



Fall-Nr.:	19-2320
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	10.02.2020
Entscheiddatum:	02.12.2019

BDE 2019 Nr. 72

Art. 21 RPG, Art. 40 PBG, Art. 42 PBG. Für die grundsätzliche Frage, ob ein Anspruch auf Anpassung der Nutzungspläne besteht, ist Art. 21 Abs. 2 RPG massgebend (Erw. 5.2 und 5.4). Demnach werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Art. 40 PBG legt lediglich die formellen Voraussetzungen für den Erlass eines Sondernutzungsplans fest und setzt dabei voraus, dass ein Anspruch auf Behandlung eines entsprechenden Gesuchs besteht. Darüber hinaus räumt Art. 40 PBG dem Privaten keinen Anspruch auf Erlass eines entsprechenden Sondernutzungsplans ein. Die Ortsplanung bleibt auch im Fall von Art. 40 PBG allein Sache der politischen Gemeinden. So haben auch die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, konkret das AREG, darauf zu achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Erw. 4). Dementsprechend gibt es auch keinen klagbaren Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (Erw. 6.).

BDE 2019 Nr. 72 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-2320

Entscheid Nr. 72/2019 vom 2. Dezember 2019

Rekurrentin

A.____ AG

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

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Beschluss vom 26. Februar 2019)

Betreff

Erlass Sondernutzungsplan X.____
Erlass einer Planungszone



Sachverhalt

A.

Das Gebiet am westlichen Dorfausgang von Z.____ südlich der Kantonsstrasse ist gemäss geltendem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.____ der dreigeschossigen Wohn-Gewerbezone (WG3) zugeteilt. Das östlich angrenzende Gebiet ist der Gewerbe-/Industriezone (GI A) zugeteilt, das Gebiet gegenüber nördlich der Kantonsstrasse der Kernzone (K3). Südlich und westlich grenzt das Gebiet in der WG3 an die Landwirtschaftszone.

In der WG3-Zone liegen fünf Grundstücke. Das Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, ist mit einem Wohnhaus überbaut und gehört Y.____. Das Grundstück Nr. 002 gehört der U.____ AG. Es ist mit Gewerbebauten der V.____ AG überbaut. Das Grundstück Nr. 003 gehört der A.____ AG, und ist mit zwei Gewerbebauten ihres Muldenservice- und Transportdienstleistungsbetriebs überbaut. Im östlichen Gewerbebau befindet sich zudem eine Wohnung. Das unbebaute Grundstück Nr. 004 in der zweiten Bautiefe gehört U.____ und W.____, und das ebenfalls unbebaute Grundstück Nr. 005 gehört S.____ und T.____. Letzteres liegt lediglich zu einem Drittel in der WG3, der Rest in der Landwirtschaftszone.

B.

a) Die Politische Gemeinde Z.____ ist am 1. Januar 2009 durch die Fusion von drei Gemeinden entstanden. Dadurch haben sich die rechtlichen und raumplanerischen Rahmenbedingungen verändert, weshalb die Gemeinde Z.____ nach der Fusion eine Revision der Richt- und Nutzungsplanung in Angriff nahm. Die Auflage des neuen Zonenplans erfolgte vom 31. Mai bis 30. Juni 2016. Dabei hat die Gemeinde aufgezeigt, dass sie ihre unbestrittenermassen zu grosse Bauzone voraussichtlich um 14,8 ha reduzieren kann. Für die WG3-Zone am westlichen Dorfrand von Z.____ sah die Revision keine Um- oder Auszonung vor. Im Gegenteil war vorgesehen, den Rest von Grundstück-Nr. 005 ebenfalls einzuzonen.

b) Gegen die Ortsplanungsrevision gingen zahlreiche Einsprachen ein, die sich hauptsächlich gegen die geplanten Auszonungen richteten. Ebenfalls Einsprache erhob die A.____ AG, wobei sie die Umzonung der beschriebenen WG3-Zone in die Gewerbe-/Industriezone für das gesamte Gebiet verlangte. Der Gemeinderat beschloss am 20. Dezember 2016, die hängige Zonenplanrevision inklusive Waldfeststellung abzubrechen und diese angepasst an das neue Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) neu zu starten. Der Grund für den Neustart war insbesondere, dass das PBG – anders als das Baugesetz (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) – die von Art. 5 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) geforderte Mehrwertabgabe umsetzt und in diesem Zusammenhang die Entschädigungszahlungen für raumplanungsrechtlich erforderliche Auszonungen regelt (Art. 58 ff. PBG, insbesondere Art. 64 Abs. 2



PBG). Die Regierung beschloss am 17. Januar 2017 eine Richtplanänderung. Im entsprechendem Koordinationsblatt S12 Bauzonen dimensionierung (Stichtag 1. Mai 2017; www.sg.ch/bauen_raum_umwelt/raumentwicklung/richtplanung/siedlung) wird festgehalten, dass die Politische Gemeinde Z.____ eine überdimensionierte Bauzone aufweise, weshalb sie wie die anderen Auszonungsgemeinden umgehend den Auszonungsprozess starten müsse. Der Bundesrat genehmigte diese Änderung am 1. November 2017. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) legte der geforderten Verkleinerung der Bauzonen der Gemeinde Z.____ das Gemeindeportrait vom 1. September 2016 zugrunde, wonach diese das Siedlungsgebiet um 9,3 ha zu verkleinern habe. Als dann trat am 1. Oktober 2017 das PBG in Kraft, das eine Anpassung der Zonenpläne und Baureglemente der politischen Gemeinden an das neue Recht innert zehn Jahren verlangt (Art. 175 Abs. 1 PBG).

C.

a) Am 17. Mai 2017 stellte die A.____ AG beim Gemeinderat Z.____ den Antrag, für die Grundstücke Nrn. 005 und 004 eine Planungszone zu erlassen. Zur Begründung wies sie auf das Gemeindeportrait des AREG vom 1. September 2016 und darauf hin, dass die Politische Gemeinde Z.____ ihre Bauzonen um 9,3 ha verkleinern müsse. Die Ausserreserven (grössere unbebaute Flächen ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets) würden aber bloss 6,4 ha betragen, weshalb die Gemeinde Z.____ nicht bloss sämtliche unbebauten Grundstücke bzw. Grundstücksteile, die an das Nichtbaugelände angrenzten, auszonieren müsse, sondern auch Teile der Innenreserven. Damit liege es auf der Hand, dass die beiden unbebauten, ans Nichtbaugelände angrenzenden Grundstücke Nrn. 004 und 005 zwingend ausgezont werden müssten.

b) Der Gemeinderat trat mit Beschluss vom 5. Juli 2017 auf das Gesuch um Erlass einer Planungszone mit der Begründung nicht ein, dass kein Anspruch auf Erlass einer Planungszone für ein Drittgrundstück bestehe. Davon abgesehen, dass die Bauzone der Gemeinde Z.____ unbestrittenermassen zu gross sei und folglich redimensioniert werden müsse, stehe zudem bereits jetzt fest, dass die beiden Grundstücke nicht ausgezont würden.

c) Gegen diesen Nichteintretensentscheid erhob die A.____ AG, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 20. Juli 2017 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 12. September 2017 verlangte sie zudem den Erlass einer kantonalen Planungszone und dass der Rekurs als Anzeige an die Aufsichtsbehörde entgegenzunehmen und zu behandeln bzw. der Gemeinderat Z.____ aufsichtsrechtlich anzuweisen sei, eine entsprechende Planungszone zu erlassen. Das Baudepartement wies den Rekurs mit Entscheid vom 19. Dezember 2018 ab, trat auf das Gesuch um eine kantonale Planungszone nicht ein und leistete der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge. Das Verwaltungsgericht bestätigte am 1. Juli



2019, dass die Baubehörde den Antrag auf Erlass einer Planungszone nicht habe materiell prüfen müssen.

D.

a) Bereits am 12. Januar 2019 hatte die A.____ AG durch ihren Rechtsvertreter die Planungsbehörde in Anwendung von Art. 40 PBG ersucht, für sämtliche Grundstücke in der WG3 südlich der Kantonsstrasse einen Sondernutzungsplan mit dem Zweck zu erlassen, den gewerblichen Quartiercharakter zu erhalten und zu fördern.

Weiter verlangte sie in Anwendung von Art. 45 PBG die Sistierung der nach dem 12. Oktober 2018 publizierten Baugesuche, sofern diese die der Anforderungen des verlangten Sondernutzungsplans nicht erfüllten.

b) Der Gemeinderat erliess am 26. Februar 2019 folgenden Beschluss:

1. Das Gesuch der A.____ AG um Erlass eines Sondernutzungsplans "X.____" für die Grundstücke Nrn. 001, 005 (soweit der Wohn-/Gewerbezone WG3 zugewiesen), Nr. 002, 003 sowie 004 mit dem Zweck "Erhaltung und Förderung des gewerblichen Quartiercharakters" wird abgelehnt.
2. Das Gesuch der A.____ AG um Erlass einer Planungszone zur Sicherung des beantragten Sondernutzungsplans "X.____" wird abgelehnt.
3. Der Antrag der A.____ AG um Sistierung der Behandlung der nach dem 12. Oktober 2018 publizierten Baugesuche im Gebiet des von ihr beantragten Sondernutzungsplans sowie des Baugesuchs Nr. 2017/127 wird abgelehnt.
4. Die A.____ AG bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.-.

Der Gemeinderat begründete den Beschluss damit, dass ein Sondernutzungsplan mit dem Inhalt, reine Wohnbauten auszuschliessen, der für die betroffenen Grundstücke geltenden Grundnutzungsordnung widerspreche, welche die Erstellung reiner Wohnbauten ausdrücklich zulasse. Dies führe zu einer unzulässigen materiellen Änderung des Rahmennutzungsplans und verstosse damit gegen Art. 23 Abs. 2 PBG. Sodann habe er bereits im Juni 2016 entschieden, an der planerischen Grundordnung des vom Plangesuch betroffenen Gebiets nichts ändern zu wollen. Daran habe sich im Rahmen der neu zur Anpassung an das PBG gestarteten Gesamtzonenplanrevision nichts geändert. Mithin bestehe keine planerische Absicht, die mittels Planungszone gesichert werden müsste bzw. die durch die Bewilligung von zonenkonformen reinen Wohnbauten vereitelt werden könnte. Damit fehle es auch an einem Sistierungsgrund für Baugesuche, die nach dem 12. Oktober 2018 publiziert worden seien.



E.

a) Gegen diesen Beschluss erhob die A.____ AG durch ihren Vertreter am 20. März 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 8. Mai 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Entscheid des Gemeinderates Z.____ vom 26. Februar 2019 (Nr. 73/2019) sei aufzuheben;
2. Dementsprechend sei
 - a) die Angelegenheit an den Gemeinderat Z.____ zurückzuweisen zur Durchführung des Verfahrens nach Art. 40 PBG für die Parzellen Nrn. 001, 005 (soweit der WG3 zugeschrieben), 002, 003 und 004;
 - b) die Vorinstanz sei anzuweisen, im Sinn der nachfolgenden Ausführungen umgehend eine Planungszone zu erlassen, der sämtliche Baugesuche unterliegen, die nach dem 12. Oktober 2018 dem Baubewilligungsverfahren unterstellt wurden und die im Widerspruch stehen zu den Zielen des beantragten Sondernutzungsplans;
3. Ziff. 4 des Entscheids des Gemeinderates Z.____ sei, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache, aufzuheben;
4. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, dass Gewerbebauten und reine Wohnbauten aus planerischen Gründen und insbesondere auch mit Blick auf die Vorschriften über den Umweltschutz nicht unmittelbar nebeneinander erstellt werden sollten. Der Grund liege darin, dass sich die Lärmempfindlichkeit für Bewohner von reinen Wohnbauten und insbesondere von Besitzern von Ferienhäusern schlecht vereinbaren liesse mit dem Lärm, der in gewerblich-industriellen Betrieben entstehe. Heute werde das betroffene Gebiet südlich entlang der Kantonsstrasse gewerblich-industriell genutzt. Die Wohnungen, die es dort auch gebe, stünden alle im Zusammenhang mit den Gewerbebauten, reine Wohnbauten gebe es keine. Zur Sicherung des Bestands und der Weiterentwicklung der gewerblichen Nutzung der ansässigen Betriebe seien somit Sonderbauvorschriften zu prüfen und zu erlassen. Es wäre völlig verfehlt, in der zweiten Bautiefe Einfamilienhäuser oder Ferienhäuser zu erstellen.

b) Mit Vernehmlassung vom 6. Juni 2019 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen.

c) Am 9. September 2019 nimmt das AREG zum Rekurs Stellung und beantragt, den Rekurs abzuweisen. Dabei verweist es insbesondere auf das Ermessen der kommunalen Planungsbehörde und führt dazu aus, dass die aktuelle Zuweisung zu einer Wohn-/Gewerbezone



nicht unzweckmässig und insofern auch nicht zu beanstanden sei. Gleiches gelte für den Verzicht auf eine Sondernutzungsplanpflicht nach Art. 7 Abs. 3 Bst. c PBG. In Bezug auf den Antrag um Erlass einer Planungszone erinnert es an den Entscheid des Verwaltungsgerichtes B 2019/6 vom 1. Juli 2019, wonach das Verwaltungsgericht gegenüber der Rekurrentin bestätigt habe, dass der Rechtsunterworfenen keinen Anspruch auf Erlass einer Planungszone habe.

F.

a) Am 18. September 2019 teilt die Rekursinstanz den Verfahrensbeteiligten mit, dass kein zweiter Schriftenwechsel und kein Augenschein vorgesehen sei sowie als Nächstes der Rekursentscheid folge. Gleichzeitig stellt sie der Rekurrentin wie verlangt das gesamte Rekursdossier zur Einsicht zu.

b) Mit Schreiben vom 10. Oktober 2019 wendet der Vertreter der Rekurrentin ein, dass er einen anderen als den vom AREG erwähnten Entscheid des Verwaltungsgerichtes bezüglich Anspruch auf eine Planungszone in der Politischen Gemeinde St.Gallen beim Bundesgericht anfechten werde. Aus diesem Grund ersuche er um Sistierung dieses Verfahrens.

G.

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Baudepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Mit Eingabe vom 10. Oktober 2019 lässt die Rekurrentin die Sistierung des Rekursverfahrens beantragen. Sie bringt vor, das Verwaltungsgericht habe soeben in einem anderen Fall einer von ihrem Rechtsvertreter beantragten Planungszone dessen Beschwerde abgewiesen. Dieser Beschwerdeentscheid werde ans Bundesgericht weitergezogen. Folglich solle dieses Rekursverfahren sistiert werden, bis der Entscheid des Bundesgerichtes vorliege.

2.1 Die Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Erledigung des Verfahrens und bedarf daher



einer Rechtfertigung. Eine Sistierung ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus gewichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, N 1093).

2.2 Eine Sistierung ist somit unter anderem dann begründet, wenn das Ergebnis des Verfahrens von jenem eines anderen Verfahrens abhängt oder wenn ein enger sachlicher Zusammenhang zu einem anderen Verfahren besteht. Der vorliegend zu beurteilende Rekurs betrifft den Antrag um Erlass einer Planungszone in der Politischen Gemeinde Z.____. Das Verwaltungsgericht hat vor wenigen Monaten den gleichen Antrag der Rekurrentin geprüft und abgewiesen. Das nun von der Rekurrentin genannte Verfahren betrifft einen anderen Fall in der Politischen Gemeinde St.Gallen. Dieser ist vom vorliegenden Rekurs vollkommen unabhängig. Folglich besteht von vornherein kein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Verfahren, der eine Sistierung rechtfertigen würde. Zudem liegt im Umstand, dass das Bundesgericht auch in anderen Fällen über die Begründetheit einer Beschwerde betreffend eine Planungszone zu entscheiden hat, ebenfalls kein Sistierungsgrund. Und schliesslich kann die blosser Hoffnung auf eine Änderung der Rechtsprechung des Bundes- und Verwaltungsgerichtes kein ausreichender Grund sein, ein Rechtsmittelverfahren für mehrere Monate zu sistieren. Das Begehren um Sistierung ist deshalb abzuweisen.

3.

Die Rekurrentin lässt eine Ortsbegehung verlangen.

3.1 Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Die Entscheidung, ob eine Besichtigung vor Ort durchzuführen ist, liegt allein im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., N 966).

3.2 Die relevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vorliegend aus den Verfahrensakten und den sonst allgemein öffentlich zugänglichen Daten wie Street View und Geoportal. Demnach befinden sich im von der Rekurrentin bezeichneten Perimeter fünf Grundstücke; eines davon ist mit einem Wohnhaus überbaut (Parz.-Nr. 001), zwei werden gewerblich genutzt (ein Landwirtschaftsmaschinenbetrieb auf Parz.-Nr. 002, ein Muldenservice- und Transportdienstleistungsbetrieb samt Betriebswohnung auf Parz.-Nr. 003), die beiden anderen Grundstücke Nrn. 005 und 004 sind noch unbebaut, sollen nach Wunsch der



entsprechenden Grundeigentümer aber mit einem Wohn- und Ferienhaus überbaut werden. Auf einen Augenschein kann somit verzichtet werden.

4.

Nach Art. 40 Abs. 1 PBG reicht derjenige, der die Einleitung des Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans beantragt, der zuständigen Behörde das Plangesuch ein. Nach Art. 40 Abs. 2 PBG hat das Plangesuch insbesondere Angaben über den Zweck, dem das Verfahren dienen soll (Bst. a) und die Bezeichnung der Grundstücke, die in das Verfahren einzubeziehen sind (Bst. b), zu enthalten. Art. 40 PBG legt demnach einzig die formellen Voraussetzungen für ein entsprechendes Plangesuch fest und setzt voraus, dass ein Anspruch auf Behandlung eines entsprechenden Gesuchs besteht. Vorliegend ist unstrittig, dass das von der Rekurrentin eingereichte Plangesuch die formellen Anforderungen von Art. 40 PBG erfüllt. Zudem ist die Rekurrentin Eigentümerin des sich innerhalb des bezeichneten Planperimeters liegenden Grundstücks Nr. 003. Die Vorinstanz ist auf das Plangesuch vom 12. Januar 2019 denn auch korrekt eingetreten. Darüber hinaus räumt Art. 40 PBG dem Privaten aber keinen weiteren Anspruch auf Erlass eines entsprechenden Sondernutzungsplans ein. Die Ortsplanung bleibt auch im Fall von Art. 40 PBG allein Sache der politischen Gemeinden (Art. 1 und Art. 7 Abs. 1 und 2 PBG). So haben auch die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden, konkret das AREG, darauf zu achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG).

5.

Zu prüfen bleibt somit, ob die Vorinstanz das Gesuch um Erlass eines Sondernutzungsplans für das Gebiet X.____ zu Recht abgewiesen hat.

5.1 Das AREG hat darauf hingewiesen, dass nach Art. 7 Abs. 3 Bst. c PBG im Zonenplan das Bauen in konkret bezeichneten Gebieten vom Erlass eines Sondernutzungsplans abhängig gemacht werden kann. Diese Vorschrift ist indessen nicht direkt anwendbar, sondern bedarf der vorgängigen Anpassung der Rahmennutzungsordnung ans neue Recht; diese steht in der Politischen Gemeinde Z.____ noch aus, weshalb auch unter Berücksichtigung der neuen Bestimmung im PBG vorliegend keine Sondernutzungsplanpflicht besteht (BDE Nr. 54/2019 vom 10. September 2019 Erw. 5).

5.2 Für die grundsätzliche Frage, ob ein Anspruch auf Anpassung der Nutzungspläne besteht, ist Art. 21 Abs. 2 RPG massgebend. Demnach werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Plan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Pläne sind jedoch änderbar, weil dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Lands in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung



gebracht werden müssen. Für die Frage, ob die Änderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an der Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Nutzungsplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Nutzungsplan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_1/2009 vom 27. Juli 2009 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

5.3 Die Rekurrentin lässt vorliegend sinngemäss einen Planungsfehler geltend machen, der mit einem Sondernutzungsplan behoben werden soll. Ihrer Meinung nach gehe es nicht an, dass in der vorliegenden Wohn-/Gewerbezone Wohnhäuser ohne gewerbliche Nutzung errichtet werden, weil sich damit Nutzungskonflikte ergeben könnten.

5.3.1 Die Politische Gemeinde Z.____ ist seit einigen Jahren daran, ihre Ortsplanung gesamthaft zu revidieren. Dabei standen für die Planungsbehörde und das AREG die aktuelle Zonierung bzw. die Beibehaltung des vorliegend betroffenen Dorfteils in der Wohn-/Gewerbezone nie zur Diskussion. Die Rekurrentin befürchtet nun Lärmklagen gegen ihren Gewerbebetrieb, weshalb sie in den letzten Jahren mit verschiedenen Mitteln zu verhindern versucht hat, dass in der näheren Nachbarschaft auf den Grundstücken Nrn. 005 und 004 ein Wohn- bzw. Ferienhaus erstellt wird. So verlangte sie im Juni 2016, dass die beiden Grundstücke in die Gewerbe-/Industriezone umgezont würden, womit die nachgesuchte reine Wohnnutzung zonenwidrig und damit unmöglich geworden wäre. Im Mai 2017 verlangte sie eine Planungszone, weil die beiden Baugrundstücke ihrer Ansicht nach nun ausgezont werden müssten. Mit Eingabe vom 12. Januar 2019 verlangt die Rekurrentin nunmehr, dass die beiden Grundstücke mit einem Sondernutzungsplan überlagert werden, damit diese wiederum nur gewerblich genutzt werden könnten. Während das erste Umzonungsgesuch in die Gewerbe-/Industriezone mit dem Abbruch der ersten Ortsplanungsrevision vom Tisch war, bestätigte das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2019/6 vom 1. Juli 2019 rechtskräftig, dass die Rekurrentin keinen Anspruch auf Erlass einer Planungszone habe. Mithin bleibt zu prüfen, ob die Rekurrentin verlangen kann, dass der geltend gemachte Nutzungskonflikt planerisch und konkret mit Sonderbauvorschriften gelöst werden muss.

5.3.2 Wohn-/Gewerbezone nach Art. 13 Abs. 1 PBG bzw. Art. 12 BauG umfassen Gebiete, in denen neben dem Wohnen auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind. In dieser Mischzone müssen Bewohner Gewerbebauten mit einem gewissen Immissionspotenzial hinnehmen (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 11 zu Art. 18 RPG). Dementsprechend gilt in



Wohn-/Gewerbebezonen regelmässig die Empfindlichkeitsstufe III, während für reine Wohnzonen die lärmempfindlichere Stufe II massgebend ist (Art. 43 der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung; SR 814.41). Dass sich aus einer Mischnutzung gewisse Nutzungskonflikte ergeben können, ist dabei systemimmanent, aber planerisch gewollt und zulässig. Dies hat zur Folge, dass Gewerbetreibende in einer Mischzone Rücksicht auf die Wohnbevölkerung nehmen müssen und diese im Gegenzug einen mässig störenden Betriebslärm hinzunehmen hat, dies im Unterschied zu reinen Wohnzonen, wo nur nicht störende Gewerbebetriebe geduldet werden müssen.

5.3.3 Die Rekurrentin verlangt formell keine Anpassung der Grundordnung (mehr). Ihr Begehren um Erlass von Sonderbauvorschriften für das Gebiet X.____, welche die geltenden Regelbauvorschriften massiv einschränken, läuft indessen gleichwohl auf eine Änderung der Grundordnung hinaus; gemäss gestelltem Antrag sollen mit den Sonderbauvorschriften künftig nur noch Bauten möglich sein, die nur in den Arbeitszonen gemäss Art. 14 PBG zulässig sind. Eine solche materielle Zonenplanänderung ist aber unzulässig (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/III/1 mit Verweisen).

5.4 Dazu kommt, dass für eine Planänderung stets nötig ist, dass die geltende Zonenordnung in erheblichem Mass den gewandelten öffentlichen Interessen widerspricht.

5.4.1 Erhebliche Veränderungen nach Art. 21 Abs. 2 RPG liegen vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Dazu gehören insbesondere tatsächliche Umstände, wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Keinen wichtigen Grund für eine Planrevision stellt grundsätzlich die Änderung des politischen Willens bzw. des Volkswillens dar (WALDMANN/ HÄNNI, a.a.O., N 20 zu Art. 21 RPG mit Hinweis). Planänderungen haben stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen. Allein etwa die Änderung der Eigentumsverhältnisse oder ein seit der Planfestsetzung entstandenes privates Interesse gilt nicht als wesentliche Veränderung der Verhältnisse (Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002/1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2).

5.4.2 Die Rekurrentin verlangt die Sondernutzungsvorschriften "zur Sicherung des Bestandes und der Weiterentwicklung der gewerblichen Nutzung der ansässigen Betriebe". Heute werde das Gebiet ausschliesslich "gewerblich-industriell" genutzt. Tatsächlich sind die Grundstücke im Plangebiet mit einem Wohnhaus (Parz.-Nr. 001), den Gebäuden einer Landwirtschaftsmaschinenwerkstatt (Parz.-Nr. 002) und den Gebäuden eines Muldenservice- und Transportdienstleistungsbetriebs samt Betriebswohnung (Parz.-Nr. 003) überbaut. Die beiden anderen Grundstücke Nrn. 005 und 004 sind noch unbebaut, sollen nach Wunsch der entsprechenden Grundeigentümer aber zum



Wohnen überbaut werden. Somit entspricht die aktuelle Nutzung durchaus der aktuellen Wohn-/Gewerbezone, wobei die Überbauung der beiden letzten unbebauten Grundstücke im Plangebiet ohne gewerbliche Nutzung dem "gewerblichen Quartiercharakter" nicht entgegensteht.

5.4.3 Daran ändert nichts, dass das Grundstück Nr. 001, das mit einem Wohnhaus überbaut ist, einem Mitglied des Verwaltungsrats der Rekurrentin gehört. Sollten die beiden Gewerbebetriebe industriell produzieren bzw. tätig sein und damit in der vorliegenden Zone zonenfremd sein, weil sie tatsächlich in eine Gewerbe-/Industriezone gehörten, wie die Rekurrentin andeutet, wären sie entweder rechtswidrig oder nachträglich illegal geworden. Im letzteren Fall könnte geprüft werden, inwiefern sie unter die Bestandesgarantie nach Art. 109 PBG fallen, die nebst dem Bestand auch die Erneuerung der formell rechtmässig erstellen Bauten und Anlagen sichert. Im Rahmen von Art. 109 Abs. 2 PBG wären allenfalls selbst deren Umbau, eine Zweckänderung oder eine Erweiterung zulässig. Auch nicht von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist, dass in Baureglementen oder Sondernutzungsplänen anderer Gemeinden im Kanton für Flächen, die der Wohn-/Gewerbezone zugeschrieben sind, Sonderbauvorschriften erlassen worden sind, um Gewerbebetriebe zu fördern, wie die Rekurrentin geltend machen lässt; Grenze für Abweichungen in Sondernutzungsplänen muss auch dort sein, dass diese zu keiner materiellen Zonenplanänderung führen. Schliesslich kann die Rekurrentin auch aus dem Ziel der Raumplanung, wonach räumliche Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten sind, nichts zu ihren Gunsten ableiten; das entsprechende in Art. 1 RPG aufgeführte Planungsziel stellt keine vollstreckbare Verhaltensvorschrift auf. Dabei handelt es sich vielmehr um eine Zielvorstellung oder Wertungshilfe, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen beachtet werden muss und dabei eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung verlangt (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 3 zu Art. 1 RPG).

5.5 Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz den Antrag nach Art. 40 PBG pflichtgemäss geprüft und ist dabei im Rahmen des ihr zustehenden Ermessens zum Schluss gekommen, dass die geltende Grundordnung im bezeichneten Gebiet nicht mittels Sonderbauvorschriften anzupassen bzw. weiterzuentwickeln sei. Überdies erweist sich der Zweck des verlangten Sondernutzungsplans als rechtswidrig, weil dieser eine unzulässige materielle Zonenplanänderung zur Folge hätte. Somit hatte für die Vorinstanz auch kein Anlass bestanden, die Bevölkerung und die weiteren Grundeigentümer über das vorliegende Gesuch zu informieren und das Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 Abs. 2 RPG und Art. 34 PBG zu starten.

6.

Die Rekurrentin leitet aus dem Anspruch, nach Art. 40 PBG den Erlass eines Sondernutzungsplans verlangen zu können, den Anspruch ab, auch eine entsprechende Planungszone verlangen zu können.



6.1 Planungszonen bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und Nutzungsvorschriften 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 Rekurrentin ist zwar zuzustimmen, dass der Erlass von Planungszonen, selbst wenn Art. 27 RPG und Art. 42 PBG als Kann-Bestimmungen formuliert sind, nicht im Belieben der Behörden liegt, sondern dass diese aufgrund ihrer Planungspflicht (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101], Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 und Abs. 2 PBG) zum Erlass von Planungszonen verpflichtet sind, wenn beabsichtigte Nutzungspläne, namentlich auch notwendige Auszonungen, tatsächlich gefährdet sind. Zuständig für den Erlass einer Planungszone bleibt aber die zuständige Gemeindebehörde (Art. 42 Abs. 1 PBG). Deshalb steht es in ihrem Ermessen, ob sie eine Planungszone erlassen will oder nicht. Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht jedenfalls kein klagbarer Anspruch der Rechtsunterworfenen auf Erlass einer Planungszone (Urteile des Bundesgerichtes 1C_76/2012 vom 6. Juli 2012 Erw. 3.6 und 1P.785/1999 vom 24. Februar 2000 Erw. 1a je mit Hinweisen; VerwGE B 2019/6 vom 1. Juli 2019 Erw. 4 mit Hinweisen).

6.2 Nachdem auf Grund des zuvor Gesagten ohnehin kein Grund besteht, einen Sondernutzungsplan zu erlassen, ist der angefochtene Beschluss, auf den Erlass einer Planungszone zu verzichten, ebenfalls nicht zu beanstanden. Folglich gibt es auch keinen Grund, Baugesuche im Sinn von Art. 45 Abs. 1 PBG zu sistieren. Der Rekurs erweist sich auch in dieser Hinsicht als unbegründet.

7.

Letztlich beanstandet die Rekurrentin die Auferlegung der Gebühr von Fr. 1'500.–. Ihr habe von Gesetzes wegen das Recht zugestanden, den Erlass eines Sondernutzungsplans zu verlangen. Es sei deshalb wie bei einer Einsprache nach Art. 41 PBG unzulässig, für die Bearbeitung ihres Gesuchs eine Gebühr zu verlangen.

7.1 Nach Art. 94 Abs. 1 VRP hat die vorgeschriebene Gebühr zu bezahlen, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil oder durch sein Verhalten veranlasst. Er kann überdies zum Ersatz der Barauslagen der Behörde verpflichtet werden. Etwas anderes gilt bei Verfahren, die der institutionellen Gewährung des rechtlichen Gehörs dienen, sei es, dass ein Verfahren von Amtes wegen eingeleitet wird oder wo es aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig ist, das rechtliche Gehör erst nachträglich zu gewähren. Dies gilt namentlich für das Einspracheverfahren. Damit ist es verfassungsmässig geboten, das rechtliche Gehör im Rahmen des Einspracheverfahrens frei von Kostenrisiken zu garantieren (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St.Gallen 2004, S. 37). In BGE 143 II 467 Erw. 2.5 f. hat das Bundesgericht präzisiert, dass Kosten des Einspracheverfahrens dem Einsprecher selbst im Baubewilli-



gungsverfahren nicht auferlegt werden dürfen. Es ist vielmehr am Baugesuchsteller als Verursacher des Verwaltungsakts, sämtliche Kosten, das heisst auch jene des Einspracheverfahrens, zu übernehmen. Dem Einsprecher können sie nur auferlegt werden, wenn er die Verfahrensregeln verletzt hat oder wenn eine Einsprache mutwilligen Charakter hat.

7.2 Vorliegend wurde das Verfahren weder von Amtes wegen eingeleitet, noch diene dieses der institutionellen Ausübung des rechtlichen Gehörs. Somit hat die Rekurrentin nach dem Verursacherprinzip diejenigen Kosten zu entrichten, welche die Amtshandlung, um die sie zu ihrem eigenen Vorteil nachgesucht und damit durch ihr Gesuch zu verantworten hat, verursacht hat. Am Grundsatz der Gebührenpflicht ändert auch nichts, dass sie das Recht hatte, ein Gesuch für den Erlass eines Sondernutzungsplans zu stellen. Das PBG erklärt Gesuche nach Art. 40 PBG nicht in Abweichung des Grundsatzes von Art. 94 Abs. 1 VRP als kostenlos. Der Vorwurf, die Gebühr sei einzig mit dem Ziel erhoben worden, Grundeigentümer möglichst davon abzuhalten, entsprechende Anträge zu stellen, erweist sich damit als haltlos. Die Höhe der Gebühr hat die Rekurrentin nicht gerügt, womit es sich nach dem Rügeprinzip erübrigt, diese darauf zu überprüfen, ob sie tarifkonform ist.

8.

Zusammengefasst ist die Abweisung der Gesuche um Einleitung eines Verfahrens für den Erlass eines Sondernutzungsplans und einer entsprechenden Planungszone nicht zu beanstanden. Auf das Gesuch um Erlass einer Planungszone hätte die Vorinstanz nebenbei gesagt gar nicht eintreten müssen, wie das Verwaltungsgericht mit Entscheid B 2019/6 vom 1. Juli 2019 bereits bestätigt hat. Der Rekurs ist somit gesamthaft abzuweisen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Rekurrentin die amtlichen Kosten zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

9.2 Der von lic.iur. Urs Pfister am 8. Mai 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

10.

Die Rekurrentin stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

10.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschä-



digung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ AG wird abgewiesen.

2.

a) Die A.____ AG bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.

b) Der von lic.iur. Urs Pfister, St.Gallen, am 8. Mai 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

Das Begehren der A.____ AG um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher

Marc Mächler
Regierungsrat