



Juristische Mitteilungen 2009 / II

Inhalt

Internet

- 1 Geänderte Baugesuchsoftware (www.baugesuch.sg.ch) 2

Baurecht

- 2 Wohnen in der Gewerbe-Industrie-Zone 4
3 Voraussetzungen der Landumlegung 8

Öffentliches Beschaffungswesen

- 4 Inhaltliche Anforderungen an einen Antrag im
Beschwerdeverfahren 12

Verwaltungsverfahrensrecht

- 5 Ausstandsbegehren gegen den Gemeinderat 16
6 Kein Rechtsschutzinteresse des Projektverfassers 20
7 Rechtsverweigerung bei Nichtbehandlung von Einsprachen 24

Impressum

Baudepartement des Kantons St.Gallen
Rechtsabteilung
www.jumi.sg.ch

Bettina Deillon-Schegg / Kathrin Kuchler-Wacker
071 229 30 71 / 071 229 39 09
bettina.deillon@sg.ch / kathrin.kuechler@sg.ch

Zitiervorschlag:

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen Jahr/Band/Nr

1

Geänderte Baugesuchsoftware (www.baugesuch.sg.ch)

Zusammenfassung

Auf der Internetseite www.baugesuch.sg.ch kann seit dem 3. Juli 2009 die Version 4.0 der Baugesuchsoftware heruntergeladen werden. In der neuen Version wurden die aktuellen Logos, Adressen und Telefonnummern der Gemeinden angepasst. Verbessert wurden aber auch die einzelnen Formulare und Funktionen.


Einleitung

Das Baudepartement gibt zusammen mit dem Netzwerk St. Galler Gemeinden ein einheitliches Baugesuchsformular für alle St.Galler Gemeinden und für alle Stellen des Kantons heraus. Mit der Einführung dieses Formulars konnten redundante Daten auf den bisherigen Formularen entfernt werden. Der modulare Aufbau ermöglicht es dem Gesuchsteller, nur die benötigten Angaben machen zu müssen. Das neue Baugesuchsformular wird sowohl als Java-Applikation als auch in Papierversion (PDF-Dokument) zur Verfügung gestellt.

Erläuterungen

1. Wesentlichste Neuerungen

A. Verlinkung mit dem Geoportal

Neu ist die Baugesuchsoftware mit dem Geoportalsystem verlinkt. Der Benutzer der Software gelangt über das neu eingeführte Symbol  ("Zielscheibe") direkt auf die Internet-Seite Geoportal (www.geoportal.ch) mit der gewünschten Karte und den Detailinformationen zum Grundstück.

Die erforderlichen Angaben (Gemeinde, eventuell Grundbuchkreis und Parzellennummer) werden automatisch aus dem Baugesuchsformular herausgelesen.

B. Zusätzliche Symbole / Angepasster Internetauftritt

Den Benutzern der Baugesuchsoftware stehen in der Symbolleiste nunmehr auch die Icons "Zusatzformulare", "Hilfsmittel", "Erlasse", "Geoport" und "Kontakte" zur Verfügung. Die Links führen direkt zu den jeweiligen Erläuterungen der Baugesuchsoftware auf der – ebenfalls ergänzten – kantonalen Homepage (www.baugesuch.sg.ch).

2. Zusätzliche Angaben in bestehenden Formularen

Bei einzelnen Formularen werden verschiedene zusätzliche Angaben verlangt:

Hauptformular (Formular G1): Angaben zu Naturgefahren und Bodenschutz

Wärmetechnische Anlagen und Tankanlagen (Formular GA): Angaben zu Chemikalientanks

Erhebungsblatt für gastronomische Betriebe (Formular GB): Angaben zum Zeitraum der verlängerten Öffnungszeiten und zum Schutz vor Passivrauchen bei Gastwirtschaften

Gesuch für Bauten und Anlagen ausserhalb Bauzonen (Formular K4): Angaben zur Abwasserbeseitigung

Zu den Formularen G1 und K2 sind neu zusätzliche Beilagen einzureichen.

3. Empfehlung an die Baubewilligungsbehörden

Baugesuche in Naturgefahrenperimetern und Gesuche betreffend Gastwirtschaften sollten per sofort nur noch auf den neuen Formularen entgegengenommen werden. Spätestens zu Beginn des Jahres 2010 sollte das neue Baugesuchsformular auch für die übrigen Gesuche massgebend sein.

4. Newsletter

Wie bisher werden die neuesten Anpassungen und Erweiterungen der Baugesuchsoftware den Abonnenten jeweils via Newsletter erläutert (Anmeldung unter: www.baugesuch.sg.ch).

2

Wohnen in der Gewerbe-Industrie-Zone

Zusammenfassung

In der Gewerbe-Industrie-Zone dürfen Wohnbauten nur von den Betriebsinhabern oder von standortgebundenem Personal bewohnt werden.

Kann dieser Nachweis nicht (mehr) erbracht werden, ist die Baubewilligung zu verweigern beziehungsweise – bei bereits errichteten Bauten – ein Nutzungsverbot zu verfügen.

Einleitung

Wohnen in der Gewerbe-Industrie-Zone gilt als attraktiv. Die oftmals grosszügigen Bauvorschriften ermöglichen es, in dieser Zone loftartige Wohnungen – teilweise in bestehenden Industriebauten – zu errichten.

Nach dem kantonalen Baugesetz steht die Wohnnutzung in der Gewerbe-Industrie-Zone jedoch nur einem eingeschränkten Benutzerkreis zur Verfügung. Für die zuständigen Gemeindebehörden bedeutet dies einen erhöhten Prüfungs- und Kontrollaufwand.

Erläuterungen

1. (Wohn-)Bauten in der Gewerbe-Industrie-Zone

A. Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 22 Abs. 2 Bst. a RPG ist Voraussetzung einer Baubewilligung, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Der Zweck der Nutzungszonen ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenarten (Art. 11 ff. BauG).

Die Gewerbe-Industrie-Zone wird in Art. 13 BauG wie folgt umschrieben:

¹ Gewerbe-Industrie-Zonen sind für Gewerbe- und Industriebetriebe bestimmt, die zwar nur mässig stören, aber wegen der Grösse oder der Betriebsart nicht der Wohn-Gewerbe-Zone zuzuordnen sind.

² Wohnbauten für Betriebsinhaber und standortgebundenes Personal sind zulässig.

In den st.gallischen Gewerbe-Industrie-Zonen sollen also primär Gewerbe- und Industriebetriebe angesiedelt werden. Für Wohnzwecke steht dieser Boden nur in Ausnahmefällen – für Betriebsinhaber und standortgebundenes Personal – zur Verfügung. Die klare gesetzliche Umschreibung des Zonenzwecks verwehrt es dem Grundeigentümer, sich frei für die Mindernutzung "Wohnen" zu entscheiden.

B. Zweck der Beschränkung von Wohnräumen

Soll der Bevölkerung ein möglichst unbeeinträchtigtes Wohnen innerhalb von Wohnzonen ermöglicht werden, müssen immissionsträchtige Industrie- und Gewerbebetriebe besonderen Zonen zugewiesen werden. Der Zweck von Gewerbe- und Industriezonen liegt also zum einen darin, Wohnzonen vor Immissionen zu schützen. Zum andern soll dem Gewerbe und der Industrie eine möglichst ungehinderte Entfaltung bei intensiver baulicher Ausnützung und entsprechender Immissionstoleranz gewährleistet werden. Dieser Zonenzweck würde vereitelt, wenn der Boden aufgrund von Wohnüberbauungen nicht mehr für die Ansiedlung von Betrieben zur Verfügung stünde.

Aus diesen Überlegungen hat der kantonale Gesetzgeber mit Art. 13 Abs. 2 BauG die Möglichkeit für die Errichtung von Wohnräumen in Gewerbe-Industrie-Zonen eingeschränkt. Konnten nach altem Recht Wohnbauten generell in dieser Zone zugelassen werden, wenn ein gesundes Wohnen auf die Dauer sichergestellt war, so bestimmt der geltende Art. 13 Abs. 2 BauG, dass Wohnbauten nur noch für Betriebsinhaber und standortgebundenes Personal zulässig sind. Mit dieser Regelung soll dem Bedürfnis von Inhabern gerade kleinerer Unternehmen Rechnung getragen werden, in unmittelbarer Nähe ihrer Betriebe wohnen zu können.

C. Betriebsinhaber und standortgebundenes Personal

Führt man sich die Gründe für die Beschränkung von Wohnbauten vor Augen, versteht sich von selbst, dass nur jene Betriebsinhaber Anspruch auf Wohnraum in der Gewerbe-Industrie-Zone haben, deren Betriebe sich auch tatsächlich dort befinden. Der beanspruchte Wohnraum kann nicht irgendwo in der Gewerbe-Industrie-Zone geschaffen werden, sondern nur im Betriebsgebäude selber oder in dessen unmittelbarer Nähe. Diese Einschränkungen gelten gleichermassen für standortgebundenes Personal.

Welches Personal standortgebunden ist, hängt im Einzelfall von der Art des Betriebs ab. Als standortgebunden gelten möglicherweise Abwarte, Nachtwächter, Angehörige der Betriebsfeuerwehr sowie allgemein dasje-

nige Betriebspersonal, dessen ständige Anwesenheit aus betriebstechnischen Gründen – beispielsweise zur dauernden Überwachung von Maschinen, Apparaten oder Betriebsvorgängen – notwendig ist.

2. Beurteilung von Bauten in der Gewerbe-Industrie-Zone

A. Geplante Neubauten

Die Zonenkonformität der Wohnnutzung in der Gewerbe-Industrie-Zone beurteilt sich danach, ob in diesen Räumen Betriebsinhaber oder standortgebundenes Personal wohnhaft sind.

Die zuständige Gemeindebehörde ist also gehalten, vom jeweiligen Baugesuchsteller einen Mieter- beziehungsweise Eigentümersnachweis einzufordern. Ein geplanter Gewerbe-/Industriebau mit Wohnungen ist nur dann zonenkonform, wenn deren Mieter oder Eigentümer Betriebsinhaber oder standortgebundenes Personal sind. Es ist daher zumindest nachzuweisen, dass die Betriebsart die dauernde Anwesenheit des Betriebsinhabers oder von standortgebundenem Personal erfordert. Kann dieser Nachweis nicht erbracht werden, ist die Baubewilligung mangels Zonenkonformität zu verweigern.

Dieser Zusammenhang zwischen den Gewerbe-/Industriebetrieben und den Wohnungen wird von Gesetzes wegen gefordert, ist aber im Interesse künftiger Kauf- oder Mietinteressenten sinnvollerweise als Auflage in die jeweilige Baubewilligung aufzunehmen

B. Bestehende Bauten

Wohnräume in der Gewerbe-Industrie-Zone können rechtsgültig nicht beliebig an Dritte vermietet oder verkauft werden.

a. Umnutzung zonenkonform bewilligter Wohnräume

Werden gestützt auf Art. 13 Abs. 2 BauG bewilligte Wohnräume nach einem Mieter- oder Eigentümerwechsel nicht mehr von Betriebsinhabern oder standortgebundenem Personal bewohnt, handelt es sich – auch wenn die beschränkte Wohnnutzung nicht mittels Auflage in die Baubewilligung aufgenommen worden war – um eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung. Die Gemeinde hat daher in ihrer Funktion als Baupolizeibehörde ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Verweigert der Grundeigentümer die Einreichung eines Baugesuchs, hat die Gemeinde von Amtes wegen ein Wiederherstellungsverfahren durchzuführen.

Bei fehlender oder nicht nachweisbarer Zonenkonformität ist gestützt auf Art. 18 VRP ein Nutzungsverbot zu verfügen. Auf die Anordnung von Wiederherstellungsmassnahmen hingegen (Art. 130 BauG) ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit zu verzichten.

Da die Wohnräume ursprünglich gestützt auf Art. 13 Abs. 2 BauG bewilligt worden waren, ist deren Bestand und Erneuerung im Sinn von Art. 77bis BauG gewährleistet.

b. Bewilligungsverfahren erst nach Erstellung

Auch wenn für einen Neubau beziehungsweise für neu erstellte Wohnungen erst nach Errichtung ein Baugesuch eingereicht wird, hat die zuständige Gemeindebehörde bei fehlender oder nicht nachweisbarer Zonenkonformität der Wohnnutzung ein Nutzungsverbot zu erlassen. Die nachträgliche Baubewilligung ist mangels Zonenkonformität zu verweigern. Von einer Abbruchverfügung (Art. 130 BauG) ist im Sinn der Verhältnismässigkeit abzusehen – es sei denn, dass aufgrund der konkreten Umstände eine rechtmässige Nutzung der Wohnbauten innert absehbarer Zeit unrealistisch scheint.

Durch die verweigerte nachträgliche Baubewilligung wird die Baute sowohl formell als auch materiell rechtswidrig und ist – anders als eine Baute, deren Wohnnutzung infolge Umzonung zonenwidrig wird – nicht bestandesgeschützt im Sinn von Art. 77bis BauG. Entsprechend dürfen künftig nur noch geringfügige Erhaltungs- und Reparaturmassnahmen vorgenommen werden – Massnahmen, welche keinen umfassenden Ersatz oder komplette Erneuerungen einzelner Bauteile erfordern (der sogenannte "kleine Unterhalt" wie Streichen der Wände oder Erneuerung einzelner Ziegel). Baubewilligungspflichtige Unterhalts- und Erweiterungsarbeiten hingegen sind genauso unzulässig wie künftige Nutzungsänderungen.

Hinweise

Entscheid des Baudepartementes vom 30. Dezember 2004 i.S. I.G.

GVP 1998 Nr. 9

H. Hess, Ortsplanungsrecht I: Allgemeines, in: Das Nachtragsgesetz zum St.Gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Bd. 20, St.Gallen 1983, S. 29 f.

E. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1977, N 12 zu §§ 130 – 133, S. 357

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2006/III/24 und 2000/I/4

3

Voraussetzungen der Landumlegung

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid Nr. 32/2009 des Baudepartementes vom 18. Juni 2009

Voraussetzung für eine Landumlegung ist, dass das beizuziehende Gebiet in der Bauzone liegt.

Sollen in die Landumlegung auch Grundstücke ausserhalb der Bauzone mit einbezogen werden, ist das Landumlegungsverfahren mit der Nutzungsplanung zu koordinieren.

Einleitung

Im Hinblick auf eine in Aussicht genommene spätere Bebauung sollte über ein im Wesentlichen unüberbautes Gebiet mit insgesamt 27 Grundstücken und einer Fläche von rund 165'000 m², das gemäss geltendem Zonenplan dem übrigen Gemeindegebiet (üG) zugeteilt war, ein Landumlegungsverfahren durchgeführt werden. Nach erfolgter Grundeigentümersversammlung beschloss der zuständige Gemeinderat über die Durchführung der Landumlegung und das Bezugsgebiet.

Eine gegen den Durchführungsbeschluss erhobene Einsprache eines Eigentümers, der innerhalb des Bezugsgebiets Grundeigentum aufwies und eine Verkleinerung des Bezugsgebiets verlangte, wurde abgewiesen mit der Begründung, dafür bestehe kein sachlicher Grund.

Gegen den gemeinderätlichen Beschluss erhob der Grundeigentümer Rekurs beim Baudepartement mit dem Antrag, den Durchführungsbeschluss aufzuheben. Dies mit der Begründung, das gesamte betroffene Gebiet liege ausserhalb der Bauzone. Es sei unverhältnismässig, schon vor der Einzonung des Bodens einen Durchführungsbeschluss für eine Landumlegung zu fällen und dafür ein Bezugsgebiet mit einer Fläche von über 15 ha zu bestimmen. Eine Landumlegung im Sinn von Art. 109 BauG setze voraus, dass sich die umzulegenden Grundstücke im Wesentlichen in der Bauzone befänden. Dies sei vorliegend nicht der Fall.

1. Bedeutung der Landumlegung

Nach Art. 4 BauG stellt die politische Gemeinde durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sicher.

Der Erlass von Nutzungsplänen stellt nur den ersten Schritt für eine geordnete bauliche Entwicklung dar. Um die Nutzungsplanung zu verwirklichen und einer allfälligen Bodenhortung entgegenzuwirken, sind weitere Schritte notwendig. Dabei kommt der Baulandumlegung besondere Bedeutung zu; sie stellt eine wichtige Massnahme zur Verwirklichung der Ortsplanung dar. Art. 6 Abs. 2 BauG sieht dementsprechend ausdrücklich vor, dass zur Verwirklichung der Planungsziele der Ortsplanung unter anderem Landumlegungen durchgeführt werden können.

Die Landumlegung wird vom verfassungsmässigen Auftrag gedeckt, eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung zu schaffen. Sie kann von Amtes wegen angeordnet werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern (Art. 20 RPG).

2. Zweck und Voraussetzung der Landumlegung

A. Zweck

Nach Art. 109 Abs. 1 Bst. a BauG kann eine Landumlegung zur Herbeiführung einer günstigen Parzelleneinteilung angeordnet werden, wenn die zweckmässige Überbauung eines im Wesentlichen unüberbauten oder neu zu überbauenden Gebiets wegen Form oder Grösse der Grundstücke behindert wird.

Zweck der Landumlegung ist damit regelmässig die Bildung von Grundstücken, die sich für eine rationelle Überbauung eignen.

B. Voraussetzung: Beizugsgebiet innerhalb der Bauzone

Ausgehend vom Zweck setzt daher eine gestützt auf Art. 109 BauG durchzuführende Landumlegung auch ohne ausdrückliche Erwähnung im Gesetz grundsätzlich voraus, dass es sich um Grundstücke handelt, die in einer Bauzone liegen.

Nach Art. 109 Abs. 2 BauG kann zur Entflechtung von Nutzungen zwar auch Land beigezogen werden, das ausserhalb der Bauzonen liegt. Aus dem Inhalt der Bestimmung ergibt sich indessen, dass diese auf die eigentliche Baulandumlegung ausgerichtet ist.

3. Koordinationspflicht mit Nutzungsplanverfahren bei Gebieten ausserhalb Bauzonen

Aus Art. 109 Abs. 2 BauG ergibt sich, dass die Bestimmung betreffend Landumlegung auf die Umlegung von Bauland ausgerichtet ist und der Einbezug von Grundstücken ausserhalb der Bauzonen dabei die Ausnahme bilden muss.

Dennoch schreibt das Baugesetz nicht vor, dass eine Einzonung vor der Landumlegung bereits rechtskräftig sein muss. Dementsprechend lässt es Art. 109 BauG grundsätzlich zu, dass eine Einzonung koordiniert und gleichzeitig mit der Landumlegung durchgeführt werden kann.

In Fällen, in denen der grösste Teil des Beizugsgebiets noch ausserhalb der Bauzonen liegt, sind Landumlegung und Nutzungsplanung sogar zwingend formell und materiell zu koordinieren.

4. Beurteilung durch das Baudepartement

Das Baudepartement stellte fest, dass die Gemeinde eine Landumlegung für ein vollständig ausserhalb der Bauzonen liegendes Gebiet mit einer Gesamtfläche von rund 16,5 ha durchzuführen beabsichtigte und die erforderliche Koordination nicht in ausreichendem Mass erfolgt war.

Die Gemeinde hatte den Durchführungsbeschluss für die Landumlegung und die Umgrenzung des Beizugsgebiets bereits gefasst. Die eigentliche Koordination zwischen Nutzungsplanung und Landumlegung sollte erst ab der zweiten Stufe des Landumlegungsverfahrens, also dem Erlass des Umlegungsplans (Art. 115 BauG), erfolgen. Die Gemeinde war davon ausgegangen, dass erst ab diesem Verfahrensstadium eine Koordination von Landumlegung und Nutzungsplanung erforderlich sei, der Durchführungsbeschluss für die Landumlegung und die Bestimmung des Beizugsgebiets hingegen noch vorab und losgelöst von der Nutzungsplanung erfolgen könne.

Das Baudepartement gelangte zur Auffassung, dass ein solches Vorgehen nicht nur dem Zweck einer Baulandumlegung, sondern auch Art. 109 Abs. 2 BauG widerspreche. Es beurteilte das gewählte Vorgehen, für eine Landumlegung ein Beizugsgebiet zu bestimmen, das derzeit ganz aus Land ausserhalb der Bauzonen besteht, als unzulässig. Der Rekurs war

daher gutzuheissen und der Beschluss der Gemeinde über die Durchführung der Landumlegung und das Bezugsgebiet aufzuheben.

Hinweise

Entscheid des Baudepartementes vom 26. August 2003 i.S. P.H. u. W.K
Regierungsbeschluss Nr. 138/1986 und Nr. 1353/1988

G. Germann, Natur- und Heimatschutz, Bausperre und Landumlegung,
in: Das Nachtragsgesetz zum st.gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St.Gallen 1983, N 1 f. zu Art. 109 BauG

A. Kuttler, Parzellarordnungsmassnahmen im Dienste der Raumplanung,
in: Mélanges André Grisel, Neuchatel 1983, S. 523

4

Inhaltliche Anforderungen an einen Antrag im Beschwerdeverfahren

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2008/234 vom 21. April 2009

An den Antrag einer Beschwerde gegen eine Zuschlagsverfügung werden hinsichtlich Klarheit und Vollständigkeit in aller Regel keine hohen Anforderungen gestellt.

Unklare oder unvollständige Beschwerdeanträge werden praxisgemäss nach Massgabe der Begründung der Beschwerde interpretiert.

Einleitung

Im Vergabeverfahren wurde einer technisch als gleichwertig beurteilten und sämtliche Anforderungen erfüllenden Unternehmervariante als insgesamt günstigstem Angebot der Zuschlag erteilt. Gegen diese Zuschlagsverfügung erhob eine Mitbieterin beim Verwaltungsgericht Beschwerde.

In der Beschwerdeschrift wurde insbesondere Folgendes ausgeführt:

"Gegen Ihre Vergabeverfügung für das oben erwähnte Objekt vom (Eingang 15.12.08) erheben wir Einspruch. Unsere Bietergemeinschaft hat laut der Zuschlagsverfügung vom 11.12.08 in der Amtsvariante das günstigste Angebot abgegeben. Die Vergabe erfolgt jetzt an eine ARGE Gruppe mit einer simulierten Variante. [...] Wir sind überzeugt, dass diese Variante nur als Vorwand abgegeben wurde um eine tiefere Angebotssumme als die Amtslösung eingeben zu können. [...] Wir erwarten von Ihnen einen Termin zur Einsichtnahme der Konkurrenzofferte und werden uns je nach Entscheid weitere Schritte vorbehalten."

Das Verwaltungsgericht hatte in erster Linie zu prüfen, ob die formalen Anforderungen an eine Beschwerde erfüllt waren und ob insbesondere ein hinreichender Beschwerdeantrag vorlag.

1. Formale Beschwerdeanforderungen im Allgemeinen

Gemäss Art. 15 Abs. 3 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) sind Beschwerden schriftlich und begründet innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

Das Verwaltungsgericht hat in verschiedenen Urteilen die Anforderungen an eine Beschwerde umschrieben. Die Beschwerde muss gewissen inhaltlichen Mindestanforderungen genügen. Die IVöB enthält neben der Beschwerdefrist und der Anforderung einer Begründung keine weiteren formalen Anforderungen. Ergänzend sind daher die Bestimmungen des VRP anzuwenden.

Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP muss die Beschwerde einen Antrag, eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten. An den Antrag einer Beschwerde gegen einen Zuschlag werden keine hohen Anforderungen gestellt.

Die Verankerung einer kurzen Rechtsmittelfrist und die ausdrückliche Anforderung einer begründeten Beschwerde bedeuten, dass innerhalb der gesetzlichen Frist von zehn Tagen eine vollständige Beschwerdeschrift mit Antrag, Darstellung des Sachverhalts und Begründung einzureichen und eine nachträgliche Ergänzung und Erweiterung des Rechtsbegehrens nicht zulässig ist. Wenn allerdings eine Verfügung mangelhaft begründet ist und ihre Motive erst in der Beschwerdeantwort dargelegt werden, so erhält zwar der Beschwerdeführer Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen und damit seine Beschwerde gleichsam zu ergänzen. Das Rechtsbegehren kann aber in der Stellungnahme zur Beschwerdeantwort nicht mehr erweitert werden.

2. Beurteilung im konkreten Fall

A. Einhaltung der Rechtsmittelfrist

Die Beschwerdeschrift vom 23. Dezember 2008 wurde innerhalb der gesetzlichen Frist von zehn Tagen seit der Eröffnung der Zuschlagsverfügung eingereicht. In zeitlicher Hinsicht erfüllt die Beschwerde die gesetzlichen Anforderungen.

B. Unschädlichkeit der fehlerhaften Rechtsmittelbezeichnung

Dass die Beschwerdeführerin ihr Rechtsmittel als "Einspruch" bezeichnete, ist nicht massgebend. Diese fehlerhafte Bezeichnung schadet einem Rechtsmittelkläger nicht. Das Rechtsmittel ist entsprechend der Bestimmung von Art. 15 Abs. 3 IVöB als Beschwerde zu betrachten.

C. Hinreichender Beschwerdeantrag?

Zu prüfen ist, ob ein hinreichender Antrag vorliegt. Das Verwaltungsgericht hat sich in seiner Praxis häufig mit unvollständigen bzw. unklaren Anträgen befasst. Es hat an den Antrag einer Beschwerde gegen einen Zuschlag aber keine hohen Anforderungen gestellt.

a. *Beispiele aus der Praxis*

Beispielsweise hat das Verwaltungsgericht ein Begehren, ein Fabrikat sei genauer zu definieren und es sei eine korrekt durchgeführte Abgebotsrunde durchzuführen (als dies noch zulässig war), im Zusammenhang mit der Begründung einer Beschwerde als genügend erachtet, da in der Forderung nach einer Abgebotsrunde ein Antrag auf Aufhebung des Zuschlags und eine teilweise Wiederholung des Verfahrens erblickt werden konnte. Auch ein Begehren um Rückgängigmachen der Arbeitsvergabe und neuer Ausschreibung wurde als hinreichend betrachtet, ebenso ein Antrag, die Behörde habe auf ihren Entscheid zurückzukommen und bei der erneuten Gewichtung der Zuschlagskriterien bestimmte Aspekte einzubeziehen.

Dagegen wurde ein Antrag, in dem lediglich die Prüfung der Angelegenheit verlangt wurde, als ungenügend qualifiziert.

b. *Interpretation des konkreten Antrags*

Mit der Rechtsmittelerklärung bzw. der Bezeichnung der Eingabe vom 23. Dezember 2008 als "Einspruch" brachte die Beschwerdeführerin klar zum Ausdruck, dass sie den Zuschlag anfechten will. Als Antrag hielt sie abschliessend fest, es werde ein Termin zur Einsichtnahme in die Konkurrenzofferte erwartet, und die Beschwerdeführerin behalte sich je nach Entscheid weitere Schritte vor. Weiter hielt sie fest, sie bzw. sie als Bietergemeinschaft habe gemäss der Zuschlagsverfügung in der Amtsvariante das günstigste Angebot abgegeben. Weiter rügte sie, die von der Vorinstanz gewählte Unternehmervariante der Beschwerdegegnerin sei nicht gleichwertig.

Aus der Rechtsmittelerklärung und der Begründung lässt sich zumindest sinngemäss ein Antrag auf Aufhebung des Zuschlags und auf Erteilung des Zuschlags an die Beschwerdeführerin entnehmen. Insoweit kann auf die Beschwerde eingetreten werden. Dies entspricht der ständigen Pra-

xis, an einen Beschwerdeantrag keine hohen Anforderungen zu stellen und unklare Beschwerdeanträge nach Massgabe der Begründung der Beschwerde zu interpretieren. Die Beschwerdeeingabe vom 23. Dezember 2008 enthält eine solche. Eine Begründung muss weder zutreffend noch mit rechtlich belegten Ausführungen versehen sein. Es genügt formal, wenn die Beschwerdeeingabe Ausführungen enthält, mit denen die Beschwerdeführerin die Unrichtigkeit der angefochtenen Verfügung darzutun versucht.

c. Schlussfolgerung

Das Verwaltungsgericht gelangte zusammenfassend zum Schluss, dass die Eingabe vom 23. Dezember 2008 den geforderten formalen Angaben entsprach. Auf die Beschwerde wurde daher eingetreten.

Hinweise

GVP 2001 Nr. 18

5

Ausstandsbegehren gegen den Gemeinderat

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid Nr. 71/2008 des Baudepartementes vom 4. November 2008

Der Umstand, dass der Gemeinderat sowohl für die Einreichung eines Baugesuchs für ein bauliches Vorhaben, das zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einer Gemeinde erforderlich ist, wie auch für dessen Beurteilung zuständig sein kann, begründet allein weder für den Gemeinderat noch für dessen Mitglieder eine Vorbefassung.

Einleitung

Eine Gemeinde hatte ein Baugesuch für den Neubau eines gemeindeeigenen Werkgebäudes mit Entsorgungspark auf einem in ihrem Eigentum stehenden Grundstück eingereicht. Der zuständige Gemeinderat beurteilte in der Folge dieses Baugesuch, wies eine vom Nachbarn dagegen erhobene Einsprache ab und erteilte die Baubewilligung.

Dagegen erhob der Nachbar Rekurs beim Baudepartement mit der Begründung, weil ein Baugesuch über ein gemeindeeigenes Bauvorhaben zu behandeln war, habe beim Gemeinderat ein Interessenkonflikt vorgelegen. Dieser habe in eigener Sache entschieden und sei zu Unrecht nicht in den Ausstand getreten. Dieses Vorgehen verstosse gegen Art. 29 Abs. 1 und 2 BV.

Erwägungen

1. Verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien

A. Umfang im Allgemeinen

Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Die Parteien haben zudem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).

Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten umfassend in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Sofern die in Art. 29 Abs. 1 und 2 BV niedergelegten Verfahrensgarantien eingehalten sind, ergibt sich daraus auch, dass keine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegt.

B. Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde
im Besonderen

a. *Im Allgemeinen*

Art. 29 Abs. 1 BV gewährleistet für Verfahren sowohl vor gerichtlichen wie vor Verwaltungsbehörden vorerst den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde gemäss dem anwendbaren Verfahrensrecht; von den Mitgliedern der entscheidenden Behörde wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt.

Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen wie von Verwaltungsbehörden namentlich dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken.

b. *Besonderheit bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden*

Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist stets dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung berufen sind, sondern vor allem öffentliche Aufgaben erfüllen und in eine hierarchische Verwaltungsorganisation eingebunden sind.

Mitglieder von Verwaltungsbehörden müssen daher im Allgemeinen nur dann von sich aus in den Ausstand treten, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein eigenes, persönliches Interesse haben; nimmt ein Behördenmitglied jedoch öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht.

Die aus Art. 29 Abs. 1 BV fliessenden Ausstandsregeln gelten zudem nur für einzelne Mitglieder einer Behörde, nicht jedoch für die gesamte Behörde als solche.

2. Konkretisierung im kantonalen Recht

Die bundesrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 VRP konkretisiert. Danach haben Behördemitglieder, Beamte, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Aus-

stand zu treten, wenn sie selbst an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind (Art. 7 Abs. 1 Bst. a VRP). Diese Anforderungen decken sich im Wesentlichen mit den verfassungsrechtlichen, wonach von sich aus in den Ausstand zu treten hat, wer an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse hat. Aus dem Wortlaut der Bestimmung ist zudem ersichtlich, dass die genannte Ausstandsregel nur für die Mitglieder einer bestimmten Behörde in ihrer Eigenschaft als natürliche Personen gilt, nicht jedoch für eine Behörde als Ganzes.

Art. 7 VRP vermittelt daher keine über Art. 29 Abs. 1 BV hinausgehenden Garantien hinsichtlich "Ausstand in eigener Sache".

3. Beurteilung durch das Baudepartement

A. Kein Anspruch auf Ausstand der Gesamtbehörde

Das Ausstandsbegehren des Rekurrenten im Einspracheverfahren richtet sich nicht gegen einzelne Mitglieder des Gemeinderates, sondern gegen den gesamten Gemeinderat als Behörde. Ein Anspruch auf Ausstand einer Gesamtbehörde lässt sich aber weder aus Art. 29 Abs. 1 BV noch aus Art. 7 Abs. 1 VRP herleiten.

B. Kein Entscheid "in eigener Sache"

Die Ortsplanung und die örtliche Baupolizei sind nach Art. 2 Abs. 1 BauG Sache der politischen Gemeinde. Zuständig zur Beurteilung und Behandlung von Baugesuchen ist gestützt auf Art. 136 Bst. k GG vorliegend der Gemeinderat.

Der Gemeinderat ist zugleich von Gesetzes wegen dazu berufen, die Gemeinde nach aussen zu vertreten (Art. 136 Bst. h GG); diese Aufgabe darf keinem anderen Organ übertragen werden (Art. 137 Abs. 1 GG).

Erfordern daher im Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde liegende Aufgaben, dass dazu die entsprechende bauliche Infrastruktur auf einem im Eigentum der Gemeinde stehenden Grundstück zur Verfügung gestellt wird, ist für die Einreichung des erforderlichen Baugesuchs zwingend und ausschliesslich der Gemeinderat zuständig. Zwar sind sowohl bei der Einreichung des Baugesuchs wie auch beim Entscheid darüber grundsätzlich die gleichen Mitglieder des Gemeinderates mit der Angelegenheit befasst. Zum einen aber sind sie in unterschiedlichen Funktionen damit befasst, nämlich im ersten Fall als Mitglieder einer von Gesetzes wegen zur Vertretung der politischen Gemeinde berufenen Behörde und im zweiten als gesetzlich zuständige Entscheidbehörde. Da es sich zum andern in beiden Fällen um gesetzlich übertragene Aufgaben handelt,

nehmen die Mitglieder des Gemeinderates zudem keine persönlichen, sondern ausschliesslich öffentliche Interessen wahr. Von einem Entscheid in "eigener Sache" kann angesichts dieser vom Gesetz bewusst gewollten Zuständigkeitsordnung damit nicht die Rede sein.

Hinzu kam im beurteilten Fall, dass die Mitglieder des Gemeinderates in ihrer Eigenschaft als natürliche Personen an dem im Eigentum der politischen Gemeinde stehenden Baugrundstück nicht berechtigt waren, weder dinglich noch obligatorisch. Wenn sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in Bau- und Planungssachen aus Art. 4 aBV (heute: Art. 29 Abs. 1 BV) aber selbst dann keine allgemeine Pflicht eines Gemeinderatsmitglieds ergibt, in einem Planungs- oder Einspracheverfahren allein deshalb in den Ausstand zu treten, weil es im Bezugsgebiet über Land verfügt und daher ein besonderes Interesse am Ausgang des Verfahrens hat, dann muss dies erst recht für Mitglieder eines Gemeinderates gelten, denen jegliche Berechtigung am betroffenen Baugrundstück fehlt.

C. Schlussfolgerung

Das Baudepartement gelangte zum Schluss, dass weder der Gemeinderat als Gesamtbehörde noch deren einzelne Mitglieder verpflichtet waren, in den Ausstand zu treten. Der entsprechende Rekurs wurde daher abgewiesen.

Eine gegen diesen Entscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde hat das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2008/215 vom 9. Juli 2009 zwischenzeitlich abgewiesen.

Hinweise

BGE 127 I 198

Urteil des Bundesgerichtes vom 14. Februar 1997, in: ZBI 99 [1998], S. 291 f., Erw. 3 a und b sowie vom 9. Mai 1979, in: ZBI 80 [1979], S. 488 f.

Urteil des Verwaltungsgerichts B 2008/215 vom 9. Juli 2009

Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 830 mit Hinweis auf BGE 130 I 269 ff.

G. Steinmann, Kommentar zu Art. 29 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2008, N 18 zu Art. 29 BV

Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 180

6

Fehlendes Rechtsschutzinteresse des Projektverfassers

Quelle und Zusammenfassung

Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2009/61 vom 14. Mai 2009

Nicht jede tatsächliche Beziehung zum Bauvorhaben begründet eine Einsprache- und Rekurslegitimation. Dem Architekten beispielsweise ist es verwehrt, sich neben oder statt des Bauherrn gegen einen gemeinderätlichen Entscheid zu wehren. Ein bloss wirtschaftliches Interesse gilt nicht als schutzwürdig.

Einleitung

Das Bundesgericht hat im April 2007 bestätigt, dass ein um 36 cm zu hoch gebautes Haus ("Baumhaus" in der Stadt St.Gallen) auf das bewilligte Mass zurückzubauen sei.

Die Grundeigentümer trafen vorerst keine Vorkehrungen, dem Urteil Folge zu leisten. Vielmehr versuchten sowohl sie als auch ihr Architekt, mit diversen Eingaben die Höhenüberschreitung nachträglich zu heilen (Gesuch um Bewilligung eines vergrösserten Gebäudevolumens; Gesuch um Aufhebung des Überbauungsplans; Revisionsbegehren gegen das Urteil des Bundesgerichtes; Schadenersatzforderung gegen den Kanton). All diese Eingaben wurden von den Bewilligungs- beziehungsweise Rechtsmittelinstanzen abschlägig beurteilt.

Erst im November 2008 reichten die Grundeigentümer ein vom Projektverfasser mitunterzeichnetes Korrektorgesuch für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ein. Das Gesuch wurde im Januar 2009 bewilligt. Daraufhin wandte sich der Architekt mit Rekurs an das Baudepartement mit den Begehren, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und Mediationsgespräche aufzunehmen. Das Baudepartement trat auf den Rekurs mit Entscheid vom 8. April 2009 mangels Legitimation nicht ein.

Der Entscheid des Baudepartementes wurde vom Verwaltungsgericht bestätigt. Der Architekt hat gegen dieses Urteil Beschwerde beim Bundesgericht erhoben. Das Verfahren ist noch hängig.

1. Das Rechtsschutzinteresse

Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zum Rekurs berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Damit richtet sich die Rekurslegitimation nach denselben Grundsätzen, wie sie für die Berechtigung zur Einsprache in Art. 83 Abs. 2 BauG umschrieben sind.

A. Das schutzwürdige Interesse im Allgemeinen

Nach ständiger Praxis ist für die Legitimation zur Einsprache gegen ein Baugesuch massgebend, ob der Einsprecher mehr als irgendein Dritter oder die Allgemeinheit durch den angefochtenen Akt unmittelbar in seinen eigenen aktuellen rechtlichen oder tatsächlichen Interessen berührt wird. Der Einsprecher muss den eigenen Vorteil geltend machen, den er zieht, beziehungsweise den Nachteil, der abgewendet würde, wenn das Rechtsmittel gutgeheissen wird. Das schutzwürdige Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Einsprache dem Einsprecher in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation eintragen würde. Der Begriff des "schutzwürdigen" Interesses impliziert eine Wertung. Gemeint sind nur Interessen, die es rechtfertigen, geschützt zu werden. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen, weil ein allgemeines öffentliches Interesse an der Anwendung der geltenden Vorschriften die Legitimation nicht zu begründen vermag.

Ein Nachbar ist zur Einsprache berechtigt, sofern zusätzlich eine enge räumliche Beziehung zum Nachbargrundstück gegeben ist. Die Rechtsmittelbefugnis kommt daher nicht nur benachbarten Grundeigentümern zu, sondern kann unter gewissen Umständen auch Mietern oder Pächtern zustehen.

B. Das tatsächliche Interesse im Besonderen

Die Rechtsmittelbefugnis ist nach der obigen Umschreibung nicht nur dann zu bejahen, wenn der Betroffene rechtlich geschützte Interessen geltend macht, sondern auch dann, wenn eine Verfügung oder ein Entscheid seine tatsächliche Interessenstellung mehr berührt als irgendeinen Dritten oder die Allgemeinheit. Somit öffnet nicht nur die Behauptung eines Rechts, sondern auch der Nachweis eines materiellen oder ideellen Nachteils den Zugang zum Verfahren.

Allerdings begründet nicht jede tatsächliche Beziehung zum Bauvorhaben eine Einsprachelegitimation. Den am Bau interessierten Unternehmungen

und Handwerkern beispielsweise kommt kein Rechtsschutzinteresse zu. Gleiches gilt für den Projektverfasser/Architekten. Projektverfasser sind (Mit-)Ersteller eines Werks, welches Grundlage für die Baubewilligung bildet. Die Erstellung eines Werks, beziehungsweise die Ausarbeitung eines Bauprojekts beschlägt jedoch nur das privatrechtliche Verhältnis zwischen Auftraggeber und Beauftragtem und ist damit kein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 45 Abs. 1 VRP und Art. 83 Abs. 2 BauG. Auch eine Forderung zwischen dem Beauftragten und dem Auftraggeber stellt keinen Grund dar, der dem Beauftragten im öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahren eine Parteistellung zukommen liesse. Das öffentliche Baupolizeirecht bezweckt nicht die Wahrung der Vermögensinteressen des Architekten gegenüber dem Auftraggeber. Dass der Architekt subjektiv eine enge Beziehung zum Werk hat, vermag daran nichts zu ändern. Auch ein ideelles Interesse an einer Umsetzung oder Verhinderung einer bestimmten Planung vermag kein schutzwürdiges Interesse zu begründen.

2. Beurteilung des konkreten Falls

A. Fehlendes Rechtsschutzinteresse

Das Verwaltungsgericht hielt unter Hinweis auf den Entscheid des Baudepartementes fest, dass der Projektverfasser weder Grundeigentümer noch Baugesuchsteller war und damit auch nicht Adressat der Baubewilligung. Entsprechend werde er durch die Rückbaubewilligung selbst weder berechtigt noch verpflichtet. Der geltend gemachte Nachteil müsse sich jedoch unmittelbar für den Rechtsmittelkläger ergeben. Entsprechend sei es einem Architekten beispielsweise verwehrt, sich neben oder statt der Bauherrschaft gegen die Verweigerung einer Baubewilligung zu wehren. Ein bloss wirtschaftliches Interesse gelte nicht als schutzwürdig.

Selbst wenn also der Architekt für seine Behauptung, die Bauherrschaft drohe damit, ihm die Kosten des Rückbaus zu überwälzen, Beweismittel eingereicht oder bezeichnet hätte, würde dies dem Planverfasser keine Legitimation zur Anfechtung des Bewilligungsentscheids verschaffen.

B. Rechtsmissbräuchliches Verhalten

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes muss das Verhalten des Architekten als offensichtlich rechtsmissbräuchlich bezeichnet werden. Er selber habe die dem Rückbaugesuch zugrundeliegenden Planunterlagen verfasst und vorbehaltlos unterzeichnet. Wenn er nun gegen die behördliche Zustimmung zum Vorhaben Rekurs erhebe, könne dies nicht anders als mit der Absicht einer weiteren Verzögerung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erklärt werden. Ein solches Verhalten verstosse gegen Treu und Glauben und verdiene keinen Rechtsschutz.

Die Beschwerde des Architekten wurde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde.

Hinweise

BGE 120 Ia 379 ff. Erw. 3d; 116 Ia 177 ff. Erw. 3a und 113 Ia 431

Entscheid Nr. 16/2009 des Baudepartementes vom 8. April 2009

GVP 2006 Nr. 37, 1996 Nr. 59 und 1977 Nr. 23

ZBI 82 [1981]. S. 183

B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 933

Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 386 ff. und 427 ff.

Haller/Karlen, Planungs- und Baurecht, 2. Aufl., Zürich 1992, N 1058

A. Weder, Zum Baubewilligungsverfahren nach St. Gallischem Recht, Diss. Basel 1989, S. 230

P. Leutenegger, Das formelle Baurecht der Schweiz, Bern 1974, S. 354

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2006/III/22; 2006/IV/34; 2007/I/5 und 2008/IV/8

7

Rechtsverweigerung bei Nichtbehandlung von Einsprachen

Quelle und Zusammenfassung

Entscheid Nr. 19/2009 des Baudepartementes vom 30. April 2009

Eine ungerechtfertigte Verzögerung des Verfahrens ist dann gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt. Falls für die gewünschte Amtshandlung in Anhang 3 zur VKoV eine Frist vorgegeben ist, liegt bei deren Ablauf möglicherweise bereits eine ungerechtfertigte Rechtsverzögerung vor.

Einleitung

Eine politische Gemeinde revidierte Mitte der 1990er-Jahre ihre Ortsplanung. Ein betroffener Einwohner erhob im Frühjahr 1996 gegen das Vorhaben Einsprache mit dem Antrag, sein am Rande des Gemeindegebiets liegendes Grundstück sei einzuzonen.

Im November 1997 teilte der Gemeinderat dem Einsprecher mit, dass das Referendumsverfahren gegen den Zonenplan und das Baureglement unbenützt abgelaufen sei, weshalb bereits die Rekursfrist laufe. Das Grundstück des Einsprechers sei jedoch vom Referendumsverfahren ausgenommen worden, weil über seine Einsprache erst später entschieden werde. Nach dem Einspracheentscheid werde für dieses Grundstück ein separates Referendumsverfahren durchgeführt. Anschliessend werde auch ihm die Rekursfrist eröffnet.

Mit Eingabe vom 27. Februar 2009 erhob der Einsprecher Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Baudepartement mit dem Vorbringen, dass der Gemeinderat in dieser Sache trotz unzähliger Interventionen seit Jahren untätig sei. Die Einzonung seines Grundstücks werde in ungerechtfertigter Weise verzögert.

1. Gesetzliche Grundlagen

A. Gründe für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde

Bei den Gründen für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde wird unterschieden zwischen formeller und materieller Rechtsverweigerung.

a. *Untätigkeit der Behörde*

Art. 88 Abs. 2 Bst. a VRP nennt die formellen Gründe. Es sind dies die Weigerung, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder eine solche ungerechtfertigt zu verzögern.

Die Weigerung zur Vornahme einer vorgeschriebenen Amtshandlung kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. Voraussetzung für eine entsprechende Beschwerde ist jedoch, dass aus den Umständen eindeutig hervorgeht, dass die Behörde in der Sache nicht tätig zu werden gedenkt.

Eine ungerechtfertigte Verzögerung des Verfahrens ist dann gegeben, wenn die Behandlung der Angelegenheit nicht innert angemessener Frist erfolgt. Was unter einer angemessenen Behandlungsfrist zu verstehen ist, bestimmt sich nach der Natur und den Umständen der betreffenden Angelegenheit - namentlich nach der Bedeutung der Sache für die am Verfahren Beteiligten, deren Verhalten sowie der Natur und Komplexität des zugrunde liegenden Sachverhalts. Allgemein ist davon auszugehen, dass die Frist umso kürzer ist, je höher die Interessen der Betroffenen an einem raschen Entscheid sind. Falls für die gewünschte Amtshandlung in Anhang 3 zur VKoV eine Frist vorgegeben ist, ist bei deren Ablauf möglicherweise bereits eine ungerechtfertigte Rechtsverzögerung gegeben.

Dem von der behördlichen Untätigkeit Betroffenen ist zu empfehlen, der zuständigen Behörde vorerst eine Frist zur Vornahme der Amtshandlung unter gleichzeitiger Androhung der Rechtsverweigerungsbeschwerde anzusetzen. Die Amtshandlung wird dann möglicherweise vorgenommen und das Beschwerdeverfahren erübrigt sich.

b. *Willkürliche oder strafbare Amtsausübung*

Materielle Gründe für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde sind die Rüge jeglicher Art willkürlicher Ausübung der Amtsbefugnisse (Art. 88 Abs. 2 Bst c VRP) oder das Vorbringen, dass die Behörde die Amtsgewalt missbraucht oder sich einer strafbaren Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht habe (Art. 88 Abs. 2 Bst. b VRP). Der erste materielle

Rechtsverweigerungstatbestand dient insbesondere der Anfechtung von Zwischenverfügungen oder Zwischenentscheiden, der zweite ist in der Praxis ohne Bedeutung geblieben.

B. Voraussetzungen einer Rechtsverweigerungsbeschwerde

a. Ausschöpfung ordentlicher Rechtsmittel

Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist ein subsidiäres Rechtsmittel. Vor ihrer Ergreifung müssen sämtliche ordentlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden (vgl. Art. 88 Abs. 1 VRP). Wird namentlich die Rekursmöglichkeit versäumt, bleibt die Rechtsverweigerungsbeschwerde ausgeschlossen.

Rekurs kann gegen Verfügungen oder Entscheide ergriffen werden (vgl. Art. 45 Abs. 1 VRP). Als Verfügungen gelten auch verbindliche negative Bescheide wie beispielsweise Feststellungsverfügungen, welche die Setzung eines gestaltenden Verwaltungsakts ablehnen. Auch in solchen Fällen ist vom Betroffenen fristgerecht Rekurs zu erheben; er kann nicht zu einem beliebigen späteren Zeitpunkt Rechtsverweigerungsbeschwerde einreichen. Ist die Behörde dagegen schlechterdings untätig geblieben, liegt mangels Verfügung kein Anfechtungsobjekt für einen Rekurs vor.

b. Beachtung einer Beschwerdefrist?

Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist zulässig innert dreissig Tagen nachdem der Betroffene vom Beschwerdegrund Kenntnis erhalten hat (Art. 90 Abs. 1 VRP).

Die Beschwerde, mit der die ungerechtfertigte Verzögerung einer Amtshandlung geltend gemacht wird, ist an keine Frist gebunden (Art. 90 Abs. 2 VRP).

C. Beschwerdeinstanz

Über Rechtsverweigerungsbeschwerden gegen Gemeinden entscheidet das zuständige Departement, über solche gegen Departemente die Regierung (Art. 89 Abs. 1 Bst. b und d VRP). Der Entscheid des Departements kann mit Rekurs an die Regierung weitergezogen werden; im Übrigen entscheidet die Beschwerdeinstanz endgültig (Art. 89 Abs. 2 VRP).

2. Ungerechtfertigte Verzögerung im konkreten Fall

Im konkreten Fall war unbestritten, dass der zuständige Gemeinderat unzählige Rückfragen des Einsprechers unbeantwortet liess oder ihn auf einen späteren Zeitpunkt vertröstete.

Das Baudepartement kam deshalb zum Schluss, dass der Gemeinderat das Einspracheverfahren vom Frühjahr 1996 ungerechtfertigt verzögerte. Die Behandlung der Einsprache sei bei einer solchen Verfahrensdauer - selbst unter Berücksichtigung des Umstands, dass für das erstinstanzliche Planverfahren nach Art. 29 ff. BauG die Behandlungsfristen der VKoV nicht gelten und die zu behandelnde Angelegenheit komplex sein möge - bei weitem nicht innert angemessener Frist erfolgt.

Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wurde gutgeheissen und der Gemeinderat angewiesen, das Einspracheverfahren unverzüglich fortzusetzen und über die Einsprache innert einer zweimonatigen Frist zu entscheiden.

Hinweise

Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 1207 ff.

Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 894 ff

Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, § 19 N 66

Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/II/22