

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/2 vom 20. September 2011

Sg Verwaltungsgericht, 2011-09-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2011_2

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/2 du 20 septembre 2011

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2011/2 del 20 settembre 2011

Regeste

Planungsrecht, Aufzoning, Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700), Art. 32 Abs. 1 BauG und Art. 33 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Allein die Überarbeitung des Baureglements löst keine Sperrwirkung aus, einzelne Grundstücke auf ihre zonenmässige Zuteilung zu überprüfen. Der Verzicht auf die Überbauung des eingezonten Schlossparks Wartegg liegt im öffentlichen Interesse. Die dafür in einem anderen Quartier aufgezone Baufläche entspricht den raumplanerischen Grundsätzen, ist mit dem kommunalen Richtplan im Einklang und sachlich begründet (Verwaltungsgericht, B 2011/2).

Erwägungen

E. 2

Die Beschwerdeführer machen geltend, der Teilzonenplan Oberer Sandbüchel habe nicht erlassen dürfen, weil das Baureglement der Politischen Gemeinde Rorschacherberg erst vor kurzem revidiert worden sei und dabei insbesondere die Bestimmungen für die Wohnzone WE gelockert worden seien.

E. 2.1

Der Zonenplan ist ein Nutzungsplan, der das Gemeindegebiet in Teilgebiete verschiedener Nutzungsart und -intensität sowie verschiedener Regelbauweise und Immissionstoleranz einteilt (Art. 9 Abs. 1 des Baugesetzes, sGS 731.1, abgekürzt BauG). Er besteht aus einer planerischen Darstellung und den dazugehörigen Bauvorschriften, die im Baureglement aufgestellt werden (Art. 9 Abs. 2 BauG).

E. 2.2

Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. Art. 32 Abs. 1 BauG). Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen wiederum können öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Eine Sperrwirkung für Planänderungen kann insbesondere vom Vertrauensschutzprinzip nach Art. 9 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) ausgehen, namentlich dann, wenn dem Betroffenen behördliche Zusicherungen gemacht wurden (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 12 zu Art. 21 RPG).

E. 2.3

Mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit soll in erster Linie dem von der Planänderung betroffenen Grundeigentümer Rechtssicherheit verschafft werden. Aber auch Nachbarn eines von der Planänderung betroffenen Grundstücks haben ein schutzwürdiges Interesse, von allfälligen neuen und möglicherweise übermässigen Nutzungseinwirkungen verschont zu bleiben. Allein die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV steht einer Anpassung nicht entgegen. Sie vermittelt dem Eigentümer bzw. dem Nachbarn keinen Anspruch darauf, dass sein Land bzw. jenes seiner Nachbarn dauernd in jener Zone verbleibe, in die es einmal eingewiesen worden ist. Eine Planung, die nicht mehr zeitgerecht ist, widerspricht im Gegenteil nicht nur den Planungsgrundsätzen des RPG, sondern im Fall von Nutzungsbeschränkungen auch der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 11 ff. zu Art. 21 RPG).

E. 2.4

Ein zentrales Kriterium in der Abwägung bildet das Alter des Nutzungsplans. Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und desto schwieriger wird es sein, die Vermutung der Gültigkeit zu widerlegen. Auf der anderen Seite sind Zonenpläne ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose der Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist. Ein weitergehender Planungshorizont ist zwar möglich. Grundstücke, die erst nach fünfzehn Jahren überbaut werden sollen, dürfen aber nicht eingezont werden, sondern können höchstens einer nach Massgabe des kantonalen Rechts bestehenden Reservezone (im Kanton St. Gallen dem übrigen Gemeindegebiet, Art. 21 BauG) zugewiesen werden (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG).

E. 2.5

Nach Art. 33 Abs. 1 BauG kann der Grundeigentümer eine Überprüfung bereits nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit verlangen. Haben sich die Verhältnisse derart geändert, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte, hat er sogar vorher und damit unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist einen Anspruch auf Überprüfung (VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010 E. 4.8., in: www.gerichte.sg.ch). Davon abgesehen steht es - unter Berücksichtigung der vorerwähnten schutzwürdigen Interessen der Nachbarn - im freien Ermessen des Gemeinderats, schon vor Ablauf der zehnjährigen Frist auf das Änderungsgesuch des Grundeigentümers einzutreten, wenn er es für angezeigt erachtet (E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 114, Rz. 175).

E. 2.6

Die Politische Gemeinde Rorschacherberg hat im Rahmen der Erarbeitung der kommunalen Richtplanung im Jahr 2003 das Baureglement überprüft und umfassend überarbeitet. Am 2. April 2008 wurde dieses vom Baudepartement genehmigt. Gemäss Stellungnahme des AREG vom 26. März 2010, das beim Kanton für die Vorprüfung der Nutzungspläne zuständig ist, wurde dabei auf eine sogenannte Gesamtrevision der Ortsplanung mit Überprüfung aller Planungsinstrumente, wozu nebst den Bauvorschriften auch die planerische Darstellung im Zonenplan und die Schutzverordnung gehören, verzichtet. Die

tatsächliche räumliche Zuteilung der einzelnen Grundstücke liegt daher wesentlich länger als fünfzehn Jahre zurück, ohne dass seither überprüft worden wäre, ob die Zuordnung noch zeitgemäss ist. Die Beschwerdegegnerin hatte somit Anspruch darauf, dass die Zuteilung ihrer Grundstücke zur Wohnzone mit der tiefsten Ausnutzungsziffer überprüft und allenfalls angepasst werde, ohne dass sie dafür "ganz gewichtige, einschneidende Gründe oder neue Bedürfnisse" nachweisen musste, wie dies die Beschwerdeführer geltend machen. Daran ändert nichts, dass die Bauvorschriften für die WE-Zone vor wenigen Jahren generell gelockert worden sind. Bei dieser allgemeinen Änderung wurde nicht überprüft, ob die derzeitige Zuteilung der rund 1 ha grossen Fläche im Oberen Sandbüchel noch den heutigen Verhältnissen und Bedürfnissen entspreche. Die Reglementsänderung betraf im Gegenteil sämtliche Parzellen im Gemeindegebiet gleichermassen. Folglich spielt es auch keine Rolle, dass der Gemeinderat bei der Erarbeitung der Richtplanung bzw. der Überarbeitung des Baureglements davon ausgegangen ist, dass es gegen Art. 10 BauG und Art. 11 Abs. 2 BauG verstosse, wenn im Baureglement und in der Nutzungsplanung Zonen für Ein- und Zweifamilienhäuser ausgeschieden werden, was nicht der Fall ist, wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen (VerwGE B 2009/97 und 100 vom 24. Februar 2010 E. 2.4.4., in: www.gerichte.sg.ch, BGE 1C_185/2010 vom 27. Oktober 2010 E. 3.3).

E. 2.7

Aus dem Gesagten folgt, dass die Zuteilung der Grundstücke Nrn. 311, 601 und 948 zur WE-Zone deutlich länger als fünfzehn Jahre zurückliegt und seither nicht mehr überprüft worden ist. Allein die Überarbeitung der einzelnen Bestimmungen des Baureglements bewirkt noch keine Sperrwirkung, einzelne Grundstücke auf ihre zonenmässige Zuteilung zu überprüfen und diese allenfalls zu ändern.

E. 3

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, dass die Aufzoning des Gebiets Oberer Sandbüchel von der Wohnzone WE für Ein- und Zweifamilienhäuser in die Wohnzone W2 nicht im öffentlichen Interesse liege.

E. 3.1

Planungsbehörde ist im Kanton St. Gallen im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung die politische Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 f. BauG). Das dabei ausgeübte Ermessen hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, 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 Ermessenskontrolle (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397). 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, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (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, liegt noch keine Rechtsverletzung vor, 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 (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, 6. Aufl., Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740).

E. 3.2

Die Aufzoning des Plangebiets Oberer Sandbüchel steht wie bereits gesagt im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Überbauung des Schlossparks Wartegg, der vor 150 Jahren angelegt worden war.

E. 3.2.1

Die im Schlosspark geplante Überbauung löste ein grosses Medienecho und eine eigentliche Volksbewegung aus (vgl. dazu www.warteggpark.org/presse), worauf der damalige Gemeindepräsident auf Anregung der neu gegründeten Interessengemeinschaft IG Warteggpark bei der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege EKD und der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ENHK eine Begutachtung des Parks in Auftrag gab. Die Kommissionen kamen am 31. August 2008 übereinstimmend zum Schluss, dass der Park als letzte grosse Grünfläche am dicht überbauten Nordhang das Ortsbild von Rorschacherberg entscheidend präge, dass das Schloss aus dem 16. Jahrhundert und der im Jahr 1860 nach englischem Vorbild angelegte Park eine Anlage von nationaler Bedeutung darstellten und somit langfristig integral zu erhalten seien. Im August 2009 konnte das entsprechende Bauland von der zwischenzeitlich gegründeten Stiftung Landschaftspark Wartegg gekauft werden, deren Zweck es ist, den Park Wartegg in seiner Eigenart als öffentlich zugänglichen Landschaftspark zu sanieren, zu unterhalten und zu bewahren. Als Ersatz für die dadurch erst im Baubewilligungsverfahren verhinderte Gesamtüberbauung wurden der Beschwerdegegnerin die Parzellen im Oberen Sandbüchel verkauft und dieses Gebiet in die gleiche Zone W2 wie der nun freigehaltene Schlosspark aufgezont. Der Landabtausch mit den Parzellen im Oberen Sandbüchel in ähnlicher Grösse hat somit zur Folge, dass der rund 1 ha grosse Teil des schutzwürdigen Parks Wartegg mit Ausnahme einer Fläche von rund 1'500 m² in seinem bisherigen schutzwürdigen Zustand erhalten werden kann, was fraglos im öffentlichen Interesse liegt. Mit der baulichen Verdichtung von bestehendem Bauland auf der einen Seite und der Freihaltung einer schützenswerten Grünanlage auf der anderen wird zudem der Zielsetzung des haushälterischen Umgangs mit dem Boden nachgelebt, der ein Kernanliegen der schweizerischen Raumplanung darstellt (Art. 75 BV, Art. 1 Abs. 1 RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 14 zu Art. 1 RPG).

E. 3.2.2

Der Planungsbericht vom 19. November 2008 zum vorliegenden Teilzonenplan äussert sich nicht dazu, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet sonst noch bestehen und wie diese haushälterisch genutzt werden sollen (Art. 47 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung, SR 700.1). Diese grundsätzlich nötige Anforderung an eine Nutzungsplanänderung ist vor dem Hintergrund des Landabtauschs aber auch nicht

erforderlich. Konkret wird die mit der Aufzoning einhergehende innere Verdichtung im Plangebiet Oberer Sandbüchel flächenmässig im Warteggpark bis auf rund 1'000 m² konsumiert. Bezogen auf das gesamte Gemeindegebiet werden die Nutzungsreserven damit tatsächlich sogar verkleinert, weil im Oberen Sandbüchel einzig die Ausnützungsziffer eines schon bestehenden Baugebiets erhöht wird, während der Verkauf des eingezonten Schlossparks an die Stiftung Landschaftspark Wartegg einer kompletten Auszoning gleichkommt, auch wenn die Zuweisung zur Grünzone planerisch erst noch nachvollzogen werden muss.

E. 3.3

Der Teilzonenplan Oberer Sandbüchel ist aber auch mit dem kommunalen Richtplangentext vom 16. März 2004 im Einklang, wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat. Dieser gibt als Ziel vor, dass im oberen Gemeindegebiet eher eine "qualitative" Entwicklung angestrebt werden soll, während im unteren Gemeindegebiet auch ein Angebot für verdichtetes Wohnen vorstellbar sei. Zwar werden mit der Aufzoning von der zweigeschossigen WE-Zone in die gleichgeschossige Wohnzone W2 neben Ein- und Zweifamilienhäusern neu auch Mehrfamilienhäuser möglich sein. Die Firsthöhe erhöht sich aber nur um einen halben Meter bzw. die Gebäudelänge um 5 m. Dafür wird ein 2 m längerer grosser Grenzabstand einzuhalten sein, während sich die Verringerung des kleinen Grenzabstands um 1 m ab 18 m Gebäudelänge wegen des Mehrlängenzuschlags von einem Viertel der Mehrlänge relativieren wird. Diese Änderungen führen insgesamt zu keiner Veränderung im Quartier, die in qualitativer Hinsicht den richtplanerischen Zielvorgaben widerspricht. Entscheidend ist vielmehr, dass mit der Erhöhung der Ausnützungsziffer von 0,4 auf 0,5 noch immer eine Zone mit einer niedrigen Dichte vorliegt. Das Teilzonenplangebiet liegt sodann schon jetzt mitten in einem Siedlungsgebiet, das gemäss rechtskräftigem Zonenplan oberhalb der Thalerstrasse der zweigeschossigen Wohnzone WE bzw. W2a und unterhalb der Strasse der zweigeschossigen Wohnzone W2 bzw. W2b zugewiesen ist. Südlich der Kantonsstrasse - und somit auch auf den Grundstücken der Beschwerdeführer - sind folglich schon heute Mehrfamilienhäuser möglich. Davon abgesehen, dass die zulässige Geschossigkeit nicht erhöht wird, liegt die Nutzungserhöhung somit auch im Mass der umliegenden Zonierung.

E. 3.4

Der Richtplan hält in Rz. N0.3 weiter fest, dass oberhalb der Autobahn eher auf Mehrfamilienhäuser verzichtet werden soll. Das Gebiet des Teilzonenplans Oberer Sandbüchel liegt aber wie das gesamte Quartier Sandbüchel unterhalb der Nationalstrasse. Das Gebiet direkt oberhalb ist der Landwirtschaftszone zugeteilt, erst rund 300 m weiter südlich folgt der Weiler bzw. das Einfamilienhausquartier Käseren, für das der Richtplan eher keine Mehrfamilienhäuser vorsieht.

E. 3.5

Es ist aber auch sonst nicht ersichtlich, inwiefern sich zweigeschossige Mehrfamilienhäuser nicht in das bestehende und heute schon vielfältig überbaute Wohnquartier Sandbüchel einfügen sollen bzw. wieso eine künftige Überbauung des schon seit vielen Jahren eingezonten, attraktiv gelegenen und gut erschlossenen Baulands auf Ein- und Zweifamilienhäuser beschränkt werden müsste. Dem www.geoportal.ch und den Unterlagen des Rekursverfahrens, namentlich den im Protokoll des Rekursaugenscheins ausführlich festgehaltenen tatsächlichen Feststellungen und beigefügten zahlreichen Fotos

kann ohne weiteres entnommen werden, dass es sich beim Quartier Sandbüchel um ein heterogen überbautes Quartier mit verschiedenen Bauten handelt und dass selbst Einfamilienhäuser - wie das Chalet im Plangebiet oder die östliche Nachbarliegenschaft mit dem modernen Flachdachbau - optisch durchaus markant und grossvolumig in Erscheinung treten können. Abgesehen davon, dass die Nachbargrundstücke der Beschwerdeführer ihrerseits in der Wohnzone W2 liegen und demnach wie gesagt ebenfalls mit Mehrfamilienhäusern überbaut werden können, treten Richtung Bodensee in den angrenzenden Wohnzonen W3 und W4 die unterhalb stehenden Mehrfamilienhäuser und die beiden Hochhäuser der Swissair-Überbauung ebenfalls ins Blickfeld.

E. 3.6

Massgebend für die Aufzoning ist desweiteren, dass das Plangebiet direkt an die Kantonsstrasse und die Bahnlinie angrenzt, womit es nicht nur für den Privatverkehr optimal gelegen ist, sondern auch mit zwei Postauto- und Buslinien sowie den Appenzeller Bahnen, die eine Haltestelle im Sandbüchel bedienen, ideal an den öffentlichen Verkehr angebunden ist. Wie die interne Erschliessung des abfallenden und damit anspruchsvoll zu bebauenden Gebiets erfolgen soll, wird im nachfolgenden allfälligen Sondernutzungsplan- bzw. Baugesuchsverfahren zu beantworten sein.

E. 3.7

Aus dem Gesagten folgt somit, dass die Aufzoning der drei Grundstücke Nrn. 311, 601 und 948 den raumplanerischen Zielen und Planungsgrundsätzen entspricht, mit dem kommunalen Richtplan in Einklang steht und sachlich begründet ist. Der Teilzonenplan Oberer Sandbüchel ist demnach rechtmässig.

E. 4

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde daher als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

E. 5

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe. 3./ Die Beschwerdeführer entschädigen die Beschwerdegegnerin unter solidarischer Haftbarkeit mit insgesamt Fr. 2'000.-- zuzüglich MWSt. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. C. B.) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt Dr. E. M.) - die Beschwerdebeteiligte (durch Fürsprecher Christoph Bernet, 9000 St. Gallen) am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.