



Fall-Nr.: B 2009/97, B 2009/100
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.02.2020
Entscheiddatum: 24.02.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. Februar 2010

Baurecht, Art. 11 Abs. 2 BauG (sGS 731.1). Es verstösst nicht gegen Art. 10 und 11 Abs. 2 BauG, wenn eine Gemeinde im Baureglement und in der Nutzungsplanung Zonen für Ein- und Zweifamilienhäuser ausscheidet (Verwaltungsgericht, B 2009/97, 100).

Urteil vom 24. Februar 2010

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

A.

B.

C.

Beschwerdeführer I,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. M.,

und

Politische Gemeinde U.,

Beschwerdeführerin II,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

sowie

D. AG,

und

Erbengemeinschaft F.

Beschwerdegegnerinnen,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. T.

betreffend

Baugesuch (Neubau Mehrfamilienhaus mit Tiefgarage)

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die Erbengemeinschaft F. ist Eigentümerin des Grundstücks Grundbuch Nr. 0000 in U.. Das Grundstück ist unüberbaut und misst 11'552 m². Es ist nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde U. vom 30. März 1984 der zweigeschossigen Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser (WE2) zugeteilt.

Am 3. November 2008 reichte die D. AG mit Zustimmung der Grundeigentümer beim Gemeinderat U. ein Baugesuch für den Neubau eines Mehrfamilienhauses mit fünf Wohnungen und einer Tiefgarage mit fünfzehn Autoabstellplätzen auf dem Grundstück Nr. 0000 ein. Für die Überbauung soll vom Grundstück Nr. 0000 im nordwestlichen Bereich eine Fläche von 2'112 m² abparzelliert werden. Während der Auflagefrist erhoben verschiedene Eigentümer nördlich und nordwestlich des Baugrundstücks



St.Galler Gerichte

gelegener Liegenschaften, nämlich A., B. und C., Einsprache beim Gemeinderat U. mit dem Antrag, die Baubewilligung sei zu verweigern. Die Einsprecher machten im wesentlichen geltend, ein Mehrfamilienhaus mit fünf Wohnungen sei in der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser unzulässig. Weitere Einsprachegründe betrafen die Erschliessung sowie die Berechnung der Ausnützung und die Gebäudehöhe.

Der Gemeinderat U. wies mit Entscheid vom 25. Februar 2009 das Gesuch der D. AG um Erteilung der Baubewilligung im Sinn der Erwägungen ab und hiess die Einsprachen im Sinn der Erwägungen, insbesondere soweit die Zonenkonformität des Mehrfamilienhauses bestritten wurde, gut. In den übrigen Punkten wies er die Einsprachen ab, mit Ausnahme des Einbezugs des Treppenlaufes in die Ausnützungsberechnung. Der Gemeinderat erwog, ein Mehrfamilienhaus mit fünf Wohnungen in einer Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser sei zonenfremd, weshalb die Baubewilligung zu verweigern sei. Beim Erlass des Zonenplans im Jahr 1984 sei bewusst eine Differenzierung der Wohnzonen vorgenommen und zwischen eigentlichen Wohnzonen sowie Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser unterschieden worden. Die Zonenordnung sei im Rahmen der damals geltenden Verfahren erlassen worden, habe die Zustimmung der Bürgerschaft gefunden und sei schliesslich von der Regierung genehmigt worden.

B./ Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 16. März 2009 erhoben die D. AG sowie die Erbgemeinschaft F. Rekurs beim Baudepartement mit dem Antrag, der Beschluss des Gemeinderats U. vom 25. Februar 2009 betreffend Abweisung des Gesuchs um Erteilung der Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses auf dem Grundstück Nr. 0000 sei aufzuheben und das Gesuch um Erteilung der Bewilligung sei gutzuheissen. Die Rekurrenten machten geltend, der Gemeinderat U. legitimiere seinen Entscheid allein mit politischen Überlegungen. Die Aufzählung der Zonenarten in Art. 10 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) sei abschliessend. Die Gemeinden seien lediglich befugt, die Zonenarten durch Bestimmung verschiedener Regelbauweisen zu differenzieren.

C. (Ehepaar) erhoben mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 17. März und 8. April 2009 ebenfalls Rekurs und beantragten, Ziff. 3 des Entscheids des Gemeinderats U. vom 25. Februar 2009 sei insoweit aufzuheben, als mit Bezug auf die Ausnützung



entschieden worden sei, die Abstellräume der Wohnungen seien nicht zu den anrechenbaren Geschossflächen zu zählen.

A. und B. beantragten mit Vernehmlassungen vom 29. April bzw. 1. und 4. Mai 2009, der Rekurs der D. und der Erbgemeinschaft F. sei abzuweisen.

Das Baudepartement entschied am 4. Juni 2009 über die Streitsache. Es hiess den Rekurs der D. AG und der Erbgemeinschaft F. im Sinne der Erwägungen gut, hob den Entscheid des Gemeinderats U. vom 25. Februar 2009 auf und wies die Streitsache zur Erteilung der Baubewilligung an den Gemeinderat zurück. Den Rekurs von C. wies das Baudepartement ab. Es erwog, die Vorschriften in Art. 6 und 7 des Baureglements der Politischen Gemeinde U., in denen verschiedene Wohnzonenarten und insbesondere Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser ausgeschieden würden, seien als untergeordnete Rechtsnormen wegen Verstosses gegen kantonale Vorschriften nicht anwendbar, soweit sie die Nutzung in der Wohnzone auf bestimmte Arten von Häusern beschränkten. Daraus ergebe sich, dass Mehrfamilienhäuser auch in der Zone WE zonenkonform seien und bewilligt werden müssten, sofern sie die massgebenden Regelbauvorschriften einhalten würden. Weiter erwog das Baudepartement, die im Erd- und Obergeschoss liegenden vier Abstellräume verfügten zwar über eine natürliche Belichtung, allerdings seien sie schlauchartig angelegt und wiesen bei einer Breite von rund 1,4 m Bodenflächen von lediglich 4,36 bzw. 6,29 m² auf und eigneten sich damit objektiv gesehen nur als Abstellräume, weshalb sie nicht zur anrechenbaren Geschossfläche zählten.

C./ A., B. und C. erhoben mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 17. Juni und 10. Juli 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragten, der Entscheid des Baudepartements vom 4. Juni 2009 sei aufzuheben, soweit das umstrittene Mehrfamilienhaus als zonenkonform bezeichnet werde, und der Beschluss des Gemeinderats U. vom 25. Februar 2009 sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge für alle Verfahren.

Die Politische Gemeinde U. erhob mit Eingaben vom 11. Juni und 3. Juli 2009 ebenfalls Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Baudepartements vom 4. Juni 2009 sei aufzuheben, soweit ihre Verfügung vom



St.Galler Gerichte

25. Februar 2009 aufgehoben und die Streitsache zur Erteilung der Baubewilligung zurückgewiesen worden sei, und die Verfügung des Gemeinderates sei zu bestätigen.

Das Baudepartement beantragte in seiner Vernehmlassung vom 16. Juli 2009 die Abweisung der Beschwerden.

Die D. AG sowie die Erbgemeinschaft F. beantragten mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. August 2009 die kostenfällige Abweisung der Beschwerden.

Die Beschwerdeführer erhielten Gelegenheit, zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegner Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführer A., B. und C. liessen sich mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 27. August 2009 vernehmen. Die Politische Gemeinde U. äusserte sich zu den Vernehmlassungen nicht.

Das Verwaltungsgericht holte einen Amtsbericht zur Praxis der Vorinstanz bei der Genehmigung von Baureglementen mit Ein- und Zweifamilienhauszonen ein.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen sowie die Ergebnisse des Beweisverfahrens werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer I sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 17. Juni und 10. Juli 2009 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerden ist einzutreten.

Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist eine politische Gemeinde zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch Setzung eigener



Verwaltungsakte lokale öffentliche Interessen zu wahren hat, insbesondere in Bausachen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff. mit Hinweisen). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, da die Politische Gemeinde U. den Standpunkt vertritt, die in ihrer Zonen- und Bauordnung vorgesehene Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser sei rechtmässig und das Baudepartement habe zu Unrecht einen Widerspruch zum kantonalen Recht angenommen. Die Politische Gemeinde U. ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Beschwerdeerklärung vom 11. Juni 2009 und ihre Ergänzung vom 3. Juli 2009 wurden rechtzeitig eingereicht und entsprechen formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde der Politischen Gemeinde U. ist daher ebenfalls einzutreten.

Da in beiden Beschwerden dieselbe Streitfrage zu entscheiden ist, sind die Verfahren zu vereinigen.

2. Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren ist einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht die Zonenkonformität des geplanten Mehrfamilienhauses in der Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser bejaht hat. Die Frage der Ausnützung ist hingegen nicht mehr Streitgegenstand.

2.1. Die Vorinstanz erwog, in Art. 10 BauG seien die verschiedenen Zonen festgelegt, die mit dem Zonenplan ausgeschieden werden könnten. Die Aufzählung der Zonenarten sei abschliessend. Die Gemeinden seien lediglich befugt, die Zonenarten durch Bestimmung verschiedener Regelbauweisen zu differenzieren. Die in Art. 11 bis 21 BauG vorgeschriebenen Nutzungsarten in den einzelnen Zonen könnten nicht durch das Baureglement erweitert oder eingeschränkt werden.

Nach Art. 11 Abs. 2 BauG könnten Wohnzonen insbesondere nach Gebäudeabmessungen, Geschosszahl, Ausnützungsziffer und Überbauungsziffer unterteilt werden. Bei der Bezeichnung der verschiedenen Wohnzonenarten in der Legende des Zonenplans der Gemeinde U. handle es sich jedoch weder um Vorschriften zur Regelbauweise noch um zulässige Bestimmungen zur Gewährleistung ruhiger und gesunder Wohnverhältnisse, sondern um eine Beschränkung der Nutzung in der WE auf bestimmte Arten von Häusern. Damit verstosse diese Bestimmung gegen



die zwingende Zonen- und Nutzungsordnung des Baugesetzes. Ein rangniedrigerer Rechtssatz dürfe nicht eine den ranghöheren Vorschriften widersprechende Regelung enthalten. Nachdem nicht nur alles Bundesrecht mit ihm unvereinbares kantonales Recht breche, sondern auch alles kantonale Recht mit ihm unvereinbares Gemeinderecht, seien Art. 6 und 7 BauR als untergeordnete Rechtsnormen nicht anwendbar, soweit sie die Nutzung in der Wohnzone auf bestimmte Arten von Häusern beschränkten. Daraus ergebe sich, dass Mehrfamilienhäuser auch in der WE zonenkonform seien und folglich bewilligt werden müssten, sofern sie die massgebenden Regelbauvorschriften einhalten würden. Diese Auslegung entspreche der ständigen Praxis von Regierung und Baudepartement. Bereits 1978 sei einer ähnlichen Vorschrift des Baureglements einer Gemeinde die Anwendung versagt worden (GVP 1978 Nr. 54). In einer Entscheidung vom 1. März 1994 habe die Regierung wiederum einer ähnlichen kommunalen Bestimmung die Anwendung versagt, welche die Nutzung einer Wohnzone auf bestimmte Arten von Häusern beschränkt habe. Dieser Entscheidung der Regierung sei mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen worden. Das Bundesgericht habe es als vertretbar erachtet, Art. 11 Abs. 2 BauG so auszulegen, dass die Unterteilung der Wohnzonen nach Kriterien anderer Natur, wie namentlich der vorgesehenen Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit auf bestimmte Arten von Häusern, nicht zulässig sei.

2.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, Zonenplan und Baureglement würden verschiedene Wohnzonen unterscheiden (Art. 6 und 7 BauR), einerseits die Wohnzone für Ein- und Zweifamilienhäuser mit ein und zwei Geschossen (WE1 und WE2), andererseits die üblichen Wohnzonen mit zwei und drei Geschossen (W2 und W3). Nach dem kommunalen Recht werde somit zwischen Zonen für Ein- und Zweifamilienhäuser auf der einen Seite und den üblichen Wohnzonen auf der anderen Seite unterschieden. Diese Wohnzonen seien räumlich im Zonenplan ausgeschieden und begrenzt. Die Nutzungszone an sich, somit die "Wohnzone", werde nicht in Frage gestellt. Dass die Aufzählung der Zonenarten in Art. 10 BauG abschliessend sei, werde nicht bestritten und auch von den Bestimmungen der Politischen Gemeinde U. respektiert. Sinn und Zweck der Vorschriften im Baureglement der Gemeinde U. bestünden darin, für ein räumlich begrenztes Gebiet die Nutzung für Ein- und Zweifamilienhäuser vorzusehen. Dies lasse sich auch mit dem kantonalen Recht vereinbaren. Beim Erlass des Baugesetzes sei unbestritten gewesen, dass trotz abschliessender Aufzählung der



Zonen eine differenzierte Ausgestaltung der Wohnzone zulässig sei. Die Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser betreffen Gebiete, welche ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten würden. Das Verbot von Mehrfamilienhäusern werde nicht mit der konkreten Lärmbelastung begründet, sondern es gehe um besondere städtebauliche bzw. quartierbezogene Aspekte. Die Politische Gemeinde U. habe mit diesen Bestimmungen von den originären kommunalen Rechtsetzungskompetenzen Gebrauch gemacht, welche in der Ortsplanung begründet seien und auf eine geordnete Bodennutzung hinlenken würden. Damit würden Zonenplan und Baureglement nicht gegen die zwingende Zonen- und Nutzungsordnung des Baugesetzes verstossen.

2.3. Die Beschwerdegegnerinnen bezeichnen in ihrer Vernehmlassung vom 12. August 2009 die Auffassung der Vorinstanz als zutreffend. Die langjährige Praxis stimme mit den planungsrechtlichen Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) überein. Die Beschwerdeführer würden ausser acht lassen, dass die Botschaft zum Baugesetz durch Lehre und Rechtsprechung überholt sei. Auch für den Gesetzgeber sei klar gewesen, dass die unterschiedliche Überbauung der Wohnzonen nur über die Regelbauvorschriften definiert und erreicht werden könne. Solange sich ein Bauherr an die Regelbauvorschriften halte und es ihm bei deren Einhaltung möglich sei, auch in der zweigeschossigen Zone WE2 ein Mehrfamilienhaus zu erstellen, könne ihm dies nicht verboten werden. Die rein formelle Unterteilung der Wohnzone in eine Ein- und eine Zweifamilienhauszone sei nicht zulässig, da es sich dabei um ungenaue Begriffe handle, die nicht unter die Regelbauvorschriften subsumiert werden könnten und eine einheitliche Rechtsanwendung verunmöglichen würden. Weder die Entstehungsgeschichte noch der Wortlaut des Gesetzes oder die Rechtsprechung in anderen Kantonen liessen den Schluss zu, dass Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser zulässig seien.

2.4. Im Zonenplan und im Baureglement der Politischen Gemeinde U. sind Wohnzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser WE1 und WE2 sowie Wohnzonen W2 und W3 vorgesehen. In Art. 6 und 7 BauR sind diese verschiedenen Wohnzonen ebenfalls aufgeführt. In Art. 7 BauR sind zudem Bauweise und Ausnutzungsziffern sowie Geschosshöhen, Gebäudeabmessungen und Grenzabstände sowie Gebäudeabstände und Empfindlichkeitsstufen geregelt. Baureglement und Zonenplan wurden vom Baudepartement am 30. März 1984 genehmigt.



2.4.1. Art. 9 BauG bestimmt, dass der Zonenplan das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und Nutzungsintensität sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranz einteilt. Er besteht aus einer planerischen Darstellung und aus den dazu gehörenden Bauvorschriften, die im Baureglement aufgestellt sind. Art. 10 lit. a - I BauG regelt die verschiedenen Zonen, die durch den Zonenplan ausgeschieden werden können. Art. 10 lit. a BauG regelt die Wohnzonen und Art. 10 lit. b BauG die Wohn-Gewerbe-Zonen. Art. 11 Abs. 1 BauG bestimmt, dass Wohnzonen Gebiete umfassen, die sich für Wohnzwecke und nicht störende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Nach Art. 11 Abs. 2 BauG können Wohnzonen insbesondere nach Gebäudeabmessungen, Geschosszahl, Ausnützungsziffer und Überbauungsziffer unterteilt werden.

Die Aufzählung der Zonenarten in Art. 10 BauG ist abschliessend. Die politischen Gemeinden dürfen keine weiteren Zonenarten einführen. Andererseits sind sie nicht verpflichtet, von allen Zonenarten tatsächlich Gebrauch zu machen. Nach dem RPG sind jedoch zwingend Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen auszuscheiden (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, S. 43).

2.4.2. Das Baugesetz enthält keine spezifische Vorschrift, welche Bauzonen für Ein- und Zweifamilienhäuser regelt. Der Wortlaut des Gesetzes gibt auf die vorliegend streitige Frage keine Antwort. Die Verwendung des Begriffs "insbesondere" in Art. 11 Abs. 2 BauG bedeutet indessen, dass die Aufzählung der Kriterien, nach denen Wohnzonen unterteilt werden können, nicht abschliessend ist. In der Botschaft der Regierung vom 22. September 1970 zum Entwurf des Baugesetzes (ABI 1970, S. 1322) wurde festgehalten, dass trotz der abschliessenden Aufzählung der Zonen im Gesetz die Möglichkeit besteht, die bisher gebräuchliche Unterteilung der Wohnzonen (Einfamilienhauszone, verschiedene Geschosszahl usw.) beizubehalten. Die Möglichkeiten der Unterteilung nach Geschosszahlen wurden in der parlamentarischen Beratung in den Gesetzestext aufgenommen. Beim Erlass des Nachtragsgesetzes vom 24. November 1982 wurde Art. 11 Abs. 2 BauG nicht geändert.

2.4.3. Vorinstanz und Beschwerdegegnerinnen stützen sich auf zwei Entscheide der Regierung aus den Jahren 1978 und 1994. Jener betraf die Frage, ob in einem



Doppeleinfamilienhaus in einer Zone WE im bestehenden Dachgeschoss eine selbständige Wohnung errichtet werden darf, was bejaht wurde (GVP 1984 Nr. 54). In diesem publizierten Entscheid wurde jedoch die Rechtmässigkeit einer Einfamilienhauszone nicht generell verneint. Es wurde sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in einer Einfamilienhauszone besondere Anforderungen an die Nutzungsvorschriften zu stellen seien. Der Entscheid der Regierung vom 1. März 1994 hatte die Frage zum Gegenstand, ob im Rahmen eines Überbauungsplans in der Zone WE Mehrfamilienhäuser zulässig sind. Das Verwaltungsgericht hatte sich noch nie mit der vorliegend streitigen Frage zu befassen. Gegen den Entscheid der Regierung vom 1. März 1994 wurde staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Das Bundesgericht wies die Beschwerde am 15. Dezember 1994 ab, soweit es darauf eintrat (1P.300/1994). Es hielt fest, die Anwendung und Auslegung kantonalen Rechts werde mit Rücksicht auf die Hoheit der Kantone grundsätzlich nur auf Willkür hin überprüft. Es erscheine vertretbar, die Unterteilung der Wohnzonen nach Kriterien anderer Natur, wie der Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit auf bestimmte Arten von Häusern, als unzulässig einzustufen. Dem Begriff "insbesondere" müsse nicht zwangsläufig der Sinn beigemessen werden, die Gemeinden seien bei der Wahl der Unterteilungskriterien ganz frei und könnten weitergehende Differenzierungen als jene nach Regelbauvorschriften vornehmen. Immerhin könnte man sich fragen, ob der Gesetzgeber, wenn er in der Wohnzone (WE) andere Differenzierungskriterien als Regelbauvorschriften hätte ausschliessen wollen, um der Klarheit willen nicht besser getan hätte, diese vollständig und abschliessend aufzuzählen und den Ausdruck "insbesondere" wegzulassen. Trotzdem erscheine die Auslegung des Regierungsrates insgesamt nicht als geradezu unhaltbar.

2.4.4. Im Gegensatz zum Bundesgericht ist das Verwaltungsgericht befugt, die Anwendung und Auslegung des kantonalen Baugesetzes und der kommunalen Baureglemente durch die Vorinstanz mit freier Kognition zu überprüfen. Wie erwähnt, sieht das Gesetz die Unterteilung der Wohnzonen insbesondere nach Gebäudeabmessungen, Geschoszahl, Ausnützungsziffer und Überbauungsziffer vor. Das Gesetz lässt also weitere Unterscheidungs- bzw. Unterteilungskriterien ausdrücklich zu. Der Gesetzgeber hat auch nicht vorgesehen, Unterscheidungskriterien nach der Art der Gebäude auszuschliessen. Vielmehr geht aus den Materialien eindeutig hervor, dass der Gesetzgeber Unterteilungen bzw. Unterscheidungen der Wohnzone nach der Art der Gebäude, namentlich Ein- und Zweifamilienhäuser,



ausdrücklich zulassen wollte. Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, die Gemeinden seien lediglich befugt, die Zonenarten durch Bestimmung verschiedener Regelbauweisen zu differenzieren. Sie beruft sich dabei auf einen Aufsatz des ehemaligen Leiters der Rechtsabteilung des Baudepartements (H. Hess, Ortsplanungsrecht I, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, neue Reihe, Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 28). Die Ausführungen bezogen sich auf die abschliessende Aufzählung der Zonenarten in Art. 10 BauG und die Einführung der Intensiverholungszone und des übrigen Gemeindegebietes im NG zum BauG. Dass die Botschaft zum BauG von "Lehre und Rechtsprechung" überholt sei, wie die Beschwerdegegnerinnen ausführen, kann daher nicht gesagt werden. Zum einen kommt einem Aufsatz der Verwaltung nicht der Stellenwert der Rechtslehre zu, und zum anderen wurde der Entscheid der Regierung nie publiziert.

Im erwähnten Aufsatz findet sich der Hinweis, die Gemeinden seien lediglich befugt, die Zonenarten durch Bestimmung verschiedener Regelbauweisen zu differenzieren. Anstelle einer Begründung wird lediglich auf einen Aufsatz eines anderen Mitarbeiters der Rechtsabteilung des Baudepartements verwiesen.

Bei der Unterteilung der Wohnzonen in Gebiete, in denen lediglich Ein- und Zweifamilienhäuser zulässig sind, handelt es sich nicht um eine unzulässige Einführung einer im Gesetz nicht vorgesehenen Zonenart. Vielmehr handelt es sich um die Differenzierung der Nutzung innerhalb einer bestimmten Zone, nämlich der Wohnzone. Die Schaffung sogenannter verschiedener Bauklassen in den Wohnzonen entspricht der Praxis zahlreicher Gemeinden. Aufgrund eines im Beschwerdeverfahren eingeholten Amtsberichts der Vorinstanz wurden seit 1978 43 Baureglemente bzw. 42 Zonenpläne mit Wohnzonen für Ein- und/oder Zweifamilienhäuser genehmigt. Weitere 23 Reglemente waren genehmigt, in der Zwischenzeit aber aufgehoben oder ersetzt worden. Die Genehmigung von Wohnzonen für Ein- und/oder Zweifamilienhäuser stellte offensichtlich eine ständige Praxis dar, und bei der Genehmigung der Zonenpläne und Baureglemente der Gemeinden wurde die Frage der Rechtmässigkeit solcher Gebiete unterschiedlicher Bauklassen soweit ersichtlich nie in Frage gestellt. Jedenfalls wurde dem in GVP 1978 Nr. 54 publizierten Entscheid der Regierung nicht die Bedeutung zuerkannt, dass solche Zonen grundsätzlich unzulässig sind. Die



St.Galler Gerichte

Vorinstanz hat auch keine weiteren Rekursentscheide angeführt, welche diese Streitfrage zum Gegenstand hatten. Es bestand daher auch kein Anlass, diesbezüglich weitere Abklärungen zu treffen.

In der Stadt St. Gallen wurden im Rahmen der Schaffung der neuen Bauordnung die Bauklassen für Ein- und Zweifamilienhäuser abgeschafft. Dabei zeigte sich, dass diese Änderung weitreichende Folgen hatte. Es traten erhebliche Probleme auf, und in Einzelfällen mussten Projekte für Mehrfamilienhäuser in Einfamilienhausgebieten bewilligt werden, obwohl die entsprechenden Neubauprojekte nicht in die bestehende Struktur eingegliedert waren. Die Problematik der Abschaffung der Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser und vor allem deren Auswirkungen auf die städtebaulichen und gestalterischen Aspekte wurde offenbar bei der Revision der Bauordnung unterschätzt (Bericht des Stadtrats St. Gallen vom 19. Februar 2009 über das Vorgehen zur Erfüllung des Motionsauftrages der Motion Rückkehr zur Einfamilienhauszone, in: www.stadt.sg.ch). Auch die Vorinstanz erwog in einem kürzlich publizierten Entscheid (GVP 2008 Nr. 101), dass die Abschaffung der Ein- und Zweifamilienhauszonen in der Stadt St. Gallen zu einem Nutzungsdruck und einer unerwünschten Verdichtung führen kann.

Im vorliegenden Fall ist nicht über die politische Opportunität einer Verdichtung des Bauens in bestimmten Wohnzonen zu entscheiden. Entscheidend ist ausschliesslich, ob das kantonale Recht solche Bauklassen für Ein- und Zweifamilienhäuser verbietet. Eine klare Vorschrift im Baugesetz fehlt. Insbesondere kann auch nach der Systematik des Gesetzes Art. 11 Abs. 2 BauG nicht der von der Vorinstanz und den Beschwerdegegnerinnen beigemessene Sinn zuerkannt werden. Sinn und Zweck der Bestimmung ist das Verbot der Schaffung weiterer besonderer Nutzungszonen und die Zulassung der Unterteilung der einzelnen Wohnzonen nach verschiedenen Kriterien. Dabei ist insbesondere die Unterteilung nach Kriterien, welche die Ausnützung des Bodens regeln, zulässig. Auch die Beschränkung der Bauweise auf Ein- und Zweifamilienhäuser regelt die Nutzung des Bodens, ebenso wie die Einführung von Gebäudemassen, Geschosshöhen und Ausnützungsziffern. Es lässt sich daher nicht sagen, Sinn und Zweck von Art. 11 Abs. 2 BauG lasse die Unterteilung der Wohnzone in Gebiete mit verschiedenen Bauklassen, namentlich Ein- und Zweifamilienhäuser, unzulässig erscheinen. Allein das Gebot der sparsamen Verwendung von Bauland



rechtfertigt ohne klare gesetzliche Grundlage eine derartige Einschränkung der kommunalen Planungsautonomie nicht. Im übrigen trifft es zu, dass die Begriffe "Einfamilienhaus" und "Zweifamilienhaus" in Einzelfällen auslegungsbedürftig sind (GVP 1978 Nr. 54). In der Regel sind aber die Bauten, welche mit diesen Begriffen umschrieben werden, hinreichend bestimmt. Zudem sind auch andere Bestimmungen von Baureglementen auslegungsbedürftig, ohne dass dies in der Anwendung zu erheblichen Problemen führt.

Die Beschwerdegegnerinnen machen geltend, Zonen ausschliesslich für Ein- und Zweifamilienhäuser könnten ohne weiteres über die Regelbauvorschriften definiert werden. Dabei gelte es vor allem, mit der Ausnützungsziffer zu arbeiten und die Gebäudehöhen und die Gebäudelängen einzuschränken. Allein über die Regelbauvorschriften sei das Mass der Verdichtung zu bestimmen. Das Verwaltungsgericht kann diese Auffassung nicht teilen. Es geht nicht lediglich um eine Beschränkung der Dimensionen der einzelnen Bauten. Die Beschränkung auf bestimmter Häusertypen, insbesondere auf Ein- und Zweifamilienhäuser, hat planerischen Charakter und verfolgt ein legitimes Ziel der Nutzungsplanung.

2.4.5. Dass die Politische Gemeinde U. in einzelnen Fällen Dreifamilienhäuser in einer Zone WE bewilligt hat, wie dies die Beschwerdegegnerinnen geltend machen, ist nicht von entscheidender Bedeutung, da dies keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu begründen vermöchte.

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Beschwerden gutzuheissen sind und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 4. Juni 2009 aufzuheben ist.

3. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdegegnerinnen aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Die Beschwerdegegnerinnen haften solidarisch für den gesamten Betrag. Den Beschwerdeführern I ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.



St.Galler Gerichte

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- gehen ebenfalls zulasten der Beschwerdegegnerinnen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer I sind im Rekursentscheid nur in einem untergeordneten Punkt unterlegen, der in bezug auf die Kostenverlegung nicht ausschlaggebend ist. Den Beschwerdeführern I sind die geleisteten Kostenvorschüsse zurückzuerstatten.

Die Beschwerdegegnerinnen haben die Beschwerdeführer I für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98bis VRP). Eine Entschädigung von Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren erscheint angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Die Beschwerdegegnerinnen haften solidarisch für den gesamten Betrag. Die Politische Gemeinde U. hat als Gemeinwesen keinen Anspruch auf Ersatz ausseramtlicher Kosten (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176). Sie hat auch keinen Antrag auf Kostenersatz gestellt.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerden werden gutgeheissen und der Rekursentscheid des Baudepartements vom 4. Juni 2009 aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlen die Beschwerdegegnerinnen unter solidarischer Haftung für den gesamten Betrag. Den Beschwerdeführern I ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

3./ Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdegegnerinnen auferlegt, unter solidarischer Haftung für den gesamten Betrag. Den Beschwerdeführern I sind die geleisteten Kostenvorschüsse zurückzuerstatten.

4./ Die Beschwerdegegnerinnen haben die Beschwerdeführer I für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt zu entschädigen.



St.Galler Gerichte

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer I (durch Rechtsanwalt Dr. M.)
- die Beschwerdeführerin II
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerinnen (durch Rechtsanwalt lic.iur. T.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.