

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_365/2015

Urteil vom 9. Dezember 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,  
Bundesrichter Merkli, Chaix,  
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte  
Miteigentümergeinschaft A. \_\_\_\_\_, bestehend aus:

1. B. \_\_\_\_\_,
2. C. \_\_\_\_\_,
3. D. \_\_\_\_\_,
4. E. \_\_\_\_\_,
5. F. \_\_\_\_\_,
6. G. \_\_\_\_\_,
7. H. \_\_\_\_\_,
8. I. \_\_\_\_\_,
9. J. \_\_\_\_\_,

Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Alex Keller,

gegen

Politische Gemeinde Oberbüren, 9245 Oberbüren,  
handelnd durch den Gemeinderat Oberbüren,  
Unterdorf 9, 9245 Oberbüren,  
und dieser vertreten durch Rechtsanwalt  
Dr. Martin E. Looser,

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

Gegenstand  
Einzonungsgesuch und Teilzonenplan,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 28. Mai 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen.

Sachverhalt:

A.  
B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, H. \_\_\_\_\_, I. \_\_\_\_\_ und J. \_\_\_\_\_ sind Miteigentümer des im Süden des Dorfcentrums von Oberbüren (Bruggwisen) gelegenen Grundstücks Nr. 1962 im Halte von 15'219 m<sup>2</sup>. Hier befand sich früher eine Kiesgrube, die unsachgemäss aufgefüllt wurde; die Parzelle ist deshalb im Kataster der belasteten Standorte aufgeführt und der aufgefüllte Boden ist staunass, was die landwirtschaftliche Nutzung erschwert.

Die Parzelle ist nach dem kommunalen Zonenplan vom 25. Januar 1995 zu einem kleinen Teil der Wohnzone W2 und überwiegend dem übrigen Gemeindegebiet und der Landwirtschaftszone zugeteilt. Im kommunalen Richtplan vom 8. März 2010 ist das Gebiet Bruggwisen (Grundstücke Nr. 202 und 1962) als Wohnentwicklungsschwerpunkt vorgesehen.

B.

Am 22. November 2011 stellte die Miteigentümergeinschaft A. \_\_\_\_\_ beim Gemeinderat Oberbüren ein Einzonungsgesuch für das Grundstück Nr. 1962 (Wohnzone W3 im Norden und W2 im Süden). In der Folge wurden Verhandlungen mit dem Gemeinderat geführt, unter anderem zur Frage, wer die Kosten einer allfälligen Altlastensanierung tragen soll. Da keine Einigung erzielt wurde, stellte der Gemeinderat die Einzonung des Gebiets Bruggwisen im Rahmen der laufenden Zonenplanrevision zurück.

Am 12. November 2012 beschloss der Gemeinderat den Teilzonenplan ganze Gemeinde (Teilrevision Zonenplan 2012). Dieser sieht Umzonungen im Siedlungsgebiet und Einzonungen in den Gebieten Rohrbach, Unterzil, Moosbrunnen und Büelen vor. Die Zonierung des Gebiets Bruggwisen bleibt unverändert.

Gegen die Teilrevision erhob die Miteigentümergeinschaft A. \_\_\_\_\_ Einsprache. Mit Beschluss vom 29. April 2013 wies der Gemeinderat sowohl die Einsprache als auch das Einzonungsbegehren im Sinne der Erwägungen ab.

Der Teilzonenplan wurde dem fakultativen Referendum unterstellt. Mit Schreiben vom 15. Juli 2013 gab der Gemeinderat den Einsprechern Kenntnis von der Zustimmung der Bürgerschaft.

C.

Die Miteigentümergeinschaft A. \_\_\_\_\_ erhob am 16. Mai 2013 Rekurs an das Baudepartement des Kantons St. Gallen gegen die Abweisung ihres Einzonungsbegehrens. Am 29. Juli 2013 rekurrierte sie auch gegen den Teilzonenplan (ganze Gemeinde) der Gemeinde Oberbüren. Das Baudepartement vereinigte beide Verfahren und wies die Rekurse am 25. Oktober 2013 ab.

D.

Gegen den Rekursentscheid gelangte die Miteigentümergeinschaft A. \_\_\_\_\_ am 11. November 2013 mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen.

Mit Verfügung vom 8. Januar 2014 genehmigte das Baudepartement den Teilzonenplan.

Am 28. Mai 2015 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

E.

Dagegen hat die Miteigentümergeinschaft A. \_\_\_\_\_ am 6. Juli 2015 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Sie beantragt, das verwaltungsgerichtliche Urteil betreffend Einzonungsgesuch und Teilzonenplan (ganze Gemeinde) der Gemeinde Oberbüren sei aufzuheben.

F.

Die Gemeinde Oberbüren beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; eventualiter sei sie abzuweisen. Das Baudepartement und das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

G.

Im weiteren Schriftenwechsel halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen und Standpunkten fest.

H.

Mit Verfügung vom 28. September 2015 wurde das Gesuch um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

I.

Am 30. November 2015 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer eine von allen Miteigentümern unterzeichnete Vollmacht nach.

Erwägungen:

1.

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

1.1. Die Gemeinde Oberbüren bestreitet die Parteifähigkeit der Miteigentümergeinschaft, in deren Namen die Beschwerde erhoben und die Vollmacht ausgestellt worden sei.

In der Beschwerdeschrift (wie schon im Rubrum des verwaltungsgerichtlichen Entscheids) wurden jedoch nicht nur die Miteigentümergeinschaft, sondern auch sämtliche Miteigentümer aufgeführt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Beschwerde (zumindest auch) in deren Namen

eingereicht worden ist. Ihr Rechtsvertreter hat vor Bundesgericht eine von allen Miteigentümern unterzeichnete Vollmacht nachgereicht.

Ob im kantonalen Verfahren eine genügende Vollmacht vorlag (was die Gemeinde Oberbüren in Frage stellt) ist vor Bundesgericht nicht zu prüfen. Es wäre Sache der Vorinstanzen gewesen, gegebenenfalls eine Nachfrist zur Verbesserung des Mangels zu setzen.

1.2. Die Beschwerdeführer sind als Miteigentümer der Parzelle Nr. 1962 von der Ablehnung ihres Einzonungsgesuchs unmittelbar betroffen und insoweit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Sie haben auch ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der im Teilzonenplan beschlossenen Einzonungen anderer Parzellen: Werden diese rechtskräftig, so ist der Bauzonenbedarf der Gemeinde für die nächsten 15 Jahre gedeckt, mit der Folge, dass ihrem Einzonungsgesuch in absehbarer Zeit nicht stattgegeben werden könnte.

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

2.

Das Verwaltungsgericht beurteilte die Beschwerde gegen den Zonenplan gestützt auf das zum Zeitpunkt der Genehmigung am 8. Januar 2014 geltende Recht. Zwar sei das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014 in Kraft getreten (AS 2014 899). Das Einzonungsmoratorium gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG sei aber erst zu beachten, wenn sich die umstrittenen Einzonungen nach altem Recht als rechtswidrig erweisen sollten und der Genehmigungsentscheid daher zu überprüfen bzw. zu korrigieren sei (Art. 52a Abs. 1 RPV; SR 700.1).

Das Verwaltungsgericht hielt den Entscheid der Gemeinde, Grundstücke in anderen, weiter vom Dorfzentrum entfernten Gebieten vorzunehmen, anstatt das 1.5 ha grosse, zentral gelegene Grundstück der Beschwerdeführer einzuzonen, für vertretbar. Die relativ grosse, zusammenhängende Parzelle habe trotz der unsachgemässen Rekultivierung in der Vergangenheit als Wies- und Ackerland genutzt werden können, wenn auch mit eingeschränkter Ertragskraft. Es bestehe keine planungsrechtliche Verpflichtung, prioritär die näher beim Zentrum gelegenen Grundstücke mit hoher Nutzungsdichte der Bauzone zuzuweisen.

Die Rügen der Beschwerdeführer zur Überdimensionierung der Bauzone Oberbürens wies das Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung der Prognoseunsicherheit und des Ermessensspielraums der Gemeinde ab. Auch die übrigen Rügen gegen die vorgenommenen Einzonungen hielt es für unbegründet: Die in Unterzil und Moosbrunnen beanspruchte Fruchtfolgefläche werde im Gebiet Dolen mehr als kompensiert. Die Planungswerte für Lärm könnten in Unterzil und Büelen mit baulichen und gestalterischen Massnahmen eingehalten werden. Aufgrund der Geruchsbelastung im Gebiet Rohrbach sei ein Abstand von 150 m zwischen Wohnzone und Tierhaltungsbetrieb vorgesehen.

3.

Die Beschwerdeführer erheben Sachverhaltsrügen hinsichtlich der landwirtschaftlichen Eignung ihrer Parzelle und deren Zugehörigkeit zur Fruchtfolgefläche.

In rechtlicher Hinsicht rügen sie in erster Linie, das Verwaltungsgericht habe Art. 38a RPG zu Unrecht nicht angewendet: Die Gegenausnahme vom Art. 52a Abs. 1 RPV greife nicht, weil ihre Beschwerde zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen geführt habe und nicht mutwillig gewesen sei.

Der Teilzonenplan sei aber auch nach altem RPG rechtswidrig, weil die Bauzonen zu gross dimensioniert seien; zudem verletzen die streitigen Einzonungen in Rohrbach, Unterzil, Moosbrunnen und Büelen das Konzentrationsprinzip, den Grundsatz der Schonung von Fruchtfolgeflächen und den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG.

4.

Zunächst sind die aufgeworfenen übergangsrechtlichen Fragen zu prüfen.

4.1. Die Zonenplanrevision wurde am 8. Januar 2014 vom Baudepartement genehmigt, d.h. vor Inkrafttreten der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts erging aber erst am 28. Mai 2015, d.h. mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Rechts. Das Verwaltungsgericht prüfte daher zu Recht die übergangsrechtlichen Bestimmungen des revidierten Raumplanungsrechts (Art. 38a RPG; Art. 52a RPV).

4.2. Mit der Revision des RPG wollte der Gesetzgeber die Zersiedelung eindämmen und den Kulturlandverlust stoppen, u.a. durch materielle Anforderungen an die kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung (Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010 Ziff. 1.1, BBl 2010 1049 ff., 1053). Nach Art. 38a RPG passen die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 RPG

an (Abs. 1). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Abs. 2). Diese Übergangsregelung wird in Art. 52a Abs. 1 RPV dahin präzisiert, dass "[...] Artikel 38a Absatz 2 RPG auf die Einzonung nicht anwendbar [ist], wenn die Beschwerde weder zu einer Überprüfung noch zu einer materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt oder wenn sie mutwillig erhoben worden ist".

Art. 38a Abs. 1 stellt für den Fristbeginn auf das Inkrafttreten der RPG-Revision am 1. Mai 2014 ab. Soll ab diesem Datum (bis zur Genehmigung der Richtplananpassung) die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen nicht zunehmen, müssen grundsätzlich alle Einzonungen, die bis zu diesem Zeitpunkt nicht rechtskräftig geworden sind, kompensiert werden (, Übergangsbestimmungen des RPG - Worauf bei einer Einzonung zu achten ist, Inforum VLP-ASPAN 1/2015 S. 5). Die RPG-Revision wurde als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative "Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)" konzipiert; dabei schuf der Gesetzgeber in Art. 38a RPG bewusst griffige Übergangsbestimmungen, weil nur so das Initiativkomitee der Landschaftsschutzinitiative zum Rückzug der Initiative bewegt werden konnte (Erläuternder Bericht zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung vom 2. April 2014 S. 28). Diese Übergangsbestimmungen können in der Verordnung präzisiert, nicht aber abgeändert werden. Christa Perregaux DuPasquier

4.3. Art. 52a Abs. 1 RPV regelt den Fall, dass eine Einzonung nach altem Recht beschlossen und genehmigt, aber erst nach dem Stichtag des 1. Mai 2014 gerichtlich beurteilt wird (vgl. Urteil 1C\_612/2014 vom 26. August 2015 E. 2.4 und 2.5, in ZBI 116/2015 S. 607). Dies ist vorliegend der Fall. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob Anfechtungsobjekt formell der kantonale Genehmigungsbeschluss ist (wie dies z.B. § 28 des Aargauer Baugesetzes vom 19. Januar 1993 [SAR 713.100] vorschreibt) oder - wie hier - der Zonenplan angefochten wird und dessen Genehmigung erst während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeholt wird.

4.3.1. Im Erläuternden Bericht vom 2. April 2014 (S. 28) ging das ARE davon aus, dass eine Einzonung nur dann dem Moratorium unterliege, wenn der Genehmigungsentscheid ganz oder teilweise korrigiert werden muss oder das Verfahren aus anderen Gründen zu neuem Entscheid an die Genehmigungsbehörde zurückgewiesen wird (so auch Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2014 E. 2, in: ZBI 2015 S. 182 mit zustimmender Anmerkung a.a.O. S. 191 ff.). Diese Auffassung vertrat vorliegend auch das Verwaltungsgericht St. Gallen. Arnold Marti, Bei dieser Auslegung wäre Art. 38a Abs. 2 RPG nur anwendbar, wenn die Beschwerde schon nach altem Recht gutzuheissen wäre. Bei dieser Auslegung würde aber die weitere, in Art. 52a Abs. 1 RPV vorgesehene Gegen Ausnahme der mutwilligen Beschwerde gegenstandslos, weil mutwillige Beschwerden immer abzuweisen sind, sofern darauf überhaupt eingetreten werden kann. Die Auslegung der Vorinstanz widerspricht aber auch der Zielsetzung des revidierten RPG, wie das Bundesgericht im zur Veröffentlichung bestimmten Urteil 1C\_449/2014 vom 7. Oktober 2015 (E. 3) entschieden hat. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die Bauzonen in zahlreichen Kantonen überdimensioniert und das geltende Recht lückenhaft sei; insbesondere fehlten klare Vorgaben zur Entwicklung und Begrenzung des Siedlungsgebiets in den kantonalen Richtplänen (Botschaft, Ziff. 1.1 S. 1053). Die Kantone müssen daher ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (Art. 8a Abs. 1 RPG; vgl. Botschaft Ziff. 2.3.4 S. 1069 f.). Wo dies nicht der Fall ist, sind Rückzonungen erforderlich (Art. 15 Abs. 2 RPG). Es besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die rechtskräftigen Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist nicht noch vergrössert werden, um die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren (Urteil 1C\_449/2014 vom 7. Oktober 2015 E. 3). Dies wäre der Fall, wenn alle vor dem 1. Mai 2014 genehmigten, aber noch nicht rechtskräftigen Einzonungen vom Anwendungsbereich von Art. 38a Abs. 2 RPG ausgenommen würden. Gründe der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes erfordern keine andere Auslegung: Vor Rechtskraft eines Zonenplans darf grundsätzlich nicht auf dessen Bestand vertraut werden; ohnehin musste seit der Volksabstimmung vom 3. März 2013 mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG gerechnet werden. Schliesslich ist das Moratorium und die dadurch bewirkte Einschränkung der Eigentumsgarantie zeitlich befristet; die Kantone haben es in der Hand, die Übergangsfrist durch eine rasche Revision ihrer Richtpläne zu verkürzen (Botschaft Ziff. 2.6 S. 1078).

4.4. Art. 52a Abs. 1 RPV ist daher im Lichte von Art. 38a Abs. 2 RPG restriktiv auszulegen: Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war. Ausgenommen sind nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen

führen, sei es aufgrund ihrer Anträge, ihrer Rügen (z.B. wenn ausschliesslich Verfahrensmängel gerügt werden), weil sie mutwillig erhoben wurden oder darauf aus anderen Gründen nicht einzutreten ist (wie im Fall 1C\_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 6.4, 7 und 8.1).

Vorliegend haben die Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht zahlreiche materiell-rechtliche Rügen gegen die in der Teilrevision 2012 vorgenommenen Einzonungen erhoben. Diese wurden vom Verwaltungsgericht auch materiell überprüft (vgl. oben E. 2). Dies führt zur Anwendbarkeit von Art. 38a Abs. 2 RPG. Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, dass die in Oberbüren vorgenommenen Einzonungen durch Auszonungen (in Oberbüren oder in anderen Teilen des Kantons) vollständig kompensiert worden wären. Damit führt die vom Verwaltungsgericht bestätigte Zonenplanrevision zu einer Vergrösserung der Bauzonen des Kantons St. Gallen, die im Widerspruch zu Art. 38a Abs. 2 RPG steht.

5.

Die Beschwerde ist damit gutzuheissen, soweit sie sich gegen die im Teilzonenplan der Gemeinde Oberbüren beschlossenen Einzonungen richtet. Es braucht daher nicht mehr geprüft zu werden, ob diese nach altem RPG zulässig gewesen wären.

Art. 38a Abs. 2 RPG steht allerdings auch dem Einzonungsgesuch der Beschwerdeführer entgegen; insofern hat das Verwaltungsgericht die Beschwerde in diesem Punkt - zumindest im Ergebnis - zu Recht abgewiesen. Unter diesen Umständen brauchen die Sachverhaltsrügen der Beschwerdeführer nicht beurteilt zu werden.

Die Gemeinde wird ihre Nutzungsplanung im Lichte von Art. 38a und Art. 15 RPG überprüfen müssen. Sofern sie erneut Einzonungen in Betracht zieht, mit oder (nach Vorliegen des revidierten kantonalen Richtplans) ohne Kompensation, werden die Beschwerdeführer die Möglichkeit haben, ihr Einzonungsgesuch erneut zu stellen.

Der angefochtene Entscheid ist somit aufzuheben, soweit er die Beschwerde gegen den Teilzonenplan abweist. Dies hat zur Folge, dass auch der Genehmigungsentscheid des Baudepartements gegenstandslos wird, soweit er die Einzonungen betrifft. Aus Gründen der Rechtssicherheit rechtfertigt es sich, die Sache ans Baudepartement zurückzuweisen, um zu prüfen, ob und inwiefern die übrigen Teile der streitigen Nutzungsplanrevision und des Genehmigungsentscheids anwendbar bleiben. Das Verwaltungsgericht hat die Kosten- und Entschädigungsfolgen der vorinstanzlichen Verfahren neu festzusetzen.

6.

Damit obsiegen die Beschwerdeführer im Wesentlichen. Zwar ist der angefochtene Entscheid nur teilweise (hinsichtlich der angefochtenen Einzonungen) aufzuheben und bleibt bestehen, soweit er das Einzonungsgesuch der Beschwerdeführer als (zurzeit) unbegründet abweist. Allerdings haben die Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr geltend gemacht, einen aktuellen Anspruch auf Einzonung ihrer Parzelle in die Wohnzone zu haben. Es rechtfertigt sich deshalb, ihnen eine nur leicht gekürzte Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 68 BGG) und keine Kosten zu erheben (Art. 66 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 28. Mai 2015 aufgehoben, soweit er die Beschwerde gegen den Teilzonenplan (ganze Gemeinde) Oberbüren abweist. Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen an das Verwaltungsgericht und zur Beurteilung im Sinne der Erwägungen an das Baudepartement des Kantons St. Gallen zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Gemeinde Oberbüren hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Politischen Gemeinde Oberbüren, dem Baudepartement des Kantons St. Gallen, dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Dezember 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber