



**Fall-Nr.:** B 2015/308  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 26.10.2017  
**Entscheiddatum:** 26.10.2017

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 26.10.2017**

**Bau- und Planungsrecht, Überbauungsplan, Art. 22 BauG (sGS 731.1). Voraussetzungen, unter denen mittels Überbauungsplan von den Regelbauvorschriften (Geschosszahl, Gebäudehöhe) abgewichen werden darf und eine Mehrausnützung zu gewähren ist. Im konkreten Fall stellte sich zudem die Frage, ob der Planerlass zu einer unzulässigen Gefahenumlagerung (Hochwasser) auf die Nachbargrundstücke führe und ob durch das Grundstück ein öffentliches Gewässer fliesse. Beide Fragen hat das Gericht verneint (Verwaltungsgericht, B 2015/308).**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; VerwaltungsrichterIn Zindel, Steiner; Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

**R. und S.K.,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

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



**Vorinstanz,**

und

**U.M.,**

**Beschwerdegegnerin,**

vertreten durch die einfache Gesellschaft "L.A.", bestehend aus der E. AG, und der T. AG,

diese vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Heribert Trachsel, Seestrasse 69,  
8855 Wangen SZ,

sowie

**Politische Gemeinde Y., Gemeinderat,**

**Beschwerdebeteiligte,**

Gegenstand

**Überbauungsplan "X.-strasse"**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** U.M. ist Eigentümerin des unüberbauten Grundstücks Nr. 000, Grundbuch Y., im Halte von 3'615 m<sup>2</sup>. Von der nördlich anstossenden W.-strasse her fällt dieses



## St.Galler Gerichte

zunächst steiler, dann leicht ab. In Ost-Westrichtung ist es ebenfalls leicht abfallend und bildet eine Senke, die sich gegen Westen fortsetzt. Das westlich angrenzende Grundstück Nr. 001 (Wohnhaus und Garage) gehört R. und S.K.

(...Situationsplan...)

Das Grundstück Nr. 000 ist Teil eines grösseren Wohngebietes südlich der W.-strasse, das der Wohnzone W2 zugeteilt ist (im Zonenplan der Politischen Gemeinde Y. vom 15. März 2013 gelb dargestellt). Das Gebiet nördlich der W.-strasse ist der Wohnzone W3 (orange) bzw. der Gewerbezone (violett) zugeteilt. Auf dem Grundstück Nr. 002 befindet sich ein geschütztes Kulturobjekt ("G.-haus").

Gemäss Gefahrenkarte befindet sich das Grundstück Nr. 000 grösstenteils im (Hochwasser-)Gefahrengebiet 2 (mittlere Gefährdung; blau). Dies gilt teilweise auch für die drei westlich angrenzenden Grundstücke. Weitere Teile der Grundstücke in der Umgebung – vor allem im Westen – liegen im Gefahrengebiet 3 (geringe Gefährdung; gelb).

**B.** Am 18. Februar 2013 erliess der Gemeinderat Y. über das Grundstück Nr. 000 erstmals einen Überbauungsplan. Die von R. und S.K. dagegen erhobene Einsprache wies er ab. Gegen den Einspracheentscheid erhoben R. und S.K. Rekurs beim Baudepartement. Dieses führte im Januar 2014 einen Augenschein durch, holte Amtsberichte ein und nahm weitere Abklärungen vor. Schliesslich teilte der Gemeinderat Y. die Absicht mit, den Überbauungsplan mit einigen Änderungen, namentlich betreffend Hochwasserschutz, neu aufzulegen und denjenigen vom 18. Februar 2013 zu widerrufen.

Am 11. August 2014 erliess der Gemeinderat den geänderten Überbauungsplan "X.-strasse". In der Folge schrieb das Baudepartement das noch hängige Rekursverfahren zum ersten Überbauungsplan ab. Der unverändert belassene Planperimeter beinhaltet wiederum das Grundstück Nr. 000. Der Überbauungsplan besteht aus einem Plan, besonderen Vorschriften und vier begleitenden Bestandteilen (Bauprojekt MFH X.-strasse, Bauprojekt Gestaltung W.-strasse, Nachweis Objektschutzmassnahmen vom 6. Juni 2013, Lärmschutznachweis Neubau MFH X.-strasse). Festgelegt werden im



## St.Galler Gerichte

Wesentlichen die Baubereiche 1 (drei Vollgeschosse) und 2 (zwei Vollgeschosse), je ein Baubereich für Nebenbauten und Tiefgarage, ein Grünbereich und ein Bereich für die oberirdische Parkierung. Mit den Baubereichen werden die Stellung und die Ausdehnung der geplanten zwei Mehrfamilienhäuser bestimmt. Die Erschliessung der Tiefgarage soll über die W.-strasse erfolgen. Weiter ist mittels Richtungspunkten eine Fusswegverbindung zwischen X.- und W.-strasse definiert. Hinsichtlich Hochwasserschutz enthalten die besonderen Vorschriften minimale Höhenkoten für die Tiefgarageneinfahrt und die Gebäudeöffnungen. Mit diesen Höhenkoten gehen Geländeaufschüttungen einher. Allfälliges Hochwasser soll mittels Ausbau der bestehenden Meteorwasserleitung oder einer neu zu erstellenden Rohrleitung in die X. abgeleitet und so von den Grundstücken in der Umgebung ferngehalten werden. Hiermit soll dem Verlust an Retentionsvolumen begegnet werden, der durch die Aufschüttung der Baubereiche entsteht. Die definitive Festlegung des Umfangs der Hochwasserschutzmassnahmen soll im Baubewilligungsverfahren erfolgen.

Die von R. und S.K. erhobene Einsprache – diese beantragten, der Überbauungsplan sei aufzuheben bzw. nicht zu genehmigen – wies der Gemeinderat Y. am 10. Februar 2015 ab. Die Einsprecher wurden verpflichtet, eine Gebühr von Fr. 500.-- zu bezahlen.

**C.** Gegen den Einspracheentscheid erhoben R. und S.K. am 22. Februar 2015 Rekurs beim Baudepartement. Sie machten im Wesentlichen geltend, die Frage der Ableitung des Hochwassers (als Folge der nicht akzeptablen Geländeaufschüttungen) sei – aufgrund von fehlerhaften Gutachten – weder technisch noch rechtlich gelöst. Dies sei ein Planmangel, der nicht erst im Baubewilligungsverfahren nachgebessert werden könne. Weiter fliesse durch das Grundstück Nr. 000 ein eingedoltes Gewässer unter der W.-strasse hindurch in die D. Dessen Offenlegung stehe in unlösbarem Widerspruch zu den planerischen Festlegungen. Ferner machten die Rekurrenten geltend, der Überbauungsplan komme einer unzulässigen materiellen Zonenplanänderung gleich, und die Voraussetzungen für die geplante Mehrausnutzung seien nicht gegeben.

Nach Einholung diverser Amtsberichte und Stellungnahmen wies das Baudepartement den Rekurs mit Entscheid vom 16. November 2015 hinsichtlich der gerügten



materiellen Punkte ab, hiess ihn aber insoweit gut, als es die zu Lasten der Rekurrenten verfügte Einsprachegebühr von Fr. 500.-- aufhob.

**D.** Gegen diesen Entscheid erhoben R. und S.K. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 30. November 2013 Beschwerde (act. 1). Sie beantragten, der angefochtene Entscheid und der Überbauungsplan "X.-strasse" seien aufzuheben. Für den Fall einer negativen Beurteilung durch das Verwaltungsgericht sei die Entscheidgebühr des Baudepartements bzw. deren Verteilschlüssel massiv zu korrigieren. In der Vernehmlassung vom 28. Januar 2016 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und machte ergänzende Ausführungen (act. 7). Gleichzeitig reichte sie die Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) vom 23. November 2015 ein (act. 10). Auch die Politische Gemeinde Y. (Beschwerdebeteiligte) beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen (Stellungnahme vom 8. Februar 2016 in act. 13). Für U.M. (Beschwerdegegnerin) beantragte Rechtsanwalt Dr. Heribert Trachsel ebenfalls Abweisung der Beschwerde (Stellungnahme vom 16. Februar 2016 in act. 14).

Mit Replik vom 4. März 2016 bestätigten die Beschwerdeführer ihre Anträge (act. 16). Ferner machten sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, weil sie im Zuge der Akteneinsicht beim Verwaltungsgericht erstmals detaillierte Projektpläne in den Akten vorgefunden hätten. Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels hielten die übrigen Parteien an ihren Anträgen fest und machten ergänzende Bemerkungen (act. 19 und 21). Die Beschwerdeführer wandten sich in der Folge mit weiteren unaufgeforderten Eingaben an das Verwaltungsgericht (act. 23, 25 und 28, teilweise mit Beilagen).

Auf die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit für den Entscheid wesentlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

**Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**



1. (...).

2. Seit 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016 (sGS 731.1, nGS 2017-049, PBG) in Kraft. Gleichzeitig ist das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972 (sGS 731.1, BauG) aufgehoben worden (Art. 172 PBG). Damit stellt sich die Frage, ob der streitige Sachverhalt nach dem bisher geltenden BauG oder nach den Bestimmungen des neuen PBG zu entscheiden ist. Auf (Sonder-)Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG bereits öffentlich aufgelegt haben, wird gemäss Art. 174 PBG das bisherige Recht angewendet. Dies gilt nicht nur für die Verfahrensvorschriften, sondern auch für die materiellen Vorschriften des Raumplanungsrechts. Weil das neue PBG erst während des hängigen Beschwerdeverfahrens in Kraft getreten ist, beurteilt sich der streitige Überbauungsplan weiterhin nach den Bestimmungen des BauG (vgl. auch Kreisschreiben des Baudepartements vom 8. März 2017, "Übergangsrechtliche Bestimmungen im Planungs- und Baugesetz", S. 4 f., [www.sg.ch](http://www.sg.ch))

3. Die Beschwerdeführer gelangten nach Abschluss des Schriftenwechsels am 5. März 2017 und 15. Mai 2017 unaufgefordert mit je einer weiteren, mit Beilagen versehenen Eingabe an das Verwaltungsgericht (act. 25, 26.1 und 26.2 bzw. 28, 29.1 und 29.2). Diese wurden den weiteren Verfahrensbeteiligten zwar zur Kenntnis gebracht, jedoch verbunden mit dem Hinweis, dass das Gericht über die Beachtung dieser Akten noch entscheiden werde (vgl. act. 27 und 30). Bei den Eingaben handelt es sich zumindest teilweise um neue Tatsachenvorbringen bzw. Beweismittel, die erst während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entstanden.

3.1. Aus Art. 61 Abs. 3 VRP, wonach neue Begehren vor Verwaltungsgericht unzulässig sind, leitet die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ab, dass neue Tatsachen, die sich nach Abschluss des Rekursverfahrens verwirklicht haben, im Verfahren vor Verwaltungsgericht nicht mehr zu berücksichtigen sind ("echte Noven"; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 643). Ob an dieser Rechtsprechung weiter festgehalten werden kann, erscheint fraglich. Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) vermittelt den Betroffenen einen Anspruch dahingehend, dass ihre Rechtsstreitigkeit zumindest einmal durch eine richterliche Behörde beurteilt wird. Beurteilt das Verwaltungsgericht



– wie im öffentlichen Bau- und Planungsrecht – eine Angelegenheit als erste und einzige kantonale Gerichtsinstanz, verpflichtet es die Rechtsweggarantie dazu, den Sachverhalt im gerichtlichen Verfahren zu erstellen. Aus diesem Grund müssen dem Verwaltungsgericht auch neue Tatsachen und Beweismittel unterbreitet werden können (BGE 135 II 369 E. 3.3; vgl. VerwGE B 2017/27 vom 15. August 2017 E. 2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N 5 zu § 20a und N 8 zu § 52 VRG/ZH; B. Waldmann, in: Ders./Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, N 13 ff. zu Art. 29a BV mit Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

**3.2.** Von der Frage nach der Zulässigkeit von neuen Rechtsbegehren, Tatsachenbehauptungen und Beweismitteln im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu unterscheiden ist die Frage, in welchem Abschnitt und bis zu welchem Zeitpunkt innerhalb des Verfahrens neue Parteibehauptungen zulässig sind. Eine nach durchgeführtem zweitem Schriftenwechsel eingereichte weitere Eingabe war nach der älteren Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts aus dem Recht zu weisen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 955). Auch das Bundesgericht neigt mit Verweis auf das einschlägige Verfahrensrecht zu diesem Vorgehen (vgl. z.B. BGer 2C\_1001/2013 vom 4. Februar 2014 E. 1.7: "Eingaben ausserhalb gesetzlicher oder richterlicher Fristen und ausserhalb der Gelegenheit zu freiwilligen Bemerkungen sind unbeachtlich"). Die aus heutiger Sicht richtige Beantwortung dieser Frage für das verwaltungsgerichtliche Verfahren hängt jedoch – wie die Frage nach der Zulässigkeit echter Noven – davon ab, ob das Verwaltungsgericht als erste kantonale Gerichtsinstanz entscheidet. Daraus ergibt sich nämlich nicht nur, dass der Sachverhalt im gerichtlichen Verfahren zu erstellen ist, sondern auch, dass auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheides abzustellen ist. Nur so wird der verfassungsmässige Anspruch auf eine umfassende Sachverhaltskontrolle durch eine kantonale Gerichtsinstanz verwirklicht. Daher sind die Parteien berechtigt, dem Gericht nach Abschluss des Schriftenwechsels eingetretene Sachverhaltsänderungen und neue Beweismittel zur Kenntnis zu bringen. Das Gericht muss solche Vorbringen grundsätzlich berücksichtigen (M. Donatsch, a.a.O., N 26 ff. zu § 52 VRG/ZH; B. Waldmann, a.a.O., N 14 zu Art. 29a BV mit Hinweis auf BGer 2C\_651/2008 vom 20. April 2009 E. 4.2; zur Frage der Zulässigkeit von sog. "unechten Noven", d.h. von im vorinstanzlichen Verfahren versäumten Vorbringen, vgl. VerwGE



B 2017/27 vom 15. August 2017 E. 2, a.a.O.). Die Eingaben der Beschwerdeführer vom 5. März und 15. Mai 2017 sind demnach zuzulassen.

**4.** Die Beschwerdeführer machen diverse Verfahrensfehler geltend.

**4.1.** Sie rügen zunächst, die Grundeigentümerin sei von der Vorinstanz zu Unrecht als Rekursgegnerin am Verfahren beteiligt worden. Sie seien lediglich gegen den Planerlass der Gemeinde vom 11. August 2014 vorgegangen; der Rekurs habe sich nicht gegen die Grundeigentümerin gerichtet.

Gemäss Art. 15 Abs. 1 VRP ist Personen und Behörden, gegen die sich eine Eingabe richtet, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn die Eingabe nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet ist. Die Beschwerdeführer verkennen, dass die Grundeigentümerin vom Bestand des streitigen Sondernutzungsplans in ihren eigenen gegenläufigen Interessen unmittelbar betroffen ist. Gegen einen für sie nachteiligen Einspracheentscheid hätte sie ebenfalls rekurrieren können. Aufgrund ihres schutzwürdigen Interesses an der Beibehaltung des für sie vorteilhaften Einspracheentscheids musste sie zwingend am Rekursverfahren beteiligt werden (vgl. z.B. Marantelli/Huber, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N 7 f. zu Art. 6 VwVG). Gleichermassen hat sie nun ein schutzwürdiges Interesse am Bestand des für sie vorteilhaften Rekursentscheids. Sie ist deshalb auch am Beschwerdeverfahren zu Recht beteiligt.

**4.2.** Die Beschwerdeführer rügen sodann verschiedene Gehörsverletzungen.

**4.2.1.** Der Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. die Mindestgarantie in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) ist das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihrem Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Teilgehalt des rechtlichen Gehörs ist die Pflicht der Behörden, Verfügungen mindestens so zu begründen, dass ersichtlich wird, von welchen Überlegungen sie sich leiten liessen, dass die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte dargelegt sind und dass deren sachgerechte Anfechtung möglich ist (BGE 124 II 146 E. 2.a). Der Anspruch



auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er ist formeller Natur, was bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, die eine Verletzung des Anspruchs feststellt, den angefochtenen Entscheid aufheben muss. Ob die Anhörung für den Ausgang des Verfahrens relevant ist, d.h. die Behörde zu einer Änderung des Entscheids veranlasst hätte oder nicht, ist irrelevant. Jedoch kann der Mangel der Gehörsverweigerung "geheilt" werden, wenn die unterlassene Anhörung, Akteneinsicht oder Begründung in einem Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird, das eine Prüfung im gleichen Umfang wie durch die Vorinstanz erlaubt, und eine Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs bloss zu einem formalistischen Leerlauf und einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens führen würde (vgl. statt vieler Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 988 ff. mit Hinweisen).

**4.2.2.** Im Rekursverfahren machten die Beschwerdeführer geltend, das Schreiben der Beschwerdebeteiligten vom 6. Januar 2015 (Aktennotiz zur Einspracheverhandlung mit Beilagen; act. 9/4/2) sei ihnen nicht zugestellt worden. Die Vorinstanz ist in E. 2.4 des angefochtenen Entscheids zum zutreffenden Schluss gekommen, dass von einer postalischen Zustellung des Dokuments auszugehen sei, sich dies jedoch nicht zweifelsfrei belegen lasse. Letztlich könne die Frage aber offen bleiben, weil die Zustellung im Rekursverfahren eigens nachgeholt worden und eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs damit geheilt sei. Dass die Beschwerdeführer im Fall der Kenntnisnahme des fraglichen Schreibens während des Einspracheverfahrens die Einsprache zurückgezogen hätten, wie sie heute behaupten, erscheint angesichts der Aussagen und Differenzen an der Einspracheverhandlung und der nachfolgenden Rechtsmittelverfahren nicht glaubhaft. Ein Nachteil für die Beschwerdeführer ist nicht ersichtlich.

**4.2.3.** Wie bereits im Einspracheverfahren rügten die Beschwerdeführer auch vor der Vorinstanz, das Gutachten der O. und F. AG vom 6. Juni 2013 (Nachweis Naturgefahren, act. 9/4/5) sei nicht öffentlich aufgelegt. Die Beschwerdebeteiligte habe sich mit diesem Einwand nicht auseinandergesetzt und ihren Entscheid mangelhaft begründet. Nach Auffassung der Beschwerdeführer hat die Vorinstanz diese Vorgänge unzutreffend gewürdigt (act. 1 Ziff. 10).



Die Beschwerdebeteiligte hat im Einspracheentscheid dargelegt, das Gutachten sei Teil der öffentlichen Auflage gewesen. Entscheidend ist aber nach der Auffassung der Vorinstanz, dass das Dokument den Beschwerdeführern aus dem ersten Rekursverfahren bereits bekannt gewesen sei. Ihnen gegenüber habe das rechtliche Gehör demnach nicht verletzt werden können. Ferner werde dieses Dokument in den besonderen Vorschriften des Überbauungsplanes eigens erwähnt. Selbst wenn es nicht aufgelegt wäre, hätten allfällige Drittbetroffene so Kenntnis von dessen Existenz erlangt und sich gegebenenfalls nach dessen Inhalt erkundigen können. Ein allfälliger Mangel der Auflageunterlagen sei unter diesen Umständen kein derart schwerer Verfahrensfehler, der die Aufhebung des streitigen Planerlasses zur Folge haben müsse.

Die Ausführungen der Beschwerdeführer lassen nicht erkennen, inwiefern die Ausführungen der Vorinstanz unzutreffend sein sollen. Sie selbst stellen jedenfalls nicht in Abrede, dass sie den Inhalt des Gutachtens kannten. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus ihren Einsprache- und Rekurseingaben.

**4.2.4.** Zur in der Beschwerde erneut beanstandeten Begründungsdichte des Einspracheentscheids hat die Vorinstanz festgehalten, der Gemeinderat habe darin die wesentlichen Einwände der Beschwerdeführer aufgeführt und behandelt. Die Standpunkte seien ohnehin bereits bekannt gewesen, nachdem bereits im ersten Verfahren ähnliche Einwände erhoben worden seien. Unter diesen Umständen sei nicht von einer Verletzung der Begründungspflicht auszugehen. Die Beschwerdeführer seien durchaus in der Lage gewesen, den Entscheid sachgerecht anzufechten.

In den Augen der Beschwerdeführer sind diese Ausführungen verfehlt, weil zum Überbauungsplan kein Hochwasserschutzkonzept existiere. Hierauf sei die Beschwerdebeteiligte gar nicht eingegangen.

Ob allfällige Begründungsmängel des erstinstanzlichen Entscheids noch relevant sind, nachdem der Einspracheentscheid durch den Rekursentscheid ersetzt worden ist, erscheint fraglich. Im Übrigen hat sich die Beschwerdebeteiligte im Einspracheentscheid (Erwägung 5) mit dem Thema Hochwasserschutz befasst. Die Ausgestaltung der Massnahmen ist ihrer Auffassung nach im Baubewilligungsverfahren



zu bestimmen. Nur weil die Beschwerdeführer diesbezüglich anderer Auffassung sind und die Frage im Planverfahren geklärt haben möchten, heisst dies nicht, dass der Entscheid mangelhaft begründet ist. Ob eine Begründung sachlich richtig und widerspruchsfrei ist, ist nämlich keine Frage der Begründungspflicht, sondern der materiellen Rechtsanwendung. Dies scheinen die Beschwerdeführer auch in Bezug auf den sehr ausführlich begründeten Rekursentscheid zu verkennen (act. 1 Ziff. 8). Eine Pflicht der Behörden, sich mit jeder einzelnen tatsächlichen oder rechtlichen Begründung auseinanderzusetzen, besteht nicht.

**4.2.5.** In ihren Eingaben an das Verwaltungsgericht (act. 16 und 23) machen die Beschwerdeführer weiter geltend, die detaillierten Projektpläne (act. 9/4/13 - 20) seien nicht Teil der öffentlich aufgelegten Planunterlagen gewesen bzw. ihnen vorenthalten worden. Sie hätten diese Akten erst beim Verwaltungsgericht einsehen können.

Das Bauprojekt ist nicht Gegenstand des streitigen Planverfahrens. Dass ein konkretes Projekt existiert, wussten die Beschwerdeführer im Übrigen genau. In der Beschwerdeeingabe führten sie dazu aus (act. 1, Ziff. 24): "Ausserdem ist sich der Investor sehr bewusst was er bauen will, lag doch das Bauprojekt bei der ersten öffentlichen Auflage des Überbauungsplanes bereits öffentlich auf." Weiter ist aktenkundig, dass sich die Beschwerdeführer am 19. August 2014 bei der Beschwerdebeteiligten erkundigten, ob es bei den Projektplänen zwischen Erst- und Zweitaufgabe des Überbauungsplans Änderungen gegeben habe. Die Beschwerdebeteiligte verneinte, worauf es die Beschwerdeführer bewenden liessen (act. 17.1). Sie haben mithin während des Einspracheverfahrens aus eigenen Stücken auf (erneute) Einsicht in die Projektunterlagen verzichtet. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs scheidet auch in dieser Hinsicht aus.

**5.** Nach Auffassung der Beschwerdeführer fliesst ein eingedolter Bach durch das streitbetreffende Grundstück. Dies ergebe sich aus der Siegfriedkarte, älteren Stichen und Flugbildaufnahmen sowie aus neueren Fotografien (vgl. act. 2 und 29.1). Der Überbauungsplan verletze die Gewässerabstandsvorschriften und sei bereits deshalb aufzuheben. Die gegenteiligen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz rügen sie als fehlerhaft.



**5.1.** Der Mindestabstand von Bauten und Anlagen beträgt nach dem kantonalen Baurecht gegenüber Seen und Flüssen 25 m, gegenüber Bächen 10 m und gegenüber Bächen mit einem mittleren Gerinnequerschnitt unter 0,2 m<sup>2</sup> innerhalb der Bauzonen 4 m (vgl. Art. 59 Abs. 1 BauG).

Am 1. Januar 2011 trat das revidierte Gewässerschutzgesetz (SR 814.20, GschG) in Kraft. Art. 36a Abs. 1 GschG verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung erforderlich ist. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Abs. 2). Von seiner Kompetenz gemäss Art. 36a Abs. 2 GSchG hat der Bundesrat mit der Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 Gebrauch gemacht und die Breite des Gewässerraums für Fliess- und für stehende Gewässer bestimmt (Art. 41 a und 41b GSchV). Diese Bestimmungen sind am 1. Juni 2011 in Kraft getreten. Die Kantone müssen die Gewässerräume bis am 31. Dezember 2018 ausscheiden (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011, nachstehend: Übergangsbestimmungen). Solange sie die Gewässerräume nicht festgelegt haben, gelten die Übergangsbestimmungen. Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung der Gewässerräume im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung wurden im Kanton St. Gallen erst mit dem PBG geschaffen (vgl. Art. 90 PGB). Für die Zeit bis zur definitiven Festlegung gilt – als unmittelbar anwendbare und damit grundeigentümergebundene Übergangsbestimmung – für Bauten und Anlagen entlang von Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite ein beidseitiger Streifen von je 8 m (plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle) als Gewässerraum (Abs. 2 lit. a der Übergangsbestimmungen; vgl. VerwGE B 2013/153 vom 24. März 2015 E. 5.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Die Übergangsbestimmungen haben zur Folge, dass seit 1. Juni 2011 die im kantonalen Baugesetz definierten Gewässerabstände nur mehr subsidiär zu Anwendung gelangen. Der baugesetzlich vorgesehene Gewässerabstand von 4 m an Kleinstgewässern ist ab sofort nicht mehr anwendbar. Sondernutzungspläne, die im übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstandsbereich Bauten und Anlagen zulassen, dürfen grundsätzlich nicht genehmigt werden, es sei denn, der Gewässerraum werde gleichzeitig definitiv ausgeschieden und von Bauten und



## St.Galler Gerichte

Anlagen planerisch freigehalten (vgl. Kreisschreiben des Baudepartements "Übergangsrecht zur Festlegung der Gewässerräume", in: Juristische Mitteilungen des Baudepartements 2012/II, S. 2 ff.).

Das Bundesrecht definiert den Begriff "oberirdisches Gewässer" als "Wasserbett mit Sohle und Böschung sowie die tierische und pflanzliche Besiedlung" (Art. 4 lit. a GschG). Er geht nicht von einer bestimmten Mindestlänge oder -breite aus. Auch kleine und sehr kleine Fliessgewässer sind "oberirdische Gewässer" im Sinne der Gewässerschutzgesetzgebung, und zwar auch dann, wenn sie eingedolt sind (VGer ZH, Entscheid AN.2012.00001 vom 26. Juni 2012 E. 4.1, in: URP 2013, S. 344 ff.). Für kleine Fliessgewässer, d.h. Rinnsale geringer Bedeutung, sind Gewässerräume indessen nicht zwingend festzulegen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) empfiehlt, den Gewässerraum für jene Gewässer festzulegen, die auf der Landeskarte 1:25'000 verzeichnet sind. Die Ausscheidung kann aber auch aufgrund von detaillierteren Kartengrundlagen (z.B. Kantonales Gewässernetz) vorgenommen werden (BAFU, Erläuternder Bericht Änderung GschV 2011, [www.admin.ch](http://www.admin.ch); Ch. Fritzsche, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016, N 11 und 68 zu Art. 36a GschG).

**5.2.** In tatsächlicher Hinsicht ist unbestritten, dass die D. – als sie noch den Walensee in den Zürichsee entwässerte – durch das Grundstück Nr. 000 verlief. Mit dem Bau des X.-kanals wurde die D. vom Walensee abgetrennt. Die Vorinstanz hat unter Verweis auf die wasserbaulichen Stellungnahmen des kantonalen Tiefbauamts vom 5. Mai und 28. Juli 2015 (act. 9/10 und 14) argumentiert, damit sei die Funktion und Bedeutung als Fliessgewässer bzw. als öffentliches Gewässer nach kantonalem Recht bis zur Einmündung des A.-bachs verloren gegangen. Daran ändere nichts, dass das fragliche Teilstück noch während Jahrzehnten offen geblieben sei. Denn das heute eingedolte Teilstück südlich der W.-strasse auf dem streitbetroffenen Grundstück Nr. 000 werde weder von einem natürlichen Einzugsgebiet noch von einer Quelle gespeist. Ab der Einmündung des A.-bachs (nördlich der W.-strasse) übernehme die D. schliesslich die Funktion eines Vorfluters. Im Zusammenhang mit dem Wasserbauprojekt "B.-bach" sei festgestellt worden, dass die vom Grundstück Nr. 000 herführende Leitung auf der nördlichen Seite der W.-strasse mit Beton verfüllt worden, die Verbindung zwischen dem Rohrteilstück und der D. mithin unterbrochen sei. Das auf dem Grundstück Nr.



000 anfallende Meteorwasser werde anderweitig gefasst und in die X. (Gegenrichtung) abgeführt. Gleiches gelte auch für die überbauten Grundstücke des in Frage kommenden Einzugsgebiets nördlich des X.-kanals. Der Umstand, dass das ehemalige Gewässer noch als offener Entwässerungskanal bestehen geblieben sei, ändere nichts daran, dass heute infolge der stattgefundenen Überbauung kein hinreichendes natürliches Einzugsgebiet mehr vorhanden sei, um das Teilstück als Fliessgewässer bezeichnen zu können (vgl. E. 6 des angefochtenen Entscheids).

**5.3.** Die Beschwerdeführer bringen nichts vor, was diese Beurteilung als fehlerhaft erscheinen liesse. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer wurde die Existenz eines Fliessgewässers nicht "wegdiskutiert" (vgl. act. 1, Ziff. 31), sondern die historischen Gegebenheiten und heutigen tatsächlichen Verhältnisse plausibel erklärt und rechtlich zutreffend gewürdigt. Mit der X.-korrektur kam es zu tiefgreifenden Veränderungen der natürlichen Gewässer und derer Funktionen (vgl. www. .... .ch). Der Altlauf der D. im Bereich vor der Einmündung des A.-bächleins ist heute zu Recht nicht Teil des kantonalen Gewässernetzes (www.geoportal.ch). An dieser Beurteilung vermögen die jüngsten Beobachtungen der Beschwerdeführer nichts zu ändern (vgl. act. 28 f.). Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass der Wasserhaushalt des Grundstücks Nr. 000 seit der Verfüllung der im Bereich des ehemaligen Flusslaufs liegenden Leitung mit Beton gestört wäre. Dies spricht gegen die Existenz eines oberirdischen Fliessgewässers mit natürlichem Einzugsgebiet. Die Bestimmungen über Gewässerraum und -abstand können damit nicht verletzt sein. Der einstige Verlauf der D. auf dem streitbetroffenen Grundstück spricht nicht gegen den Überbauungsplan "X.-strasse".

**6.** Die Beschwerdeführer erheben verschiedene Einwände gegen den Überbauungsplan "X.-strasse", namentlich gegen dessen besondere Vorschriften.

**6.1.** Der Zonenplan stellt als Rahmennutzungsplan die allgemeine Grundordnung für die Bodennutzung auf. Entspricht ein Bauvorhaben dem Zweck der entsprechenden Nutzungszone (Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes, SR 700, RPG), ist darüber hinaus zu prüfen, ob die Regelbauweise im betroffenen Gebiet anhand von Sondernutzungsplänen ausgestaltet und verändert wurde. Dazu zählen Pläne, die für ein bestimmtes Gebiet die Art und Weise des Bauens näher regeln, ferner



projektbezogene Spezialpläne und schliesslich Pläne, die das für konkrete Projekte benötigte Land bzw. deren Erschliessung sichern wollen (P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 244). Sondernutzungspläne werden als planerische Instrumente eingesetzt, wenn es auf Grund der konkreten örtlichen und baulichen Situationen sinnvoll erscheint, in geeigneten Fällen im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG von den allgemein gehaltenen Regelbauvorschriften bzw. Zonenbestimmungen abzuweichen (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 144 und 147).

**6.2.** Planungsbehörde ist im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Während für Erlass und Änderung von Baureglement und Zonenplan die Bürgerschaft zuständig ist, werden Schutzverordnungen und Sondernutzungspläne von der zuständigen Gemeindebehörde bzw. dem Gemeinderat, also der Exekutive, erlassen und geändert (Art. 29 f. BauG; Heer, a.a.O., Rz. 63). Ihr kommt dabei ein Entscheidungsspielraum zu. Die Ausübung des Ermessens hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740). Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessensüberprüfung (BGE 127 II 238 E. 3.b; BGE 118 Ib 381 E. 3.c). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Hält sich die politische Gemeinde an die erwähnten Schranken, wahrt dieses den nötigen Ermessensspielraum der Planungsbehörde bei der Orts- und Regionalplanung (Art. 3 Abs. 2 BauG). Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, indem es lediglich zur Rechtskontrolle befugt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid noch innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, ist noch keine Rechtsverletzung gegeben, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist. Beim



Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt, der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (vgl. z.B. VerwGE B 2013/166 vom 4. Dezember 2014 E. 2.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 mit Hinweisen).

**6.3.** Das Baugesetz sieht als Sondernutzungspläne den Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbauplan vor (Art. 22 ff. BauG). Mit Hilfe von Überbauungsplänen kann für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet die Erschliessung und die besondere Bauweise geordnet werden (Art. 22 Abs. 1 BauG; GVP 1995 Nr. 93). Der Überbauungsplan besteht aus einer planmässigen Darstellung und aus den dazugehörigen Bauvorschriften (Art. 22 Abs. 2 BauG). Er bezweckt eine architektonisch und hygienisch gute, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung, Gestaltung und Erschliessung zusammenhängender Flächen. Dafür dürfen grundsätzlich Zahl, Art, Lage, äussere Abmessungen, Geschosszahl, Durchmischung der Nutzung und weitere bauliche Einzelheiten der im Planungsgebiet zu erstellenden Bauten und Anlagen abweichend von den Regelbauvorschriften bestimmt werden (Hänni, a.a.O., S. 247 mit Hinweisen; betreffend Geschosszahl vgl. GVP 2003 Nr. 19). Art. 23 BauG sieht zwei Arten von Überbauungsplänen vor, den Baulinienplan und den Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften (besV). Letzterer regelt die besondere Bauweise, vor allem hinsichtlich der Baumasse und der Ausnützungsziffer. Dabei kann unter Beibehaltung der Zweckbestimmung der Zone von den allgemeinen Zonenvorschriften abgewichen werden (Art. 23 lit. b BauG, vgl. E. 6.5). Mit Hilfe eines Überbauungsplans kann sodann eine Mehrausnützung gewährt werden (Art. 27 BauG; vgl. E. 6.6).

**6.4.** Das Grundstück Nr. 000 liegt in der Wohnzone W2, für welche die Erstellung von Wohnhäusern mit zwei Vollgeschossen vorgesehen ist (Art. 7 des Baureglements der politischen Gemeinde Y. vom 10. Januar 1995 mit Nachträgen vom 5. September 2001 und 15. März 2013, BauR). In dieser Zone betragen die Grenzabstände 5 m (klein) und 10 m (gross), die Gebäudelänge maximal 25 m, die Gebäudehöhe maximal 7 m und die Firsthöhe maximal 11 m. In Gefahrengeländen dürfen die Gebäude- und die Firsthöhe



unter Umständen um maximal 1 m erhöht werden (vgl. Art. 13 Abs. 5 BauR). Die zulässige Ausnützung liegt bei 0.45, die mit einem Überbauungsplan allenfalls mögliche Mehrausnützung beträgt 0.05. Es gilt die Empfindlichkeitsstufe II gemäss Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41). Der Überbauungsplan enthält in Art. 4 der besonderen Vorschriften Abweichungen von dieser Regelbauweise, und zwar betreffend Gebäudehöhe (Baubereiche 1 und 2) und Geschossigkeit (drei statt zwei Vollgeschosse im Baubereich 1). Im dreigeschossigen Baubereich 1 wird die Gebäudehöhe auf maximal 11.5 und die Firsthöhe auf maximal 15 m festgelegt; im zweigeschossigen Baubereich 2 auf 8.5 m bzw. 12 m (statt 7 m Gebäude- und 11 m Firsthöhe nach Regelbauweise in der Zone W2).

**6.5.** Die Beschwerdeführer machen geltend, mit dem Überbauungsplan werde derart von den allgemeinen Zonenvorschriften abgewichen, dass der Zonenzweck nicht mehr gewahrt sei. Dieser bestehe konkret in der Erstellung von zweigeschossigen Wohnbauten.

**6.5.1.** Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu Art. 23 lit. b BauG kann mittels eines Überbauungsplanes unter anderem von den Bestimmungen über die Gebäudelänge, -höhe oder die Stockwerkzahl abgewichen werden. Der Sondernutzungsplan darf jedoch nicht auf eine materielle Änderung der Zonenordnung hinauslaufen, für die nach Art. 30 Abs. 1 BauG das Referendumsverfahren nötig wäre. Zweckfremde Bauten sind somit nicht zugelassen. Der Zweck der betroffenen Zone ergibt sich aus der Umschreibung der Zonenarten (Art. 11 ff. BauG). Wohnzonen umfassen Gebiete, die sich für Wohnzwecke und nichtstörende Gewerbebetriebe eignen. Sie sollen ruhige und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten. Sinn und Zweck der Wohnzone ist in erster Linie das Wohnen. Die Gemeinden unterteilen das Wohngebiet regelmässig in verschiedene Bauklassen. Damit wird zwar die Intensität der Wohnnutzung für ein bestimmtes Gebiet definiert, nicht aber die Nutzungsart bzw. der Zweck der Zone. Die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Wohnhaustypen steht auf gleicher Stufe wie die Differenzierung nach Gebäudeabmessungen und -volumen, Geschossezahlen und Ausnützungsziffer. Solche Abweichungen von der Regelbauweise sind im Rahmen eines Überbauungsplanes grundsätzlich möglich. Der Entscheid, ob in einem bestimmten Gebiet Ein- und Zweifamilienhäuser oder auch Mehrfamilienhäuser zugelassen werden, hat



planerischen Charakter. Es liegt somit im Planungsermessen der zuständigen Behörde, unter Beibehaltung der zugrunde liegenden Nutzungsart (ruhiges und gesundes Wohnen) von den allgemeinen Regelbauvorschriften bzw. grundsätzlichen Zonenvorschriften abzuweichen. Entsprechend können – wenn es aufgrund der örtlichen und baulichen Situation Sinn macht – auch in Gebieten, die grundsätzlich Ein- und Zweifamilienhäuser vorbehalten sind, Mehrfamilienhäuser zugelassen werden. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die Planungsgrundsätze nach Art. 3 Abs. 2 RPG, wonach die Landschaft zu schonen ist, indem die Zersiedelung durch innere Verdichtung gebremst werden soll bzw. nach Art. 3 Abs. 3 RPG, wonach die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (VerwGE B 2010/227 und 228 vom 6. Juli 2011 E. 5.2 f., [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Abweichungen von Regelbauvorschriften materiell als Zonenplanänderung zu qualifizieren sind, kann nicht generell beantwortet werden. Sie ist anhand der konkreten Umstände im Einzelfall zu beurteilen (VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009 E. 5.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Im unveröffentlichten VerwGE B 2008/124 vom 24. März 2009 kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, die Zulassung von zwei drei- bzw. viergeschossigen Bauten von 79.5 und 98.5 m Länge in einer Wohnzone W2 mit einer erlaubten Gebäudelänge von 36 m habe materiell keine Zonenplanänderung zur Folge. Hierbei berücksichtigte das Gericht, dass von der vom Gestaltungsplan erfassten Fläche von 12'520 m<sup>2</sup> lediglich 3'100 m<sup>2</sup> zur Überbauung vorgesehen waren. Das Verwaltungsgericht hat sodann in einem in GVP 2003 Nr. 19 teilweise veröffentlichten Urteil vom 26. Juni 2003 entschieden, in einer dreigeschossigen Bauzone sei die Errichtung von vier- bzw. fünfgeschossigen Bauten mit Attikageschoss auf einer Teilfläche des Überbauungsplans mit den Planungsgrundsätzen vereinbar, weshalb von keiner schleichenden Zonenplanänderung gesprochen werden könne. Im Urteil B 2011/182 vom 3. Juli 2012 ([www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)) führte das Gericht aus, es liege in der Natur der Sache, dass eine verdichtete Bauweise Abweichungen von der Regelbauweise bedinge. Dementsprechend sei es zulässig, die Gebäudemasse und die Geschossigkeit innerhalb eines Plangebiets entsprechend den jeweiligen konkreten Verhältnissen differenziert zu regeln. Die Konzentration auf wenige Bauten habe konkret eine verdichtete Überbauung entlang zweier Erschliessungsstränge zur Folge.



Dadurch würden beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen, womit dem städtebaulichen Ansatz "Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen" optimal Rechnung getragen werde (E. 5.5.5; zum Ganzen vgl. auch VerwGE B 2013/166, a.a.O., E. 4.5).

**6.5.2.** Die Vorinstanz hat auf diese Rechtsprechung Bezug genommen und festgehalten, mit dem Überbauungsplan werde die mögliche Bebauung auf zwei Baubereiche konzentriert. Damit und mit der zusätzlich vorgesehenen unterirdischen Parkierung würden gegenüber der Regelbauweise grössere Freiflächen ermöglicht. Die Erhöhung der Geschosszahl beschränke sich auf den Baubereich 1, der entlang der höher gelegenen W.-strasse verlaufe. Die vergrösserte Gebäude- und Firsthöhe wirke sich mit Blick auf das höher gelegene Strassenniveau nicht erheblich aus. Umso mehr lasse sich eine Erhöhung der Geschosszahl auf drei Geschosse im betreffenden Baubereich 1 rechtfertigen. Ähnliches gelte auch für die nur minim erhöhten Gebäude- und Firsthöhen im Baubereich 2. Denn am Augenschein habe sich gezeigt, dass das Terrain der dort östlich angrenzenden bebauten Grundstücke ebenfalls höher gelegen sei als das streitbetroffene. In diesem Baubereich weiche die geplante Überbauung nur unwesentlich von der Regelbauweise ab. Für den Baubereich 1 sei zu beachten, dass Abweichungen um ein Geschoss grundsätzlich erlaubt seien. Dies bedinge naturgemäss eine Erhöhung der Gebäude- und Firsthöhe, in der Regel um 3 m (übliche Stockwerkhöhe). Im konkreten Fall komme hinzu, dass nach Art. 13 Abs. 5 BauR in Gefahrengebieten die Gebäude- und Firsthöhe um maximal 1 m erhöht werden dürfe, wenn dies aufgrund von Schutzmassnahmen dringend angezeigt sei. Die mit dem Überbauungsplan vergrösserte Gebäude- und Firsthöhe um 4.5 m bzw. 4 m sei als Folge der im Baubereich 1 um ein Geschoss erhöhten Geschosszahl gerechtfertigt.

**6.5.3.** Die Beschwerdeführer rügen die Gebäudehöhe im Baubereich 1 als um einen halben Meter überhöht (11.5 statt 11 m). Der Vergleich der Gebäudehöhe mit den nördlich der W.-strasse gelegenen Häusern sei nicht statthaft, weil dies ein anderes Quartier in einer anderen Zone sei. Die streitbetroffene Parzelle grenze denn auch nur zu einem Viertel an ein Gebiet in der Zone W3; die übrigen drei Viertel würden an die Zone W2 anstossen. Demzufolge verstehe es sich nicht nur aus mathematischer Sicht von selbst, dass für die Beurteilung der Abweichungen die für die Zone W2 geltenden Vorschriften heranzuziehen seien.



**6.5.4.** Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer fehlt es an Anhaltspunkten für eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung durch die Beschwerdebeteiligte bzw. -überprüfung durch die Vorinstanz. Die Konzentration auf nur zwei Bauten hat konkret eine verdichtete Überbauung in zwei Baufeldern zur Folge. Dadurch werden beachtliche Freiräume zwischen den Bauten geschaffen, womit dem städtebaulichen Ansatz "Verdichtung zu Gunsten grosszügiger Freiflächen" Rechnung getragen wird. Die Rechtsprechung lässt die Erhöhung der Geschoszahl unter Umständen sogar um zwei Vollgeschosse zu. Im vorliegenden Fall ist lediglich ein Baufeld von einer Erhöhung um ein Geschoss betroffen. Im Gegenzug wird gegenüber der Regelbauweise der Grenzabstand vergrössert, womit auch aus Sicht der Wohnhygiene nichts gegen das Vorhaben spricht. Unter den geschilderten Umständen besteht kein Anlass, die gewährten Mehrhöhen als Ermessensmissbräuche zu qualifizieren. Die als unrechtmässig gerügten Punkte fallen allesamt in das Planungsermessen der Vorinstanzen. Die Vorinstanz hat diese – wie zuvor schon das AREG (vgl. act. 8/13) – plausibel erklärt.

**6.6.** Durch einen Überbauungsplan darf eine Mehrausnützung gewährt werden, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, die Grösse des Grundstückes dies rechtfertigt und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden (Art. 27 BauG). Art. 14 Abs. 1 lit. a BauR hält präzisierend fest, dass das Überbauungsareal in der zweigeschossigen Zone mindestens 3'000 m<sup>2</sup> umfassen muss, damit eine Mehrausnützung gewährt werden kann. Nach lit. b dieser Bestimmung muss das Areal mit einem Projekt überbaut werden, das architektonisch und städtebaulich wesentliche Vorzüge gegenüber der Regelbauweise aufweist. Insbesondere sind folgende Anforderungen zu erfüllen:

- die Umgebung der Bauten und Anlagen ist mit Grünflächen, Bepflanzung, hochstämmigen Bäumen und Baumgruppen sorgfältig zu gestalten;
- in Bezug auf Gestaltung, Wohnkomfort und Wohnhygiene sorgfältig durchdachte Grundrisse;
- besonders gute Einfügung in das Orts- und Landschaftsbild;
- rationelle Erschliessung;



## St.Galler Gerichte

- zwei Drittel der erforderlichen Abstellplätze, mindestens aber je Wohneinheit 1 Abstellplatz unter Terrain;
- es müssen grössere zusammenhängende Grünflächen mit gestalteten Kinderspielflächen von mindestens 15% der anrechenbaren Geschossfläche erstellt werden;
- die Zielwerte der Systemanforderungen für Heizenergiebedarf und Nutzungsgrad, respektive die Zielwerte der Einzelanforderungen für k-Werte und Gebäudedichtigkeit nach der SIA-Empfehlung 380/1 müssen eingehalten werden;
- die erhöhten Anforderungen der SIA-Norm 181 über den Schallschutz im Hochbau zum Schutz gegen Aussenlärm, Innenlärm und Trittschall müssen eingehalten werden;
- der Schutz der Fussgänger ist sicherzustellen.

**6.6.1.** Im angefochtenen Entscheid stellte die Vorinstanz bei ihrer Beurteilung vorab auf die Planungsabsicht der Beschwerdebetreffenden ab. Diese wolle mit dem Planerlass die bestehende Baulücke im Sinn einer haushälterischen Nutzung des Bodens dicht überbauen. Die Gefahrensituation solle berücksichtigt und nach Möglichkeit verbessert werden. Mit der Überbauung solle eine gute städtebauliche Einfügung in das Ortsbild gesichert und eine architektonisch hochwertige Gestaltung angestrebt werden sowie der Landbedarf für die Umsetzung des Gesamtverkehrskonzepts bereitgestellt werden. Wie der Augenschein im ersten Rekursverfahren gezeigt habe, sei diese Planungsabsicht aufgrund der topographischen Verhältnisse, der zentrumsnahen Lage und der bestehenden Überbauungen auf den Nachbargrundstücken nachvollziehbar. Abgesehen von der schon grundsätzlich städtebaulich erwünschten und im öffentlichen Interesse liegenden Verdichtung, die nunmehr ausdrücklich zu den zu beachtenden Planungsgrundsätzen zähle, mache das Einbetten einer verdichteten und gleichzeitig Freiräume schaffenden Überbauung Sinn. Ebenso sei die Berücksichtigung der Gefahrensituation sinnvoll und die entsprechenden Festlegungen zweckmässig. Weiter ermögliche der Überbauungsplan eine flächensparende und einheitliche Erschliessung durch die Tiefgarage und ermögliche eine öffentlich zugängliche Fussgängerverbindung durch das Plangebiet. Die Erschliessung von nach



Regelbauweise individuell gestalteten zweigeschossigen Wohnhäusern würde vergleichsweise mehr Boden beanspruchen. Mit einer solchen Bebauung könne weder den besonderen Gegebenheiten noch dem Gebot eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden gleich gut Rechnung getragen werden. Die Planungsabsicht sei deshalb zweckmässig und nicht zu beanstanden. Sie ermögliche grundsätzlich ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung und liege deshalb im öffentlichen Interesse. Ob insgesamt eine Überbauung mit architektonischen und städtebaulichen Vorzügen gegenüber der Regelbauweise realisiert werde, könne erst bei Vorliegen eines konkreten Projekts, d.h. im Baubewilligungsverfahren beurteilt werden. Dies sei aber auch nur insofern nötig, als tatsächlich eine Mehrausnützung beansprucht werden solle. Anzumerken sei jedoch, dass verschiedene Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 lit. b BauR bereits im Überbauungsplan festgesetzt seien, soweit dies möglich und zweckmässig sei. Weder dessen besondere Vorschriften noch die planerischen Festlegungen würden die Einhaltung der für die Mehrausnützung geforderten Vorgaben verunmöglichen.

**6.6.2.** Aus der allenfalls zu gewährenden Mehrausnützung ergibt sich in den Augen der Beschwerdeführer das fehlende öffentliche Interesse am Überbauungsplan. In Tat und Wahrheit bediene dieser lediglich das finanzielle Interesse des Investors, auf engstem Raum möglichst viel Geld zu verdienen. Hierzu ist festzuhalten, dass der Überbauungsplan nach den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz jedenfalls auch im öffentlichen Interesse liegt, was nicht ausschliesst, dass gleichzeitig private Interessen der geschilderten Art verfolgt werden. Die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG bilden kein in sich geschlossenes logisches System und sind nicht frei von Zielkonflikten. Wenn das Gesetz jedoch vorschreibt, es seien Massnahmen zu treffen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG), lässt sich das konkrete Vorhaben ohne weiteres vertreten. Aus dem Umstand allein, dass bei anderer Gewichtung der Grundsätze auch andere Ergebnisse resultieren könnten, lässt sich nicht auf einen Planungsfehler der Vorinstanzen schliessen. Nicht im Widerspruch zum Überbauungsplan steht schliesslich Art. 14 Abs. 2 BauR, welcher u.a. vorschreibt, eine Mehrausnützung könne nur für ein konkret vorliegendes Projekt gewährt werden. Wie aus Art. 4 Abs. 5 besV hervorgeht, kann für ein Bauprojekt, das die Bestimmungen von Art. 14 des Baureglements und die



besonderen Vorschriften des Überbauungsplanes einhält, eine Mehrausnutzung von 0.05 gewährt werden. Die Prüfung dieser Voraussetzungen erfolgt – wie sich auch aus dem Entscheid der Vorinstanz ergibt – erst im Baubewilligungsverfahren. Die Vorinstanz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass weder die besonderen Vorschriften noch die planerischen Festlegungen die Einhaltung dieser Voraussetzungen verunmöglichen würden. Eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung ist hinsichtlich der allfälligen Mehrausnutzung nicht erkennbar.

7. Die Beschwerdeführer beanstanden die im Rahmen des Planerlasses getroffenen Hochwasserschutzmassnahmen. Sie machen im Wesentlichen geltend, die im Überbauungsplan vorgesehenen Bauvorhaben führten zu einer Mehrgefährdung ihres eigenen Grundstücks.

7.1. Der Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz) ist Gegenstand des Bundesgesetzes über den Wasserbau (SR 721.100, WBG). Der Hochwasserschutz ist Sache der Kantone; er wird in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen gewährleistet (Art. 2 und 3 Abs. 1 WBG). Hierzu müssen die Hochwasserrisiken und Schadenspotenziale im konkreten Raum bekannt sein. Die Kantone haben die Gefahrengebiete zu bezeichnen und sie zusammen mit dem Raumbedarf der Gewässer bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Hierfür werden Gefahrenkarten erstellt, welche behördenverbindlich und als Grundlagen in der Raumplanung zu berücksichtigen sind (E. Hepperle, in: Kommentar GschG und WBG, a.a.O., N 9 und 12 f. zu Art. 3 WBG mit Hinweisen). Ist die erlaubte Nutzung nicht mit der Gefahrenstufe vereinbar oder trägt das Baureglement der spezifischen Gefährdung nicht Rechnung, so ist der Nutzungsplan zu ändern, wenn keine aktiven Schutzmassnahmen ergriffen werden (BGer 2C\_461/2011 vom 9. November 2011 E. 5.2 ff.). Solange die planerische Umsetzung nicht erfolgt ist, sind die Gefahrenkarten für die Grundeigentümer nicht verbindlich und führen nicht direkt zu Bauverboten. Sie entfalten dennoch baurechtliche Wirkungen, indem daraus hervorgeht, ob einem Bauvorhaben die Bewilligung wegen ungenügenden Schutzes vor Naturgefahren vorläufig zu verweigern ist bzw. ob und in welchem Umfang im Rahmen der Baubewilligung Objektschutzmassnahmen auferlegt werden können



(Hepperle, a.a.O., N 13 zu Art. 3 WBG mit Hinweisen). Denn gestützt auf die sicherheitspolizeiliche Vorschrift von Art. 52 BauG haben Bauten und Anlagen sowohl während der Erstellung als auch während der Dauer des Bestandes den notwendigen Erfordernissen der Sicherheit gemäss den Regeln der Baukunde zu entsprechen. Bauten und Anlagen, die den Erfordernissen der Sicherheit nicht entsprechen, dürfen nicht bewilligt werden (GVP 1997 Nr. 70; Heer, a.a.O., Rz. 589). Sofern nach der Gefahrenkarte Flächen mit Gefährdungen vorliegen, bestehen grundsätzlich Einschränkungen hinsichtlich der Nutzung. Für die betroffenen Gebiete können im Baureglement oder in einem Sondernutzungsplan Vorschriften erlassen werden. Die Einzelheiten richten sich nach den konkreten örtlichen Gegebenheiten und Gefährdungen. Je nach Art und Intensität der Gefährdungen können sehr konkrete Festlegungen zweckmässig sein, um der Gefährdung zu begegnen (vgl. Naturgefahren im Kanton St. Gallen, Leitfaden für Vorsorge und Schutz, hrsg. von der Naturgefahrenkommission des Kantons St. Gallen 2007, [www.sg.ch](http://www.sg.ch)).

**7.2.** Das streitbetroffene Grundstück Nr. 000 liegt nach der Gefahrenkarte mehrheitlich in einem Gefahrengebiet 2 (blaue Färbung; mittlere Gefährdung). Nach der Wegleitung "Hochwasserschutz an Fliessgewässern" des Bundesamtes für Wasser und Geologie (Stand 2001; [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)) bedeutet dies, dass für Personen im Gebäudeinnern keine Gefahr besteht und Gebäudezerstörungen mit baulichen Auflagen vermieden werden können. Diese sollen mit einem der jeweiligen Gefahrenart entsprechenden Inhalt im Baureglement festgehalten werden (S. 46). Bauvorhaben in Gebieten von mittlerer Gefährdung entsprechen Art. 52 BauG nur bedingt. Kann die Gefährdung nicht mit raumplanerischen oder technischen Massnahmen beseitigt werden, darf eine Baubewilligung nur erteilt werden, wenn nachgewiesen ist, dass mit geeigneten Objektschutzmassnahmen das Risiko auf ein tragbares Mass reduziert wird (Leitfaden Vorsorge und Schutz, a.a.O., S. 26). Das Baureglement sieht in dieser Hinsicht folgendes vor: Gemäss Art. 13 Abs. 2 Satz 2 lit. b BauR dürfen in Gefahrengebieten mittlerer Gefährdung bestehende Bauten und Anlagen unterhalten und zeitgemäss erneuert werden. Bauliche Massnahmen, die darüber hinausgehen, wie Umbauten, Erweiterungen, Ersatzbauten und Neubauten, sind zulässig, wenn die Erfordernisse der Sicherheit erfüllt sind und die notwendigen Objektschutzmassnahmen getroffen wurden. Im Allgemeinen darf durch Neubauten, Ersatzbauten und Umbauten von Bauten und Anlagen sowie Objektschutzmassnahmen in den Naturgefahrengebieten



## St.Galler Gerichte

die öffentliche Sicherheit und/oder die Sicherheit von Personen und beachtlichen Sachwerten in der Umgebung nicht wesentlich verschlechtert werden (vgl. Art. 13 Abs. 3 BauR). Eine unzulässige Gefahrenverlagerung auf Nachbargrundstücke liegt nach Auffassung der Vorinstanz dann vor, wenn die Gefährdung eines der angrenzenden Grundstücke um mindestens eine Stufe erhöht wird oder wenn eine schon bestehende Schutzmassnahme ihre Wirkung verliert.

**7.3.** Dem Überbauungsplan "X.-strasse" liegt u.a. der Nachweis Naturgefahren der O. und F. AG vom 6. Juni 2013 zu Grunde (Planungsbericht, Anhang A). Die vorhandene Gefährdung besteht nach diesem Bericht darin, dass bei seltenen Hochwasserereignissen ( $> HQ_{30}$ ) Wasser aus dem C.-bach über die X.-strasse gelangt und die aus den Parzellen Nrn. 000, 003, 004 und 001 gebildete Senke auffüllt. Zur Abwendung dieser Gefährdung sieht der Bericht einerseits Objektschutzmassnahmen an den Neubauten in Form von Geländeanpassungen und Erhöhungen der Gebäudeöffnungen vor. Durch das teilweise Auffüllen der Senke gehe Retentionsvolumen verloren. Der daraus resultierenden Mehrgefährdung der westlich und südlich angrenzenden Nachbarparzellen (insbesondere beim Szenario  $HQ_{100}$ , Kurzzeitereignis) soll andererseits mit einem zusätzlichen Entwässerungsrohr begegnet werden, das in der Lage sei, zusätzlich zu den bestehenden Meteorwasserleitungen ca. 650 l/s in die X. abzuleiten. Bei einer Einlaufschachthöhe von 422.15m ü. M. sei bis zu einem 300-jährlichen Hochwasserereignis der X. nicht zu erwarten, dass Wasser von dieser zurück in die Senke fliesse. Die Lage des Einlaufschachtes sei noch zu bestimmen.

In Art. 9 der besV sind zum einen die für die Gebäudeöffnungen der Neubauten im Überbauungsplanperimeter einzuhaltenden minimalen Höhenkoten normiert (Abs. 1). Abs. 2 hält fest, dass zur Ableitung von Hochwasser vom Baugrundstück in die X. eine zusätzliche Rohrleitung zu legen oder die bestehende Meteorwasserleitung ausreichend zu vergrössern ist. Die genaue Festlegung der notwendigen Hochwasserschutzmassnahmen soll im Baubewilligungsverfahren erfolgen (Abs. 3).

**7.4.** In den Augen der Beschwerdeführer ist damit die Mehrgefährdung ihres Grundstücks nicht gebannt. Denn der "Nachweis Naturgefahren" sei hinsichtlich der Kapazität der neu zu erstellenden Entwässerung in die X. ursprünglich, d.h. vor ihrer



## St.Galler Gerichte

Einsprache, mit einer Fehlerquote von bis zu 711 % behaftet gewesen, das Gutachten mithin fehlerhaft. Die Vorinstanz habe dies zwar teilweise eingestanden, jedoch unzutreffend gewürdigt.

**7.4.1.** Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (E. 4.4.1) eingeräumt, dass der Nachweis während des ersten Verfahrens mehrmals habe angepasst und nachgebessert werden müssen. Dies betraf offenbar das Ausmass des verlorenen Retentionsvolumens (2'500 m<sup>3</sup> statt 2'000 m<sup>3</sup>), das Schluckvermögen der Entlastungsleitung in die X. (700 l/s statt 560 l/s; vgl. Dossier 13-5075, act. 7/2) und die zu korrigierende Höhenkote des Kellerfensters an der Nordfassade der beschwerdeführerischen Liegenschaft.

**7.4.2.** Nichtsdestotrotz hat die Sektion Naturgefahren und Talsperren als zuständige kantonale Fachstelle am 31. Oktober 2013 dem streitigen Nachweis attestiert, das Thema Objektschutz und Gefahrenverlagerung sei auf sehr hohem Niveau mittels aufwändiger numerischer 2D-Simulation behandelt und gelöst worden (act. 8/13). Diese Aussage wiederholte der Leiter der Sektion am Augenschein vom 24. Januar 2014 (act. 8/ 27 Ziff. 13). Er betonte, die Aussagen und Berechnungen zur Gefährdung seien plausibel und nachvollziehbar. Es sei zunächst der Nachweis erbracht worden, dass eine Gefahrenverlagerung entstehe. Anschliessend habe man eine Lösung zu deren Behebung aufgezeigt, die plausibel und technisch machbar sei. Der Einwand der Beschwerdeführer, der Sektion Naturgefahren und Talsperren hätten nicht alle Unterlagen vorgelegen, weshalb diese Einschätzung unzutreffend sei, geht deshalb ins Leere, weil sich der Mitbericht vom 31. Oktober 2013 laut Leiter der Sektion auf das damals aktuellste Dokument zum Nachweis der Hochwassersicherheit und der Gefahrenverlagerung bezog und auch in Kenntnis von der Fachstelle nicht bekannten und auch nicht mehr aktuellen Dokumenten nicht anders ausgefallen wäre (Schreiben vom 6. Juli 2015 in act. 8/ 14.1).

**7.4.3.** Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, sind die Gründe für die Ungenauigkeiten in den Rekursverfahren plausibel erläutert worden und vermögen den Nachweis nicht als generell fehlerhaft erscheinen lassen. Fragwürdig ist jedoch, dass diese Anpassungen während des ersten Rekursverfahrens erfolgten, jedoch im Rahmen der Änderungsaufgabe – soweit ersichtlich – teilweise unbeachtet blieben (vgl.



z.B. Planungsbericht, Anhang A, S. 5). Dieses offensichtliche Versehen wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu korrigieren sein, rechtfertigt aber die Aufhebung des Planerlasses nicht. Von eigentlichen Gutachterfehlern ist nicht auszugehen.

**7.5.** Die Beschwerdeführer machen zum andern geltend, es sei unzulässig, dass die konkreten Massnahmen zur Vermeidung der Gefahrenumlagerung auf ihr Grundstück erst im Baubewilligungsverfahren festgesetzt würden. Die genaue technische Lösung sei noch nicht ersichtlich und stehe möglicherweise sogar der geplanten Überbauung entgegen. Es sei nicht auszuschliessen, dass ein Projekt nach der Regelbauweise zu weniger Verlust an Retentionsvolumen führe und schliesslich das bessere sei. Es sei beispielsweise denkbar, dass sieben Pumpen mit einer Gesamtleistungsaufnahme von 770 kw/h notwendig seien, um 2'500 m<sup>3</sup> Wasser abzuführen. Eine solche Installation beanspruche – obwohl grundsätzlich möglich – einen enormen Platzbedarf. Ihr Rechenbeispiel zeige auf, dass das Hochwassersicherheitskonzept ein zentrales und sehr wichtiges Thema darstelle, das nicht auf das Baubewilligungsverfahren verschoben werden dürfe (act. 1 Ziff. 22).

**7.5.1.** Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid erwogen (E. 4.5), die Frage, ob in einem Überbauungsplan die hochwasserschutzrechtlichen Aspekte genügend berücksichtigt und die erforderlichen Massnahmen hinreichend festgelegt seien, weise starke Ähnlichkeiten mit derjenigen auf, ob die strassenmässige Erschliessung im Planerlass ausreichend geregelt sei. Sie begründete die Parallelen damit, dass im Rahmen eines Sondernutzungsplanes bei der hinreichenden Erschliessung nicht nur auf die Verhältnisse im Planperimeter an sich, sondern auch auf die für die Zufahrt notwendigen umliegenden Strassen abzustellen sei. Die Erschliessung müsse auf die örtlichen Verhältnisse und die planerischen Grundlagen abgestimmt sein. Entscheidend sei jedoch lediglich, ob die Erschliessung nach der im Plan festgelegten Art grundsätzlich möglich sei. Eine eingehendere Prüfung des Erschliessungskonzepts sei erst im Baubewilligungsverfahren möglich. Denn der Überbauungsplan sei keine Baubewilligung, sondern lege lediglich fest, welche Rahmenbedingungen ein Bauvorhaben einhalten müsse, damit es bewilligt werden könne. Dies lasse es zu, gewisse Detailfragen erst im nachgelagerten Verfahren zu klären. Konkret seien Massnahmen vorgesehen, welche die Gefahrensituation berücksichtigten. Die Objektschutzmassnahmen der Bebauung seien verbindlich geregelt. Zudem sei



bestimmt, dass eine Hochwasserleitung erstellt bzw. die vorhandene Meteorwasserleitung vergrössert werden müsse, um die (Mehr-)Gefährdung der Nachbargrundstücke durch die Terrainveränderung und Bebauung zu entschärfen. Durch den Überbauungsplan entstehe lediglich das Recht, im Plangebiet entsprechend diesem Plan zu bauen. Wie und in welchem Zeitpunkt welche Baubereiche tatsächlich bebaut würden, sei jedoch offen. Entsprechend sei auch noch nicht bekannt, welches Retentionsvolumen tatsächlich verloren gehe und welche konkreten Auswirkungen einzelne bauliche Massnahmen des konkreten Projekts tatsächlich hätten. Die Festlegung der einzelnen Hochwasserschutzmassnahmen im Baubewilligungsverfahren sei vor diesem Hintergrund sachgerecht und zweckmässig. Schliesslich sei festzuhalten, dass die Hochwasserschutzmassnahmen nach der im Plan vorgesehenen Art (Einlaufschacht, Korridor, Ableitung) grundsätzlich möglich seien. Selbst wenn dies nicht zutreffen sollte, hätte dies lediglich eine Anpassung des konkreten Bauprojekts zur Folge. Der streitige Überbauungsplan sei deswegen nicht unzweckmässig oder gar rechtswidrig.

**7.5.2.** Im Rahmen der (Sonder-)Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG). In die Interessenabwägung sind auch umweltrechtliche Gesichtspunkte miteinzubeziehen (vgl. Hänni, a.a.O., S. 248). Zu den Planungsgrundsätzen gehört insbesondere, dass Wohngebiete vor schädlichen und lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden (Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Es erscheint sachgerecht, den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren in diese nicht abschliessende Aufzählung einzureihen. Der Umfang der Überprüfung der Vereinbarkeit des Nutzungsplans mit dem Umweltschutzrecht hängt dabei vom Detaillierungsgrad des Plans ab. Ist noch kein konkretes Projekt bekannt, so beschränkt sich die Prüfung auf den Nachweis, dass die einschlägigen Vorgaben im Rahmen einer späteren Projektierung bzw. des Baubewilligungsverfahrens gestützt auf den Plan eingehalten werden können (vgl. BGer 1C\_398/2015 vom 9. August 2016 E. 4.2; 1C\_582/2014 vom 25. Februar 2016 E. 3.1; 1A.281/2005 vom 21. Juli 2006 E. 1.3 mit Hinweisen, in: URP 2006 S. 887).



**7.5.3.** Im Unterschied zu Gestaltungsplänen, welche die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten regeln (Art. 28 Abs. 1 BauG) und bei denen an die Bestimmtheit des Planinhaltes höhere Anforderungen gestellt werden, ordnet der Überbauungsplan lediglich die Erschliessung und die besondere Bauweise für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet. Bei Gestaltungsplänen rechtfertigen Planungsmängel nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann keine Aufhebung des Planerlasses, wenn sie eine Frage betreffen, die noch im Baubewilligungsverfahren befriedigend gelöst werden kann, nur untergeordnete Bedeutung haben oder ohne grösseren Aufwand klargestellt werden können (BGE 121 I 117 E. 5.a). Weil die Anforderungen an die Bestimmtheit bei Überbauungsplänen aufgrund ihrer Zweckbestimmung geringer sind, sind vergleichsweise grössere Unsicherheiten hinzunehmen, ohne dass von eigentlichen Planungsmängeln gesprochen werden kann.

**7.5.4.** Im Überbauungsplan ist vorgesehen, dass eine Hochwasserleitung erstellt bzw. die vorhandene Meteorwasserleitung vergrössert werden muss, um die (Mehr-)Gefährdung der Nachbargrundstücke durch die Terrainveränderung und Bebauung zu entschärfen. Die technische Machbarkeit dieser Massnahmen erscheint ausgewiesen. Aufgrund der Gefällsverhältnisse ist nicht ersichtlich, dass es hierfür – wie der Beschwerdeführer erstmals vor Verwaltungsgericht vorbringt – mehrere Pumpstationen mit grossem Landbedarf brauchen würde, die das im Plan vorgesehene Bebauungskonzept verunmöglichen würden. Die Rede ist lediglich von einem Einlaufschacht und einer (zusätzlichen) Meteorwasserleitung (vgl. hierzu das Votum des von den Beschwerdeführern beigezogenen H.K. am Rekursaugenschein, act. 8/27 Ziff. 23). Die Fläche des Einlaufrosts wird in act. 26.1 mit 1.77 m<sup>2</sup> beziffert. Selbst wenn an der korrekten Dimensionierung der Leitung noch Zweifel bestehen (vgl. dazu insbesondere act. 26.2), ändert dies nichts daran, dass die genaue Lage und Dimensionierung des Entlastungsbauwerks ohne weiteres im Baubewilligungsverfahren geklärt werden kann. Der Nachweis, dass die einschlägigen Vorgaben im Rahmen einer späteren Projektierung bzw. des Baubewilligungsverfahrens gestützt auf den Plan eingehalten werden können, ist jedenfalls erbracht. Der Bestimmtheitsgrad des Überbauungsplanes ist damit angemessen; die Interessen des Hochwasserschutzes sind offensichtlich nicht in einer Art und Weise unberücksichtigt geblieben, die die Handhabung des Planungsermessens als rechtsfehlerhaft erscheinen liesse. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt unbegründet.



**8.** Die Beschwerdeführer beanstanden schliesslich den vorinstanzlichen Kostenspruch hinsichtlich Höhe und Verteilung der amtlichen Kosten des Rekursverfahrens und hinsichtlich des Anspruchs und der Höhe der ausseramtlichen Entschädigung der Beschwerdebeteiligten.

**8.1.** In Streitigkeiten gilt nach Art. 95 Abs. 1 VRP grundsätzlich das Erfolgsprinzip. Die Kostenverteilung hat nach Obsiegen und Unterliegen zu erfolgen. Obsiegen bedeutet, dass ein Beteiligter mit seinen Anträgen durchgedrungen ist. Unterliegen bedeutet, dass die Anträge eines Beteiligten abgewiesen wurden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist nicht von Belang, mit welcher Begründung ein bestimmtes Verfahrensergebnis erreicht wurde. Es ist nur darauf abzustellen, in welchem Ausmass den gestellten Rechtsbegehren im Dispositiv gefolgt wird (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 94). Bei – wie im vorliegenden Fall – teilweisem Obsiegen sind die für den Prozessausgang wesentlichen Punkte zu gewichten. Massgebend ist in erster Linie der materielle Gehalt des Hauptantrags (Hirt, a.a.O., S. 96 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat den Rekurs insoweit teilweise gutgeheissen, als sie die Kostenaufgabe zu Lasten der unterlegenen Einsprecher aufgehoben hat. Sie hat zutreffend festgehalten, der gutgeheissene Antrag betreffe nur einen untergeordneten Punkt, und legte die Kosten des Rekursverfahrens zu einem Siebtel der Beschwerdebeteiligten, im Übrigen aber den Beschwerdeführern auf. Dies ist nicht zu beanstanden.

**8.2.** Die Vorinstanz hat die Entscheidgebühr in Erwägung, dass zwar kein Augenschein stattgefunden habe, jedoch zwei Amtsberichte hätten eingeholt werden müssen, auf Fr. 3'500.-- festgelegt.

Gemäss Ziff. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung beträgt die Gebühr für eine Verfügung oder einen Entscheid zwischen Fr. 50.-- und Fr. 5'000.--. Besteht für die Gebühr ein Mindest- und ein Höchstansatz, so ist sie innerhalb dieses Rahmens nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem



Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen (Art. 11 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, sGS 821.1). Das Rekursverfahren ist (wie auch das Beschwerdeverfahren) u.a. mit Blick auf die Vielzahl der vorgebrachten Rügen als aufwändig zu bezeichnen. Die Vorinstanz hat ihre Ausführungen auf das Wesentliche beschränkt; der Entscheid umfasst dennoch über dreissig Seiten. Die Ausübung des Ermessens ist angesichts der Komplexität der Angelegenheit und des ersichtlichen Aufwandes nicht als missbräuchlich zu beanstanden.

**8.3.** Die Beschwerdeführer bestreiten den Anspruch der Beschwerdegegnerin auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Rekursverfahren, weil sie sich nur gegen den Entscheid der Beschwerdebeteiligten gewehrt hätten.

In Erwägung 4.1 hiervor hat das Verwaltungsgericht dargelegt, dass die Beschwerdegegnerin als Grundeigentümerin von der Vorinstanz zur Recht am Verfahren beteiligt worden ist. Die Vorinstanz hat in Anwendung von Art. 98 Abs. 2 VRP zutreffend erwogen, dass im Rekursverfahren ausseramtliche Kosten entschädigt werden, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage angemessen erscheinen, dass die ausseramtlichen Kosten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt werden, dass sich im konkreten Fall nicht leicht zu beantwortende Rechtsfragen gestellt haben, dass diese den Beizug eines Rechtsvertreters gerechtfertigt haben und dass die unterlegenen Beschwerdeführer sechs Siebtel der auf Fr. 3'000.-- festgesetzten Entschädigung zu tragen haben. Diesen Ausführungen ist nichts beizufügen. Die Vorinstanz hat den mehrheitlich unterlegenen Beschwerdeführern zu Recht keine ausseramtliche Entschädigung zuerkannt.

**9.** Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und 96bis VRP). Eine Entscheidegebühr in der Höhe von Fr. 3'500.-- erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 3'500.-- wird verrechnet.



## St.Galler Gerichte

Die Beschwerdeführer haben die private Beschwerdegegnerin ausseramtlich angemessen zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP), und zwar unter solidarischer Haftung (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272). Die Entschädigung wird für das Beschwerdeverfahren ermessensweise auf Fr. 2'500.-- zuzüglich vier Prozent pauschale Barauslagen und Mehrwertsteuer festgesetzt (Art. 6, Art. 19, Art. 22 Ingress und lit. b, Art. 28bis Abs. 1 und Art. 29 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, HonO).

Das Begehren der Beschwerdeführer um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird – dem Verfahrensausgang entsprechend – abgewiesen (Art. 98bis VRP).

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

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'500.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.
3. Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin unter solidarischer Haftung mit insgesamt Fr. 2'500.-- (zuzüglich 4% Barauslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Wehrle