



Fall-Nr.:	22-7576
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	23.11.2022
Entscheiddatum:	14.11.2022

BUDE 2022 Nr. 102

Planungsrecht, Art. 27 RPG, Art. 42 ff. PBG. Einen jederzeit einklagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone anerkennt die Rechtsprechung nicht. Sie geht allerdings davon aus, dass die Behörden aufgrund ihrer Planungspflicht unter Umständen zum Erlass einer Planungszone verpflichtet sind, wenn dafür ein hinreichendes öffentliches Interesse vorliegt bzw. ein Planungsbedürfnis gegeben ist (Erw. 2.3). Im vorliegenden Fall wurde die Gemeinde vom Amt für Raumentwicklung und Geoinformation im Vorprüfungsbericht zur anstehenden Ortsplanungsrevision darauf hingewiesen, dass es sich beim Gebiet Y.____ um eine Kleinsiedlung ausserhalb des Siedlungsgebiets gemäss Art. 18 RPG handle, weshalb die Umzonung in eine Weilerzone angezeigt sei. Trotzdem wies die Gemeinde in einem späteren Baubewilligungsverfahren das Gesuch eines Nachbarn um Erlass einer Planungszone mit der Begründung ab, es gebe keinerlei öffentliches Interesse am Erlass einer solchen. Gutheissung Rekurs und Rückweisung an Gemeinde zur Neu Beurteilung des Gesuchs unter Berücksichtigung des gesamten rechtlich relevanten und ihr zudem auch bekannten Sachverhalts.

BUDE 2022 Nr. 102 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



22-7576

Entscheid Nr. 102/2022 vom 14. November 2022

Rekurrent

A.____
vertreten durch lic.iur.HSG Adrian Gmür, Rechtsanwalt, Obere
Bahnhofstrasse 11, 9501 Wil

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.____ (Entscheid vom 13. September 2022)

Betreff

Ablehnung des Gesuchs um Erlass einer Planungszone



Sachverhalt

A.

B.____, Z.____, ist Eigentümer von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.____, an der M.____strasse in Y.____. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde Z.____ vom 11. Juli 2005 in der Kernzone. Es ist mit einer Scheune (Vers.-Nr. 002) und einem Schopf (Vers.-Nr. 003) überbaut.

B.

a) Mit Baugesuch vom 24. Juni 2022 beantragte B.____ beim Gemeinderat Z.____ die Bewilligung für den Abbruch von Scheune und Schopf auf Grundstück Nr. 001 und die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit neun Wohnungen samt Einstellhalle.

b) Innert der Auflagefrist vom 17. bis 30. August 2022 erhob A.____, Z.____ (Stockwerkeigentümer des östlich angrenzenden Grundstücks Nr. 004), vertreten durch lic.iur.HSG Adrian Gmür, Rechtsanwalt, Wil, Einsprache gegen das Bauvorhaben. In der Einspracheergänzung vom 14. September 2022 rügte er, das Bauvorhaben verstosse mehrfach gegen die Bestimmungen des geltenden Baureglements der Gemeinde Z.____. Hinzu komme, dass das Projekt mit den vorgesehenen Firsthöhen von 13,88 m und 15,45 m auch dem in Revision befindlichen Rahmennutzungsplan der Gemeinde Z.____ widerspreche.

c) Diese Einsprache ist derzeit noch beim Gemeinderat Z.____ hängig.

C.

a) Bereits am 7. September 2022 hatte A.____ durch seinen Vertreter beim Gemeinderat Z.____ den Antrag gestellt, für das Gebiet Y.____ per sofort eine Planungszone nach Art. 42 ff. des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) zu erlassen. Zur Begründung wurde ausgeführt, der neue Rahmennutzungsplan von Z.____ werde gemäss Auskunft des Bauverwalters der Gemeinde demnächst öffentlich aufgelegt. Der neue Zonenplan sehe vor, das Gebiet in der Kernzone zu belassen und eine höchzulässige Gesamthöhe von 11,5 m festzulegen. Das Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001 überschreite diese Höhe um 2,38 m bzw. 3,95 m. Um die Ziele der Ortsplanungsrevision nicht zu gefährden, müsse deshalb umgehend eine Planungszone für den Weiler Y.____ erlassen werden.

b) Am 13. September 2022 (Versand: 29. September 2022) fasste der Gemeinderat Z.____ folgenden Beschluss:

1. Das Gesuch von A.____, Z.____, um Erlass einer Planungszone gemäss Art. 42 ff. PBG für das Gebiet Y.____, Z.____, wird abgewiesen.
2. Dem Gesuchsteller A.____ wird eine Entscheidgebür von CHF 800.– auferlegt.

Zur Begründung wurde vorgebracht, der Erlass einer Planungszone setze ein öffentliches Interesse voraus und habe den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Ein neues Baureglement entfalte keine Vorwirkung und ein öffentliches Interesse, Bauten zu verhindern, welche die künftig zulässige Gesamthöhe überschritten, sei nicht gegeben. Der Gemeinderat werde im Baubewilligungsverfahren zu prüfen haben, ob das geplante Bauvorhaben dem geltenden Baureglement entspreche und sich mit den vorgesehenen Firsthöhen genügend gut in das bestehende Dorf-, Hof- und Strassenbild einordne. Der Gesuchsteller verfolge mit seinem Gesuch um Erlass einer Planungszone nur sein privates Interesse, das Bauvorhaben zu verhindern.



D.

Gegen diesen Beschluss erhob A.____ durch seinen Vertreter mit Schreiben vom 13. Oktober 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 27. Oktober 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei Ziff. 1 des Beschlusses des Gemeinderates Z.____ vom 13. September 2022 aufzuheben, und die Vorinstanz sei per sofort anzuweisen, für das Gebiet Y.____, Z.____, eine Planungszone zu erlassen.

Eventualiter sei Ziff. 1 des Beschlusses des Gemeinderates Z.____ vom 13. September 2022 aufzuheben, und sei die Angelegenheit zur Neubeurteilung und Erlass einer Planungszone per sofort an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Subeventualiter sei im Sinne einer aufsichtsrechtlichen Anzeige die Unrechtmässigkeit von Ziff. 1 des Beschlusses des Gemeinderates Z.____ vom 13. September 2022 festzustellen.

2. Es sei Ziff. 2 des Beschlusses des Gemeinderates Z.____ vom 13. September 2022 aufzuheben.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Politischen Gemeinde Z.____.

Zur Begründung wird geltend gemacht, es treffe zwar zu, dass der Erlass einer Planungszone im pflichtgemässen Ermessen der Planungsbehörde liege und es nach geltender Praxis keinen klagbaren Anspruch eines Eigentümers gebe, den Erlass einer Planungszone für Drittgrundstücke zu verlangen. Vorliegend bestehe jedoch eine Pflicht zum Erlass einer Planungszone, weil die Vorinstanz selbst eine solche für das fragliche Gebiet bereits geprüft habe. Es könne somit nicht nur von einem privaten Interesse des Rekurrenten ausgegangen werden. Tatsächlich bestehe vorliegend eine konkrete Planungsabsicht, welche die Vorinstanz mit der inzwischen erfolgten öffentlichen Auflage des neuen Rahmennutzungsplans zum Ausdruck gebracht habe, und damit auch ein öffentliches Interesse am Erlass der Planungszone. Das Bauvorhaben auf Grundstück Nr. 001 gefährde die Planungsabsicht der Vorinstanz im Gebiet Y.____ jedenfalls aufs Gröbste.

E.

a) Mit Eingabe vom 7. November 2022 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Beschluss, den Rekurs abzuweisen.

b) Mit Amtsbericht vom 9. November 2022 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) aus, dass es sich beim Gebiet Y.____ um eine Kleinsiedlung ausserhalb des Siedlungsgebiets gemäss Art. 18 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) handle und die erneute Zuweisung zu einer Kernzone und somit zu einer ordentlichen Bauzone nach Art. 15 RPG aus planungsrechtlicher Sicht nicht zweckmässig sei. Das sei der Vorinstanz im Rahmen der Vorprüfung des neuen Rahmennutzungsplans bereits schriftlich mitgeteilt worden. Im Gebiet Y.____ sei deshalb eine Änderung der Nutzungsplanung angezeigt, weshalb auch ein öffentliches Interesse am Erlass einer Planungszone vorliege; der Erlass einer solchen sei vorliegend angezeigt.

F.

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



Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltschutzdepartementes 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.

Der Rekurrent macht – wie auch das AREG – geltend, die Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone seien vorliegend gegeben. Demgegenüber ist die Vorinstanz der Auffassung, der Rekurrent verfolge mit seinem Gesuch nur private Interessen; öffentliche Interessen für den Erlass einer Planungszone existierten nicht.

2.1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum, namentlich bei der Erfüllung von raumwirksamen Aufgaben (Art. 2 Abs. 3 RPG). Dabei haben sich die Planungsbehörden indessen an den Zielen und Planungsgrundsätzen, die sich aus der Verfassung (Art. 75 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) und dem Gesetz (Art. 1 und 3 RPG) ergeben, zu orientieren. Zudem ist den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere des Umweltschutzrechts im weiteren Sinn, Rechnung zu tragen (BGE 129 II 63 Erw. 3.1).

2.2 Gemäss Art. 27 Abs. 1 RPG kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Durch den Erlass einer Planungszone wird künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen lediglich noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Festsetzung von Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 BV nur vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Nach der Rechtsprechung bildet Art. 27 RPG in dieser Hinsicht eine genügende gesetzliche Grundlage und benötigt keine kantonalen Ausführungsbestimmungen. Art. 27 RPG lässt aber Raum für weitergehende kantonale Regelungen. Vorausgesetzt ist, dass der Zweck der Planungszone gewahrt bleibt, künftige Planungen zu sichern (Urteil des Bundesgerichtes 1C_577/2019 vom 4. November 2020 Erw. 3.2 mit Hinweisen).

2.3 Art. 27 RPG ist als Kann-Bestimmung formuliert. Die zuständige Behörde ist aufgrund ihrer Planungspflicht jedoch zum Erlass einer Planungszone verpflichtet, wenn beabsichtigte Nutzungspläne tatsächlich gefährdet sind. 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. Planungszone vermögen ihren Zweck nur zu erfüllen, wenn sie frühzeitig verfügt werden. Einen jederzeit einklagbaren Anspruch auf Erlass einer Planungszone hat die Rechtsprechung allerdings nicht anerkannt. Insbesondere können die Rechtsunterworfenen das Fehlen einer Planungszone nicht – gewissermaßen akzessorisch – im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens rügen. Die Rechtsprechung geht allerdings davon aus, dass die Behörden aufgrund ihrer Planungspflicht unter Umständen zum Erlass einer Planungszone verpflichtet sind. Dafür muss ein hinreichendes öffentliches Interesse vorliegen bzw. ist ein Planungsbedürfnis erforderlich. Die Rechtsprechung hat ein solches bejaht, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem Raumplanungsauftrag widerspricht. Die Praxis stellt keine allzu hohen Anforderungen an die Begründetheit einer behördlichen Planungsabsicht beim Erlass einer Planungszone. Demgegenüber unterliegt der Anspruch der Grundeigentümer auf



Überprüfung der Nutzungsplanung nach Art. 21 Abs. 2 RPG relativ strengen Anforderungen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_577/2019 vom 4. November 2020 Erw. 3.3 und 3.4 mit Hinweisen).

2.4 Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Art. 21 Abs. 2 RPG unterscheidet mit Blick auf die Änderung von Nutzungsplänen zwei Stufen: In einem ersten Schritt wird geprüft, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss; in einem zweiten Schritt erfolgt nötigenfalls die Plananpassung. Im Rahmen der ersten Stufe ist eine Überprüfung der Grundordnung geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist es Aufgabe der Gemeinde, die gebotene Interessenabwägung vorzunehmen und zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig ist. Diese Grundsätze sind auch bei der Überprüfung der Ablehnung eines Gesuchs um Erlass einer Planungszone nach Art. 27 RPG einzubeziehen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_577/2019 vom 4. November 2020 Erw. 3.4, zweiter Absatz, mit Hinweisen).

2.5 Dem angefochtenen Entscheid lässt sich nicht entnehmen, dass die Vorinstanz diese genannten Grundsätze geprüft hätte. Sie hat sich bei der Überprüfung der Ablehnung des Gesuchs um Erlass der Planungszone einzig mit dem geplanten Bauvorhaben beschäftigt und ist zur Ansicht gelangt, das künftige Baureglement könne für das Baugesuch keine Vorwirkung entfalten. Ob sich das Bauvorhaben im Weiler gut einordne, werde sie im Baubewilligungsverfahren beurteilen. Die Vorinstanz hat somit nicht geprüft, ob die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung im Gebiet Y.____ dem Raumplanungsauftrag noch entspricht. Dies erstaunt, nachdem das AREG sich im Vorprüfungsbericht vom 16. Juli 2020 zur geplanten Ortsplanungsrevision dahingehend geäussert hatte, dass sämtliche bestehenden Bauzonenzuweisungen im Gemeindegebiet im Rahmen der Gesamtrevision überprüft werden müssten. Das AREG hatte damals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich beim Gebiet Y.____ um eine Kleinsiedlung ausserhalb des Siedlungsgebiets gemäss Art. 18 RPG handle, weshalb die erneute Zuweisung zu einer Bauzone nach Art. 15 RPG aus planungsrechtlicher Sicht nicht zweckmässig sei. Stattdessen sei die Umzonung in eine Weilerzone angezeigt. Eine bauliche Entwicklung und Verdichtung an solch peripheren Lagen – wie im Weiler Y.____ – und ohne Grundversorgung und Anschluss an den öffentlichen Verkehr sei raumplanerisch nicht erwünscht. Auch im Amtsbericht vom 9. November 2022 bringt das AREG vor, es sei fraglich, ob die im revidierten – und inzwischen öffentlich aufgelegten – Zonenplan nach wie vor vorgesehene Kernzone im Gebiet Y.____ überhaupt genehmigt werden könne. Das AREG erachtet ein öffentliches Interesse am Erlass einer Planungszone deshalb als gegeben und den Erlass einer Planungszone unter diesen Umständen sogar als angezeigt.

2.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz allfällige öffentliche Interessen am Erlass einer Planungszone überhaupt nicht beachtet und geprüft hat. Allein der Umstand, dass sie entgegen dem Anraten der kantonalen Genehmigungsbehörde im Rahmen der Vorprüfung darauf verzichtet hat, das Gebiet Y.____ einer Weilerzone zuzuteilen und sie es im nun öffentlich aufliegenden revidierten Zonenplan weiterhin in der Kernzone belassen will, bedeutet nicht, dass es keine öffentlichen Interessen für eine Änderung der Grundordnung geben könnte. Nachdem die Vorinstanz somit über das Gesuch des Rekurrenten befunden hat, ohne ihrer Beurteilung den rechtlich relevanten und ihr zudem auch bekannten Sachverhalt zugrunde zu legen, ist der angefochtene Beschluss vom 13. September 2022 antragsgemäss aufzuheben und zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.



3.

3.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebür beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.____ zu überbinden. Auf die Erhebung der Kosten ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

3.2 Der vom Rekurrenten am 21. Oktober 2022 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

4.

Der Rekurrent stellt ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

4.1 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 Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemässe Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

4.2 Der Rekurrent obsiegt mit seinen Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.____ zu bezahlen.

Entscheid

1.

- a) Der Rekurs von A.____, Z.____, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.
- b) Der Beschluss des Gemeinderates Z.____ vom 13. September 2022 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur Neu beurteilung des Gesuchs um Erlass einer Planungszone im Gebiet Y.____ an den Gemeinderat Z.____ zurückgewiesen.

2.

- a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.
- b) Der am 21. Oktober 2022 von A.____ geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

3. Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausser amtlich mit Fr. 2'750.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin