



Fall-Nr.: B 2014/78
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 17.12.2015
Entscheiddatum: 17.12.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 17.12.2015

Baurecht. Art. 15 und 21 Abs. 2 RPG (SR 700). Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Frage, ob die Umzonung eines Grundstücks von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) in die Zone WG 3 dem Richtplan 2009 widerspricht. Eine fehlerhafte Ermessensausübung war insofern nicht dargetan, als die Umzonung des Grundstücks in die Zone WG 3 der im Richtplan bestätigten Erforderlichkeit einer Nutzungsänderung entspricht und die weiteren Richtplanvorgaben (Einbindung Kulturobjekt, angemessen gestalteter Übergang zum Friedhofsareal, Berücksichtigung der umgebenden baulichen Körnung) sich erst im Rahmen eines konkreten Bauprojekts bzw. Sondernutzungsplans realisieren lassen (Verwaltungsgericht, B 2014/78). Entscheid vom 17. Dezember 2015

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

A.A.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Joos, Marktplatz 4, Postfach 646,
9004 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

und

Katholische Kirchgemeinde X.,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Katholischer Kirchenverwaltungsrat,

sowie

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

Beschwerdebeteiligte,

vertreten durch Fürsprecher Christoph Bernet, factum advocatur, Davidstrasse 1, Postfach 635, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

Ortsplanungsrevision / Zonenplan (Umzonung)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Die Katholische Kirchgemeinde X. ist Eigentümerin des in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA; Zonenplan der Gemeinde X. vom 28. März 1995)



liegenden, 4'194 m² grossen Grundstücks Nr. 000 im Ortszentrum von X. Das Grundstück ist mit einem dreigeschossigen Wohnhaus (S.-strasse 01) überbaut, das in der Schutzverordnung der Gemeinde X. als Kulturobjekt Nr. 002 verzeichnet ist. Auf dem Grundstück befinden sich auch zwei in der Schutzverordnung aufgeführte Bäume (Naturobjekte Nr. 03), eine Scheune und der Werkhof des Friedhofs. Das Grundstück Nr. 000 grenzt im Süden an eine Kantonsstrasse 2. Klasse. Im Westen und Norden schliessen in der Wohn- Gewerbezone WG2, WG3 und WG4 liegende, überbaute Grundstücke an. Im Osten grenzt das Grundstück Nr. 000 an das mit zwei Einfamilienhäusern überbaute Grundstück Nr. 004 (ZöBA) und an den Friedhof K. (ZöBA) an. Angrenzend an die nordöstliche Ecke des Grundstücks Nr. 000 liegt das im Miteigentum von B.A. und A.A. stehende Grundstück Nr. 0005, welches mit einem zweigeschossigen Wohnhaus überbaut ist.

b. Im Rahmen einer im Jahr 2006 eingeleiteten Überprüfung der Ortsplanung der Gemeinde X. wurden im Jahr 2007 ein Siedlungsentwicklungsprojekt ausgearbeitet und im Jahr 2009 der kommunale Richtplan überarbeitet. Am 4. Mai 2010 verabschiedete der Gemeinderat X., neben einer Änderung der Schutzverordnung und des Baureglements, einen überarbeiteten Zonenplan, mit welchem unter anderem die Grundstücke Nr. 000 und 004 neu der Wohn-Gewerbezone (WG3) zugeteilt wurden (vgl. act. G 9/1 Beilage 1). Gegen die Umzonung des Grundstücks Nr. 000 erhob A.A., vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. M. Joos, St. Gallen, innert der Auflagefrist am 28. Juni 2010 Einsprache beim Gemeinderat (act. G 9/12/1+2). Dieser trat mit Entscheid vom 8. März 2011 auf die Einsprache nicht ein mit der Begründung der fehlenden Einspracheberechtigung. Im Rahmen eines obiter dictum setzte er sich auch materiell mit der Angelegenheit auseinander und kam zum Schluss, dass die geänderte Zonenordnung rechtmässig sei und die Einsprache daher abzuweisen wäre, wenn darauf einzutreten wäre (act. G 9/12/5). Den gegen diesen Einspracheentscheid erhobenen Rekurs (act. G 9/1, 9/3) wies das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es am 7. Mai 2013 mit den Verfahrensbeteiligten einen Augenschein an Ort durchgeführt hatte (act. G 9/29 f.), mit Entscheid vom 25. April 2014 ab. Zur Begründung hielt es unter anderem fest, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf die Einsprache nicht eingetreten sei, dass jedoch mit der bereits von der Vorinstanz und nun auch im Rekursverfahren vorgenommenen materiellen Beurteilung der umstrittenen



Umzonung der Verfahrensmangel geheilt worden sei. Die materielle Beurteilung führe zur Rekursabweisung (act. G 2).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Joos für A.A. am 12. Mai 2014 Beschwerde mit den Anträgen, der Entscheid sowie der Einspracheentscheid vom 8. März 2011 seien aufzuheben (Ziff. 1) und auf die vollständige Einzonung des Grundstücks Nr. 000 in die Wohn-Gewerbezone WG 3 sei zu verzichten (Ziff. 2a); das Verfahren sei zur Neuurteilung an die Beschwerdebeteiligte zurückzuweisen und diese anzuweisen, das Grundstück Nr. 000 so einzuzonen, dass den Vorgaben des Richtplanes der Gemeinde X. (Objektblätter S 1.2.2 und S 3.2.3) angemessen Rechnung getragen werde (Ziff. 2b); unter Kosten- und Entschädigungsfolge (Ziff. 3). In der Beschwerdeergänzung vom 5. Juni 2014 begründete der Rechtsvertreter seine Anträge (act. G 6).

b. In der Vernehmlassung vom 24. Juni 2014 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und machte zusätzliche Ausführungen (act. G 7). Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hatte den revidierten Zonenplan unter Einschluss der vorliegend angefochtenen Umzonung mit Verfügung vom 28. April 2014 genehmigt (act. G 8). Fürsprecher Christoph Bernet, St. Gallen, beantragte für die Beschwerdebeteiligte Abweisung der Beschwerde und verwies auf den vorinstanzlichen Entscheid sowie die Vernehmlassung der Vorinstanz (act. G 11). Die Beschwerdegegnerin machte von der ihr eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme keinen Gebrauch (act. G 12).

c. Am 6. Oktober 2014 gab der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers den Verzicht auf eine weitere Stellungnahme (Replik) unter Bestätigung seines Standpunktes bekannt (act. G 15).



d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens 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. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Legitimation eines Nachbarn zur Beschwerde in Bausachen ist nach ständiger Rechtsprechung zu Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP davon abhängig, ob bei ihm erstens räumlich die erforderliche enge nachbarliche Beziehung zum Baugrundstück gegeben ist und ob er zweitens durch den Bewilligungsentscheid unmittelbar und in höherem Masse als irgendjemand oder die Allgemeinheit in eigenen Interessen beeinträchtigt ist. Das schutzwürdige Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1, BGE 137 II 30 E. 2.2-2.4; VerwGE B 2009/131 vom 3. Dezember 2009 i.S. H., in: www.gerichte.sg.ch; GVP 1996 Nr. 59, 1993 Nr. 49; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 386 ff. mit Hinweisen; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 934 f.). Im vorinstanzlichen Entscheid war die Einsprachelegitimation mit der Begründung bejaht worden, dass der Beschwerdeführer im Fall einer Gutheissung des Antrags auf teilweise Umzonung des Grundstücks Nr. 000 in eine Zone mit geringerer Ausnützung bzw. bei einem Verzicht auf die Umzonung in eine Wohn- und Gewerbezone WG 3 in Zukunft bei einer allfälligen Überbauung auch von geringeren Immissionen betroffen wäre. Die Beibehaltung der bisherigen Zonierung und die Nutzung würden für die unmittelbar angrenzende Liegenschaft eher geringere Immissionen bewirken als es bei einer Umzonung des Grundstücks in die Zone WG 3 der Fall wäre. Bei Gutheissung ihres Antrags würde dem Beschwerdeführer folglich ein tatsächlicher Vorteil erwachsen (act. G 2 S. 8 f.). Diese unbestritten gebliebenen Feststellungen haben sinngemäss auch für das vorliegende Verfahren zu gelten. Der



Beschwerdeführer ist demnach zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert. Die Beschwerdeeingaben vom 12. Mai und 5. Juni 2014 (act. G 1 und 5) entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Auf die Beschwerde ist demgemäss grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf das Begehren, der Einspracheentscheid vom 8. März 2011 sei aufzuheben, da der angefochtene Rekursentscheid an dessen Stelle getreten ist (Devolutiveffekt; vgl. BGE 129 II 438 E. 1).

2.

2.1. Die Beschwerdebeteiligte hatte die gegen die Umzonung erhobene Einsprache in ihrem Entscheid vom 8. März 2011 „der Vollständigkeit halber“ auch materiell beurteilt, obschon sie nicht darauf eingetreten war (act. G 9/12/5). Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, der Beschwerdeführer habe sich mit dieser inhaltlichen Beurteilung in der Rekursergänzung ebenfalls auseinandergesetzt. Aus prozessökonomischen Gründen erscheine es deshalb gerechtfertigt, auf eine Rückweisung der Angelegenheit zur Beurteilung an die Beschwerdebeteiligte zu verzichten und den Rekurs auch materiell zu prüfen (act. G 2 S. 10). - Das Vorgehen der Vorinstanz erweist sich insofern als gerechtfertigt, als die Beschwerdebeteiligte zwar formell auf die Einsprache nicht eintrat, sich jedoch materiell im Einspracheentscheid mit der streitigen Frage in einer Weise auseinandersetzte, wie sie es auch im Fall eines formellen Eintretens gemacht hätte. In dieser Situation hätte eine Rückweisung der Angelegenheit durch die Vorinstanz an die Beschwerdebeteiligte einen Verfahrensleerlauf bzw. eine unnötige Verlängerung des Verfahrens bedeutet, weil wieder mit einem gleichlautenden Entscheid zu rechnen gewesen wäre. Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers war im Rekursverfahren insofern gewahrt, als er sich zum materiellen Streitpunkt geäußert hatte (act. G 9/3).

2.2. Kurz nach Erlass des angefochtenen Entscheids vom 25. April 2014 und vor der Rechtshängigkeit der Beschwerde (12. Mai 2014) traten die Änderungen des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG) und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) am 1. Mai 2014 in Kraft. Diese enthalten unter anderem in Bezug auf die



Bauzonenkapazitätsberechnung revidierte Vorschriften (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 30a RPV). Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1). Später eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen (BGE 139 II 243 E. 11.1, 470 E. 4.2, 135 II 384 E. 2.3). Nach der Rechtsprechung besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass die rechtskräftigen Bauzonen der Kantone während der Übergangsfrist nicht noch vergrössert werden, um die Anpassung der Richtpläne und allenfalls gebotene Rückzonungen nicht negativ zu präjudizieren. Art. 52a RPV ist im Licht von Art. 38a Abs. 2 RPG restriktiv auszulegen. Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonal letztinstanzlich entschieden war. Ausgenommen sind nur Beschwerden, die nicht zu einer materiellen Überprüfung der Einzonungen führen (BGer 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015, E. 4.3 und 4.4 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer lässt geltend machen, die ZöBA, welcher das Grundstück Nr. 000 gemäss Zonenplan vom 28. März 1995 zugeteilt ist, stelle keine Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG, sondern eine weitere Nutzungszone im Sinn von Art. 18 Abs. 1 RPG dar. Die Einzonung in eine Wohn-Gewerbezone führe daher zu einer Erhöhung der Bauzonenkapazität und stelle einen Verstoß gegen Art. 38a Abs. 2 RPG dar (act. G 5 S. 3-5). Dazu ist festzuhalten, dass Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 des Baugesetzes, sGS 731.1; BauG) als „weitere Zonen und Gebiete“ im Sinn von Art. 18 Abs. 1 RPG gelten. Diese gehören - soweit sie, wie die vorliegende ZöBA, weder Landwirtschafts- noch Schutzzone bilden - zum Baugebiet. Die ZöBA stellt überdies auch eine Bauzone nach Art. 15 RPG dar (vgl. dazu Flückiger/Grodecki in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum RPG, Zürich 2010, Rz 5, 6 und 19 zu Art. 15 RPG, sowie Brandt/Moor, in: Kommentar zum RPG a.a.O., Rz. 2, 14 f. und 21 f. zu Art. 18 RPG). Zu beachten ist auch, dass das im Ortszentrum liegende Grundstück Nr. 000 bereits heute teilweise überbaut ist. Mit der Vorinstanz (act. G 7) ist daher festzuhalten, dass vorliegend eine Umzonung und nicht eine Einzonung zur Beurteilung steht. Eine durch Art. 38a Abs. 2 RPG untersagte Vergrösserung der Bauzone steht daher nicht zur Diskussion.



2.3. 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; Art. Art. 32 Abs. 1 BauG). 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, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 11 f. zu Art. 21 RPG). Zonenpläne sind ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose der Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist. Ein weitergehender Planungshorizont ist zwar möglich. Grundstücke, die erst nach fünfzehn Jahren überbaut werden sollen, dürfen aber nicht eingezont werden, sondern können höchstens einer nach Massgabe des kantonalen Rechts bestehenden Reservezone (im Kanton St. Gallen dem übrigen Gemeindegebiet, Art. 21 BauG) zugewiesen werden (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG).

Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG), auch wenn dem Kanton in Belangen der Raumplanung und des öffentlichen Baurechts die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht (Art. 3 Abs. 2 BauG). Diese Kompetenzzuteilung betont die Gemeindeautonomie nach Art. 50 BV sowie Art. 89 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) und führt dazu, dass die Ermessenskontrolle nur mit Zurückhaltung anzuwenden ist. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren in Betracht kommenden zweckmässigen Lösungen zu wählen. Das heisst, dass der Kanton bzw. die Rechtsmittelinstanz ihr Ermessen nicht ohne stichhaltige Begründung anstelle desjenigen der Gemeinde setzen kann (vgl. VerwGE B 2010/246 vom 15. Dezember 2011, E. 4.3.1 mit Hinweisen). Die Ortsplanung ist hingegen zu korrigieren, wenn sie sich aufgrund von überkommunalen öffentlichen Interessen als unzweckmässig erweist oder den Grundsätzen und Zielen des RPG nicht entspricht (GVP 2005 Nr. 24, E. 3a).



3.

3.1. Streitig ist, wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren, die Frage, ob die Umzonung des Grundstücks Nr. 000 von der ZöBA in die Zone WG 3 dem von der Beschwerdebeteiligten erlassenen Richtplan 2009 widerspricht (vgl. act. G 5 S. 5). - Kommunale Richtpläne sind für die mit der Ortsplanung beauftragten Organe und Behörden wegleitend, wobei diesen beim Erlass des späteren Nutzungsplans ein Ermessensspielraum (vorstehende E. 2.3) zukommt (Art. 5 Abs. 3 BauG; Heer, a.a.O., Rz. 56 und 59). Art. 9 Abs. 1 RPG bestätigt demgegenüber die Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 7 und 25 zu Art. 9 RPG). Diese Bestimmung betrifft den kantonalen Richtplan (vgl. Titel vor Art. 6 ff. RPG: „Richtpläne der Kantone“). An den kantonalen Richtplan sind insbesondere die Gemeinden gebunden, wobei sich die Behördenverbindlichkeit lediglich auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne gemäss Art. 8 RPG erstreckt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 7, 9 und 12 zu Art. 9 RPG). Der kantonale Richtplan (vom August 2015; abrufbar unter www.sg.ch; Richtplankarte PDF und Blatt VI Siedlungsstruktur) steht der geplanten Zonenordnung nicht entgegen, da er in Bezug auf das streitige kleinräumige Gebiet, welches in der Richtplankarte als „Bauzone Wohnen“ (dazu gehört auch eine gemischte Nutzung) bezeichnet wird, keinerlei konkrete Vorgaben enthält.

Im kommunalen Richtplan 2009 wird zum Gebiet „S.-strasse-Friedhof“ - zu diesem gehört das Grundstück Nr. 000 - ausgeführt, die Kirchgemeinde stelle an dieser Baulandfläche keine weiteren Nutzungsansprüche. Deshalb eröffne sich an zentraler, verkehrsgünstiger Lage die Möglichkeit, das in der ZöBA liegende Areal für eine andere Nutzung zu verwenden. Unter Berücksichtigung der sensiblen Nachbarnutzung (Friedhof) im Osten solle die Fläche in die bestehende Wohn- und Gewerbestruktur integriert werden. Mit einer Umzonung in ein Wohn-Gewerbegebiet mittlerer Dichte seien zu beachten: die gewerbliche publikumsintensive Nutzung zur S.-strasse mit Verkehrsimmissionen, die Einbindung des bestehenden Kulturobjektes, die hinterliegende Anordnung der Wohnnutzung, die rückwärtige Verkehrserschliessung und ein angemessen gestalteter Übergang zum Friedhofsareal (Richtplan 2009, Objektblatt S 1.2.2). Zur Quartierentwicklung „S.-strasse-Friedhof“ vermerkt der Richtplan, die ZöBA werde nicht mehr für die Bedürfnisse der Kirchgemeinde und



Friedhofserweiterung benötigt. Ein Konzept für eine Überbauung müsse neben der Nutzungsabstufung folgende Rahmenbedingungen berücksichtigen: geeignete gestalterische Einbindung des bestehenden Kulturobjektes; sparsame, möglichst zusammengefasste Verkehrserschliessung; gute Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr bei der Fusswegerschliessung des Gebietes; umgebende bauliche Körnung; Abstimmung mit allfälliger Strassenraumgestaltung der S.-strasse (Richtplan 2009, Objektblatt S 3.2.3).

3.2. Der aktuell in Kraft stehende Zonenplan der Gemeinde X. von 1995 (vgl. vorstehend A.a) war im Zeitpunkt der Verabschiedung des im Rahmen einer Gesamtrevision erstellten Planentwurfs von 2010 (act. G 9/1 Beilage 1) rund 15 Jahre alt. Unbestritten blieb, dass das Grundstück Nr. 000 für seinen ursprünglichen Zweck (Friedhofserweiterung) nicht mehr benötigt wird und auch eine andere Verwendung des Grundstücks im Rahmen des Zonenzwecks (ZöBA) nicht zur Diskussion steht.

Die Vorinstanz bejahte im angefochtenen Entscheid das Vorliegen objektiv begründeter, wesentlich veränderter Verhältnisse, welche eine Anpassung der Zonenzuteilung des Grundstücks nahelegen. Sie hielt fest, im Falle des Verbleibs des Grundstücks in der ZöBA resultierte eine faktische Unbebaubarkeit, was angesichts der Grösse des Grundstücks an zentraler Lage als unzumutbarer Nachteil im Sinn von Art. 33 Abs. 2 lit. b BauG zu beurteilen wäre und auch ortsplanerischen Interessen zuwiderliefe. Die im revidierten Zonenplan vorgesehene Umzonung entspreche der im Richtplan formulierten Zielsetzung, aber auch der bestehenden Zonierung der im Norden und Westen angrenzenden Gebiete sowie der südlich der S.-strasse gelegenen Überbauung. Mit Ausnahme der südwestlich angrenzenden, sehr kleinflächigen zweigeschossigen Zone liege nördlich und westlich des Grundstücks Nr. 000 eine Wohn-Gewerbezone WG 3 bzw. WG 4 vor. Südlich gegenüber dem Grundstück erstreckte sich entlang der S.-strasse eine viergeschossige Wohn-Gewerbezone, welche ihrerseits an eine Gewerbe-Industriezone GI C sowie an eine Wohnzone W 3 grenze. Die Ausscheidung eines isolierten Streifens Wohnzone auf dem Grundstück Nr. 000, wie sie der Beschwerdeführer als Variante vorschlage, mache mit Blick auf die umgebende Zoneneinteilung keinen Sinn. Zudem komme eine Zuweisung zur reinen Wohnzone entlang der S.-strasse bereits aus lärmtechnischen Gründen nicht in Frage. Soweit der Beschwerdeführer bei einer künftigen gewerblichen Nutzung die Störung



des Friedhofs und der Totenruhe befürchte, sei fraglich, ob diesbezüglich eine Norm vorliege, deren Einhaltung gerügt und geprüft werden könnte (vgl. BGE 137 II 30 E. 2.2.3). Art. 5 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und Bestattungen (sGS 458.11), welcher die Unzulässigkeit von lärmverursachenden Betrieben oder Sport- und Spielplätzen in unmittelbarer Nähe zu Friedhöfen festgehalten habe, sei mit Nachtrag vom 24. September 2013 aufgehoben worden. Insgesamt sei die Zuteilung des Grundstücks Nr. 000 zu einer Wohn-Gewerbezone sachlich gerechtfertigt und zweckmässig. Ein allfälliges privates Interesse des Beschwerdeführers, südlich seiner Liegenschaft der besseren Besonnung oder der Aussicht wegen lediglich zweigeschossige Bauten dulden zu müssen, sei von vornherein unerheblich. Die Frage der Geschosshöhe sei ohne Einfluss auf die Wahrung der Würde des Friedhofs und der Totenruhe (act. G 2 S. 15-17). Die Vorinstanz verwies auf eine Beurteilung des AREG vom 18. Januar 2013. Dieses hatte unter anderem ausgeführt, die Ausscheidung einer Wohn-Gewerbezone sei auch im Kontext zur Umgebung zweckmässig, soweit kein Bedarf mehr bestehe für den öffentlichen Nutzen. In der ZöBA würden sodann nur rudimentäre Regelbauvorschriften gelten, womit eine deutlich intensivere Nutzung und grössere Bauvolumen möglich wären als in der vorgesehenen Wohn-Gewerbezone WG 3. Die Lage weise für die Wohnnutzung als auch für kleinere Gewerbebetriebe eine sehr gute Standortqualität auf. Es bestehe zudem ein öffentliches Interesse, zentral gelegene und gut erschlossene Landreserven haushälterisch zu nutzen. Eine wesentliche Beeinträchtigung oder ein zu schützendes Interesse des Beschwerdeführers an einer Verweigerung der Umzonung sei nicht erkennbar (act. G 9/18).

3.3. Der Beschwerdeführer lässt einwenden, im vorinstanzlichen Entscheid sei auf die einzelnen Rügen und den Inhalt des Richtplans nicht eingegangen worden. So sei unter anderem das öffentliche Interesse am Schutz des Friedhofs und der Totenruhe überhaupt nicht berücksichtigt worden. Diesbezüglich lägen eine Ermessensunterschreitung und eine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 RPG vor. Auch nach der Aufhebung von Art. 5 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und Bestattungen bestünden Normen, deren Einhaltung zu prüfen sei. Eine undifferenzierte Einzonung des Grundstücks Nr. 000 in die Zone WG 3 mit einem Grenzabstand von 5 m und einer Firsthöhe von 14.5 m in unmittelbarer Nachbarschaft zum Friedhof lasse sich mit Art. 2 Abs. 2 der erwähnten Vollzugsverordnung nicht vereinbaren. Das



öffentliche Interesse an einer haushälterischen Nutzung des Gebietes und dessen Einzonung werde im Grundsatz nicht bestritten. Dieses öffentliche Interesse sei jedoch abzuwägen gegen das öffentliche Interesse an der Rücksichtnahme auf das benachbarte Friedhofsareal. Diese Interessenabwägung sei im angefochtenen Entscheid nicht vorgenommen bzw. an das Baubewilligungsverfahren delegiert worden. Letzteres sei nicht zulässig und widerspreche insbesondere dem Objektblatt S 3.2.3 des Richtplans. Im Weiteren würden sich die Anliegen des kommunalen Richtplans nach erfolgter Umzonung nicht gegen den Willen des Grundeigentümers durchsetzen lassen. Die undifferenzierte Einzonung des Grundstücks Nr. 000 in die WG 3 hätte zur Folge, dass auf diesem Grundstück auch in unmittelbarer Nähe des Friedhofs und der Aufbahrungshalle nach den Regelbauvorschriften gebaut werden könnte. Die angefochtene Einzonung erweise sich als rechtswidrig, da sie einerseits dem Richtplan widerspreche und andererseits die Vorinstanz ihr Ermessen unterschritten habe, weil sie die vom Richtplan verbindlich vorgegebenen öffentlichen Interessen nicht in ihre Interessenabwägung einbezogen habe. Die Voraussetzungen für eine Abweichung vom Richtplan seien nicht erfüllt (act. G 5 S. 7 ff.).

3.4.

3.4.1. Vorab ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ihren Standpunkt im angefochtenen Entscheid einlässlich begründete (vgl. insbesondere act. G 2 S. 15-17); die Überlegungen, auf welche sich der Entscheid stützt, sind klar ersichtlich. Von daher erscheint die Rüge des Beschwerdeführers, dass im vorinstanzlichen Entscheid auf die einzelnen Vorbringen und auf den Inhalt des Richtplans nicht eingegangen worden sei (act. G 5 S. 5 f.), nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. In materieller Hinsicht geht es vorliegend entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (act. G 5 S. 7) nicht um eine Neuzuweisung von Land zur Bauzone im Sinn von Art. 15 Abs. 4 (lit. e) RPG, sondern um eine Umzonung innerhalb der Bauzone (vgl. vorstehende E. 2.2). Mit Bezug auf die Frage, ob die unmittelbare Nachbarschaft des Friedhofs mit der vorgesehenen Geschosshöhe (WG 3) vereinbar ist, ist zum einen von Bedeutung, dass unmittelbar an der Grenze zum Friedhof bereits heute mehrgeschossige Wohnbauten stehen, unter anderem das dreistöckige Haus auf Grundstück Nr. 006 nördlich der Urnenwandanlage sowie - in leicht erhöhter Lage in westlicher bzw. nordwestlicher Richtung - weitere Wohnbauten (vgl. Bilder in act. G 9/30 S. 3 rechts). Vor diesem Hintergrund führt die



Erstellung von dreigeschossigen Bauten auf Grundstück Nr. 000 entlang der Westgrenze des Friedhofs insofern nicht zu einer qualitativ veränderten Situation, als daraus keine erhebliche zusätzliche Störung der Nutzung des Friedhofs und der Totenruhe resultiert. Ein Grund für die Anordnung einer Nutzungsbeschränkung im Sinn von Art. 28octies BauG ist von daher nicht ersichtlich. Der Hinweis des Beschwerdeführers (act. G 5 S. 7) auf Art. 2 Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und Bestattungen („Bei der Anlage von neuen sowie der Erweiterung bestehender Friedhöfe ist ein angemessener Abstand von Wohn- und Industriebauten einzuhalten“) hilft im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter, weil die in diesen Bestimmungen angeführten Sachverhalte nicht zur Diskussion stehen. Mit der Vorinstanz (act. G 2 S. 17) ist jedoch festzuhalten, dass der Werkhof des Friedhofs und die Zufahrt, welche mit einer Breite von 7 m der Ostgrenze des Grundstücks Nr. 000 entlangführt (vgl. Bilder in act. G 9/30 S. 3 und 5) und durch eine Personaldienstbarkeit gesichert werden soll, einen räumlichen Abstand zwischen Friedhof und einer künftigen Überbauung des Grundstücks Nr. 000 gewährleisten. Unter diesen Voraussetzungen bleibt auch die Anforderung von Art. 2 Abs. 4 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Friedhöfe und Bestattungen (angemessene und würdige Gestaltung des Friedhofs) unbeeinträchtigt realisierbar.

3.4.2. Gestützt auf die Vorgaben im Richtplan wird eine künftige Bebauung des Grundstücks Nr. 000 einen entsprechend gestalteten Übergang im Sinn einer „Pufferzone“ zum Friedhof einhalten und auch das Kulturobjekt und die beiden Bäume auf dem Grundstück in die Gestaltung einbeziehen müssen. Dementsprechend kommt - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - eine undifferenzierte Überbauung nach der Regelbauweise nicht in Betracht. Ebenso wenig steht eine Abweichung vom Richtplan (vgl. act. G 5 S. 10) zur Diskussion. Der Beschwerdeführer weist zwar grundsätzlich zu Recht darauf hin, dass den Richtplanvorgaben im Rahmen eines konkreten Baubewilligungsverfahrens nicht zureichend Rechnung getragen werden kann, da der Richtplan lediglich behördenverbindlich, nicht jedoch grundeigentümergebunden sei (act. G 5 S. 8). Die Umsetzung der Richtplanvorgaben hat grundsätzlich im Rahmennutzungsplan zu erfolgen. Andererseits lassen sich die im Richtplan detailliert umschriebenen Planungsziele auch mit differenzierten Grundnutzungszonen nicht sicherstellen. Die Gemeinde verletzt daher ihren Ermessensspielraum nicht, wenn sie angesichts der kleinräumigen Verhältnisse auf



eine Differenzierung der Grundnutzungszonen verzichtete. Hingegen muss sich der Grundeigentümer planerische Massnahmen, welche mit Hinweis auf behördenverbindliche Richtplan-Bestimmungen getroffen wurden, gefallen lassen. In diesem Zusammenhang weist die Vorinstanz zutreffend darauf hin, dass ein Überbauungsplan nach Art. 22 f. BauG von Seiten der Beschwerdebeteiligten auch ohne Zustimmung des Grundeigentümers erlassen und allenfalls mit einer Planungszone sichergestellt werden kann (act. G 2 S. 18 unten; G 7 S. 2). Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Grundeigentümer im Rahmen der Einzonung (act. G 5 S. 8 unten) ist hierfür somit nicht erforderlich. Wenn die Vorinstanz festhält, dass die im Richtplan vorausgesetzte Nutzungsabstufung nicht eine Unterteilung des Grundstücks Nr. 000 in Zonen unterschiedlicher Geschossigkeit bedingt, sondern sich auf die Art der Nutzung bezieht und dementsprechend die Richtplanvorgabe (gewerbliche Nutzung entlang der S.-strasse und Wohnnutzung im hinteren, nördlichen Bereich; vgl. vorstehende E. 3.1) im Rahmen eines konkreten Bauvorhabens bzw. der Ausarbeitung eines Überbauungsplans zu erfüllen ist, so erweist sich dies als nachvollziehbar und begründet. Eine fehlerhafte Ermessensausübung ist insofern nicht dargetan, als die Umzonung des Grundstücks Nr. 000 in die Zone WG 3 der im Richtplan bestätigten Erforderlichkeit einer Nutzungsänderung (Objektblatt S. 1.2.2; vgl. vorstehende E. 3.1) entspricht und die weiteren Richtplanvorgaben (Einbindung Kulturobjekt, angemessen gestalteter Übergang zum Friedhofsareal, Berücksichtigung der umgebenden baulichen Körnung) sich erst im Rahmen eines konkreten Bauprojekts bzw. Sondernutzungsplans realisieren lassen.

4. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von Fr. 3'500.-- (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie wird mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

Der Beschwerdeführer hat bei diesem Verfahrensausgang keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP).



Die Vorinstanz und die Beschwerdebeteiligte haben nach der ständigen Praxis des Verwaltungsgerichts ebenfalls keinen solchen Anspruch (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 825 ff.); sie stellten auch keinen entsprechenden Antrag.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 3'500.--, unter Verrechnung mit dem von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid