



Fall-Nr.: B 2018/40
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.05.2018
Entscheiddatum: 23.05.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.05.2018

Erlass Planungszone, Art. 21 und 27 RPG, Art. 105 ff. aBauG. Mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG und des kantonalen PBG ergaben sich im vorliegenden Fall keine erheblich geänderten, neuen Verhältnisse und der Zweck der vorliegend umstrittenen Planungszone – Bewahrung der niedrigen Baudichte – widerspricht der planerischen Zielsetzung der angeführten Rechtsänderungen, weshalb diese nicht Anlass für eine mit einer Planungszone zu sichernde Überprüfung der geltenden Nutzungsordnung sein kann (Verwaltungsgericht, B 2018/40).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X., Gemeinderat,

Beschwerdeführerin,

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

gegen



St.Galler Gerichte

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

Vorinstanz,

und

Q. GmbH,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Titus Marty, Marty Gmür Galbier Rechtsanwälte, Obere Bahnhofstrasse 11, Postfach 253, 9501 Wil,

Gegenstand

Erlass Planungszone „Y.“

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Q. GmbH ist seit 29. November 2016 Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000, Grundbuch X., welches eine Gesamtfläche von 1'572 m² aufweist und mit einem Einfamilienhaus überbaut ist. Das Grundstück befindet sich südwestlich des Dorfzentrums im Wohnquartier „Y.“ und ist gemäss Zonenplan der Politischen Gemeinde X. vom 3. August 1995 der Wohnzone für zweigeschossige Bauten (W2a) zugewiesen. Im Süden grenzt das Grundstück an die Wohnzone für eingeschossige Bauten (W1). Im Jahr 2008 führte die Politische Gemeinde X. eine Gesamtrevision der kommunalen Ortsplanung durch, welche zusammen mit dem gleichzeitig totalrevidierten Baureglement vom Baudepartement des Kantons St. Gallen am 25. Januar 2010 genehmigt wurde.



B. Am 16. Februar 2016 reichte die Q. GmbH beim Gemeinderat X. ein Baugesuch für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit fünf Wohneinheiten auf dem Grundstück Nr. 000 ein. Mehrere direkte Nachbarn haben gegen das vom 16. bis 29. März 2017 öffentlich aufgelegte Gesuch Einsprache erhoben. Ein Nachbar äusserte sich nach Eingang des Baugesuchs der Beschwerdegegnerin anlässlich der Bürgerversammlung vom 22. März 2017 besorgt über das konkrete Bauvorhaben und erkundigte sich nach dessen Auswirkungen auf die Bebauung im fraglichen Gebiet sowie nach den Massnahmen, die der Gemeinderat zu ergreifen beabsichtigte (vgl. act. 10/6/2). In der Folge erliess der Gemeinderat X. am 27. April 2017 folgenden Beschluss:

„1. Die Planungszone Y. wird bis zum Abschluss der Revision der Ortsplanung, längstens aber drei Jahre mit der Möglichkeit zur Fristverlängerung um zwei Jahre erlassen. Sollte die Quartierstrategie aufzeigen, dass das geplante Vorhaben der Entwicklungsabsicht des Quartiers entspricht, wird die Planungszone vorzeitig aufgehoben.

2. Wirkung: Innerhalb der Planungszone sind Neubauten mit Geschosswohnungen für mehr als zwei Familien untersagt. Neubauten haben die volumetrische Körnigkeit des Quartiers zu berücksichtigen. An bestehenden Hauptbauten dürfen keine Anpassungen vorgenommen werden, welche die Volumetrie verändern oder mit denen mehr als zwei Geschosswohnungen realisiert werden sollen. Innere Umbauten und Anpassungen an den Fassaden sind weiterhin zulässig. Vor-, An- und Nebenbauten dürfen weiterhin erstellt werden.

3. Das Verfahren der Planungszone wird umgehend eingeleitet. Die Gemeinderatskanzlei wird angewiesen, den Erlass der Planungszone im Amtsblatt Nr. 20 vom 15. Mai 2017 zu publizieren. Die Publikation hat auch im X. Aktuell Nr. 9 vom 12. Mai 2017 zu erfolgen. Die Auflagefrist dauert vom 16. Mai bis 14. Juni 2017.

4. Mitteilung an (...)

Die Planaufgabe erfolgte vom 16. Mai bis 14. Juni 2017. Gegen den Erlass der Planungszone erhob die Q. GmbH mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 13. Juni



St.Galler Gerichte

2017 Einsprache, welche der Gemeinderat X. mit Entscheid vom 18. August 2017 abwies.

C. Den gegen den Einspracheentscheid erhobenen Rekurs hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 15. Januar 2018 unter Entschädigungsfolge zulasten der Politischen Gemeinde X. gut. Zur Begründung hielt es zusammenfassend fest, dass weder die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes noch das Inkraftsetzen des Planungs- und Baugesetzes einen hinreichenden Grund für den Erlass einer Planungszone im Gebiet „Y.“ darstellen würden. Nachdem keine erheblich geänderten Verhältnisse vorliegen würden und deshalb eine Anpassung der Nutzungsplanung in diesem Gebiet nicht unmittelbar angezeigt sei, fehle es an den Voraussetzungen zum Erlass der Planungszone.

D. Mit Eingabe vom 31. Januar 2018 und 22. Februar 2018 erhob Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Bereuter für die Politische Gemeinde X. (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 6). Er beantragte, der angefochtene Entscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben. Das Baudepartement (Vorinstanz) beantragte am 1. März 2018 die Abweisung der Beschwerde (act. 9). Mit Eingabe vom 9. April 2018 trug die Q. GmbH (Beschwerdegegnerin) durch ihren Rechtsvertreter ebenfalls auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde an. Am 3. Mai 2018 teilte die Beschwerdeführerin mit, auf eine Replik zu den Stellungnahmen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zu verzichten.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP räumt der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das



Recht zur Beschwerde ein, wenn diese im umstrittenen Bereich öffentliche Interessen zu wahren hat. Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). In diesem Sinn hat das Verwaltungsgericht die Beschwerdebefugnis der politischen Gemeinden namentlich in Bausachen – gerade auch in Bezug auf Planungszonen – bejaht, weil Beschlüsse des Gemeinderates im Bereich der Nutzungsplanung die Gemeindeautonomie berühren (VerwGE B 2014/166 vom 17. Dezember 2015 E. 1, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 455 mit Hinweisen). Die Eingabe vom 31. Januar 2018 entspricht zusammen mit der Ergänzung vom 22. Februar 2018 in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde gemäss Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Abs. 2). Seit 1. Oktober 2017 ist das kantonale 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 (BauG) aufgehoben worden (Art. 172 PBG). Gemäss Art. 174 PBG wird auf Nutzungspläne, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach Art. 29 BauG bereits öffentlich aufgelegt haben, das bisherige Recht angewendet. Da die Planaufgabe vom 16. Mai bis 14. Juni 2017 erfolgte, ist die



Angelegenheit nach bisherigem Baugesetz zu beurteilen. Auf kantonaler Ebene finden sich die Bestimmungen zur Planungszone in Art. 105 ff. BauG, welche im Übrigen weitgehend dem neuen Recht entsprechen (vgl. Art. 42 ff. PBG; ABI 2015 2399, S. 2455). Ist der Erlass oder die Änderung eines Baureglements, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder ist eine Landumlegung angezeigt, kann die zuständige Gemeindebehörde das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen (Art. 105 BauG). Eine Überprüfung oder allfällige Anpassung der Nutzungsplanung ist nach Art. 21 Abs. 2 RPG dann angezeigt, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Auch für den Erlass einer Planungszone wird folglich vorausgesetzt, dass erheblich geänderte Verhältnisse vorliegen. Erst im nachgelagerten Nutzungsplanverfahren zu klären ist indes die Frage, inwieweit die erheblich geänderten Verhältnisse eine Anpassung der geltenden Nutzungsordnung bedingen (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 267). Innerhalb der Planungszone, deren Wirkungen die zuständige Gemeindebehörde im Einzelnen festlegt, darf nichts unternommen werden, was die nachgelagerte Nutzungsplanung erschweren könnte (vgl. Art. 106 BauG). Planungszone werden gemäss Art. 107 Abs. 1 BauG für längstens drei Jahre bestimmt. Die Frist kann laut Abs. 2 der zitierten Norm um höchstens zwei Jahre verlängert werden, wenn Rechtsmittelverfahren hängig sind oder andere triftige Gründe vorliegen. Gegen Planungszone erhobene Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung (vgl. Art. 108 Abs. 3 BauG).

Die Bestimmungen von Art. 105 ff. BauG bezwecken wie Art. 27 RPG die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden dürfen, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird. Die Planungszone hat also zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Gleichzeitig bewirkt die Festsetzung von Planungszone eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung. Sie ist somit mit Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101, BV) nur dann vereinbar, wenn sie im Sinn von Art. 36 BV auf gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und voll entschädigt wird, falls sie einer Enteignung



gleichkommt (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_287/2016 vom 5. Januar 2017 E. 3.2; 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.3; VerwGE B 2014/166 vom 17. Dezember 2015 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch, jeweils mit Hinweisen). Der Inhalt der konkreten Planungszone ist auf den Sicherungszweck auszurichten und zu beschränken. Mit anderen Worten hat eine Planungszone nicht zur Folge, dass eine künftige Nutzungsordnung strikt (vor-)angewendet würde, wie wenn sie bereits in Kraft stünde. Zu verhindern ist bloss eine Vereitelung der beabsichtigten Planung (BGer 1C_518/2016 vom 26. September 2017 E. 5.5).

3. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist die am 27. April 2017 erlassene kommunale Planungszone „Y.“ umstritten. Die gesetzliche Grundlage für den Erlass der Planungszone ist vorliegend zu Recht nicht umstritten. Zu klären ist, ob ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung und an der Sicherstellung der Änderung durch die Errichtung einer Planungszone besteht und ob sich die konkret erlassene Planungszone als verhältnismässig erweist.

3.1. Die Vorinstanz ging davon aus, dass sich seit der am 25. Januar 2010 genehmigten Ortsplanungsrevision die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse für das Gebiet „Y.“ nicht geändert hätten. Eine innere Verdichtung des Baugebiets sei bereits vor dem Inkrafttreten der Teilrevision des RPG am 1. Mai 2014 ein planerisches Gebot jeder Ortsplanungsrevision gewesen. Im damaligen Planungsbericht sei dementsprechend auf die innere Verdichtung eingegangen und dargelegt worden, in der Gemeinde bestünden kaum Möglichkeiten für die innere Verdichtung. Trotz der pessimistischen Einschätzung der Verdichtungsmöglichkeiten in Wohngebieten habe die Planungsbehörde die Regelbauvorschriften im Baureglement vom 25. Januar 2010 in Bezug auf die W2a gegenüber dem Baureglement von 1995 unverändert gelassen. Somit könnten heute in der W2a nach wie vor zweigeschossige Bauten erstellt werden. Die Ansicht, solche Bauten seien im Gebiet „Y.“ neu überdimensioniert und deshalb fehl am Platz, gründe nicht auf erheblich geänderten Verhältnissen, sondern auf einer geänderten politischen Einschätzung. Eine solche stelle aber gerade keinen wichtigen Grund für eine Planrevision dar.

Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die Verhältnisse hätten sich seit der letzten Ortsplanungsrevision und damit seit der Genehmigung der revidierten



Ortsplanung im Jahr 2010 rechtlich erheblich geändert. Die mit der angefochtenen Planungszone im Gebiet „Y.“ gesicherte Überarbeitung der Ortsplanung sei unmittelbare Folge der Änderung des RPG bzw. der darauf abgestützten Überarbeitung des kantonalen Richtplans und des neuen PBG. Der vor Erlass der Planungszone „Y.“ von der Regierung am 17. Januar 2017 beschlossene Richtplan sei am 1. November 2017 vom Bundesrat genehmigt worden. Kernanliegen und Hauptvoraussetzung der Innenentwicklung seien die konsequente Mobilisierung der inneren Reserven. Verdichtung und Siedlungserneuerung dürften nicht zulasten der Siedlungs- und Wohnqualität gehen. Vielmehr habe die Siedlungsentwicklung nach innen auch die Funktion als Sozial- und Freiraum gebührend zu berücksichtigen. Auch das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) betone, dass sich seit der letzten Gesamtrevision der Ortsplanung von 2008 bis 2010 die rechtlichen und raumplanerischen Rahmenbedingungen grundlegend verändert hätten. Es habe ausserdem klargestellt, dass die nach RPG geforderte Siedlungsentwicklung nach Innen nicht Dichte an sich fordere, sondern die richtige Dichte am richtigen Ort. Beim Erlass der Planungszone „Y.“ seien zudem wenigstens sieben Jahre vergangen. Die „blosse“ Überprüfung der gesamten Ortsplanung sei aufgrund der einschneidenden Änderungen des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrechts und des damals von der Regierung bereits beschlossenen neuen kantonalen Richtplans, Teil Siedlungen, keinesfalls ausgeschlossen; vielmehr sei sie erforderlich.

3.2.

3.2.1. An der Änderung der geltenden Nutzungsplanung muss ein öffentliches Interesse bestehen, welches die privaten Interessen an ihrer Beibehaltung überwiegt. Konkret muss das öffentliche Interesse an der Sicherung der anstehenden Planung höher zu gewichten sein als das private Interesse der Bauherrschaft an der Realisierung ihres Bauvorhabens nach (noch) geltendem Recht (BGer 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 3.2). Bezüglich des Nachweises nach dem öffentlichen Interesse an einer Planungszone bedarf es eines doppelten Interesses. Zum einen ist ein öffentliches Interesse an einer Änderung der geltenden Nutzungsplanung, im Sinne eines hinreichend konkretisierten Planungsbedürfnisses, verlangt. Zum andern muss ein öffentliches Interesse am Erlass der Planungszone zwecks Sicherung des Revisionsvorhabens bestehen. Vorausgesetzt werden das Bestehen einer



einigermassen verfestigten und begründeten Planungsabsicht, und dass die Vorstellung über die künftige Planung zulässig ist. Rechtsprechungsgemäss dürfen die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht zu hoch angesetzt werden. Vielmehr muss es genügen, jede negative bauliche Präjudizierung im fraglichen Gebiet zu verhindern. Ein Entschluss des zuständigen Gemeinwesens, aus dem ein klar umrissener Wille auf Planänderung hervorgeht, genügt.

3.2.2. Der Erlass einer kommunalen Planungszone fällt im Kanton St. Gallen in den Autonomiebereich der Gemeinde (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1, in Verbindung mit Art. 2 und 7 BauG; VerwGE B 2014/166 vom 17. Dezember 2015 E. 2.4 mit Hinweise auf BGer 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 1, 1C_472/2009 vom 21. März 2010 E. 2, www.gerichte.sg.ch). Ein Planungsbedürfnis im eingangs skizzierten Sinne kann etwa dann angenommen werden, wenn die gegenwärtige Regelung der räumlichen Ordnung dem (kantonal- und/oder bundesrechtlichen) Raumplanungsauftrag widerspricht. Es kann sich beispielsweise auf eine Redimensionierung der Bauzonen, auf die Änderung von Nutzungsart und Nutzungsmass innerhalb der Bauzone oder auf den Erlass von Schutzmassnahmen richten. Die Behörde muss indes hinreichend belegen können, dass die geltende Ordnung übergeordnetem Recht nicht (mehr) entspricht, und dass die Planungszone Gebiete betreffen, die für die Änderung der geltenden Ordnung in Betracht fallen (A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N 31 zu Art. 27 RPG). Der Erlass einer Planungszone setzt voraus, dass die Änderung eines Baureglements, der Nutzungsplanung oder einer Schutzverordnung oder eine Landumlegung angezeigt ist. Ein Planungsbedürfnis besteht immer dann, wenn die Verfassung, die Gesetzgebung oder übergeordnete Planungen eine Anpassung der geltenden Nutzungsplanung gebieten (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 13 zu Art. 27 RPG). Da die Überprüfung und allfällige Anpassung von Nutzungsplänen nach Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG dann angezeigt ist, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, wird auch für den Erlass einer Planungszone vorausgesetzt, dass sich neue Umstände ergeben haben (vgl. E. 2). Die Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit (Grundsatz der Planbeständigkeit) und sichert die ihr vom Gesetzgeber zugedachte Funktion (u.a. Rechtssicherheit für den Grundeigentümer). Pläne sind andererseits revidierbar, da



Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen und zudem einem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt. Für eine Planänderung ist indes nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Verhältnisse betrifft und erheblich ist, damit eine Plananpassung nötig erscheint. Hierfür bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. BGE 123 I 175 E. 3a mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung; BGE 132 II 408 E. 4.2; 131 II 728 E. 2.4). Die Erheblichkeit ist bereits dann zu bejahen, wenn eine Anpassung des Nutzungsplans im fraglichen Gebiet in Betracht gezogen werden kann und das Vertrauen in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig ist, dass eine Plananpassung zum vornherein ausgeschlossen ist (T. Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], a.a.O., N 34 zu Art. 21 RPG). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (vgl. Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Im Rahmen dieser (aufgrund Zeitablaufs notwendig gewordenen) Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision der 15-Jahres-Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen eines Grundeigentümers auf die Beständigkeit des Plans zu gewichten, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten eines Planungsorgans als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (BGer 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 E. 2.3.1; BGer 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 3.1 mit Hinweisen auf BGE 120 Ia 227 E. 2c und 113 Ia 444 E. 5a).

3.2.3. Auch für den Erlass einer Planungszone wird somit vorausgesetzt, dass sich wesentliche, neue rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse ergeben haben. Inwieweit die geänderten Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingen, ist Gegenstand des nachfolgenden eigentlichen Nutzungsplanverfahrens. Insofern kann dem Gebot der Rechtssicherheit beim Erlass einer Planungszone von vornherein nur beschränkte Bedeutung zukommen. Zwar gilt auch in diesem Zusammenhang, dass ein Zonenplan seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist, und dass das Interesse an der Beständigkeit bei der allgemeinen



Interessenabwägung vor Erlass einer Planungszone zu berücksichtigen ist. Ist aber in diesem Zeitpunkt noch offen, wie sich die planerische Neuordnung auswirken und ob sie überhaupt zu einer Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten führen wird, so kann der Grundeigentümer aus dem Rechtssicherheitsgebot in diesem Vorverfahren nur wenig für sich ableiten. Eine Planungszone steht bspw. dann mit der Rechtssicherheit in Widerspruch, wenn schon eine blossige Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen werden muss, weil die Nutzungsvorschriften gerade erst den bestehenden Verhältnissen angepasst worden sind oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben, die sich für die Raumplanung überhaupt als erheblich erweisen könnten (vgl. BGer 1P.304/1994 vom 2. Februar 1995, in: ZBI 97/1996 S. 229 ff., E. 3 und 1C_842/2013 vom 25. August 2014 E. 2). Eine vertiefte Interessensabwägung drängt sich aber insbesondere dann auf, wenn der Gesuchsteller die Rechtsänderung im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs nicht voraussehen konnte (vgl. A. Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, 3. Aufl. 2017, S. 106). Nach der st. gallischen Praxis ist eine Änderung von Planungserlassen angezeigt, wenn eine summarische Überprüfung der Verhältnisse ergibt, dass die Gründe an sich geeignet erscheinen, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Änderung zu erfüllen (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 267; VerwGE B 2014/166 vom 17. Dezember 2015 E. 2.4.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

3.2.4. Am 1. Mai 2014 traten das revidierte RPG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in der Raumplanungsverordnung (SR 700.1, RPV) in Kraft. Gemäss Art. 38a Abs. 1 RPG haben die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und Art. 8a Abs. 1 RPG anzupassen. Unumstritten ist, dass der kantonale Richtplanteil „Siedlung“ am 17. Januar 2017, mithin vor Erlass der streitigen Planungszone „Y.“, von der Regierung des Kantons St. Gallen beschlossen und vom Bundesrat am 1. November 2017 genehmigt wurde. Gestützt auf Art. 5 Abs. 1 RPG hat die politische Gemeinde im kommunalen Richtplan unter Berücksichtigung der Vorgaben des kantonalen Richtplans insbesondere Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung sowie den geplanten Infrastrukturausbau in ihrem Gebiet für einen längeren Zeitraum aufeinander abzustimmen. Die Gemeinden haben zusammen mit dem Kanton den sorgsam Umgang mit dem Boden und die massvolle Festlegung der Bauzonen sicherzustellen,



sowie unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität kompakte Siedlungen zu schaffen. Die Siedlungsentwicklung nach innen hat mit dem revidierten Raumplanungsgesetz zwar eine grössere Bedeutung erhalten, ist jedoch (materiell-rechtlich betrachtet) nicht neu. Bereits in aArt. 3 Abs. 3 Ingress RPG (in der Fassung gültig bis 30. April 2014) wurde festgehalten, dass die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind. Ebenso bestand bereits aufgrund des damaligen Rechts das planerische Gebot nach innerer Verdichtung der Bauzonen. Die Beschwerdeführerin führte im Jahr 2008 eine Gesamtrevision der kommunalen Ortsplanung durch, welche zusammen mit dem gleichzeitig totalrevidierten Baureglement von der Vorinstanz am 25. Januar 2010 genehmigt wurde. Dabei wurden nicht nur einzelne Teilgebiete der Gemeinde planerisch überprüft, sondern es wurden sämtliche damals vorhandenen ortsplanerischen Erlasse einer materiellen Prüfung unterzogen. Das streitbezogene Gebiet „Y.“ war damals ebenfalls Gegenstand der Ortsplanrevision im Jahr 2008 und verblieb – wie bis anhin – in der Wohnzone für zweigeschossige Bauten. Zudem liess die Planungsbehörde damals in Bezug auf die besagte Wohnzone die Regelbauvorschriften gegenüber dem Baureglement von 1995 unverändert. Damit dürfen im fraglichen Gebiet nach wie vor zweigeschossige Bauten mit 7,5 m Gebäude- und 10,5 m Firsthöhe bei einer Gebäudelänge von 30 m und einer Ausnützungsziffer von 0,45 erstellt werden. Da eine innere Verdichtung des Baugebiets bereits vor dem Inkrafttreten der Teilrevision des RPG am 1. Mai 2014 ein planerisches Gebot jeder Ortsplanungsrevision war – wenn auch nicht mit der gleich grossen Bedeutung wie heute –, liegen in diesen teilrevidierten Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes für sich allein betrachtet keine erheblich geänderten rechtlichen Verhältnisse, welche vorliegend eine vorzeitige Überprüfung der Nutzungsplanung rechtfertigen würden. Die Beschwerdeführerin war bereits bei der Ortsplanrevision im Jahr 2008 grundsätzlich gehalten, das Quartier „Y.“ auf allfällige Verdichtungsmöglichkeiten (bzw. wohl auf eine seitens der Gemeinde allenfalls angestrebte Reduktion der baulichen Nutzungsmöglichkeiten im Gebiet, im Sinne der vom AREG angeführten „Dichte am richtigen Ort“ hin) vertiefter zu überprüfen und die Nutzungsordnung allenfalls entsprechend anzupassen. Aus aktueller Optik betrachtet kann jedenfalls nicht gesagt werden, dass die damals beschlossene und heute Geltung erheischende Ordnung übergeordnetem (Bundes- oder kantonalem) Recht nicht (mehr) entspreche. Im



Gegenteil: Mit dem Inkrafttreten der Teilrevision des RPG wurde der bereits nach früherem RPG geforderten inneren Verdichtung des Baugebiets lediglich viel mehr Gewicht als bisher beigemessen, indem mit Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und lit. b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG nun ausdrücklich verlangt wird, dass die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken ist, kompakte Siedlungen zu schaffen sind und Massnahmen zur besseren Nutzung der ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden. Es ist damit widersprüchlich, sich auf rechtlich erheblich geänderte Verhältnisse zu berufen, um den Erlass der Planungszone zu rechtfertigen, wenn die – vorläufige – Planungsabsicht der Rechtsänderung gerade entgegengesetzt ist. Es kann keine Rede davon sein, die geltende Nutzungsordnung im Gebiet „Y.“ widerspreche dem Raumplanungsauftrag des übergeordneten Rechts in dem Sinn, dass das Gebiet baulich zu „entdichten“ sei. Dementsprechend konnte die Beschwerdegegnerin im Zeitpunkt der Einreichung ihres Baugesuchs die angeführte Planungsabsicht auch nicht voraussehen. Im Übrigen ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht davon auszugehen, das Bauvorhaben, welches Anlass zum Erlass der Planungszone gegeben hat (fünf Wohneinheiten auf einem Grundstück von 1'572 m² Gesamtfläche), präjudiziere die künftige Planung, so dass diese mit der umstrittenen Planungszone zu sichern sei. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass das Quartier „Y.“ damals und heute lediglich 300 bis 500 m vom Ortszentrum bzw. von der nächsten Bushaltestelle entfernt liegt (vgl. act. 10/9), weshalb die Ansicht des AREG nicht nachvollziehbar ist, das Gebiet sei nicht optimal mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen bzw. erschliessbar. Bei der skizzierten Sach- und Rechtslage ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass der Erlass der Planungszone nicht auf geänderten (materiell-)rechtlichen Vorgaben, sondern vielmehr auf einer geänderten politischen Einschätzung der Gemeindebehörden beruht. Wie oben bereits ausgeführt, können im Rahmen einer Gesamtrevision zwar auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen und eine Anpassung der Nutzungsplanung allenfalls rechtfertigen. Weil zwischen Genehmigungsdatum der letzten Ortplanrevision und Erlassdatum der Planungszone gerade einmal sieben Jahre liegen, müssten die Gründe für den Erlass indes umso gewichtiger sein, damit sie als Grundlage für eine Planänderung nach derart kurzer Zeit herangezogen werden könnten. Überwiegend politische Motive bzw. eine geänderte Wertung der zuständigen Gemeindebehörde genügen indes hierfür praxisgemäss nicht, und es sind im



vorliegenden Fall, wie bereits die Vorinstanz zutreffend erkannt hat, auch keine Gründe ersichtlich, aufgrund derer sich derzeit ein überwiegendes öffentliches Interesse am Erlass einer Planungszone und die damit verfolgte Anpassung der Planung im Gebiet „Y.“ im Sinne der von der Beschwerdeführerin angestrebten Reduktion der Nutzungsmöglichkeiten rechtfertigen liesse.

3.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung und an der Sicherstellung der Änderung durch die Errichtung der von der Beschwerdeführerin am 27. April 2017 erlassenen kommunalen Planungszone „Y.“ kein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Insbesondere ergaben sich mit dem Inkrafttreten des revidierten RPG am 1. Mai 2014 und des kantonalen PBG am 1. Oktober 2017 materiell-rechtlich im vorliegenden Fall keine erheblich geänderten, neuen Verhältnisse und widerspricht der Zweck der vorliegend umstrittenen Planungszone – Bewahrung der niedrigen Bebauungsdichte – der planerischen Zielsetzung der angeführten Rechtsänderungen, weshalb diese nicht Anlass für eine mit einer Planungszone zu sichernde Überprüfung der geltenden Nutzungsordnung sein konnten. Damit fehlt es offenkundig an den erforderlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone. Die Beschwerde ist entsprechend abzuweisen.

4. (...).

(...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 bezahlt die Beschwerdeführerin; auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.
- 3.** Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 1'560 (inkl. Barauslagen, zuzüglich 7,7% MWSt) ausseramtlich zu entschädigen.

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Blanc Gähwiler