



**Fall-Nr.:** B 2015/189  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 26.10.2016  
**Entscheiddatum:** 26.10.2016

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2016**

**Baurecht, Art. 2 Abs. 1 BauG. Im Bereich der Nutzungsplanung steht der Planungsbehörde ein weitgehender Ermessensspielraum zu. Die Baudichte beziehungsweise die Nutzung der Grundstücke muss nicht zwingend mit einer Verhältniszahl im Sinn von Art. 61 BauG geregelt werden. Die geringfügige Erhöhung der Gebäudehöhe in der Zone WG2 um einen halben Meter gewährleistet eine bessere Raumausnutzung und liegt im Interesse der Erleichterung des verdichteten Bauens (Verwaltungsgericht, B 2015/189). Entscheid vom 26. Oktober 2016**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;  
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

**A.Y.,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

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



## St.Galler Gerichte

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde X.,** vertreten durch den Gemeinderat,

**Beschwerdegegnerin,**

dieser vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, Vadianstrasse 44, Postfach 262, 9001 St. Gallen,

Gegenstand

**Baureglement**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** Das Grundstück Nr. 000, Grundbuch X., steht im Eigentum von A.Y. Die Erbengemeinschaft B. ist Eigentümerin des östlich angrenzenden Grundstücks Nr. 001, das nach dem Zonenplan der Gemeinde X. vom 23. Juni 1993 in der Wohn-Gewerbe-Zone für zweigeschossige Bauten (WG2) liegt. Mit Baugesuch vom 9. Mai 2014 beantragte O.M. amtierender Gemeindepräsident von X., bei der Baukommission X. in privater Funktion die Erteilung einer Baubewilligung für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses auf Grundstück Nr. 001. Die von A.Y. erhobene Einsprache gegen das Baugesuch wies die Baukommission mit Beschluss vom 3. Juli 2014 ab und erteilte die Baubewilligung. Diese wurde im anschliessenden Rekursverfahren vom Baudepartement aufgehoben.

Am 8. Januar 2015 erliess der Gemeinderat X. ein neues Baureglement (BauR). Die öffentliche Auflage erfolgte vom 18. Februar bis 20. März 2015. Das BauR sieht unter anderem einen Verzicht auf die Ausnutzungsziffer (AZ), in der WG2 eine Erhöhung der Gebäudehöhe von 7,5 auf 8 m und eine Vergrösserung der Gebäudelänge von 30 m



## St.Galler Gerichte

auf 35 m vor. Gegen diese Änderungen erhob A.Y. am 12. März 2015 Einsprache, die der Gemeinderat mit Beschluss vom 30. März 2015 abwies.

Das BauR wurde vom 23. April bis 1. Juni 2015 dem fakultativen Referendum unterstellt. Mit Schreiben vom 10. Juni 2015 gab der Gemeinderat dem Einsprecher von der stillschweigenden Zustimmung der Bürgerschaft Kenntnis und eröffnete ihm die Rekursfrist von 14 Tagen. Gegen den Beschluss der Bürgerschaft erhob A.Y. am 26. Juni 2015 Rekurs beim Baudepartement mit dem Antrag, der Entscheid der Bürgerschaft betreffend BauR sei aufzuheben und das neue BauR sei nicht zu genehmigen. Der Einsprecher beanstandete die Vergrösserung der Gebäudehöhe und -länge in der WG2 sowie den Verzicht auf die Festlegung einer AZ.

Das Baudepartement wies den Rekurs mit Entscheid vom 17. September 2015 ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, den Politischen Gemeinden stehe es frei, im BauR eine AZ festzulegen; die zweckmässige Nutzung des Bodens könne auch durch Vorschriften über die äussere Abmessung von Bauten wie Abstands- und Höhenvorschriften usw. festgelegt werden. Das Rechtsgleichheitsgebot sei nicht verletzt, wenn in verschiedenen Gemeinden unterschiedliche Regelbauvorschriften erlassen würden. Die Vergrösserung der Gebäudehöhe und -länge sei planungsrechtlich nicht zu beanstanden.

**B.** Gegen diesen Entscheid erhob A.Y. (Beschwerdeführer) mit Schreiben vom 29. September 2015 (Poststempel 30. September 2015) Beschwerde mit folgenden Rechtsbegehren: Der Entscheid des Baudepartements des Kantons St. Gallen sei aufzuheben (Ziff. 1); es sei das neue Baureglement der Gemeinde X. vom 8. Januar 2015 aufzuheben und es sei das entsprechende Baureglement vom 8. Januar 2015 nicht zu genehmigen (Ziff. 2); eventuell sei das Verfahren zu sistieren bis die Inkraftsetzung des neuen Kantonalen Bau- und Planungsgesetzes erfolgt ist (Ziff. 3); alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung führt er aus, er halte weiterhin an seinen Ausführungen betreffend AZ und Gebäudehöhe gegenüber dem Baudepartement fest. Die Baureglementsänderung bevorteile einseitig O.M., Gemeindepräsident von X., was sich aus dem Studium des Situationsplans zum Baugesuch auf Grundstück Nr. 001 ergebe. Sodann sei es nicht zulässig, dass einzelne Gemeinden angesichts der im neuen Planungs- und Baugesetz vorgesehenen



## St.Galler Gerichte

Vereinheitlichung der Regelbauvorschriften vordreschten. Die Streichung der AZ wirke sich vor allem in Einfamilienhaus-Quartieren negativ auf das Ortsbild aus. Eventualiter sei es im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit erforderlich, das Verfahren bis zum Ausgang des kantonalen Planungs- und Baugesetzes zu sistieren.

In der Vernehmlassung vom 22. Oktober 2015 beantragte das Baudepartement (Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies es auf den angefochtenen Entscheid. Der Beschwerdeführer unterlasse es, sich mit dem Entscheid des Baudepartementes auseinanderzusetzen; stattdessen wiederhole er weitgehend wortgleich seine Ausführungen in der Rekursbegründung. Die Gemeinde bzw. der Gemeinderat X. (Beschwerdegegnerin), vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter, St. Gallen, beantragte mit Eingabe vom 13. November 2015 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wird auf den angefochtenen Entscheid verwiesen. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation genehmigte das neue Baureglement mit Verfügung vom 17. Dezember 2015.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1.** Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer ist Adressat des angefochtenen Entscheides und somit formell beschwert. Die Rechtsmittelberechtigung gegen Vorschriften des Baureglementes ist gegeben, wenn der Beschwerdeführer durch die angefochtenen Bestimmungen virtuell, das heisst mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in rechtlichen oder tatsächlichen Interessen betroffen ist (vgl. Art. 29bis des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz, sGS 731.1, BauG; B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 205 mit Hinweis; BGer 1C\_157/2014 vom 4. November 2015 E. 1.2, veröffentlicht in ZBI 117/2016 S. 444 ff., S. 446). Der Beschwerdeführer ist Eigentümer eines Grundstücks im Baugebiet der



Beschwerdegegnerin und dementsprechend zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP).

**1.2.** Die Beschwerdeeingabe vom 29. September 2015 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Der Beschwerdeführer wiederholt zwar weitgehend die Begründung, die er im Rekurs anführte. Insoweit geht aus der Beschwerdebegründung nicht klar hervor, in welchen Punkten und weshalb der vorinstanzliche Entscheid fehlerhaft sein soll (vgl. statt vieler VerwGE 2013/76 vom 16. April 2014 E. 1; [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Da der Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten ist, dürfen allerdings keine allzu hohen Anforderungen an die inhaltliche Begründung gestellt werden. Vorliegend kann die Begründung als knapp genügend beurteilt werden. Auf die Beschwerde ist deshalb grundsätzlich einzutreten.

**1.3.** Der Beschwerdeführer stellt den (Teil-)Antrag, es sei das entsprechende BauR nicht zu genehmigen (Ziff. 2 zweiter Satzteil des Rechtsbegehrens). Planungserlasse bedürfen nach Art. 31 Abs. 1 BauG beziehungsweise Art. 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) der Genehmigung des zuständigen Departementes. Zur Genehmigung der Ortsplanungserlasse ist nach Art. 25 Bst. abis des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) das Baudepartement zuständig. Die Genehmigungsverfügung wird in Anwendung von Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 6 der Ermächtungsverordnung (sGS 141.41) durch den Leiter des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation im Namen des Baudepartementes erlassen. Ausschliesslicher Adressat dieser Genehmigungsverfügung ist der Gemeinderat. Private sind nicht Adressaten der Genehmigungsverfügung. Ihnen steht das ordentliche Rechtsmittelverfahren nach Art. 29 ff. BauG zur Verfügung (vgl. dazu VerwGE B 2013/232 und 267 vom 16. April 2014 E. 1.4, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Auf den Antrag des Beschwerdeführers auf Nichtgenehmigung des BauR ist somit nicht einzutreten.

**2.** Der Beschwerdeführer beantragt (Ziff. 3 des Rechtsbegehrens), das Verfahren sei zu sistieren bis zur Inkraftsetzung des neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG).



Eine Sistierung bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer möglichst beförderlichen Fortführung und Erledigung des Verfahrens (Beschleunigungsgebot). Sie bedarf daher einer Rechtfertigung. Eine Sistierung des Verfahrens ist anzuordnen, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben ist oder wenn ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist. Zulässig ist die Verfahrenssistierung ausserdem, wenn sie aus wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1093). Es besteht vorliegend kein Anlass zur Sistierung. Die Politische Gemeinde ist befugt, das Baureglement zu ändern, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist (Art. 32 Abs. 1 BauG). Ob dies zutrifft, ist eine Frage der materiellen Beurteilung, die unabhängig vom künftigen PBG vorzunehmen ist. Daran ändert deshalb nichts, dass das PBG nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 5. Juli 2016 rechtsgültig geworden ist (ABI 2016 S. 2155) und am 1. Oktober 2017 in Kraft treten wird (vgl. [www.sg.ch](http://www.sg.ch), Bauen, Raum & Umwelt). Ausserdem sieht das PBG keine AZ mehr vor (Art. 79 PBG). Das Sistierungsgesuch ist somit abzuweisen.

**3.** Der Beschwerdeführer rügt, der Verzicht auf die AZ und die Vergrösserung der Gebäudehöhe in der WG2 erfolge vor allem deshalb, um den Baugesuchsteller auf Grundstück Nr. 001, den Gemeindepräsidenten von X., einseitig zu bevorzugen. Gemäss der Vernehmlassung vom 3. August 2015 an die Vorinstanz hat der Gemeinderat X. bereits an der Strategiesitzung vom Juli 2012 beschlossen, unter anderem die AZ aufzuheben, um die innere Verdichtung in den Bauzonen zu fördern. Damit verfolgt der Gemeinderat die raumplanungsrechtlichen Bestrebungen, den Boden haushälterisch zu nutzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. abis RPG). Der Verzicht auf die AZ bezieht sich auf alle Bauzonen im gesamten Gemeindegebiet, für die bisher eine AZ festgelegt war. Der Einwand des Beschwerdeführers ist unbegründet.

**4.4.1.** Der Verzicht auf die AZ ist nach der Auffassung des Beschwerdeführers für eine Gemeinde wie X. nicht tragbar; gerade in Einfamilienhaus-Quartieren führe dies zu einer massgeblichen Veränderung des Ortsbildes.



**4.2.** Im Bereich der Nutzungsplanung steht der Planungsbehörde ein weitreichender Ermessensspielraum zu. Insbesondere lässt sich aus den Planungszielen und -grundsätzen des Bundesrechts (Art. 1 und Art. 3 RPG) kein Anspruch des Einzelnen auf Erlass bestimmter planerischer Massnahmen ableiten. Dagegen unterliegt die Frage des vollständigen Einbezugs der massgeblichen Einzelaspekte in die Interessenabwägung im Rahmen der Planung grundsätzlich der Rechtskontrolle (vgl. GVP 1996 Nr. 12; VerwGE B 1999/6 vom 16. März 2000). Ein Ermessens- beziehungsweise Beurteilungsspielraum steht der Planungsbehörde aber namentlich dort zu, wo es um die Wertung bzw. Gewichtung der einzelnen Grundsätze geht. Erst eine deutlich unsorgfältige Interessenabwägung stellt eine Rechtsverletzung dar und unterliegt der Rechtskontrolle (vgl. statt vieler P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 91 f.). Trägerin der Ortsplanung ist grundsätzlich die Politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG). Art. 3 Abs. 2 BauG bestimmt in diesem Zusammenhang, dass dem Staat in allen Belangen der Raumplanung die Rechts- und Ermessenskontrolle zusteht, dass er aber den nötigen Ermessensspielraum der Politischen Gemeinden bei der Orts- und Regionalplanung wahrt. Dies bedeutet, dass der Staat den kommunalen Entscheid zu respektieren hat, wenn der Plan beziehungsweise der Erlass den massgebenden Rechtsnormen entspricht und zweckmässig sowie sachgerecht ist. Nach Art. 61 Abs. 1 VRP ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren zur Kontrolle von Rechtsverletzungen befugt. Die Ermessenskontrolle ist ihm hingegen verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 VRP).

**4.3.** Die Ortsplanung und die örtliche Baupolizei sind Sache der Politischen Gemeinde. Diese ist befugt, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen öffentlich-rechtliche Bauvorschriften zu erlassen (Art. 2 Abs. 1 BauG). Nach Art. 4 BauG stellt die Politische Gemeinde durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes sicher. Das Baureglement enthält unter Vorbehalt der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons für das gesamte Gebiet der Politischen Gemeinde öffentlich-rechtliche Bauvorschriften (Art. 8 BauG). Kommunale Vorschriften dürfen somit nur im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen erlassen werden.



## St.Galler Gerichte

In Bezug auf die AZ enthält Art. 61 BauG eine Legaldefinition, von der die Politischen Gemeinden nicht abweichen dürfen. Das BauG verpflichtet indessen die Politischen Gemeinden nicht, für die einzelnen Zonenarten eine AZ festzulegen. Die Nutzungsintensität (Art. 9 Abs. 1 BauG), das heisst die Baudichte beziehungsweise die Nutzung der Grundstücke muss nicht zwingend mit Verhältniszahlen nach Art. 61 BauG geregelt werden. Die Nutzungsintensität kann auch durch die sogenannten primären Bauvorschriften wie Vorschriften über Abstände (Grenz- und Gebäudeabstände), Geschosszahl, Gebäudehöhe, Gebäudelänge und -breite festgelegt werden (Heer, a.a.O., Rz. 660 mit Hinweisen). In Bezug auf die Nutzungsziffern entspricht die Regelung im Kanton St. Gallen derjenigen im Kanton Aargau. Auch im Kanton Aargau können die Gemeinden Nutzungsziffern festlegen, müssen dies aber nicht (Ch. Häuptli, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, Rz. 5 zu § 50).

Das neue Baureglement enthält in Art. 6 für alle Zonenarten Vorschriften über die Vollgeschosszahl, die Gebäudehöhe, die Firsthöhe, den kleinen und den grossen Grenzabstand sowie die Gebäudelänge und den Mehrlängenzuschlag. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, enthält das neue BauR damit eine ausreichende Dichte an Regelbauvorschriften und ist geeignet, die geordnete Besiedlung des Gemeindegebietes im Sinn von Art. 4 BauG sicherzustellen. Die Politische Gemeinde hat ihr Planungsermessen zweckmässig und sachgerecht ausgeübt. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz ist diesbezüglich nicht zu beanstanden.

**4.4.** Der Beschwerdeführer rügt wie bereits vor der Vorinstanz, das Rechtsgleichheitsgebot sei verletzt. Er sei Eigentümer eines Grundstückes in der Gemeinde R. mit einer AZ von 0,4, während in X. die AZ abgeschafft werden soll.

Die Vorinstanz hat zu Recht festgehalten, dass die Ortsplanung im Kanton St. Gallen allein Sache der Politischen Gemeinde ist, weshalb es auch ausschliesslich ihre eigene Sache ist, Bauvorschriften für ihr Gemeindegebiet zu erlassen (Art. 2 Abs. 1 zweiter Satz BauG). Der Beschwerdeführer setzt sich mit dieser Begründung im angefochtenen Entscheid nicht auseinander. Es kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz (Erwägung 3.5) verwiesen werden.

**5.** Im weiteren rügt der Beschwerdeführer die Vergrösserung der Gebäudehöhe in der WG2; die Gebäudelänge wird nicht mehr gerügt.



Weshalb die Erhöhung der Gebäudehöhe von 7,5 auf 8 m planerisch zu beanstanden wäre, legt der Beschwerdeführer in keiner Art und Weise dar. Gemäss der Tabelle zu Art. 7 des Baureglementes vom 27. Februar 2002 beträgt die maximale Gebäudehöhe in der WG2 7,5 m, im neuen BauR ist eine maximale Höhe von 8 m vorgesehen (Tabelle zu Art. 6 BauR). Die Firsthöhe bleibt mit 12 m unverändert, ebenso der kleine und der grosse Grenzabstand (4 bzw. 8 m). Diese geringfügige Änderung liegt im Ermessen des Gemeinderates bzw. der Politischen Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 BauG, Art. 3 Abs. 2 zweiter Satz BauG; Art. 2 Abs. 3 RPG). Die geringfügige Erhöhung der Gebäudehöhe um 0,5 m gewährleistet eine bessere Raumausnutzung und liegt im Interesse der Erleichterung des verdichteten Bauens (Art. 1 Abs. 2 lit. abis RPG). Somit erweist sich auch der Einwand des Beschwerdeführers betreffend die Gebäudehöhe in der WG2 als unbegründet.

**6.** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist (Ziff. 1 und Ziff. 2 erster Satzteil des Beschwerdeantrags). Nicht einzutreten ist auf das Begehren, das BauR sei nicht zu genehmigen (Ziff. 2 zweiter Satzteil des Rechtsbegehrens). Dem Sistierungsantrag (Ziff. 3 des Rechtsbegehrens) ist nicht stattzugeben.

**7.7.1.** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 3'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziffer 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Sie ist mit dem vom Beschwerdeführer in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

**7.2.** Der Beschwerdeführer hat bei diesem Ausgang des Verfahrens keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP). Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin haben nach der ständigen Praxis der Verwaltungsgerichts ebenfalls keinen solchen Anspruch (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 825 ff); sie stellen auch kein entsprechendes Begehren.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

**1.** Der Sistierungsantrag wird abgewiesen.



**2.** Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

**3.** Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten von CHF 3'000 unter Verrechnung mit dem von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer