



Fall-Nr.:	21-10457
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	18.07.2024
Entscheiddatum:	06.06.2024

BUDE 2024 Nr. 049

Planungsrecht, Art. 21 RPG, Art. 175 und Art. 175a PBG. Eine der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung vorgezogene Umzonung sämtlicher Grundstücke der Wohnzone W1 in eine neu zu schaffende (altrechtliche) Wohnzone W2a ist vorliegend nicht möglich. Einerseits entspricht eine solch grossflächige Umzonung nicht einer konsolidierten ortsplannerischen Strategie bzw. beruht sie nicht auf einer notwendigen Gesamtsicht, andererseits würde eine so weitreichende Umzonung die anstehende Ortsplanungsrevision präjudizieren. Das Anliegen der Rekurrenten ist deshalb im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Gesamtrevision der Ortsplanung zu berücksichtigen. Abweisung des Rekurses.

BUDE 2024 Nr. 49 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-10457

Entscheid Nr. 49/2024 vom 6. Juni 2024

Rekurrenten

A.____ und B.____

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

gegen

Vorinstanz

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

Betreff

Antrag auf Teilrevision Rahmennutzungsplan



Sachverhalt

A.

A.____ und B.____ sind Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der Strasse G.____ in Z.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 in der Wohnzone W1 und ist mit einem Einfamilienhaus überbaut.

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.____.

b) Mit dem neuen Zonenplan sollten alle Grundstücke, die bisher der Wohnzone W1 zugeteilt waren, der neu zu schaffenden Wohnzone W2a oder der Wohnzone W2b zugewiesen werden. Die Grundstücke der Wohnzone W2 hätten in die Wohnzone W2b umgeteilt werden sollen. In der Wohnzone W2a wären insbesondere zwei Vollgeschosse (in der Wohnzone W1; ein Vollgeschoss), eine Gebäudehöhe von 6 m (W1; 5 m), eine Firsthöhe von 10 m (W1; 9 m) und eine Gebäudelänge von 25 m (gleich W1) zulässig gewesen. Es wäre ein kleiner Grenzabstand von 4 m (gleich W1 – in der W1 gab es aber zusätzlich einen grossen Grenzabstand von 6 m) einzuhalten und eine Ausnützungsziffer von 0,5 (W1; 0,4) vorgesehen gewesen.

c) 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.

d) 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.

e) 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 finden. An der Nichtgenehmigung der Vorschriften der Wohnzone W2a änderte sich nichts. Das neue Baureglement ist seit 1. März 2021 in Kraft.

f) Für die Grundstücke welche – wie das Grundstück Nr. 001 – gemäss weiterhin geltendem Zonenplan vom 25. November 1992 der Wohnzone W1 zugeschrieben sind, bedeutet dies, dass sie betreffend Zonierung und massgeblichen Regelbauvorschriften durch die Revision 2013 – 2020 keine Änderung erfahren haben. Es sind somit weiterhin die Regelbauvorschriften der Wohnzone W1 anwendbar.

C.

a) Mit Gesuch vom 28. Mai 2021 stellten A.____ und B.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, beim Stadtrat Z.____ das Gesuch, die Grundstücke, die gemäss geltendem Zonenplan der Wohnzone W1 zugeschrieben seien, seien mit einer Teilrevision des Zonenplans der Wohnzone W2a zuzuscheiden. Entsprechend seien auch Art. 11, 17 und 66 des Baureglements der Stadt Z.____ (abgekürzt BauR) zu ändern bzw. zu ergänzen.

b) Mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 wies der Stadtrat Z.____ den Antrag von A.____ und B.____ auf Teilrevision von Zonenplan und Baureglement 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. Die Umzonung der Wohnzone W1 in eine neue Zone W2a sei bei der Revision 2013 – 2020 nicht unumstritten gewesen. Ausserdem habe diese Revision für Teile der Wohnzone W1 die Umzonung in die höhere Zone W2b vorgesehen. Die Zuordnung sei somit nicht eindeutig. Weiter hätte die beantragte Teilrevision präjudizierende Wirkung für die anstehende Gesamtrevision.

D.

Gegen diesen Beschluss erhoben A.____ und B.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 15. November 2021 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Mit Rekursergänzung vom 3. Dezember 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 27. Oktober 2021 (Nr. 226/2021) sei aufzuheben;



2. Der Stadtrat Z.____ sei anzuweisen,

- die Grundstücke, die gemäss dem geltenden Zonenplan der Stadt Z.____ der Wohnzone W1 zugeschrieben sind, mit einer Teilrevision des Zonenplans der Wohnzone W2a zuzuscheiden;
- Art. 11 Abs. 1 lit. c des Baureglements der Stadt Z.____ vom 25. November 2021 wie folgt zu ergänzen:

«zweigeschossige Wohnzone W2a»

- Art. 17 BauR sei wie folgt zu ändern:

Abs. 1 (Ergänzung der Tabelle):

	W2a	W2b	W3	W4
Vollgeschosse	2			
Ausnützungsziffer	0,50			
Gebäudehöhe	6,00 m			
Firsthöhe	10,00 m			
Gebäuelänge	25,00 m			
Kleiner Grenzabstand	4,00 m			
Grosser Grenzabstand	8,00 m			

Abs. 2 (neu):

«Bei Reihenhäusern in der Zone W2a ist eine gesamte Gebäuelänge bis 30,00 m gestattet, wenn sich diese gut in das Strassen- und Ortsbild einfügt.»

Abs. 3 (geändert):

«Der Mehrlängenzuschlag für Gebäudeseiten über 25,00 m beträgt 1/5 der Mehrlänge, höchstens aber 3,00 m. In den Zonen W2a und W2b sowie für Bauten mit einer maximalen Gebäudehöhe von 5,00 m wird der Mehrlängenzuschlag nicht angewendet.»

- Art. 66 BauR sei wie folgt zu ergänzen:



«d) Baureglement und Zonenplan der Stadt Z.____ vom 25. November 1992 samt Nachträgen, soweit diese Regelungen für die Wohnzone W1 enthalten.»

- die genannten Teilrevisionen von Zonenplan und Baureglement mitsamt dem dazugehörigen Planungsbericht innert 3 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids dem Mitwirkungsverfahren zu unterstellen;
- die genannten Teilrevisionen von Zonenplan und Baureglement 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, die Rekurrenten hätten 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. Auch sei eine entsprechende Revision mit Blick auf eine angemessene Innenverdichtung geradezu geboten. Entsprechend sei ein öffentliches Interesse an der Umzonung offenkundig zu bejahen. Auch könne die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden des zuständigen Departementes kein Grund für eine Verschiebung des berechtigten Anliegens sein. Zudem betreffe das streitige Gesuch einen klar definierten Bereich (Wohnzone W1). Von einer präjudizierenden Wirkung auf die vorzunehmende Gesamtrevision für andere Zonen könne deshalb keine Rede sein.

E.

a) Mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Planungsabsichten der Revision 2013 – 2020 weit zurück gehen würden und auf dem Stadtentwicklungskonzept von 2008 und dem darauf aufbauenden kommunalen Richtplan aus dem Jahr 2010 beruhen würden. Seither hätten sich die Rahmenbedingungen grundlegend geändert. Entsprechend solle das Instrument des Teilzonenplans bis zur Gesamtrevision der Nutzungsplanung nur restriktiv angewendet werden. In Frage würden hauptsächlich Arealentwicklungen kommen.



- 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 sachlich unzweckmässig.
- c)** Mit Eingabe vom 28. Februar 2022 machen die Rekurrenten geltend, im Gebiet «M.____» beabsichtige die Vorinstanz eine Teilzonenplanänderung. Es wäre mit der Pflicht zur rechtsgleichen Behandlung unvereinbar, wenn demgegenüber ihr Antrag auf Teilrevision abgewiesen würde.
- d)** Mit Eingabe vom 25. März 2022 lassen sich die Rekurrenten erneut vernehmen.
- e)** Die Vorinstanz lässt sich mit Eingabe vom 27. April 2022 zu den beiden weiteren Eingaben der Rekurrenten vernehmen.
- f)** Mit Schreiben vom 9. Mai 2022 sistierte der verfahrensleitende Sachbearbeiter der instruierenden Rechtsabteilung des Bau- und Umweltdepartementes auf Antrag der Rekurrenten das Rekursverfahren. Der Antrag der Rekurrenten wurde mit einem bevorstehenden Gespräch mit dem Stadtpräsidenten begründet.
- g)** Mit Eingabe vom 25. Januar 2023 teilen die Rekurrenten mit, dass in der Zwischenzeit die Thematik besprochen werden konnte. Jedoch hätte die Vorinstanz bezüglich der beantragten und längst beschlossenen Teilrevision nichts unternommen. Entsprechend sei die Sistierung aufzuheben.
- h)** Mit Eingabe vom 11. Mai 2023 lassen sich die Rekurrenten erneut vernehmen und verweisen auf die aktuell laufenden Diskussionen zur Wohnungsnot in der Schweiz. Entsprechend seien in erster Linie die heute geltenden Bauvorschriften zu überprüfen. Weiter machen sie geltend, dass die Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes als frühere Stadtpräsidentin sowohl bei der Revision 2013 – 2020 mitgewirkt habe, als auch beim Bauvorhaben der Rekurrenten in den Jahren 2018 – 2020 als Mitglied der Baukommission involviert gewesen sei. Entsprechend sei die Rekursangelegenheit von ihrem Stellvertreter zu beurteilen.
- i)** Mit weiterer Eingabe vom 31. Mai 2023 machen die Rekurrenten gelten die Baukommission wende die massgebenden Vorschriften (insbesondere betreffend Niveaupunkt) nicht an. Es könne nicht angehen, dass die bestehenden Vorschriften nicht angewendet würden, weil diese unpassend seien. Vielmehr habe die politische Gemeinde ihre Planungspflichten zu erfüllen und die Anpassungen der Vorschriften für die Wohnzone W1 umzusetzen. Die Nichtanhandnahme der Teilrevision sei kein Planungsermessen, sondern reine Willkür.



j) Mit Beschluss Nr. 582 vom 15. August 2023 weist die Regierung das Ausstandsbegehren der Rekurrenten gegen die Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes ab. Die Kosten des Entscheids belässt sie bei der Hauptsache. Die dagegen erhobene Beschwerde weist das Verwaltungsgericht mit Urteil B 2023/180 vom 15. Februar 2024 ab.

k) Mit Eingabe vom 27. Mai 2024 halten die Rekurrenten an ihrem Rekurs fest.

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). Das Ausstandsbegehren der Rekurrenten gegen die Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes wurde mit Beschluss der Regierung vom 15. August 2023 abgewiesen. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Urteil B 2023/180 vom 15. Februar 2024 ab. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft, weshalb der vorliegende Entscheid von der Vorsteherin des Bau- und Umweltdepartementes getroffen wird.

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/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

3.

Die Rekurrenten beantragen in ihren Eingaben vom 3. Dezember 2021 sowie 25. März 2022 den Beizug verschiedener Akten, u.a. der Akten zur Revision 2013 – 2020, der Vorprüfungsberichte zu den beiden Teilzonenplänen «M.____» und «N.____», 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 der Rekurrenten sind deshalb abzuweisen.

4.

Die Rekurrenten rügen in ihrer Rekursbegründung vom 3. Dezember 2021, dass sich die Vorinstanz unter «dem Gesichtspunkt Raumplanung» gar nicht zum Gesuch geäussert habe. Sofern sie damit eine Verletzung der Begründungspflicht und somit des rechtlichen Gehörs geltend machen, 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 tatbeständlichen 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 der 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 und die gewünschte Umzonung in der Revision 2013 – 2020 auch nicht unbestritten gewesen sei. Weiter macht sie geltend, dass eine solche Teiländerung präjudizierende Wirkung für die Gesamtrevision hätte und das Anliegen der Rekurrenten deshalb im Rahmen dieser Gesamtrevision umzusetzen sei. Entsprechend war es den Rekurrenten ohne weiteres möglich, den angefochtenen Beschluss sachgerecht anzufechten, was sie mit Eingaben vom 15. November sowie 3. Dezember 2021 alsdann ja auch taten. Eine Verletzung der Begründungspflicht liegt somit nicht vor.

5.

Die Rekurrenten machen mit Verweis auf Art. 21 Abs. 2 RPG geltend, dass sie einen Anspruch auf Überprüfung und Änderung der Zonierung hätten.

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 berücksichtigen 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 von Grundstück Nr. 001 bzw. der Grundstücke die der Wohnzone W1 zugeschrieben sind, 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 im angefochtenen Beschluss aus, dass das «berechtigte Anliegen zur Eliminierung der eingeschossigen Wohnzone» im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung umzusetzen sei. Entsprechend ist weniger der Überprüfungsanspruch, als vielmehr der Zeitpunkt und der Umfang der Überprüfung umstritten. Die Rekurrenten verlangen 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 berechtigten Anliegen der Rekurrenten im Rahmen dieser Gesamtrevision zu berücksichtigen seien. 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 ortsplanerischen 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. Zu beachten sind jedoch auch in diesem Zusammenhang die bundesrechtlichen Vorgaben. Insbesondere dürfen diese altrechtlichen Teilrevisionen in einer Gemeinde die be-



vorstehende 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 beantragen die Rekurrenten die Umzonierung der bestehenden Wohnzone W1 in eine neu zu schaffende Wohnzone W2a. Diese Zone würde ebenfalls auf dem alten Baugesetz beruhen, weshalb ein Anwendungsfall von Art. 175a Bst. b PBG zu prüfen ist. Wie aufgezeigt 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 ortsplanerischen Strategie entspringen. Solche Teilrevisionen sind grundsätzlich in allen Zonenarten möglich. Entsprechende Erlasse können sich beispielsweise aufdrängen, wenn öffentliche Bauten und Anlagen erstellt werden müssen oder Gelegenheit besteht, Arbeitsplatzinvestitionen 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. Mittlerweile wurde das Geschäft am 7. März 2024 durch das Stadtparlament Z.____ verabschiedet. 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 voraussichtlich zu ambitioniert sind und es zu Verzögerungen kommen kann. Nichtsdestotrotz stehen die Arbeiten für die Gesamtrevision der Ortsplanungsrevision unmittelbar bevor bzw. sind erste Arbeiten bereits gestartet worden. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang vor allem, dass die Vorinstanz klar dargelegt hat, welche Arbeiten nun der Reihe nach angegangen werden. Es besteht somit ein klarer Plan für die Revision der Ortsplanung.

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.

Vorliegend beantragen die Rekurrenten die Umzonung der kompletten Wohnzone W1 in eine neu zu schaffende Wohnzone W2a. Die Fläche der Wohnzone W1 beträgt in der Stadt Z.____ insgesamt 29,8 Hektaren. Entsprechend kann keine Rede mehr davon aus, dass es sich dabei um ein «Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen» bzw. um eine «untergeordnete Änderung» handelt. Dies wäre jedoch gemäss Botschaft zum Nachtrag zum PBG – insbesondere da es sich vorliegend um eine Änderung einer reinen Wohnzone handelt – Voraussetzung (siehe Erw. 7.2) für einen Teilzonenplan nach Art. 175a Bst. b PBG. Auch entspricht die beantragte Umzonung nicht



einer konsolidierten ortsplanerischen Strategie. Die Stadt Z.____ wird in den kommenden Jahren die gesamte Ortsplanung zu überarbeiten haben. Entsprechend bedarf es – zumindest wenn die Umzonung einer Fläche von 29,8 ha in der Wohnzone ansteht – zunächst der Erarbeitung der entsprechenden Grundlagen. Wie die Vorinstanz gegenüber dem Stadtparlament Z.____ aufgezeigt hat, sind zunächst die konzeptionellen Grundlagen (insbesondere Innenentwicklungs- und Stadtentwicklungskonzept) und alsdann der kommunale Richtplan zu erarbeiten bzw. zumindest zu überarbeiten. Bevor diese Grundlagen nicht vorliegen, beruhen so weitreichende Umzonungen wie von den Rekurrenten beantragt, nicht auf einer ortsplanerischen Strategie bzw. nicht auf der notwendigen Gesamtsicht. Daran ändert nichts, dass in der Ortsplanungsrevision 2013 – 2020 vorgesehen war, weite Teile der heutigen Wohnzone W1 in eine Wohnzone W2a umzuzonen. Einerseits fehlte es bei der Ortsplanungsrevision ebenfalls an massgeblichen Grundlagen für eine derart weitgehende Planungsmassnahme. Andererseits liegt die Erarbeitung der vorhandenen Dokumente nun auch bereits wieder etliche Jahre zurück (so datiert beispielsweise der kommunale Richtplan aus dem Jahr 2010). Auch diesbezüglich haben sich die rechtlichen Grundlagen in der Zwischenzeit massgeblich verändert, weshalb die planerischen Grundlagen neu zu erarbeiten bzw. zu überarbeiten sind, bevor eine so grossflächige Anpassung vorgenommen werden kann. Weiter ist zu beachten, dass die Vorinstanz die Überarbeitung angeht und die Erarbeitung neuer Grundlagen bevorsteht. Würde diese grossflächige Umzonierung vorgezogen, würde damit selbstredend die anstehende Ortsplanungsrevision präjudiziert.

7.5 Auch ist eine zeitliche Dringlichkeit dieser Anpassung des Rahmennutzungsplans nicht erstellt. Soweit die Rekurrenten geltend machen, dass die bestehende Zonierung bundesrechtswidrig sei, da sie dem Grundsatz der häuslicherischen Bodennutzung zuwiderlaufe, ist ihnen entgegenzuhalten, dass dieser Grundsatz nicht per se eingeschossige Wohnzonen ausschliesst bzw. verbietet. Umso weniger wird eine unmittelbare (einer anstehenden Gesamtrevision vorgezogene) Umzonierung bestehender eingeschossiger Bauzonen verlangt. Von einer Rechtsverweigerung kann ebenfalls nicht gesprochen werden. Die Gesamtrevision der Ortsplanung in einer Stadt der Grösse von Z.____ nimmt klarerweise mehrere Jahre in Anspruch. Aufgrund des aufgezeigten Vorgehens liegt aber auf jeden Fall keine «Verweigerung auf den St.Nimmerleins-Tag» (Rekursschrift, S. 4) vor.

8.

Weiter machen die Rekurrenten 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 Die Rekurrenten bringen 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 führen die Rekurrenten – wenn auch nur äusserst rudimentär – die Teilzonenpläne «M.____» und «N.____» auf.

8.3 Die Rekurrenten verkennen, dass es sich bei den aufgeführten Plänen um projektbezogene, räumlich begrenzte Planungen handelt. Mit dem Teilzonenplan «M.____» 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 «N.____» soll (zusammen mit einem Sondernutzungsplan) einerseits der C.____ AG die bereits das Alters- und Pflegeheim N.____ auf Grundstück Nr. 002 betreibt, der Bau eines Demenzzentrums ermöglicht werden. Andererseits soll für einen bestehenden Industriebetrieb (auf den Grundstücken Nrn. 003 und 004) 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 der Rekurrenten nicht vergleichbar sind. Während durch die Teilzonenpläne «M.____» und «N.____» kleinere Flächen für konkrete Vorhaben umgezont werden sollen, beantragen die Rekurrenten eine Umzonung von rund 29,8 ha Land, welches sich in verschiedenen Gebieten der Stadt Z.____ befindet und für welches keine unmittelbaren Projekte vorhanden sind. Die Rüge der Rekurrenten, der Gleichbehandlungsgrundsatz sei verletzt, erweist sich somit als unbegründet.



9.

Zusammenfassend ergibt sich, dass eine – der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung – vorgezogene (altrechtliche) Anpassung in dem Sinn, dass sämtliche Grundstücke, welche derzeit der Wohnzone W1 angehören, einer neuen Wohnzone W2a zugewiesen werden sollen, nicht angezeigt ist. Die Vorinstanz hat somit das Gesuch um Teilrevision des Rahmennutzungsplans zu Recht abgewiesen. Das Anliegen der Rekurrenten auf Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Wohnzone W1 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.– für den vorliegenden Rekursentscheid (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Für den Entscheid der Regierung betreffend das gestellte Ausstandsbegehren wird eine Gebühr von Fr. 1'000.– erhoben. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

10.2 Der vom Rekurrenten am 24. November 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist an die Entscheidgebühr in der Hauptsache anzurechnen.

11.

Rekurrenten 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 die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr 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.____ und B.____ wird abgewiesen.

2.

a) A.____ und B.____ wird in der Hauptsache eine Entscheidgebür von Fr. 3'000.– auferlegt.

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

c) A.____ und B.____ wird für den Entscheid über das Ausstandsbegehren (Beschluss der Regierung Nr. 2023/582) eine Entscheidgebür von Fr. 1'000.– auferlegt.

3.

a) Das Begehren von A.____ und B.____ 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
Regierungspräsidentin