

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/124 vom 20. Oktober 2025

Sg Verwaltungsgericht, 2025-10-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_124

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/124 du 20 octobre 2025

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/124 del 20 ottobre 2025

Regeste

Bau- und Planungsrecht, Antrag auf Teilrevision des Rahmennutzungsplans, Art. 21 Abs. 2 RPG, Art. 175a PBG, Art. 32 BauG. Gemäss RPG werden die Nutzungspläne, wenn sich die Verhältnisse erheblich verändert haben, in einem ersten Schritt überprüft. Ergibt sich aus dieser Überprüfung ein echter Änderungsbedarf, werden sie in einem zweiten Schritt angepasst. Gestützt auf Art. 175a PBG sind Änderungen des altrechtlichen Rahmennutzungsplans grundsätzlich möglich. Altrechtliche Teilrevisionen der Ortsplanung müssen jedoch von einer Gesamtsicht geprägt sein, sich auf eine umfassende Abwägung der Interessen stützen und dürften die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudizieren. Denkbar erscheinen vor diesem Hintergrund vorab Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen sowie Vorhaben, die einer konsolidierten ortsplannerischen Strategie entsprechen. Die Rechtsmittelinstanzen haben sich bei der Ortsplanung, die den Gemeinden obliegt, eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Die Kognition sowohl der Vorinstanz als auch des Verwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung auf die Rechtskontrolle beschränkt. Im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung hätte die heutige eingeschossige Wohnzone W1 in die zweigeschossige Wohnzone W2a überführt werden sollen. Das AREG verfügte jedoch mit Blick auf die Vorschriften zur Wohnzone W2a die Nichtgenehmigung des Baureglements. Die Beschwerdegegnerin als für die Ortsplanung verantwortliches Gemeinwesen hat den Ermessensspielraum, der ihr zukommt, nicht überschritten, indem sie den Antrag der Beschwerdeführer auf eine Teilrevision hinsichtlich der nach wie vor bestehenden Wohnzone W1 ablehnte und die Anpassung betreffend die Wohnzone W1 im Verfahren der Gesamtrevision des Zonenplans vornehmen wird (Verwaltungsgericht, B 2024/124).

Volltext

Kanton St.Gallen Gerichte Verwaltungsgericht Abteilung I Entscheid vom 20. Oktober 2025 Besetzung Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner; Gerichtsschreiberin Schmid Etter Geschäftsnr. B 2024/124 Verfahrens-A.___ und B.___, beteiligte Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Pfister, Advokaturbüro Pfister, Bischofszellerstrasse 53, 9200 Gossau, gegen Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, Politische Gemeinde Wil, Beschwerdegegnerin, Gegenstand Antrag auf Teilrevision Rahmennutzungsplan

Das Verwaltungsgericht stellt fest: A. A.___ und B.___ sind Eigentümer des am C.___ 001_ in Wil gelegenen Grundstücks Nr. 0000_ (Grundbuch Z.___). Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Wil vom 25. November 1992 in der Wohnzone W1 und ist mit einem Einfamilienhaus überbaut. Am 28. Mai 2021 beantragten A.___ und B.___ beim

Stadtrat Wil eine Teilrevision des Zonenplans dahingehend, dass die Wohnzone W1 der Wohnzone W2a zuzuscheiden sei; ausserdem ersuchten sie um verschiedene Anpassungen des kommunalen Baureglements. Der Stadtrat Wil wies die Anträge mit Entscheid vom 27. Oktober 2021 ab. B. Gegen den Entscheid des Stadtrates Wil vom 27. Oktober 2021 erhoben A. und B. beim Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen (BUD) Rekurs. Im Verfahrensverlauf stellten sie ein Ausstandsbegehren gegen die Vorsteherin des BUD; dies mit der Begründung, dass diese als frühere Stadtpräsidentin von Wil befangen sei. Die Regierung des Kantons St. Gallen wies das Ausstandsbegehren mit Entscheid vom 15. August 2023 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 15. Februar 2024 abgewiesen (Verfahren B 2023/180). In der Folge wurde das Rekursverfahren fortgesetzt. Mit Entscheid vom 6. Juni 2024 wies das BUD den Rekurs ab und auflegte den Rekurrenten die Verfahrenskosten. C. Gegen den Entscheid des BUD (Vorinstanz) vom 6. Juni 2024 erhoben A. und B. (Beschwerdeführer) am 20. Juni 2024 Beschwerde an das Verwaltungsgericht, die sie mit Eingabe vom 23. September 2024 ergänzten. Sie stellten folgende Anträge: "1. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 6. Juni 2024 (Nr. 49/2024) sei aufzuheben; 2. Der Stadtrat Wil sei anzuweisen, - die Grundstücke, die gemäss dem geltenden Zonenplan der Stadt Wil der Wohnzone W1 zugeschrieben sind, mit einer Teilrevision des Zonenplans der Wohnzone W2a zuzuscheiden; - Art. 11 Abs. 1 lit. c des Baureglements der Stadt Wil vom 25. November 2021 wie folgt zu ergänzen: "zweigeschossige Wohnzone W2a" - Art. 17 BauR sei wie folgt zu ändern: Abs. 1 (Ergänzung der Tabelle): B 2024/124 2/19

W2a W2b W3 W4 Vollgeschosse 2 Ausnutzungsziffer 0.50 Gebäudehöhe 6.00 m Firsthöhe 10.00 m Gebäudelänge 25.00 m Kleiner Grenzabstand 4.00 m Grosser Grenzabstand 8.00 m Abs. 2 (neu): "Bei Reihenhäusern in der Zone W2a ist eine gesamte Gebäudelänge bis 30.00 m gestattet, wenn sich diese gut in das Strassen- und Ortsbild einfügt." Abs. 3 (geändert): "Der Mehrlängenzuschlag für Gebäudeseiten über 25.00 m beträgt 1/5 der Mehrlänge, höchstens aber 3.00 m. In den Zonen W2a und W2b sowie für Bauen mit einer maximalen Gebäudehöhe von 5.00 m wird der Mehrlängenzuschlag nicht angewendet." - Art. 66 BauR sei wie folgt zu ergänzen: "d) Baureglement und Zonenplan der Stadt Wil vom 25. November 1992 samt Nachträgen, soweit diese Regelungen für die Wohnzone W1 enthalten." - die genannten Teilrevisionen von Zonenplänen und Baureglement mitsamt dem dazugehörigen Planungsbericht innert 3 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids dem Mitwirkungsverfahren zu unterstellen; - die genannten Teilrevisionen von Zonenplan und Baureglement samt dem dazugehörigen Planungsbericht innert 6 Monaten ab Rechtskraft dieses Entscheids gemäss Art. 41 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt: PBG) öffentlich aufzulegen. 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen." Mit Vernehmlassung vom 3. Oktober 2024 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Politische Gemeinde Wil (Beschwerdegegnerin) ersuchte mit Eingabe vom 23. Oktober 2024 um kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer liessen sich dazu am 3. Januar 2025 vernehmen. Die Vorinstanz nahm am 17. Januar 2025 nochmals Stellung, die Beschwerdegegnerin am 21. Januar 2025. Nach neuerlicher Akteneinsicht reichten die Beschwerdeführer am 29. Juli 2025 eine weitere Stellungnahme ein, die der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zur Kenntnis gebracht wurde. Die Beschwerdegegnerin tat daraufhin kund, auf eine weitere Stellungnahme zu verzichten. Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung: B 2024/124 3/19

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 20. Juni 2024 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 23. September 2024 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 sowie mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Darauf ist einzutreten. 2. Der erstinstanzliche Entscheid der Beschwerdegegnerin datiert vom 27. Oktober 2021 und erging damit nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG) am 1. Oktober 2017 (nGS 2017-049). Auf die vorliegende Streitsache sind somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 PBG). Die Anwendung "neuen Rechts" im Sinne von Art. 173 Abs. 2 PBG setzt allerdings nach der vom Verwaltungsgericht bestätigten Praxis der Vorinstanz voraus, dass die ans PBG angepassten kommunalen Rahmennutzungspläne in Kraft sind (vgl. auch Art. 174 PBG, wonach auf Nutzungspläne, die am 1. Oktober 2017 bereits öffentlich aufgelegt haben, das bisherige Recht angewendet wird). Die Gemeinden sind verpflichtet, Baureglement und Nutzungsplanung innerhalb von zehn Jahren im ordentlichen Verfahren an das neue Recht anzupassen (Art. 175 PBG). Der für Grundstücke des ehemaligen Gemeindegebiets von Wil (vor der Fusion mit Bronschhofen) geltende Zonenplan datiert vom 25. November 1992. Das Baureglement der Beschwerdegegnerin datiert vom 3. März 2016 (BauR, vom Baudepartement genehmigt am 18. Mai / 21. Dezember 2020); einzelne Bestimmungen, insbesondere Art. 11 lit. c und Art. 13 zur Zone W1, entstammen indes noch dem vormaligen Baureglement der Stadt Wil vom 25. November 1992 (aBauR-W). Sowohl der Zonenplan als auch das BauR wurden noch nicht an das PBG angepasst. Von den neuen PBG-Regelungen kann daher vorerst nur Gebrauch gemacht werden, sofern sie direkt anwendbar sind. Ist dies nicht der Fall, ist das bis 30. September 2017 gültig gewesene Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (nGS 32-47, BauG, in der Fassung vom 1. Januar 2015) heranzuziehen (vgl. dazu VerwGE B 2022/120 vom 12. Mai 2023 E. 3.1 mit Hinweisen). 3. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen die Beschwerdeführer unter anderem die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung mit Anhörung der Beschwerdeführer. 3.1. Nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten B 2024/124 4/19

(SR 0.101, EMRK) hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen ("des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil"; "determinations of civil rights and obligations") oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss grundsätzlich öffentlich verkündet werden. Der Begriff der "civil rights" umfasst nicht nur zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinn, sondern auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern sie massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen. Nach ständiger Rechtsprechung gilt die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung indessen nicht absolut. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesgerichts lässt ein Absehen von einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung unter anderem dann zu, wenn eine Verhandlung nichts zur Klärung der Angelegenheit beiträgt – namentlich wenn keine Tatfragen, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen umstritten sind – und die

Angelegenheit adäquat aufgrund der Akten sowie der schriftlichen Parteivorbringen gelöst werden kann (vgl. BGE 136 I 279 E. 2f). Hingegen ist eine öffentliche und mündliche Verhandlung dann notwendig, wenn sie zur Überprüfung der vorinstanzlichen Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, wenn die Beurteilung der Angelegenheit vom persönlichen Eindruck abhängt oder wenn das Gericht weitergehende Abklärungen zu gewissen Punkten treffen muss. Ob eine öffentliche und mündliche Verhandlung durchzuführen ist, beurteilt sich anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls (vgl. BGer 1C_502/2020 vom 23. September 2021 E. 2.2 mit Hinweis auf BGE 147 I 153 E. 3.5).

3.2. Vorliegend stellt sich im Wesentlichen die Rechtsfrage, ob die Beschwerdeführer trotz der angelaufenen Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Beschwerdegegnerin in Bezug auf die Aufzoning der Wohnzone W1 einen Anspruch auf eine (vorgezogene) Teilrevision von Zonenplan und Baureglement geltend machen können. Die Feststellung der hierfür wesentlichen Tatsachen bedarf keiner persönlichen Anwesenheit der Beteiligten. Der massgebende Sachverhalt ist bekannt und in den wesentlichen Punkten nicht bestritten. Die Beurteilung der Rechtslage hängt sodann nicht vom persönlichen Eindruck der Beteiligten ab. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, welche neuen entscheiderelevanten Erkenntnisse das Gericht aus einer öffentlichen Verhandlung gewinnen könnte. Der nicht näher begründete Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung ist daher abzuweisen (vgl. zu einer vergleichbaren Konstellation Urteil des EGMR in Sachen Schädler-Eberle v. Liechtenstein vom 18. Juli 2013 Nr. 56422/09, §§ 102–109). B 2024/124 5/19

4. Die Beschwerdeführer beantragen den Beizug diverser Akten aus verschiedensten Verfahren (act. 10, S. 5; act. 25, S. 2 f.; act. 38, S.2).

4.1. Gemäss Art. 12 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Sind zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen.

4.2. Der von den Beschwerdeführern beantragte Beizug diverser Akten vermöchte aller Voraussicht nach keine entscheiderelevanten Erkenntnisse zu liefern für die Beantwortung der hier zu klärenden Streitfrage, ob gestützt auf Art. 175a PBG bzw. Art. 15 und 21 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, RPG) Anspruch auf eine vorgezogene Teilrevision der Nutzungsplanung der Beschwerdegegnerin besteht. Die mit Blick auf die nachstehend zu schildernden Gegebenheiten entscheiderelevanten tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich vielmehr mit hinreichender Klarheit aus den Verfahrensakten und dem öffentlich zugänglichen Geoportal, welchem ein offizieller Anstrich anhaftet, weshalb die daraus stammenden Tatsachenangaben als notorisch betrachtet werden können (vgl. zu den nicht beweisbedürftigen notorischen Tatsachen BGE 149 I 91 E. 3.4; BGer 1C_582/2018 vom 23. Dezember 2019 E. 2.3, je mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 143 IV 380 E. 1.2, in: Pra 2018 Nr. 61). Konkret sind die Akten zu Genehmigungsverfahren für "altrechtliche" Teilrevisionen in anderen Gemeinden bzw. ein Amtsbericht der Vorinstanz betreffend seit 1. Oktober 2017 genehmigter Teilzonen- und Sondernutzungspläne angesichts des weitreichenden Ermessens der einzelnen Gemeinden als Planungsbehörden (vgl. dazu nachfolgend E. 5.5) für das vorliegende Verfahren nicht massgebend (vgl. dazu auch nachfolgend unter E. 8.5). Auch auf den Beizug von Akten zu von der Beschwerdegegnerin erteilten Baubewilligungen in der Wohnzone W1 kann im vorliegenden Verfahren, in dem sich planungsrechtliche Fragen stellen, in antizipierter

Beweiswürdigung verzichtet werden (vgl. dazu auch E. 8.3), zumal in der Sache nicht umstritten ist, dass ein Anpassungsbedarf im Sinne des Antrags der Beschwerdeführer grundsätzlich besteht (vgl. dazu auch E. 8.1). Die entsprechenden Editionsanträge sind daher abzulehnen, ebenso wie die weiteren Beweis- anträge der Beschwerdeführer (zur antizipierten Beweiswürdigung BGE 144 V 361 E. 6.5, 144 II 427 E. 3.1.3, mit Hinweisen). B 2024/124 6/19

4.3. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass es Sache des Verwaltungsgerichts als fallbefasste Behörde ist, bei der Vorinstanz bzw. der Beschwerdegegnerin die Edition jener Akten zu verlangen, die es für entscheidungswesentlich hält (Untersuchungsgrundsatz, Art. 12 VPRG; vgl. E. 4.1 hiervor); der an die Adresse von Vorinstanz und Beschwerdegeg- nerin gerichtete Vorwurf der Rechtsverweigerung, den die Beschwerdeführer darauf stüt- zen, dass diese dem Verwaltungsgericht nicht von sich aus die Akten eingereicht haben, welche die Beschwerdeführer in ihren Rechtsschriften (zu Unrecht, vgl. E. 4.2 hiervor) als entscheidungswesentlich bezeichnet haben, ist ohne Grundlage.

5. 5.1. Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens. Sie unterscheiden vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 14 RPG), wobei die Bauzonen so festzulegen sind, dass sie den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Abs. 1 RPG). Nut- zungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG) und wirken insofern abs- trakt. Prozessual werden sie nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung indes wie Verfügungen behandelt, d.h. sie müssen bei ihrem Erlass angefochten werden, ansonsten sie bestandskräftig werden und (anders als Normen) im Baubewilligungsverfahren nicht mehr vorfrageweise überprüft werden können (BGE 145 II 83 E. 5.1). 5.2. 5.2.1. Art. 21 Abs. 2 RPG statuiert, dass die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Die Bestimmung ist das Er- gebnis eines Kompromisses zwischen den sich widersprechenden Anliegen der Planbe- ständigkeit und der Anpassung des Planes an geänderte Verhältnisse. Im Rahmen der An- wendung von Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne, wenn sich die Verhältnisse erheblich verändert haben, in einem ersten Schritt überprüft; wenn sich aus dieser Über- prüfung ein echter Änderungsbedarf ergibt, werden sie in einem zweiten Schritt angepasst (vgl. BGE 135 II 209 E. 3; T. TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG, 2016, N 13 und 33 zu Art. 21 RPG). Es sind somit zwei aufeinander- derfolgende Interessenabwägungen vorzunehmen. Im Rahmen der ersten Abwägung geht es um die Frage, ob auf die im Raume stehende Anpassung der Nutzungsplanung einzu- treten ist; bei der zweiten Abwägung ist der Inhalt der vorgesehenen Anpassungen den Folgen für die betroffenen Grundeigentümer gegenüberzustellen (vgl. BGE 140 II 25 E. 3). B 2024/124 7/19

Die beiden Phasen lassen sich häufig nicht strikt voneinander trennen (TANQUEREL, a.a.O., N 35 zu Art. 21 RPG). 5.2.2. Gemäss Bundesgericht sind die Anforderungen an die erste Interessenabwägung im Ver- gleich zur zweiten weniger hoch. Die Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist (BGE 123 I 175 E. 3a mit Hinweisen). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre be- trägt, sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls an- zupassen (VerwGE B 2018/40 vom 23. Mai 2018 E. 3.2.2, BGer 1C_470/2018 vom 4. März 2019 E. 5.2 mit Hinweisen). Die Erheblichkeit ist auf dieser ersten Stufe mithin bereits dann zu bejahen, wenn eine An-

passung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet. In der Regel gerechtfertigt ist eine Überprüfung der Nutzungspläne, wenn raumplanungsrechtliche Änderungen oder Massnahmen des kantonalen Richtplans eine solche indizieren (TANQUEREL, a.a.O., N 45 zu Art. 21 RPG). 5.2.3. Liegen erheblich veränderte Verhältnisse vor, so ist es Aufgabe der Gemeinde, im Rahmen der zweiten Stufe anhand der gebotenen Interessenabwägung zu entscheiden, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung erfolgen soll. Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen können öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, N 12 zu Art. 21 RPG). Diese sind zu erfassen und gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 der Raumplanungsverordnung, RPV, SR 700.1). Dabei ist auf der einen Seite die Notwendigkeit einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen zu beachten, auf der anderen Seite das Interesse, die Pläne an eingetretene Veränderungen anzupassen. Zu berücksichtigen sind insbesondere die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran (BGE 135 II 209 E. 3.1 und 3.2). Änderungen wie demografische oder wirtschaftliche Entwicklungen können neue Bedürfnisse des Gemeinwesens auslösen, die bei der Erstellung des Nutzungsplans noch nicht erkennbar waren, oder frühere Bedürfnisse, die gewisse Planinhalte rechtfertigten, hinterfragen. In Betracht kommen auch rechtliche Gegebenheiten wie Änderungen des Planungs- und Umweltrechts (TANQUEREL, a.a.O., N 44 f. zu Art. 21 RPG). B 2024/124 8/19

5.2.4. Angesichts des bei weitem abgelaufenen Planungshorizonts und der in der Zwischenzeit eingetretenen Änderungen der massgebenden eidgenössischen (RPG) und kantonalen (PBG) Rechtsgrundlagen besteht unbestreitbar und unbestrittenermassen ein Anspruch auf Überprüfung der Zonierung der in der W1 liegenden Grundstücke (vgl. dazu auch nachfolgend E. 8.1). 5.3. 5.3.1. Da mit Inkrafttreten des PBG Teilrevisionen von Zonenplänen gestützt auf das BauG bis zum Erlass der neurechtlichen Pläne zunächst übergangsrechtlich nicht mehr zulässig waren, wurde diese Möglichkeit nachträglich mit Art. 175a PBG eingeführt. Gestützt auf diese Bestimmung bleiben die Bestimmungen des BauG sachgemäss anwendbar, soweit sie als Rechtsgrundlage für Änderungen der Rahmennutzungsplanung in Gemeinden dienen, die noch keine Anpassung an das PBG vorgenommen haben. Damit bleiben Änderungen des altrechtlichen Rahmennutzungsplans grundsätzlich möglich. Gestützt auf Art. 32 Abs. 1 BauG werden Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbaupläne sowie Schutzverordnungen geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind. Der Grundeigentümer kann nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit die Überprüfung von Baureglement, Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- und Abbauplänen sowie von Schutzverordnungen verlangen. Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht, wenn die Voraussetzungen von Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt sind, der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Art. 33 Abs. 1 und 2 BauG). Planungsfehler können bei alledem jederzeit korrigiert werden (B. HEER, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, 2003, N 189 mit Hinweis auf BGE 124 II 396 E. 4b). 5.3.2. In Ziff. 3.2 der Botschaft zum Nachtrag zum Planungs- und Baugesetz vom 10. Dezember

2019 (Erlass von Art. 175a PBG, www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte > 22.19.11; nachfolgend: Botschaft) führte die Regierung aus, (Teil-)Revisionen der Ortsplanung müssten gemäss Art. 2 RPG von einer Gesamtsicht geprägt sein, sich auf eine umfassende Abwägung der Interessen stützen und dürften die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung nicht präjudizieren. Mit dem Nachtrag von Art. 175a PBG solle den Gemeinden ermöglicht werden, Teilzonenpläne auf der Grundlage des alten Baugesetzes zu erlassen. Jederzeit zu B 2024/124 9/19

beachten seien jedoch die bundesrechtlichen Vorgaben. Insbesondere dürften diese altrechtlichen Teilrevisionen in einer Gemeinde die bevorstehende gesamthafte Anpassung der kommunalen Rahmennutzungsplanung an das PBG und an den kantonalen Richtplan nicht präjudizieren. Das PBG habe eine Reihe von Bauzonentypen, Definitionen und Messweisen verändert und auch der kantonale Richtplan 2017 (Gesamtüberarbeitung, Teil 1 Siedlung) habe für das Siedlungsgebiet neue Vorgaben festgelegt. Die dadurch geforderten Anpassungen der kommunalen Rahmennutzungspläne müssten von den Gemeinden aus einer Gesamtsicht heraus umgesetzt werden. Denkbar erschienen vor diesem Hintergrund vorab Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen sowie Vorhaben, die einer konsolidierten ortsplanerischen Strategie entsprechen würden. Es sei an den planenden Gemeinden, dies im Planungsbericht nachzuweisen. Dazu bedürfe es einer Einzelfallbeurteilung mit Interessenabwägung. Solche Teilzonenpläne seien grundsätzlich denkbar für sämtliche Zonenarten. So könnte sich ein entsprechender Erlass beispielsweise aufdrängen, wenn öffentliche Bauten und Anlagen erstellt werden müssten (Beispiel: neue Schulhäuser) oder die Gelegenheit bestehe, Arbeitsplatzinvestitionen zu ermöglichen. Untergeordnete Änderungen bei den Wohn- und Wohnmischzonen seien ebenfalls möglich. 5.4. Die in der Botschaft (vgl. E. 5.3.2 hiervor) hervorgehobene Pflicht, die im Kontext der Ausübung raumwirksamer Tätigkeiten erarbeiteten Planungen aufeinander abzustimmen, bildet ein selbständiges Ziel jeglicher Raumplanung (Art. 1 Abs. 1 RPG). In Art. 2 Abs. 1 RPG, wonach Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen erarbeiten und aufeinander abstimmen, wird die Planungspflicht ausdrücklich hervorgehoben (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., N 49 zu Art. 2 RPG). Die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, erstattet der kantonalen Genehmigungsbehörde (Art. 26 Abs. 1 RPG) Bericht darüber, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG), die Anregungen aus der Bevölkerung (Art. 4 Abs. 2 RPG), die Sachpläne und Konzepte des Bundes (Art. 13 RPG) und den Richtplan (Art. 8 RPG) berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Insbesondere legt sie dar, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen bestehen und welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen (Art. 47 Abs. 1 und 2 RPV). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die eidgenössischen raumplanungsrechtlichen Vorgaben für Nutzungspläne (Art. 2 und Art. 14 ff. RPG; Art. 3 RPV) in jedem Fall zu beachten. Danach hat die Nutzungsplanung das ganze Planungsgebiet vollständig zu erfassen und soll aus einer Gesamtsicht heraus erfolgen, unter umfassender Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte B 2024/124 10/19

(BGer 1C_573/2015 vom 5. Juli 2016 E. 2.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat eine vorgezogene Teilplanung für eine Fraktion (im Rahmen der Totalrevision des bundesrechts-

widrigen kommunalen Zonenplans) aus diesem Grund nur unter der Voraussetzung für zulässig gehalten, dass sich die Teilplanung ins planerische Gesamtkonzept der Gemeinde einfüge und die weitere Planung für den Rest des Gemeindegebiets nicht präjudiziere (BGer 1P.14/2001 vom 5. April 2001 E. 3d, in: ZBl 103/2002 S. 579). In einem kürzlich entschiedenen Fall hat es ausserdem entschieden, die streitbetroffenen Rückzonungen hätten ausnahmsweise in einer vorgezogenen Teilrevision behandelt werden dürfen und nicht mit der bevorstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung koordiniert werden müssen, weil sie sich auf peripher gelegene Parzellen beschränkt hätten, welche die vom Kanton vorgegebenen Kriterien erfüllten; diese Kriterien konnten zudem unabhängig vom Ergebnis der bevorstehenden Gesamtrevision beurteilt werden, zumal keine Auswahl zwischen mehreren in Betracht fallenden Rückzonungsgebieten zu treffen war und im Rahmen der Gesamtrevision noch weitere Rückzonungen vorzunehmen waren (vgl. BGer 1C_588/2023 vom 22. August 2024 E. 5.5 und 5.6).

5.5. Die Ortsplanung ist Sache der politischen Gemeinden (Art. 1 Abs. 1 PBG; Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 BauG). Ihnen kommt beim Erlass und der Änderung von Baureglement und Zonenplan ein Entscheidungsspielraum zu, der namentlich die Wertung und Gewichtung der einzubeziehenden Interessen umfasst (vgl. BGer 1C_534/2012 vom 16. Juli 2013 E. 2.3.2; GVP 2005 Nr. 24). Den Gemeinden ist es vor diesem Hintergrund unbenommen, unter mehreren recht- und zweckmässigen planerischen Lösungen die ihr als richtig erscheinende zu wählen (LINDER/VON RAPPARD-HIRT, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, 2020, N 3 ff. zu Art. 1 PBG). Dahinter steht die Überlegung, dass die Gemeinden die Verhältnisse und Bedürfnisse vor Ort am besten kennen. Sie können sich in diesem Bereich somit auf ihre Autonomie berufen (vgl. Art. 98 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV). Die Rechtsmittelinstanzen haben sich bei der Ortsplanung, die den Gemeinden obliegt, eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen (BGer 1C_689/2020 vom 14. Januar 2021 E. 5.3). Die Kognition sowohl der Vorinstanz als auch des Verwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung auf eine Rechtskontrolle beschränkt (Art. 46 Abs. 2 sowie 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein Entscheid der Verwaltungsbehörde innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt wurde. Anders verhält es sich nur 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 B 2024/124 11/19 einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung aufgetragen 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 unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (LOOSER/LOOSER-HERZOG, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen, Praxiskommentar, St. Gallen 2020, N 1 und 5 zu Art. 61 VRP) 6. Um die Rügen der Beschwerdeführer (vgl. E. 7 hiernach) einordnen zu können, ist vorab die Entwicklung der Nutzungsplanung der Beschwerdegegnerin seit 2009 überblicksweise darzustellen.

6.1. Gestützt auf das vom Stadtparlament Wil am 5. Februar 2009 genehmigte Stadtentwicklungskonzept und den darauf basierenden kommunalen Richtplan vom 26. August 2010 gab der Stadtrat Wil im

Jahr 2011 eine Gesamtrevision der aus dem Jahr 1992 datierenden (vgl. E. 2 hiervor) Ortsplanung in Auftrag, zumal der Zonenplan und das Baureglement am Ende der vorgesehen Lebensdauer angelangt waren (Ziff. 1.1.2 des Planungsberichts vom 23. Oktober 2013, act. 7/3). Am 3. März 2016 erliess der Stadtrat Wil für das Gebiet der inzwischen vereinigten politischen Gemeinden Wil und Bronschhofen einen neuen Zonenplan und ein neues Baureglement. Gemäss Planungsbericht vermochte die Wohnzone W1 den heutigen Ansprüchen hinsichtlich haushälterischer Bodennutzung nicht mehr hinreichend zu genügen: Es habe sich gezeigt, dass diverse Bauten mit zum Teil massiven Terrainveränderungen die Regelung zur Geschossigkeit umgingen, um ausreichende Nutzflächen zu generieren. Die Wohnzone W1 (mit einem Vollgeschoss und einer Ausnützungsziffer von 0.4) werde daher aufgewertet, jedoch von der bestehenden zweigeschossigen Wohnzone W2 durch die zulässigen Bau- und Nutzungsmasse abgegrenzt. Es war vor diesem Hintergrund angedacht, den grössten Teil der bisherigen Wohnzone W1 in die neue Wohnzone W2a zu überführen (29.39 ha, darunter auch das Grundstück Nr. 0000_ der Beschwerdeführer). Vier kleinere Gebiete (D.__, E.__ und F.__ und G.__, insgesamt 3.08 ha) der bisherigen Wohnzone W1 sollten der neuen Wohnzone W2b zugeteilt werden (act. 7/3). In der Wohnzone W2a war eine Ausnützungsziffer von 0.5 vorgesehen, in der Wohnzone W2b eine solche von 0.55. 6.2. Gegen den neuen Zonenplan samt Baureglement wurde Rekurs erhoben. Das BUD hob mit Entscheid vom 27. Juni 2019 den Zonenplan, nicht aber das Baureglement auf. Es B 2024/124 12/19

begründete die Aufhebung des Zonenplans mit dem Fehlen eines der teilrevidierten Bestimmungen von Art. 47 RPV und dem damals neuen kantonalen Richtplan 2017 entsprechenden Planungsberichts, insbesondere in Bezug auf ein gesamtstädtisches Stadt- und Innenentwicklungskonzept. Der Stadtrat beabsichtigte, das BauR trotzdem in Kraft zu setzen und ersuchte in der Folge um Genehmigung desselben. Mit Verfügung vom 18. Mai 2020 verweigerte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) indes jenen Bestimmungen, die aus seiner Sicht im Widerspruch zum (alten) Zonenplan standen, die Genehmigung, darunter den Bauvorschriften zu den (neuen) Wohnzonen W2a und W2b, die es so im (alten) Zonenplan nicht gibt. Ein betroffener Grundeigentümer von drei Grundstücken in der (bisherigen) Wohnzone W2 erhob gegen die Nichtgenehmigung der Vorschriften des BauR betreffend die Wohnzone W2b Rekurs. Die Regierung hiess den Rekurs mit Beschluss vom 30. September 2020 (RRB 2020/775) teilweise gut und hob die Nichtgenehmigung der Vorschriften zur Wohnzone W2b auf (wobei es explizit festhielt, die Nichtgenehmigung der Vorschriften zur Wohnzone W2a sei nicht angefochten worden und einer Überprüfung deshalb nicht zugänglich). Das AREG verfügte daraufhin am 21. Dezember 2020 die Genehmigung der Vorschriften zur Wohnzone W2b in Art. 17 BauR, die in den Wohnzonen W2 des Zonenplans der Stadt Wil vom 25. November 1992 und des Zonenplans der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen vom 14. Dezember 2012 anwendbar seien. Die Bestimmung von Art. 13 aBauR-W blieb für die Grundstücke der Wohnzone W1, namentlich jenes der Beschwerdeführer, unverändert in Kraft, die Bestimmung zur Wohnzone W2 wurde aufgehoben. Das BauR wurde per 1. März 2021 in Kraft gesetzt. 6.3. Am 28. Mai 2021 beantragten die Beschwerdeführer die Teilrevision des Zonenplans in Bezug auf die Wohnzone W1. Die Beschwerdegegnerin lehnte das Revisionsgesuch mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 ab. Sie erwog, nach Vorliegen des Rekursentscheids des BUD vom 27. Juni 2019, mit welchem der revidierte Zonenplan aufgehoben worden sei, habe der Stadtrat eine Lagebeurteilung vorgenommen und die Durchführung eines Korrektur-Auflageverfahrens zur Anpassung der Umwandlung der Zone W1 in W2a abgelehnt.

Altrechtliche Teilrevisionen seien zwar möglich, müssten sich aber, auch aus verwaltungsökonomischen Gründen, auf besondere Sachverhalte von grossem öffentlichen Interesse beschränken, beispielsweise im Rahmen einer Arealentwicklung. Die Umzonung von W1 in W2a sei nicht unumstritten gewesen, zudem sei vorgesehen gewesen, Teile der Zone W1 in die höhere Zone W2b umzuzonen, weshalb die Zuordnung der Zonenflächen nicht eindeutig sei. Aufgrund der Planbeständigkeit würde sodann bei der Gesamtrevision kein Spielraum mehr bestehen, was eine präjudizierende Wirkung der Teilrevision zur Folge hätte. Das berechtigte Anliegen zur Eliminierung eingeschossiger Wohnzonen sei daher im Rahmen der Gesamtrevision umzusetzen (act. 7/2). B 2024/124 13/19

7. 7.1. Die Beschwerdeführer machen zusammengefasst geltend, gestützt auf Art. 175a PBG bestehe ohne Weiteres die Möglichkeit, die von ihnen angebehrte Änderung des BauR für die Wohnzone W1 mittels einer Teilrevision umzusetzen. Inhaltlich hätten sie nur das beantragt, was schon Gegenstand der Gesamtrevision des aBauR-W und des Zonenplans 2013 bis 2018 gewesen sei, die vom Stadtrat erlassen, vom Stadtparlament einstimmig angenommen und von der Bürgerschaft mit dem Verzicht auf die Ergreifung eines Referendums beschlossen worden sei. Seit 2013 sei somit klar, dass die heutige Wohnzone W1 so angepasst werden müsse, dass zwei Vollgeschosse zulässig seien. Die Baukommission Wil habe in der Wohnzone W1 in den letzten Jahren denn auch viele Baubewilligungen für Bauvorhaben erteilt, die faktisch zwei Vollgeschossen aufwiesen, sei es durch Erteilung einer Ausnahmegewilligung für ein zweites Vollgeschoss, durch kreative Zulassung von zwei Niveaupunkten für ein und dasselbe Haus, durch Nichtüberprüfung der Niveaupunkte oder durch grosszügige Auslegung des Attikageschosses; dieses Vorgehen, das den rechtlichen Vorgaben widerspreche, zeige den offenkundigen Revisionsbedarf.

7.2. Weiter halten die Beschwerdeführer fest, die Bestimmung von Art. 175 PBG, welche den Gemeinden die Pflicht zur Anpassung ihrer Nutzungsplanung an das PBG auferlege, sei der Beschwerdegegnerin seit April 2016 bekannt. Seither sei in Wil im Hinblick auf die Gesamtrevision nichts unternommen worden. Mit Blick auf die notorische Dauer solcher Prozesse werde es wohl bis mindestens 2032/2033 dauern, bis die Bauvorschriften aus dem Jahr 1992 für die Wohnzone W1 im Rahmen einer Gesamtrevision abgelöst werden könnten. Das sei den Beschwerdeführern, die in zeitlicher Hinsicht ohne Weiteres einen Anspruch auf Überprüfung des bereits heute mehr als 30-jährigen Zonenplans geltend machen könnten (Art. 21 Abs. 2 RPG), nicht zuzumuten. Die Begründung der Beschwerdegegnerin, die Mitarbeitenden müssten vor Mehraufwand geschützt werden, verfange nicht. Sämtliche erforderlichen Unterlagen (Planentwurf, Planungsbericht, Vorprüfungsverfahren etc.) seien vorhanden, weshalb der Aufwand überschaubar sei. Die einzige Änderung im Vergleich zur gescheiterten Gesamtrevision betreffe den grossen Grenzabstand gemäss übergeordnetem Recht. 7.3. Sodann halten die Beschwerdeführer dafür, die heutige Ausnutzung der Wohnzone W1 mit nur einem Vollgeschoss stehe im Widerspruch zum RPG. Im Hinblick auf eine haushälterische Bodennutzung sei die von den Beschwerdeführern angebehrte Revision im öffentlichen Interesse mehr als geboten. Da die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG erfüllt B 2024/124 14/19

seien, müsse der Stadtrat Wil jetzt handeln bzw. zum Handeln verpflichtet werden. Der Einwand, die Beschwerdegegnerin habe zehn Jahre Zeit für die Anpassung an das PBG, stehe im Widerspruch zu der mit Art. 175a PBG auf Wunsch der Gemeinden geschaffenen Möglichkeit der Teilrevision der auf dem alten Baugesetz beruhenden Zonenordnung. Die Beschwerdegegnerin sei verpflichtet, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und das

Verfahren einzuleiten. Es sei nicht zulässig, dass die Beschwerdeführer als Grundeigentümer 35 oder 40 Jahre lang auf eine RPG-konforme Regelung warten müssten. Darin liege eine Rechtsverweigerung. Das von der Beschwerdegegnerin aufgestellte Zusatzerfordernis eines wesentlichen öffentlichen Interesses für eine – der in Aussicht genommenen Totalrevision der Nutzungsplanung – vorangehende Teilrevision ergebe sich nicht aus Art. 21 Abs. 2 RPG. Zudem sei ein solches mit der erfolgten Zonenplanrevision 2013 bis 2018 wie auch mit der Bewilligung zahlreicher Bauvorhaben mit faktisch zwei Vollgeschossen in Vorwirkung der Änderung offenkundig ausgewiesen. Eine präjudizielle Wirkung der Teilrevision mit Blick auf die Gesamtrevision sei vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich und Art. 175a PBG stehe einer solchen nicht entgegen, zumal ohnehin im Rahmen der anstehenden Totalrevision nicht mit einer Beibehaltung von nur einem Vollgeschoss in der fraglichen Zone zu rechnen sei. Im Übrigen gehe es nicht an, dass das AREG in verschiedenen anderen Gemeinden vorgezogene Teilrevisionen genehmigt habe (Teilzonenpläne H.__ und I.__ in X.__, Sondernutzungsplan J.__ AG in W.__), die Vorinstanz in ihrem Fall hingegen ins Feld führe, Art. 175a PBG stehe einer vorgezogenen Teilrevision der Nutzungsplanung entgegen; die kantonalen Behörden hätten Art. 175a PBG einheitlich auszulegen. Soweit die Vorinstanz in ihrem Entscheid darauf hinweise, dass die von ihnen – den Beschwerdeführern – beantragte Umzonung mit der derzeitigen Wohnzone W1 eine grosse Fläche betreffe, liege sie falsch. Es gehe nicht um eine Umzonung von 30 ha, sondern um die Frage, welche inhaltlichen Auswirkungen die Änderung des BauR, allenfalls kombiniert mit der Umbenennung von W1 in W2a habe. Die Bezeichnung W1 könne ohne Weiteres belassen und es könnten einfach im BauR die neuen Baumasse angegeben werden. Im Übrigen sei es nicht zulässig, auf eine notwendige Teilrevision wegen allfälliger möglicher Einsprachen von vornherein zu verzichten. 7.4. Abschliessend halten die Beschwerdeführer fest, die vorinstanzlich bestätigte Ablehnung der Teilrevision verletze das Rechtsgleichheitsgebot, zumal die Beschwerdegegnerin verschiedene Zonenplanänderungen beschlossen habe, u.a. den Teilzonenplan Rosengarten. Dabei handle es sich um eine Zonenplanänderung, die nicht Gegenstand der Gesamtrevision 2013 bis 2018 gewesen und auch nicht dringlich sei. Es gehe nicht an, neue Teilzonenpläne zu beschliessen, bevor die Pendenzen aus der gescheiterten Gesamtrevision von 2011 aufgearbeitet seien. B 2024/124 15/19

8. Die Argumente der Beschwerdeführer verfangen nicht: 8.1. Vorab ist festzuhalten, dass in Bezug auf die Wohnzone W1, in welcher sich das beschwerdeführerische Grundstück Nr. 0000_ befindet, nicht der Anspruch auf Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung an sich umstritten ist, sondern nur der Zeitpunkt dieser Überprüfung: Nachdem der Stadtrat und das Parlament der Stadt Wil im Zuge der Gesamtrevision der Nutzungsplanung in Wil in den Jahren 2012 bis 2018 (unter Hinweis auf das öffentliche Interesse an einer häuslicher Bodennutzung) die Abschaffung der eingeschossigen Zone W1 beschlossen und (für die allermeisten betroffenen Grundstücke) eine Aufzonung in die Zone W2a angedacht hatten, ist das von den Beschwerdeführern ins Feld geführte und auch bundesrechtlich (Art. 1 lit. abis und b RPG) abstützbare öffentliche Interesse an einer Verdichtung ausgewiesen. Zur Debatte steht einzig, ob die – in dieser Hinsicht grundsätzlich indizierte – Anpassung der Nutzungsplanung der Beschwerdegegnerin im Rahmen einer Teilrevision vollzogen werden muss, oder ob die Beschwerdegegnerin dafür die (bereits angelaufene) Totalrevision ihrer Nutzungsplanung abwarten darf. 8.2. Diesbezüglich ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführer es grundsätzlich in der Hand gehabt hätten, die vom AREG verfügte Nichtgenehmigung des Baureglements der

Beschwerdegegnerin mit Blick auf die Vorschriften zur Wohnzone W2a anzufechten (gleich wie es ein Eigentümer einer Liegenschaft in der Wohnzone W2 mit Blick auf die Vorschriften zur Wohnzone W2b getan hatte; vgl. E. 6.2 hiervor). Nachdem sie die Nichtgenehmigung für die Zone W2a unangefochten liessen, ist diese in Rechtskraft erwachsen; daran ändert nichts, dass die Mitteilung der Nichtgenehmigung im Amtsblatt – wie die Beschwerdeführer an sich zutreffend ausführen – zumindest irreführend war, zumal die Beschwerdeführer diese auch dann nicht angefochten haben, als sie Kenntnis davon erhielten, und sie in diesem Zusammenhang (zu Recht) keine Nichtigkeitsgründe geltend machen. Eine "einfache Reaktivierung" der vom AREG rechtskräftig aufgehobenen Bestimmungen im BauR ist vor diesem Hintergrund nicht möglich. Für die von den Beschwerdeführern geforderte Teilrevision der Nutzungsplanung der Beschwerdegegnerin ist vielmehr das ordentliche Verfahren zu beschreiten. Zu diesem Zweck muss eine Vorlage ausgearbeitet werden (samt einem den Anforderungen von Art. 47 RPV genügenden Planungsbericht), welche sodann die gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungs- und Beschlussprozesse durchlaufen muss (Durchführung des Mitwirkungsverfahrens, Beschluss des Stadtrates und des Parlaments, öffentliche Auflage, Genehmigung durch das AREG). B 2024/124 16/19

8.3. Gestützt auf Art. 175a PBG ist die Ausgangslage für die Teilrevision eine andere als bei der vorangehenden Gesamtrevision 2013 bis 2018, die noch vor dem Inkrafttreten des PBG unter Geltung des BauG beschlossen worden war. Obschon die Teilrevision grundsätzlich gemäss den Bestimmungen des BauG erfolgt, dürfen wegen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Planungspflicht (Art. 2 RPG, Art. 47 RPV) bei der Prüfung einer Aufzoning der Wohnzone W1 der heute geltende kantonale Richtplan und das PBG, das vom BauG abweichende Bauvorschriften (neue Definitionen und Messweisen) enthält, nicht ausser Acht gelassen werden; damit im Hinblick auf die Gesamtrevision der Nutzungsplanung im Rahmen der Anpassung an das PBG nichts ungewollt präjudiziert wird, wäre bereits im Zeitpunkt der vorgezogenen Teilrevision ein Gesamtkonzept mit einer ortsplanerischen Strategie erforderlich. Ein solches Gesamtkonzept wird derzeit im Rahmen der angelaufenen Gesamtrevision der Ortsplanung der Beschwerdegegnerin erst erarbeitet (mit Aufdatierung des kommunalen Richtplans und Ausarbeitung von neuem Zonenplan und Baureglement). Am 7. März 2025 fand die zweite Strategiekonferenz statt, an welcher die überarbeiteten Teilprojekte (Innenentwicklungskonzept, Grund-/Freiraumkonzept und Gesamtverkehrskonzept) reflektiert worden sind. Am 27. Juni 2025 wurde an der dritten Strategiekonferenz das Gesamtkonzept und der Richtplan vorgestellt (www.mitwirken.stadtwil.ch). Mittlerweile ist auch das Mitwirkungsverfahren bezüglich des Richtplans Siedlung und Grün-/Freiraum (12. September bis 15. Oktober 2025) abgelaufen, so dass in einem nächsten Schritt der kommunale Richtplan erstellt und beschlossen werden kann. Gestützt auf den aktualisierten Richtplan werden in der Folge der Zonenplan und das Baureglement ausgearbeitet werden. Dabei wird auch die Frage zu beantworten sein, welcher neurechtlichen Zone die Grundstücke der Wohnzone W1 zugeschrieben werden sollen.

8.4. In der teilweise gescheiterten Zonenplanrevision war vorgesehen gewesen, die bisherige Wohnzone W1 nicht als Gesamtes in ein- und dieselbe zweigeschossige Zone, sondern in deren zwei (W2a und W2b) zu überführen. Ob es mit Blick auf die neuen Bauvorschriften des PBG sowie unter Berücksichtigung des kantonalen Richtplans und der bundesrechtlichen Vorschriften dabeibleiben wird, ist anhand der zu erarbeitenden Grundlagen im dafür vorgesehenen politischen Prozess unter Mitwirkung der Bevölkerung zu beurteilen. Auch wenn dieser Prozess unbestreitbar noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird, liegen mit dem

Erfordernis der Gesamtsicht und dem damit zusammenhängenden Verbot der präjudizierenden Wirkung gewichtige öffentliche Interessen für den Entscheid der Beschwerdegegnerin vor, in Bezug auf die Wohnzone W1 keine altrechtliche Teilrevision des Zonenplans gestützt auf Art. 175a PBG mehr in Angriff zu nehmen, zumal davon gemäss den B 2024/124 17/19

Ausführungen in der Botschaft der Regierung (vgl. E. 5.3.2 hiervor) als auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 5.4 hiervor) nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden soll und eine solche entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer nicht ohne weitere Abklärungen und neue Unterlagen möglich wäre (vgl. E. 8.2 und 8.3 hiervor). 8.5. Eine Verletzung von Art. 15 RPG, Art. 21 Abs. 2 RPG oder Art. 175a PBG ist unter den dargelegten Umständen nicht ersichtlich. Die Beschwerdegegnerin als für die Ortsplanung verantwortliches Gemeinwesen hat den Ermessensspielraum, der ihr (auch in der Gestaltung des Planungsprozesses) zukommt (vgl. E. 5.5 hiervor), nicht überschritten, indem sie entschieden hat, auf ein Korrekturaufgabeverfahren zu verzichten und die Anpassung betreffend die Wohnzone W1 im Verfahren der Gesamtrevision des Zonenplans vorzunehmen. Dass dabei unter anderem auch verwaltungsökonomische Gründe eine Rolle gespielt haben mögen, erweist sich nicht als unzulässig. Auch die Vorinstanz hatte das Ermessen der Beschwerdegegnerin, die sich als zuständige Planungsbehörde gegen eine Teilrevision entschied, zu achten. Es ist daher für den vorliegenden Fall nicht von Bedeutung, dass sie vorliegend auf eine Intervention verzichtet hat und gleichzeitig die Genehmigung für Teilrevisionen von Zonenplänen anderer Gemeinden erteilt hat. Es liegen folglich weder eine Ermessensunterschreitung noch eine Rechtsverweigerung vor. Eingeschossige Wohnzonen sind ferner nicht per se RPG- bzw. bundesrechtswidrig, weshalb sich auch aus dem übergeordneten Recht keine sofortige Anpassungspflicht ergibt. Hinzu kommt, dass die Anträge der Beschwerdeführer kein Einzelvorhaben mit begrenzten Auswirkungen oder eine untergeordnete Änderung zum Gegenstand haben, sondern Änderungen für die ganze Wohnzone W1 mit sich brächten. Der Teilrevisionsantrag der Beschwerdeführer ist nicht vergleichbar mit den projektbezogenen und räumlich begrenzten Teilzonenplänen Speerstrasse und Rosengarten. Bei ersterem lag bereits seit längerem ein Sondernutzungsplan vor, beim zweiten soll der Bau eines Demenzzentrums sowie die Erweiterung eines bestehenden Gewerbebetriebs ermöglicht werden. In beiden Fällen sind die Anpassungen des Zonenplans räumlich begrenzt und beziehen sich nicht auf eine ganze Zone. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liegt vor diesem Hintergrund nicht vor. Es kann dazu auch auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (act. 2, E. 8.3). Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern sich aus der angeblichen – von der Beschwerdegegnerin bestrittenen – rechtswidrigen Praxis der Beschwerdegegnerin betreffend Gewährung von Baubewilligungen in der Wohnzone W1 ein Anspruch auf Durchführung einer Teilrevision des Zonenplans ableiten liesse. B 2024/124 18/19

9. Aus vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin das Gesuch der Beschwerdeführer um Teilrevision der Nutzungsplanung hinsichtlich der Wohnzone W1 zu Recht abgewiesen hat. Die Beschwerde ist in Bestätigung des Rekursentscheids abzuweisen. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Diese ist mit dem von den Beschwerdeführern in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss ge-

deckt. Bei diesem Verfahrensausgang ist keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen (Art. 98 Abs. 2 und Art. 98bis VRP). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von CHF 2'500. Die Kosten sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt. 3. Es werden keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen. B 2024/124 19/19

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