



Fall-Nr.:	19-2089
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	13.01.2020
Entscheiddatum:	18.10.2019

BDE 2019 Nr. 69

Art. 40 PBG, Art. 42 PBG, Art. 21 Abs. 2 RPG, Art. 27 RPG. Eine Planänderung ist nötig, wenn die geltende Zonenordnung in erheblichem Mass den gewandelten öffentlichen Interessen nicht mehr entspricht (Erw. 3.2.6). Selbst wenn erheblich geänderte Verhältnisse vorliegen und deshalb Anspruch auf Änderung der Nutzungsplanung besteht, kann aus Art. 40 PBG kein rechtlich durchsetzbarer Anspruch auf Erlass eines Sondernutzungsplans abgeleitet werden. Es steht im pflichtgemässen Ermessen der Planungsbehörde, mit welcher planerischen Massnahme sie auf die geänderten Verhältnisse reagieren möchte (Erw. 3.4). Es existiert kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (Erw. 4.1).

BDE 2019 Nr. 69 finden Sie im angehängten PDF Dokument



19-2089

Entscheid Nr. 69/2019 vom 18. Oktober 2019

Rekurrenten

A.____
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Museumstrasse 35,
9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____(Entscheid vom 21. Februar 2019)

Rekursgegnerin

B.____
vertreten durch lic.iur. Marco Cottinelli, Rechtsanwalt, Rosenberg-
strasse 60, 9001 St.Gallen

Betreff

Erlass Sondernutzungsplan M.____ und
Erlass Planungszone



Sachverhalt

A.

Die B.____, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 23. Juni 1993 in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2). Es ist mit einem Einfamilienhaus überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 3. April 2018 beantragte die B.____ beim Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit acht Wohnungen und einer Tiefgarage auf Grundstück Nr. 001.

b) Innert der Auflagefrist vom 13. bis 26. April 2018 erhoben u.a. die Eigentümer des nördlich gelegenen Grundstücks Nr. 002, A.____, Z.____, Einsprache gegen das Bauvorhaben. Neben der Verletzung verschiedener baureglementarischer Bestimmungen rügten sie, dass sich das grosse Bauvolumen nicht ins Orts- und Landschaftsbild an der M.____strasse einpasse.

c) Mit Beschluss vom 3. September 2018 erteilte der Gemeinderat Z.____ die Baubewilligung und wies die Einsprachen ab.

d) Gegen diesen Beschluss erhoben u.a. A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 19. September 2018 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 18-6092). Am 19. Oktober 2018 ersuchte die B.____, vertreten durch lic.iur. Marco Cottinelli, Rechtsanwalt, St.Gallen, den Gemeinderat Z.____, angesichts der inzwischen beim Baudepartement erhobenen Rekurse, die Baubewilligung zu widerrufen; anschliessend würden von der Bauherrschaft die notwendigen Gesuche für die Heizung und das Farbkonzept als Baugesuchsergänzung eingereicht. Mit Beschluss vom 22. Oktober 2018 widerrief der Gemeinderat die angefochtene Baubewilligung, woraufhin der Rekurs Nr. 18-6092 am 30. Oktober 2018 als gegenstandslos von der Geschäftsliste des Baudepartementes abgeschrieben wurde.

e) Am 30. Oktober 2018 reichte die Bauherrschaft das angekündigte Korrektorgesuch beim Gemeinderat ein, welches die vorgesehene Heizung, Anpassungen an den Grundrissplänen und ein Farb- und Materialkonzept beinhaltet.

f) Innert der Auflagefrist vom 15. bis 28. November 2018 erhoben wiederum A.____ durch ihren Vertreter Einsprache beim Gemeinderat. Sie rügten u.a. die fehlende Visierung, ungenügende Baugesuchunterlagen, die Grösse des Baukörpers und das geplante Flachdach.



g) Mit Beschluss vom 7. Januar 2019 bewilligte der Gemeinderat Z.____ das Baugesuch vom 3. April 2018 mitsamt dem Korrekturgesuch vom 30. Oktober 2018 und wies alle dagegen erhobenen Einsprachen ab.

h) Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ durch ihren Vertreter am 21. Januar 2019 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-628). Mit Rekursergänzungen vom 13. Februar und 5. März 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Hauptanträge "A"

(...)

2. Hauptanträge "B"

(...)

3. Hauptanträge "C"

(...)

4. Verfahrensrechtliche Anträge

a) Das Rekursverfahren Nr. 19-628 sei zu sistieren, bis ein rechtskräftiger Entscheid über den von den Rekurrenten mit Datum vom 31. Dezember 2018 beim Gemeinderat Z.____ nach Art. 40 PBG eingereichten Antrag auf Erlass eines Sondernutzungsplans und einer Planungszone vorliegt;

b) unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

i) Im Verlauf des Rekursverfahrens Nr. 19-628 nahmen A.____ am 3. Juni 2019 zu den eingegangenen Vernehmlassungen sowie zum Amtsbericht des Tiefbauamtes (TBA) Stellung; gleichzeitig stellen sie folgende zusätzlichen Begehren:

1. Die Genehmigungsverfügung des Baudepartementes des Kantons St.Gallen vom 17. Dezember 2015 für das Baureglement der Gemeinde Z.____ sei aufzuheben;

2. Eventualantrag: Die Genehmigungsverfügung des Baudepartementes des Kantons St.Gallen vom 17. Dezember 2015 sei hinsichtlich Art. 6, Zeile "Wohnzone W2", aufzuheben;

Die "Schlussbestimmung" von Art. 39 BauR sei entsprechend anzupassen.

3. Subeventualantrag: Die Genehmigungsverfügung des Baudepartementes des Kantons St.Gallen vom 17. Dezember 2015 sei hinsichtlich Art. 6, Zeile



"Wohnzone W2", aufzuheben für das Gebiet "M.____"
gemäss Beilage 12;

Die "Schlussbestimmung" von Art. 39 BauR sei ent-
sprechend anzupassen.

4. Verfahrensrechtliche Anträge:

a) Sofern das Baudepartement als Rekursinstanz für
die Behandlung der Rechtsbegehren Nrn. 1 – 3 nicht
zuständig sein sollte, seien diese der zuständigen In-
stanz zur Entscheidung vorzulegen.

b) Sollte eine Überweisung erforderlich sein, wird be-
antragt, das vorliegende Rekursverfahren zu sistieren,
bis über die zusätzlichen Rechtsbegehren entschie-
den ist.

j) Weil das Baudepartement zur Behandlung der neuen Zusatzan-
träge nicht zuständig war, überwies der Leiter der Rechtsabteilung mit
Schreiben vom 6. Juni 2019 – gestützt auf Art. 11 Abs. 3 des Gesetzes
über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) – die-
sen Teil der Eingabe vom 3. Juni 2019 an die Regierung zur weiteren
Bearbeitung; dieses Verfahren ist derzeit noch hängig. Gleichzeitig
wurde das Rekursverfahren Nr. 19-628 bis zum Vorliegen des Ent-
scheids der Regierung über die Zusatzbegehren vom 3. Juni 2019 sis-
tiert, weil das geltende Baureglement der Gemeinde Z.____ vom
17. Dezember 2015 (BauR) die rechtliche Basis für die Rekursbear-
beitung bildet.

C.

a) Bereits mit Schreiben vom 31. Dezember 2018 – also noch vor
dem Entscheid des Gemeinderates über das Baugesuch – hatten
A.____ durch ihren Vertreter beim Gemeinderat Z.____ folgende zusätz-
lichen Rechtsbegehren gestellt:

1. Für das Gebiet gemäss der Beilage 1 zu dieser Ein-
gabe, umfassend alle über die M.____strasse erschlos-
senen bzw. an diese angrenzenden Grundstücke,
nämlich

Parz. Nrn. (...)

sei in Anwendung von Art. 40 PBG ein Sondernut-
zungsplan "M.____" mit folgendem Zweck zu erlassen:

**"Erhaltung des heutigen Quartiercharakters hin-
sichtlich bauliches Erscheinungsbild, Baudichte
und Art der Wohnnutzung"**

2. Für das Gebiet gemäss der vorgenannten Ziff. 1 sei in
Anwendung von Art. 42 des Planungs- und Baugeset-
zes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) **sofort eine Pla-
nungszone** zu erlassen, mit folgendem Wortlaut:



"Mit dem Verzicht einer prozentualen Dichteregelung im Baureglement ist es grundsätzlich möglich, auf den grösseren Grundstücken in der Wohnzone W2 "M.____" quartierfremde und überproportionierte Bauvolumen zu erstellen. Diese Bauvolumen würden im Quartier- und Ortsbild von Z.____ stark störend in Erscheinung treten.

Aus diesem Grund wird der Erlass eines Sondernutzungsplans "M.____" geprüft mit dem Ziel, die über die Jahre im Gebiet "M.____" gewachsene Struktur mit eigenem Charakter zu erhalten und vor einer Übernutzung zu schützen.

Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen, welche von der bestehenden Baustruktur eklatant abweichen und das Erscheinungsbild der Überbauung "M.____" erheblich stören, sind unzulässig.

Als "eklatant" abweichende Überbauung gelten insbesondere Bauten, die

- mehr als zwei Wohneinheiten aufweisen sollen;
- deren Gebäudelänge mehr als 20 m betragen soll;
- kein Schrägdach mit einer Dachneigung zwischen 20° a.T. und 45° a.T. aufweisen und/oder keinen Dachfirst haben sollen."

3. Die Behandlung von sämtlichen Baugesuchen, die nach dem 3. Oktober 2018 publiziert wurden (bzw. werden) und die sich zudem nicht mit dem Zweck vereinbaren lassen, für welchen der Sondernutzungsplan "M.____" erlassen werden soll, sei in Anwendung von Art. 45 PBG zu sistieren.

Zu sistieren sei insbesondere die weitere Behandlung des Baugesuchs Nr. 16-2018 für die Parzelle Nr. 001, öffentlich aufgelegt vom 15. November bis 28. November 2018.

b) Am 21. Februar 2019 fasste der Gemeinderat Z.____ folgenden Beschluss:

1. Gemeindepräsident C.____ und Gemeinderat D.____ treten für dieses Geschäft in den Ausstand.
2. Der Antrag um Erlass eines Sondernutzungsplans M.____ wird abgewiesen.
3. Der Antrag um Erlass einer Planungszone wird folglich abgewiesen.



4. Der Antrag um Sistierung von Baugesuchen im Gebiet M.____ wird abgewiesen.
5. (Rechtsmittel)

Zur Begründung wurde ausgeführt, gemäss kommunalem Richtplan vom 19. Dezember 2016 (im Folgenden Richtplan) liege ein Teil des Gebiets M.____, insbesondere das Grundstück Nr. 001, in einem Gebiet, das sich für die innere Verdichtung eigne. Die Bevölkerung trage dieses Planungsziel mit, nachdem sie sich weder im Rahmen der Mitwirkung bei der kommunalen Richtplanung noch anlässlich der Teilrevision der Ortsplanung in den Jahren 2016/2017 gegen die geplante Verdichtung und die Abschaffung der Ausnützungsziffer gewehrt habe. Eine Beschränkung der Anzahl Wohneinheiten kenne das Baureglement nur für die Wohnzone WE, in der maximal drei Einheiten je Baute erstellt werden dürften. Das Gebiet M.____ sei landschaftlich nicht derart exponiert wie die der WE zugeteilten Gebiete. Zudem wiesen die Einfamilienhäuser in diesem Gebiet keine einheitliche Architektursprache auf; das gelte gleichermassen für die vorhandenen Bauvolumen und Dachformen. Insgesamt gebe es keine überwiegenden öffentlichen Interessen, die den Erlass eines Sondernutzungsplans rechtfertigten; demzufolge gebe es auch keinen Grund, eine Planungszone zu erlassen und hängige oder künftige Baubewilligungsverfahren zu sistieren.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ durch ihren Vertreter am 12. März 2019 Rekurs beim Baudepartement (Verfahren Nr. 19-2089). Mit Rekursergänzung vom 23. April 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 21. Februar 2019 (Nr. 32/2019) sei aufzuheben;
2. Dementsprechend sei
 - a) die Angelegenheit an den Gemeinderat Z.____ zurückzuweisen zur Durchführung des Verfahrens nach Art. 40 PBG; und
 - b) die Vorinstanz anzuweisen, im Sinn der nachfolgenden Ausführungen umgehend eine Planungszone zu erlassen, der sämtliche Baugesuche unterliegen, die nach dem 3. Oktober 2018 dem Baubewilligungsverfahren unterstellt wurden und die einen eklatanten Widerspruch zur bestehenden Überbauung (gemäss der Abgrenzung im Gesuch vom 31. Dezember 2018) darstellen;
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.



Zur Begründung wird geltend gemacht, es müsse vermieden werden, dass auf einzelnen Grundstücken im Gebiet M.____ Ersatzbauten erstellt würden, die von der bestehenden Bau- und Nutzungsstruktur wesentlich abwichen und das heutige Erscheinungsbild des Wohngebiets erheblich beeinträchtigten. BauR und Zonenplan enthielten nur die Grundordnung für die Überbauung von Grundstücken; zudem müssten im BauR regelmässig Vereinfachungen getroffen werden, weil aus planerischen Gründen nicht für jedes Quartier eine eigene Zonenart geschaffen werden könne. Umgekehrt sei die Planungsbehörde aber verpflichtet, eine geordnete Bebauung sicherzustellen, was bedeute, dass für einzelne Quartiere eben Sonderbauvorschriften erlassen werden müssten, wenn die Grundordnung allein nicht genüge. Das gelte namentlich dann, wenn bei einem bestehenden Quartier grosse Diskrepanzen zwischen den maximal zulässigen Massvorschriften des BauR und der Grösse und Art der bestehenden Überbauung bestünden. Die Weigerung der Vorinstanz, einen Sondernutzungsplan für das Gebiet M.____ zu erlassen, stehe auch im Widerspruch zu den Festlegungen im kommunalen Richtplan.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Mai 2019 beantragt die Rekursgegnerin durch ihren Vertreter den Rekurs unter Kostenfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer) abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht beim Gebiet M.____ handle es sich nicht um ein Gebiet mit einheitlicher Baustruktur. Die Regelbauvorschriften seien erlassen worden, um u.a. eine nachhaltige Quartiererneuerung und eine bauliche Verdichtung erreichen zu können; mit dem verlangten Sondernutzungsplan würden diese Ziele vereitelt. Der von den Rekurrenten beantragte Planperimeter sei zudem nicht nachvollziehbar. Jene Grundstücke, die bereits heute grössere Bauvolumen aufwiesen, seien darin nicht enthalten.

b) Mit Vernehmlassung vom 19. Juni 2019 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen.

c) Am 19. Juli 2019 nimmt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) zum Rekurs Stellung.

F.

a) Am 23. Juli 2019 reicht der Vertreter der Rekursgegnerin seine Kostennote ein.

b) Mit Schreiben vom 27. August 2019 reicht der Vertreter der Rekurrenten eine Replik zu den Vernehmlassungen ein. Darin führt er u.a. aus, der Erlass von Sondernutzungsplänen sei in Z.____ – trotz der erst seit rund drei Jahren teilrevidierten Ortsplanung – durchaus üblich. Das zeige sich auch am derzeit öffentlich aufliegenden Sondernutzungsplan "N.____", der gemäss Planungsbericht vom 1. Juli 2019 die für das Baugrundstück verträgliche Ausnützung regle. Genau dasselbe sei auch im Gebiet M.____ erforderlich.



c) Am 18. September 2019 kündigt die Rechtsabteilung des Baudepartementes den Rekursentscheid an. Zudem wurde der Vertreter der Rekurrenten telefonisch eingeladen, den Rekurs zurückzuziehen; gleichzeitig wurde ihm mitgeteilt, dass weder die Vorinstanz noch die Rekursgegnerin oder das AREG Vorakten eingereicht hätten, weshalb ihm – entgegen seinem Begehren in Ziff. 4d der Rekursergänzung vom 23. April 2019 – auch keine Vorakten zur Einsicht zugestellt werden könnten.

d) Mit Schreiben vom 29. September 2019 hält der Vertreter der Rekurrenten am Rekurs fest und am 10. Oktober 2019 ersucht er um Sistierung des Rekursverfahrens.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} VRP.

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Mit Eingabe vom 10. Oktober 2019 beantragen die Rekurrenten die Sistierung des Rekursverfahrens. Sie bringen vor, das Verwaltungsgericht habe soeben in einem anderen – die Gemeinde Y.____ betrefenden – Fall einer von ihrem Rechtsvertreter beantragten Planungszone dessen Beschwerde abgewiesen. Dieser Beschwerdeentscheid werde ans Bundesgericht weitergezogen. Folglich solle dieses Rekursverfahren sistiert werden, bis der Entscheid des Bundesgerichtes vorliege.

2.1 Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, 2. Aufl., N 1093).

2.2 Eine Sistierung ist somit u.a. dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens abhängt oder wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einem anderen Verfahren besteht. Der vorliegend zu beurteilende Rekurs betrifft den Antrag um Erlass einer Planungszone in der Politischen Gemeinde Z.____. Das von den Rekurrenten genannte Verfahren ist davon vollkommen



unabhängig; es betrifft die Politische Gemeinde Y.____. Folglich besteht von vornherein kein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Verfahren, die eine Sistierung rechtfertigten. Zudem liegt im Umstand, dass das Bundesgericht auch in anderen Fällen über die Begründetheit einer Beschwerde betreffend eine Planungszone zu entscheiden hat, ebenfalls kein Sistierungsgrund. Das Begehren um Sistierung ist deshalb anzuweisen.

3.

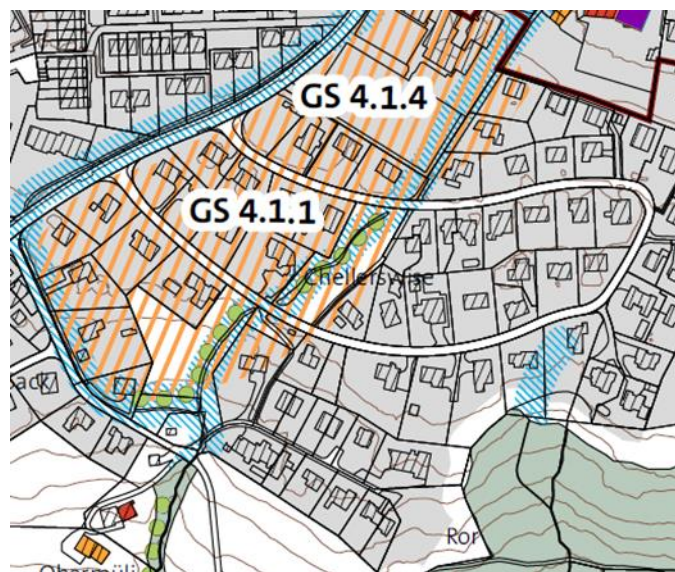
Art. 40 PBG enthält einzig formelle Vorschriften zum Plangesuch. Abs. 1 bestimmt, dass derjenige, der die Einleitung eines Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragen will, der zuständigen Behörde ein Plangesuch einzureichen hat. Nach Art. 40 Abs. 2 PBG hat das Plangesuch insbesondere Angaben über den Zweck, dem das Verfahren dienen soll (Bst. a) und die Bezeichnung der Grundstücke, die in das Verfahren einzubeziehen sind (Bst. b), zu enthalten. Vorliegend ist unstrittig, dass das von den Rekurrenten eingereichte Plangesuch die formellen Anforderungen von Art. 40 PBG erfüllt. Zudem sind die Rekurrenten Miteigentümer je zur Hälfte des sich innerhalb des bezeichneten Planperimeters liegenden Grundstücks Nr. 002. Die Vorinstanz ist damit zu Recht auf das Plangesuch vom 31. Dezember 2018 eingetreten. Zu prüfen bleibt im Folgenden, ob die Vorinstanz das Gesuch um Erlass eines Sondernutzungsplans für das Gebiet M.____ auch zu Recht abgewiesen hat.

3.1 Die Rekurrenten berufen sich vorab auf den kommunalen Richtplan und vertreten die Auffassung, dieser schreibe für das Gebiet M.____ den Erlass von Sonderbauvorschriften vor; folglich sei die Vorinstanz verpflichtet, den umstrittenen Sondernutzungsplan zu erlassen.

3.1.1 Gemäss Richtplan verfügt Z.____ über vielfältige Wohngebiete mit unterschiedlichen Lage- und Wohnqualitäten. Nebst zentralen sowie baulich dichten Wohngebieten, bestehen Einfamilienhausquartiere an bester Wohnlage. Weil nur noch ein sehr beschränktes Angebot an hochwertigen Wohnlagen vorhanden ist, sollen diese Lagen möglichst haushälterisch genutzt werden. Das Wohnen tieferer Dichte soll auf die nördlichen Einfamilienhausquartiere, an Siedlungsrandlagen, konzentriert werden. Dadurch soll die bevorzugte Wohnqualität hinsichtlich Besonnung, Ruhe und Weitsicht gesichert werden. Das Wohnen höherer Dichte soll auf zentral gelegene oder gut erschlossene Gebiete mit geeigneter Wohnqualität konzentriert werden (Richtplan, Kap. Nutzung, N 2.1).

3.1.2 Der Richtplan bezeichnet die Innenentwicklungsgebiete und verlangt für diese die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten (Richtplan, Kap. Innenentwicklungsgebiet, GS 4.1). Das Innenentwicklungsgebiet "O.____" (GS 4.1.1) liegt am südwestlichen Siedlungsrand von Z.____ und wird über die O.____- und die M.____strasse erschlossen. Das im vorliegenden Verfahren umstrittene Gebiet an der M.____strasse ist Teil des Innenentwicklungsgebiets "O.____". Gemäss

Richtplan (Kap. Innenentwicklungsgebiet, GS 4.1.1) weist das ruhige Einfamilienhausquartier aus den späten 1970er-Jahren eine sehr tiefe Einwohnerdichte auf. Die Bauten sind bald 50-jährig; die Bausubstanz ist mehrheitlich intakt, wobei nur vereinzelte Gebäude in den vergangenen Jahren renoviert wurden. Das Wohnquartier weist, insbesondere im Hinblick auf die tiefe bauliche Dichte, Entwicklungsbedarf auf. Aus diesem Grund legt der Richtplan als Ziel fest (Kap. Innenentwicklungsgebiet, GS 4.1.1), dass die Quartiererneuerung über ein partizipativ erarbeitetes Bebauungs- und Freiraumkonzept, das eine (individuelle) Erneuerung innerhalb eines gemeinsamen Siedlungskonzepts erlaubt, zu steuern ist.



3.1.3 Die Rekurrenten leiten aus diesen Ausführungen im Richtplan ab, dass für das Gebiet M.____ zwingend ein Sondernutzungsplan vorgeschrieben sei. Die Vorinstanz ist demgegenüber der Ansicht, aus dem Richtplan könne keine Sondernutzungsplanpflicht abgeleitet werden. Sie wendet ein, wenn das gewollt gewesen wäre, hätte die Sondernutzungsplanpflicht im Richtplan ausdrücklich "signalisiert" werden müssen. Den Rekurrenten ist zuzustimmen, dass die Erläuterungen im Richtplan und namentlich die Zielfestlegung für das Innenentwicklungsgebiet "O.____", "die Quartiererneuerung (sei) über ein partizipativ erarbeitetes Bebauungs- und Freiraumkonzept (...) zu steuern", zweideutig formuliert sind. Klar ist einerseits, dass diese Umschreibung einen zusätzlichen Planungsbedarf für das Gebiet suggeriert. Ebenfalls klar ist indessen, dass der Richtplan nicht ausdrücklich eine Sondernutzungsplanpflicht vorschreibt, wie das die Rekurrenten behaupten. Zudem ist unstrittig, dass das zentral gelegene Gebiet M.____ nicht zu den nördlichen Einfamilienhausquartieren am Siedlungsrand gehört, auf die – gemäss Richtplan – das Wohnen tieferer Dichte konzentriert werden soll (Richtplan, Kap. Nutzung, N 2.1). Vielmehr gehört das umstrittene Gebiet zu den Innenentwicklungs- und damit eindeutig zu den Verdichtungsgebieten (Richtplan, Kap. Innenentwicklungsgebiet, GS 4.1.1).



3.1.4 Vor allem von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedoch, dass der kommunale Richtplan den Gemeinden – ergänzend zum kantonalen Richtplan – nur als längerfristige Richtschnur dient, um ihre räumliche Entwicklung zu steuern und insbesondere die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung aufeinander abzustimmen (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015 zum PBG, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Art. 6, S. 32 [im Folgenden Botschaft]). Der kommunale Richtplan ist für die Behörden wegleitend und nicht wie der kantonale Richtplan behördenverbindlich. Konkret meint "wegleitend", dass eine Gemeindebehörde von ihrem eigenen Richtplan nicht ohne sachliche Begründung abweichen sollte. Dagegen hat der kommunale Richtplan für den Kanton und die Nachbargemeinden keinerlei Bindungswirkung (Botschaft, a.a.O., Art. 7, S. 31). Ein Richtplan hat keine grundeigentümerverbindliche Wirkung; er dient der Gemeinde lediglich als planerisches Steuerungsinstrument für ihre Nutzungsplanung. Dabei versteht es sich von selbst, dass die in einem kommunalen Richtplan enthaltenen Vorgaben und Ziele sich im vorgegebenen Rahmen der übergeordneten kantonalen und bundesrechtlichen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen bewegen müssen.

3.1.5 Der kommunale Richtplan von Z.____ datiert vom 19. Dezember 2016; er wurde folglich noch während der Geltung des früheren Baugesetzes vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) erlassen. Dieses sah indessen noch keine Überbauungsplanpflicht vor. Gemäss Botschaft zum III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz (in Kraft vom 1. Februar 1997 bis 30. September 2017) wollte die Regierung damals im Rahmen der Nachtragsgesetzgebung eine Überbauungsplanpflicht einführen (Art. 27bis; ABI 1994, S. 2256). Der Gesetzgeber hat die entsprechende Bestimmung aber noch während des Gesetzgebungsverfahrens ersatzlos gestrichen. Das Fehlen einer Überbauungsplanpflicht im früheren BauG kam daher einem bewusst negativen Entscheid des Gesetzgebers gleich. Dieser hat mit anderen Worten die Möglichkeit einer Überbauungsplanpflicht nicht übersehen, sondern sich stillschweigend (aber bewusst) – im negativen Sinn – dagegen entschieden (BDE Nr. 56/2009 vom 3. November 2009 Erw. 2.3.3; Nr. 54/2019 vom 10. September 2019 Erw. 5). Sofern also die Rekurrenten davon ausgehen, die Pflicht zum Erlass des beantragten Sondernutzungsplans ergebe sich bereits aus dem kommunalen Richtplan, liegen sie falsch. Selbst wenn der Richtplan ausdrücklich eine solche Pflicht statuieren würde, stünde er mit dem damals geltenden, übergeordneten kantonalen Recht im Widerspruch. Ein gegen übergeordnetes Recht verstossender Richtplaninhalt könnte damit auch nie den Grund dafür darstellen, dem Plangesuch der Rekurrenten stattzugeben.

3.1.6 Inzwischen sieht das seit dem 1. Oktober 2017 geltende PBG in Art. 7 Abs. 3 Bst. c zwar neu vor, dass im Zonenplan das Bauen in konkret bezeichneten Gebieten vom Erlass eines Sondernutzungsplans abhängig gemacht werden kann. Diese Vorschrift ist indessen nicht direkt anwendbar, sondern bedarf der vorgängigen Anpassung



der Rahmennutzungsordnung ans neue Recht; diese steht in Z.____ noch aus, weshalb auch unter Berücksichtigung der neuen Bestimmung im PBG vorliegend keine Sondernutzungsplanpflicht besteht (BDE Nr. 54/2019 vom 10. September 2019 Erw. 5).

3.2 Die Rekurrenten machen geltend, das im Rekursverfahren Nr. 19-628 umstrittene Vorhaben zeige exemplarisch auf, dass die geltenden Regelbauvorschriften im Gebiet M.____ keine massvolle und quartierverträgliche Überbauung gewährleisten; der Erlass von Sonderbauvorschriften sei deshalb zwingend notwendig. Demgegenüber bringt die Vorinstanz vor, es gehe nicht an, nur rund drei Jahre nach der Überarbeitung von Richt-, Zonenplan und BauR bereits wieder die Planungsabsichten zu ändern. Die Rekursgegnerin habe das Grundstück erst vor Kurzem gekauft; folglich dürfe sie sich auf die Geltung der noch sehr neuen baulichen Grundordnung verlassen.

3.2.1 Nach Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Andererseits sind Pläne änderbar, weil dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Lands in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Für die Frage, ob die Änderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an der Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_1/2009 vom 27. Juli 2009 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

3.2.2 Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Bst. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteile des Bundesgerichtes 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.1 und 1C_306/2010 vom 2. Dezember 2010 Erw. 2.1; BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4).

3.2.3 Die Politische Gemeinde Z.____ hat in den vergangenen Jahren eine (Teil)Revision der Ortsplanung durchgeführt. Am 8. Januar 2015



erliess der Gemeinderat Z.____ das neue BauR, das u.a. die Ausnutzungsziffer abschaffte; die Genehmigung durch das Baudepartement erfolgte am 17. Dezember 2015. Der neue kommunale Richtplan der Gemeinde Z.____ datiert vom 19. Dezember 2016. Die letzte Teilrevision des Zonenplans, anlässlich der nochmals eine geringfügige Anpassung des BauR vorgenommen wurde, fand im Jahr 2017 statt. Die Anpassung des BauR und die Teilzonenpläne für die Gebiete "Z.____ Ost", "Z.____ West", "P.____" und "Q.____" wurden am 14. August 2017 vom Gemeinderat erlassen, vom 22. August bis 20. September 2017 öffentlich aufgelegt, vom 18. Juni bis 27. Juli 2018 dem fakultativen Referendum unterstellt und am 8. Februar 2019 vom Baudepartement genehmigt. Seit der Genehmigung des BauR und der Einreichung des vorliegend umstrittenen Plangesuchs für das Gebiet M.____ vergingen also nur gerade drei Jahre; die Teilrevision des Zonenplans war zum Zeitpunkt der Einreichung des Plangesuchs sogar noch pendent. Es handelt sich somit beim BauR aus raumplanerischer Sicht noch um einen sehr neuen planerischen Erlass. Das Interesse an der Beständigkeit des BauR und der darin statuierten Regelbauvorschriften, ist dementsprechend hoch zu gewichten (BDE Nr. 2/2019 vom 25. Januar 2019 Erw. 4; Nr. 54/2019 vom 10. September 2019 Erw. 6.7).

3.2.4 Die Rekurrenten sind der Auffassung, im Gebiet M.____ werde mit den geltenden Regelbauvorschriften keine geordnete Besiedlung sichergestellt, weil enorme Unterschiede zwischen dem heutigen Baubestand und dem nach BauR Zulässigen bestünden. Die Vorinstanz vertritt dagegen die Ansicht, es sei planerisch nicht relevant, wenn der heutige Baubestand im Gebiet M.____ die höchstzulässigen Regelbauvorschriften bei weitem nicht ausschöpfe. Massgebend für die Planungsbehörde seien vielmehr die Zielsetzungen des eidgenössischen Raumplanungsrechts, die eine verdichtete Überbauung bestehender Bauzonen verlangten.

3.2.5 Die Rekurrenten verlangen keine Anpassung von Zonenplan und BauR, also der Grundordnung. Ihr Begehren um Erlass von Sonderbauvorschriften für das Gebiet M.____, welche die geltenden Regelbauvorschriften massiv einschränken, läuft indessen auf eine Änderung der Grundordnung hinaus. Gemäss dem gestellten Antrag sollen die Sonderbauvorschriften im Gebiet M.____ künftig Bauten verunmöglichen, die mehr als zwei Wohneinheiten aufweisen und deren Gebäudelänge mehr als 20 m beträgt. Das Begehren käme folglich einer Umzonung der bestehenden W2 in eine Art "WE-light" gleich, mit der zusätzlichen Folge, dass Wohnbauten im Gebiet M.____ nur mehr zwei Wohneinheiten und 20 m Länge aufweisen dürften, wogegen in der (normalen) WE drei Wohneinheiten und eine Gebäudelänge von 25 m zulässig wären.

3.2.6 Für eine Planänderung ist es indessen stets nötig, dass die geltende Zonenordnung in erheblichem Mass den gewandelten öffentlichen Interessen nicht mehr entspricht. Erhebliche Veränderungen nach Art. 21 Abs. 2 RPG liegen vor, wenn das Gemeinwesen nach der



allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Dazu gehören insbesondere tatsächliche Umstände, wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Keinen wichtigen Grund für eine Planrevision stellt grundsätzlich die Änderung des politischen Willens bzw. des Volkswillens dar (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, Art. 21, N 20 mit Hinweis; BDE Nr. 12/2015 vom 16. Februar 2015 Erw. 4.1.1). Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Allein etwa die Änderung der Eigentumsverhältnisse oder ein seit der Planfestsetzung entstandenes privates Interesse gilt nicht als wesentliche Veränderung der Verhältnisse (Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002/1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2).

3.2.7 Im Planungsbericht vom 14. August 2017 zur Teilrevision des Zonenplans (im Folgenden: Planungsbericht) wird ausgeführt, dass auf eine umfassende Totalrevision der Nutzungsplanung mit der vorliegenden Teilrevision bewusst verzichtet worden sei, da die Gemeinden im Kanton St. Gallen in absehbarer Zeit ihre Zonenpläne und Bauereglemente dem PBG anpassen müssten. Im Rahmen dieser Anpassung der Nutzungsplanung an das kantonale Gesetz sei eine umfassende Überprüfung der Ortsplanungsinstrumente angezeigt. Das primäre Ziel der vorliegenden Teilrevision sei die eigentümerverbindliche Umsetzung der wesentlichen Inhalte des revidierten kommunalen Richtplans (Planungsbericht, Ausgangslage, 1.1). Die Teilrevision umfasse deshalb die aufgrund der Richtplanung zu ändernden Zonenflächen (Planungsbericht, Ausgangslage, 1.2). Mit dem Verzicht von Dichteziffern im BauR sei es grundsätzlich möglich, in sämtlichen Wohnzonen Mehrfamilienhäuser zu erstellen. Die bestehenden Einfamilienhausquartiere im nördlichen Siedlungsgebiet von Z.____, die historisch der WE zugewiesen seien, sollten im Gegensatz zu den Wohnquartieren südlich der Kantonsstrasse gewahrt werden. Damit innerhalb dieser Einfamilienhausstrukturen keine quartierfremden Bauten entstünden, würden die betroffenen Grundstücke der Wohnzone WE zugewiesen. Diese Zone lasse künftig nur Bauten mit maximal drei Wohneinheiten pro Gebäude zu (Planungsbericht, Erläuterungen, 3.4.1, Wohnzone WE).

3.2.8 Aufgrund dieser Darstellung im Planungsbericht ist offenkundig, dass für das Gebiet M.____ keine erheblich geänderten Verhältnisse vorliegen. Die geltende Zonenordnung entspricht vielmehr nach wie vor jenen öffentlichen Interessen, die bereits zum Zeitpunkt der BauR- und Zonenplan-Revision bestanden haben. Der Planungsbehörde war aufgrund des Gesagten bewusst, dass mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer im BauR es künftig möglich sein wird, in sämtlichen Wohnzonen Mehrfamilienhäuser zu erstellen. Um allzu grosse Bauten zu verhindern, wurden nur die Einfamilienhausquartiere im nördlichen Siedlungsgebiet von Z.____, die bereits früher der Wohnzone WE zugewiesen waren, im BauR mit einschränkenden Regelbauvorschriften



bedacht. Dies ausdrücklich im Gegensatz zu den Wohnquartieren südlich der Kantonsstrasse, zu denen auch das Gebiet M.____ gehört.

3.2.9 Der Einwand, die geltenden Regelbauvorschriften für die W2 seien nicht geeignet, eine geordnete Besiedlung sicherzustellen, ist im Übrigen auch unbegründet. Zum einen handelt es sich beim umstrittenen Gebiet nicht um ein geschütztes Ortsbild. Zum anderen dürfen Bauten gemäss Art. 6 BauR in der W2 zwei Vollgeschosse, bei einer höchstzulässigen Gebäudehöhe von 7,5 m, einer Firsthöhe von 12 m und einer Gebäudelänge von maximal 30 m aufweisen. Der kleine Grenzabstand beträgt dabei höchstens 4 m, der grosse Grenzabstand 8 m; zudem gilt ab einer Gebäudelänge von 20 m ein Mehrlängenzuschlag. Regelbauvorschriften dieser Art sind völlig üblich und ohne Weiteres geeignet, die geordnete Besiedlung des Gemeindegebiets sicherzustellen. Die Rekurrenten verkennen, dass Ortsplanung und örtliche Baupolizei allein Sache der Politischen Gemeinde sind. Diese ist befugt, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen öffentlich-rechtliche Bauvorschriften zu erlassen (Art. 1 Abs. 1 PBG). Das BauR enthält für das gesamte Gebiet der Politischen Gemeinde öffentlich-rechtliche Bauvorschriften (Art. 7 Abs. 2 PBG). Während das PBG heute ohnehin keine Ausnutzungsziffer mehr kennt, war eine solche in Art. 61 BauG, das zum Zeitpunkt des Erlasses des neuen BauR Gültigkeit hatte, noch vorgesehen. Das BauG verpflichtete indessen die Politischen Gemeinden nicht, für die einzelnen Zonenarten eine Ausnutzungsziffer festzulegen. Die Nutzungsintensität, das heisst die Baudichte bzw. die Nutzung der Grundstücke, musste nicht zwingend mit Verhältniszahlen nach Art. 61 BauG geregelt werden. Die Nutzungsintensität konnte auch durch die sogenannten primären Bauvorschriften, wie Vorschriften über Abstände (Grenz- und Gebäudeabstände), Geschosszahl, Gebäudehöhe, Gebäudelänge und -breite festgelegt werden (B. HEER, St.Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 660 mit Hinweisen). Das Verwaltungsgericht hat übrigens bereits im Jahr 2016 in einem die Politische Gemeinde Z.____ betreffenden Fall, in dem sich ein Grundeigentümer gegen die Abschaffung der Ausnutzungsziffer im neuen BauR mit der Begründung zur Wehr gesetzt hatte, dies führe zu einer massgeblichen Veränderung des Ortsbilds von Z.____, entschieden, dass dieses neue BauR in Art. 6 für alle Zonenarten Vorschriften über die Vollgeschosszahl, die Gebäudehöhe, die Firsthöhe, den kleinen und den grossen Grenzabstand sowie die Gebäudelänge und den Mehrlängenzuschlag enthalte. Damit werde eine ausreichende Dichte an Regelbauvorschriften statuiert und die geordnete Besiedlung des Gemeindegebiets sei sichergestellt (VerwGE B 2015/189 vom 26. Oktober 2016 Erw. 4.3).

3.3 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Ansicht der Rekurrenten, das geltende BauR stelle eine geordnete Besiedlung im Gebiet M.____ nicht sicher, weshalb ein die Regelbauvorschriften einschränkender Sondernutzungsplan erlassen werden müsse, bevor weitere Überbauungen im Gebiet M.____ bewilligt werden könnten, unzutreffend ist. Nachdem seit der Teilrevision des Zonenplans und der



Gesamtrevision des BauR auch nur kurze Zeit verstrichen ist und zudem keine erheblich geänderten Verhältnisse vorliegen, besteht kein Grund dafür, die geltende Grundordnung mittels Sonderbauvorschriften anzupassen bzw. weiter zu entwickeln. Der Rekurs ist damit in diesem Punkt unbegründet.

3.4 Im Übrigen sei vermerkt, dass selbst für den Fall, dass erheblich geänderte Verhältnisse vorlägen und deshalb Anspruch auf Änderung der Nutzungsplanung bestünde, aus Art. 40 PBG kein rechtlich durchsetzbarer Anspruch auf Erlass eines Sondernutzungsplans abgeleitet werden könnte. Zuständig für die Anpassung der Nutzungsplanung oder der Nutzungsvorschriften ist allein die zuständige Planungsbehörde (Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 PBG). Deshalb steht es stets in ihrem pflichtgemässen Ermessen, mit welcher planerischen Massnahme sie auf die geänderten Verhältnisse reagieren möchte (Anpassung der Grundordnung [Zonenplan und/oder BauR], der Schutzverordnung oder Erlass eines Sondernutzungsplans).

4.

Die Rekurrenten bringen weiter vor, nachdem ein begründeter Anlass bestehe, die geltenden Regelbauvorschriften zu überprüfen, seien sie auch berechtigt, einen Antrag auf Erlass einer Planungszone zu stellen.

4.1 Planungszonen bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und Nutzungsvorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Den Rekurrenten ist zwar zuzustimmen, dass der Erlass von Planungszonen, selbst wenn Art. 27 RPG und Art. 42 PBG als Kann-Bestimmungen formuliert sind, nicht im Belieben der Behörden liegt, sondern dass diese aufgrund ihrer Planungspflicht (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101], Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 PBG) zum Erlass von Planungszonen verpflichtet sind, wenn beabsichtigte Nutzungspläne, namentlich auch notwendige Auszonungen, tatsächlich gefährdet sind. Zuständig für den Erlass einer Planungszone bleibt aber die zuständige Gemeindebehörde (Art. 42 Abs. 1 PBG). Deshalb steht es in ihrem Ermessen, ob sie eine Planungszone erlassen will oder nicht. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht jedenfalls kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (Urteile des Bundesgerichtes 1C_76/2012 vom 6. Juli 2012 Erw. 3.6 und 1P.785/1999 vom 24. Februar 2000 Erw. 1a je mit Hinweisen; VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 Erw. 4 mit Hinweisen).

4.2 Nachdem aufgrund des zuvor Gesagten vorliegend ohnehin kein Grund besteht, einen Sondernutzungsplan zu erlassen, ist der angefochtene Entscheid, auf den Erlass einer Planungszone zu verzichten, ebenfalls nicht zu beanstanden. Der Rekurs erweist sich auch in dieser Hinsicht – und somit gesamthaft – als unbegründet.



5.

In der Rekursergänzung vom 23. April 2019 sowie mit Eingabe vom 29. September 2019 beantragt der Vertreter der Rekurrenten die Durchführung eines Augenscheins und die Einholung eines Gutachtens der EspaceSuisse, Verband für Raumplanung, Bern, um darzulegen, dass die heute geltenden Regelbauvorschriften im Gebiet M.____ keine angemessene und nachhaltige Quartiererneuerung sicherstellen können. Weiter verlangt er die Edition der Planunterlagen zum derzeit aufliegenden Sondernutzungsplan "O.____", um belegen zu können, dass die Planungsbehörde andernorts mittels Sondernutzungsplan eine ortsverträgliche Ausnützung sicherstelle.

Auf die beantragten prozessualen Massnahmen kann verzichtet werden, da sich die entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse vollständig aus den Verfahrensakten und insbesondere aus den auf der Homepage der Politischen Gemeinde Z.____ abgelegten und öffentlich zugänglichen Planungsinstrumenten (Richtplan, Zonenplan und BauR samt zugehörigen Planungsberichten) ergeben. Aus den beantragten Beweisvorkehren sind zudem keine entscheiderelevanten neuen Erkenntnisse zu erwarten, zumal die heutige Bebauungssituation im Gebiet M.____ und deren Verhältnis zu dem nach BauR Möglichen nicht für den Entscheid von Belang sind (vgl. dazu VerwGE B 2019/60 vom 19. September 2019 Erw. 2 mit Hinweisen). Gleiches gilt für das Akteneditionsbegehren betreffend Sondernutzungsplan "O.____". Das von diesem Erlass betroffene Grundstück Nr. 003 liegt in der Wohn-Gewerbezone (WG 2), östlich des Dorfzentrums und direkt an der Kantonsstrasse. Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern dieser Erlass, selbst wenn dieser die bauliche Ausnützung auf Grundstück Nr. 003 begrenzt, Auswirkungen auf die Beurteilung des vorliegenden Rekurses haben sollte, der sich auf das Gebiet M.____ beschränkt.

6.

6.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

6.2 Der von A.____ am 3. April 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

7.

Rekurrenten und Rekursgegnerin stellen Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

7.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und ange-



messen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

7.2 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

7.3 Die Rekursgegnerin obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Mit Kostennote vom 23. Juli 2019 beantragt der Vertreter der Rekursgegnerin die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung von Fr. 1'971.85 (Honorar Fr. 1'896.– zuzüglich 4 % Barauslagen [Fr. 75.85]). Die Kostennote ist dem Aufwand angemessen und liegt innerhalb der in Rekursverfahren regelmässig zugesprochenen Honorarpauschale; sie ist von den Rekurrenten zu gleichen Teilen zu bezahlen.

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Z.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidungsbühe von Fr. 3'000.–.

b) Der am 3. April 2019 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der B.____, Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. A.____ entschädigen die B.____ zu gleichen Teilen ausseramtlich mit Fr. 1'971.85.



Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat