

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/44 vom 30. April 2013

Sg Verwaltungsgericht, 2013-04-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2012_44

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/44 du 30 avril 2013

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2012/44 del 30 aprile 2013

Regeste

Baurecht, Planungszone. Art. 105ff. BauG. Beabsichtigte Nutzungsänderungen auf Grundstücken an ortsplanerisch bedeutsamer Lage können ein Planungsbedürfnis manifestieren, dem mit einer Planungszone zur Sicherstellung einer –projektbezogenen - Überbauungsplanung Rechnung getragen werden kann. Die Planungszone erweist sich im Übrigen räumlich als verhältnismässig und überschreitet die vom Gesetz vorgesehene Maximaldauer von fünf Jahren nicht (Verwaltungsgericht, B 2012/44).

Erwägungen

E. 2

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts bzw. dessen willkürliche Würdigung vor. Er rügt, sie gehe von einer gleichartigen Situation und einer engen räumlichen Beziehung der Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 aus, obwohl sein Grundstück – anders als das Grundstück Nr. 0001, welches fast gänzlich an der Kreiselrundung liege – grösstenteils an die den Kreisel in nördlicher Richtung verlassende A.-strasse angrenze. Sie würdige auch die unterschiedliche Hochwassergefährdung der Grundstücke nicht. Obwohl die Vorinstanz den Begriff des Ortsbildes auf das gesamte Umfeld des Plangebietes beziehe, habe sie in willkürlicher Weise das ebenfalls an den Kreisel angrenzende Grundstück mit dem Landgasthof "U." und die locker überbauten Flächen nördlich und östlich des Kreisels nicht in die Planungszone einbezogen. Willkür liegt nicht schon dann vor, wenn der von der Vorinstanz als erstellt erachtete Sachverhalt nicht mit der Darstellung des Beschwerdeführers übereinstimmt oder eine andere Sachverhaltsdarstellung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Erforderlich ist vielmehr, dass die Feststellungen bzw. die Beweiswürdigung der Vorinstanz offensichtlich unhaltbar sind, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzen oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen (vgl. BGer 2C_567/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 3.1.2 mit Hinweisen auf BGE 127 I 54 E. 2b; 125 I 166 E. 2a; 123 I 1 E. 4a). Welche locker überbauten Flächen nördlich und östlich des Kreisels der Beschwerdeführer im Auge hat, wird in der Beschwerde nicht konkretisiert. Der von der Vorinstanz beschriebene räumliche Zusammenhang der Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 ist anhand der Luftaufnahme im angefochtenen Entscheid (E. A) sowie den in den Akten enthaltenen Plänen und Fotografien nachvollziehbar. Aus der Sicht von Westen gegen den Kreisel, d.h. von Grabs her kommend, erscheinen die beiden Grundstücke als Einheit. Bei der Anfahrt aus südöstlicher Richtung, d.h. aus Richtung Buchs, richtet sich der Blick auf den Landgasthof "U.", und die beiden Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 werden nur peripher wahrgenommen. Insbesondere aber hängen sie nicht mit dem Landgasthof "U." zusammen. Bei einer Annäherung an den Kreisel aus nordnordöstlicher Richtung wird der

räumliche Zusammenhang des Grundstückes des Beschwerdeführers mit dem Landgasthof "U." in erster Linie durch den Verlauf der Strasse und den Kreisel unterbrochen. Mit abnehmender Distanz zum Kreisel wird zudem der Blick auf die das Städtchen Werdenberg und den Schlosshügel begrenzende, unter ortsplanerischen Gesichtspunkten bedeutsame Häuserzeile, welche vor allem in Richtung Buchs geschlossen wirkt, gelenkt. Auch aus dieser Richtung erscheinen die beiden Grundstücke deshalb in einem räumlichen Zusammenhang. Damit erweisen sich die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz als nachvollziehbar. Sie sind weder unrichtig noch gar willkürlich. Soweit mit der Beschwerde eine willkürliche Feststellung und Würdigung des Sachverhalts beanstandet wird, erweist sie sich damit als unbegründet. Ob die festgestellten Tatsachen eine Beschränkung der Planungszone im Wesentlichen auf die Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 rechtfertigen, ist keine Sach-, sondern eine Rechtsfrage (vgl. dazu unten E. 6.5.).

E. 3

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz eine willkürliche Würdigung der Ausführungen des Verwaltungsgerichts im Entscheid vom 31. Mai 2011 vor. Sie übersehe, dass der Beschwerdeführer aus Vorsicht und wegen Überschreiten der zulässigen Dauer einer Planungszone zur Erhebung eines Rechtsmittels gezwungen gewesen sei. Gänzlich ungewürdigt lasse die Vorinstanz den Umstand, dass bereits mit der Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten am 15. September 2008 in die Eigentumsrechte des Beschwerdeführers eingegriffen worden sei. Das Verwaltungsgericht ist im Entscheid vom 31. Mai 2011 insbesondere mit Blick auf die gesetzlich vorgeschriebene zeitliche Beschränkung der Planungszone davon ausgegangen, am 15. November 2010 sei nicht eine neue Planungszone erlassen, sondern jene vom 15. September 2008 angepasst worden. Die Vorinstanz hat daraufhin im angefochtenen Entscheid eine absolute zeitliche Begrenzung angeordnet. Als Ausgangspunkt der Befristung auf 34 Monate hat sie den 15. November 2010 festgelegt. Die Planungszone gilt damit längstens bis 15. September 2013. Im Ergebnis wird damit die von Art. 105 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz; sGS 731.1, abgekürzt BauG) vorgegebene maximale Dauer inklusive Verlängerung von fünf Jahren eingehalten. Insoweit erweist sich der Vorwurf der willkürlichen oder gar fehlenden Würdigung der verwaltungsgerichtlichen Ausführungen und der seit 15. September 2008 wirksamen Eigentumsbeschränkung als unbegründet. Ob die Gesamtdauer mit Blick auf die erst am 15. November 2010 in Gang gesetzte Nutzungsplanung zulässig ist, ist eine Frage der – zeitlichen – Verhältnismässigkeit der Planungszone (vgl. dazu unten E. 6.5.).

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt sodann eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz, indem sie auf den Vorwurf der Untätigkeit des Gemeinderates Grabs nicht eingegangen sei. Vielmehr habe sie die "Verlängerung" der Planungszone ohne Prüfung, ob triftige Gründe dafür vorlägen, bestätigt. Immerhin habe die Vorinstanz festgehalten, spätestens ab September 2009 hätte die Ausarbeitung des Überbauungsplanes an die Hand genommen werden können. Weshalb dies nicht bereits ab September 2008 möglich gewesen sein sollte, lasse sie aber offen. Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen

Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheides Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2). Darüber gehen die Anforderungen an die Begründung eines Rekursentscheides, wie sie sich für das kantonale Recht aus Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Ingress und lit. a VRP ergeben, nicht hinaus. Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid (E. 9.3) aus, der Gemeinderat habe mit Planungsarbeiten zugewartet, da für die Planung und vor allem für die damit verbundenen Kosten keine Sicherheit bestanden habe, "solange die Planungszone nicht rechtskräftig entschieden sei". Die Gründe für das anfängliche Untätigsein seien zwar grundsätzlich nachvollziehbar, lägen aber in der Verantwortung des Gemeinderates. Es wäre jedoch nicht gerechtfertigt, den Zeitverlust zum Nachteil der betroffenen Grundeigentümer "auszugleichen", weshalb die Geltungsdauer der Planungszone auf maximale 34 Monate zu kürzen und eine nochmalige Erstreckung auszuschliessen sei. Damit ist die Vorinstanz auf die Rüge der Planungsverzögerung eingegangen und hat daraus auch Konsequenzen gezogen, indem sie die Geltungsdauer der Planungszone absolut begrenzte. Ob es sich beim Hinweis auf September 2009 um einen Verschieb handelt und September 2008 gemeint war, ist nicht ausschlaggebend, da die zeitliche Geltung der Planungszone ohnehin auf 34 Monate ab 15. November 2010 beschränkt wurde. Dementsprechend erweist sich die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz als unbegründet. Die zulässige Geltungsdauer der Planungszone ist eine materielle Frage (vgl. dazu unten E. 6.5).

E. 5

In materieller Hinsicht wird in der Beschwerde zunächst eine willkürliche Rechtsanwendung gerügt. Mit der Beschwerde können gemäss Art. 61 Abs. 1 VRP Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Handhabung des Ermessens wird auf die Einhaltung der allgemeinen, durch die Verfassung garantierten Rechtsgrundsätze überprüft. Diese bilden ein recht feinmaschiges Instrumentarium, so dass das Verwaltungsgericht namentlich dort, wo eine Behörde ihren Ermessensentscheid auf sachlich nicht vertretbare Gründe stützt, zum Eingreifen berechtigt ist (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 743). Das Verwaltungsgericht ist damit in rechtlicher Hinsicht jedenfalls nicht auf eine Willkürüberprüfung beschränkt. Die Begründung der Beschwerde, mit der auch eine unzulässige projektbezogene Gesetzgebung, ein fehlendes öffentliches Interesse an der Planungszone und die fehlende Geeignetheit und Verhältnismässigkeit einer Sondernutzungsplanpflicht gerügt werden, erweist sich trotzdem als ausreichend, da detailliert vorgebracht wird, welche Rechtsnormen aus welchen Gründen als verletzt erachtet werden.

E. 6

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist die Zulässigkeit der von der Beschwerdegegnerin am 15. September 2008 erlassenen und am 15. November 2010 – nach Auffassung des Verwaltungsgerichts im Urteil vom 31. Mai 2011 - geänderten kommunalen Planungszone "Schlossblick Werdenberg" umstritten.

E. 6.1

Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, abgekürzt RPG) regelt das Instrument der Planungszone. Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen, innerhalb derer nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Abs. 1). Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann (Abs. 2). Auf kantonaler Ebene finden sich die Bestimmungen zur Planungszone in Art. 105 ff. BauG. Ist der Erlass oder die Änderung eines Baureglementes, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder ist eine Landumlegung angezeigt, kann die zuständige Gemeindebehörde gemäss Art. 105 BauG das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone, deren Wirkungen die zuständige Gemeindebehörde im Einzelnen festlegt, darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (vgl. Art. 106 BauG). Planungszone werden für längstens drei Jahre bestimmt, wobei eine Verlängerung um höchstens zwei Jahre möglich ist, wenn Rechtsmittelverfahren hängig sind oder andere triftige Gründe vorliegen (vgl. Art. 107 BauG). Die gegen Planungszone erhobenen Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung (vgl. Art. 108 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, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (BGE 136 I 142 E. 3.2 S. 145; 118 Ia 510 E. 4d S. 513; A. Ruch, Kommentar RPG, Stand 2009, N 21 zu Art. 27). 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 und ist somit mit Art. 26 BV nur 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 (BGE 113 Ia 362 E. 2; 119 Ia 362 E. 3a mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.3).

E. 6.2

Sowohl das Raumplanungsrecht des Bundes als auch des Kantons enthalten eine genügende gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Planungszone, die auf die Ausarbeitung eines Überbauungsplanes zielt. Da der Überbauungsplan mit besonderen Vorschriften ein Planungsinstrument ist, um in geeigneten Fällen eine von den Regelbauvorschriften abweichende Überbauung zu verwirklichen (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 144), bezieht er sich von vornherein auf ein flächenmässig überschaubares Gebiet und ist vorab projektbezogen. Damit erweist sich der Einwand in der Beschwerde, die Planungszone zur Sicherstellung der Überbauungsplanung stelle eine unzulässige projektbezogene Gesetzgebung dar, als unbehelflich (vgl. dazu auch unten E. 6.3.5. und 7). Zu klären ist, ob ein öffentliches Interesse an der Änderung der geltenden Nutzungsplanung (vgl. dazu nachfolgend E. 6.3.) und an der Sicherstellung der Änderung durch die Errichtung einer Planungszone (vgl. dazu nachfolgend E. 6.4.) bestehen und ob die konkret erlassene Planungszone "Schlossblick Werdenberg" sich als verhältnismässig, insbesondere aber als erforderlich erweist (vgl. dazu nachfolgend E. 6.5).

E. 6.3

Das öffentliche Interesse am Erlass oder an der Änderung einer Nutzungsplanung schlägt sich im Planungsbedürfnis nieder. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Erlass von kommunalen Planungszonen im Kanton St. Gallen in den Autonomiebereich der Gemeinden fällt (vgl. Art. 89 der Kantonsverfassung, sGS 111.1, in Verbindung mit Art. 2 und 7 BauG; BGer 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 1 mit Hinweis auf 1C_472/2009 vom 21. März 2010 E. 2; BGer 1C_328/2007 vom 18. Dezember 2007 E. 2).

E. 6.3.1

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, Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, N 13 zu Art. 27 RPG). Nach Art. 21 Abs. 2 RPG ist eine Überprüfung und allfällige Anpassung der Nutzungspläne angezeigt, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Bestimmung garantiert der Nutzungsplanung einerseits eine gewisse Beständigkeit und sichert die ihr vom Gesetzgeber zugedachte Funktion. Die Pläne sind andererseits revidierbar, da Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können sollen und dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt. Für eine Planänderung ist nötig, dass sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Verhältnisse betrifft und erheblich ist und 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). 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 (vgl. 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). Auch für den Erlass einer Planungszone wird somit vorausgesetzt, dass sich neue 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 stünde nur dann mit der Rechtssicherheit in Widerspruch, wenn schon eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung ausgeschlossen werden müsste, 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. Urteil des Bundesgerichts 1P.304/1994 vom 2. Februar 1995, in: ZBl 97/1996 S. 229 ff., E. 3). 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. Heer, a.a.O., Rz. 267; GVP 1986 Nr. 76; VerwGE B 2010/289 vom 6. Juli 2011 E. 2.2.1., einsehbar unter www.gerichte.sg.ch).

E. 6.3.2

Die Vorinstanz geht davon aus, dass kein aktueller Bedarf zur Revision der Vorschriften betreffend Schutz von Schloss und Städtchen Werdenberg besteht, nachdem erst vor rund zwei Jahren eine Neuregelung in Kraft getreten sei. Übereinstimmend mit der Auffassung des Beschwerdeführers geht die Vorinstanz deshalb davon aus, dass für die Planungszone "Schlossblick Werdenberg", soweit sie die Einhaltung des Umgebungsschutzes zum Ziel haben sollte, kein öffentliches Interesse besteht.

E. 6.3.3

Die am 15. November 2010 neu erlassene Planungszone "Schlossblick Werdenberg" wurde von der Planungsbehörde mit der ortsplannerisch bedeutenden Stellung des Planungsgebiets aufgrund der exponierten Lage direkt an der C.-strasse, der speziellen Erschliessungsregelung im Bereich des Kreisels, den Anforderungen des Lärmschutzes und der Revision des Richtplanes, innerhalb derer eine Aufwertung der heutigen Situation angeregt wurde, begründet. Die Vorinstanz hält dazu fest, diese Interessen bestünden eigenständig neben dem mit dem Umgebungsschutzgebiet II verfolgten Zweck. Die Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 stünden aufgrund ihrer Nachbarschaft und der gemeinsamen Lage unmittelbar am Kreisel sowie der besonderen Erschliessungssituation durchaus in einer engen räumlichen Beziehung zueinander. Sie nähmen im Ortsbild und im Strassenraum eine wichtige und markante Position ein und deckten eine nicht unerhebliche Fläche ab. Das vom Planungssperimeter erfasste Gebiet sei geprägt von der A.-strasse und der B.-strasse sowie vom Kreisel, der unmittelbar vor dem Schlosshügel eine erweiterte Fläche bilde und dessen ganze östliche Flanke vom Plangebiet eingenommen werde. Die Flächen nördlich und östlich des Kreisels seien, anders als die sich der C.-strasse entlang ziehende relativ geschlossene Häuserzeile des Städtchens Werdenberg, locker überbaut. Die künftige Überbauung und Nutzung werde zweifellos Auswirkungen auf die Gestaltung des Ortsbildes und den Eindruck haben, den dieses beim Betrachter hinterlasse. In Würdigung der konkreten Situation und Umgebung der im Planungssperimeter erfassten Grundstücke kommt die Vorinstanz zum Schluss, ein öffentliches Interesse an der (weiteren) Gestaltung und Klärung der mit dem im Jahr 2000 erbauten Kreisel neu geschaffenen ortsplannerischen Situation könne auch ohne die Nähe eines Schutzobjektes bejaht werden. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die Beschwerdegegnerin habe im Jahr 2005, als sie die Bewilligung zum Abbruch des Gebäudes auf dem Grundstück Nr. 0001 mit Hinweis auf die Vorschriften des Umgebungsschutzes verweigert habe, keine Notwendigkeit erblickt, für das Gebiet einen Überbauungs- oder Gestaltungsplan in Erwägung zu ziehen. Ohne dass sich an den tatsächlichen Verhältnissen der Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 oder an deren Umgebung etwas geändert habe, erblicke sie nun nach weniger als drei Jahren einen dringenden Bedarf nach planerischen Massnahmen. Obwohl während der Geltung der Planungszone die Regelbauvorschriften des Baureglements überarbeitet und die Schutzvorschriften in eine separate Schutzverordnung überführt worden seien, habe sie sich nicht veranlasst gesehen, das Schutzniveau anzupassen und planerische Anliegen umzusetzen. Auch die vorgelegten Entwürfe zum Teilzonen- und Gestaltungsplan "L." wiesen kein effektives Interesse an planerischen Massnahmen für das von der Planungszone

erfasste Gebiet aus.

E. 6.3.4

Die Vorinstanz stützt das öffentliche Interesse an der Überarbeitung der Nutzungsordnung für die von der Planungszone erfassten Grundstücke vorab auf deren prominente Lage an der Grenze zwischen den Gemeinden Buchs und Grabs, die insbesondere durch den im Jahr 2000 erstellten Verkehrskreisel, in welchen die von Grabs, Buchs und von der Rheinebene heranführenden Hauptstrassen münden, geprägt wird. Die Zonenplanung, nach welcher das mit der Planungszone "Schlossblick Werdenberg" erfasste Gebiet in der Wohn- und Gewerbezone 2 liegt, stammt aus dem Jahr 1983 (vgl. act. 2, angefochtener Entscheid, Sachverhalt lit. B). Im Jahr 2009 wurden Schutzzonen und Schutzverordnung mit Blick auf das nationale Schutzobjekt "Werdenberg" neu gefasst. Auch wenn die tatsächlichen Verhältnisse seit der Erstellung des Kreisels im Jahr 2000 unverändert sind und in rechtlicher Hinsicht im Jahr 2009 im Hinblick auf den Schutz von Schloss und Städtchen Werdenberg die Umgebungsschutzgebiete neu gefasst worden sind, schliesst dies das Bedürfnis nach der Planung einer der besonderen Lage überzeugend Rechnung tragenden Nutzung der beiden Grundstücke nicht aus. Dieses Bedürfnis wurde insbesondere durch den Umstand geweckt, dass die Eigentümer beider betroffener Grundstücke – wie sich aus deren Baugesuchen ergibt – Änderungen in der Nutzung beabsichtigen oder bereits vorgenommen haben. Insoweit als sich diese Absichten in konkreten Projekten niedergeschlagen haben, haben sich mit Blick auf das öffentliche Interesse an einer Planung auch die tatsächlichen Verhältnisse verändert. Die beabsichtigten, der prominenten Lage in ästhetischer Hinsicht ungenügend Rechnung tragenden Nutzungsänderungen (Lagerplatz für Motorfahrzeuge, Tankstelle mit Shop) haben gezeigt, dass die geltenden Vorschriften der besonderen Situation östlich des Kreisels nicht gerecht werden. Das Planungsbedürfnis hat sich damit mit den konkreten Bauvorhaben manifestiert.

E. 6.3.5

Die umstrittene Planungszone soll eine Sondernutzungsplanung sicherstellen. In der Beschwerde wird vorgebracht, Planungsbehörde und Vorinstanz versäumten aufzuzeigen, warum die Vorschriften der Umgebungsschutzzone II den Schutzzweck nicht gewährleisten. Reichten die Umgebungsschutzbestimmungen nicht aus, so wären sie zu ändern. Ein Überbauungsplan könne für ein engeres, bestimmt umgrenztes Gebiet, wie für ein Quartier, die Erschliessung und die besondere Bauweise ordnen. Die mit der Planungszone in Aussicht genommenen Planungsmassnahmen müssten geeignet sein, den Schutz des betreffenden öffentlichen Interesses zu gewährleisten. Auszugehen ist davon, dass die vom Überbauungsplan erfasste Fläche nicht bloss im Hinblick auf die Schutzzone "Werdenberg", sondern auch in ortsplanerischer Hinsicht von Bedeutung ist. Den von der Planungsbehörde und der Vorinstanz angeführten Besonderheiten der Lage und Erschliessung der Grundstücke kann mit der Zonenplanung und den damit verbundenen Regelbauvorschriften allein nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Dies legt anstelle einer zonenorientierten eine projektorientierte Planung nahe. Deshalb rechtfertigt sich eine projektorientierte Sondernutzungsplanung. Mit dem Überbauungsplan hat der Gesetzgeber der Planungsbehörde ein Planungsinstrument in die Hand gegeben, mit welchem einer solchen besonderen Situation angemessen Rechnung getragen werden kann. Der Überbauungsplan als reiner Baulinienplan oder als Plan mit besonderen Vorschriften im Sinn von Art. 23 BauG ist ein Planungsinstrument, um in geeigneten Fällen eine von den Regelbauvorschriften abweichende Überbauung zu verwirklichen (vgl. Heer, a.a.O., Rz.

144). Die im st. gallischen Baurecht fehlende ("generelle") Überbauungsplanpflicht hindert die politischen Gemeinden nicht, Überbauungspläne zu erlassen, wo dies im öffentlichen Interesse liegt. Massgebend sind vor allem die Planungsgrundsätze von Art. 1 und 3 RPG (vgl. Heer, a.a.O., Rz. 146). Dem Vorbringen der Beschwerdeführer, der Überbauungsplan sei für die kleine Fläche von nur zwei Grundstücken nicht durchführbar, ist dessen projektbezogener Charakter entgegenzuhalten. Dass – wie in der Beschwerde weiter geltend gemacht wird – Erschliessung und Lärmschutz anlässlich eines konkreten Bauvorhabens geregelt werden könnten, steht einer Überbauungsplanung, welche insbesondere im Dienst eines befriedigenden Ortsbildes stehen soll, nicht entgegen. Der Einwand, mit dem Überbauungsplan dürften nicht Einzelheiten eines Bauprojektes vorgegeben werden, richtet sich nicht gegen den Erlass der Planungszone, sondern ist im eigentlichen Planungsverfahren zu behandeln. Die Vorbringen in der Beschwerde, die sich auf das Instrument des Gestaltungsplanes – Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung, Regelung der Überbauung bis in die Einzelheiten, beispielsweise durch Festlegung von Grundrissen, erforderliche Zustimmung der Grundeigentümer im Plangebiet - beziehen, sind angesichts des Umstandes, dass mit der Planungszone eine Überbauungsplanung gesichert werden soll, unbehelflich.

E. 6.4

Insoweit das öffentliche Interesse an einer Planungszone ein Planungsbedürfnis – welches immer dann besteht, wenn eine Anpassung der Nutzungsplanung geboten ist (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2a/cc) – voraussetzt, fällt es mit jenem an der Änderung der Nutzungsplanung zusammen. Auf die in der Beschwerde vertretene Auffassung, die Planungszone solle die Einhaltung der Vorschriften des Umgebungsschutzes sicherstellen und weder mit einem Überbauungs- noch mit einem Gestaltungsplan entstehe eine Pflicht zur Überbauung der Grundstücke im Einklang mit den Bestimmungen des Umgebungsschutzes, war deshalb in jenem Zusammenhang einzugehen. Gleiches gilt für das Vorbringen der Vorinstanz, der Anlass für die Überprüfung der Nutzungsplanung sei zur Beurteilung des öffentlichen Interesses an einer Planungszone nicht ausschlaggebend (vgl. dazu oben E. 6.3.). Das öffentliche Interesse an einer Planungszone setzt zudem voraus, dass eine einigermaßen verfestigte und begründete Planungsabsicht besteht und dass die Vorstellung über die künftige Planung zulässig ist; vgl. BGE 113 Ia 362; Urteil des Bundesgerichts 1P.392/2001 vom 10. September 2001). An die Bestimmtheit der einigermaßen verfestigten Planungsabsicht dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, da die Planung ja nicht im Verfahren der Festsetzung der Planungszone, sondern später verwirklicht wird. Im Allgemeinen genügt ein Entschluss des zuständigen Gemeinwesens, aus dem ein klar umrissener Wille auf Planänderung hervorgeht; einen rechtsförmlichen Beschluss oder gar Planentwürfe braucht es nicht (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb). Indem der Gemeinderat der Politischen Gemeinde Grabs die Ausarbeitung eines Gestaltungsplans in Auftrag gegeben und den Plan bereits öffentlich aufgelegt hat, ist unzweifelhaft von einer verfestigten Planungsabsicht auszugehen. Schliesslich muss die Planungsabsicht zulässig sein (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2b). Dafür, dass der konkrete Inhalt der Nutzungsplanung, der im Übrigen noch nicht rechtskräftig feststeht, nicht rechtmässig ist, bestehen keine Anhaltspunkte. Insbesondere ist die Umsetzung der Planungsabsicht durch einen Sondernutzungsplan nicht unzulässig (vgl. dazu oben E. 6.3.5.).

E. 6.5

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei der Planungszone um eine "unstrukturierte Massnahme", da bei Erlass der Planungszone in der Regel nicht feststeht, inwieweit die geänderten Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingten. Zu prüfen sind die Eignung und die Notwendigkeit der Planungszone, wobei ein überwiegendes öffentliches Interesse verlangt werden muss (vgl. VerwGE B 2010/289 vom 6. Juli 2011, einsehbar unter www.gerichte.sg.ch, E. 2.3.1. mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Eine Planungszone darf nicht über das hinaus gehen, was zur Erreichung des Sicherungsziels in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht erforderlich ist (vgl. BGer 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 2.4).

E. 6.5.1

Ohne die umstrittene Planungszone sind – worauf die Vorinstanz hinweist - Baugesuche zu bewilligen, sofern sie nur den Vorschriften des Umgebungsschutzgebietes II und den weiteren Anforderungen des geltenden Rechts entsprechen. Da mit der Planungszone sichergestellt werden soll, dass Bauvorhaben auf den Grundstücken Nr. 0001 und 0000 nicht nur den Ansprüchen im Umgebungsschutzgebiet II gemäss Art. 18 der Schutzverordnung Talgebiet vom 29. September 2008 und Ergänzung vom 26. Oktober 2009 (einsehbar unter www.grabs.ch) genügen, sondern auch im Einklang mit den besonderen ortsplanerischen Herausforderungen der Lage der Grundstücke stehen, welche zurzeit rechtlich noch nicht gesichert sind, ist die Planungszone "Schlossblick Werdenberg" zu deren Sicherstellung geeignet.

E. 6.5.2

Da die Anpassung der Nutzungsplanung mit Blick auf die ortsplanerischen Besonderheiten als angezeigt erschien (vgl. dazu oben E. 6.3.) und der Überbauungsplan ein vom Gesetz vorgesehenes Instrument der Sondernutzungsplanung darstellt, ist die Sicherstellung der Planungsabsicht nicht anders als durch den Erlass einer Planungszone möglich. Auch wenn die Planungszone für das Grundstück des Beschwerdeführers faktisch als Bausperre wirkt, erweist sie sich deshalb in sachlicher Hinsicht nicht als unverhältnismässig.

E. 6.5.3

Als unverhältnismässig erweist sich etwa eine Planungszone, die zur Sicherung einer beabsichtigten Ausscheidung einer Schutzzone Parzellen einbezieht, die keinen hinreichenden räumlichen Zusammenhang mit dem schützenswerten Objekt aufweisen (vgl. BGer 1C_472/2009 vom 21. Mai 2010 E. 3.6). In räumlicher Hinsicht wird in der Beschwerde geltend gemacht, die Planungszone müsste – reichten die Bestimmungen des Umgebungsschutzes nicht aus – das gesamte Umgebungsschutzgebiet II umfassen. Die Änderung der Nutzungsplanung - und damit auch die Planungszone - dient nicht der Umsetzung der im Umgebungsschutzgebiet II geltenden Bestimmungen (vgl. dazu oben E. 6.3), sondern soll eine ortsplanerisch überzeugende Überbauung an einer für die Politische Gemeinde Grabs abgesehen von der Nähe zum Schutzobjekt "Werdenberg" auch hinsichtlich der Lage am Ortseingang bedeutenden Stelle gewährleisten. Insoweit trägt das Planungsgebiet den räumlichen Anforderungen Rechnung, auch wenn es nicht das gesamte Umgebungsschutzgebiet II des Schutzobjektes Werdenberg umfasst. Sinngemäss wird in der Beschwerde geltend gemacht, die gleiche ortsplanerische Bedeutung komme auch dem Grundstück nordwestlich des Kreisels, welches mit dem Landgasthof "U." überbaut ist, zu. Von einem Überbauungsplan – und damit von der Planungszone – müsste deshalb auch dieses Grundstück erfasst werden. Die Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 an prominenter

Lage am Ortseingang von Grabs und im Umgebungsschutzgebiet II bilden räumlich eine Einheit (vgl. dazu oben E. 2). Zwischen den Grundstücken Nrn. 0001 und 0000 einerseits und dem mit dem Landgasthof "U." überbauten Grundstück andererseits besteht allein schon aufgrund der Tatsache, dass sie voneinander durch eine relativ breite Strasse und einen Kreislauf getrennt sind, keine vergleichbar enge räumliche Verbindung. Anders als bei den Grundstücken Nrn. 0001 und 0000 erscheint die bauliche Nutzung des mit dem Landgasthof "U." überbauten Grundstückes längerfristig gefestigt. Insoweit ist eine Beschränkung des Planungsgebietes auf die Grundstücke Nrn. 0002, 0001 und 0000 sowie auf einen unüberbauten Streifen des Grundstückes Nr. 0003 in räumlicher Hinsicht gerechtfertigt.

E. 6.5.4

Hinsichtlich der zeitlichen Verhältnismässigkeit wird in der Beschwerde vorgebracht, die Verlängerung der Planungszone über die Grunddauer von drei Jahren dürfe nicht mit einem Rechtsmittelverfahren, welches die Planungszone selbst betreffe, begründet werden. Andere Gründe würden aber nicht genannt. Die Beschwerdegegnerin bringt dazu vor, es seien ursprünglich keine Planungsarbeiten unternommen worden, da für die Planung keine Sicherheit bestanden habe, solange die Planungszone nicht rechtskräftig sei. Um nicht Steuergelder aufs Spiel zu setzen, habe der Gemeinderat den Ausgang des Rekursverfahrens abwarten wollen. Im Gegensatz zu anderen kantonalen Rechtsordnungen sieht das st. gallische Baurecht nicht vor, dass eine Planungszone nach einer gewissen Zeit erlischt, wenn bis dahin der Nutzungsplan nicht öffentlich aufgelegt wird (vgl. Waldmann/Hännli, Stämpfli Handkommentar, Bern 2006, N 22 zu Art. 27 RPG). Die absolute zeitliche Beschränkung von Planungszeiten auf fünf Jahre durch das kantonale Gesetz trägt den Verhältnismässigkeitsüberlegungen in genereller Weise Rechnung. Da das Gesetz den gegen Planungszeiten erhobenen Rechtsmitteln keine aufschiebende Wirkung zuerkennt (vgl. Art. 108 Abs. 3 BauG) und die Planungszone die Nutzungsplanung sicherstellen soll, sind gegen eine Planungszone erhobene Rechtsmittel grundsätzlich nicht geeignet, deren Verlängerung zu begründen. Indessen ist es nachvollziehbar, dass die Politische Gemeinde Grabs angesichts des Umstands, dass die Vorinstanz ihr den Widerruf der Planungszone empfahl und damit unter Umständen auch das öffentliche Interesse an der zu sichernden Nutzungsplanung in Frage gestellt war, das Planverfahren erst mit dem Erlass der neuen Planungszone am 15. November 2010 eingeleitet hat. Unter diesen Umständen erscheint die auf fünf Jahre beschränkte Gültigkeit der Planungszone, welche im Übrigen Mitte September dieses Jahres ohnehin ausläuft, zeitlich nicht als unverhältnismässig.

E. 7

Der Beschwerdeführer macht geltend, mit der am 15. September 2008 erlassenen und am 15. November 2010 modifizierten Planungszone sei in unzulässiger Weise auf die Baugesuche für die Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 vom 13. Mai und vom 2. September 2008 reagiert worden. Mit Art. 27 Abs. 1 Satz 2 RPG verschafft die Planungszone dem im Entstehen begriffenen Nutzungsplan eine gewisse (negative) Vorwirkung. Baubewilligungen dürfen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert wird (vgl. BGer 1P.539/2003 vom 22. April 2004 E. 2.2). Art und Umfang dieser Vorwirkung werden in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen näher umschrieben, müssen aber im Einzelnen auch unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips bestimmt werden. Innerhalb dieses Rahmens kann auch der Planungsträger bei der Festsetzung der Planungszone deren Wirkungen im Einzelnen

präzisieren (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N 25 zu Art. 27 RPG). Gesetzliche Grundlage vorausgesetzt, kann der Bauentscheid oder die Behandlung eines Baugesuchs zurückgestellt werden, wenn die Bewilligung in Ausarbeitung begriffenen Planungs- oder Bauvorschriften widersprechen würde (vgl. A. Ruch, in: Aemisegger/ Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Loseblattsammlung, Zürich/Basel/Genf 2010, N 11 zu Art. 27 RPG). Die Planungszone kann deshalb Grundlage sein, Vorhaben, die der durch die Planungszone gesicherten Planungsabsicht widersprechen, unzulässig zu erklären (vgl. Ruch, a.a.O., N 25 zu Art. 27 RPG mit Hinweis auf BGE 113 Ib 376 E. 3b = ZBl 89/1988 S. 271). Kantonale Übergangsregelungen, nach denen beispielsweise Baugesuche, welche mehr als drei Monate vor Erlass der Planungszone eingereicht wurden, von der planerischen Vorwirkung nicht erfasst werden, tragen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung der Interessenabwägung Rechnung, die jeweils vorzunehmen ist, wenn bei Erlass einer Planungszone Baugesuche hängig sind (vgl. BGer 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 2.6.1 zur Regelung im Kanton Bern). Fehlt eine kantonale Regelung und wird die Planungszone während des baurechtlichen Rechtsmittelverfahrens erlassen, sind die privaten Interessen des Baugesuchstellers im Licht der Rechtssicherheit und des Verfassungsgrundsatzes von Treu und Glauben gegen das öffentliche Interesse an der Vorwirkung der neuen Bauordnung abzuwägen (vgl. BGer 1P.539/2003 vom 22. April 2004; 1C_91/2011 vom 26. Oktober 2011 E. 2.6.2). Das Baurecht des Kantons St. Gallen regelt die Frage nicht ausdrücklich, ob eine Planungszone, welche erst nach Einreichung eines Baugesuchs erlassen wird, auch für das entsprechende Bauvorhaben wirksam ist. Art. 106 Abs. 1 Satz 2 BauG hält einzig fest, rechtskräftige Bewilligungen blieben von der Planungszone unberührt. Der Erlass der Planungszone hindert auch nicht, dass zuvor erteilte, aber noch nicht in Rechtskraft erwachsene Bewilligungen in Rechtskraft erwachsen können. Sind vor Erlass einer Planungszone erteilte Bewilligungen angefochten, beurteilt sich nach den intertemporal-rechtlichen Regeln, auf welches Recht beim Entscheid über das Rechtsmittel abzustellen ist; sind sie nicht angefochten, erwachsen sie trotz Erlass einer Planungszone in Rechtskraft, falls nicht vom Widerruf (Art. 28 VRP) Gebrauch gemacht wird (vgl. III. Nachtragsgesetz zum Baugesetz, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 11. Oktober 1994, in: ABl 1994 S. 2247 ff., S. 2285). In Frage steht in dieser Konstellation nicht die Zulässigkeit der Planungszone als solcher, sondern jene nach dem auf ein eingereichtes Baugesuch anwendbaren Recht. Mit dem Argument der unzulässigen "projektbezogenen Gesetzgebung" wendet sich der Beschwerdeführer dagegen, dass die Planungszone Vorwirkung auf sein Baugesuch vom 2. September 2008 entfaltet. Die Abweisung des Baugesuchs, welche mit dem Erlass der Planungszone verbunden war, liess der Beschwerdeführer indessen rechtskräftig werden.

E. 8

Zusammenfassend ergibt die gerichtliche Überprüfung, dass die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse eine Überarbeitung der Nutzungsplanung im Bereich der am Kreisel nördlich des Städtchens Werdenberg gelegenen Grundstücke Nrn. 0001 und 0000 als angezeigt erscheinen lassen. Die Planungszone "Schlossblick Werdenberg" liegt im öffentlichen Interesse; sie ist zur Sicherung der zukünftigen Planänderungen geeignet und erweist sich in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht als verhältnismässig. Die Beschwerde von X.Y. ist dementsprechend unbegründet. Sie ist abzuweisen.

E. 9

(...). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde der Q. AG wird zufolge Rückzugs als gegenstandslos abgeschrieben. 2./ Die Beschwerde von X.Y. wird abgewiesen. 3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt, nämlich Fr. 300.-- der Q. AG und Fr. 2'700.-- X.Y. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. 4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: lic. iur. Beda Eugster Dr. Thomas Scherrer Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic.iur. Patrick L. Hofmanning, 9401 Rorschach) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin (durch Fürsprecher Christoph Bernet, 9000 St. Gallen) am: Rechtsmittelbelehrung: Soweit 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.