



Fall-Nr.: B 2013/197
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.08.2015
Entscheiddatum: 25.08.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.08.2015

Planungsrecht, Gestaltungsplan. Abgrenzung des Plangebiets (Art. 28 Abs. 1 BauG, sGS 731.1). Mit dem Gestaltungsplan sollen vorzüglich gestaltete Grossüberbauungen ermöglicht werden. Die Abgrenzung des Plangebiets richtet sich nach tatsächlichen Kriterien (z.B. Topografie, Flussufer, Waldränder, Zonengrenzen, Verkehrsachsen, Baugrund, Besonnung). Konkret wurde die Abgrenzung nicht nach objektiven Kriterien, sondern nach dem subjektiven Bauwillen der Grundeigentümer vorgenommen. Eine überbaute Kleinparzelle, die von drei Seiten vom Plangebiet umschlossen wird und mit der vierten Seite an eine Kantonsstrasse grenzt, wurde ausgespart. Dies ist planungsrechtlich unzulässig; ein solches Vorgehen verhindert u.a. eine städtebaulich vorzügliche Gesamtüberbauung (Verwaltungsgericht, B 2013/197). Entscheid vom 25. August 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

Erbengemeinschaft X.Y., bestehend aus:

- **A.Y.**,



St.Galler Gerichte

- **B.Y.,**

- **C.Y.,**

- **D.Y.,**

- **E.Y.,**

und

O.Z.,

Beschwerdeführer I und II,

alle vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. Marie-Theres Huser, SPIESS+PARTNER
Büro für Baurecht, Kirchenweg 5, Postfach, 8034 Zürich,

gegen

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

Vorinstanz,

und

M.W. und L.W.,

K.S.,

Beschwerdegegner I und II,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi, Blumenbergplatz 1, 9000 St.
Gallen,

sowie



Politische Gemeinde Rapperswil-Jona, vertreten durch den Stadtrat,
St. Gallerstrasse 40, 8645 Jona,

Beschwerdebeteiligte

Gegenstand

Gestaltungsplan «Seewiese», Teilstrassenplan «Fussweg Seewiese» und Baubewilligung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Mit Beschluss vom 9. Januar 2012 erliess der Stadtrat Rapperswil-Jona den Gestaltungsplan «Seewiese» mit besonderen Vorschriften (besV; nachstehend Gestaltungsplan) und den mehrheitlich innerhalb des Planperimeters verlaufenden Teilstrassenplan «Fussweg Seewiese» (nachstehend Teilstrassenplan). Das Plangebiet von rund 8'900 m² umfasst die in der dreigeschossigen Kernzone K3b liegenden Grundstücke Nrn. 0000J (Erbengemeinschaft X.Y.) teilweise und 001J (O.Z.) vollständig. Südwestliche Längsgrenze des ungefähr rechteckigen Plangebiets bildet die Zürcherstrasse (Kantonsstrasse 2. Klasse). Von dieser Begrenzung ist das Grundstück Nr. 0002J (K.S.) ausgenommen; es liegt auf halber Strecke der Plangebietsgrenze an der Zürcherstrasse und bildet eine Einbuchtung in das Gestaltungsplangebiet. Entlang der anderen (östlichen bzw. nordöstlichen) Längsseite verläuft auf einem rund 6 m hohen Damm die Eisenbahnlinie Zürich-Rapperswil.

Zweck des Gestaltungsplans ist eine «städtebaulich vorzügliche, qualitativ hochstehende Wohnüberbauung in einem Bereich der zunehmend starken Verschränkung von einer offenen Bauweise hin zur geschlossenen Siedlungsstruktur der Altstadt» und die «Weiterführung der punktförmigen Gliederung der traditionellen Einzelhaussituation unter Berücksichtigung der bestehenden Bauten entlang der Zürcherstrasse» (vgl. Art. 2 besV). An der natürlichen Grenze des Bahndamms – und



St.Galler Gerichte

mehr oder weniger parallel an diesem ausgerichtet – ist die Errichtung von vier Baukörpern geplant; vier weitere Baukörper würden rechtwinklig dazu erstellt. Diese grenzen mit der schmalen Seite an die Zürcherstrasse, über welche auch die Erschliessung der Überbauung geplant ist. Insgesamt sollen 48 Wohneinheiten, 1'300 m² Gewerbeflächen und 115 Parkplätze realisiert werden.

b. Die öffentliche Auflage der beiden Erlasse erfolgte vom 17. Januar bis 15. Februar 2012. Das zugehörige Baugesuch für die acht Wohn- und Geschäftshäuser mit gemeinsamer Tiefgarage war am 15. Dezember 2011 bei der Bau- und Umweltkommission Rapperswil-Jona (Bau- und Umweltkommission) eingereicht worden; es lag vom 2. bis 15. Februar 2012 öffentlich auf. Gegen Gestaltungsplan, Teilstrassenplan und Baugesuch liessen 20 Personen durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi, St. Gallen, rechtzeitig (Sammel-) Einsprache erheben. Sie beantragten, die Planerlasse aufzuheben und das Baugesuch abzuweisen. Mit Beschluss vom 1. Oktober 2012 trat der Stadtrat Rapperswil Jona auf die Einsprache ein, wies die Begehren der Einsprecher jedoch vollständig ab und erteilte die Baubewilligung.

B.

a. Hiergegen erhoben diverse Einsprecher durch den gemeinsamen Vertreter Dr. Christoph Bürgi am 22. Oktober 2012 Rekurs beim Baudepartement. Sie beantragten, die beiden Planerlasse seien aufzuheben und die Baubewilligung betreffend Wohn- und Geschäftsüberbauung «Seewiese» sei nicht zu erteilen.

Offenbar war die Baubewilligung den Rekurrenten zu diesem Zeitpunkt noch nicht eröffnet worden, was diese unter anderem rügten. Nach deren Zustellung durch die Bau- und Umweltkommission am 4. Dezember 2012 erhoben dieselben ehemaligen Einsprecher und weitere dagegen ebenfalls Rekurs (Eingabe des gemeinsamen Vertreters vom 18. Dezember 2012).

Mit Beschluss vom 14. Januar 2013 stellte die Bau- und Umweltkommission fest, die erteilte Baubewilligung sei wegen Unzuständigkeit des verfügenden Stadtrates nichtig, woraufhin das Baudepartement das dagegen eingeleitete Rekursverfahren zufolge



St.Galler Gerichte

Gegenstandslosigkeit abschrieb. Gleichzeitig mit dieser Feststellung erteilte die Bau- und Umweltkommission selbst die nachgesuchte Baubewilligung und wies die Sammeleinsprache erneut ab. Baubewilligung und Einspracheentscheid eröffnete sie den Einsprechern am 4. Februar 2013. Diese erhoben in der Folge erneut Rekurs beim Baudepartement (Eingabe des Rechtsvertreters vom 19. Februar 2013) mit den Anträgen, die beiden Entscheide seien aufzuheben, die Baubewilligung sei zu verweigern; eventuell sei der Baubewilligungsentscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

b. Das Baudepartement führte am 28. Juni 2013 in Anwesenheit der Verfahrensbeteiligten sowie von Vertretern des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG), des Tiefbauamtes (TBA) und des Hochbauamtes (HBA) einen Augenschein durch. In der Folge vereinigte es die beiden Verfahren und hiess die Rekurse am 9. September 2013 gut, soweit es darauf eintrat. Die Rechtsmittellegitimation gestand es nur K.S. (Eigentümer Grundstück Nr. 0002J) sowie M.W. und L.W. (Eigentümer Grundstück Nr. 0003R) zu. Deren Parzellen grenzen unmittelbar an das Plangebiet, was ihre Stellung von allen anderen Personen, die sich an den Sammeleinsprachen bzw. -rekursen beteiligt hatten, unterscheidet. K.S. hatte sowohl gegen die Planerlasse als auch gegen die Baubewilligung rekuriert, M.W. und L.W. nur gegen letztere. Das Baudepartement begründete die Gutheissung der Rechtsmittel in der Sache damit, der Planperimeter sei unzweckmässig abgegrenzt, weil das Grundstück von K.S. trotz seiner Lage inmitten des Gebiets nicht mit einbezogen worden sei (E. 7). Es hob den Gestaltungsplan und den rein auf die interne Fusswegerschliessung ausgerichteten Teilstrassenplan sowie den Einspracheentscheid betreffend diese Pläne auf. Ebenfalls aufgehoben wurde die unter Vorbehalt der Rechtskraft der beiden Planerlasse erteilte Baubewilligung samt zugehörigem Einspracheentscheid.

C.

a. Gegen diesen Rekursentscheid erhob Rechtsanwältin lic.iur. Marie-Theres Huser für die Erbengemeinschaft X.Y. sowie O.Z. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 23. September 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Entscheide des Stadtrats



Rapperswil-Jona vom 1. Oktober 2012 betreffend Gestaltungsplan bzw. der Bau- und Umweltkommission vom 4. Februar 2013 betreffend Baubewilligung seien zu bestätigen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte die Rechtsvertreterin um Durchführung eines Augenscheins, im übrigen sei die Beschwerde einstweilen zu sistieren, weil man mit K.S. nochmals über den Erwerb seines Grundstücks verhandeln wolle (zum Ganzen vgl. act. 1). Diese Verhandlungen blieben ohne Ergebnis. Mit Eingabe vom 2. Dezember 2013 begründeten die Beschwerdeführer ihre Anträge (act. 7).

b. Das Baudepartement (Vorinstanz) beantragte am 16. Dezember 2013 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies es auf den angefochtenen Entscheid (act. 10). In der Vernehmlassung vom 10. März 2014 beantragte Rechtsanwalt Dr. Bürgi für die Beschwerdegegner M.W. und L.W. (I) sowie K.S. (II) die kosten- und entschädigungspflichtige Abweisung der Beschwerde und teilte mit, die übrigen Einsprecher bzw. Rekurrenten würden sich nicht weiter am Verfahren beteiligen (act. 17). Die beschwerdebeteiligte Stadt Rapperswil-Jona verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme.

c. Mit Stellungnahme (Replik) vom 1. April 2014 bestätigte Rechtsanwältin Huser ihren Standpunkt (act. 20). In einer weiteren Eingabe vom 18. Juli 2014 hielt auch der Rechtsvertreter der Beschwerdegegner an seinen Darlegungen fest (act. 23).

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid sowie die Ausführungen der Parteien in den Eingaben dieses Verfahrens und die Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).
2. Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung eines Augenscheins. – Ob ein solcher durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der entscheidenden Instanz (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton



St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 966). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Im konkreten Fall stellen sich primär planerische Fragen, die sich anhand der in den Akten liegenden Pläne, des vorinstanzlichen Augenscheinprotokolls und den dort beigelegten Fotografien sowie dem Geoportal (www.geoportal.ch) beantworten lassen. Die Verfahrensbeteiligten hatten zudem am Rekursaugenschein Gelegenheit, sich zum tatsächlichen Fundament des vorliegenden Verfahrens zu äussern. Das Gericht verzichtet deshalb in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung auf einen weiteren Augenschein.

3. In materiell-rechtlicher Hinsicht ist in erster Linie die räumliche Abgrenzung des Gestaltungsplangebiets umstritten. Streitig ist insbesondere die Frage, ob das im Eigentum des Beschwerdegegners II stehende Grundstück Nr. 0002J in den Planperimeter mit einzubeziehen gewesen wäre.

3.1. Das Grundstück Nr. 0002J umfasst eine Fläche von 445 m² und ist nahezu quadratisch. Die südwestliche Seite grenzt an die Zürcherstrasse, an den drei anderen Seiten stösst es an das Grundstück Nr. 0000J der Beschwerdeführerin I. Es wird mithin vom Planperimeter, in dessen Mitte es in etwa liegt, von drei Seiten eingeschlossen. Überbaut ist es mit einem dreigeschossigen, im Jahr 1830 erstellten Wohn- und Geschäftshaus mit Satteldach und einer freistehenden, eingeschossigen Doppelgarage mit Flachdach. Das Hauptgebäude überragt die Parzellengrenze im Südosten um rund 2 m und steht auf dem Trottoir der Kantonsstrasse, welches durch Arkaden unter dem Gebäude durchführt. Dass die bestehenden Bauten verschiedene heute geltende Regelbauvorschriften, etwa die Grenz- und Strassenabstände sowie die zulässige Ausnützung, nicht einhalten, ist offensichtlich und unbestritten (vgl. www.geoportal.ch und vi-act. 33).

3.2.

3.2.1. Zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung kann die politische Gemeinde mit schriftlicher Zustimmung der Grundeigentümer im Plangebiet Gestaltungspläne erstellen, welche die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten, beispielsweise durch



Festlegung des Grundrisses, regeln. Dabei kann vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden (Art. 28 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, sGS 731.1, BauG). Gestaltungspläne können gegen den Willen einzelner Grundeigentümer verfügt werden, wenn ein erhebliches städtebauliches Interesse vorliegt und mindestens drei Viertel der betroffenen Grundeigentümer, die gleichzeitig mindestens drei Viertel des amtlichen Verkehrswertes des erfassten Grundeigentums vertreten, bei Erlass durch den Gemeinderat schriftlich zustimmen (Abs. 2). Die Regierung kann der politischen Gemeinde oder zustimmenden privaten Grundeigentümern gegenüber jenen, die sich an der Verwirklichung des Gestaltungsplanes nicht beteiligen wollen, das Enteignungsrecht gewähren (Abs. 3). Vor der Gewährung des Enteignungsrechtes setzt die Regierung den von der allfälligen Enteignung betroffenen Grundeigentümern eine Frist von vierzehn Tagen, innert der sie die Erklärung abgeben können, dass sie sich an der Verwirklichung des Gestaltungsplanes beteiligen (Abs. 4).

3.2.2. Gestaltungspläne regeln in einem detaillierten Mass die Nutzung von Bauland und sind als Sondernutzungspläne Teil der Nutzungsplanung. Der Gestaltungsplan trifft eine einlässliche gestalterische Regelung der Überbauung. Wie bei der Überbauungsplanung hat sich die Behörde bei der Festlegung dieser besonderen Bauweise an die Ziele und Planungsgrundsätze nach Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) sowie Art. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) zu halten (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 152 f.). Zu den massgebenden Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Landschafts- und Umweltschutz, die Siedlungsgestaltung und -begrenzung und die Förderung und der Schutz der Wirtschaft sowie sozialer und kultureller Werte (BGE 113 Ib 225 E. 2c; Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 RPG).

3.2.3. Der Perimeter eines Gestaltungsplans kann eine oder mehrere Parzellen umfassen (vgl. Art. 28 Abs. 1 BauG). Er muss jedoch eine Grösse aufweisen, welche der gesetzgeberischen Absicht, eine Gesamtüberbauung zu erreichen, gerecht wird. Mit dem Gestaltungsplan sollen vorzüglich gestaltete Grossüberbauungen ermöglicht werden. Demzufolge muss das Plangebiet eine grössere zusammenhängende Fläche sein, sich also nicht nur auf eine kleinflächige Parzelle erstrecken, deren Überbauung



für die Gesamtheit der Ortsplanung ohne wesentlichen Belang wäre. Die Abgrenzung des Plangebiets richtet sich nach den tatsächlichen Gegebenheiten wie Topographie, Flussufer, Waldränder, Zonengrenzen, bestehende oder projektierte Verkehrsachsen, Baugrund, Besonnung usw. (zum Ganzen vgl. Heer, a.a.O., Rz. 155; VerwGE B 2007/81 vom 15. Oktober/ 5. November 2007 E. 4.1, www.gerichte.sg.ch; GVP 1995 Nr. 93; zur Abgrenzung insb. S. Eschmann, Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht, Diss. Zürich 1985, S. 87 f.). Die räumliche Ausdehnung des Gestaltungsplans ergibt sich aber auch aus seiner Zweckbestimmung: Der Perimeter ist so weit zulässig, als der Zweck, der mit dem Gestaltungsplan verfolgt wird, diesen zulässt bzw. erheischt und als verhältnismässig erscheint (vgl. C. Häuptli, in: Baumann et al., Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, Vorbem. zu §§ 16 bis 21, N 32).

3.3.

3.3.1. Die Vorinstanz gelangte zum Ergebnis, das Plangebiet sei unzweckmässig abgegrenzt, und hob den Gestaltungsplan auf. Im Rekursverfahren betreffend den Gestaltungsplan lud sie das AREG zur Stellungnahme ein. Dieses wiederum liess das HBA einen Mitbericht verfassen (zum Ganzen vgl. vi-act. 24 mit Beilagen). Dieses attestierte dem Überbauungsvorschlag zwar eine adäquate Reaktion auf die Bahnlinie und die Zürcherstrasse, beurteilte ihn in seiner quantitativen Erscheinung indessen als unverträglich. Die Höhenentwicklung entspreche nicht der ortstypischen Erscheinung. Im Sinne einer städtebaulich sinnvollen Abgrenzung des Planperimeters sei das Grundstück Nr. 0002J in die Planung mit einzubeziehen und Aussagen zu einer ganzheitlichen Planung mit einem möglichen Ersatzbau zu machen. Der Gestaltungsplan sei in diesem Sinne zu überarbeiten.

3.3.2. Das AREG beantragte trotz dieser Vorbehalte, den Rekurs abzuweisen. Zwar wäre es auch aus seiner Sicht grundsätzlich zweckmässig gewesen, die Parzelle Nr. 0002J in den Perimeter mit einzubeziehen. Im konkreten Fall stelle sich jedoch die Frage, was die Konsequenzen wären. Das bestehende Gebäude sei in mehrfacher Hinsicht baurechtswidrig, geniesse aber Bestandesgarantie. Wegen des Bestandes und des baulichen Zustandes sei langfristig nicht von einer Änderung oder gar Neuüberbauung des Grundstücks auszugehen. Im Gestaltungsplan wäre das Gebäude als «Bestand» zu sichern. Inwieweit das Konzept der geplanten Überbauung auf diese



St.Galler Gerichte

Situation reagieren müsse, um das bestehende Haus städtebaulich «genügend» einzubinden, sei offen. Damit müssten im Vergleich zur Regelbauweise Nachteile in Kauf genommen werden. Mit einem Grenzabstand von fast 11 m und einem Gebäudeabstand von 15 m (gegenüber Haus 6) profitiere das bestehende Haus sogar von den Regelungen im Gestaltungsplan. Nach Regelbauweise könnte jedenfalls ein längeres Gebäude deutlich näher an die Grenze gestellt werden – wenn auch mit einem Dach- statt einem (zusätzlichen) Vollgeschoss. Aus Sicht des AREG reagiere das Überbauungskonzept deshalb adäquat auf den Bestand auf der Parzelle Nr. 0002J; im Vergleich mit den Regelbauvorschriften würden deutliche Konzessionen eingegangen (in Bezug auf Gebäudelänge, Grenz-/Gebäudeabstände, absolute Firsthöhe). Das AREG stellte deshalb die Genehmigung des Planes in Aussicht, sollte der Rekurs unter Berücksichtigung des kommunalen Ermessensspielraums und trotz der Bedenken des HBA abgewiesen werden (vgl. vi-act. 24).

3.3.3. Am Rekursaugenschein hielt das HBA an seiner Auffassung fest und bezeichnete die Abgrenzung des Perimeters als «klare Schwachstelle» des Gestaltungsplans. Zwei Vertreter der Beschwerdebeteiligten äusserten sich dahingehend, das Quorum für die zwangsweise Aufnahme in den Perimeter sei nicht zustande gekommen, man habe Gespräche über die (freiwillige) Aufnahme geführt und es sei schade, dass die fragliche Parzelle Nr. 0002J nicht im Planperimeter sei. Das Gebäude könne aber bestehen bleiben (vi-act. 33, S. 9). In Ergänzung zum Augenscheinprotokoll brachte das HBA am 17. Juli 2013 vor, der Planperimeter sei im Bereich der ausgesparten Liegenschaft «völlig unzweckmässig». Es werde weder eine vorzügliche Gesamtüberbauung erzielt noch werde der Strassenraum im Bereich des Bebauungsperimeters einheitlich gestaltet. Bei einem (allfälligen) Abbruch der Liegenschaft auf Parzelle Nr. 0002J könne nicht einfach ein weiterer Baukörper erstellt werden, wie am Augenschein behauptet worden sei. Dafür seien die Raumverhältnisse zu eng (vgl. vi-act. 35).

3.3.4. Die Vorinstanz folgte der Auffassung der heutigen Beschwerdegegner, wonach das Plangebiet des Gestaltungsplans unzweckmässig abgegrenzt bzw. das Grundstück des Beschwerdegegners II zu Unrecht nicht mit einbezogen worden sei (act. 2, E. 7). Das Plangebiet weise mit 8'900 m² zwar eine Grösse auf, die problemlos ausreiche, um eine Gesamtüberbauung zu realisieren. Die Abgrenzung habe sich aber



nach tatsächlichen Gegebenheiten (Topographie, Flussufer, Waldränder, Zonengrenzen, Verkehrsachsen, Baugrund, Besonnung etc.) zu richten. Zu beachten seien insbesondere das Gebot der rechtsgleichen Behandlung und das Willkürverbot, die sowohl für die Rechtssetzung als auch für die Rechtsanwendung gälten. Dass das Grundstück Nr. 0002J nicht in den Planperimeter einbezogen worden sei, sei ausschliesslich wirtschaftlichen Überlegungen geschuldet, nämlich den Kaufpreisvorstellungen des Beschwerdegegners II. Das Gebäude auf dem Grundstück Nr. 0002J wirke zwischen den deutlich höheren Visieren der geplanten Flachdachmehrfamilienhäuser verloren und habe aufgrund seiner vorgeschobenen, bis auf die Kantonsstrasse reichenden Stellung keinen Bezug zur geplanten Gesamtüberbauung. Es breche die im Gestaltungsplan gegenüber der Kantonsstrasse festgelegte Flucht und störe aufgrund seiner Situierung, der deutlich geringeren Dimensionierung und der altertümlichen Bauweise augenscheinlich das Konzept der geplanten Gesamtüberbauung. Eine unterschiedliche planerische Behandlung der Grundstücke Nrn. 0000J, 0002J und 001J sei allein aus den geltend gemachten wirtschaftlichen Gründen nicht haltbar. Es sei zwar verständlich, das neue Plangebiet nur auf jene Grundstücke beschränken zu wollen, deren Grundeigentümer sofort zu einer Neuüberbauung bereit seien. Unter planerischen Gesichtspunkten sei dieses Vorgehen aber nicht zu rechtfertigen. Dies gelte umso mehr, wenn man bedenke, dass mit dem Gestaltungsplan eine städtebaulich vorzügliche Gesamtüberbauung realisiert werden solle. Eine solche Planungsabsicht sei mit der Ausgrenzung der mitten im Plangebiet liegenden Parzelle Nr. 0002J nicht zu vereinbaren. Dies nicht nur, weil die bereits bestehenden Bauten auf diesem Grundstück die geplante Gesamtüberbauung qualitativ beeinträchtigten, sondern auch weil eine künftige Neuüberbauung des Grundstücks nach Regelbauvorschriften wegen der kleinen Grundstücksfläche zu einem noch geringeren Bauvolumen als dem heute bestehenden führen und damit dessen negative Auswirkung auf die Gesamtüberbauung noch verstärkt würde.

4.

4.1. Die Beschwerdeführer machen zunächst geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht in die Gemeindeautonomie der Beschwerdebeteiligten eingegriffen (act. 7, S. 4): Letztere habe als Erstinstanz die massgebenden Sachumstände vertretbar und nachvollziehbar beurteilt, gewürdigt und die öffentlichen und privaten Interessen



hinreichend gegeneinander abgewogen. Die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid nicht nur die erforderliche Zurückhaltung vermissen lassen, sondern ihr eigenes Ermessen anstelle desjenigen der Beschwerdebeteiligten gesetzt.

Der Verweis auf die Gemeindeautonomie geht im Zusammenhang mit der Ortsplanung fehl. Art. 33 RPG enthält Mindestanforderungen an das kantonale Rechtsmittelverfahren und gewährleistet die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Abs. 3 lit. b). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Trägerin der Ortsplanung ist zwar grundsätzlich die Politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG). Wie im Bereich der Nutzungsplanung im Allgemeinen steht der Planungsbehörde auch bei der Gestaltungsplanung ein weitreichender Ermessensspielraum zu. Ob die massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung vollständig mit einbezogen worden sind, unterliegt jedoch der Rechtskontrolle (vgl. GVP 1996 Nr. 12, VerwGE B 1999/6 vom 16. März 2000). Art. 3 Abs. 2 BauG bestimmt in diesem Zusammenhang, dass dem Staat in allen Belangen der Raumplanung die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht, dass er aber den nötigen Ermessensspielraum der Politischen Gemeinden bei der Orts- und Regionalplanung wahrt. Dies bedeutet, dass der Staat den kommunalen Entscheid zu respektieren hat, wenn der Plan den massgebenden Rechtsnormen entspricht und zweckmässig sowie sachgerecht ist. Die Vorinstanz hat den streitigen Planerlass mithin zu Recht auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin geprüft. Mit der Wahrung des kommunalen Ermessensspielraums ist lediglich gemeint, dass die Rechtsmittelbehörde nicht ihr Ermessen anstelle desjenigen der Gemeinde setzen soll, da es grundsätzlich deren Sache ist, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (vgl. z.B. VerwGE B 2011/182 vom 3. Juli 2012 E. 3.4, www.gerichte.sg.ch; GVP 2010 Nr. 36; 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). Dass die Vorinstanz den streitigen Gestaltungsplan auf seine Zweckmässigkeit überprüft bzw. als unzweckmässig beurteilt hat, ist demnach mit Blick auf ihre funktionelle Zuständigkeit und Kognition nicht zu beanstanden.



4.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Vorinstanz habe ihre Auffassung willkürlich begründet, indem sie auf den Amtsbericht des HBA abgestellt habe, obwohl dieses für die Ortsplanung nicht zuständig sei.

Diese Rüge ist schon deshalb unbegründet, weil sich der vorinstanzliche Sachbearbeiter am Augenschein selbst einen Eindruck vom beabsichtigten Plangebiet verschaffte. Der angefochtene Entscheid ist im Wesentlichen mit diesen tatsächlichen Wahrnehmungen begründet und beschränkt sich nicht darauf, die im Mitbericht und in der Stellungnahme zum Augenscheinprotokoll durch das HBA vertretenen Standpunkte wiederzugeben (vgl. act. 2, E. 7.1.6). Dem vorinstanzlichen Entscheid ist damit auch mit ausreichender Begründung zu entnehmen, warum die abweichende (und zumindest im Unterton auch nicht vorbehaltlos zustimmende) Stellungnahme des AREG als unzutreffend erachtet wurde. Der angefochtene Entscheid ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht willkürlich und aufzuheben, weil die Auffassung des AREG nicht explizit widerlegt worden ist: Die Vorinstanz hat die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte in einer Weise dargelegt, die eine sachgerechte Anfechtung ermöglichen (vgl. BGE 124 II 146 E. 2a). Ob die Begründung sachlich richtig und widerspruchsfrei ist, ist eine Frage der materiellen Rechtsanwendung.

4.3. Diesbezüglich bringen die Beschwerdeführer vor, das Gestaltungsplangebiet werde nicht von der Genehmigungsbehörde festgelegt, sondern von der privaten Bauherrschaft. Diese sei entgegen der vorinstanzlichen Auffassung nicht an das Gebot der Rechtsgleichheit und an das Willkürverbot gebunden und dürfe frei entscheiden, welche Grundstücke sie überbauen wolle und welche nicht. Im übrigen habe die Vorinstanz nicht berücksichtigt, dass ihre Grundstücke im Gegensatz zum Grundstück des Beschwerdegegners II neu überbaut werden sollten. Dies sei ein objektiver Grund, der die unterschiedliche planerische Behandlung der Grundstücke rechtfertige.

4.3.1. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen in der Tat nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 Abs. 1 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung (dies gilt auch für den Erlass eines Sondernutzungsplanes) gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt



werden. Es liegt vielmehr im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt es, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (VerwGE B 2009/221 vom 24. August 2010 E. 5.2, www.gerichte.sg.ch; BGer 1P.21/2005 vom 6. Oktober 2005 E. 4.2). Willkür ist dann zu bejahen, wenn ein staatlicher Akt sinn- und zwecklos, offensichtlich unhaltbar, sachlich nicht begründbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem und offensichtlichem Widerspruch steht, eine Norm oder einen klaren unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (Art. 9 BV; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 83).

4.3.2. Zunächst ist festzuhalten, dass es Sache der politischen Gemeinde als Planungsbehörde und nicht der Grundeigentümer ist, Gestaltungspläne zu erlassen und damit auch die Planperimeter abzugrenzen. Der Erlass eines Gestaltungsplans setzt zwar grundsätzlich die Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer voraus. Gleichzeitig gibt das Baugesetz den politischen Gemeinden jedoch Instrumente in die Hand, mit denen – unter Voraussetzung eines erheblichen städtebaulichen Interesses und von vorliegend nicht erreichten Quoren – auch gegen den Willen einzelner Grundeigentümer Gestaltungspläne erlassen werden können. Ist die Gestaltungsplanung nicht angezeigt oder möglich, kann immerhin zum Erlass eines Überbauungsplanes gegriffen werden. Diese können, wie die Vorinstanz korrekt ausgeführt hat, auch gegen den Willen der Grundeigentümer erlassen werden (vgl. Art. 22 ff. BauG).

4.3.3. Die Abgrenzung des Planperimeters ist nicht primär eine Frage der rechtsgleichen Behandlung ähnlich betroffener Grundstücke, sondern eine Frage der Zweckmässigkeit und hat sich nach den tatsächlichen Gegebenheiten zu richten (vgl. E. 3.2.3. hiervor). Anknüpfungspunkte sind u.a. Topographie, Flusssufer, Waldränder, Zonengrenzen und Verkehrsachsen; die räumliche Ausdehnung des Gestaltungsplangebiets ergibt sich jedoch auch aus seiner Zweckbestimmung. Das Plangebiet soll eine Einheit in der kommunalen Nutzungsplanung bilden.



4.3.4. Dass das Plangebiet von seiner Grösse her geeignet ist, eine Gesamtüberbauung zu realisieren, ist offensichtlich und unbestritten. Ebenso offensichtlich ist jedoch, dass die betreffenden Parzellen längsseitig einerseits durch den Bahndamm (im Nordosten) und andererseits durch die Zürcherstrasse (im Südwesten) natürlich und nach tatsächlich fassbaren Kriterien begrenzt werden. Die Zürcherstrasse ist ebenfalls Zonengrenze der Kernzone K3b. Die Ausklammerung der Parzelle Nr. 0002J bedeutet einen nicht nach tatsächlichen Gesichtspunkten zu rechtfertigenden Eingriff in diesen Verlauf. Denn entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer sind Eigentumsverhältnisse und Bauabsichten der Eigentümer keine Kriterien, nach denen das Plangebiet abzugrenzen wäre. Auch mit Blick auf die Zweckbestimmung des Gestaltungsplans – es soll u.a. die punktförmige Gliederung der traditionellen Einzelhaussituation weitergeführt werden, unter Berücksichtigung der bestehenden Bauten entlang der Zürcherstrasse (Art. 2 besV) – lässt es sich nicht nachvollziehen, weshalb ausgerechnet das einzige Einzelhaus, das von drei Seiten vom Plangebiet umschlossen wird und «punktförmig» an der Zürcherstrasse liegt, nicht innerhalb des Perimeters liegt.

4.3.5. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Vorinstanz auch zu Recht davon ausgegangen, dass die unzweckmässige Perimeterabgrenzung der für den Erlass eines Gestaltungsplans vorausgesetzten «städtebaulich vorzüglichen Gestaltung» (vgl. Art. 28 Abs. 1 BauG) entgegenstehe. Letztere begründete ihre Auffassung in E. 7.1.6 des angefochtenen Entscheids damit, dass die auf dem Grundstück Nr. 0002J bestehenden Bauten die geplante Gesamtüberbauung qualitativ beeinträchtigten (hierbei geht es offensichtlich um die hinsichtlich Stil und Volumina völlig anderen Baukörper und die wegen des zu kleinen bzw. nicht vorhandenen Strassenabstandes andere Strassenflucht der Neubauten) und ein allfälliger Ersatzbau auf dieser Parzelle zu einem wesentlich kleineren Bauvolumen als dem bestehenden führen und damit dieses Problem noch verschärft würde. Bei diesen berechtigten Einwänden fällt nach Auffassung des Gerichts nicht so sehr der bestehende Zustand ins Gewicht, denn der Beschwerdegegner II wäre wohl auch dann nicht zum Abbruch seiner Bauten bzw. zum Verkauf seines Grundstücks zu zwingen, wenn dieses innerhalb des Planperimeters liegen würde. Zwingend erforderlich ist die «Beplanung» seines Grundstücks jedoch, weil in den streitgegenständlichen Planungsabsichten jede Perspektive fehlt, wie sich ein allfälliger Ersatzbau in die Überbauung einfügen würde.



Unbestrittenermassen wäre es bereits aufgrund der Gebäudeabstände nicht möglich, einen weiteren gleichartigen Gebäuderiegel zwischen den Häusern 6 und 7 zu erstellen. Ein den heutigen Bauvorschriften entsprechendes Gebäude würde sich nicht in die geplante Gesamtüberbauung einfügen; die Dimensionen wären schlichtweg zu klein. Auch dies ist unbestritten. Vor dem Hintergrund, dass gerade die Abgrenzung des Planperimeters streitig ist, ist im übrigen nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz Überlegungen anstellte, wie das Plangebiet mit Einbezug des Grundstücks Nr. 0002J überbaut werden könnte. Die Rüge der Beschwerdeführer, sie hätte sich bei der Beurteilung des Rekurses stattdessen auf ein der Regelbauweise entsprechendes (fiktives) Projekt nur für ihre beiden eigenen Grundstücke beschränken müssen, ist deshalb nicht stichhaltig. Die Fragen nach der Abgrenzung des Plangebiets und dem Erreichen einer städtebaulich vorzüglichen Gestaltung lassen sich konkret nicht unabhängig voneinander beantworten.

5. Zusammenfassend steht deshalb fest, dass die Vorinstanz den Rekurs zu Recht mit der Begründung gutgeheissen hat, der Planperimeter sei unzweckmässig. Der Gestaltungsplan «Seewiese» und mit diesem der überwiegend innerhalb seines Perimeters verlaufende und auf die lokale Fusswegerschliessung ausgerichtete Teilstrassenplan «Fussweg Seewiese» wurden deshalb zu Recht aufgehoben, wie auch der zugehörige Einspracheentscheid der Beschwerdebeteiligten vom 1. Oktober 2012. Gleiches gilt für die Baubewilligung vom 4. Februar 2013, die nur unter dem Vorbehalt der Rechtskraft von Gestaltungs- und Teilstrassenplan erteilt wurde, und für den zugehörigen Einspracheentscheid vom 14. Januar 2013. Demnach ist die Beschwerde abzuweisen.

6. Im Übrigen ist die Argumentation der Vorinstanz auch insofern nachvollziehbar, als sie gegenüber der städtebaulichen Qualität des Gestaltungsplans Vorbehalte geäussert hat. Bei besonderen örtlichen Verhältnissen wird die geforderte städtebaulich vorzügliche Gestaltung erreicht, wenn die raumplanungsrechtlichen Planungsziele und -grundsätze so weit eingehalten werden, als dies nach den konkreten örtlichen Verhältnissen überhaupt möglich ist. Liegen keine besonderen örtlichen Verhältnisse vor, so zeichnet sich eine städtebaulich vorzügliche Gestaltung durch spezifische Vorzüge gegenüber der Regelbauweise aus (Heer, a.a.O, Rz. 154, mit Hinweis auf GVP 1995 Nr. 93). Die Vorinstanz hat überzeugend ausgeführt, dass bis auf



den Bahndamm entlang der Ostseite des Plangebiets keine besonderen örtlichen Verhältnisse vorliegen. Selbst wenn sich hier ein Anlehnen der Gebäude aufdrängt, leuchtet nicht ein, weshalb in sämtlichen Baubereichen des Gestaltungsplans ein zusätzliches viertes Vollgeschoss zugelassen werden muss. Auch kann von «Anschmiegen» an den Bahndamm nicht gesprochen werden, wenn dieser um zwei Vollgeschosse überragt wird (Häuser 2 - 4). In unmittelbarer Nachbarschaft sind keine ähnlich gross dimensionierten Gebäude zu finden (vgl. www.geoportal.ch). Namentlich in Bezug auf die Höhe erweisen sich die Volumina der geplanten Baukörper deshalb als quartieruntypisch und damit kritisch. Daran ändert die städtebaulich erwünschte und im öffentlichen Interesse liegende Verdichtung nichts. Auch das Planungsermessen der Beschwerdebeteiligten dürfte dieser Einschätzung nicht entgegenstehen.

7. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 96bis VRP). Eine Entscheidgebühr in der Höhe von Fr. 4'000.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird angerechnet.

Die Beschwerdeführer haben die gemeinsam vertretenen privaten Beschwerdegegner I und II ausseramtlich angemessen zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP), und zwar unter solidarischer Haftung (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). Deren Rechtsvertreter hat eine Kostennote über Fr. 6'800.-- eingereicht (act. 24). Vor dem Verwaltungsgericht beträgt das Honorar pauschal zwischen Fr. 1'000.-- bis Fr. 12'000.-- (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO). Die geltend gemachte Honorarforderung liegt innerhalb dieses Rahmens und ist den Umständen des Falles angemessen. Hinzu kommen 4% Barauslagen und 8% Mehrwertsteuer (Art. 28bis Abs. 1 und Art. 29 HonO).

Das Begehren der Beschwerdeführer um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird – dem Verfahrensausgang entsprechend – abgewiesen (Art. 98bis VRP).



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung. Der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- wird angerechnet.
3. Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegner I und II unter solidarischer Haftung mit insgesamt Fr. 6'800.-- (zuzüglich 4% Barauslagen, zuzüglich 8% Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen.
4. Das Begehren der Beschwerdeführer um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle