



Fall-Nr.:	B 2020/197
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	09.12.2021
Entscheiddatum:	08.11.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 08.11.2021

Erlass Sondernutzungsplan und einer Planungszone. Art. 40 und 42 PBG (sGS 731.1). Art. 1 und 3 sowie 21 Abs. 1 und 27 RPG (SR 700.1). Das Verwaltungsgericht legte dar, der Revision des Baureglements (BauR) von 2015 habe implizit der Entscheid zugrunde gelegen, das gesamtes Baugebiet zu verdichten, indem die Baubeschränkungen lediglich noch die Gebäude- und Firsthöhe, die Gebäudelänge und die Grenzabstände beinhalten würden; Ausnutzungsziffer und Festlegung der maximalen Anzahl Stockwerke seien weggefallen. Im kommunalen Richtplan seien die Erhaltung eines angepassten und attraktiven Orts- und Landschaftsbildes sowie die gute Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild für Bauten und Anlagen, insbesondere an exponierten Lagen, als Ziele formuliert worden. Als Mittel zur Zielerreichung seien die Einforderung von Gestaltungsplänen sowie Vorschriften im BauR zur Einordnung von Bauten und Anlagen angeführt worden. Einordnungsvorschriften wären mithin im Rahmen des Erlasses des BauR 2015 von den betroffenen Grundeigentümern einzufordern gewesen. Im vorliegenden Verfahren lasse sich diese Unterlassung nicht im Nachhinein korrigieren. Solche Vorschriften könnten indes künftig im Rahmen der anstehenden umfassenden Ortsplanungsrevision als Revisionspunkt eingebracht werden. In diesem Rahmen werde auch die Frage zu diskutieren sein, in welche Weise eine Verdichtung zu erfolgen habe. Angesichts der geschilderten Gegebenheiten seien geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG seit dem Jahr 2015 bzw. ein begründeter Anlass, das BauR unabhängig von der anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig zu ändern, nicht ersichtlich. Notwendig sei eine koordinierte (vgl. Art. 25a RPG) künftigen Ortsplanung, welche die gesamten Verhältnisse berücksichtige und sowohl die unbestritten "fällige" Revision des Zonenplans 1998 als auch das BauR und allfällige Sondernutzungspläne beinhalte. Mit Blick auf das im kantonalen Richtplan angeführte Ziel der "Siedlungsentwicklung nach innen" bzw. der in Aussicht stehenden baulichen Nachverdichtung bestehender Siedlungen habe es das



AREG mithin zu Recht als nachvollziehbar erachtet, dass die Beschwerdegegnerin vor der definitiven Festlegung des Innenentwicklungspotentials über das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde keine Sondernutzungspläne zulassen möchte, welche die spätere Ortsplanung gegebenenfalls präjudizieren würden. Der Umstand, dass der Zonenplan im Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Entscheids 22 Jahre alt und revisionsbedürftig gewesen sei, stelle keinen Anlass dar, das BauR unabhängig von der anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig zu ändern. Die Beschwerdeführer würden die Notwendigkeit des Erlasses einer Planungszone damit begründen, dass bis zur Ortsplanungsrevision ohne Planungszone nicht sicherstellt sei, dass die Beschwerdegegnerin nicht zwischenzeitlich gebietswidrige Neubauten bewillige, die eine viel zu hohe Nutzungsdichte und praktisch keine Grünflächen mehr aufweisen würden. Für die Festsetzung einer Planungszone genüge eine einigermaßen konkretisierte Planungsabsicht. Einen jederzeit einklagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone habe die Rechtsprechung allerdings nicht anerkannt (BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 3.3). Vorliegend habe das AREG ein öffentliches Interesse an einer vorzeitigen planungsrechtlichen Massnahme (Planungszone) zur Erhaltung des Quartiercharakters verneint. Liege ein Entscheid - wie vorliegend - innerhalb des Ermessensspielraums bzw. würden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liege keine Rechtsverletzung vor. Ein qualifizierter Ermessensfehler sei nicht dargetan. Der angefochtene Entscheid lasse sich auch in diesem Punkt nicht beanstanden (Verwaltungsgericht, B 2020/197). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 24. Januar 2023 abgewiesen (Verfahren 1C_760/2021).

Entscheid vom 8. November 2021

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. __ und B. __,

C. __ und D. __,



St.Galler Gerichte

E.__ und F.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister,
Museumstrasse 35, 9000 St. Gallen,

gegen

Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Erlass Sondernutzungsplan Y.__

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Die Y.__-strasse in X.__ ist als Ringstrasse zum grösseren Teil als Gemeindestrasse 2. Klasse - mit einer Breite von 6 m und einem einseitigen Trottoir - und im Übrigen als Gemeindestrasse 3. Klasse eingeteilt. Sie erschliesst das Quartier Y.__ (oder Y.__), welches mehrheitlich mit ein- oder zweigeschossigen Einfamilienhäusern (EFH) und Doppel-EFH's, von denen einige mit Dachaufbauten versehen sind, locker und heterogen überbaut ist. Die Häuser weisen in der Regel Schrägdächer und einen



Dachfirst auf; einzig das Mehrfamilienhaus (MFH) auf Grundstück Nr. 0000__ ist mit einem Flachdach versehen. Ein grösserer Teil der Bauten entstand in den Jahren vor 1980 unter der Geltung des (1990 aufgehobenen) Überbauungsplans "Y.__" mit besonderen Vorschriften vom 6. Oktober 1967. Im Gebiet Y.__ gelten aktuell keine erhöhten gestalterischen Anforderungen. Das Baureglement (BauR) stammt vom 22. Oktober 2015 (Genehmigungsdatum 22. Juni 2016).

Das im Gebiet Y.__ liegende, 751 m² grosse Grundstück Nr. 0001__, Grundbuch X.__, ist mit einem EFH und einer Nebenbaute überbaut. Im März 2019 stellte die damalige Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001__ ein Abbruch- sowie ein Baugesuch für ein MFH mit sechs Wohneinheiten. Dagegen erhoben die Nachbarn A.__ und B.__ (Grundstück Nr. 0002__), C.__ und D.__ (Grundstück Nr. 0003__) sowie E.__ und F.__ (Grundstück Nr. 0004__) Einsprache. Hierauf wurde das Baugesuch zurückgezogen. Die jetzige Eigentümerin des Grundstücks Nr. 0001__, die Q.__ AG, stellte am 12. Juli 2019 erneut ein Abbruch- und Baugesuch, gegen welches wiederum Einsprachen erhoben wurden. Das Baugesuch wurde am 8. November 2019 zurückgezogen.

A.b.

Am 26. Juni 2019 (act. G 12/7 Beilage 2) hatten die früheren Einsprecher beim Gemeinderat X.__ das Gesuch gestellt, für das Gebiet Y.__ bzw. für die Grundstücke Nrn. 0005__, 0006__, 0007__, 0008__, 0009__, 0010__, 0011__, 0000__, 0012__, 0013__, 0003__, 0014__, 0015__, 0001__, 0016__, 0004__, 0017__, 0018__, 0019__, 0020__ sowie 0021__, 0022__, 0023__, 0024__, 0025__, 0026__, 0002__, 0027__, 0028__, 0029__, 0030__, 0031__ und 0032__ sei ein Sondernutzungsplan "Y.__" mit folgendem Zweck zu erlassen: "Erhaltung des heutigen Quartiercharakters hinsichtlich bauliches Erscheinungsbild, Baudichte und Art der Wohnnutzung" (Ziffer 1). Für das Gebiet sei sofort eine Planungszone zu erlassen mit folgendem Wortlaut (gekürzt): ... Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen, welche von der bestehenden Bau- und Nutzungsstruktur eklatant abweichen und/oder das Erscheinungsbild der Überbauung Y.__ erheblich stören, sind unzulässig. Als eklatant abweichende Überbauung würden insbesondere Bauten gelten, die (1) mehr als zwei Wohneinheiten aufweisen sollen, (2) deren Gebäudelänge mehr als 20 m betragen soll, (3) deren Gebäudebreite mehr als 14 m betragen soll, (4) welche kein Schrägdach mit einer Dachneigung zwischen 25° a.T. und 45° a.T. aufweisen und/oder keinen Dachfirst haben sollen und (5) die sich nicht gut in die bestehende Bebauung und in das Orts- und Landschaftsbild einfügen (Ziffer 2). Im Weiteren beantragten die Gesuchsteller, die Behandlung von sämtlichen Baugesuchen, die nach dem 25. März 2019 publiziert worden seien und die sich nicht mit dem Zweck vereinbaren lassen würden, für welchen ein Sondernutzungsplan "Y.__"



St.Galler Gerichte

erlassen werden solle, sei zu sistieren. Zu sistieren sei insbesondere die weitere Behandlung des Baugesuchs "MFH G.__" für die Parzelle Nr. 0001__, öffentlich aufgelegt vom 2. bis 15. April 2019 (Ziffer 3). Die im Gesuch angeführten Grundstücke liegen gemäss Zonenplan der Gemeinde X.__ vom 7. Dezember 1998 in der Wohnzone W2a.

A.c.

Mit Beschluss vom 13. August 2019 wies der Gemeinderat X.__ das Gesuch um Erlass eines Sondernutzungsplans sowie das Gesuch um Erlass einer Planungszone und die damit verbundene Sistierung von eingehenden Baugesuchen ab. Zur Begründung hielt er unter anderem fest, dass mit dem BauR die Ausnützungsziffer und das Verbot von MFH in der Wohnzone W2a gerade mit der Absicht aufgehoben worden sei, dass in dieser Zone verdichtet werde. Es seien keine speziellen Eigenschaften erkennbar, welche das Quartier Y.__ von den anderen Wohnquartieren abheben würden. Auch sonst bestehe kein öffentliches Interesse zum Erlass von einschränkenden Bauvorschriften, welches dem bundesrechtlichen Auftrag zur inneren Siedlungsverdichtung entgegenstehen würde. Allein das private Anliegen der Gesuchsteller, dass in ihrem Quartier nicht verdichtet werde, rechtfertige keine planerischen Massnahmen. Seit Erlass der Regelbauvorschriften vor fünf Jahren hätten sich die Verhältnisse nicht geändert. Demzufolge stehe auch die gesetzliche Planbeständigkeit dem Erlass von Baubeschränkungen entgegen. Weil das Gesuch um Erlass eines Sondernutzungsplans abgewiesen werde, erübrige sich der Erlass einer Planungszone wie auch die damit verbundene Sistierung von eingehenden Baugesuchen. Es bestehe keine Planungsabsicht, die gesichert werden müsse (act. G 12/7 Beilage 1). Den gegen diesen Beschluss von Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, St. Gallen, für A.__ und B.__, C.__ und D.__ sowie E.__ und F.__ erhobenen Rekurs (act. G 12/1 und 12/5) wies das Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, nachdem das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) am 25. November 2019 zum Rekurs Stellung genommen hatte (act. G 12/9), mit Entscheid vom 22. September 2020 ab und auferlegte den Rekurrenten eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 (act. G 2).

A.d.

Im April 2020 war für das Grundstück Nr. 0001__ ein weiteres Baugesuch eingereicht worden, für welches der Gemeinderat X.__ die Bewilligung erteilte und dagegen erhobene Einsprachen abwies (vgl. act. G 8 S. 16 f.). Im Rahmen des in der Folge anhängig gemachten Rekursverfahrens führte das Baudepartement am 27. April 2021 einen Rekursaugenschein durch (vgl. act. G 22 S. 2 Ziffer 2). Nach Lage der Akten war



St.Galler Gerichte

das Projekt in der Folge aus verfahrensrechtlichen Gründen wieder bei der Gemeinde X.___ anhängig und wurde im Oktober 2021 erneut öffentlich aufgelegt (vgl. act. G 29 S. 2).

B.

B.a.

Gegen den Rekursentscheid vom 22. September 2020 erhob Rechtsanwalt Pfister für A.___ und B.___, C.___ und D.___ sowie E.___ und F.___ mit Eingabe vom 7. Oktober 2020 Beschwerde (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 23. November 2020 stellte der Rechtsvertreter die Rechtsbegehren, der Entscheid und der Beschluss vom 13. August 2019 seien aufzuheben und die Angelegenheit sei an die Beschwerdegegnerin zur Durchführung eines Verfahrens nach Art. 40 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) zurückzuweisen. Die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, für die zu überprüfende Fläche umgehend eine Planungszone zu erlassen und die Behandlung sämtlicher Baugesuche zu sistieren, welche die zu überprüfende Fläche betreffen würden, die nach dem 25. März 2019 publiziert worden seien und die sich nicht mit dem Zweck vereinbaren lassen würden, für welchen der Sondernutzungsplan "Y.___" erlassen werden solle (Ziffer 1). Eventuell sei der Rekursentscheid aufzuheben und die Angelegenheit an die Vorinstanz zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts und Beurteilung zurückzuweisen (Ziffer 2). Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (Ziffer 3).

B.b.

Vorinstanz und Beschwerdegegnerin beantragten in ihren Vernehmlassungen vom 8. Dezember 2020 und vom 23. Dezember 2020 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwiesen sie auf den angefochtenen Entscheid (act. G 11 und G 14).

B.c.

In seinen Eingaben vom 3. Februar und 25. Juni 2021 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer seinen Standpunkt (act. G 20 und 22).

B.d.

Das Verwaltungsgericht führte mit den Verfahrensbeteiligten am 29. September 2021 eine mündliche Verhandlung mit Augenschein an Ort durch und liess den Verfahrensbeteiligten in der Folge das Protokoll vom 30. September 2021 (act. G 27) zur Stellungnahme zukommen. Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer äusserte sich in der Eingabe vom 18. Oktober 2021 mit Ergänzungsanträgen zum Protokoll (act. G 29).



B.e.

Auf die Darlegungen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens sowie am Augenschein vom 29. September 2021 wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind als Eigentümer der Liegenschaften Nrn. 0002__ (Beschwerdeführer 1), 0003__ (Beschwerdeführer 2) und 0004__ (Beschwerdeführer 3) und Empfänger des angefochtenen Entscheids zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 7. Oktober 2020 (act. G 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 23. November 2020 (act. G 8) die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist - soweit damit nicht auch die Aufhebung des als mitangefochten geltenden Beschlusses vom 13. August 2019 beantragt wird ("Devolutiveffekt"; BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2) - einzutreten.

Der erstinstanzliche Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 13. August 2019 erging nach Inkrafttreten des PBG am 1. Oktober 2017. Somit ist das PBG grundsätzlich anwendbar, soweit dessen Bestimmungen gemäss Anhang zum Kreisschreiben "Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG" vom 8. März 2017 als unmittelbar anwendbar erklärt werden und im vorliegenden Zusammenhang zum Tragen kommen (vgl. auch VerwGE B 2020/10 vom 14. September 2020 E. 5). Eine direkte Anwendbarkeit ist gemäss Anhang des zitierten Kreisschreibens bei Art. 40 PBG (Sondernutzungsplan) und Art. 42-45 PBG (Planungszone) der Fall, so dass für die Klärung der Frage des Sondernutzungsplans und der Planungszone neben dem kommunalen BauR die erwähnten Bestimmungen heranzuziehen sind (vgl. auch VerwGE B 2020/10 a.a.O.).

2.

2.1.



2.1.1.

Streitig ist, ob die Vorinstanz die von der Beschwerdegegnerin verfügte Ablehnung des Gesuchs um Erlass eines *Sondernutzungsplans* und einer *Planungszone* für das Gebiet Y.__ zu Recht bestätigt hat.

Wer die Einleitung des Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragt, reicht der zuständigen Behörde das Plangesuch ein (Art. 40 Abs. 1 PBG). Das Plangesuch enthält insbesondere Angaben über den Zweck, dem das Verfahren dienen soll (Art. 40 Abs. 2 lit. a PBG) sowie die Bezeichnung der Grundstücke, die in das Verfahren einzubeziehen sind (Art. 40 Abs. 2 lit. b PBG). Planungsbehörde ist die politische Gemeinde (Art. 1 sowie 7 Abs. 1 und 2 PBG). Ihr kommt ein Entscheidungsspielraum zu. Die Ausübung des Ermessens hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (vgl. Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar Zürich/St. Gallen 2020, N 10-13 und 18 f. zu Art. 46 VRP). Gemäss Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700.1, RPG) genehmigt eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Abs. 1). Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Abs. 2). Allerdings respektiert die Genehmigungsbehörde - in Anbetracht von Art. 2 Abs. 3 RPG und der Gemeindeautonomie - das Ermessen der Planungsbehörde und schreitet nur ein, wenn sich der kommunale Planerlass aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist, wenn dieser den begleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder ihnen unzureichend Rechnung trägt (VerwGE B 2013/232 vom 16. April 2014 E. 1.4.1 mit Hinweis auf Waldmann/Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 15 zu Art. 26).

Die Grundlagen der Raumplanung ergeben sich aus Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) sowie aus Art. 1, 3 und 14 ff. RPG. Zu den Planungsgrundsätzen gehören namentlich der Landschaftsschutz sowie die Siedlungsgestaltung und -begrenzung. Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 RPG verlangt, dass die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestaltet und in ihrer Ausdehnung begrenzt werden. Die Raumplanung dient sodann der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens. Das Gemeinwesen hat eine Ordnung der Besiedelung zu schaffen, die auf die gewünschte Entwicklung des Landes ausgerichtet ist (VerwGE B 2011/19 vom 20. März 2012 E. 6.1, B 2012/3 vom 8. November 2013 E. 4). Der verfassungsrechtliche Auftrag in Art. 75 BV ist



insbesondere in Art. 1 Abs. 2 lit. b und c RPG umgesetzt, wonach wohnliche Siedlungen zu erhalten sowie das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben zu fördern sind und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung hinzuwirken ist. Die Planungsziele nach Art. 1 RPG und Grundsätze nach Art. 3 RPG stellen keine unmittelbar vollstreckbaren Verhaltensnormen dar. Vielmehr sind sie mittelbar mit der Richt- und Nutzungsplanung umzusetzen. Sie sind Wertungshilfen, die von Planungsbehörden namentlich bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind (vgl. Aemisegger/Kissling in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 1 und N 29 ff. Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 1 zu Art. 1 RPG und N 3 zu Art. 3 RPG). Im Weiteren gibt die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht der Kantone und Gemeinden nicht im Einzelnen vor, wie und in welcher Form die Ausgestaltung der Grundordnung zu geschehen hat (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 26 zu Art. 2 RPG).

2.1.2.

Die politische Gemeinde erlässt den *kommunalen Richtplan* nach Anhörung der zuständigen kantonalen Stelle (Art. 6 Abs. 1 PBG). Sie übermittelt ihn der zuständigen kantonalen Stelle zur Kenntnisnahme (Art. 6 Abs. 2 PBG). Der kommunale Richtplan ist für den Rat sowie die ihm nachgeordneten Kommissionen und Verwaltungsstellen wegleitend (Art. 6 Abs. 3 PBG). Kommunale Richtpläne sind also für die mit der Ortsplanung beauftragten Organe und Behörden wegleitend, wobei diesen beim Erlass des späteren Nutzungsplans ein Ermessensspielraum (vorstehende E. 2.1.1) zukommt (Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 56 und 59). Demgegenüber betrifft die in Art. 9 Abs. 1 RPG bestätigte Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 7 und 25 zu Art. 9 RPG) den kantonalen Richtplan (vgl. Titel vor Art. 6 ff. RPG: „Richtpläne der Kantone“).

Der kommunale Richtplan der Beschwerdegegnerin vom 4. September 2008 legt unter "S7 Siedlungsgestaltung im Allgemeinen" die Erhaltung eines angepassten und attraktiven Orts- und Landschaftsbildes sowie die gute Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild für Bauten und Anlagen, insbesondere an exponierten Lagen, als Ziele fest. Hierzu wird angemerkt, die weit herum gut einsehbaren Hanglagen seien für das Landschafts- und Ortsbild von hoher Bedeutung und zeugten von einem behutsamen Umgang mit den natürlichen Ressourcen. *Mit der Einforderung von Gestaltungsplänen oder wenigstens Gestaltungskonzepten könne die bauliche Erscheinung frühzeitig positiv gesteuert werden. Im Baureglement seien die Vorschriften zur Einordnung von*



Bauten und Anlagen sowie bezüglich der Terraingestaltung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Im Baubewilligungsverfahren seien grosse Terrainveränderungen bezüglich Einordnung und Gestaltung besonders zu beachten.

2.1.3.

Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG). Nach Ablauf des für Bauzonen geltenden Planungshorizonts von 15 Jahren (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 lit. b RPG) sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen. Eine Planung, die nicht mehr zeitgerecht ist, widerspricht nicht nur den Planungsgrundsätzen des RPG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Schonung der Landschaft, Begrenzung der Siedlungen sowie deren Gestaltung nach den Bedürfnissen der Bevölkerung; vgl. Art. 1 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG), sondern im Fall von Nutzungsbeschränkungen auch der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 11 f. zu Art. 21 RPG). Erhebliche Veränderungen im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG liegen unter Umständen vor, wenn das Gemeinwesen eine andere Regelung getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich bzw. bekannt gewesen wären (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N 17 zu Art. 21 RPG m.H. auf BGE 118 Ib 495).

2.1.4.

Nach Art. 42 PBG kann die zuständige Behörde ein Gebiet als *Planungszone* bezeichnen, wenn unter anderem der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen angezeigt ist. Art. 45 Abs. 1 PBG enthält die Anweisung an die Baubehörde, dass hängige Baugesuche, die dem Zweck der Planungszone widersprechen, zu *sistieren* sind. Planungszone bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Der Erlass von Planungszone liegt, selbst wenn Art. 27 RPG und Art. 42 Abs. 1 PBG als Kann-Bestimmungen formuliert sind, nicht im Belieben der Behörden. Diese sind aufgrund ihrer Planungspflicht (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 PBG) zum Erlass von Planungszone



verpflichtet, wenn beabsichtigte Nutzungspläne tatsächlich gefährdet sind. Zuständig für den Erlass einer Planungszone bleibt aber die zuständige Gemeindebehörde (vgl. Art. 42 Abs. 1 und Art. 43 lit. a PBG). Deshalb steht es in ihrem pflichtgemässen planerischen Ermessen, ob sie eine Planungszone erlassen will. Es besteht kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone. Im kantonalen Recht (Art. 42 f. PBG) wurde m.a.W. keine Grundlage für einen klagbaren Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone geschaffen (vgl. VerwGE B 2019/60 vom 19. September 2019 E. 3.2 m.H.; bestätigt in BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020).

2.2.

2.2.1.

In der Stellungnahme vom 25. November 2019 führte das AREG unter anderem aus, die Gemeinde habe die Aufgabe, im Rahmen der anstehenden Ortsplanungsrevision den kommunalen Richtplan um eine "Strategie zur Siedlungsentwicklung nach innen" zu ergänzen (kantonaler Richtplan S13). Dabei würden insbesondere EFH-Gebiete in den Fokus rücken, da diese eine tiefe Dichte aufweisen würden und tendenziell unternutzt seien. Das AREG verwies auf das Ermessen der kommunalen Planungsbehörde und hielt fest, ein öffentliches Interesse an einer vorzeitigen planungsrechtlichen Massnahme zur Erhaltung des Quartiercharakters sei nicht ersichtlich. Zudem sei es nachvollziehbar, dass vor der bevorstehenden Auseinandersetzung mit dem Innenentwicklungspotential über das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde keine ortsplanerischen Entscheide vorweggenommen würden, die allenfalls eine präjudizierende Wirkung auf die Ortsplanung hätten (act. G 12/9).

2.2.2.

Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid unter anderem fest, Art. 40 PBG räume keinen Anspruch auf Erlass eines Sondernutzungsplans ein. Die Planungsziele und Planungsgrundsätze des RPG verschafften Privaten keinen unmittelbaren Anspruch darauf, eine konkrete Planänderung verlangen zu können. Dementsprechend sei auch Art. 75 BV keine unmittelbare Rechtsgrundlage dafür, dass die Planungsbehörde gegen ihren Willen einen Sondernutzungsplan erlassen müsse. Im Weiteren lasse sich aus Art. 2 Abs. 1 RPG zwar eine Pflicht der Kantone ableiten, die Zonenordnung zu verfeinern. Das RPG gebe aber nicht im Einzelnen vor, wie und in welcher Form diese Ausgestaltung der Grundordnung zu geschehen habe. Daran ändere nichts, dass die St. Galler Gemeinden gemäss Art. 175 PBG verpflichtet seien,



bis 30. September 2027 ihre Ortsplanung zu revidieren. Ein (kommunaler) Richtplan diene der Gemeinde lediglich als planerisches Steuerungsinstrument für ihre Nutzungsplanung. Aus dem kommunalen Richtplan ergebe sich somit ebenfalls kein direkter Anspruch, im gewünschten Plangebiet sondernutzungsrechtliche Baubeschränkungen einzuführen. Sodann sei der Zonenplan der Beschwerdegegnerin 22 Jahre alt. Das Baureglement datiere vom 22. Juni 2016. Nebst dem Zonenplan sei auch das Reglement Teil des Rahmennutzungsplans (Art. 1 Abs. 3 lit. a PBG). Mit der Revision des BauR sei die Beschränkung zulässiger Vollgeschosse aufgehoben und auf die Ausnützungsziffer verzichtet worden, weil es zur Wahrung von öffentlichen und privaten Interessen genüge, die äussere Ausdehnung der Bauten festzulegen und die Einhaltung wohnhygienischer Mindeststandards vorzuschreiben. Damit habe sich die Beschwerdegegnerin in Ausübung ihres Planungsermessens erst vor Kurzem und mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 RPG entschieden, ihr gesamtes Baugebiet zu verdichten, wozu sie die Baubeschränkungen auf die Gebäude- und Firsthöhe, die Gebäudelänge und die Grenzabstände sowie die Lärmempfindlichkeitsstufen begrenzt habe. Diese Regelung stehe mit dem PBG in Einklang, zumal Art. 79 PBG keine Pflicht vorsehe, statt der Ausnützungsziffer eine Baumassenziffer nach Art. 87 PBG einzuführen. Die Rüge, die Beschwerdegegnerin habe mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer die Planungsziele und -grundsätze des RPG verletzt, hätten die Beschwerdeführer bereits im Rahmen der Änderung des kommunalen Nutzungsplans (BauR) vorbringen müssen. Die heutige Regelung (BauR) enthalte weder Planungsfehler noch widerspreche sie in erheblichem Mass dem gewandelten öffentlichen Interesse. Es bestehe kein Anlass, sie ausserhalb der ohnehin anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig zu ändern. Damit lägen keine geänderten Verhältnisse (Art. 21 Abs. 2 RPG) vor (act. G 2 S. 11-17).

Die Beschwerdeführer würden zahlreiche Beweisanträge zur Frage stellen, ob die über "lange Zeit gewachsenen Strukturen mit eigenem Charakter" im Quartier Y.___ raumplanungsrechtliche Bestimmungen verletzen würden. Damit würden sie stillschweigend voraussetzen, dass diese Strukturen nicht verändert werden dürften. Dem sei nicht so. Es komme einzig der aktuelle Zonenplan und das BauR zur Anwendung. Für die Grundstücke entlang der Y.___-strasse würden keine erhöhten gestalterischen Anforderungen und Einfügungsvorschriften gelten, sondern einzig das Verunstaltungsverbot nach Art. 99 Abs. 1 PBG. Die Frage, ob letzteres verletzt sei, sei von der Baubehörde anhand eines konkreten Baugesuchs zu prüfen und könne nicht im Voraus durch Gutachter beurteilt werden. Vorliegend sei eine mögliche erhebliche Veränderung des Quartiers in Kauf zu nehmen, weshalb auf das beantragte Gutachten H.___ bzw. eine Beurteilung durch eine Fachkommission zu verzichten sei. Aus dem



gleichen Grund sei weder ein Amtsbericht des Grundbuchamtes X.__ über die Erstellung der Bauten bzw. eine Edition der verschiedenen Baubewilligungen und -gesuche sowie des aufgehobenen Überbauungsplans Y.__ vom 6. Oktober 1967 noch eine Befragung der Beschwerdeführer oder eine Besichtigung des Quartiers durch die Rekursinstanz nötig. Nachdem feststehe, dass es vorliegend keinen Grund für den Erlass eines Sondernutzungsplans gebe, sei der Beschluss, auf den Erlass einer Planungszone zu verzichten, ebenfalls nicht zu beanstanden. Dazu komme, dass ohnehin kein Anspruch auf Erlass einer Planungszone bestünde (act. G 2 S. 16 f.).

2.3.

Die Beschwerdeführer wenden ein, die Vorinstanz habe durch die Nichtabnahme von beantragten Beweisen das rechtliche Gehör verletzt. Für die Beurteilung der Angelegenheit seien die örtlichen Verhältnisse massgebend. Die Vorinstanz stütze sich für ihre Beurteilung auf die örtlichen Verhältnisse, ohne sie wirklich zu kennen. Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz hätten einen Augenschein durchgeführt. Aufgrund der besonderen erhöhten Lage des Gebiets Y.__ im Sichtbereich des Zürichsees sei eine unabhängige Experten-Beurteilung der Verträglichkeit der heute "zulässigen" Bauvolumen unumgänglich. Ein "verdichtetes Bauen", wie es im angefochtenen Entscheid ausgeführt werde, verdiene vor dem Hintergrund der konkreten örtlichen Verhältnisse ein besonderes Augenmerk. Es sei von einem nicht vor Ort abgeklärten und unrichtigen sowie willkürlich erhobenen Sachverhalt ausgegangen worden; die Mängel bei der Sachverhaltsabklärung seien entscheidend für den Ausgang des Rekursverfahrens gewesen. Die Vorinstanz habe sämtliche im Rekursverfahren gestellten Beweisanträge abgelehnt, was mit dem Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör unvereinbar sei. Die Vorinstanz habe in verschiedener Hinsicht gegen materielles Planungsrecht verstossen. Sie verneine geänderte Verhältnisse, weil das BauR erst vor Kurzem geändert worden sei (Grundsatz der Planbeständigkeit). Dieser Einwand sei nach der Rechtsprechung (BGer 1C_492/2011 vom 23. Februar 2012 E. 4) nicht zu hören, da im Jahr 2015 gar keine richtige Ortsplanungsrevision (mit Revision des BauR und des Zonenplans) erfolgt sei. Sodann betreffe ein Sondernutzungsplan nicht die gleiche Ebene wie BauR und Zonenplan. Ein Sondernutzungsplan enthalte nur örtlich und inhaltlich begrenzte planerische Festlegungen. Im Weiteren habe es den mit Art. 86 PBG eingeführten Begriff der Fassadenhöhe (Anwendung insbesondere für Hanglagen) bei Erlass des BauR 2015 noch nicht gegeben. Die planerische Notwendigkeit für den Erlass von Vorschriften für Hanglagen sei zudem im kommunalen Richtplan seit mehr als 12 Jahren "amtlich bestätigt". Aus Art. 175 PBG ergebe sich die Pflicht der Gemeinden, eine Gesamtrevision zu machen. Im BauR fehle auch eine Bestimmung, welche Art.



St.Galler Gerichte

130 PBG umsetze. Die Pflicht zum Erlass von Sonderbauvorschriften bestehe immer dann, wenn - wie vorliegend - grosse Diskrepanzen bestünden zwischen den Massvorschriften des BauR und der Grösse und Nutzung einer bestehenden Überbauung. Vorliegend seien die Differenzen masslos; eine geordnete Bebauung im Sinn von Art. 75 BV sei nicht sichergestellt. Nach Einreichung des Gesuchs um Erlass eines Sondernutzungsplans Y.___ sei für Grundstück Nr. 0001__ ein Baugesuch eingereicht worden, welches in mehreren Punkten eklatant von der bisherigen Bau- und Nutzungsstruktur abweiche. Das im August 2019 eingereichte Baugesuch beweihe erneut die Notwendigkeit des Erlasses von Sonderbauvorschriften. Mit dem aktuellen BauR könne in der Wohnzone W2a gebaut werden wie in einer Innenstadt. Für Grünflächen/Bäume verbleibe kein Platz mehr. Dies laufe den Bemühungen um Biodiversität im Siedlungsraum zuwider (act. G 8 S. 8-28 und G 20).

Es bestehe damit ein sehr begründeter Anlass im Sinn von Art. 42 PBG, die heute für das Gebiet Y.___ geltenden Bauvorschriften zu überprüfen. Damit keine weiteren "präjudiziellen" Bauten in diesem Gebiet erstellt würden, müsse eine Planungszone erlassen werden. Wenn es ausschliesslich im Ermessen der Beschwerdegegnerin liegen würde, eine Planungszone zu erlassen oder nicht, wäre das Antragsrecht nach Art. 40 PBG nicht mehr als "heisse Luft". Während der Prüfungsphase würden einfach noch rasch ein paar Baubewilligungen erteilt, womit der Antrag auf Erlass eines Sondernutzungsplans inhaltlich gegenstandslos wäre. Wesentlich sei einzig, dass die Nutzungsplanung gesichert werden solle. Mit der Einreichung des Gesuchs vom 26. Juni 2019 seien alle Voraussetzungen erfüllt gewesen, dass die Prüfung von nachträglich eingereichten Baugesuchen, die dem Zweck des beantragten Sondernutzungsplans nicht entsprechen würden, im Sinn von Art. 45 PBG zu sistieren sei (act. G 8 S. 29-32 und G 20).

3.

3.1. Aktenbeizug

Der von den Beschwerdeführern beantragte Beizug der Akten zum Baugesuch für das an der Y.___-strasse gelegene Grundstück Nr. 0001__ vermöchte aller Voraussicht nach keine für die Beantwortung der streitigen Frage hilfreichen Hinweise zu liefern, ob für das Gebiet Y.___ ein Sondernutzungsplan und eine Planungszone zu erlassen ist. Der entsprechende Beweisantrag (act. G 8 S. 4) ist daher abzulehnen. Der 1990 aufgehobene Überbauungsplan "Y.___" von 1967, dessen Beizug die Beschwerdeführer ebenfalls beantragten, bildet Teil der von der Vorinstanz eingereichten Akten (act. G 12 Beilage). Was den beantragten Beizug von Akten zum kommunalen Richtplan betrifft



(act. G 8 S. 5 oben), ist festzuhalten, dass der kommunale Richtplan online abrufbar ist. Hinsichtlich des beantragten Beizugs der Akten zur angelaufenen Gesamtrevision der Ortsplanung der Beschwerdegegnerin (Sitzungsprotokolle u.a.) ist festzuhalten, dass sich - soweit Sitzungsprotokolle überhaupt einem Einsichtsanspruch unterliegen (vgl. VerwG B 2020/117 vom 17. Februar 2021 E. 3.2) - aus einer nicht abgeschlossenen Planung für das vorliegende Verfahren keine definitiven Aussagen ableiten liessen. Die Frage, ob den Anträgen auf Einholung eines Gutachtens von H.__ zur planerischen Beurteilung der heutigen Bauvorschriften und Beurteilung der Einhaltung von Umweltfragen (Übernutzung des Bodens) sowie auf Beurteilung der städtebaulichen, architektonischen und ortsplanerischen Situation durch die Fachkommission gemäss Art. 3 Abs. 2 PBV (act. G 8 S. 5) stattzugeben ist, wird aufgrund der nachstehenden materiellen Erwägungen zu klären sein.

3.2. Sondernutzungsplan Y.__

3.2.1.

Mit der Vorinstanz ist vorab festzuhalten, dass einem kommunalen Richtplan keine grundeigentümergebindliche Wirkung zukommt und sich aus ihm kein direkter Anspruch ergibt, im streitigen Plangebiet sondernutzungsrechtliche Baubeschränkungen einzuführen. Sodann ist festzuhalten, dass nebst dem Zonenplan aus dem Jahr 1998 auch das Reglement von 2015 Teil des Rahmennutzungsplans (Art. 1 Abs. 3 lit. a PBG) bildet. Wesentlich erscheint hierbei, dass ein Sondernutzungsplan sich grundsätzlich am Rahmennutzungsplan (BauR) zu orientieren hat. Er soll diesen präzisieren und ergänzen. In einem gewissen Rahmen darf er vom Rahmennutzungsplan abweichen. Er darf ihm jedoch nicht grundsätzlich widersprechen. Die Abweichungen dürfen nicht dazu führen, dass der Sinn der planerischen Grundordnung in Frage gestellt bzw. die Grundordnung in wesentlichen Punkten ausser Kraft gesetzt wird. Eine tiefgreifende Abweichung vom Rahmennutzungsplan kann nicht im Rahmen eines Sondernutzungsplans erfolgen, sondern muss anhand einer Anpassung der Bau- und Zonenordnung geprüft werden. Wo die Grenze der zulässigen Abweichung liegt, ist im Einzelfall gestützt auf das kantonale/kommunale Recht zu bestimmen (vgl. Aemisegger/Kissling in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 76-78 Vorbem. zur Nutzungsplanung m.H.).

3.2.2.

In den Erläuterungen der Beschwerdegegnerin vom 22. Oktober 2015 zum BauR wurde festgehalten, im BauR nicht mehr enthalten seien Vorschriften zur Anzahl der Vollgeschosse und zur Ausnützungsziffer. Auf diese Vorschriften sei verzichtet worden,



weil es zur Wahrung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen genüge, die äussere Ausdehnung der Bauten festzulegen und die Einhaltung wohnhygienischer Mindeststandards vorzuschreiben. Umgekehrt sei nicht relevant, wie weit der Erdgeschossfussboden über dem Niveaupunkt liege oder wie hoch der Kniestock im Dachgeschoss sei, sofern die Gebäude- und Firsthöhe eingehalten seien und die Geschosshöhen den wohnhygienischen Anforderungen entsprechen würden. Auch nicht relevant sei, ob ein Raum im zulässigen Gebäudevolumen für Wohnen oder Schlafen oder Lager genutzt werde; weder für die Umwelt noch die Nachbarschaft entstünden daraus mehr Auswirkungen, weil nach der allgemeinen Erfahrung die Ausnützungsziffer nicht dazu führe, dass das nach der Regelbauweise zulässige Bauvolumen beschränkt werde. Der Verzicht auf die Beschränkung der Vollgeschosse und die Ausnützungsziffer ermögliche es, die Bauvorhaben im Rahmen der Regelbauweise optimal auf das Terrain und die Bedürfnisse abzustimmen. Dies entspreche dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung (Erläuterungen a.a.O. zu Art. 9 BauR).

Damit für ein grösseres, zusammenhängendes und zweckmässig abgegrenztes Gebiet ein Sondernutzungsplan erlassen werden kann, müssen gemäss den Erläuterungen a.a.O. zu Art. 7 BauR insbesondere die folgenden Voraussetzungen eingehalten werden: (1) Die Überbauungsfläche muss ortsplanerisch relevant sein. Die ortsplanerische Relevanz kann sich aus der Lage im Landschafts-, Siedlungs- oder Strassenbild ergeben und muss immer ortsplanerisch begründet sein. (2) Für die Überbauung muss ein einheitliches Projekt vorliegen, das gegenüber der Regelbauweise wesentliche Vorzüge aufweist. Die Vorzüge müssen ortsplanerisch begründet sein. Die im Baureglement angeführten Anforderungen (Art. 7 BauR) sind nicht abschliessend. (3) Ein Sondernutzungsplan darf nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung nachbarlicher Interessen führen.

3.2.3.

Der Revision des BauR von 2015 lag - wie sich aus der vorstehenden Erwägung ergibt - implizit der Entscheid zugrunde, das gesamte Baugebiet zu verdichten, indem die Baubeschränkungen lediglich noch die Gebäude- und Firsthöhe, die Gebäudelänge und die Grenzabstände beinhalten; Ausnützungsziffer und Festlegung der maximalen Anzahl Stockwerke fielen weg. Die Rüge, die Beschwerdegegnerin habe mit der Abschaffung der Ausnützungsziffer die Planungsziele und -grundsätze des RPG verletzt, wäre somit von den Beschwerdeführern bei bzw. vor Erlass des BauR im Jahr 2015 vorzubringen gewesen. Wie dargelegt wurden im kommunalen Richtplan vom



4. September 2008 die Erhaltung eines angepassten und attraktiven Orts- und Landschaftsbildes sowie die gute Einordnung ins Orts- und Landschaftsbild für Bauten und Anlagen, insbesondere an exponierten Lagen, als Ziele formuliert. Als Mittel zur Zielerreichung wurden die Einforderung von Gestaltungsplänen sowie Vorschriften im BauR zur Einordnung von Bauten und Anlagen angeführt (vgl. vorstehende E. 2.1.1 zweiter Absatz). Einordnungsvorschriften wären mithin *im Rahmen des Erlasses des BauR 2015* von den betroffenen Grundeigentümern einzufordern und auch die am Augenschein von den Beschwerdeführern angeführte fragliche Zulässigkeit der Reglementrevision unabhängig von der Zonenplanrevision (act. G 27 S. 2) geltend zu machen gewesen. Im vorliegenden Verfahren lässt sich diese Unterlassung nicht im Nachhinein korrigieren. Einordnungsvorschriften können indes künftig im Rahmen der anstehenden umfassenden Ortsplanungsrevision als Revisionspunkt eingebracht werden. Hier wird insbesondere die Frage zu diskutieren sein, in welcher Weise eine Verdichtung zu erfolgen hat. In diesen Kontext gehören auch der am Augenschein vom Beschwerdeführer D.__ angeregte Vergleich der in den verschiedenen Zonen bestehenden Verhältnisse betreffend Grünräume (act. G 27 S. 8) sowie die von der Beschwerdeführerin E.__ geforderte Rücksichtnahme der Gebäude auf die Umgebung (act. G 29 S. 2). So wird etwa im Leitfaden des AREG "Strategie Siedlungsentwicklung nach Innen" festgehalten, dass eine Verdichtung individuell und auf den Ort massgeschneidert bzw. am richtigen Ort und in der richtigen Qualität zu erfolgen habe. Dabei geht es unter anderem auch um die Bewahrung und Weiterentwicklung erhaltenswerter bestehender Strukturen (vgl. Leitfaden_Siedlungsentwicklung_Internet.pdf (sg.ch)).

Angesichts der geschilderten Gegebenheiten sind geänderte Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG seit dem Jahr 2015 bzw. ein begründeter Anlass, das BauR unabhängig von der anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig zu ändern, nicht ersichtlich. Wesentlich erscheint hier nicht so sehr der im angefochtenen Entscheid hervorgehobene Umstand, dass der Erlass des BauR "erst vor Kurzem" erfolgt sei (act. G 2 S. 15 unten), sondern vielmehr die Notwendigkeit einer koordinierten (vgl. Art. 25a RPG) künftigen Ortsplanung, welche die gesamten örtlichen Verhältnisse - und nicht nur ein eng umgrenztes Gebiet entlang einer Ringstrasse - berücksichtigt und sowohl die unbestritten "fällige" Revision des Zonenplans 1998 als auch das BauR und allfällige Sondernutzungspläne beinhaltet (vgl. dazu auch BGer 1C_492/2011 a.a.O. E. 4). Mit Blick auf das im kantonalen Richtplan angeführte Ziel der "Siedlungsentwicklung nach innen" bzw. der in Aussicht stehenden baulichen Nachverdichtung bestehender Siedlungen erachtete es das AREG mithin zu Recht als nachvollziehbar, dass die



Beschwerdegegnerin vor der definitiven Festlegung des Innenentwicklungspotentials über das gesamte Siedlungsgebiet der Gemeinde keine Sondernutzungspläne zulassen möchte, welche die spätere Ortsplanung gegebenenfalls präjudizieren (act. G 12/9). An der Notwendigkeit einer koordinierten Gesamtplanung (Art. 25a RPG, Art. 175 PBG) und der Vermeidung des vorgängigen Erlasses von Sondernutzungsplänen, welche sich mit der späteren Gesamtplanung nicht vereinbaren lassen, vermögen auch die Feststellungen der Beschwerdeführer, dass ein Sondernutzungsplan örtlich und inhaltlich begrenzte planerische Festlegungen enthalte (act. G 8 S. 23 oben), es bei Erlass des BauR 2015 den mit Art. 86 PBG eingeführten Begriff der Fassadenhöhe noch nicht gegeben habe (act. G 8 S. 23 unten) sowie ihr Hinweis auf Art. 175 PBG (Verpflichtung der Beschwerdegegnerin zu einer Gesamtplanung) und die fehlende Umsetzung von Art. 130 PBG im BauR (act. G 8 S. 24 und G 22 S. 2) nichts zu ändern. Sodann vermag der Hinweis der Beschwerdeführer auf gleichgelagerte Verhältnisse in einer anderen Gemeinde, welche planerische Fehler (ersatzlose Streichung der Ausnützungsziffer im Baureglement) korrigieren wolle, um die Verunstaltung ganzer Quartiere zu vermeiden (act. G 22 und G 23 Beilage 15), vorliegend keinen anderslautenden Entscheid zu begründen.

Vor dem geschilderten Hintergrund ist kein begründeter Anlass erkennbar, aufgrund dessen im vorliegenden Verfahren den Anträgen auf Einholung eines Gutachtens von H.____ zur planerischen Beurteilung der heutigen Bauvorschriften und Beurteilung der Einhaltung von Umweltfragen (Übernutzung des Bodens) sowie auf Beurteilung der städtebaulichen, architektonischen und ortsplannerischen Situation durch die Fachkommission gemäss Art. 3 Abs. 2 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11 PBV; act. G 8 S. 5) stattzugeben wäre. Der Umstand, dass eine Expertenbeurteilung als Grundlage für die angelaufene Gesamtüberarbeitung der Ortsplanung ohnehin erforderlich ist (act. G 8 S. 7 oben), kann nicht zur Folge haben, dass diese Begutachtung oder eine Beurteilung im Sinn von Art. 3 Abs. 2 PBV bereits im vorliegenden Verfahren anzuordnen wäre. Die Beweisanträge sind daher abzuweisen.

3.3. Planungszone

Der von den Beschwerdeführern angeführte Umstand, dass der Zonenplan im Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Entscheids 22 Jahre alt und revisionsbedürftig war (act. G 8 S. 7), stellt wie dargelegt keinen Anlass dar, das BauR unabhängig von der anstehenden Ortsplanungsrevision vorzeitig zu ändern. Die Beschwerdeführer begründen jedoch die Notwendigkeit des Erlasses einer Planungszone damit, dass *bis zur Ortsplanungsrevision* ohne Planungszone nicht



sichergestellt sei, dass die Beschwerdegegnerin nicht zwischenzeitlich gebietswidrige Neubauten bewillige (act. 8 S. 7), die eine viel zu hohe Nutzungsdichte und praktisch keine Grünflächen mehr aufweisen würden (act. G 20 S. 2). Für die Festsetzung einer Planungszone genügt eine einigermaßen konkretisierte Planungsabsicht. Die Planung wird nicht im Verfahren betreffend die Festsetzung der Planungszone verwirklicht; letztere wahrt vielmehr die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden in der nachfolgenden Planung. Planungszonen vermögen ihren Zweck nur zu erfüllen, wenn sie frühzeitig verfügt werden (vgl. BGer 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.2, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 116/2015 S. 194). Einen jederzeit einklagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone hat die Rechtsprechung allerdings nicht anerkannt (BGer 1C_577/2019 vom 4. November 2020 E. 3.3 und vorstehende E. 2.1.4). Vorliegend verwies das AREG auf das Ermessen der kommunalen Planungsbehörde und verneinte wie dargelegt ein öffentliches Interesse an einer vorzeitigen planungsrechtlichen Massnahme (Planungszone) zur Erhaltung des Quartiercharakters (act. G 12/9). Bei der Überprüfung der Nutzungsplanung ist die Kognition des Verwaltungsgerichts beschränkt. Es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid - wie vorliegend - innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor. Ein qualifizierter Ermessensfehler (Ermessensmissbrauch oder Ermessensüber- oder Unterschreitung; vgl. dazu GVP 2010 Nr. 36 E. 4.2.3.) ist nicht dargetan. Der angefochtene Entscheid lässt sich auch in diesem Punkt nicht beanstanden.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Verfahrens von den Beschwerdeführern zu bezahlen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 4'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 ist auf diese Gebühr anzurechnen.

4.2.

Zufolge Unterliegens besteht kein Anspruch der Beschwerdeführer auf ausseramtliche Entschädigung. Vorinstanz und Beschwerdebeteiligte haben ebenfalls keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Linder, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O, N 20 zu Art. 98^{bis} VRP); beide stellten auch keinen Antrag.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von CHF 4'500, unter Anrechnung des von ihnen geleisteten Kostenvorschusses von CHF 3'500.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.