenschutz ist die Schweiz deshalb insbesondere verpflichtet, Abstellplätze zur Verfügung zu stellen und die Bedürfnisse der Jenischen, Sinti und Roma in die Planungspolitik zu integrieren. Eine solche Verpflichtung ergibt sich auch aus Art. 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK), Art. 13 BV sowie Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700, RPG; vgl. BGer 1C_181/2019 vom 29. April 2020 E. 11.4 mit Hinweis auf BGE 129 II 321 E. 3.2 und 3.4). Auch aus diesen individuellen Freiheitsrechten lässt sich allerdings kein Anspruch auf eine entsprechende positive



staatliche Leistung ableiten (vgl. BGE 138 I 205 E. 5.4).

Allerdings ist – gemäss der dargestellten Rechtsprechung – für die Rechtsmittelfähigkeit staatlichen Handelns ein solcher subjektiver Anspruch nicht erforderlich. Zu prüfen ist vielmehr, ob sich die Umsetzung der staatlichen Verpflichtung zur Schaffung von Abstellplätzen für Jenische, Sinti und Roma hinsichtlich des Durchgangsplatzes auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin raumplanungsrechtlich soweit konkretisiert hat, dass der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin mit der Weigerung, das Projekt eines provisorischen Durchgangsplatzes weiterzuverfolgen, seine raumplanerischen Verpflichtungen verletzt und damit in eine schützenswerte Rechtsposition der Beschwerdeführerin im Sinn der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV eingegriffen hat.

4.2.4.

Die kommunale Nutzungsplanung muss Zonen und Plätze vorsehen, die für den Aufenthalt von Fahrenden geeignet sind und deren traditioneller Lebensweise, die verfassungsrechtlichen Schutz genießt, entsprechen (vgl. G. Müller, Schutzwirkung der Grundrechte, in: Merten/Papier [Hrsg.], Handbuch der Grundrechte, Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Zürich/St. Gallen 2007, S. 59 ff., Rz. 5). Der Kanton St. Gallen und die Beschwerdegegnerin sind dieser Verpflichtung insoweit nachgekommen, als im *kantonalen Richtplan* für das Gebiet "A.____" in Thal die Einrichtung eines *langfristigen* Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma im Sinn einer Festsetzung festgehalten wurde (vgl. www.sg.ch, Bauen/Raumentwicklung Richtplanung/Siedlung S43).

Richtpläne sind gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG für die Behörden verbindlich. Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinde (vgl. Art. 1 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG). *Festsetzungen* im Richtplan zeigen gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. a der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV), wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind. Der Richtplantext enthält gemäss Art. 6 Abs. 3 RPV, geordnet nach Sachbereichen und Einzelvorhaben, Anweisungen zum weiteren Vorgehen in Bezug auf Raum, Zeit und Organisation sowie Angaben zu den planerischen und finanziellen Mitteln. Abweichungen vom Richtplan sind wegen überwiegender Gegeninteressen möglich. In diesem Rahmen ist ein Festsetzungsbeschluss für die Gemeinde rechtlich verbindlich (vgl. BGE 136 I 265 E. 1.2). Sie ist verpflichtet, im Rahmen der Ortsplanung die Festsetzung zu berücksichtigen (vgl. BGer 1P.614/1999 vom 26. Juni 2000 E. 3a).



4.2.5.

Zum Standort des Durchgangsplatzes im Gebiet "A.____" hält der Richtplan fest, dass der Kanton einen – *langfristigen* – Durchgangsplatz errichtet, die Gemeinde im kooperativen Planungsverfahren unterstützt und als Bauherr die rasche Realisierung anstrebt. Anders als von der Regierung in ihrem Entwurf zum neuen Planungs- und Baugesetz vorgeschlagen (vgl. ABI 2015 S. 2449 und S. 2570), fällt der Erlass eines kantonalen Nutzungsplanes nicht in Betracht (vgl. Art. 32 f. PBG). Da das übrige Gemeindegebiet Errichtung und Betrieb eines langfristigen Durchgangsplatzes nicht zulässt, wäre eine Änderung der Zonenplanung erforderlich, sei dies – wie es die Politische Gemeinde im Jahr 2014 vorgesehen hatte – der Erlass einer Intensiverholungszone im Sinn von Art. 17 PBG mit der entsprechenden Zweckbestimmung (vgl. Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, in: ABI 2015 S. 2399 ff., S. 2439; kritisch allerdings W. Ritter, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum PBG, Basel 2020, N 4 zu Art. 17 PBG), sei dies der Erlass einer anderen dem Baugebiet zuzurechnenden Nutzungszone. Die Beschwerdeführerin kann aus der Festsetzung im Richtplan zwar keinen subjektiven Anspruch auf Schaffung eines langfristigen Durchgangsplatzes ableiten. Allerdings trifft die Beschwerdegegnerin die planungsrechtliche Verpflichtung, die für Errichtung und Betrieb eines langfristigen Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma erforderliche Anpassung des Zonenplanes in die Wege zu leiten. Deren Weigerung, den entsprechenden Prozess insbesondere im Zuge ihrer Verpflichtung, die Instrumente der Ortsplanung innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des Planungs- und Baugesetzes am 1. Oktober 2017 an das neue Recht anzupassen (Art. 175 Abs. 1 PBG), an die Hand zu nehmen, beträfe deshalb wohl eine im Sinn der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV geschützte Rechtsposition der Beschwerdeführerin.

Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Thal hat sich mit seinem Entscheid vom 20. Mai 2019 indessen gegen die Weiterverfolgung des Projekts eines *provisorischen, auf die Dauer von höchstens fünf Jahren befristeten* Durchgangsplatzes für Jenische und Sinti im "A.____" ausgesprochen. Zur Errichtung eines solchen provisorischen Durchgangsplatzes enthält der Richtplan nun aber keinerlei Angaben. Diesbezüglich kann sich also aus dem *Richtplan* für die Beschwerdegegnerin daher auch keine planungsrechtliche Handlungspflicht ergeben. Eine andere Handlungsmöglichkeit oder -pflicht der Beschwerdegegnerin ist nicht ersichtlich. Die Einrichtung eines provisorischen Durchgangsplatzes erfordert nach Auffassung der kantonalen Behörde keine Anpassung des kommunalen Zonenplans. Die Realisation wäre direkt gestützt



auf eine *Baubewilligung* möglich (vgl. zu den Ausnahmen für Aufstellung von Wohnwagen ausserhalb bewilligter Camping- und Abstellplätze und für mobile Bauten und Anlagen Art. 136 Abs. 2 Ingress und lit. e und f des Planungs- und Baugesetzes, sGS 811.1, PBG; vgl. act. 8/4, Beilage 14, Seite 2). Unter dem Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde – das Gesuch betrifft ein Vorhaben im Übrigen Gemeindegebiet und damit ausserhalb der Bauzonen (vgl. Art. 24 RPG und Art. 112 PBG) – fiele die Bewilligung eines entsprechenden Baugesuchs zwar in die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin. Ein solches *Baugesuch* liegt indessen nicht vor. Die Beschwerdegegnerin selbst ist wohl auch nicht befugt, ein solches Baugesuch zu stellen, weil sie weder Bauherrin – die Erstellung auch des provisorischen Durchgangsplatzes fällt in die Zuständigkeit des Kantons – noch Grundeigentümerin – das Grundstück steht im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vertreten durch das Departement für Bevölkerungsschutz und Sport) – ist.

Der Beschluss des Gemeinderates der Beschwerdegegnerin vom 20. Mai 2019 hat deshalb mangels entgegenstehender rechtlicher Verpflichtungen und insbesondere auch vor dem Hintergrund der Übereinkunft, für die Weiterführung des Projekts eines provisorischen Durchgangsplatzes im Rat Einstimmigkeit zu verlangen – den Charakter eines politischen Grundsatzentscheides. Auch die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV verlangt nicht, sogenannte "actes de gouvernement" der gerichtlichen Kontrolle zu unterstellen (vgl. dazu G. Bachmann, Anspruch auf Verfahren und Entscheid, Bern 2019, S. 239 ff.; A. Kley-Struller, Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, Zürich 1995, S. 267 ff.).

4.2.6.

Die Beschwerdeführerin verweist auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (SR 0.104, RDÜ). Gemäss Art. 2 Ziffer 1 Ingress und lit. a RDÜ verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, die Bestimmung gehe inhaltlich über das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV hinaus. Die Beschwerdeführerin macht auch nicht geltend, der selbst unter Berücksichtigung der völker- und verfassungsrechtlichen Garantien zugunsten der nationalen Minderheiten fehlende individualrechtliche Anspruch auf eine positive staatliche Leistung verletze die Verpflichtungen, welche sich aus dem in erster Linie als Abwehrrecht wirkenden



Diskriminierungsverbot ergeben. Hinsichtlich der Schaffung eines provisorischen Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma trifft die Beschwerdegegnerin – wie dargelegt – keine konkrete Handlungspflicht. Die Weigerung, eine – für die Einrichtung eines provisorischen Durchgangsplatzes nicht erforderliche – Revision des kommunalen Zonenplanes an die Hand zu nehmen, führt weder zu einer direkten noch zu einer indirekten Diskriminierung im Sinn des Diskriminierungsverbots. Die Berufung auf das Diskriminierungsverbot ist zur Durchsetzung gesetzlich nicht vorgeschriebener Förderungsmassnahmen nicht geeignet (vgl. dazu Bundesamt für Justiz, Gutachten zur Rechtsstellung der Fahrenden in ihrer Eigenschaft als anerkannte nationale Minderheit vom 27. März 2002, Ziffer 3.3.3; Bundesamt für Justiz, Obligation positive de mise à disposition d'aires de séjour ou de transit en faveur des gens de voyage suisse et portée de l'art. 35 Cst., Gutachten vom 10. März 2016, Ziffer 4.2 je mit zahlreichen Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf Art. 6 RDÜ. Nach dieser Bestimmung gewährleisten die Vertragsstaaten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassendiskriminierenden Handlungen, die ihre Menschenrechte verletzen. Inwieweit der Anspruch nach Art. 6 RDÜ über die durch Art. 29a BV gewährleistete Rechtsweggarantie hinausgeht, legt die Beschwerdeführerin nicht dar.

4.2.7.

Die Beschwerdeführerin kann keine schützenswerte Rechtsposition im Sinn der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV dartun, welche ihr einen Anspruch auf inhaltliche gerichtliche Überprüfung einräumt. Die Vorinstanz ist deshalb im Übrigen zu Recht auch nicht auf das Begehren der Beschwerdeführerin eingetreten, es sei festzustellen, dass der Gemeinderat der Beschwerdegegnerin mit dem angefochtenen Beschluss seine grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen missachtet habe.

4.3.

4.3.1.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vereinbarung zwischen Kanton, Gemeinde und Eigentümerin der Nachbargrundstücke im Gebiet "A.____" vom März/April 2019 könne als öffentlich-rechtlicher Vertrag zugunsten Dritter bezeichnet werden, dessen Zweckbestimmung schliesslich nicht mehr verfolgt werden soll. Das wirke sich direkt auf die Jenischen und Sinti aus, die auf den ersten provisorischen Durchgangsplatz im



Kanton St. Gallen angewiesen gewesen wären. Auch bei koordinationsrechtlichen Verträgen sei die Rechtsweggarantie nicht ausgeschlossen.

4.3.2.

Das st. gallische Verwaltungsrechtspflegegesetz regelt in Art. 71e ff. VRP das Verfahren zur Durchsetzung von Ansprüchen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen. Die Beurteilung solcher Ansprüche fällt gemäss Art. 71e Ingress und lit. a VRP in die Zuständigkeit der Verwaltungsrekurskommission. Ob der Anspruch auf dem Klageweg zu beurteilen gewesen wäre, kann mangels Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz sei diesbezüglich nicht zuständig gewesen, offenbleiben. Hätte die Vorinstanz das Begehren der Beschwerdeführerin als Anspruch aus öffentlich-rechtlichem Vertrag zur Behandlung als Klage an die Verwaltungsrekurskommission überwiesen, fiel auch die Behandlung einer gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission erhobenen Beschwerde in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (vgl. Art. 71g VRP).

Zu Form und Inhalt öffentlich-rechtlicher Verträge enthält das st. gallische Verwaltungsrechtspflegegesetz keine Vorschriften. Obligationenrechtliche Normen als "Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze" gelangen sinngemäss zur Anwendung (vgl. U. Gmünder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 4 zu Art. 71e-71g VRP).

4.3.3.

Die Beschwerdegegnerin, das Baudepartement des Kantons St. Gallen und die Eigentümerin des an das Grundstück Nr. 0000__, Grundbuch Thal, angrenzenden Grundstückes Nr. 0001__ in der Industriezone haben am 28. März/2. und 24. April 2019 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgeschlossen, welche auf eine "Revision der Nutzungsplanung" im Gebiet "A.__" ausgerichtet ist. Ausgangspunkt ist die Zustimmung aller Parteien zum Betrieb eines "provisorischen Durchgangsplatzes für Fahrende" auf dem Grundstück Nr. 0000__ für die nächsten drei bis maximal fünf Jahre. Gleichzeitig hält sie fest, welche Zonenordnung – Intensiverholungszone für das Grundstück Nr. 0000__, Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten in der angrenzenden Industriezone – angestrebt werden soll. Das Baudepartement soll zudem mit einem Verkehrsgutachten die Massnahmen hinsichtlich der für den Betrieb des Durchgangsplatzes erforderlichen Massnahmen an der Kantonsstrasse klären.

Zwar wirkt sich die Vereinbarung im Ergebnis insoweit zu Gunsten der Beschwerdeführerin aus, als die am Abschluss des Vertrags Beteiligten sich grundsätzlich für die Realisation eines provisorischen Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma auf dem Grundstück Nr. 0000__ aussprechen. Die Vereinbarung kann



deshalb – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – durchaus in einem weiten Sinn als Vertrag zugunsten Dritter verstanden werden. Indessen ist entsprechend den sinngemäss zu berücksichtigenden Regeln des Obligationenrechts zu unterscheiden zwischen der – passiven – "Empfangsermächtigung" einerseits und der Einräumung eines Forderungsrechts andererseits (vgl. Art. 112 Abs. 1 und 2 OR). Bereits für die am Abschluss des Vertrags Beteiligten erweisen sich die vereinbarten Rechte und Pflichten als beschränkt. Die insbesondere von der Grundeigentümerin des benachbarten Grundstücks gegebenenfalls durchsetzbaren Ansprüche beschränken sich gegenüber der Beschwerdegegnerin auf die Durchführung eines Verfahrens zur Zonenplanrevision mit der Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten auf ihrem Grundstück und gegenüber dem Baudepartement auf die Prüfung baulicher Massnahmen an der Kantonsstrasse. Aus der Vereinbarung kann sich aber weder eine Pflicht zur Zonenplanänderung noch zur Realisierung einer bestimmten baulichen Massnahme an der Kantonsstrasse ergeben. Für beides ist die Mitwirkung weiterer, an der Vereinbarung nicht Beteiligter – insbesondere des Stimmvolks bei der Änderung des Zonenplans und von Einspracheberechtigten bei der Realisation baulicher Massnahmen an der Kantonsstrasse – erforderlich. Aus dem Zusammenhang der Vereinbarung ergibt sich zudem, dass die Errichtung des provisorischen Durchgangsplatzes zeitlich der Zonenplanänderung und den allfälligen baulichen Massnahmen an der Kantonsstrasse folgen soll. Durchsetzbare Ansprüche aus der Vereinbarung können deshalb lediglich die am Abschluss Beteiligten ableiten. Insbesondere bestehen keine Hinweise darauf, dass es die Absicht der Vertragsparteien war, mit der Vereinbarung der Beschwerdeführerin einen Anspruch gegenüber der Beschwerdegegnerin auf Weiterführung des Verfahrens zur Zonenplanrevision im Gebiet "A.____" einzuräumen.

4.3.4.

Die Beschwerdeführerin kann aus der Vereinbarung zwischen der Beschwerdegegnerin, dem Baudepartement und der Eigentümerin des an das Grundstück Nr. 0000__ angrenzenden Grundstücks vom März/April 2019 keinen klagbaren Anspruch auf die weitere Verfolgung des Projekts eines – sei es langfristigen, sei es provisorischen – Durchgangsplatzes auf dem Grundstück Nr. 0000__ ableiten.

5.

Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Eingabe zu Recht auch nicht als Rechtsverweigerungsbeschwerde behandelt hat.

Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann nach Art. 88 Abs. 2 Ingress und lit. a VRP geltend gemacht werden, eine Behörde weigere sich, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen. Ist eine solche nicht vorgeschrieben, fehlt es an einem



Anspruch auf die geforderte Amtshandlung und entsprechend an der Voraussetzung für die Rechtsverweigerungsbeschwerde im engen Sinn (vgl. Zogg/Wyss, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 8 zu Art. 88 VRP). Wie dargelegt, trifft die Beschwerdegegnerin indes weder eine raumplanungsrechtliche noch eine gegenüber der Beschwerdeführerin vertraglich begründete Verpflichtung zur Weiterführung des Projektes eines provisorischen Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma auf dem Grundstück Nr. 0000__. Es kann ihr deshalb nicht vorgehalten werden, sie weigere sich – indem sie das Projekt eines provisorischen Durchgangsplatzes ihrerseits nicht weiterverfolgen will – eine ihr vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen.

6.

Mit Blick auf die sich aus allen Stufen der Rechtsordnung ergebende Verpflichtung der politischen Behörden, für die Schaffung von Halteplätzen für Jenische, Sinti und Roma zu sorgen, ist das Vorgehen der Beschwerdeführerin verständlich. Wie dargelegt, hat die Beschwerdegegnerin allerdings mit dem Beschluss, das Projekt der Schaffung eines *provisorischen* Durchgangsplatzes nicht weiterzuverfolgen, keine Handlungsverpflichtung verletzen können, da sie diesbezüglich keine Rechtshandlung vornehmen kann. Eine Zonenplanänderung ist für die Einrichtung eines vorliegend in Frage stehenden provisorischen Durchgangsplatzes nicht erforderlich. Es genügt ein Baugesuch, das die Beschwerdegegnerin behandeln müsste. Ein solches liegt nicht vor, und die Beschwerdegegnerin selbst kann ein solches nicht stellen. In materieller Hinsicht ist anzufügen, dass die Handlungsverpflichtung, welche die Beschwerdegegnerin hinsichtlich der für die Einrichtung eines langfristigen Durchgangsplatzes für Jenische, Sinti und Roma erforderlichen Revision der Zonenplanung trifft, mangels subjektiven Anspruchs nicht auf dem Rechtsmittelweg durchgesetzt werden kann, sondern auf dem politischen Weg umgesetzt werden muss. Das Gericht kann deshalb den Gemeinderat der Beschwerdegegnerin nicht dazu anhalten, die Planung eines provisorischen und zeitlich befristeten Durchgangsplatzes weiterzuführen. Ebenso wenig stehen dem Gericht die aufsichtsrechtlichen Befugnisse zu, die kantonale Exekutive oder die Verwaltung zur Umsetzung der im Richtplan enthaltenen Festsetzung anzuhalten.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist mit dem von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.



Ausseramtliche Kosten sind für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 unter Verrechnung mit dem von ihr in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.