



**Fall-Nr.:** B 2011/182  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 03.07.2012  
**Entscheiddatum:** 03.07.2012

### **Urteil Verwaltungsgericht,03.07.2012**

**Bau- und Planungsrecht, Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700), Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1) und Art. 28 BauG.**Die Planungsbehörde und der durch einen Gestaltungsplan belastete Grundeigentümer haben unabhängig vom Quorum für den Erlass eines Gestaltungsplans nach Art. 28 Abs. 2 BauG das Recht, den Planerlass zu überprüfen bzw. überprüfen zu lassen, sofern sich die Verhältnisse sei Planerlass derart geändert haben, dass sich die Eigentumsbeschränkungen aus Gründen des öffentlichen Rechts nicht mehr rechtfertigen lassen (Verwaltungsgericht, B 2011/182).Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 15. April 2013 abgewiesen (Verfahren 1C\_429/2012).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

---

In Sachen

Beschwerdeführer 1,

und

B. AG,



## St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerin 2,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. T. M.,

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

V. AG,

H. AG,

Beschwerdegegnerinnen,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. R. S.,

und

Politische Gemeinde Wil, vertreten durch den Stadtrat, 9500 Wil,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Gestaltungsplan "Neualtwil II"



### hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ a) Der Gestaltungsplan "Neualtwil" vom 21. Mai 1976 ging aus einem Ideenwettbewerb hervor, der im Jahr 1973 für das rund 109'000 m<sup>2</sup> grosse Gebiet Weierhofhang-Sonnhalden-Grund öffentlich ausgeschrieben worden war, das nordöstlich der Altstadt von Wil liegt. Die Grundidee des Wettbewerbsgewinners für die Gesamtüberbauung, die nach einer etappenweisen Erstellung gegen 500 Wohnungen umfassen sollte, war eine Verschmelzung modernen Wohnkomforts mit den städtebaulichen Vorzügen der Wiler Altstadt. Dementsprechend sollten Gassen mit sich öffnenden Platzräumen und Verengungen entstehen, wobei nicht das einzelne Haus, sondern der Raum zwischen den Häusern, der gut proportionierte, gemeinsame "Negativ-Raum" entscheidend sein soll. Gemäss Plan sehen die Gebäude nach bestimmten Regeln verschieden aus. Die Gassen bilden nicht nur Raum für den Verkehr, sondern auch für die Kommunikation. Diese Ziele werden unter anderem mit einer vorgeschriebenen unterschiedlichen Farbgebung sichergestellt und dadurch gefördert, dass sich zum Beispiel die Hobbyräume nicht im Haus selbst, sondern über der Gasse befinden, wo sich auch kleine Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe ansiedeln können und sollen. Ein besonderes Augenmerk ist den Grünräumen gewidmet. So verfügen zum Beispiel alle Bauten über Dachgärten bzw. Dachterrassen, die zum Teil privat, zum Teil aber auch allgemein zugänglich sind. Weiter sind Pflanzplätze vorgesehen, in denen selbst Schrebergärten zulässig sein sollen.

b) Nachdem das westliche Plangebiet gemäss Sondernutzungsplan überbaut worden war, gerieten die Bautätigkeiten ins Stocken. Ende der 1990er Jahre wurden im östlichsten Teil bzw. am anderen Ende des Plangebiets noch zwei Mehrfamilienhäuser gebaut, die aber nur noch vermietet werden konnten. Das dazwischen liegende Gebiet von rund 40'000 m<sup>2</sup> bzw. die Grundstücke Nrn. 81 und 82 sowie Nrn. 359, 2691 und 3060, die der V. AG, Wil, bzw. der Politischen Gemeinde Wil gehören, blieben unbebaut.

c) Am 19. Januar 2007 schloss die Stadt Wil mit der HRS Real Estate AG, Frauenfeld, einen Kaufvertrag mit der auflösenden Bedingung ab, dass die Grundbuchanmeldung



für die Eigentumsübertragung erst mit Besitzantritt bzw. 30 Tage nach Rechtskraft des überarbeiteten Gestaltungsplans stattfinden werde. In der Folge wurde die Überarbeitung bzw. ein neuer Sondernutzungsplan in Angriff genommen. Mit dem überarbeiteten Gestaltungsplan sollte wiederum eine zeitgemässe Wohnüberbauung für Miet- und Eigentumswohnungen verwirklicht werden können. Am 3. Dezember 2009 erliess der Stadtrat Wil dafür den Gestaltungsplan "Neualtwil II" mit besonderen Vorschriften, der auf dem Siegerprojekt "Boskoop" des entsprechenden Studienauftrags basiert. Der neue Gestaltungsplan lag vom 13. Januar 2010 bis 11. Februar 2010 öffentlich auf, worauf zahlreiche Einsprachen eingingen. Die Einsprecher verlangten sinngemäss, dass auf die Änderung des gültigen Plans aus den 70er Jahren verzichtet werde. Der Stadtrat wies die Einsprachen am 3. November 2010 ab. Die Genehmigung des Erlasses durch das Baudepartement datiert vom 31. August 2011.

d) Gegen die abschlägigen Einspracheentscheide erhoben am 25. November 2010 sämtliche Einsprecher Rekurs beim Baudepartement mit den Anträgen, diese kostenpflichtig aufzuheben und die Streitsache zur Neuurteilung und neuen Entscheidung an den Stadtrat zurückzuweisen. Innert Nachfrist zogen zehn Rekurrenten ihr Rechtsmittel zurück. Zur Begründung machten die verbleibenden Rekurrenten insbesondere geltend, dass der aktuelle Gestaltungsplan ohne ihre Zustimmung bzw. ohne Dreiviertelmehrheit der betroffenen Grundeigentümer von vornherein nicht aufgehoben werden könne. Auch könne der Plan nicht losgelöst von den zahlreichen Grunddienstbarkeiten abgeändert werden, ansonsten es an der hinreichenden Erschliessung fehle. Für die Änderung fehlten nicht nur wichtige öffentliche Interessen, das neue Plangebiet sei auch unzweckmässig abgegrenzt. Weiter verstosse der Sondernutzungsplan gegen die Rahmenbedingungen, die sich die Stadt für den Landverkauf selber vorgegeben habe. Die Bewohner im Plangebiet hätten darauf vertrauen dürfen, dass das gesamte Gebiet gemäss den Sonderbauvorschriften überbaut werde. Mit der vorgenommenen Änderung gehe die städtebauliche Vorzüglichkeit der realisierten Überbauung verloren, stelle diese gegenüber der neuen Überbauung schlechter und beeinträchtige deren Bewohner übermässig. Nachdem der neuen Siedlung die Vorzüglichkeit fehle, sei die in Aussicht gestellte Mehrausnutzung von 20 Prozent nicht gerechtfertigt.



e) Die Rekursinstanz holte eine interne Vernehmlassung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) ein und führte am 14. Juli 2011 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten und je eines Mitarbeiters des AREG und Hochbauamtes einen Augenschein an Ort und Stelle durch. Mit Entscheid vom 18. August 2011 schrieb sie den Rekurs, soweit dieser zurückgezogen worden war, von seiner Geschäftsliste ab und kam im Übrigen zum Schluss, dass der neue Plan recht- und zweckmässig sei, weshalb sie den Rekurs kostenpflichtig abwies, soweit sie darauf eingetreten war.

B./ a) Gegen den abweisenden Entscheid erhoben am 2. September 2010 (richtig: 2011) 37 Rekurrenten beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen Beschwerde mit den Anträgen, der Rekursentscheid sei in den Ziffern 1. b) bis und mit 5. kostenpflichtig aufzuheben, und die Streitsache sei zu einer Neuurteilung und neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

b) Mit Eingabe vom 29. September 2011 zog die Beschwerdeführerin 2 ihr Rechtsmittel mit der

Begründung zurück, dass sie sich mit der V. AG und der H. AG verglichen habe bzw. dass sich diese zu Änderungen des angefochtenen Gestaltungsplans verpflichtet hätten. Die verbleibenden 36 Beschwerdeführer begründeten ihre Beschwerde am 25. Oktober 2011 zusammengefasst damit, dass ihr rechtliches Gehör verletzt worden sei, der Plan aus formellen Gründen nicht hätte aufgehoben werden dürfen und dass sich eine Änderung auch materiell nicht rechtfertige.

C./ Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 28. Oktober, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführer seien insbesondere vom angefochtenen Rekursentscheid gar nicht betroffen, als damit der Kostenantrag der Planungsbehörde abgewiesen worden sei. Die Beschwerdebeteteiligte verzichtet mit Eingabe vom 14. November 2011 auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdegegner beantragen mit Vernehmlassung vom 6. Januar 2012, die Beschwerde sei unter solidarischer Haftbarkeit der Kosten zu Lasten der verbleibenden Beschwerdeführer abzuweisen. Ihrer Ansicht nach sei der Gestaltungsplan wegen der vergleichsweise getroffenen Änderungen nicht nochmals aufzulegen, zumal die direkt betroffenen



Nachbarn den Änderungen schriftlich zugestimmt hätten. Wie bzw. in welchem Verfahren die vertraglichen Änderungen planlich nachzuvollziehen seien, müsse mit der Planungsbehörde noch abgesprochen werden.

D./ Die Beschwerdeführer replizierten am 13. Februar 2012 und modifizieren das Rechtsbegehren dahingehend, dass der Rekursentscheid bloss soweit aufzuheben sei, als er die Beschwerdeführer selbst betreffe. Die Vereinbarung, welche die Beschwerdegegner mit den ausgetretenen Beschwerdeführern getroffen habe, sei nicht wie behauptet von untergeordneter Bedeutung und betreffe sie ebenfalls. Damit würden Mängel korrigiert, die sie von Beginn weg gerügt hätten. Sachlich sei es aber nicht nachvollziehbar, warum diese Mängel nur gegenüber den Liegenschaften der einen Grundeigentümer behoben werden sollten, nicht aber auch gegenüber den Liegenschaften der verbleibenden Beschwerdeführer. Die zweite Stellungnahme der Beschwerdegegner datiert vom 15. März 2012. Mit ihrem vertraglichen Entgegenkommen einem Nachbarn gegenüber hätten sie nicht eingeräumt, dass der Plan mangelhaft sei. Zudem hätten sie den verbliebenen Beschwerdeführern gegenüber signalisiert, dass sie bereit seien, auch beim westlichsten Gebäude die Geschosshöhe anzupassen, wenn die Beschwerde vergleichsweise erledigt werden könnte.

E./ Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) zur Behandlung der gegen einen Entscheid des Baudepartementes erhobenen Beschwerde zuständig.

1.1. Wie eingangs ausgeführt, hat die B. AG ihre Beschwerde zurückgezogen, weshalb ihr Rechtsmittel als gegenstandslos abzuschreiben ist (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 VRP).



1.2. Die verbleibenden Beschwerdeführer sind Adressaten des abschlägigen Entscheids und somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ihre Beschwerdeeingabe vom 2. September 2011 und die Ergänzung vom 25. Oktober 2011 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Ihren Antrag haben sie nach Ablauf der Rechtsmittelfrist reduziert, und zwar auf die Aufhebung des Rekursentscheids, "soweit er die Beschwerdeführer betrifft", was einem teilweisen Beschwerderückzug gleich kommt. Auch diesbezüglich ist die Beschwerde als gegenstandslos abzuschreiben.

1.3. Auf die Beschwerde ist damit einzutreten, soweit sie nicht infolge Rückzugs abzuschreiben ist. Die Vereinbarung zwischen der B. AG und den Beschwerdegegnerinnen ist nicht Teil des Anfechtungsgegenstands und damit im vorliegenden Verfahren nicht zu beurteilen.

2. Die Beschwerdeführer erneuern pauschal ihre im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Beweisanträge.

2.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gebietet, dass rechtzeitig und formrichtig angebotene Beweismittel abzunehmen sind, es sei denn, diese betreffen eine nicht erhebliche Tatsache oder seien offensichtlich untauglich, über die streitige Tatsache Beweis zu erbringen (BGE 124 I 242 E. 2). Allerdings hat die Beschwerde auch eine Begründung zu enthalten (Art. 64 Abs.1 VRP in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Eine Begründung ist ausreichend, wenn in der Begründung selbst Argumente vorgebracht werden, nach denen der angefochtene Entscheid auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Darüber hinaus gilt das Rügeprinzip. Die Beschwerdeführer haben demnach in der Beschwerde selbst konkret darzutun, in welchen Punkten der angefochtene Plan unhaltbar sein soll bzw. in welchem Bereich er einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung nicht genüge. Es reicht nicht, einen angefochtenen Plan gesamthaft als rechtswidrig zu bezeichnen und für diese blosser Behauptung eine Gesamtbegutachtung durch weitere externe Fachleute zu verlangen (VerwGE B/2011/117 vom 12. April 2012 E. 1.4. mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Soweit im vorliegenden Verfahren zu konkreten Vorbringen



Beweisanträge gestellt werden, wird nachfolgend im direkten Zusammenhang darauf eingegangen.

2.2. Soweit die Beschwerdeführer mit ihrem allgemeinen Antrag auf die Durchführung eines Augenschein abzielen, kann darauf verwiesen werden, dass sich die vorliegend rechtserheblichen Tatsachen aus den Akten, zum Einen auf Grund der umfassenden und detaillierten Unterlagen des aktuellen Gestaltungsplans und zum Anderen aus den Beilageplänen, Modellfotos und Fassadenbildern des neuen Plans ergeben. Dazu kommt, dass die Baukörper, die dem umstrittenen Plan zu Grunde liegen, für das vorliegende Verfahren nicht visiert werden müssen und konkret auch nicht sind. Auf die Durchführung eines Augenscheins kann deshalb verzichtet werden.

3. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK), weil die Vorinstanz den angefochtenen Planerlass ihrer Ansicht nach nicht uneingeschränkt überprüft hat. Sie beziehen sich dabei auf Erwägungen der Rekursinstanz, wonach sich diese bei der Überprüfung der Zweckmässigkeit von Planerlassen eine gewisse Zurückhaltung auferlege. Die Rekursinstanz begründet ihre Praxis dazu mit Art. 3 Abs. 2 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG), wonach der Kanton in Belangen der Orts- und Regionalplanung den nötigen Ermessensspielraum der Gemeinden wahren muss. Nach Ansicht der Beschwerdeführer lässt sich diese Regelung im vorliegenden Fall deshalb nicht rechtfertigen, weil der Stadtrat konkret nicht bloss als Planungsbehörde, sondern ebenso als Vertreterin der Grundeigentümerin involviert ist und damit nicht nur öffentliche Interessen, sondern auch eigene finanzielle Interessen vertritt.

3.1. Art. 6 EMRK garantiert das Recht auf ein faires Verfahren. Das Gericht bzw. der justizförmige Körper muss demnach unabhängig und unparteiisch urteilen und auch äusserlich den Anschein der Unabhängigkeit wahren (Meyer-Ladewig, EMRK Handkommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011, S.138). Nebstdem hat der Einzelne nach Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) Anspruch darauf, dass seine Sache von einem durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gericht ohne Einwirken sachfremder Umstände entschieden wird. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn bei einem Richter - objektiv betrachtet - Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und der Gefahr der



Voreingenommenheit begründen. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten Verhalten des betreffenden Richters oder in gewissen äusseren Gegebenheiten funktioneller und organisatorischer Natur begründet sein (BGE 133 I 1 E. 6.2 mit Hinweisen).

3.2. Für nichtgerichtliche Behörden enthält Art 29 Abs. 1 BV eine analoge Garantie. Die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden kann jedoch nicht ohne Weiteres auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an die Unparteilichkeit von Verwaltungs- und Exekutivbehörden unter Berücksichtigung ihrer gesetzlich vorgegebenen Funktion und Organisation ermittelt werden. Bei Exekutivbehörden ist dabei zu berücksichtigen, dass ihr Amt mit einer sachbedingten Kumulation verschiedener, auch politischer, Aufgaben einhergeht (G. Steinmann, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. 2008, Rz. 18 zu Art. 29 BV). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel deshalb nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Indessen ist in jedem Fall eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Auch in der Literatur wird daran festgehalten, dass sich ein Ausstandsbegehren immer gegen eine (oder mehrere) natürliche Personen zu richten hat, nicht aber gegen eine Gesamtbehörde (B. Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Diss. Zürich 2002, S. 75 f.). Eine Ausstandspflicht besteht demnach dann, wenn der Amtsträger selbst Partei des Verfahrens ist oder ein persönliches Interesse am Verfahrensgegenstand hat und insoweit in "eigener Sache" entscheidet (Schindler, a.a.O., S. 98 ff.; BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.2).

3.3. Im vorliegenden Fall ist die Gemeinde Eigentümerin von Grundstücken im betroffenen Plangebiet, die sie im Hinblick auf bzw. unter der Bedingung der vorliegend umstrittenen Planänderung verkauft hat. Mit dem vorliegenden Sondernutzungsplan verfolgt sie insofern öffentliche Interessen, als das seit Jahrzehnten als Baugebiet ausgeschiedene und seit den 70er Jahren für eine verdichtete Überbauung vorgesehene Land seinem Zonenzweck entsprechend genutzt werden soll, was ihrer Ansicht nach durch den aktuellen Sondernutzungsplan faktisch verunmöglicht wird. Dass der mittlerweile 36-jährige Sondernutzungsplan, soweit er nicht realisiert wurde,



überarbeitet werden muss, wird auch von den Beschwerdeführern im Grundsatz bejaht. Zumindest hinsichtlich der sonderbaurechtlich vorgeschriebenen Grösse und Grundrisse der einzelnen Wohnungen und der Einschränkungen der Fassadengestaltung räumen sie Defizite ein, so dass sie sich zumindest mit architektonischen Veränderungen gegenüber dem Gestaltungsplan ausdrücklich einverstanden erklären. Solche Veränderungen sind vorliegend unbestrittenermassen einzig mit einer entsprechenden Änderung des Gestaltungsplans möglich. Private Interessen der Behördenmitglieder sind nicht ersichtlich und werden auch von den Beschwerdeführern nicht geltend gemacht. Bei der Wahrung öffentlicher Interessen besteht generell keine Ausstandspflicht. Eine Verletzung von Ausstandsregeln liegt damit nicht vor, auch wenn davon unter anderem Grundstücke betroffen sind, die sich (noch) im Besitz der öffentlichen Hand befinden.

3.4. Es sind aber auch sonst keine bundesrechtlichen Vorschriften ersichtlich, die es gebieten, die Zuständigkeit zur Erteilung der Baubewilligung bei gemeindeeigenen Baugesuchen einer kantonalen Behörde zu übertragen bzw. dass die Rekursinstanz ihr Ermessen anstelle der örtlichen Planungsbehörde ausübe. Wie die Beschwerdeführer vorbringen, kennen zwar einige Kantone wie etwa Luzern oder Bern eine entsprechende Regelung. Im Kanton Thurgau tritt das Departement anstelle der Gemeinde, wenn sie in einem umstrittenen Bewilligungsverfahren Partei ist (§ 109 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes, RB 700). Andere Kantone dagegen halten ohne Ausnahme an der Zuständigkeit der Gemeinde als Baubewilligungsbehörde auch für ihre eigenen Baubewilligungen fest (A. Weder, Zum Baubewilligungsverfahren nach St. Gallischem Recht, Diss. Basel 1989, S. 28; M. Berner, Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren unter besonderer Berücksichtigung des luzernischen Rechts, Diss. Bern 2009, S. 108). Diese Zuständigkeitsregelung wurde vom Bundesgericht nie beanstandet (BGer 1C\_198/2010 vom 11. November 2010 E. 2). Einzig für Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen schreibt Art. 25 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) die Behandlung durch eine kantonale Behörde vor und überlässt im Übrigen die Ordnung von Zuständigkeiten und Verfahren den Kantonen. Art. 33 RPG enthält lediglich Mindestanforderungen an das Rechtsmittelverfahren, nicht aber an das erstinstanzliche Verfahren, zu dem auch die Einsprache gehört. Immerhin gewährleistet Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Diese Funktion ist im



kantonales Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Auch wenn sich dieses in Sachen der Orts- und Regionalplanung von Gesetzes wegen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muss, ist der zu überprüfende Entscheid gleichwohl auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Gemeint ist damit, dass sie lediglich ihr Ermessen nicht anstelle jenes der Gemeinde setzen soll, da es grundsätzlich Sache der Gemeinde ist, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (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. 25 mit Hinweisen). Vorliegend hat sich die Vorinstanz nicht mit einer blossen Willkürprüfung begnügt. Allein dadurch, dass die Rekursbehörde ihr Ermessen nicht anstelle desjenigen der Planungsbehörde stellt, wenn diese eine an sich zweckmässige Lösung getroffen habe, liegt noch keine rechtswidrige Ermessensunterschreitung vor. Dieses Vorgehen stimmt vielmehr mit der Auslegungspraxis von unbestimmten Rechtsbegriffen überein, die vom Verwaltungsgericht grundsätzlich unbeschränkt überprüft werden soll. Auch hier legt sich das Gericht grundsätzlich eine gewisse Zurückhaltung auf, weil die Verwaltungsbehörde zur Beurteilung der konkreten Umstände regelmässig besser geeignet ist als das Gericht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die örtlichen Verhältnisse besonders wichtig sind, die aufgeworfenen Fragen technischer Natur oder die Verwaltungsbehörden den tatsächlichen Verhältnissen näher stehen oder damit vertrauter sind als das für den gesamten Kanton zuständige obere Gericht (VerwGE B 2011/53 vom 14. Februar 2012, E. 3.2., abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

3.5. Diese Verfahrens- und Rechtsmittelordnung ist aber auch mit dem Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110, abgekürzt BGG) vereinbar. Dieses sieht in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf kantonaler Ebene keine doppelte gerichtliche Beurteilung vor. Nach Art. 86 Abs. 2 BGG ist einzig erforderlich, dass ein unabhängiges oberes kantonales Gericht (wie namentlich das Verwaltungsgericht) als einzige Rechtsmittelinstanz vor dem Bundesgericht entscheidet, das für das ganze Kantonsgebiet zuständig und hierarchisch keiner anderen Gerichtsinstanz unterstellt ist, und dass dieses Gericht den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet (E. Tophinke, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Rz 13 ff. zu Art. 86 BGG).



3.6. Aus dem Gesagten folgt, dass im Kanton St. Gallen die politische Gemeinde von Gesetzes wegen zuständig bzw. berechtigt und gehalten ist, über ihr eigenes Baugesuch oder über einen Planerlass in ihrem Gemeindegebiet zu entscheiden, auch wenn davon allenfalls Grundstücke in ihrem Eigentum betroffen sind (BGer 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011 E. 2.4.).

4. Eigentlicher Streitgegenstand ist die Teilaufhebung des Gestaltungsplans Neualtwil vom 21. Mai 1976 und der Erlass des Gestaltungsplans Neualtwil II vom 31. August 2011 bzw. die entsprechende Änderung des aktuellen Sondernutzungsplans.

4.1. Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan. Damit kann die politische Gemeinde zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten regeln, wobei im Rahmen der Grundordnung vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden kann (Art. 28 Abs. 1 BauG, GVP 1997 Nr. 69 S. 149). Eine Mehrausnützung ist zulässig, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, die Grösse des Grundstücks dies rechtfertigt und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden (Art. 27 BauG). Im Gegensatz zur Rekursinstanz, welche die Nutzungspläne sowohl auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit überprüft (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397), ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt. Dieses ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 740; GVP 1996 Nr. 9 S. 22; VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 2. mit Hinweisen, in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

4.2. Nutzungspläne werden nach Art. 21 Abs. 2 RPG überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung erheblich geändert haben. Art. 32 Abs. 1 BauG bildet die kantonale rechtliche Ausführungsvorschrift dazu. Die Bestimmung richtet sich an die zuständige kommunale Behörde als Planungsbehörde (E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, 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. 108). Dabei hat der Grundeigentümer - anders als Dritte - unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist von Art. 33 Abs. 1 BauG einen Überprüfungs- und allenfalls Änderungsanspruch, wenn der bestehende Plan sein eigenes Grundstück betrifft oder für dieses Nutzungsbeschränkungen zur Folge hat und sich die Verhältnisse derart verändert haben, dass das Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte (GVP 2010 Nr. 40 S. 99).

4.3. Gestaltungspläne werden - wie alle Nutzungspläne - geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 32 Abs. 1 BauG). Eine erhebliche Änderung liegt vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Dazu gehören zum Beispiel tatsächliche Umstände wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Wie jede Nutzungsplanung setzt deren Änderung eine umfassende Interessenabwägung voraus. Dabei darf nicht einfach an die Interessenabwägung der überholten bzw. anpassungsbedürftigen Planung angeknüpft werden. Vielmehr hat die Planänderung unter Einbezug aller raum- und umweltrelevanten Gesichtspunkte und unter Berücksichtigung der Planungsgrundsätze des RPG und der Ziele und Festlegungen des Richtplans zu erfolgen (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 24 zu Art. 21 RPG). Dazu kommt, dass unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit umso höhere Anforderungen zu stellen sind, je neuer der abzuändernde Plan ist. Allein die gewandelte Einstellung der Bevölkerung zur Überbauung reicht hierfür nicht aus. Nötig sind gewichtige Gründe tatsächlicher oder rechtlicher Natur. 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 (GVP 1999 Nr. 93 S. 220 f. mit Hinweisen). Bei der Beurteilung, ob wichtige öffentliche Interessen für eine Änderung vorliegen, ist der



zuständigen kommunalen Behörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum eingeräumt (David, a.a.O., S. 109).

4.4. Nach Art. 28 Abs. 1 BauG ist für den Erlass eines Gestaltungsplan die schriftliche Zustimmung der Grundeigentümer im Plangebiet nötig. Sind mit dem Erlass nicht alle Eigentümer einverstanden, ist zumindest die Unterschrift von drei Vierteln der betroffenen nötig, die gleichzeitig mindestens drei Viertel des amtlichen Verkehrswertes des erfassten Grundeigentums vertreten (Art. 28 Abs. 2 BauG). Die Verfahrensbeteiligten streiten sich nun darüber, ob diese Bestimmung bloss für den Erlass des Gestaltungsplans gelte, oder ob die Dreiviertelmehrheit auch für dessen Änderung nötig sei.

4.4.1. Die Vorinstanz räumt ein, dass nach der bisherigen Praxis das qualifizierte Quorum für den Erlass des Sondernutzungsplans gemäss Art. 28 Abs. 2 BauG auch für dessen Änderung verlangt wurde. Das Bundesgericht hat diese Praxis nicht bemängelt und dazu ausgeführt, dass es ohne weiteres haltbar sei, Stockwerkeigentümer von überbauten und vollständig ausgenützten Grundstücken innerhalb eines Plangebiets als betroffene Grundeigentümer im Sinn von Art. 28 BauG zu behandeln (BGer 1P. 762/1993 vom 25. Mai 1994 E. 3b). Mit dem vorliegend angefochtenen Rekursentscheid hat die Vorinstanz ihre Praxis diesbezüglich präzisiert und dabei auf das neuere Urteil des Verwaltungsgerichts zu Art. 33 BauG (GVP 2010 Nr. 40 S. 99) verwiesen.

4.4.2. Der Grund, weshalb mit Art. 28 Abs. 2 BauG für den Erlass eines Gestaltungsplans die Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer verlangt wird, liegt nicht etwa in Art. 4 Abs. 2 RPG, wonach die Behörden dafür sorgen müssen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise bei der Planung mitwirken kann, sondern darin, dass bei diesem speziellen Sondernutzungsplan - anders als beim Überbauungsplan - nicht alle Bestimmungen im zwingenden öffentlichen Interesse liegen müssen. Art. 4 Abs. 2 RPG wird Genüge getan, wenn sich die Behörden materiell mit den Vorschlägen und Einwänden aus der Bevölkerung befassen. Eine individuelle Beantwortung der Eingaben wird nicht verlangt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 4 RPG). Während der Überbauungsplan die Überbauung damit nur soweit verbindlich regelt, als hierfür ein öffentliches Interesse im Sinn der Voraussetzung einer öffentlich-rechtlichen



Eigentumsbeschränkung gegeben sein muss, kann die politische Gemeinde nach Art. 28 Abs. 1 BauG zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung eine Wohnsiedlung darüber hinaus projektmässig bis in Einzelheiten festlegen, indem sie beispielsweise selbst die einzelnen Grundrisse festlegt. Immerhin muss eine solche detaillierte Regelung für die Erreichung einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung unabdingbar sein, auch wenn sie in Bezug auf das öffentliche Interesse nicht zwingend ist. Mithin können solche Details planlich nur dann bis in Einzelheiten festgelegt werden, wenn die betroffenen Grundeigentümer dafür ihre Zustimmung geben, wobei nach Art. 28 Abs. 2 BauG eine Dreiviertelmehrheit genügt (T. Marty, Ortsplanung, in: Das neue st. gallische Baugesetz, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1973, S. 53). Gegenüber den nicht zustimmenden Grundeigentümern ist sodann das Enteignungsrecht vorgesehen (Art. 28 Abs. 3 und 4 BauG).

4.4.3. Stellt sich nach Erlass des Gestaltungsplans die Frage nach dessen Änderung bzw. Aufhebung, kann dies für die betroffenen Grundeigentümer einem schweren Eigentumseingriff gleichkommen und ist deshalb nur zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und sich unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig erweist. Während Art. 28 BauG nach dessen unzweideutigem Wortlaut die gesetzliche Grundlage für dessen Erlass darstellt (BGE 121 I 117 E. 3b), erfolgt dessen Aufhebung und Änderung in Anwendung von Art. 21 RPG und Art. 32 BauG. Die Initiative für eine Planänderung kann dabei von der Verwaltung oder nach Massgabe des kantonalen Rechts vom Parlament oder vom Volk ausgehen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 22 zu Art. 21 RPG). Selbstredend hat der Grundeigentümer dabei auch bei der Änderung eines Gestaltungsplans unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist von Art. 33 Abs. 1 BauG einen Überprüfungs- und allenfalls Änderungsanspruch, wenn der bestehende Plan sein eigenes Grundstück betrifft oder für dieses Nutzungsbeschränkungen zur Folge hat und sich das öffentliche Verhältnis derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte. Der Grundeigentümer hat in diesem Fall ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung einer planerischen Nutzungsordnung, die vor der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV mangels Vorliegen eines genügenden öffentlichen Interesses nicht mehr standhält. Der Grund dafür liegt in der derogatorischen Kraft des Bundesrechts, das heisst darin, dass kantonale



Verfahrensvorschriften die Durchsetzung von materiellem Bundesrecht nicht übermässig erschweren oder gar vereiteln dürfen (GVP 2010 Nr. 40 S. 99 ff.).

4.4.5. Die Raumplanung kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweist. Art. 21 Abs. 2 RPG sieht für die Überprüfung und Anpassung der Nutzungspläne deshalb zwei Etappen vor: In einem ersten Schritt entscheidet die Behörde, ob sich die dem Nutzungsplan zugrundeliegenden Verhältnisse erheblich geändert haben. Wird diese Frage bejaht, tritt die Planungsbehörde auf das Gesuch ein und überprüft in einem zweiten Schritt, ob das öffentliche Interesse an einer Änderung des Plans die gegenläufigen Erhaltungsinteressen überwiegen und ändert sodann den Plan nötigenfalls (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 110; T. Tanquerel in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Rz. 28 f. zu Art. 21 RPG). Diese Zweiteilung ist regelmässig nicht erkennbar, wenn der Anstoss für die Änderung von den Behörden ausgeht. In diesem Fall wird die Frage, ob sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben, im Zusammenhang mit der Beurteilung der vorgesehenen Änderung geprüft (GVP 2010 Nr. 40 S. 104, E. 7).

4.4.6. Aus dem Gesagten folgt, dass die Planungsbehörde bzw. die durch einen Gestaltungsplan belasteten Grundeigentümer nach Art. 21 Abs. 2 RPG unabhängig von kantonalen Verfahrensvorschriften, insbesondere vom vorgeschriebenen Quorum für den Erlass eines Gestaltungsplans nach Art. 28 Abs. 2 BauG, das Recht haben, einen Planerlass zu überprüfen bzw. überprüfen zu lassen, sofern sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass sich die Eigentumsbeschränkungen aus Gründen des öffentlichen Rechts nicht mehr rechtfertigen lassen. Daran ändert nichts, dass ein Grundeigentümer nach Meinung der Beschwerdeführer im Fall eines Referendumsentscheids der Bürgerschaft auch nicht verlangen kann, dass sein Grundstück gleichwohl eingezont werde. Davon abgesehen, dass ablehnende Entscheide der Bürgerschaft nach Art. 33 lit. d BauG sehr wohl überprüfbar sind, haben Grundeigentümer darüber hinaus grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass ihr Land eingezont und einer bestimmten Bauklasse zugewiesen werde (VerwGE B 2010/63 vom 9. November 2010 E. 3.3.2. mit Hinweisen, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).



4.5. Beim Begriff "erheblich geänderte Verhältnisse oder Grundlagen" gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG bzw. Art. 32 Abs. 1 BauG handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, Rz. 427 ff.). Unbestimmte Rechtsbegriffe sind dadurch gekennzeichnet, dass die Umschreibung des Tatbestands unbestimmt ist (BGE 122 III 289 E. 3a; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 26 N 25). Durch unbestimmte Rechtssätze überlässt es der Gesetzgeber in gewissem Umfang den rechtsanwendenden Behörden, den Tatbestand näher zu bestimmen; der Richter oder die rechtsanwendende Behörde tun dies durch eine Auslegung bzw. Konkretisierung der unbestimmten Norm im weiteren Sinn (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724). Die Auslegung wird als Rechtsfrage angesehen (BGE 119 Ib 40 E. 3b; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 26 N 28), weshalb das wie bereits gesagt in der Kognition grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht befugt ist, die Konkretisierung bzw. Auslegung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen, wobei es sich bei der Beurteilung der konkreten Umstände zurückhält.

4.6. Den Beschwerdeführern ist zuzustimmen, dass allein die generelle Einrede, in der Gemeinde hätten sich der Wohnungs- und Liegenschaftsmarkt oder die raumplanerischen Konzepte gewandelt, eine Aufhebung oder Änderung eines Gestaltungsplans nicht rechtfertigt (GVP 2010 Nr. 40 S. 104 E. 6.1. mit Hinweis). Selbst geänderte Überbauungsabsichten stellen noch keine wesentlichen Änderungen der Verhältnisse dar (BGer 1C\_202/2009 vom 12. Oktober 2009 E. 3.4). Das Gleiche gilt für Planmängel, wenn diese eine Frage betreffen, die noch im Baubewilligungsverfahren befriedigend gelöst werden kann, nur von untergeordneter Bedeutung ist bzw. ohne grösseren Aufwand klargestellt werden kann (BGE 121 I 117). Vorliegend geht es aber nicht bloss darum, dass im betroffenen Gebiet anders gebaut werden soll, als der Gestaltungsplan vorgibt, sondern darum, dass die sonderbaurechtlichen Bestimmungen des über 35-jährigen Plans zumindest in architektonischer Hinsicht nicht mehr zeitgemäss sind, was zur Folge hat, dass damit eine weitere Überbauung faktisch ausgeschlossen ist. Offenbar herrschte aber schon früher die öffentliche Meinung, dass der Gestaltungsplan nicht mehr 1:1 umgesetzt werden soll. Jedenfalls reservierte die Stadt Wil ihre zentral gelegenen Grundstücke länger für die Realisierung einer neuen Schulanlage, wofür der Gestaltungsplan ebenfalls hätte aufgehoben bzw. das betroffene Land hätte umgezont werden müssen. Damit ist vorliegend eine



raumplanerisch bedeutsame Änderung im Sinn des Gesetzes zu prüfen, wofür grundsätzlich ein Überprüfungsanspruch besteht.

4.7. Die Beschwerdeführer machen insofern eine weitere Gehörsverletzung geltend, als die Vorinstanz ihre Gegenbeweise dazu, dass der Gestaltungsplan im nach wie vor unbebauten Teil sehr wohl noch verwirklicht werden könnte, nicht geprüft habe. Worin diese Gegenbeweise bestanden haben, geht aus der Beschwerdebegründung selber nicht hervor. Fakt ist aber ohnehin, dass auch die Beschwerdeführer keinen Investor nennen können, der in der Vergangenheit bereit gewesen wäre, nach dem gültigen Sondernutzungsplan zu bauen bzw. der es aktuell oder in Zukunft tun will. Sie räumen im Gegenteil selber ein, dass die planlich, im Geiste der 70er Jahre bis ins Detail festgelegten Einzelheiten wie Zimmergrössen, Grundrisse der Wohnung, Aussenraumgestaltung und Fassaden dem heutigen Wohnungsbau nicht mehr entsprechen. Das Verständnis des modernen Bauens bezüglich Architektur ist anerkanntermassen einem steten Wandel unterworfen, weshalb sich Nachfrage und Vorstellungen von Investoren im Laufe der Zeit ändern. Gemäss Vernehmlassung vom 26. April 2011 macht das AREG diesbezüglich die Erfahrung, dass die Realisierung von Gestaltungsplänen, insbesondere von solchen mit einem hohen Detaillierungsgrad, ernsthaft in Frage gestellt ist, wenn die Pläne nicht zügig umgesetzt werden. Gestaltungspläne werden unter anderem aus diesem Grund regelmässig auf ein Gebiet für wenige Einzelbauten oder einige wenige Bauten beschränkt, die, selbst wenn eine Etappierung vorgesehen ist, in überschaubarer Zeitspanne überbaut werden können. Die Vorinstanz durfte somit ohne weitere Abklärungen und ohne das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer zu verletzen davon ausgehen, dass eine Fortsetzung der vor über 35 Jahren angefangenen Grosssiedlung nicht mehr realistisch ist, nachdem sich seit Jahren niemand mehr finden lässt, der an dieser unbestrittenermassen sehr attraktiven Wohnlage nach dem gültigen Plan bauen will. Dazu kommt, dass mit der verbliebenen Freifläche von rund 4 ha und zahlreichen Grundstücken noch immer ein überdurchschnittlich grosses Gebiet verbleibt. Auch tut es der bereits erstellten Siedlung, insbesondere im westlichen Teil, keinen Abbruch, wenn der noch unbebaute Bereich in einer wiederum zeitgemässen Architektursprache realisiert wird. Wie die Beschwerdeführer selber geltend machen, funktioniert die bereits erstellte Siedlung seit über 30 Jahren, ohne dass das eigentliche Zentrum von Neualtwil mit dem



vorgesehenen Weierhofplatz, Laden, Kinderhort und -garten sowie weiteren gruppierten Wohnkomplexen erstellt worden wäre.

4.8. An der Tatsache, dass dem Gestaltungsplan eine mittlerweile veraltete Architektur zu Grunde liegt, ändert auch der Umstand nichts, dass das AREG den in der Westhälfte realisierten Teil als eine gelungene und in sich geschlossene und kompakte Wohnsiedlung mit guter städtebaulicher Qualität beurteilt und dass die ETH Zürich in ihrem Fallstudienbericht vom Juni 2008 zum Schluss gekommen ist, dass die Bewohner von Neualtwil mit ihrer Wohnsituation allgemein zufrieden sind. Während die Vorinstanz bemängelt, dass der Plan dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung zu wenig nachlebe, anerkennt das Verwaltungsgericht, dass die realisierte Siedlung im Einklang mit den raumplanerischen Grundsätzen steht und insbesondere dem Prinzip der inneren Verdichtung vorbildlich nachlebt. Auf den beantragten Augenschein, mit dem widerlegt werden soll, dass der geltende Gestaltungsplan entgegen der Ansicht der Vorinstanz im Einklang mit den Planungsgrundsätzen stehe, kann deshalb verzichtet werden. Es ist aber eine Realität, dass in absehbarer Zeit niemand nach dem gültigen Sondernutzungsplan weiterbauen will, nachdem bereits die letztmals im Jahr 1996 für das betroffene Gebiet erteilte Baubewilligung ungenutzt dahin gefallen ist, weil sich keine Käufer für die Wohnungen mehr finden liessen. Damit liegt mitten im Siedlungsgebiet an bester Wohnlage eine riesige, gut erschlossene Baulandreserve brach, obwohl genau hier seit Jahrzehnten eine verdichtete Überbauung vorgesehen ist.

4.9. In der Kritik steht folglich nicht die Überbauung an sich, soweit diese auf Grund des zwischenzeitlich veralteten Plans realisiert worden ist. Im Widerspruch zu den Planungszielen und -grundsätzen, namentlich der haushälterischen und bestimmungsmässigen Nutzung, steht einzig der Plan, soweit er eine weitere Überbauung des Plangebiets verhindert. Dass die Bauzone in der Gemeinde Wil überdimensioniert wäre und es damit keine Rolle spielen würde, dass im Plangebiet auf unabsehbare Zeit nicht weitergebaut werde, machen die Beschwerdeführer nicht geltend und ist auch sonst nicht ersichtlich.

4.10. Aus dem Gesagten folgt, dass der Gestaltungsplan Neualtwil vom 21. Mai 1976 nicht bloss einer zeitgemässen Wohnüberbauung entgegensteht, sondern wegen



seiner veralteten Architektursprache grundsätzlich verhindert, dass das Plangebiet im Planungshorizont von 15 Jahren überbaut werde (Art. 15 lit. b RPG). Daran vermag weder der Einwand der Beschwerdeführer etwas zu ändern, dass von Anfang an vorgesehen war, die Überbauung in Etappen zu realisieren, noch dass der Plan vor über 36 Jahren pionierhaft in Vorwegnahme des erst am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen Raumplanungsgesetzes an sich sämtliche Planungsgrundsätze erfüllt. Investoren, die bereit sind, die verbleibende 40'000 m<sup>2</sup> grosse, zentrumsnahe Baufläche zu überbauen, fanden sich erst wieder, nachdem feststand, dass der Sondernutzungsplan überarbeitet werde. Damit ist das verlangte wichtige öffentliche Interesse, den Gestaltungsplan Neualtwil wegen der wesentlich geänderten Grundlage zu ändern, klar gegeben. Die Planungsbehörde hat den Sondernutzungsplan somit zu Recht überprüft und überarbeitet, auch wenn eine Mehrheit der Bewohner im Plangebiet nach wie vor ein Interesse daran haben, dass ihre Wohnsiedlung im Geist der 70er Jahre weitergebaut werde.

5. Das Planungsziel eines Gestaltungsplans liegt darin, dass eine vorzüglich gestaltete Grossüberbauung ermöglicht werde, die im Rahmen der Regelbauweise nicht realisierbar wäre.

5.1. Die Beschwerdeführer rügen, dass nicht sämtliche unbebauten Grundstücke ins neue Plangebiet aufgenommen worden sind.

5.1.1. Der Gesetzgeber hat beim Erlass des Baugesetzes darauf verzichtet, ein Mindestflächenmass als Voraussetzung für die Erstellung eines Gestaltungsplans festzulegen. Das Plangebiet hat nach Art. 28 Abs. 1 BauG eine oder mehrere Parzellen zu umfassen und deren Überbauung zu regeln. Das Plangebiet hat demnach zumindest eine Grösse aufzuweisen, die der gesetzgeberischen Absicht, eine Gesamtüberbauung zu erreichen, gerecht wird. Damit ist eine grössere zusammenhängende Fläche gemeint, die sich nicht bloss auf eine kleinflächige Parzelle erstreckt, deren Überbauung für die Gesamtheit der Ortsplanung keine Bedeutung zukommt (Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 155).

5.1.2. Der Gestaltungsplanperimeter umfasst wie gesagt ein zusammenhängendes Gebiet von rund 4 ha, während sich neuzeitliche Gestaltungspläne regelmässig auf



Flächen von wenigen 1'000 m<sup>2</sup> erstrecken. Die beiden nicht einbezogenen (Teil)-Grundstücke Nrn. 2687 und 3157 sind nach dem aktuellen Gestaltungsplan im noch unbebauten Teil ebenfalls nicht für die Wohnnutzung bzw. für Wohnbauten vorgesehen, sondern für öffentliche Zwecke, namentlich für ein Hallenbad und eine Spielwiese bzw. für Tennis- oder Pflanzplätze sowie für Kultur und Erholung reserviert. Beide Bereiche liegen am Rand des Plangebiets und werden durch den streitigen Gestaltungsplan weder in ihrer planmässigen Zweckbestimmung tangiert, noch präjudiziert dieser eine spätere Nutzung der unberücksichtigten Flächen. Die getroffene Abgrenzung des überarbeiteten Planteils ist somit rechtmässig (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 740).

5.2. Hauptkritikpunkt der Beschwerdeführer am Gestaltungsplan Neualtwil II ist, dass dieser ihrer Ansicht nach die Grundphilosophie des Plans vom 21. Mai 1976 ignoriere. Ihrer Meinung nach sind einzig gestalterische Retuschen hinsichtlich einer zeitgemässen Architektur, der Wohnungsgrundrisse, Raumgestaltung sowie einer allfälligen besseren Ausrichtung der Bauten erlaubt.

5.2.1. Beim Erlass eines Gestaltungsplan ist - wie die Vorinstanz zu Recht ausführt - von den Baumöglichkeiten nach der Regelbauweise auszugehen. Wenn mit dem neuen Plan ein bereits bestehender Sondernutzungsplan geändert werden soll, sind zusätzlich dessen Baumöglichkeiten zu beachten. Die Grenze der zulässigen Abweichungen von der Regelbauweise ergibt sich dabei einerseits aus dem Erfordernis der städtebaulich vorzüglichen Gestaltung und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse, andererseits dem Erfordernis der Wahrung berechtigter Nachbarinteressen. Abweichungen sind mit anderen Worten nur in dem Masse zulässig, als sie zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit vorzüglicher Gestaltung nötig sind und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigen. Massgebend ist dabei eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Gestaltungsplan. Bei besonderen örtlichen Verhältnissen wird die von Art. 28 Abs. 1 BauG geforderte städtebaulich vorzügliche Gestaltung erreicht, wenn die in Art. 1 und 3 RPG enthaltenen Planungsziele und -grundsätze so weit eingehalten werden, als dies nach den konkreten örtlichen Verhältnissen möglich ist. Liegen keine besonderen örtlichen Verhältnisse vor, so zeichnet sich eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung durch spezifische Vorzüge gegenüber der Regelbauweise aus; diese Vorzüge sind jedoch



ebenso nach den Zielen und Grundsätzen des RPG zu bewerten (Heer, a.a.O., Rz. 154). Da sich die Behörde bei der Festlegung der besonderen Bauweise im Gestaltungsplan ebenfalls an die Ziele und Planungsgrundsätze nach Art. 1 und Art. 3 RPG halten und eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen einer Überbauung nach Sondernutzungsplan machen muss, versteht es sich von selbst, dass die Planungsbehörde grundsätzlich die gleichen Überlegungen anstellen muss, wenn von dem abgewichen werden soll, was zuvor für eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung als nötig erachtet wurde. Dabei werden wiederum sämtliche massgeblichen Interessen, die privaten, nachbarschaftlichen und öffentlichen Interessen, gleichermassen berücksichtigt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 21 RPG).

5.2.2. Die Beschwerdeführer beantragen, zur städtebaulichen Qualität der geplanten Überbauung, namentlich in Bezug auf die bestehende Überbauung, eine weitere Expertise einzuholen. Die Frage nach der städtebaulichen Vorzüglichkeit ist indes eine Rechtsfrage und deshalb in erster Linie durch das Gericht selbst zu beantworten. Im konkreten Fall ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Beurteilung der städtebaulichen Qualität bzw. des Kriteriums der städtebaulichen Vorzüglichkeit spezifische Fachkenntnisse voraussetzen würde, welche die Einholung eines Gutachtens erfordern würden. Dem Antrag ist folglich nicht stattzugeben (VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 4.3.6. mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

5.2.3 Der Gestaltungsplan Neualtwil beabsichtigt gemäss Art. 2 der besonderen Vorschriften die Realisierung einer Wohnüberbauung mit gesteigertem Wohnwert nach einem einheitlichen Gesamtprojekt. Mehr lässt sich den besonderen Vorschriften zum Zweck des Sondernutzungsplans nicht entnehmen. Der damalige Wettbewerbsgewinner legte der Überbauung die Idee zu Grunde, dass der moderne Wohnkomfort mit den Vorzügen alter Städte verbunden werde. Im Zeitgeist der 70er Jahre ordnete er dafür die Wohnbauten in Gruppen mit umschliessenden begrünten Höfen und Gemeinschaftsgärten und Plätzen an, die mit ihren Vor- und Rücksprüngen Gassen mit Verengungen und Ausweitungen bilden und so eine Siedlungsgestalt bilden, wie man sie von mittelalterlichen Stadtkernen, namentlich von der Altstadt Wil her, kennt. Die Idee des Gemeinschaftlichen und des Kleinräumlichen setzte er nicht nur im Aussenraum, sondern ebenso in den Wohnräumen an Hand von



## St.Galler Gerichte

Gemeinschaftsdachterrassen und verschachtelten Grundrissen und Kubaturen fort. Anders als heute, wo Grosszügigkeit und Funktionalität im Vordergrund stehen, weshalb Wohnräume von rechten Winkeln und klaren grossen Flächen geprägt sind, zeichnet sich die vorliegende Siedlung im Wohnraum durch Abschrägungen, Nischen und Rundungen, wie auch wohnungsinterne Wendeltreppen über zwei Stockwerke aus.

5.2.4. Der Gestaltungsplan Neualtwil II greift zwar die Grundidee des Plans aus den 70er Jahren einer verdichteten Siedlung auf. Den ausgeprägten gemeinschaftlichen Siedlungscharakter führt er aber nicht fort, sondern interpretiert diesen im Sinn einer grosszügigen und offenen Siedlung zeitgenössisch neu. Dabei verbindet er nach wie vor die im Westen und Osten realisierten Siedlungsteile von Neualtwil. Die bestehenden, gassenartigen Fussgängerwege werden aber zu einer Abfolge von Plätzen umgestaltet. Diese erschliessen die zum Teil anders, mehr nach Süd/Südwest ausgerichteten und in wiederum moderner Architektursprache gestalteten Wohnhäuser und sind zwar ebenfalls als gemeinschaftliche, aber nunmehr offene Aufenthalts- und Begegnungszonen ausgebildet. Hangseitig werden sie von eingeschossigen Sockelbauten begleitet, während sie talseitig, den heutigen Bedürfnissen entsprechend, den Blick auf die offene Landschaft und die Berge freigeben.

5.2.5. Die Beschwerdeführer haben den Heimatschutz St. Gallen/Appenzell Innerrhoden zu einer Beurteilung des neuen Plans eingeladen. Nach dessen Einschätzung stehen sich mit dem alten und neuen Plan je eine Siedlung mit atmosphärischer Dichte sowie differenzierten Aussenräumen und eine Überbauung mit technischer Dichte samt Abstandsgrün gegenüber. Der von den Beschwerdeführern angefragte Interessenverband hätte sich zwar gewünscht, dass mit der neuen Überbauung mehr auf die städtebauliche Struktur aus den 70er Jahren eingegangen worden wäre. Die Qualität der mit dem neuen Plan vorgeschlagenen Architektur stellt er aber ausdrücklich nicht in Frage. Der von den Beschwerdeführern ins Recht gelegte Bericht ist folglich von Vornherein nicht geeignet, die städtebauliche Vorzüglichkeit des neuen Plans in Frage zu stellen.

5.2.6. Der vorliegende Plan verletzt nach Meinung der Beschwerdeführer sodann die Bedingungen des Stadtparlamentes für den Verkauf der gemeindeeigenen Liegenschaften im Plangebiet. Zuständig in Sachen Überbauungs- und



Gestaltungspläne ist jedoch der Stadtrat (Art. 2 des Baureglements der Stadt Wil vom 25. November 1992). Anlässlich der Zustimmung zum Verkauf vom 2. November 2006 strich dieser bzw. der Stadtpräsident zwar nochmals die erhaltenswerte "Idee Haubensak" hervor, wie die Beschwerdeführer zu Recht vorbringen. Aus dem Protokoll der entsprechenden Parlamentssitzung geht aber klar hervor, dass damit einzig die Beibehaltung der haushälterischen Bodennutzung mit der verdichteten Bauweise, dem Erhalt einer verkehrsfreien Siedlung, der Schaffung von Freiraumelementen und der optimalen Integration der Wohnbauten in die bestehende Siedungsstruktur im Westen und Osten gemeint war. Das sind allesamt Anforderungen, die an jede Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung gestellt werden. Soweit der Parlamentsbeschluss bezüglich des Verkaufs der gemeindeeigenen Grundstücke somit unter der Prämisse der Wahrung des "Konzeptes Haubensak" gestanden hat und diese damit Massstab für das öffentliche Interesse im Rahmen der Gesamtbeurteilung für die Planänderung bildet, kann für den Gestaltungsplan Neualtwil II folglich nichts Weitergehendes aus dem Verkauf abgeleitet werden, als was allgemein für eine Gesamtüberbauung mit vorzüglicher Gestaltung im Sinn von Art. 28 BauG verlangt werden kann. Aus diesem Grund kann auf die beantragte Befragung des ehemaligen Wettbewerbsgewinners René Haubensak verzichtet werden.

5.2.7. Dass der neue Plan seinerseits die Planungsgrundsätze missachte, machen auch die Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. So wahrt der Gestaltungsplan Neualtwil II unbestrittenermassen den in den 70er Jahren aufgegriffenen Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung, indem er ebenfalls eine verdichtete Überbauung mit einer Konzentration auf einzelne Baukörper vorsieht, die Siedlung insgesamt verkehrsfrei hält, dadurch Frei- und Grünräume schafft und die bestehenden Siedlungsteile wie beim ursprünglichen Plan über zwei frei zugängliche Verbindungsstränge verbindet. Auch fügen sich die Bauten und Anlagen gut in die Landschaft ein, wenn auch in einer heutigen Architektur. Zeitgenössisch interpretiert und den heutigen Wohnbedürfnissen entsprechend liegt der Schwerpunkt dabei weniger auf dem gemeinschaftlichen Aussenraum, der im Plan aus den 70er Jahren an Hand altstadtähnlicher Gassen, Treppen und Plätze umgesetzt wurde, sondern beim individualisierten und möglichst grosszügigen Wohnraum mit freier Aussicht. Dabei sind aber auch die Erschliessungs- und Aufenthaltsbereiche weitläufig gestaltet, wobei zehn grosszügige Bereiche für Kinderspielplätze vorgesehen sind. Die zahlreichen



Pflanzgärten werden durch freibleibende Naturwiesen mit Apfelbäumen abgelöst. Hobbyräume und Waschküchen sind im Gegensatz zum altstadtgleichen Siedlungsplan im Wohngebäude selbst integriert, was dem zeitgemässen Wohnen entspricht. Mit Blick auf diese Erwägungen ist damit nicht nachvollziehbar, wieso der Gestaltungsplan Neualtwil II nicht rechtmässig sein soll.

5.2.8. Nachdem feststeht, dass die Planungsbehörde die dem Gestaltungsplan Neualtwil zu Grunde liegenden Planungsgrundsätze korrekt ausgearbeitet hat, kann darauf verzichtet werden, die Ausschreibungsunterlagen des durchgeführten Studienauftrags zum Planerlass beizuziehen, wie die Beschwerdeführer ebenfalls verlangen. Sodann ist auch nicht fassbar, was sie mit dem Hinweis auf die Dokumentationen unter [www.nachhaltige-quartiere.ch](http://www.nachhaltige-quartiere.ch) und das Infoblatt des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Graubünden geltend machen wollen. Die Ortsplanung ist wie gesagt Sache der politischen Gemeinde (Art. 2 Abs. 2 BauG und Art. 4 BauG). Eine Verpflichtung, beim Erlass bzw. der Überprüfung eines konkreten Sondernutzungsplans unabhängige Experten beizuziehen, besteht nicht. Weiter muss in diesem Zusammenhang erneut auf das Rügeprinzip hingewiesen werden. Demnach reicht es nicht, den Gestaltungsplan gesamthaft als rechtswidrig zu bezeichnen und für diese blosser Behauptung eine Begutachtung durch weitere externe Fachleute zu verlangen (VerwGE B 2011/117 vom 12. April 2012 E. 1.4. mit Hinweisen, abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

5.2.9. Es ist unbestritten und wurde bereits gesagt, dass der realisierte Teil von Neualtwil insbesondere für die damalige Zeit und von seiner Idee und Grösse her pionierhaft war. Im Kontext mit den umliegenden Siedlungen und mit Blick auf den Ortsplan kann aber gleichwohl von keiner örtlich typischen und vorherrschenden Bauweise gesprochen werden, so dass sich die weitere Überbauung der verbleibenden, 40'000 m<sup>2</sup> grossen Fläche architektonisch und vom Konzept her an die Siedlung aus den 70er Jahren anlehnen müsste. Es genügt, dass der überarbeitete Plan die bereits damals umgesetzten und heute allgemein gültigen Planungsgrundsätze weiterführt. Den Anspruch des Einzelnen auf Erlass bestimmter planerischer Massnahmen, vorliegend der Wunsch der Beschwerdeführer, dass die vom damaligen Wettbewerbsgewinner gewählten Gassen- und Platzsituationen samt den gruppierten Wohnbauten weitergeführt werde, lässt sich aus den dargelegten Planungsgrundsätzen



nicht ableiten. Wenn es aber wie vorliegend um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Planungsgrundsätze geht, steht der Planungsbehörde ein erheblicher Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum zu, in den das Gericht nicht eingreifen darf (VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/5. November 2007 E. 4.3.4., abrufbar unter: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Dazu kommt, dass nicht bloss der gebaute Siedlungsteil Neualtwil, sondern auch der noch zu realisierende Teil Neualtwil II aus ortsplannerischer Sicht sehr gross und in sich abgeschlossen wahrnehmbar ist (vgl. Stellungnahme des Ortsplaners des Baudepartements vom 20. Juni 2011). Eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung, die eine Rechtsverletzung darstellen würde und durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden müsste, liegt daher nicht vor.

5.3. Legt ein Sondernutzungsplan die Erschliessung fest, muss die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts schon im Planverfahren geprüft werden (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 153, GVP 1995 Nr. 93 S. 217). Eine eingehendere Prüfung ist hingegen erst im Baubewilligungsverfahren vorzunehmen und auch ein allfälliges Strassenplanverfahren kann noch im Rahmen der Baugesuchsprüfung durchgeführt werden (VerwGE B 2004/67 vom 25. Oktober 2004 E. 7b).

5.3.1. Bauten und Anlagen dürfen nur auf erschlossenem Land errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG; Art. 49 Abs. 1 BauG). Erschlossenes Land setzt unter anderem eine hinreichende Zu- und Wegfahrt voraus (Art. 49 Abs. 2 lit. a BauG).

5.3.2. Die Beschwerdeführer erachten das Plangebiet nach dem überarbeiteten Plan als nicht erschliessbar, weil zahlreiche Grunddienstbarkeiten zu ihren Gunsten auf eine Überbauung gemäss Sondernutzungsplan vom 21. Mai 1976 ausgelegt seien. Implizit machen sie sodann geltend, sie seien nicht bereit, auf das mit dem Plan aus den 70er Jahren angedachte feingliedrige Fusswegnetz zu verzichten. Solange die geänderte Überbauung der privatrechtlich festgelegten verkehrsmässigen Erschliessung bzw. den Fusswegverbindungen widerspreche, sei der Sondernutzungsplan nicht realisierbar und damit nutzlos.

5.3.3. Das Erschliessungskonzept des geltenden Gestaltungsplans sieht für das gesamte, über 100'000 m<sup>2</sup> grosse Plangebiet eine verkehrsmässige Erschliessung von Osten und Westen vor. Eine ebenfalls mögliche Zufahrt von Süden her ist nicht



vorgesehen. Daran ändert der Gestaltungsplan Neualtwil II nichts. Aktuell führt über das Gebiet des umstrittenen Plans die Gemeindestrasse Neualtwil, Gemeindestrasse 3. Klasse, und zwar ungeachtet der sonderbaurechtlichen Überbauung von Nordwesten nach Südosten. Nachdem eine Grossüberbauung bzw. 40'000 m<sup>2</sup> mit mehreren Grundstücken und zahlreichen Wohneinheiten erschlossen werden soll, besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse daran, die Erschliessung durch Aufnahme in den Gemeindestrassenplan öffentlich zu erklären und nach Art. 8 und 9 des Strassengesetzes (sGS 732.1, abgekürzt StrG) zu klassieren. Dies gilt sowohl für die unterirdische Erschliessung der südlichen Tiefgarage, die gemäss dem vorliegend zu beurteilenden Plan durch die bestehende Tiefgarage für die Grundstücke Nrn. 86 und 3157 erfolgen soll, als auch für den oberirdischen, in erster Linie verkehrsfreien Erschliessungsbereich. Allein die Tatsache, dass die verkehrsmässige Erschliessung unterirdisch erfolgt, steht einer Klassierung grundsätzlich nicht entgegen, wie auch die unterirdische Strassenführung durch Tunnels oder unterirdische Kreisel nicht von der Klassierung ausgenommen ist. Als Gemeindestrasse 3. Klasse beispielsweise müsste die Tiefgarage auch nicht für jedermann zugänglich sein (G. Germann in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, St. Gallen 1989, Rz. 16 ff. zu Art. 8 StrG). Soweit die Beschwerdeführer der Ansicht sind, ihre privatrechtlich gesicherten Wegrechte würden durch die neue sonderplanrechtliche Überbauung verletzt, hätten sie dies nach Art. 84 BauG im Rahmen des nachfolgenden Baugesuchs geltend zu machen. Allein die Tatsache, dass die Wegführung gemäss Plan vom 21. Mai 1976 im Grundbuch festgelegt ist, macht den vorliegend zu beurteilenden Sondernutzungsplan nicht von vornherein untauglich. Das Zivilrecht sieht für diesen Fall durchaus eine Möglichkeit vor, selbst eine im Grundbuch auf eine bestimmte Stelle gelegte Dienstbarkeit auf eine andere Stelle zu verlegen, wenn der Belastete wie vorliegend ein Interesse dafür nachweist (Art. 742 Abs. 1 und 2 des Zivilgesetzbuches, SR 210, abgekürzt ZGB). Das Interesse des Belasteten dafür braucht kein notwendiges, ja nicht einmal ein nützliches zu sein. Auch bloss luxuriöse, rein ästhetisch begründete Änderungswünsche des belasteten Eigentümers sind zu würdigen (E. Petitpierre, Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch II, 4. Auflage, Basel 2011, Rz. 9 zu Art. 743 ZGB).



5.3.4. Aus dem Gesagten folgt, dass das vorliegende Plangebiet durchaus sinnvoll erschliessbar ist und der Überbauung auch keine grundsätzlich unveränderbaren privatrechtlichen Grunddienstbarkeiten im Weg stehen.

5.5. Die Beschwerdeführer rügen eine massive Beeinträchtigung der Parzelle Nr. 2695. Es sei unzulässig, der Belastung der betroffenen Liegenschaft durch die mit einem minimalen Abstand vorgesehene überhohe Baute C1 als ausgleichender Faktor vergrösserte Grenz- und Gebäudeabstände anderswo im Plangebiet entgegenzuhalten.

5.5.1. Abweichungen von der Regelbauweise durch Überbauungs- oder Gestaltungsplan sind nur soweit zulässig, als sich die Abweichungen an den vorgegebenen Rahmen der Grundordnung halten und diese nicht zu einer materiellen Zonenplanänderung führen (GVP 1997 Nr. 69 S. 149; GVP 2003 Nr. 19 S. 73; Heer, a.a.O., Rz. 145). Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass im Rahmen eines Gestaltungsplans von der Regelbauweise in einer bestimmten Zone, wie sie das Baureglement vorsieht, abgewichen werden kann und dass die Erhöhung der dort festgelegten Geschosszahl möglich ist. Es ist unzulässig, wenn Sondernutzungspläne für ein grösseres Gebiet insgesamt eine Überbauung anstreben, die nur in einer anderen Zonenart oder in einer höheren Bauklasse möglich wäre. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von Regelbauvorschriften materiell als Zonenplanänderung zu qualifizieren sind, kann nicht generell beantwortet werden. Anhand der konkreten Umstände ist im Einzelfall zu beurteilen, ob der Gestaltungsplan materiell einer Zonenplanänderung gleichkommt (unveröffentlichter VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009 in Sachen Wohnbaugenossenschaft B. E. 5.1.). Das Verwaltungsgericht hielt sodann in einem in GVP 2003 Nr. 19 teilweise veröffentlichten Urteil vom 26. Juni 2003 i.S. Politische Gemeinde St. Gallen dafür, in einer dreigeschossigen Bauzone sei die Errichtung von vier bzw. fünfgeschossigen Bauten mit Attikageschoss auf einer Teilfläche des Überbauungsplans mit den Planungsgrundsätzen vereinbar, weshalb von keiner schleichenden Zonenplanänderung gesprochen werden könne (unveröffentlichter VerwGE B 2002/203 vom 26. Juni 2003 in Sachen Politische Gemeinde St. Gallen E. 2. e ee).

5.5.2. Das vom Gestaltungsplan Neualtwil erfasste 40'000 m<sup>2</sup> grosse Gebiet umfasst fünf Grundstücke und liegt gemäss Zonenplan der Gemeinde Wil vom 25. November



1992 vollständig in der Zone W3. Nach Art. 13 Abs. 2 BauR und Art. 12 BauR sind in der Zone W3 Wohnbauten mit drei Vollgeschossen, eine Ausnützungsziffer von 0,60, eine Gebäudehöhe von 10 m und eine Firsthöhe von 14 m, ein grosser und kleiner Grenzabstand von 10 m bzw. 5 m sowie eine Gebäudelänge von 40 m zulässig. Ein möglicher Mehrlängenzuschlag beträgt 6 m (Art. 40 Abs. 2 BauR). Beim Gestaltungsplan kann auf die Beschränkung der Ausnützung ganz verzichtet werden (Art. 22 Abs. 1 BauR). Das Dachgeschoss und das zufolge Hangneigung freiliegende Untergeschoss dürfen ausgebaut werden (Art. 14 BauR und Art. 36 BauR). Das Attikageschoss definiert sich nach Art. 35 BauR und Art. 47 Abs. 1 und 3 BauR. Demnach hat dieses bei Flachdachbauten 1 m über der Gebäudehöhe unter einem Winkel von 45° von der Fassade zurückzustehen, wobei als zulässige Dachaufbauten Bauteile gelten, die ausserhalb des zulässigen Neigungswinkels liegen. Als solche dürfen diese höchstens die Hälfte der Länge der jeweiligen Gebäudeseite einnehmen und nur bis an die Fassadenflucht reichen. In der Fläche der Dachansicht gemessen dürfen sie zudem nicht mehr als einen Drittel jener Dachfläche einnehmen, in der sie in Erscheinung treten.

5.5.3. Der Gestaltungsplan Neualtwil zeichnet sich gegenüber der Regelbauweise durch eine stark verdichtete Überbauung aus. Die Wohnbauten weisen zum Teil eine Länge von über 60 m auf, Gebäude- und Firsthöhe sind nicht vermassst. Je nach Blickwinkel treten die Gebäude zwei- bis fünfgeschossig auf, wobei das Attikageschoss zurückversetzt ist. Die Gebäudeabstände liegen deutlich unter 10 m. Der Ausnützungsbonus liegt bei rund 12 Prozent und kann um zwei weitere Prozente erhöht werden.

5.5.4. Der Gestaltungsplan Neualtwil II sieht die beiden Haustypen A/C und B/D vor, wobei die Gebäude als Bauten mit einem Sockelgeschoss (Haustyp A/C), vier Vollgeschossen sowie einem Attikageschoss definiert werden. Mit Blick auf die ungenügend zurückspringende Fläche müssen die Attikageschosse aber als zusätzliches Vollgeschoss angerechnet werden, und zwar selbst dann, wenn die an sich zulässige Gesamtfläche nicht überschritten wäre. Mit der Vorinstanz ist somit davon auszugehen, dass der Gestaltungsplan Neualtwil II 15 fünfgeschossige Bauten und ein viergeschossiges Gebäude (Baute A4) zulässt. Diese hat sodann im angefochtenen Entscheid festgehalten, dass der reglementarische Gebäudeabstand



## St.Galler Gerichte

zwischen den Bauten A3 und A4 punktuell, in der Bauetappe C/D von 13 m bis 16 m mit rund 10 m und 12 m regelmässig unterschritten werde. Die Grenzabstände werden durchwegs eingehalten. Die Ausnützungsziffer beträgt 0,7159.

5.5.5. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine verdichtete Bauweise Abweichungen von der Regelbauweise bedingt. Dementsprechend ist es zulässig, die Gebäudemasse und die Geschossigkeit innerhalb eines Plangebiets entsprechend den jeweiligen konkreten Verhältnissen differenziert zu regeln. Die Konzentration auf wenige Bauten hat vorliegend eine verdichtete Überbauung entlang zweier Erschliessungsstränge zur Folge, welche die Erschliessung der Siedlung im Westen fortsetzt und diese somit mit dem östlichen Plangebiet verbindet. Dadurch werden beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen, womit dem städtebaulichen Ansatz "Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen" optimal Rechnung getragen wird. Die Wohnbauten sind ihrerseits bestmöglich ausgerichtet, womit sämtliche Wohnungen ideal besonnt sind und über die bestmögliche Aussicht verfügen. In Anbetracht dieser Umstände ergibt sich, dass weder die Abweichungen von der Regelbauweise noch jene vom aktuellen Sondernutzungsplan inhaltlich einer Änderung des Zonenplans gleichkommen und damit unter Vorbehalt der Prüfung der Beeinträchtigung der nachbarlichen Interessen grundsätzlich möglich sind.

5.5.6. Soweit die Beschwerdeführer die Abweichung des Wohnhauses C1 um zwei Vollgeschosse bzw. die Tatsache rügen, dass die damit betroffene Fläche ursprünglich nicht zur Überbauung vorgesehen war und nun gleichwohl überbaut werde, muss ihnen das Gericht insofern Recht geben, als die Überhöhe den direkten Nachbarn gegenüber durch nichts kompensiert wird, insbesondere nicht durch einen entsprechend vergrösserten Grenzabstand. Daran ändert nichts, dass die Gebäude auf dem Nachbargrundstück Nr. 2695 ihrerseits auf der Parzellengrenze stehen. Dies ist nach dem gültigen Sondernutzungsplan so vorgesehen, und es ist an den Beschwerdegegnerinnen bzw. an der Planungsbehörde, bei einer allfälligen Änderung des Plans darauf Rücksicht zu nehmen. Vor diesem Hintergrund kommt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass der Gestaltungsplan Neualtwil II diesbezüglich das zumutbare Mass überschreitet und damit die nachbarlichen Interessen in Bezug auf das Gebäude C1 verletzt, zumindest soweit dessen Ausgestaltung von der Regelbauweise abweicht. Eine gleichwertige Beeinträchtigung jedoch ist konkret



hinzunehmen (vgl. dazu GVP 1995 Nr. 93 S. 218), auch wenn die Fläche für das Gebäude C1 nach dem aktuellen Plan von einer Voliere abgesehen unbebaut geblieben wäre. Die Gebäude auf dem betroffenen Grundstück profitieren nämlich ihrerseits von einer verdichteten Bauweise. Dazu kommt, dass auch die anderen Grundstücke im Plangebiet des Gestaltungsplans Neualtwil nicht von mehr Grünflächen umgeben sind, als es die Gebäude auf dem Grundstück Nr. 2695 sein werden.

5.5.7. Aus dem Gesagten folgt, dass der zu überprüfende Gestaltungsplan bezüglich der Baute C1 zu einer übermässigen Beeinträchtigung der Nachbarn führt. Das Gebäude C1 ist damit - wie die Beschwerdegegnerinnen bereits vergleichsweise angeboten haben - um ein Vollgeschoss zu reduzieren und das so genannte Attikageschoss derart auszugestalten, dass es nach Regelbauweise nicht mehr als Vollgeschoss angerechnet werden muss.

6. Zusammenfassend ergibt sich damit, dass sich der Gestaltungsplan Neualtwil II mit Ausnahme der Baute C1 als rechtmässig erweist, weshalb der angefochtene Entscheid mit Ausnahme dieses Gebäudes zu bestätigen und die Beschwerde demzufolge abzuweisen ist. In Abänderung von Art. 7 der besonderen Vorschriften haben somit für die Hauptbaute C1 maximal drei Vollgeschosse zu gelten. Zusätzlich ist Art. 8 Abs. 1 der besonderen Vorschriften dahingehend zu ergänzen, dass das Gebäude C1 die Grundfläche eines Attikageschosses gemäss den reglementarischen Vorschriften des Baureglements einhält.

7. Dieser Verfahrensausgang entspricht einem teilweisen Obsiegen der Beschwerdeführer.

7.1. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu vier Fünfteln zulasten der Beschwerdeführerinnen 1 und zu einem Fünftel zu Lasten der Beschwerdegegnerinnen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 5'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- wird mit dem Anteil der Beschwerdeführer 1 verrechnet. Der Anteil der Beschwerdegegnerinnen von Fr. 1'000.-- wird gesamthaft bei der H. AG, erhoben. Da die Beschwerdeführerin 2 ihr Rechtsmittel nach Beschwerdeerklärung umgehend



## St.Galler Gerichte

zurückgezogen hat, wird auf die Erhebung von amtlichen Kosten bei ihr verzichtet (Art. 97 VRP).

Ohne Kostennote wird die Entschädigung nach Ermessen festgelegt (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Angemessen für das Beschwerdeverfahren erscheint vorliegend eine Entschädigung von Fr. 5'000.-- inklusive Barauslagen. Unterliegen bzw. obsiegen die Beteiligten in unterschiedlichem Mass, wird die Entschädigung der mehrheitlich obsiegenden Partei mit der Differenz der Bruchteile multipliziert, für die beide Parteien kostenpflichtig werden (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss., St. Gallen 2004, S. 183). Die Mehrwertsteuer wird grundsätzlich dazu gerechnet (Art. 29 HonO). Da die Beschwerdegegnerinnen aber selber mehrwertsteuerpflichtig sind, können sie die der Honorarrechnung ihres Anwalts belastete Mehrwertsteuer als Vorsteuer in Abzug bringen. Daher muss die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung nicht zusätzlich berücksichtigt werden (Hirt, a.a.O., S. 194). Die Beschwerdebeteiligte hat grundsätzlich keinen Entschädigungsanspruch (Hirt, a.a.O., S. 176). Da die Beschwerdeführerin 2 das Rechtsmittel zurückgezogen hat, bevor sie eine Begründung einreichte, ist sie von den Entschädigungspflicht ausgenommen. Die verbleibenden Beschwerdeführer haften für die Parteientschädigung solidarisch (Hirt, a.a.O., S. 181).

7.2. Dementsprechend ist der Kostenspruch des vorinstanzlichen Entscheids anzupassen:

7.2.1. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde der Beschwerdeführerin 2 und jene der Beschwerdeführer 1, soweit diese zurückgezogen wurde, werden als gegenstandslos abgeschrieben.



## St.Galler Gerichte

2./ Die Beschwerde der Beschwerdeführer 1 wird im Sinn der Erwägung 6 teilweise gutgeheissen, darüber hinaus abgewiesen.

3./ a) Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 5'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer 1 unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 4'000.-- zu vier Fünfteln, die Beschwerdegegnerinnen unter solidarischer Haftbarkeit zu einem Fünftel bzw. mit Fr. 1'000.--. Dieser Betrag wird gesamthaft bei der H. AG erhoben.

b) Die Beschwerdeführer 1 entschädigen die Beschwerdegegnerinnen unter solidarischer Haftung für das Beschwerdeverfahren mit insgesamt Fr. 3'000.--.

c) Das Begehren der Beschwerdebeteiligten um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

4./ Dementsprechend werden die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens der Rekurrenten I von Fr. 2'500.-- diesen zu vier Fünfteln (Fr. 2'000.--), den Rekursgegnerinnen zu einem Fünftel (Fr. 500.--) auferlegt, der Kostenvorschuss wird angerechnet. Die Verpflichteten haften solidarisch, wobei die Kostenanteile bei J. G. bzw. bei der H. AG erhoben werden. Soweit die Kostenverlegung im Rekursverfahren die Rekurrentin II betrifft, bleibt es bei der vorinstanzlichen Regelung. Das Gleiche gilt für das abgewiesene Begehren der Beschwerdebeteiligten um Kostenersatz im Rekursverfahren.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:



## St.Galler Gerichte

- die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. T. M.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerinnen (durch Rechtsanwalt Dr. R. S.)
- die Beschwerdebeteiligte

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.