



Fall-Nr.:	21-10456
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	07.03.2024
Entscheiddatum:	09.02.2024

BUDE 2024 Nr. 012

Planungsrecht, Art. 21 RPG, Art. 175a PBG. Vom Instrument der Teilzonenpläne vor der unmittelbar anstehenden Ortsplanungsrevision soll nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Würden nach Belieben auf dem Gemeindegebiet Teilzonenpläne erstellt und würde somit die zukünftige Zonierung in diesen Gebieten zu einem grossen Teil vorbestimmt, wäre sowohl dem Grundsatz der notwendigen Gesamtsicht nicht genüge getan, als auch eine präjudizierende Wirkung dieser Teilzonenpläne nicht auszuschliessen. Vorliegend mangelte es an einem öffentlichen Interesse zur vorzeitigen Anpassung der Zonierung. Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 12 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-10456

Entscheid Nr. 12/2024 vom 9. Februar 2024

Rekurrent

A.____
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Bischofszeller-
strasse 53, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Beschluss vom 27. Oktober 2021)

Betreff

Antrag auf Erlass eines Teilzonenplans



Sachverhalt

A.

a) A.____ ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der G.____strasse in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ in der Wohnzone W2.

b) Am 18. April 2012 erteilte die Baukommission Z.____ die Baubewilligung für den Neubau eines Wohnhauses mit zwei Wohnungen auf Grundstück Nr. 001. In der Folge wurde die Geltungsdauer der Baubewilligung zweimal um je ein Jahr verlängert. A.____ begann kurz vor dem Ablauf der Baubewilligung mit den Bauarbeiten, stellte diese in Erwartung der Ortsplanungsrevision aber wieder ein. In der Zwischenzeit wurden zudem drei Projektänderungen (mehrheitlich) bewilligt (am 12. Dezember 2016, 5. Juli 2021 sowie 2. Mai 2022).

B.

a) Gestützt auf das vom Stadtparlament Z.____ am 5. Februar 2009 genehmigte Stadtentwicklungskonzept und dem darauf basierenden kommunalen Richtplan (vom Stadtparlament genehmigt am 26. August 2010) gab der Stadtrat Z.____ eine Gesamtrevision der Ortsplanung Z.____ (nachfolgend: Revision 2013 – 2020) in Auftrag. Am 23. Oktober 2013 erliess er das (mit X.____) vereinigte Baureglement und den neuen Zonenplan Z.____. Es war unter anderem vorgesehen, die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005, 006 und 007 der dreigeschossigen Kernzone zuzuweisen.

b) Am 22. April 2015 entschied der Stadtrat über sämtliche Einsprachen und wies diese im Wesentlichen ab. Zonenplan und Baureglement wurden am 3. März 2016 vom Stadtparlament genehmigt. Im Anschluss wurde das fakultative Referendum nicht ergriffen.

c) Gegen den neuen Zonenplan und das Baureglement wurden im Mai 2016 insgesamt drei Rekurse beim Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) erhoben. Dieses hiess mit BDE Nr. 3/2019 vom 27. Juni 2019 zwei Rekurse gut und hob den Zonenplan sowie die Einspracheentscheide auf. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft.

d) Da durch den Rekursentscheid lediglich der Zonenplan, nicht aber das Baureglement vom 3. März 2016 aufgehoben worden war, beschloss der Stadtrat Z.____, das neue Baureglement in Kraft zu setzen, soweit es vom Baudepartement genehmigt werde. Mit Verfügung vom 18. Mai 2020 verweigerte das Baudepartement die Genehmigung für mehrere Bestimmungen des neuen Baureglements. Unter anderem wurden die Vorschriften zu den Wohnzonen W2a und W2b nicht genehmigt, da diese Zonen durch die Aufhebung des Zonenplans nicht mehr bestanden. Entsprechend sollten die Vorschriften zu den Wohnzonen W1 und W2 in Kraft bleiben. Mit Entscheid RRB 2020/775 vom 30. Oktober 2020 hiess die Regierung einen Rekurs gegen diese



Nichtgenehmigung insofern gut, als die Nichtgenehmigung der Vorschriften zur Wohnzone W2b aufgehoben und zur Neubeurteilung an das Baudepartement zurückgewiesen wurde. Mit Verfügung vom 21. Dezember 2020 passte das Baudepartement die Genehmigungsverfügung vom 18. Mai 2020 in Bezug auf die Wohnzone W2b an. Entsprechend wurden die Vorschriften zur Wohnzone W2b genehmigt und sollen diese Anwendung in den Wohnzonen W2 – und somit auch für die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005, 006 und 007 – finden.

C.

a) Mit Gesuch vom 19. August 2021 stellte A.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, beim Stadtrat Z.____ das Gesuch, die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005, 006 und 007 seien mit einer Teilrevision des Zonenplans der Kernzone zuzuweisen.

b) Mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 wies der Stadtrat Z.____ den Antrag von A.____ auf Teilrevision des Zonenplans ab. Das Anliegen werde in den Prozess der Gesamtrevision der Nutzungsplanung aufgenommen. Begründet wurde dieser Beschluss damit, dass die Gesamtrevision der Ortsplanung anstehe und vorgezogene Teilrevisionen sich auf besondere Sachverhalte von grossem öffentlichen Interesse zu beschränken hätten. Vorliegend bestehe lediglich ein privates Interesse von A.____, sein auf einer Baubewilligung aus dem Jahr 2012 basierendes Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001, welches seit mehr als vier Jahren als Bauruine auf seine Vollendung warte, weiter zu optimieren. Dies genüge nicht. Auch hätte die beantragte Teilrevision präjudizierende Wirkung für die anstehende Gesamtrevision.

D.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter mit Schreiben vom 15. November 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 24. November 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 27. Oktober 2021 sei aufzuheben;
2. Der Stadtrat Z.____ sei anzuweisen,
 - für die Grundstücke Grundbuch Z.____ Nr. 001, Nr. 002, Nr. 003, Nr. 004, Nr. 005, Nr. 006 und Nr. 007 gemäss der nachfolgenden Begründung einen Teilzonenplan zu erstellen;
 - mit diesem Teilzonenplan die vorstehend genannten Grundstücke, soweit diese gemäss dem geltenden Zonenplan der Stadt Z.____ der Wohnzone W2 zugeschrieben sind, neu der Kernzone K3 zuzuweisen, wie dies vom Stadtrat Z.____, vom Parlament von Z.____ und von der Bürgerschaft von Z.____ bereits beschlossen wurde;



- den genannten Teilzonenplan mitsamt dem dazugehörigen Planungsbericht innert 3 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids dem Mitwirkungsverfahren zu unterstellen;
- den genannten Teilzonenplan mitsamt dem dazugehörigen Planungsbericht innert 6 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids gemäss Art. 41 PBG öffentlich aufzulegen;

3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Rekurrent hätte gestützt auf Art. 21 Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) einen Anspruch darauf, dass die geltenden Vorschriften jetzt überprüft und angepasst würden. Eine zeitliche Verschiebung einer unbestrittenen Zonenplanänderung um nochmals etwa zehn Jahre stelle eine Rechtsverweigerung dar. Die beantragten Änderungen seien bereits bei der gescheiterten Revision 2013 – 2020 als richtig erachtet worden. Sowohl für die Vorinstanz wie auch für das Stadtparlament sei die Umzonung unstrittig gewesen. Im entsprechenden Planungsbericht werde insbesondere auf die zentrale Lage hinter der L.____strasse, die Ermöglichung einer zweckmässigen Nutzung, die Abstimmung mit den angrenzenden Nutzungen (Kernzone, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen) sowie die Ermöglichung einer angemessenen inneren Verdichtung an richtiger Lage hingewiesen. Auch sei eine entsprechende Revision mit Blick auf eine angemessene Innenverdichtung geradezu geboten.

Weiter sei mit dem Teilzonenplan I.____strasse/J.____strasse auf der Nordseite der angrenzenden Zentrumsüberbauung bereits eine Kernzone geschaffen worden. Diese soll mit der beantragten Teilzonenplanänderung weitergeführt werden. Entsprechend sei ein öffentliches Interesse an der Umzonung offenkundig zu bejahen. Da es sich beim Plangebiet um das ganze Strassengeviert handle, sei der Vorwurf, der Rekurrent verfolge nur seine privaten Interessen, nicht stichhaltig. Auch könne die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden des zuständigen Departementes kein Grund für eine Verschiebung des berechtigten Anliegens sein. Von einer präjudizierenden Wirkung auf die vorzunehmende Gesamtrevision für andere Zonen könne keine Rede sein. Auch würde dies ansonsten für sämtliche allfällige weitere Teilzonenpläne gelten. Vielmehr sei der beantragte Teilzonenplan im Vergleich zur gesamten Bauzone der Stadt Z.____ offensichtlich von völlig untergeordneter Bedeutung, ohne irgendeine präjudizielle Wirkung für die vorzunehmende Gesamtrevision.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Auch wenn die Umzonung des Gebiets G.____strasse/H.____strasse Bestandteil der Revision 2013 – 2020 gewesen sei, würden diese Planungsabsichten weit zurück gehen und



auf dem Stadtentwicklungskonzept aus dem Jahr 2008 und dem darauf aufbauenden kommunalen Richtplan aus dem Jahr 2010 basieren. Die rechtlichen Rahmenbedingungen hätten sich seither grundlegend geändert. Das Instrument des Teilzonenplans solle vor der Gesamtrevision der Ortsplanung nur restriktiv angewendet werden.

b) Mit Amtsbericht vom 22. Februar 2022 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) aus, dass Ortsplanungsrevisionen von einer Gesamtsicht geprägt sein und sich auf eine umfassende Abwägung der Interessen stützen müssten. Eine Vorab-Anpassung von einzelnen Teilgebieten sei aus ortsplanerischer Sicht nicht anzustreben.

c) Mit Eingabe vom 28. Februar 2022 macht der Rekurrent geltend, im Gebiet «K.____strasse» beabsichtige die Vorinstanz eine Teilzonenplanänderung. Es wäre mit der Pflicht zur rechtsgleichen Behandlung unvereinbar, wenn demgegenüber sein Antrag auf Teilrevision abgewiesen würde.

d) Mit Eingabe vom 25. März 2022 lässt sich der Rekurrent erneut vernehmen und macht insbesondere geltend, dass die beantragte Umzonung nur eine geringfügige innere Verdichtung beinhalte.

e) Die Vorinstanz lässt sich mit Eingabe vom 27. April 2022 zu den beiden weiteren Eingaben des Rekurrenten vernehmen.

f) Mit Schreiben vom 9. Mai 2022 sistierte der verfahrensleitende Sachbearbeiter der instruierenden Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes auf Antrag des Rekurrenten das Rekursverfahren. Der Antrag des Rekurrenten wurde mit einem bevorstehenden Gespräch mit dem Stadtpräsidenten begründet.

g) Da das Gespräch ergebnislos verlief, wurde die Sistierung mit Schreiben vom 27. April 2023 aufgehoben. In der Folge lässt sich der Rekurrent mit Schreiben vom 4. Mai 2023 erneut vernehmen und beantragt wiederum die Durchführung eines Augenscheins.

F.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes 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.

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Der vorliegend zu beurteilende Beschluss datiert vom 27. Oktober 2021, womit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung gelangen, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Der Rekurrent beantragt mit Eingaben vom 24. November 2021, 25. März 2022 und 4. Mai 2023 den Beizug verschiedener Akten, u.a. der Akten zur Revision 2013 – 2020, zum Teilzonenplan I.___strasse/J.___strasse, der Vorprüfungsberichte zu den beiden Teilzonenplänen «K.___strasse» und «C.___», sowie die Durchführung eines Augenscheins.

3.1 Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen (Art. 12 Abs. 2 VRP). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von (in der Regel streitigen) Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Nur wo sich eine Tatsache nicht anders abklären lässt, wird eine Verpflichtung zur Durchführung eines Augenscheins bejaht. Ergibt sich eine Tatsache dagegen zweifelsfrei aus den Akten, so braucht sie nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden. Dies gilt auch für unbestrittene Behauptungen, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten erscheint. Tatsachen aber, vor allem umstrittene, deren umfassende Feststellung und Würdigung eine eigene Wahrnehmung erheischen, sind in Augenschein zu nehmen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 966; B. MÄRKLI, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 12 N 50 ff.).



3.2 Vorliegend ergeben sich die entscheidungswesentlichen tatsächlichen Verhältnisse vollständig aus den vorhandenen Verfahrensakten sowie aus dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch). Entsprechend ist auf den Beizug weiterer Akten sowie die Durchführung eines Augenscheins zu verzichten. Die entsprechenden Anträge des Rekurrenten sind deshalb abzuweisen.

4.

Der Rekurrent rügt in seiner Rekursbegründung vom 24. November 2021, dass sich die Vorinstanz unter «dem Gesichtspunkt Raumplanung» gar nicht zum Gesuch geäußert habe. Sofern er damit eine Verletzung der Begründungspflicht und somit des rechtlichen Gehörs geltend macht, ist nachfolgend kurz darauf einzugehen.

4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt unter anderem, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (BUDE Nr. 92/2022 vom 10. Oktober 2022 Erw. 4.1). Nach der Rechtsprechung muss die Begründung des angefochtenen Entscheids so abgefasst sein, dass gegebenenfalls eine sachgerechte Anfechtung des Entscheids ermöglicht wird. Dies ist möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 Erw. 2.2.3 mit Hinweisen).

4.2 Die Vorinstanz führt in den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses sehr wohl aus, gestützt auf welche Überlegungen sie dem Gesuch des heutigen Rekurrenten keine Folge leistet. So hält sie insbesondere fest, dass Teilrevisionen des Rahmennutzungsplans vor der anstehenden Gesamtrevision auf Sachverhalte von grossem öffentlichen Interesse beschränkt seien. Ein solches Interesse liege nicht vor, da es dem Rekurrenten lediglich um die Optimierung seines im Jahr 2012 bewilligten, aber nicht vollendeten Bauvorhabens auf Grundstück Nr. 001 gehe. Weiter macht sie geltend, dass eine solche Teiländerung präjudizierende Wirkung für die Gesamtrevision hätte und das Anliegen des Rekurrenten deshalb im Rahmen dieser Gesamtrevision zu prüfen sei. Entsprechend war es dem Rekurrenten ohne weiteres möglich, den angefochtenen Beschluss sachgerecht anzufechten, was er mit Eingaben vom 15. sowie 24. November 2021 alsdann ja auch tat. Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt somit nicht vor.



5.

Der Rekurrent macht mit Verweis auf Art. 21 Abs. 2 RPG geltend, dass er einen Anspruch auf Überprüfung und Änderung der Zonierung habe.

5.1 Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Das Gesetz unterscheidet hinsichtlich der Änderung von Nutzungsplänen somit zwei Stufen: In einem ersten Schritt muss geprüft werden, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss. Erst in einem zweiten Schritt werden die nötigen Anpassungen geprüft (BGE 140 II 25 Erw. 3 mit Hinweis auf P. KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, in: PBG-aktuell, 1994 [Heft 4], S. 4 ff., S. 8 ff.; vgl. auch T. TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 21 N 33 f.). Die Zweistufigkeit von Art. 21 Abs. 2 RPG soll der Nutzungsplanung zum einen eine gewisse Beständigkeit garantieren und zum anderen die vom Gesetzgeber zugeordnete Funktion sichern. Die Anforderungen an die Interessenabwägung in der ersten Stufe sind dabei geringer als in der zweiten Stufe: Eine Überprüfung der Grundordnung ist demnach bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebende Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist (BGE 140 II 25 Erw. 3.2; BGE 123 I 175 Erw. 3.a). Als erheblich auf dieser Stufe gilt, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse liegt also vor, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, welche der Planfestsetzung zugrunde lagen, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Dies bedeutet, dass sich die Verhältnisse so geändert haben müssen, dass an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung kein öffentliches Interesse mehr besteht (BGE 127 I 103 Erw. 6.b; P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 119 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 21 N 16). Nicht erfüllt sind die Voraussetzungen jedoch, wenn die Verhältnisse bereits bei der früheren Planfestsetzung bekannt waren und damit schon in den planerischen Entscheid miteinbezogen wurden bzw. es hätten werden müssen (BGE 123 I 175 Erw. 3.g; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 16).

5.2 Steht nach dieser ersten Prüfung fest, dass sich die Verhältnisse tatsächlich wesentlich verändert haben, untersucht die Planungsbehörde in einem zweiten Schritt, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig wird (BGE 140 II 25 Erw. 3.2). Dabei ist ein Abwägen zwischen der Notwendigkeit der Änderung und einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen nötig. Zu berücksichti-



gen sind dabei insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 140 II 25 Erw. 3.1; BGE 132 II 408 Erw. 4.2 f.; BGE 128 I 190 Erw. 4.2; mit Hinweis auf KARLEN, a.a.O., S. 11 ff. und 13 ff.). Je neuer ein Plan ist, umso 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 (BGE 120 Ia 227 Erw. 2.c). Nach Ablauf des Planungshorizonts (für Nutzungspläne in Bauzonen 15 Jahre gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG; zehn Jahre für Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG) sind Pläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_470/2018 vom 4. März 2019 Erw. 5.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018 Erw. 3.2). Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans (BGE 145 II 83 Erw. 5.4). Als gewichtige Gründe für eine Nutzungsplanrevision gelten insbesondere die Revision des Umweltrechts, die zwingend nach einer parzellenscharfen Umsetzung verlangt (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes [SR 814.01; abgekürzt USG]), die Revision des Richtplans, mit welcher neue planerische Ordnungsvorstellungen verwirklicht werden sollen (BGE 128 I 190 Erw. 4.2), die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG, deren Beachtung eine neue zonenrechtliche Behandlung erfordert (Urteil des Bundesgerichtes 1A.162/2002 bzw. 1P.392/2002 vom 10. Dezember 2002 Erw. 5.3.1; Urteil des Bundesgerichtes 1P.37/2005 vom 7. April 2005 Erw. 4.1), oder die Korrektur von Planungsfehlern, und dies unter Umständen auch dann, wenn sich diese erst kürzlich ereignet haben (BGE 121 I 245 Erw. 6.a und 6.b; Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 bzw. 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2). Dem Kriterium des Umfangs der beabsichtigten Planänderung ist insofern Rechnung zu tragen, als das Bundesgericht nachträgliche geringfügige Änderungen bereits nach einer relativ kurzen Zeit seit der Planfestsetzung zulässt, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (BGE 128 I 190 Erw. 4.2; BGE 124 II 391 Erw. 4.b; Urteil des Bundesgerichtes 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002 Erw. 3.3; Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 bzw. 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.3 und 3.8; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2001/III/29; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 18).

5.3 Die vorliegende Zonierung der Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005, 006 und 007 geht zumindest zurück auf den noch heute geltenden Zonenplan vom 25. November 1992. Entsprechend besteht grundsätzlich ein Anspruch der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer an der Überprüfung der Zonierung. Dies umso mehr, als in der Zwischenzeit auch die massgebenden Rechtsgrundlagen, wie das eidgenössische Raumplanungsgesetz, der kantonale Richtplan, aber auch das Planungs- und Baugesetz, überarbeitet wurden. Dass ein



solcher Anspruch besteht, räumt auch die Vorinstanz ein. So führt sie in ihrer Vernehmlassung vom 21. Januar 2022 denn auch aus, «dass eine Überprüfung im Rahmen der unmittelbar bevorstehenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung stattfinden wird». Entsprechend ist weniger der Überprüfungsanspruch, als vielmehr der Zeitpunkt und der Umfang der Überprüfung umstritten. Der Rekurrent verlangt diesbezüglich, dass die Überprüfung und darauf basierend die Änderung der Zonierung im Rahmen eines Teilzonenplans umgehend und somit vor der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung zu erfolgen habe. Die Vorinstanz stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass die Überprüfung im Rahmen dieser Gesamtrevision erfolgen werde. Diese unterschiedlichen Auffassungen sind nachfolgend zu prüfen.

6.

Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass nach Art. 1 Abs. 1 PBG die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinden ist. Der Staat wahrt mithin den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Ortsplanung. Daraus ergibt sich einerseits eine Einschränkung der Ermessenskontrolle, andererseits eine Betonung der Gemeindeautonomie.

Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]; P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 3 N 23 ff.; WALDMANN/ HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 3 f.). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.2; GVP 2005 Nr. 24; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 5).

7.

7.1 Art. 175 Abs. 1 PBG sieht vor, dass die politischen Gemeinden ihre Zonenpläne und Baureglemente innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des PBG an das neue Recht anzupassen haben. Entsprechend sind die Rahmennutzungspläne bis 30. September 2027 einer Gesamtrevision zu unterziehen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Möglichkeiten einer teilweisen Anpassung der Rahmennutzungspläne auf folgende zwei Möglichkeiten beschränkt.

Einerseits umschreibt das Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/I/1) mögliche vorgezogene Anpassungen an das PBG. Punktuelle Anpassungen sind zulässig, wenn dadurch die künftige Gesamtrevision nicht präjudiziert wird und am Erlass ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Als Beispiele werden im



Kreisschreiben unter anderem die Schaffung einer Schwerpunktzone oder einer neuen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen genannt. Weitergehende vorangehende Teilrevisionen sind demgegenüber ausgeschlossen, da die auf dem neuen PBG beruhende Zonierung des Gemeindegebiets und die Festlegung der zugehörigen Baumasse zwingend aus einer ortsplannerischen Gesamtbetrachtung heraus erfolgen müssen und nicht bloss auf Einzelinteressen beruhen dürfen. Nur so ist es beurteilbar, ob sich die Rahmennutzungsplanung einer Gemeinde zu einem sinnvollen Ganzen fügt oder nicht.

Andererseits wurde mit dem Nachtrag zum PBG vom 21. Juni 2020 Art. 175a Bst. b PBG eingefügt. Demgemäss bleiben die Bestimmungen des Baugesetzes vom 6. Juni 1972 sachgemäss anwendbar, soweit sie als Rechtsgrundlage für Änderungen der Rahmennutzungsplanung jener politischen Gemeinden dienen, deren Rahmennutzungsplan noch nicht an das PBG angepasst worden ist. Dieser Nachtrag trat am 1. September 2020 in Kraft. Hiermit soll es den Gemeinden ermöglicht werden, auch Teilzonenpläne auf der Grundlage des alten Baugesetzes zu erlassen. Auch hier bedarf es jedoch eines öffentlichen Interesses und sind auch in diesem Zusammenhang die bundesrechtlichen Vorgaben zu beachten. Insbesondere dürfen diese altrechtlichen Teilrevisionen in einer Gemeinde die bevorstehende gesamthafte Anpassung der kommunalen Rahmennutzungsplanung an das PBG und an den kantonalen Richtplan nicht präjudizieren. Auch müssen die Anpassungen von den Gemeinden aus einer Gesamtsicht heraus umgesetzt werden (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019 zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, ABI 2019-00.011.743, S. 7).

7.2 Vorliegend beantragt der Rekurrent die Umzonierung der genannten Grundstücke von der (altrechtlichen) Wohnzone W2 in die (altrechtliche) Kernzone. Diese Zone würde ebenfalls auf dem alten Baugesetz beruhen, weshalb ein Anwendungsfall von Art. 175a Bst. b PBG zu prüfen ist. Wie aufgezeigt und auch vom AREG in seiner Vernehmlassung vom 22. Februar 2022 festgehalten, gilt, dass auch altrechtliche Teilrevisionen die bevorstehende gesamthafte Anpassung des kommunalen Rahmennutzungsplans nicht präjudizieren dürfen und aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen müssen. Die Nutzungsplanung hat grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus zu erfolgen. Zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ist daher ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Zwar kann die kommunale Nutzungsplanung für einen Teil des Gemeindegebiets oder gar für eine einzelne Liegenschaft gesondert erfolgen. Derartige Sondernutzungsordnungen dürfen in der Regel aber nicht isoliert erlassen werden. Sie müssen sich vielmehr in die Zonenplanung der Gemeinde einfügen und dürfen nicht aus dem planerischen Gesamtkonzept herausgerissen werden (Urteil des Bundesgerichtes 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 Erw. 4.2).



Als mit Art. 175a Bst. b PBG vereinbar erscheinen somit insbesondere Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen sowie Vorhaben, die einer konsolidierten ortsplannerischen Strategie entspringen. Solche Teilrevisionen sind grundsätzlich in allen Zonenarten möglich, sofern ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Entsprechende Erlasse können sich beispielsweise aufdrängen, wenn öffentliche Bauten und Anlagen erstellt werden müssen oder Gelegenheit besteht, Arbeitsplatzeinvestitionen zu ermöglichen. Untergeordnete Änderungen sind selbst in Wohn- und Wohnmischzonen möglich (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019 zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, ABI 2019-00.011.743, S. 7 f.; J. FREI, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, Art. 175a N 11).

7.3 Die Vorinstanz hat mit Bericht vom 14. März 2023 zum «Kreditantrag: Ortsplanungsrevision Stadt Z.____ (OPR)» an das Stadtparlament das geplante Vorgehen zur Gesamtüberarbeitung der bestehenden Ortsplanung skizziert. Demnach soll sich der Planungsprozess in fünf Phasen gliedern. In den Phasen 0 und 1 sollen die konzeptuellen Grundlagen, darunter ein Konzept zur Innenentwicklung sowie eines zur Stadtentwicklung, ein Freiraumkonzept und das Gesamtverkehrskonzept, bis Mitte 2024 erarbeitet werden. Die konsolidierten Resultate dieser Grundlagen sollen alsdann in einem strategischen Stadtentwicklungsplan räumlich dargestellt werden. In der Phase 2 soll bis Ende 2024 der kommunale Richtplan entsprechend angepasst bzw. erarbeitet werden. Bis Mitte des Jahres 2026 sollen die Grundlagen konkretisiert werden (Phase 3). Hier sollen unter anderem spezifische Entwicklungsabsichten in einzelnen Quartieren und verträgliche Dichten festgelegt werden. Bis Ende des Jahres 2026 (Phase 4) soll alsdann der Entwurf von Zonenplan und Baureglement stehen. Vorprüfung, Mitwirkungsverfahren und Erlass sind alsdann bis Ende 2027 vorgesehen (Phase 5). Auch wenn der Kreditantrag vom Stadtparlament an die vorberatende Kommission im November 2023 zurückgewiesen wurde und die Geschäftsprüfungskommission der Stadt Z.____ von einem zu optimistischen Zeitplan ausgeht, ist doch festzuhalten, dass die Planungsarbeiten für die Gesamtrevision der Ortsplanung aufgegleist sind. Selbstverständlich ist zu beachten, dass dieser Prozess – gerade in Städten von der Grösse der Stadt Z.____ – mehrere Jahre in Anspruch nimmt und die zeitlichen Angaben der Vorinstanz äusserst ambitioniert sind. Nichtsdestotrotz stehen die Arbeiten für die Gesamtrevision der Ortsplanungsrevision unmittelbar bevor bzw. sind erste Arbeiten bereits gestartet worden.

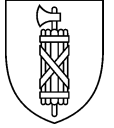
7.4 Nach dem Gesagten ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass vom Instrument der Teilzonenpläne vor der unmittelbar anstehenden Ortsplanungsrevision nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden soll. In Anbetracht dessen, dass der totalrevidierte Rahmennutzungsplan in absehbarer Zeit vorliegen soll und die Erarbeitung der Grundlagen hierfür nun startet, ist dies unter Berücksichtigung des Erfordernisses der Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange sowie des Verbots der präjudizierenden Wirkung rechtlich geboten. Würden nun noch



nach Belieben auf dem Gemeindegebiet Teilzonenpläne erstellt und somit die zukünftige Zonierung in diesen Gebieten zu einem grossen Teil bereits vorbestimmt, wäre sowohl dem Grundsatz der notwendigen Gesamtsicht nicht genüge getan, als auch eine präjudizierende Wirkung dieser Teilzonenpläne nicht auszuschliessen. Entsprechend ist es nicht zu beanstanden, sondern vielmehr auch mit Art. 175a Abs. 1 PBG vereinbar, wenn die Vorinstanz ausführt, dass Teilzonenpläne hauptsächlich im Zusammenhang mit Arealentwicklungen möglich sein sollen und ein grosses öffentliches Interesse am Erlass des Teilzonenplans bestehen muss. Wenn der Rekurrent ausführt, dass das Bundesrecht für eine Zonenplanänderung lediglich ein «öffentliches Interesse» und nicht ein «wesentliches öffentliches Interesse» verlangt, ist ihm zwar zuzustimmen. Jedoch übersieht er, dass vorliegend die Gesamtrevision der Ortsplanung unmittelbar ansteht und deshalb sehr wohl ein erhöhtes Erfordernis an das öffentliche Interesse an einer vorgezogenen Zonenplanänderung bestehen muss. Dies gilt umso mehr, je näher die Gesamtrevision rückt. Rein private Interesse sind für Planungsmassnahmen ohnehin nicht ausreichend.

Entgegen der Ansicht des Rekurrenten sind diese Voraussetzungen für den Erlass eines Teilzonenplans im jetzigen Zeitpunkt und unter den vorliegenden Gegebenheiten nicht erfüllt. Es ist zwar zutreffend, dass die Umzonung in der Revision 2013 – 2020 enthalten war und Stadtrat, Stadtparlament und Stimmvolk dannzumal dieser Umzonung auch zugestimmt haben. Daraus aber ein grosses öffentliches und dringliches Interesse herzuleiten, würde doch zu weit gehen. Die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005, 006 und 007 sind mit Ausnahme des rekurrentischen Grundstücks Nr. 001 überbaut; wobei auch der Rekurrent über eine Baubewilligung verfügt und von dieser (zumindest teilweise) Gebrauch gemacht hat. Es ist nicht bekannt, dass die übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in diesem Perimeter unmittelbar ein (Ersatz-)Bauprojekt geplant hätten. Der Eindruck der Vorinstanz, dass der Rekurrent mit dem strittigen Gesuch vor allem seine privaten Interessen für eine Optimierung seines im Bau befindenden Wohnhauses mit zwei Wohnungen verfolgt, ist zumindest nicht ganz von der Hand zu weisen. Auch kann entgegen der Ansicht des Rekurrenten kein öffentliches Interesse an einer Umzonung daraus abgeleitet werden, dass die fragliche Baute vollendet wird. Selbstverständlich ist es dem Rekurrenten möglich, entsprechend der erteilten Baubewilligung die Baute zu vollenden.

7.5 Eine Arealüberbauung oder beispielsweise auch die Absicht zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist somit vorliegend nicht ersichtlich. Auch an einem anderen öffentlichen Interesse zur vorzeitigen Anpassung mangelt es. Es liegt somit im Ermessen der Vorinstanz zu bestimmen, dass eine entsprechende Umzonung im Rahmen der laufenden Gesamtrevision geprüft werden soll. Dies soll weder heissen, dass in anderen Fällen aufgrund einer zeitlichen Dringlichkeit keine vorgezogene Teilrevision zulässig sein könnte, noch, dass es im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung nicht angezeigt sein könnte, die



beantragte Umzonierung vorzunehmen. Vorliegend ist aber eine zeitliche Dringlichkeit der Anpassung des Rahmennutzungsplans nicht erstellt. Vielmehr hat die Vorinstanz mit dem Bericht vom 14. März 2023 den Fahrplan für die Ortsplanungsrevision aufgezeigt. Die Gesamtrevision der Ortsplanung in einer Stadt der Grösse von Z.____ nimmt klarerweise mehrere Jahre in Anspruch. Der von der Vorinstanz aufgezeigte Zeitplan ist denn auch durchaus ambitioniert. Aufgrund des aufgezeigten Zeitplans liegt aber auf jeden Fall keine «Verweisung auf den St.Nimmerleins-Tag» (Rekursschrift, S. 4) vor.

Es ist damit der Vorinstanz nicht vorzuwerfen und liegt in ihrem Ermessen, dass sie für eine allfällige Anpassung der Zonenordnung auf die laufende Gesamtrevision der Ortsplanung verweist. Wie aufgezeigt, macht sie dies auch nicht aufgrund der Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden, sondern in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben.

8.

Weiter macht der Rekurrent eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geltend.

8.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Eine Grundeigentümerin bzw. ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (Urteil des Bundesgerichtes 1P.14/2001 vom 5. April 2001 Erw. 2.c).

8.2 Der Rekurrent bringt vor, dass die von der Vorinstanz geltend gemachten Argumente auf sämtliche allfällige weiteren Teilzonenpläne zutreffen würden und somit kein einziger Teilzonenplan auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Z.____ mehr möglich wäre, bis die Gesamtrevision rechtskräftig sei. Als Beispiele führt der Rekurrent – wenn auch nur äusserst rudimentär – die Teilzonenpläne «K.____strasse» und «C.____» auf.

8.3 Der Rekurrent verkennt, dass es sich bei den aufgeführten Plänen um projektbezogene, räumlich begrenzte Planungen handelt, für die ein erhebliches öffentliches Interesse (und eine zeitliche Dringlichkeit) besteht. Mit dem Teilzonenplan «K.____strasse» soll eine Überbauung ermöglicht werden, für welche bereits ein Sondernutzungsplan vorliegt, die Grundordnung aufgrund der aufgehobenen Revision des



Zonenplans jedoch noch angepasst werden muss. Zudem besteht daran ein erhebliches öffentliches Interesse, handelt es sich doch um ein ehemaliges Industriegelände und ein strategisch wichtiges Umnutzungs- und Innenentwicklungsareal. Entsprechend soll mit dem Teilzonenplan eine Umzonung von der Industriezone in eine Wohn-Gewerbezone erfolgen. Mit dem Teilzonenplan «C.____» soll (zusammen mit einem Sondernutzungsplan) einerseits der B.____ AG, die bereits das Alters- und Pflegeheim C.____ auf Grundstück Nr. 008 betreibt, der Bau eines Demenzzentrums ermöglicht werden. Andererseits soll für einen bestehenden Industriebetrieb (auf den Grundstücken Nrn. 009 und 010) die Möglichkeit zur Erweiterung geschaffen werden. Auch diese Anpassungen sind räumlich begrenzt, haben ein konkretes Vorhaben zum Gegenstand und stehen im öffentlichen Interesse.

Ohne die Rechtmässigkeit dieser Pläne vorliegend abschliessend prüfen zu können, kann immerhin festgehalten werden, dass diese Vorhaben mit dem Anliegen des Rekurrenten nicht vergleichbar sind. Während durch die Teilzonenpläne «K.____strasse» und «C.____» konkrete Projekte, für die ein öffentliches Interesse vorhanden ist, ermöglicht werden sollen, geht es bei der beantragten Umzonierung hauptsächlich um private Interessen des Rekurrenten. Die Rüge des Rekurrenten, der Gleichbehandlungsgrundsatz sei verletzt, erweist sich somit als unbegründet.

Auch der Teilzonenplan I.____strasse/J.____strasse aus dem Jahr 2014 ändert daran nichts. Auch wenn dieser Teilzonenplan eine Neueinzonung vorsah und vorliegend lediglich die Zonenordnung, welche auf der Nordostseite der angrenzenden Zentrumsüberbauung bereits besteht, fortgeführt werden soll, ist darin – nach dem oben Ausgeführten – keine unrechtmässige Ungleichbehandlung festzustellen.

9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass eine – der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung – vorgezogene (altrechtliche) Anpassung in dem Sinn, dass die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005, 006 und 007 von der Wohnzone W2 in die Kernzone zugewiesen werden sollen, nicht angezeigt ist. Die Vorinstanz hat somit das Gesuch um Teilrevision des Rahmennutzungsplans zu Recht abgewiesen. Das Anliegen des Rekurrenten auf Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Zonierung der genannten Grundstücke hat die Vorinstanz im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Gesamtrevision der Ortsplanung zu berücksichtigen. Der Rekurs erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.

10.

10.1 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 hat der Rekurrent die amtlichen Kosten zu bezahlen.



10.2 Der vom Rekurrenten am 24. November 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist anzurechnen.

11.

Rekurrent und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

11.1 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).

11.2 Da der Rekurrent mit seinen Anträgen unterliegt, hat er von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Sein Begehren ist deshalb abzuweisen.

11.3 Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

Entscheid

1.

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

2.

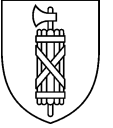
a) A.____ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

b) Der am 24. November 2021 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– wird angerechnet.

3.

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

b) Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin