



Fall-Nr.: B 2021/7
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 30.09.2021
Entscheiddatum: 06.09.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 06.09.2021

Baurecht, Übergangsrecht. Art. 173 Abs. 1 und Art. 175a lit. c PBG. Das PBG sieht eine Weitergeltung von unter dem BauG erlassenen Sondernutzungsplänen vor. Dies galt – mangels Verankerung einer Anpassungspflicht – bereits vor Inkrafttreten von Art. 175a lit. c PBG. Die Auslegung der im PBG vorgesehenen übergangsrechtlichen Regeln ergibt, dass für die Beurteilung von Baugesuchen auf Grundstücken, welche in den entsprechenden Perimetern liegen, auch nach Inkrafttreten des PBG weiterhin die Bestimmungen des BauG sowie des Baureglements, auf deren Basis die betreffenden Überbauungspläne erlassen wurden, zur Anwendung gelangen, jedenfalls soweit der betreffende Plan – wie hier – auf diese altrechtlichen Vorschriften verweist. Da das strittige Bauvorhaben die zur Anwendung gelangenden Regelbauvorschriften, insbesondere jene der Wohnzone W2 des alten BauR, nicht einhält, hob die Vorinstanz die erteilte Baubewilligung zu Recht auf (Verwaltungsgericht, B 2021/7). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 23. Februar 2023 abgewiesen (Verfahren 1C_614/2021).

Entscheid vom 6. September 2021

Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner und Zogg; a.o. Gerichtsschreiber Kapsahili

Verfahrensbeteiligte

A.__ AG,

B.__ AG,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführerinnen 1 und 2,

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Robert Hadorn, Hadorn Hollenstein Jost,
Schanzeneggstrasse 1, Postfach 1813, 8027 Zürich,

gegen

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

Vorinstanz,

und

C.__,

D.__ AG,

Beschwerdegegnerinnen 1 und 2,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Karl Gehler, LL.M., Hofmann Gehler
Schmidlin, Lattenhofweg 4, Postfach 2151, 8645 Jona,

und

Politische Gemeinde X.__, Baukommission,

Beschwerdebeteiligte,

Gegenstand

Baubewilligung (Neubau Mehrfamilienhaus mit Sammelgarage)



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die A.__ AG ist Eigentümerin des unüberbauten Grundstücks Nr. 0000__, Y.__, Grundbuch X.__. Das Grundstück grenzt nordöstlich an das Grundstück Nr. 0001__ der C.__ und südwestlich an das Grundstück Nr. 0002__ der D.__ AG.

Gemäss Zonenplan und Baureglement der Politischen Gemeinde X.__ vom 15. Juli 2019 (nachfolgend: Zonenplan bzw. BauR 2019) gehört das Grundstück Nr. 0000__ zur Wohnzone niedrige Dichte (W 11.5). Zuvor – gemäss Zonenplan und Baureglement der Politischen Gemeinde X.__ vom 15. April 2011 (nachfolgend: Zonenplan bzw. BauR 2011) – war es der Wohnzone W2 zugewiesen. Dies war es auch zum Zeitpunkt des Erlasses des Überbauungsplans Y.__ mit Besonderen Vorschriften (BesV) vom 18. Juli 2012 (nachfolgend: Überbauungsplan), in dessen Perimeter das Grundstück sich befindet. Darin gehört es dem Baubereich C für Ein-, Doppel- und Mehrfamilienhäuser an. Das vom Überbauungsplan erfasste Gebiet liegt an einem Südhang und fällt stark gegen Südosten ab.

B.

Mit Baugesuch vom 28. Oktober 2019 beantragten die A.__ AG und die B.__ AG der Baukommission X.__ die Erteilung der Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit acht Wohnungen und einer Tiefgarage auf Grundstück Nr. 0000__. Hiergegen erhoben die C.__ und die D.__ AG mit je zwei Eingaben vom 13. bzw. 27. März 2020 Einsprache. Am 30. Juli 2020 wies die Baukommission der Politischen Gemeinde X.__ die Einsprachen ab und erteilte die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen. Gegen diesen Entscheid rekurrerten die C.__ und die D.__ AG beim Baudepartement. Dieses hiess den Rekurs mit Entscheid vom 17. Dezember 2020 gut und hob den Einspracheentscheid sowie die Baubewilligung auf (Dispositiv Ziffer 1).

C.

Die A.__ AG und die B.__ AG (Beschwerdeführerinnen 1 und 2) erhoben gegen den am 17. Dezember 2020 versandten Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 13. Januar 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Baubewilligungs- und Einspracheentscheid zu bestätigen, eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Am 2. Februar 2021 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, und verwies auf den angefochtenen



Entscheid. Mit Eingabe vom 25. Februar 2021 liess sich die Politische Gemeinde X.__ (Beschwerdebeteiligte) vernehmen und beantragte die Gutheissung der Beschwerde unter Bestätigung des Einspracheentscheids und der Baubewilligung. Mit Vernehmlassung vom 17. März 2021 beantragten die C.__ und die D.__ AG (Beschwerdegegnerinnen 1 und 2) die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich Mehrwertsteuer und Barauslagen). Zu dieser Eingabe nahmen die Beschwerdeführerinnen am 10. Mai 2021 Stellung, wozu sich die Beschwerdegegnerinnen wiederum am 9. Juni 2021 äusserten. Hernach verzichteten sämtliche Beteiligten stillschweigend auf eine Antwort.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen, der Beschwerdegegnerinnen sowie der Beschwerdebeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil eine Rechtsfrage vom Verwaltungsgericht erstmals zu beurteilen ist (vgl. Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1). Die Beschwerdeführerinnen sind als Baugesuchstellerinnen und Adressatinnen des angefochtenen Entscheids, mit welchem die ihnen von der Beschwerdebeteiligten erteilte Baubewilligung aufgehoben wurde, zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 17. Dezember 2020 versandten Rekursentscheid wurde unter Berücksichtigung des Fristenstillstands über Weihnachten und Neujahr rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung; SR 272, ZPO) und erfüllt inhaltlich und formal die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Streitgegenstand

Die vorliegende Streitigkeit betrifft in erster Linie übergangsrechtliche Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit altrechtlichen Sondernutzungs- bzw. Überbauungsplänen ergeben. Auszugehen ist dabei davon, dass das *Planungs- und Baugesetz* (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 in Kraft trat und damit zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Beurteilung des Baugesuchs durch die Beschwerdebeteiligte



bereits in Vollzug war. Alsdann hat die Beschwerdebeteiligte mit Erlass des *Zonenplans und des BauR 2019* ihre Rahmennutzungsplanung bereits an das PBG angepasst. Diese ist seit 1. September 2019 und war damit zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Beurteilung ebenfalls bereits in Vollzug. Zugleich gehen die Beteiligten übereinstimmend davon aus, dass der *Überbauungsplan*, der vor Inkrafttreten des PBG erlassen und nicht an dieses angepasst wurde und in dessen Perimeter das Grundstück Nr. 0000__ liegt, nach wie vor gilt (vgl. etwa Beschwerde Ziff. II.1a, 2b, 3 und 4 sowie Vernehmlassung der Beschwerdegegnerinnen Ziff. 9). Dies trifft zu – und zwar ungeachtet des Umstands, dass Art. 175a Ingress und lit. c PBG, welcher nunmehr ausdrücklich die Weitergeltung von unter dem Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (sGS 731.1, BauG) erlassenen Sondernutzungsplänen vorsieht, erst seit 1. September 2020 in Vollzug ist. Das PBG enthielt nämlich bereits vor Erlass dieses Nachtrags keine Anpassungspflicht für altrechtliche Sondernutzungspläne, sodass deren Bestand und weitere Anwendbarkeit ausser Frage stand und steht (anders noch der Entwurf der Regierung zu Art. 180 E-PBG, vgl. dazu Botschaft und Entwurf der Regierung zum Planungs- und Baugesetz, ABI 2015, S. 2399 ff. [nachfolgend: Botschaft PBG], S. 2427; siehe dazu Erwägung 3.3 nachfolgend). Art. 175a Ingress und lit. c PBG stellt mithin einzig klar, was ohnehin galt (vgl. J. Frei, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, N 15 f. zu Art. 175a PBG; Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2019 zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz, S. 8, abrufbar unter: www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte > 22.19.11). Der besagte Überbauungsplan ist denn auch im Geoportal in der Rubrik "ÖREB Sondernutzungspläne Kt SG" erfasst.

Zwischen den Beteiligten ist umstritten, welche (Regelbau-)Vorschriften angesichts dieser rechtlichen Ausgangslage nebst dem Überbauungsplan zur Anwendung gelangen. Die Vorinstanz kam mit den Beschwerdegegnerinnen zum Schluss, es sei weiterhin (integral) auf die zum Zeitpunkt des Erlasses des Überbauungsplans geltenden Vorschriften des BauG sowie des BauR 2011 abzustellen. Dass das Bauvorhaben diese Vorschriften nicht einhalte, sei unbestritten. Entsprechend hob sie die Baubewilligung auf (vgl. Erwägungen 2.2-4 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdeführerinnen sind hiermit nicht einverstanden und rügen, die altrechtlichen Bestimmungen könnten nur noch insoweit Anwendung finden, als die Besonderen Vorschriften des Überbauungsplans zugehörige altrechtliche Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen oder sonstige Regelungen des übergeordneten Rechts voraussetzten. Sie möchten daher insbesondere die Regelbauvorschriften des BauR 2019 für die Wohnzone niedrige Dichte (W 11.5), der das streitbetroffene Grundstück



gemäss Zonenplan 2019 angehört, angewandt wissen.

Zu untersuchen ist in einem ersten Schritt, ob und inwieweit die Weitergeltung des Überbauungsplans auch eine Weitergeltung von BauG und BauR 2011 nach sich zieht (vgl. Erwägung 3 nachfolgend). Ausgehend davon bedarf der Klärung, ob das Bauvorhaben mit den einschlägigen Vorschriften in Einklang steht (vgl. Erwägung 4 nachfolgend).

3. *Weitergeltung des BauG sowie des BauR 2011*

3.1.

Vorauszuschicken ist, dass sich die geschilderte Problematik – entgegen dem, was die Beschwerdeführerinnen suggerieren – nicht anhand einer isolierten Betrachtung von Art. 173 PBG auflösen lässt. Diese übergangsrechtliche Bestimmung besagt, dass die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses hängigen Baubewilligungsverfahren nach jenem Recht beurteilt werden, welches im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids der Baubewilligungsbehörde Gültigkeit hat (Abs. 1). Vorbehalten bleibt die Anwendung des neuen Rechts, soweit es für die Baugesuchsteller günstiger ist (Abs. 2). Vorliegend einschlägig ist Abs. 1. Es steht nämlich ausser Frage, dass der zeitliche Geltungsbereich des PBG grundsätzlich eröffnet ist und zum Zeitpunkt der erstinstanzlichen Beurteilung bereits ein an das PBG angepasstes Baureglement in Kraft war (vgl. Erwägung 2 vorstehend). Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, was die – im anwendbaren neuen Recht eben auch vorgesehene (vgl. Erwägung 2 vorstehend) – Weitergeltung von altrechtlichen Sondernutzungsplänen für die Anwendbarkeit von BauG und alten Baureglementen bedeutet.

3.2.

Auf die Frage, ob die Weitergeltung von Sondernutzungsplänen wie dem vorliegenden sich auf die Bestimmungen des BauG sowie des zum Erlasszeitpunkt des Überbauungsplans geltenden Baureglements erstreckt (zur Zulässigkeit einer solchen Nachwirkung im Allgemeinen vgl. M. Kradolfer, Intertemporales öffentliches Recht, Ein Beitrag zum zeitlichen Kollisionsrecht unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrechts, Zürich 2020, § 2 Rz. 52, der darauf hinweist, dass die Nachwirkung – anders als die Vorwirkung [BGE 129 V 455 E. 3; BGer 1C_441/2007 vom 23. Mai 2008 E. 2.3] – in keinem Spannungsverhältnis zum Legalitätsprinzip steht), gibt das PBG keine ausdrückliche Antwort. Eine solche lässt sich – dies ist den Beschwerdeführerinnen zuzugestehen – jedenfalls bei einer streng formalen Lesart auch nicht dem Wortlaut von Art. 175a Ingress und lit. c PBG entnehmen, dessen Anwendbarkeit im vorliegenden Fall strittig ist, mit Blick auf die



nachfolgenden Ausführungen aber keiner näheren Betrachtung bedarf. Die Antwort auf die erwähnte Fragestellung ergibt sich bereits aus einer davon unabhängigen Auslegung des im PBG verankerten übergangsrechtlichen Regimes.

Ein Gesetz ist in erster Linie nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode auszulegen. Die Auslegung des Gesetzes ist zwar nicht entscheidend historisch zu orientieren, im Grundsatz aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, die es mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungselemente zu ermitteln gilt. Eine hierarchische Prioritätenordnung zu Gunsten einzelner Auslegungselemente existiert nicht (BGE 140 IV 28 E. 4.3.1; 128 I 34 E. 3b). Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 140 II 509 E. 2.6; 140 III 206 E. 3.5.3 f.). Dies gilt insbesondere bei jüngeren Erlassen (BGE 140 I 305 E. 6.1; 140 V 8 E. 2.2.1; 138 III 694 E. 2.4; 137 V 167 E. 3.2).

3.3.

Der Entwurf der Regierung zum PBG sah in dessen Art. 180 vor, dass Sondernutzungspläne der politischen Gemeinden innert zehn Jahren seit Vollzugsbeginn des Gesetzes im ordentlichen Verfahren an das neue Recht anzupassen seien (Abs. 1). Bis zu ihrem Vollzugsbeginn würden sie angewendet, soweit sie dem unmittelbar anwendbaren neuen Recht nicht widersprächen (Abs. 2). Nach Ablauf der Anpassungsfrist nicht angepasste Sondernutzungspläne gälten als aufgehoben (Abs. 3). In der Botschaft wurde dazu ausgeführt, diese Regelung diene der Rechtssicherheit. Damit sei sichergestellt, dass nicht während Jahren bzw. allenfalls Jahrzehnten Sachverhalte nach bisherigem Recht (BauG und Baureglement) beurteilt werden müssten. Nachdem mit dem PBG ein eigentlicher Systemwechsel eingeleitet werde, wäre ein Nebeneinander von unterschiedlichen Regelbauweisen (nach bisherigem Recht und nach neuem Recht) auf längere Sicht nicht praktikabel (Botschaft PBG, S. 2532). Im Rahmen der Gesetzesberatungen entschied die vorberatende Kommission des Kantonsrates, Art. 180 E-PBG ersatzlos zu streichen (vgl. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission des Kantonsrates zum Planungs- und Baugesetz vom 21. Januar 2016 [nachfolgend: Protokoll VoKo], S. 26-28, abrufbar unter: www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte > 22.15.08 > Dokumente). Zentral waren dabei Überlegungen der Rechtssicherheit und des tief zu haltenden Verwaltungsaufwands der Gemeinden (Frei, a.a.O., N 15 zu Art. 175a PBG; vgl. dazu das Votum Ritter-Hinterforst, Protokoll VoKo, S. 27). Der Kantonsrat folgte der vorberatenden Kommission (vgl. das Ergebnis der 1. Lesung des Kantonsrates vom



2. und 3. März 2016, S. 50 Fn. 62; abrufbar unter: www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte > 22.15.08 > Dokumente).

Aus dem Vorstehenden erhellt, dass der Gesetzgeber bei Erlass des PBG vom Verständnis ausging, bei einer (vorbehaltlosen) Weitergeltung altrechtlicher Sondernutzungspläne habe dies im entsprechenden Perimeter auch eine Weitergeltung von Baugesetz und (altem) Baureglement zur Folge (siehe auch Protokoll VoKo, Votum Clavadetscher-RA auf S. 27 ["Der Sondernutzungsplan sei mit den alten Regelbauvorschriften eine Einheit"]). Dies zumindest in jenen Fällen, in denen die fraglichen Sondernutzungspläne – wie hier (vgl. Erwägung 3.5 nachfolgend) – einen entsprechenden Vorbehalt zugunsten der bei Planerlass geltenden Regelbauvorschriften enthalten (vgl. zu Sondernutzungsplänen ohne solchen Vorbehalt den [insoweit im Widerspruch zur Botschaft stehenden] Antrag der Regierung zu Art. 180 E-PBG vom 16. Februar 2016, abrufbar unter: www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte > 22.15.08 > Dokumente). Eine historische Auslegung spricht demnach, soweit hier von Bedeutung, für eine Weitergeltung des BauG sowie der zum Zeitpunkt des Erlasses des Sondernutzungsplans geltenden Baureglements.

3.4.

Teleologisch-systematische Überlegungen decken sich mit diesem (Zwischen-)Ergebnis:

Sondernutzungspläne werden als planerische Instrumente eingesetzt, wenn es auf Grund der konkreten örtlichen und baulichen Situationen sinnvoll erscheint, in geeigneten Fällen im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG von den allgemein gehaltenen Regelbauvorschriften bzw. Zonenbestimmungen abzuweichen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 145 und 147; VerwGE B 2015/308 vom 26. Oktober 2017 E. 6.1). Nach altem Recht erstellte Sondernutzungspläne sind entsprechend auf das BauG und nicht auf das PBG abgestimmt. Sie enthalten regelmässig Abweichungen von – aber auch Vorbehalte zu Gunsten der – Regelbauvorschriften (Frei, a.a.O., N 17 zu Art. 175a PBG; Botschaft PBG, S. 2532). Es ist daher folgerichtig, auf betroffenen Grundstücken nicht nur die besonderen Bestimmungen des altrechtlichen Sondernutzungsplans, sondern auch die Regelbauvorschriften des aufgehobenen BauG und des kommunalen Baureglements, auf denen sie basieren, anzuwenden (vgl. Frei, a.a.O.). Anders zu entscheiden hiesse, die Eigenheiten des Verhältnisses zwischen Sondernutzungs- und Regelbauordnung auszublenden. Überbauungspläne dürfen nicht auf eine materielle Änderung der Zonenordnung hinauslaufen (zit. VerwGE B 2015/308 E. 6.5.1; Heer,



a.a.O., Rz. 145; GVP 2003 Nr. 19; siehe auch B. Deillon, in: Bereuter/ Frei/Ritter [Hrsg.], a.a.O., N 14 ff. zu Art. 25 PBG). Die Zulässigkeit eines Überbauungsplans beurteilt sich deshalb – wie die Beschwerdeführerinnen sinngemäss selbst vortragen (Beschwerde Ziff. II.2d) – nicht zuletzt anhand der Frage, inwieweit sich dessen Vorschriften mit der anwendbaren Grundordnung vertragen. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von Regelbauvorschriften materiell als Zonenplanänderung zu qualifizieren sind, beurteilt sich anhand der konkreten Umstände im Einzelfall (zit. VerwGE B 2015/308 E. 6.5.1; B 2008/124 vom 24. März 2009 E. 5.1 mit Hinweisen). Ein Überbauungsplan ist insofern nicht eine isoliert zu betrachtende, allseits kompatible Ergänzung der jeweils gültigen übrigen Vorschriften, sondern weist naturgemäss einen engen Bezug zur Grundordnung auf, wie sie zum Zeitpunkt seines Erlasses gilt respektive galt. Die Anwendung einer neurechtlichen Grundordnung auf altrechtliche und unangepasste Sondernutzungspläne, wie sie die Beschwerdeführerinnen befürworteten, könnte je nach Ausgangslage zu erheblichen Verzerrungen innerhalb des erwähnten Verhältnisses zwischen Grund- und Sondernutzungsordnung und damit zu einem Regime führen, das in der entsprechenden Kombination nie öffentlich auflag und unter Umständen gar nicht zulässig gewesen wäre. Dabei gilt zu bedenken, dass eine akzessorische Überprüfung von Sondernutzungsplänen im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausser Betracht fällt (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 248). Insofern liefe – soweit nicht aufgrund der veränderten Verhältnisse ausnahmsweise eine solche Überprüfung vorgenommen würde (vgl. dazu VerwGE B 2014/77 vom 28. April 2015 E. 3 mit Hinweis) – eine Anwendung des neuen Rechts (PBG, neues Baureglement) auf entsprechende altrechtliche Pläne darauf hinaus, dass die Gemeinden zwecks Vermeidung von sich aus dem Gesagten ergebenden Anwendungsproblemen faktisch gezwungen wären, ihre Sondernutzungspläne einer Überprüfung auf deren Kompatibilität mit dem neuen Regime hin zu unterziehen und allenfalls anzupassen. Ziel der Streichung von Art. 180 E-PBG war es aber unter anderem gerade, den Aufwand für die Gemeinden tief zu halten (vgl. Erwägung 3.3 vorstehend).

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass eine Anwendung des neuen Rechts auf altrechtliche Sondernutzungspläne zu einem Zusammenspiel verschiedener Ordnungen führen würde, das jedenfalls unzweckmässiger als der von den Beschwerdeführerinnen beanstandete Ansatz (Nebeneinander von PBG und BauG bzw. neuem und altem Baureglement) wäre. Dies wäre der Rechtssicherheit abträglich und gilt es demnach zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund greift es zu kurz, wenn die Beschwerdeführerinnen argumentieren, die altrechtlichen Vorschriften könnten nur noch Berücksichtigung finden, soweit die Besonderen Vorschriften zugehörige altrechtliche Begriffe, Mess-



und Berechnungsweisen oder sonstige Regelungen des übergeordneten kantonalen oder kommunalen Rechts voraussetzten (Beschwerde Ziff. II.2e). Aus dem Gesagten folgt – unter dem sogleich (Erwägung 3.5) anzubringenden Vorbehalt – vielmehr, dass der gesetzgeberische Entscheid, Sondernutzungspläne keiner Anpassungspflicht zu unterstellen, im entsprechenden Perimeter auch eine Weitergeltung des BauG sowie des zum Zeitpunkt des Sondernutzungsplanerlasses in Kraft stehenden Baureglements zur Folge hat.

3.5.

Ob es sich in Fällen, in denen ein Sondernutzungsplan keinen Verweis auf die zum Zeitpunkt seines Erlasses geltende Grundordnung enthält (vgl. Erwägung 3.3 in fine), gleich verhält, kann vorliegend offen bleiben, zumal, wie nachfolgend zu zeigen ist, der hier interessierende Überbauungsplan statisch auf die alte Ordnung verweist.

Eine statische Verweisung liegt vor, wenn das Verweisungsobjekt eine bestehende Regelung ist, die in einer ganz bestimmten Fassung Anwendung finden soll. Das verweisende Organ kennt den Inhalt der Norm, auf die verwiesen wird, und dieser verändert sich nicht ohne Zustimmung des für die Verweisung zuständigen Organs. Dynamisch ist die Verweisung, wenn Normen nicht in einer bestimmten, sondern in der jeweils geltenden Fassung als anwendbar erklärt werden. Das bedeutet, dass sich die Norm, auf die verwiesen wird, ohne Zutun des verweisenden Organs ändern kann (BGE 136 I 316 E. 2.4.1; Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 4. Aufl. 2019, S. 198 f., 202; M. Wyss, Rechtsetzungslehre, Bern 2016, S. 151 ff.).

Auszugehen ist hier von Art. 1 BesV, welcher unter anderem was folgt statuiert: "Soweit nachstehend nichts anderes bestimmt wird, gelten insbesondere die Vorschriften des kantonalen Baugesetzes (BauG) sowie das Baureglement der Gemeinde X.__ (BauR)". Allein daraus ergibt sich noch nicht, auf welche Fassung der entsprechenden Bestimmungen verwiesen wird. Art. 3 BesV besagt jedoch, dass der Überbauungsplan unter anderem "die Berücksichtigung der wichtigsten Vorgaben bezüglich rechtsgültigem Zonenplan und Baureglement vom 15. April 2011" bezweckt. Dass damit nicht der Zonenplan und das BauR 2019 der Beschwerdebeteiligten gemeint sein können, bedarf keiner ergänzenden Ausführungen. Weiter verweisen die Besonderen Vorschriften an zwei Stellen auf die Bestimmungen der Wohnzone W2 "des Baureglements der Gemeinde X.__" (Art. 4 Abs. 5 und Art. 5 BesV). Auch dies impliziert eine statische Bezugnahme auf das altrechtliche kommunale Regime, war doch im Zeitpunkt des Erlasses nicht klar, ob bei einer künftigen Revision die Wohnzone W2 (überhaupt oder für das Plangebiet) erhalten bleiben würde. Hinweise



auf eine dynamische Verweisung lassen sich den Besonderen Vorschriften hingegen keine entnehmen. Der vorinstanzliche Schluss, die Besonderen Vorschriften enthielten einen statischen Verweis auf die Vorschriften des BauR 2011, ist somit nicht zu beanstanden.

4. *Einhalten der Regelbauvorschriften*

Dass die anwendbaren Regelbauvorschriften des BauG bzw. des BauR 2011 nicht eingehalten sind, blieb im Verfahren, wie die Vorinstanz zu Recht festhielt, unbestritten. Die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführerinnen ist unbegründet. Stellten sie die entsprechende Rüge der Beschwerdegegnerinnen (vgl. Rekurs Rz. 11) nämlich nicht in Abrede, durfte die Vorinstanz gestützt auf den sich daraus ergebenden Prozesssachverhalt auch ohne ausdrückliche Anerkennung darauf schliessen, die Beschwerdeführerinnen hielten das Vorhaben unter dem BauG bzw. dem BauR 2011 ebenfalls für nicht bewilligungsfähig.

Im Übrigen ist offenkundig, dass das Vorhaben bei Anwendung der entsprechenden Regelbauvorschriften anhand der vorliegenden Unterlagen nicht bewilligungsfähig ist. So hält das geplante Gebäude insbesondere den für die Wohnzone W2 geltenden grossen Grenzabstand von 8 m nicht ein (vgl. Art. 16 und die Tabelle Regelbauweise auf Seite 8 des BauR 2011 sowie act. 8/4-14, Situationsplan; act. 13 Rz. 26), was die Beschwerdeführerinnen in ihrer Stellungnahme vom 10. Mai 2021 denn auch nicht in Abrede stellten (act. 17 Ziff. I.c). Sodann weicht die Definition des Niveaupunktes gemäss Art. 60 Abs. 2 BauG wesentlich von Art. 77 Abs. 1 PBG ab. Während erstere Norm auf den Schwerpunkt des Gebäudegrundrisses auf dem gewachsenen Boden abstellt (vgl. zur Ermittlung beispielsweise die Grafik zu Art. 14 des Baureglements der Politischen Gemeinde Rebstein vom 18. Februar 2014, S. 11), bestimmt sich der Niveaupunkt nach neuem Recht anhand des Schwerpunkts des kleinsten aus Gebäudelänge und Gebäudebreite ohne Anbauten und Dachvorsprünge gebildeten Rechtecks auf dem massgebenden Terrain. Da den sich bei den Akten befindlichen Plänen einzig eine Ermittlung des Niveaupunkts gestützt auf die Definition des PBG zu entnehmen ist, lässt sich nicht überprüfen, ob jene Vorschriften des BauR 2011, welche auf den Niveaupunkt als Referenz abstellen (vgl. Art. 19 [Gebäude- und Firsthöhe] und Art. 20 [Geschosszahl] BauR 2011), eingehalten sind. Dies ist insofern erheblich, als namentlich eine Verschiebung des Niveaupunkts um rund 60 cm in Richtung Süden respektive Südosten – ausgehend von der aus den eingereichten Unterlagen hervorgehenden Gebäudehöhe von 6.91 m (vgl. act. 8/4-14, Plan 651/04; siehe auch die insoweit unbestritten gebliebene [vgl. act. 8/4-10 S. 4] Bezifferung durch die Beschwerdegegnerinnen in act. 8/4-7 und 8, jeweils Ziff. 11) – eine Überschreitung der zulässigen Gebäudehöhe von 7.5 m (Art. 19 Abs. 1 sowie Tabelle Regelbauweise auf



Seite 8 des BauR 2011) zur Folge hätte. Eine solche Abweichung erscheint bei einer Verschiebung des Niveaupunkts angesichts des stark gegen Südosten abfallenden Geländes zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen.

5. Zusammenfassung

Es ergibt sich, dass das PBG eine Weitergeltung von unter dem BauG erlassenen Sondernutzungs- respektive Überbauungsplänen vorsieht. Dies hat zur Folge, dass für die Beurteilung von Baugesuchen auf Grundstücken, welche in den entsprechenden Perimetern liegen, auch nach Inkrafttreten des PBG weiterhin die Bestimmungen des BauG sowie des Baureglements, auf deren Basis die betreffenden Überbauungspläne erlassen wurden, zur Anwendung gelangen, jedenfalls soweit der betreffende Sondernutzungsplan auf diese altrechtlichen Vorschriften verweist. Das strittige Bauvorhaben ist deshalb – das heisst mit Blick auf die Vorschriften für die Wohnzone W2 gemäss BauR 2011 – in der vorliegenden Form nicht bewilligungsfähig, weshalb die Vorinstanz die erteilte Baubewilligung zu Recht aufhob. Die Beschwerde ist abzuweisen.

6. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Sie haften solidarisch (Art. 96^{bis} VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 3'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Da über die Rechtsfrage, welche Regelbauvorschriften bei Weitergeltung eines altrechtlichen Sondernutzungsplans zur Anwendung gelangen, erstmals entschieden wurde, ist in Anwendung von Art. 97 VRP auf die Erhebung der Kosten zu verzichten (VerwGE B 2016/115 vom 27. Juni 2016 E. D; B 2009/22 vom 22. September 2009 E. 5.1; R. von Rappard-Hirt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 7 zu Art. 97 VRP). Der von den Beschwerdeführerinnen geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 ist ihnen zurückzuerstatten.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Beschwerdeführerinnen die Beschwerdegegnerinnen, deren Rechtsvertreter keine Kostennote einreichte, für ihre ausseramtlichen Kosten mit einem pauschalen Honorar von CHF 4'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 160 (4 Prozent von CHF 4'000) und Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP sowie Art. 6, 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung; sGS 963.75). Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 schulden die Entschädigung je zur Hälfte und haften solidarisch für den gesamten Betrag (Art. 98^{ter} in Verbindung mit Art. 106



Abs. 3 ZPO). Da die Beschwerdegegnerin 2 selbst mehrwertsteuerpflichtig ist (www.uid.admin.ch) und somit die Honorarforderung ihres Rechtsvertreters von ihrer eigenen Steuerschuld abziehen kann, hat die Mehrwertsteuer bei der Bemessung der ausseramtlichen Entschädigung bei ihr unberücksichtigt zu bleiben. Die Beschwerdegegnerin 1 ist daher mit CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 80 und – mangels Anhaltspunkten dafür, dass auch sie mehrwertsteuerpflichtig ist (vgl. VerwGE B 2020/177 und B 2020/178 vom 25. März 2021 E. 5) – Mehrwertsteuer, und die Beschwerdegegnerin 2 mit CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 80 ohne Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen (vgl. VerwGE B 2015/36 und B 2016/117 vom 28. März 2017 E. 18 mit Hinweis).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'500 werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der von den Beschwerdeführerinnen geleistete Kostenvorschuss von CHF 3'500 wird ihnen zurückerstattet.

3.

Die Beschwerdeführerinnen entschädigen die Beschwerdegegnerin 1 ausseramtlich mit CHF 2'080 (inklusive Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer und die Beschwerdegegnerin 2 mit CHF 2'080 (inklusive Barauslagen) ohne Mehrwertsteuer, jeweils unter solidarischer Haftbarkeit.