



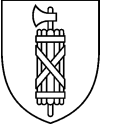
Fall-Nr.: 19-6881
Stelle: Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz: Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum: 09.10.2020
Entscheiddatum: 22.09.2020



BDE 2020 Nr. 87

Art. 21 Abs. 2 RPG, Art. 27 RPB, Art. 40 PBG, Art. 42 PBG. Nach Art. 40 Abs. 1 PBG kann die Einleitung des Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragt werden. Art. 40 PBG legt dabei (einzig) die formellen Voraussetzungen für ein entsprechendes Plangesuch fest und setzt damit voraus, dass ein Anspruch auf Behandlung eines entsprechenden Gesuchs besteht. Darüber hinaus räumt Art. 40 PBG dem Privaten aber keinen weiteren Anspruch auf Erlass eines entsprechenden Sondernutzungsplans ein. Die Ortsplanung bleibt auch im Fall von Art. 40 PBG allein Sache der politischen Gemeinden (Art. 1 und Art. 7 Abs. 1 und 2 PBG). Die Planungsbehörde hat sich vorliegend in Ausübung ihres Planermessens erst vor Kurzem dafür entschieden, ihr gesamtes Baugebiet zu verdichten, wozu sie die Baubeschränkungen ausschliesslich auf die Gebäude- und Firsthöhe, die Gebäudelänge und die Grenzabstände sowie die Lärmempfindlichkeitsstufen begrenzt hat. Nachdem die entsprechenden Reglementsänderungen rechtskräftig sind und feststeht, dass diese gewollt waren, vom Baudepartement genehmigt wurden und dem übergeordneten Recht entsprechen, stellt die heutige Regelung weder ein Planungsfehler dar noch widerspricht sie in erheblichem Mass dem gewandelten öffentlichen Interesse, weshalb sie ausserhalb der ohnehin anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig geändert werden müsste. Mithin liegen keine geänderten Verhältnisse vor, die eine Änderung im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG rechtfertigen würden. Daran ändert auch der neue Art. 40 PBG nichts. Nachdem feststeht, dass es vorliegend keinen Grund gibt, einen Sondernutzungsplan zu erlassen, ist der angefochtene Beschluss, auf den Erlass einer Planungszone zu verzichten, ebenfalls nicht zu beanstanden. Dazu kommt, dass nach dem Gesagten ohnehin kein Anspruch auf den Erlass einer Planungszone besteht. // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2020/197 vom 8. November 2021 sowie Urteil des Bundesgerichtes 1C_760/2021 vom 24. Januar 2023 bestätigt.)

BDE 2020 Nr. 87 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-6881

Entscheid Nr. 87/2020 vom 22. September 2020

Rekurrenten

A. ____

B. ____

C. ____

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

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z. ____ (Beschluss vom 13. August 2019)

Betreff

Erlass eines Sondernutzungsplans und einer Planungszone im
Quartier Y. ____-Strasse



Sachverhalt

A.

Die D.____ AG, ist Eigentümerin des 751 m² grossen Grundstücks Nr. 001, Grundbuch Z.____. Das Baugrundstück befindet sich nach dem geltenden Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 7. Dezember 1998 inmitten einer zweigeschossigen Wohnzone (W2a) und ist mit einem 115 m² grossen Einfamilienhaus und einer 8 m² grossen Nebenbaute überbaut.

Erschlossen wird das Baugrundstück von der Y.____-Strasse, einer Gemeindestrasse 2. Klasse (violett) bzw. 3. Klasse (gelb), die als Ringstrasse von und in die X.____-Strasse, eine Gemeindestrasse 1. Klasse (rot), mündet. Die Quartierstrasse ist im violetten Bereich 6 m breit und verfügt einseitig über ein Trottoir.

Beim Quartier Y.____ handelt es sich um ein Wohnquartier an südlicher Hanglage mit Sicht auf den E.____-See. Es ist mehrheitlich mit Einfamilienhäusern überbaut, es gibt aber auch Doppeleinfamilienhäuser und solche mit Einliegerwohnungen. Im Jahr 2018 wurde auf dem Grundstück Nr. 002 ein Mehrfamilienhaus mit Flachdach erstellt. Es gelten keine erhöhten gestalterischen Anforderungen. Dementsprechend ist das Quartier locker und heterogen überbaut, wobei die Wohnhäuser verschiedene Baustile und -typologien aufweisen, auch wenn die meisten über ein mehr oder weniger steiles Satteldach verfügen. Einige stehen traufseitig parallel, andere quer zum Hang. Zum heterogenen Bild trägt weiter bei, dass einige Häuser Dachaufbauten aufweisen und andere nicht. Zum Teil verfügen sie über zwei Vollgeschosse, andere bungalowmässig bloss über eines.

Im März 2019 stellte die damalige Eigentümerin des Grundstücks Nr. 001 ein Abbruch- sowie ein Baugesuch für ein Mehrfamilienhaus mit sechs Wohneinheiten. Dagegen erhoben die Nachbarn A.____, B.____ sowie C.____, alle Z.____, Eigentümer der Grundstücke Nrn. ..., Einsprache. Die Bauherrschaft zog das Gesuch in der Folge zurück, worauf der Gemeinderat Z.____ das Gesuch von seiner Geschäftsliste abschrieb. Die heutige Eigentümerin stellte am 12. Juli 2019 wiederum ein Abbruch- und Baugesuch, wogegen erneut zahlreiche Einsprachen eingingen. Das Baugesuch wurde am 8. November 2019 abermals zurückgezogen und am 19. November 2019 erneut wegen Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

B.

a) Bereits am 26. Juni 2019 stellten die vormaligen Einsprecher beim Gemeinderat Z.____ folgende Anträge:

1. Für das Gebiet gemäss Beilage 1 zu dieser Eingabe, umfassend alle über die Y.____-Strasse erschlossenen bzw. angrenzenden Grundstücke, nämlich die Parzellen Grundbuch Z.____ Nrn. ... seien in Anwendung von



Art. 40 PBG ein Sondernutzungsplan "Y.____" mit folgendem Zweck zu erlassen:

"Erhaltung des heutigen Quartiercharakters hinsichtlich bauliches Erscheinungsbild, Baudichte und Art der Wohnnutzung".

2. Für das Gebiet gemäss der vorgenannten Ziff. 1 sei in Anwendung von Art. 42 PBG sofort eine Planungszone zu erlassen, mit folgendem Wortlaut:

"Mit dem Verzicht einer prozentualen Dichteregelung im Baureglement wäre es grundsätzlich möglich, in der Wohnzone W2 «Y.____» 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 "Y.____" geprüft mit dem Ziel, die über die Jahre im Gebiet "Y.____" gewachsene Struktur mit eigenem Charakter zu erhalten und vor einer Übernutzung zu schützen.

Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen, welche von der bestehenden Bau- und Nutzungsstruktur eklatant abweichen und/oder das Erscheinungsbild der Überbauung "Y.____" 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;
- deren Gebäudebreite mehr als 14 m betragen soll;
- kein Schrägdach mit einer Dachneigung zwischen 25° a.T. und 45° a.T. aufweisen und/oder keinen Dachfirst haben sollen;
- die sich nicht gut in die bestehende Bebauung und in das Orts- und Landschaftsbild einfügen."

3. Die Behandlung von sämtlichen Baugesuchen, die nach dem 25. März 2019 publiziert wurden (bzw. werden) und die sich zudem nicht mit dem Zweck vereinbaren lassen, für welchen der Sondernutzungsplan "Y.____" erlassen werden soll, sei in Anwendung von Art. 45 PBG zu sistieren.

Zu sistieren sei insbesondere die weitere Behandlung des Baugesuchs «MFH F.____» für die Parzelle Nr. 002, öffentlich aufgelegt vom 2. bis 15. April 2019.



Zur Begründung machten die Gesuchsteller geltend, die Bebauung bestehe grossmehrheitlich aus Einfamilienhäusern mit Schrägdächern mit einer Wohneinheit und mit den dazugehörigen Gartenanlagen. Diese über viele Jahre gewachsenen Strukturen mit eigenem Charakter sollten vor einer Übernutzung geschützt werden. Insbesondere müsse vermieden werden, dass auf einzelnen Grundstücken Ersatzbauten erstellt würden, die von der bestehenden Bau- und Nutzungsstruktur wesentlich abweichen und die das heutige Erscheinungsbild des Wohngebiets Y.____ erheblich beeinträchtigen würden. Das konkret für das Grundstück Nr. 001 eingereichte Baugesuch "MFH F.____" zeige augenscheinlich auf, dass die heutigen Bauvorschriften ungenügend seien, um im Gebiet Y.____-Strasse weiterhin eine geordnete bauliche Besiedlung und Entwicklung sicherzustellen. Eine Nutzungsdichte von 1,0 sei, bezogen auf die Zonenordnung Wohnzone W2 und mit Blick auf die exponierte Hanglage mit den Raumplanungsgrundsätzen (Einordnung, Einfügung, Schutz des Orts- und Landschaftsbildes) unvereinbar. Die geltende Bauordnung erweise sich somit als ungenügend, weshalb sie durch einen Sondernutzungsplan ergänzt werden müsse, um den Besonderheiten der exponierten Lage des Quartiers Y.____-Strasse Rechnung zu tragen.

b) Der Gemeinderat erliess am 13. August 2019 folgenden Beschluss:

1. Das Gesuch A.____, B.____ sowie C.____, alle Z.____, um Erlass eines Sondernutzungsplans im Quartier Y.____-Strasse – mit dem Zweck der Erhaltung des heutigen Quartiercharakters hinsichtlich bauliches Erscheinungsbild, Baudichte und Art der Wohnnutzung – wird abgewiesen.
2. Das Gesuch von A.____, B.____ sowie C.____ um Erlass einer Planungszone für den beantragten Sondernutzungsplan sowie die damit verbundene Sistierung von eingehenden Baugesuchen wird abgewiesen.
3. [Entscheidgebüür]
4. [Rechtsmittel]
5. [Mitteilung]

Der Gemeinderat begründet seinen Beschluss damit, dass die Politische Gemeinde Z.____ mit dem neuen Baureglement vom 22. Oktober 2015 die Ausnützungsziffer und das Verbot von Mehrfamilienhäusern in der Wohnzone W2a gerade mit der Absicht aufgehoben habe, dass in dieser Zone verdichtet werde. Entgegen der Behauptung der Gesuchsteller seien keine speziellen Eigenschaften erkennbar, die das Quartier Y.____ von den anderen Wohnquartieren abheben würde. Auch sonst bestünde kein anderes öffentliches Interesse zum Erlass von einschränkenden Bauvorschriften, die vorliegend dem bundesrechtli-



chen Auftrag zur inneren Siedlungsverdichtung entgegenstehen. Allein das private Anliegen der Gesuchsteller, dass in ihrem Quartier nicht weiter verdichtet werde, rechtfertigt keine planerischen Massnahmen. Sodann sei die Festlegung der heute gültigen Regelbauvorschriften erst fünf Jahre alt. Seither hätten sich die Verhältnisse nicht geändert. Demzufolge stehe auch die gesetzliche Planbeständigkeit dem Erlass von Baubeschränkungen entgegen. Weil der Antrag der Gesuchsteller auf Erlass eines Sondernutzungsplans zur Schaffung von Baubeschränkungen im Quartier Y.____-Strasse abgewiesen werde, erübrige sich der Erlass einer Planungszone wie auch die damit verbundene Sistierung von eingehenden Baugesuchen. Es bestehe keine Planungsabsicht, die gesichert werden müsse.

C.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____, B.____ sowie C.____ durch ihren Vertreter am 2. September 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 8. Oktober 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 13. August 2019 (Nr. 2019-212) 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 für die zu überprüfende Fläche gemäss dem Gesuch vom 26. Juni 2019 umgehend eine Planungszone zu erlassen; und
 - c) die Vorinstanz sei anzuweisen, die Behandlung sämtlicher Baugesuche zu sistieren,
 - die die zu überprüfende Fläche gemäss Gesuch vom 26. Juni 2019 betreffen; und
 - die nach dem 25. März 2019 publiziert wurden (oder werden); und
 - die sich nicht mit dem Zweck vereinbaren lassen, für welchen der Sondernutzungsplan "Y.____" erlassen werden soll.
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Planungsbehörde sei verpflichtet, Sondervorschriften zu erlassen, wenn bei einem bestehenden Quartier wie vorliegend grosse Diskrepanzen zwischen den Massvorschriften des Baureglements und der Grösse, Dimensionierung und Art der Bebauung und Nutzung einer bestehenden Überbauung bestünden. Das seit 1. Oktober 2017 in Kraft stehende Planungs- und



Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) habe neue rechtliche Möglichkeiten dazu geschaffen. Folglich könne die Planungsbehörde nicht entgegenhalten, ihrem Antrag stünde die Planbeständigkeit entgegen. Das Quartier Y.____ sei im Wesentlichen nach dem Überbauungsplan "Y.____" mit besonderen Vorschriften vom 6. Oktober 1967 erstellt worden. Dieser habe sich gegenüber der Regelbauweise insbesondere durch grössere Grenzabstände ausgezeichnet. Dieser Sondernutzungsplan sei zwischenzeitlich zwar aufgehoben worden und der Baustil der Überbauung sei tatsächlich nicht einheitlich, allerdings würden die Häuser allesamt Schrägdächer aufweisen und seien mit Gärten umgeben, weshalb das Quartier – vom Mehrfamilienhaus auf Grundstück Nr. 002 abgesehen – trotz unterschiedlichen Baustrukturen homogen wirke. Ein neuer Sondernutzungsplan könne durchaus eine gewisse Verdichtung zulassen, dürfe aber "nicht zum Ersticken führen"; es müssten insbesondere genügend Freiflächen übrigbleiben, so dass zumindest das Wasser auf dem eigenen Grundstück versickern könne. Der nach wie vor gültige Richtplan der Gemeinde Z.____ vom 4. September 2008 verlange unter dem Ziel Siedlungsentwicklung, dass sich Bauten und Anlagen insbesondere an Hanglagen gut ins Orts- und Landschaftsbild einordnen. Diesem Ziel werde hier ohne Sondernutzungsplan nicht nachgelebt.

D.

a) Die Vorinstanz verzichtet mit Schreiben vom 24. Oktober 2019 auf einen Antrag und eine Vernehmlassung.

b) Am 25. November 2019 nimmt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) zum Rekurs Stellung und verweist dabei insbesondere auf das Ermessen der kommunalen Planungsbehörde. Darüber hinaus sehe es ebenfalls kein öffentliches Interesse an einer vorzeitigen planungsrechtlichen Massnahme zur Erhaltung des Quartiercharakters. Zudem sei es nachvollziehbar, dass vor der bevorstehenden Auseinandersetzung mit dem Innenentwicklungspotenzial über das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde keine ortsplanerischen Entscheide vorweggenommen würden, die allfällig eine präjudizierende Wirkung auf die Ortsplanung hätten.

c) Am 3. Dezember 2019 erhielten die Rekurrenten wunschgemäss die Rekursakten. Mit Eingabe vom 23. Dezember 2019 beantragen die Rekurrenten:

Das Rekursverfahren Nr. 19-6881 sei zu sistieren, bis das Bundesgericht in der Beschwerdeangelegenheit Planungszone/Überprüfung, Änderung von Bauvorschriften für das Gebiet "O" in der Politischen Gemeinde "S" (Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 19. September 2019, B 2019/60 entschieden hat."

Zur Nichtvernehmlassung der Vorinstanz lassen sie ausführen, dass sie deren Verhalten als Rechtsverweigerung bzw. Gesprächsverweigerung empfinden würden. Auch die Nichterausgabe der verlangten



Unterlagen des Baugesuchs vom August 2019 bezüglich der geplanten Neuüberbauung des Grundstücks Nr. 908 stelle eine Rechtsverweigerung dar. Das AREG habe seine Stellungnahme in Unkenntnis der örtlichen Verhältnisse und der massgeblichen Unterlagen abgegeben. Das Amt stelle sodann fälschlicherweise den Antrag auf eine Planungszone in den Vordergrund. Vorliegend gehe es aber in erster Linie um den Antrag um Erlass eines Sondernutzungsplans. Das AREG habe weiter übersehen, dass der Innenverdichtung bereits mit der ersatzlosen Streichung der Ausnützungsziffer Rechnung getragen worden sei, wobei mit Blick auf den behördenverbindlichen kommunalen und kantonalen Richtplan im Gegenzug bereits qualitätsbildende Faktoren hätten erlassen werden müssen. Damit habe das AREG bestätigt, dass ein planerischer Handlungsbedarf bestehe.

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt 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.

Die Rekurrenten beantragen die Sistierung des Rekursverfahrens. Als Sistierungsgrund machen sie geltend, am Bundesgericht sei bereits ein Fall hängig, wo der Anspruch einer Privatperson auf Erlass einer Planungszone überprüft werde.

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, 2. Aufl., St.Gallen 2003, N 1093).

2.2 Eine Sistierung ist somit unter anderem dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens ab-



hängt 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 nun von den Rekurrenten genannte Verfahren betrifft einen anderen Fall in der Politischen Gemeinde W.____. Dieser ist vom vorliegenden Rekurs vollkommen unabhängig. Folglich besteht von vornherein kein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Verfahren, der eine Sistierung rechtfertigen würde. 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. Und schliesslich kann die blosser Hoffnung auf eine Änderung der Rechtsprechung des Bundes- und Verwaltungsgerichtes kein ausreichender Grund sein, ein Rechtsmittelverfahren für mehrere Monate zu sistieren. Das Begehren um Sistierung ist deshalb abzuweisen.

3.

Die Rekurrenten lassen eine Ortsbegehung verlangen.

3.1 Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Die Entscheidung, ob eine Besichtigung vor Ort durchzuführen ist, liegt allein im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 966).

3.2 Die relevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend aus den Verfahrensakten, den sonst allgemein öffentlich zugänglichen Plänen und Daten wie das Geoportal und – sowie nötig – Street View und wurden vorgängig unter dem Tatsächlichen beschrieben, soweit es für die Beurteilung der vorliegenden Rechtsfragen relevant ist. Auf einen Augenschein kann somit verzichtet werden. Das Gleiche gilt im Übrigen für das AREG, dem die Rekurrenten vorwerfen, seinen Amtsbericht in Unkenntnis der örtlichen Verhältnisse erstellt zu haben.

4.

Nach Art. 40 Abs. 1 PBG reicht derjenige, der die Einleitung des Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragt, der zuständigen Behörde das Plangesuch ein. 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. Art. 40 PBG legt demnach einzig die formellen Voraussetzungen für ein entsprechendes Plangesuch fest und setzt voraus, dass ein Anspruch auf Behandlung eines entsprechenden Gesuchs besteht. Vorliegend ist unstrittig, dass das von den Rekurrenten eingereichte Plangesuch die formellen Anforderungen von Art. 40 PBG erfüllt. Zudem sind die Rekurrenten Eigentümer von Grundstücken innerhalb des bezeichneten Planperimeters. Die Vorinstanz ist auf das Plangesuch vom 26. Juni



2019 denn auch korrekt eingetreten. Darüber hinaus räumt Art. 40 PBG dem Privaten aber keinen weiteren Anspruch auf Erlass eines entsprechenden Sondernutzungsplans ein. Die Ortsplanung bleibt auch im Fall von Art. 40 PBG allein Sache der politischen Gemeinden (Art. 1 und Art. 7 Abs. 1 und 2 PBG). So haben auch die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, konkret das AREG, darauf zu achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes; SR 700; abgekürzt RPG).

5.

Zu prüfen bleibt somit, ob die Vorinstanz das Gesuch um Erlass eines Sondernutzungsplans für das Gebiet Y.____ zu Recht abgewiesen hat.

5.1 Die Rekurrenten berufen sich vorab auf Art. 75 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV). In diesem Zusammenhang rügen sie, dass nach geltendem Recht Bauten möglich seien, die gegenüber der bestehenden Überbauung masslos wären, womit keine geordnete Überbauung im Sinn der Bundesverfassung mehr sichergestellt sei. Mithin sei die Behörde nach Art. 2 RPG verpflichtet, auf diesen verfassungswidrigen Zustand mit einer neuen Planung zu reagieren.

5.1.1 Nach Art. 75 Abs. 1 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Festlegen heisst legiferieren. Mit Grundsätzen sind die wesentlichen, für eine haushälterische Raumplanung aus gesamtschweizerischer Sicht unerlässlichen Vorschriften gemeint. Darüber hinaus obliegt die Raumplanung den Kantonen. Die Raumplanung dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die Tragweite und Inhalte der Ziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes können erst durch Konkretisierung durch Gesetz und Praxis erkannt werden. Unter die unmittelbare und wichtige Konkretisierung auf der Stufe des Raumplanungsgesetzes fällt unter anderem die Schaffung und Erhaltung wohnlicher Siedlungen (A. RUCH, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Valender [Hrsg.], St.Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/St.Gallen 2014, N 36 ff. zu Art. 75 BV). Der angesprochene verfassungsrechtliche Auftrag ist damit insbesondere mit dem Ziel gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. b und c RPG, umgesetzt, wonach wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten sowie das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung hinzuwirken ist. Während Art. 1 RPG Ziele im Allgemeinen enthält, auf welche die Raumplanung ausgerichtet ist, bezeichnet Art. 3 RPG Grundsätze, die den Behörden für die Verwirklichung dieser Ziele als Handlungsdirektiven dienen. Ziele wie auch Grundsätze sind Werthungshilfen, die von Planungs- und Bewilligungsbehörden namentlich bei Interessenabwägungen zu beachten sind (AEMISEGGER/KISSLING, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, N 29 ff. zu den Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung). Die raumplanungsrechtlichen Ziele und Grundsätze



sind mit anderen Worten mittelbar mit der Richt- und Nutzungsplanung umzusetzen (VerwGE B 2009/207 vom 11. Mai 2010 Erw. 4.1). Sie verschaffen insbesondere Privaten keinen unmittelbaren Anspruch dafür, eine konkrete Planänderung verlangen zu können. Dementsprechend ist auch Art. 75 BV keine unmittelbare Rechtsgrundlage dafür, dass die zuständige Planungsbehörde gegen ihren Willen einen Sondernutzungsplan erlassen muss.

5.1.2 Art. 2 RPG statuiert eine Planungspflicht des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Demnach erarbeiten diese die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Dabei berücksichtigen sie die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit und achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Die Politische Gemeinde Z.____ verfügt über eine rechtskräftige Ortsplanung. Zwar lässt sich aus Art. 2 Abs. 1 RPG eine Pflicht der Kantone ableiten, die Zonenordnung zu verfeinern und weiterzuführen. Das Bundesgesetz gibt aber nicht im Einzelnen vor, wie und in welcher Form diese Ausgestaltung der Grundordnung zu geschehen hat (WALDMANN/HÄNNI, Kommentar zum Rauplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 2 N 26). Daran ändert auch nichts, dass die St.Galler Gemeinden gemäss Art. 175 PBG verpflichtet sind, innert zehn Jahren, das heisst bis 30. September 2027 ihre Ortsplanung gesamthaft zu revidieren. Damit lässt sich auch aus Art. 2 RPG kein klagbarer Anspruch auf Erlass eines Sondernutzungsplans ableiten.

5.2 Die Rekurrenten erachten einen Sondernutzungsplan sodann deshalb als nötig, weil die heutige rechtliche Situation im Widerspruch zum kommunalen Richtplan stehe.

5.2.1 Der kommunale Richtplan der Politischen Gemeinde Z.____ vom 4. September 2008 ist online abrufbar und muss somit nicht ediert werden, wie die Rekurrenten verlangen. Ebenfalls nicht beigezogen werden muss die Korrespondenz des AREG im Zusammenhang mit dem Erlass des Plans, weil dieser dem AREG lediglich zur Kenntnisnahme übermittelt werden muss (Art. 6 Abs. 2 PBG). Unter "S7 Siedlungsgestaltung im Allgemeinen" legt der Richtplan als Ziel fest:

Erhaltung eines angepassten und attraktiven Orts- und Landschaftsbildes

Gute Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild für Bauten und Anlagen,

insbesondere an exponierten Lagen (z. B. Hanglagen)

Als Beschrieb und Vorgehen wird ausgeführt:

Die weit herum gut einsehbaren Hanglagen sind für das Landschafts- und Ortsbild von hoher Bedeutung und zeugen von einem behutsamen Umgang mit den



natürlichen Ressourcen. Mit der Einforderung von Gestaltungsplänen oder wenigstens Gestaltungskonzepten kann die bauliche Erscheinung frühzeitig positiv gesteuert werden. Im Baureglement sind die Vorschriften zur Einordnung von Bauten und Anlagen sowie bezüglich der Terraingestaltung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Im Baubewilligungsverfahren sind grosse Terrainveränderungen bezüglich Einordnung und Gestaltung besonders zu beachten. Neu- und Ersatzbauten oder bauliche Veränderungen im Ortsbilschutzgebiet sind unter Wahrung des Orts- und Landschaftsbildes zu prüfen und müssen die Grundsätze der Denkmalpflege einhalten.

5.2.2 Kommunale Richtpläne dienen den Gemeinden – ergänzend zum kantonalen Richtplan – als längerfristige Richtschnur, 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 PBG]). 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 PBG, a.a.O., Art. 7, S. 31). Ein Richtplan hat keine grundeigentümerverbindliche Wirkung; er dient der Gemeinde lediglich als planerisches Steuerungsinstrument für ihre Nutzungsplanung. Aus dem kommunalen Richtplan ergibt sich somit ebenfalls kein direkter Anspruch, im gewünschten Plangebiet sondernutzungsrechtliche Baubeschränkungen einzuführen.

5.3 Die Rekurrenten machen sinngemäss geänderte Verhältnisse geltend, die den Erlass von Sonderbauvorschriften nötig machen würden.

5.3.1 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).

5.3.2 Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne bereits vorher überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur



erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Jedoch 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).

5.3.3 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, a.a.O. Art. 21 N 20 mit Hinweis). 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).

5.3.4 Der Zonenplan der Politischen Gemeinde Z. ___ ist 22 Jahre alt, und das Baureglement datiert vom 22. Juni 2016. Nebst Zonenplan ist auch das Reglement Teil des Rahmennutzungsplans (Art. 1 Abs. 3 Bst. a PBG). Mit der Revision des Baureglements wurde die Beschränkung zulässiger Vollgeschosse aufgehoben und auf die Ausnützungsziffer verzichtet, weil es zur Wahrung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen genüge, die äussere Ausdehnung der Bauten festzulegen und die Einhaltung wohnhygienischer Mindeststandards vorzuschreiben. Als irrelevant wurde insbesondere erachtet, wie weit der Erdgeschossfussboden über dem Niveaupunkt liege oder wie hoch der Kniestock im Dachgeschoss sei, sofern die Gebäude- und Firsthöhe eingehalten seien und die Geschosshöhen den wohnhygienischen Anforderungen entsprächen. Im gleichen Sinn wurde auch nicht mehr als entscheidend erachtet, ob ein Raum im zulässigen Gebäudevolumen für Wohnen oder Schlafen oder Lager genutzt werde. Mit dem Verzicht auf die Beschränkung der Vollgeschosse und die Ausnützungsziffer sollte den Bauherrschaften auch im Sinn des Gebots der haushälterischen Bodennutzung ermöglicht werden, ihre Bauvorhaben im Rahmen der Regelbauweise optimal auf das Terrain und ihre



Bedürfnisse abzustimmen (Erläuterungen vom 22. Oktober 2015 zum Baureglement Gemeinde Z.____ zu Art. 9 Regelbauvorschriften).

5.3.5 Nach dem Gesagten hat sich die Politische Gemeinde Z.____ in Ausübung ihres Planermessens erst vor Kurzem und mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 und Abs. 1 Bst. a^{bis} RPG dafür entschieden, ihr gesamtes Baugebiet zu verdichten, wozu sie die Baubeschränkungen ausschliesslich auf die Gebäude- und Firsthöhe, die Gebäudelänge und die Grenzabstände sowie die Lärmempfindlichkeitsstufen begrenzt hat. Diese Regelung steht auch mit dem neuen Recht im Einklang, zumal Art. 79 PBG keine Pflicht vorsieht, neben der Gesamthöhe, dem Grenzabstand und dem Gebäudeabstand statt der abgeschafften Ausnützungsziffer eine Baumassenziffer nach Art. 87 PBG einzuführen. Soweit die Rekurrenten, rügen, die Vorinstanz habe mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer die raumplanungsrechtlichen Planungsziele und -grundsätze verletzt, erfolgt ihre Rüge somit verspätet bzw. sie hätten diese bereits im Rahmen der Änderung des kommunalen Nutzungsplans vorbringen müssen. Nachdem die entsprechenden Reglementsänderungen rechtskräftig sind und feststeht, dass diese gewollt waren, vom Baudepartement genehmigt wurden und dem übergeordneten Recht entsprechen, stellt die heutige Regelung weder ein Planungsfehler dar noch widerspricht sie in erheblichem Mass dem gewandelten öffentlichen Interesse, weshalb sie ausserhalb der ohnehin anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig geändert werden müsste. Das AREG hat im Übrigen in seiner Stellungnahme vom 25. November 2019 nicht – wie von den Rekurrenten verstanden – bestätigt, dass ein planerischer Handlungsbedarf besteht. Es hat vielmehr ausgeführt, dass für den Fall, dass das Gebiet Y.____ im Rahmen der anstehenden Ortsplanungsrevision als Innenentwicklungsgebiet erkannt würde und hier später über die Zonenordnung eine (noch) dichtere Bebauung ermöglicht werden sollte, nachzuweisen sei, wie die qualitätsbildenden Faktoren berücksichtigt würden. Die Rekurrenten werden sich sodann in einem entsprechenden Prozess wieder einbringen können.

5.3.6 Nach dem Gesagten liegen keine geänderten Verhältnisse vor, die eine Änderung im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG rechtfertigen würden. Daran ändert auch der neue Art. 40 PBG nichts. Wie vorne ausgeführt, verschafft diese Bestimmung allein noch keinen Anspruch auf den Erlass eines Sondernutzungsplans, sondern lediglich darauf, dass ein entsprechendes Gesuch geprüft wird.

5.4 Die Rekurrenten stellen zahlreiche Beweisanträge zur Frage, ob die über "lange Zeit gewachsenen Strukturen mit eigenem Charakter" im Quartier Y.____ verletzt würden. Damit setzen sie stillschweigend voraus, dass diese Strukturen nicht verändert werden dürfen. Dem ist aber nicht so, vielmehr ist das Gegenteil der Fall. So wurde der Überbauungsplan Y.____ vom 6. Oktober 1967, der in etwa mit dem gewünschten Planperimeter übereinstimmt und der das Gebiet in drei "Zonen" mit eigenen Bauvorschriften eingeteilt hat, bereits am 16. April 1994 ersatzlos aufgehoben. Damit kommt hier einzig der aktuelle



Zonenplan mit dem vor kurzem geänderten Baureglement zur Anwendung. Sodann gelten für die Grundstücke entlang der Y.____-Strasse keinerlei erhöhte gestalterischen Anforderungen und Einfügungsgebote. Massgebend ist hier einzig das Verunstaltungsverbot nach Art. 99 Abs. 1 PBG. Ob ein Bauvorhaben qualifiziert unschön ist oder nicht, ist eine Rechtsfrage, die von der Baubehörde anhand des konkreten Baugesuchs beantwortet werden muss und nicht im Voraus durch Gutachter beurteilt werden kann. Vorliegend muss in Kauf genommen werden, dass sich das Gesicht des Quartiers unter Umständen erheblich verändern wird, weshalb auf das beantragte Gutachten durch die EspaceSuisse bzw. auf eine Beurteilung durch eine Fachkommission verzichtet werden kann. Aus dem gleichen Grund ist weder ein Amtsbericht des Grundbuchamtes Z.____ über die Erstellung der einzelnen Bauten bzw. die Edition der verschiedenen Baubewilligungen und -gesuche sowie des aufgehobenen Überbauungsplans Y.____ vom 6. Oktober 1967 noch eine Befragung der Rekurrenten als Parteien oder eine Besichtigung des Quartiers durch die Rekursinstanz nötig, wie die Rekurrenten beantragen.

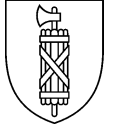
5.5 Nach dem Gesagten ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz dem Gesuch der Rekurrenten, für das Quartier einen Sondernutzungsplan zu erlassen, nicht stattgegeben hat.

6.

Die Rekurrenten verlangen den Erlass einer Planungszone.

6.1 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 BV, 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 tatsächlich gefährdet sind. Zuständig für den Erlass einer Planungszone bleibt allein 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).

6.2 Nachdem feststeht, dass es vorliegend keinen Grund gibt, einen Sondernutzungsplan zu erlassen, ist der angefochtene Beschluss, auf den Erlass einer Planungszone zu verzichten, ebenfalls nicht zu bean-



standen. Dazu kommt, dass nach dem Gesagten ohnehin kein Anspruch auf den Erlass einer Planungszone besteht. Der Rekurs ist damit auch bezüglich des Antrags auf Erlass einer Planungszone abzuweisen.

7.

Zusammenfassend erweist sich der Rekurs gesamthaft als unbegründet, weshalb er abzuweisen ist.

8.

8.1 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. 20.13.01 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).

8.2 Der von lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, am 11. September 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

9.

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

9.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen 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).

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

Entscheid

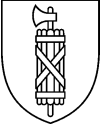
1.

Der Rekurs von A.____, B.____ sowie C.____, alle Z.____, wird abgewiesen.

2.

a) A.____, B.____ sowie C.____ bezahlen unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der von lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, am 11. September 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.



3.

Das Begehren von A.____, B.____ sowie C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin