



<b>Fall-Nr.:</b>	21-6008, 21-6007
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	25.04.2022
<b>Entscheiddatum:</b>	21.03.2022

## **BUDE 2022 Nr. 028**

**Art. 4 RPG, Art. 34 PBG. Das blosses Durchführen von Informationsveranstaltungen stellt noch kein rechtsgenügendes Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG dar. Dazu muss der Bevölkerung nach der Information auch noch die Möglichkeit zur eigentlichen Mitwirkung gegeben werden (Erw. 3.1 und 3.4).**

BUDE 2022 Nr. 28 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



21-6008/21-6007

## Entscheid Nr. 28/2022 vom 21. März 2022

---

Rekurrentin 1

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch Dr.iur. David Brunner, Rechtsanwalt, Hinterlauben 12,  
9000 St.Gallen

und

---

Rekurrenten 2

**B.**\_\_\_\_, M.\_\_\_\_strasse 1, 9011 St.Gallen  
vertreten durch Dr.iur. Markus Neff, Rechtsanwalt, Marktplatz 4,  
9004 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Stadtrat Z.**\_\_\_\_ (Einspracheentscheid des Stadtrates vom 23. Februar  
2021 beziehungsweise Entscheid der Bürgerschaft vom 8. Juni 2021)

---

Betreff

Überbauungsplan Y.\_\_\_\_, 2. Änderung  
Zonenplanänderung X.\_\_\_\_ – Y.\_\_\_\_



## Sachverhalt

### A.

**a)** Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuchkreis W.\_\_\_\_, an der M.\_\_\_\_strasse, im Quartier "X.\_\_\_\_", in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 8. September 1980 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. B.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, ist Eigentümer des westlich gelegenen Grundstücks Nr. 002, welches in der Wohnzone W2 liegt. Das östlich gelegene Grundstück Nr. 003 der A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, befindet sich in der Wohnzone W3. Zudem liegen die Grundstücke Nrn. 001 und 003 im Plangebiet des Überbauungsplans "Y.\_\_\_\_" vom 24. Mai 1961 (1. Änderung am 9. Januar 2006). Alle genannten Grundstücke werden über die M.\_\_\_\_strasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, erschlossen.

**b)** Am 24. Mai 1961 wurde der Überbauungsplan "Y.\_\_\_\_" (nachfolgend Überbauungsplan) vom Baudepartement (seit 1. Oktober 2021: Bau- und Umweltdepartement) genehmigt. Der Überbauungsplan besteht aus einem Plan im Massstab 1:1'000 und den besonderen Vorschriften (besV). Mit dem Überbauungsplan sollte eine ästhetisch befriedigende Gesamtwirkung der künftigen Bauten im Plangebiet erzielt werden. In den durch Markierungslinien bezeichneten Baubereichen wurde jeweils die zulässige Geschosshöhe festgelegt. Auf dem heutigen Grundstück Nr. 001 war demzufolge die Realisierung einer eingeschossigen Baute vorgesehen.

In der Folge wurde das Plangebiet des Überbauungsplans überbaut, wobei das Grundstück Nr. 001 unüberbaut blieb.

### B.

**a)** Die Stadt Z.\_\_\_\_ hat zur Entwicklung ihrer Energieversorgung das "Energiekonzept 2050" erstellt. Nach den Zielsetzungen dieses Energiekonzepts sind zusätzliche Stadtgebiete mit Wärmeverbänden zu bedienen. Da im Quartier X.\_\_\_\_ Erneuerungsbedarf bei den Ölheizungen bestand, führte der Stadtrat eine Standortevaluation für die Realisierung einer neuen Nahwärmezentrale (NWZ) durch. Diese ergab, dass sich Grundstück Nr. 001 als Standort für eine NWZ eignet.

**b)** Am 12. Juni 2013 hat die Stadt Z.\_\_\_\_ einen Informationsanlass für die Anwohner des Quartiers X.\_\_\_\_ zum Energiekonzept 2050 sowie zur Wärmeversorgung des Quartiers samt Fragerunde durchgeführt. Eine weitere kurze Quartierinformation zur NWZ und zu weiteren Infrastrukturvorhaben hat am 16. Mai 2017 stattgefunden.

**c)** Für die Erstellung der NWZ sollten der Zonen- und der Überbauungsplan angepasst werden. Da gemäss Planungsbericht vom 24. Mai 2017 durch die beabsichtigte Nutzungskombination im geplanten Neubau die vorgesehene private Nutzung die öffentliche Nutzung überwiegen würde, wurde die Umzonung des Grundstücks Nr. 001



von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in die Wohnzone W3 beabsichtigt.

**d)** Zudem wurde auch eine Anpassung des Überbauungsplans in Betracht gezogen, um eine zeitgemässe Bebauung des Grundstücks Nr. 001 realisieren zu können.

**aa)** Gemäss Planungsbericht vom 24. Mai 2017 (Bst. A.1) sollte auf dem Grundstück ein viergeschossiges Wohnhaus mit Nebennutzungen, wie beispielsweise einer Arzt- oder Therapiepraxis, sowie der NWZ im Untergeschoss, erstellt werden. Da die Erstellung einer NZW ausserdem die Erstellung eines hohen Kamins erforderte, sollte dieser aus ästhetischen Gründen in das Wohngebäude integriert werden.

**bb)** Zur Realisierung des geplanten Wohnhauses samt NWZ auf Grundstück Nr. 001 sollten die besV des Überbauungsplans wie folgt ergänzt werden:

**Art. 3 Art der Bebauung**

Wo keine Markierungslinien mit eingetragener Geschosszahl bestehen, dürfen nur Einfamilienhäuser mit höchstens zwei Geschossen erstellt werden. Das Untergeschoss zählt als Geschoss, wenn es Wohn- und Arbeitsräume enthält.

Die schwarzen Ziffern im schwarzen Ring bezeichnen die zulässige Geschosszahl, inbegriffen das Erdgeschoss. **Bei der viergeschossigen Baute darf die Gebäudehöhe 12.50 Meter und die Firsthöhe 14.50 Meter nicht überschreiten.** Die mit G bezeichneten Flächen sind für Garagen vorgesehen.

**cc)** In der planlichen Darstellung des Überbauungsplans wurden die Markierungslinien sowie die Anzahl zulässiger Stockwerke so angepasst, dass auf dem Grundstück Nr. 001 neu ein viergeschossiges Gebäude realisierbar ist.

**e)** Über diese planerischen Vorhaben wurden die Anwohner des Quartiers X.\_\_\_\_ an einem Informationsanlass am 1. Juni 2017 in Kenntnis gesetzt. Gemäss Programm des Informationsanlasses vom 1. Juni 2017 fand damals auch ein Referat zur Energieversorgung mittels einer Holzschntzelheizung und deren konkreten Umsetzung statt; am Ende der Veranstaltung gab es gemäss Programm eine allgemeine "Fragerunde/Diskussion".

**f)** Am 9. Juni 2017 beschloss der Stadtrat, das Auflageverfahren für die 2. Änderung des Überbauungsplans mit besV und die Zonenplanänderung durchzuführen.

**g)** Die öffentliche Auflage erfolgte vom 19. Juni bis 19. Juli 2017. Während der Auflagefrist erhoben die A.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur.



David Brunner, Rechtsanwalt, St.Gallen (nachfolgend Einsprecherin 1), sowie B.\_\_\_\_, vertreten durch Dr.iur. Markus Neff, Rechtsanwalt, St.Gallen (nachfolgend Einsprecher 2), jeweils Einsprache gegen die Zonen- und die Überbauungsplanänderung. Sie rügten im Wesentlichen, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb auf Grundstück Nr. 001 ein viergeschossiges Gebäude erstellt werden solle, da dies nicht mit der dreigeschossigen Überbauung im östlich anschliessenden Teil des Quartiers vereinbar sei. Wenn schon eine Umzonung geschehen solle, dann höchstens in die Wohnzone W2a, nicht jedoch in die Wohnzone W3. Ausserdem werde seit Längerem die Erstellung eines Kindergartens im Quartier X.\_\_\_\_ thematisiert. Der im Überbauungsplan vorgesehene eingeschossige Bau samt Umschwung würde sich für einen Kindergarten sehr gut eignen und wäre auch zonenkonform. Somit sei gar keine Umzonung notwendig.

**h)** Am 13. Oktober 2017 führte die Direktion Bau und Planung der Stadt Z.\_\_\_\_ mit den Einsprechern 2 und am 27. Oktober 2017 mit der Einsprecherin 1 einen Augenschein durch.

**i)** Mit Schreiben vom 27. Februar 2020 teilte die Direktion Planung und Bau der Stadt Z.\_\_\_\_ den Einsprechern mit Möglichkeit zur Stellungnahme mit, im Herbst 2018 sei beschlossen worden, aufgrund einer Anpassung der Energiestrategie auf eine NWZ im Quartier X.\_\_\_\_ zu verzichten. Da durch den Wegfall der NWZ auch die Notwendigkeit der Erstellung eines Kamins entfalle, sei die Überarbeitung der Machbarkeitsstudie dem Architekturbüro D.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, in Auftrag gegeben worden. Die überarbeitete Machbarkeitsstudie sehe den Ersatz der NWZ durch den Einbau eines Quartierbatteriespeichers vor. Das geplante Wohngebäude solle trotz Wegfalls des Kamins weiterhin vier Geschosse umfassen. Mit dem geplanten Neubau werde die städtebauliche Situation am Eingang zum Quartier X.\_\_\_\_ gestärkt und der Wegfall des Kamins ermögliche unter anderem eine feinere Gliederung des Dachs. Diese Anpassungen am geplanten Gebäude würden keine Anpassungen an der Überbauungs- und Zonenplanänderung bedingen. Entsprechend sei auch keine erneute öffentliche Auflage der beiden Erlasse erforderlich.

**j)** Mit Schreiben vom 18. März 2020 teilten die Einsprecher 1 der Direktion Planung und Bau mit, dass sie aufgrund der nur untergeordneten Änderungen vollumfänglich an der Einsprache vom 6. Juli 2017 festhalten würden. Mit dem neuen Konzept fiel nur die Holzschnitzelheizung weg, am unverändert viergeschossigen Baukörper selbst würde sich aber kaum etwas ändern.

**k)** Mit Einspracheergänzung vom 15. Mai 2020 brachten die Einsprecher 2 insbesondere vor, dass die NWZ gemäss neuer Machbarkeitsstudie nun entfalle. Damit falle auch der ursprüngliche Grund für die Änderung des Zonen- und des Überbauungsplans dahin und die Pläne müssten erneut öffentlich aufgelegt werden, was seit Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) aber nicht mehr möglich sei.



**l)** Mit Beschlüssen vom 23. Februar 2021 wies der Stadtrat die beiden Einsprachen ab und stimmte der Zonen- und Überbauungsplanänderung zu. Zur Begründung wurde insbesondere angeführt, mit dem geplanten Erlass könnten öffentliche und private Nutzungen des Grundstücks kombiniert werden. Bei der beabsichtigten Nutzung würde die private Nutzung überwiegen, weshalb eine Umzonung in die Wohnzone W3 angezeigt sei. Zwar sei das Grundstück Nr. 001 ursprünglich für Quartierinfrastrukturanlagen vorgesehen gewesen, in absehbarer Zeit bestehe aber kein Bedarf an zusätzlichen Infrastrukturanlagen im Quartier X.\_\_\_\_. Im geplanten Gebäude sei auch ein allfällig mittelfristig notwendig werdender Kindergarten problemlos realisierbar.

**m)** Der Zonenplanänderung wurde am 4. Mai 2021 durch das Stadtparlament zugestimmt und anschliessend wurde diese bis 7. Juni 2021 dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen. Mit Schreiben vom 10. Juni 2021 setzte die Direktion Planung und Bau der Stadt Z.\_\_\_\_ die Rechtsvertreter der Einsprecher 1 und 2 über die Zustimmung der Bürgerschaft (Nichtergreifen des Referendums) in Kenntnis und eröffnete die Rekursfrist.

**C.**

**a)** Gegen diese Beschlüsse erhob die A.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 24. Juni 2021 Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 1). Mit Rekursergänzung vom 11. August 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es seien Beschluss des Stadtrats der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 23. Februar 2021, Überbauungsplan Y.\_\_\_\_, 2. Änderung; Zonenplanänderung X.\_\_\_\_ – Y.\_\_\_\_; Einsprache der A.\_\_\_\_, Eigentümerin des Grundstücks Nr. 003, Einspracheentscheid und der entsprechende Entscheid des Stadtparlaments betreffend Zonenplanänderung vollumfänglich aufzuheben;
2. es sei die Zonenplanänderung aufzuheben und es sei die Parzelle Nr. 001 unverändert in der Zone für öffentliche Bauten zu belassen;
3. es sei die Änderung des Überbauungsplanes "Y.\_\_\_\_" vom 24. Mai 1961 aufzuheben und es sei der Überbauungsplan, der auf Grundstück Nr. 001 eine eingeschossige Überbauung vorsieht, unverändert beizubehalten;
4. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzügl. 7,7 % MwSt.).

Zur Begründung wird insbesondere geltend gemacht, dass das geplante Wohnhaus nur aufgrund der Erstellung einer NWZ und deren



hohen Kamins hätte realisiert werden sollen. Da aufgrund einer Änderung der Energiestrategie auf eine NWZ im Quartier X.\_\_\_\_ verzichtet werde und nun neue Pläne für das zu erstellende Gebäude ohne Kamin ausgefertigt worden seien, hätten sich die Planungsgrundlagen wesentlich verändert. Deshalb hätte ein neuer Planungsbericht gemäss Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung (SR 700.1; abgekürzt RPV) erstellt und die beiden Erlasse neu aufgelegt werden müssen. Eine Neuauflage sei auch deshalb notwendig, weil in der Zwischenzeit das PBG in Kraft getreten sei. Weiter rügt die Rekurrentin 1, dass keine genügende Mitwirkung der Bevölkerung gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) stattgefunden habe. Zwar werde im Planungsbericht darauf hingewiesen, dass verschiedene Informationsveranstaltungen stattgefunden hätten und die Quartierbevölkerung in der Folge von den Z.\_\_\_\_ Stadtwerken regelmässig schriftlich über den Fortgang der Planung unterrichtet worden sei, jedoch erfülle dies nicht die Anforderungen an ein Mitwirkungsverfahren, in welchem die Entwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung freigegeben werden müssten. Zudem fehle es für die Überbauungsplan- und Zonenplanänderung an einem öffentlichen Interesse. Nach dem Wegfall der NWZ beschränke sich das Projekt der Vorinstanz lediglich auf die Erstellung einer Wohnbaute mit fünf Wohneinheiten. Für die Rekurrentin 1 sei nicht ersichtlich, welche öffentlichen Interessen mit diesem Vorhaben gewahrt werden sollten. Ausserdem sei nicht ersichtlich, weshalb für die Frage der Zonierung dieses Grundstücks nicht die ordentliche Gesamtrevision der Zonenplanung abgewartet werden könne. Weiter führt die Rekurrentin 1 aus, sie habe ihr Grundstück Nr. 003 am 20. Juli 1972 von der Stadt Z.\_\_\_\_ im Rahmen eines Tauschgeschäfts auf der Grundlage des Überbauungsplans "Y.\_\_\_\_" erhalten. Im Überbauungsplan sei festgelegt, dass nur ein einstöckiges Gebäude auf Grundstück Nr. 001 erstellt werde. Zudem seien keine erheblichen Veränderungen der Verhältnisse seit der letzten Revision des Überbauungsplans im Jahr 2006 erkennbar, die eine neuerliche Revision überhaupt rechtfertigen würden. Dass die Stadt Z.\_\_\_\_ nun ein viergeschossiges Gebäude zu erstellen gedenke, verstosse gegen Treu und Glauben und den Grundsatz der Planbeständigkeit und hätte einen immensen Wertverlust für das Mehrfamilienhaus der Rekurrentin 1 zur Folge.

**b)** Mit Schreiben vom 25. Juni 2021 erhoben B.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter ebenfalls Rekurs beim Baudepartement (im Folgenden Rekurs 2). Mit Rekursergänzung vom 11. August 2021 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei der Beschluss des Stadtrates der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 23. Februar 2021 betreffend Überbauungsplan Y.\_\_\_\_, 2. Änderung; Zonenplanänderung X.\_\_\_\_ - Y.\_\_\_\_; Einsprache von B.\_\_\_\_, Eigentümer des Grundstücks Nr. 002; Einspracheentscheid, aufzuheben;
2. Es sei die Zonenplanänderung "X.\_\_\_\_ – Y.\_\_\_\_" aufzuheben bzw. nicht zu genehmigen;



3. Es sei die 2. Änderung des Überbauungsplans "Y.\_\_\_\_" aufzuheben bzw. nicht zu genehmigen;
4. Verfahrensantrag 1: bereits Entsprochen;
5. Verfahrensantrag 2: Es seien den Rekurrenten die Vorakten zur Einsicht zuzustellen;
6. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MWST zulasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird insbesondere ausgeführt, die Änderung der wesentlichen Grundlagen der geplanten Zonenplanrevision und der Überbauungsplanänderung erfordere einen neuen Planungsbericht und entsprechend eine erneute öffentliche Auflage nach den Richtlinien des inzwischen in Kraft getretenen PBG. Dies, weil das viergeschossige Wohnhaus ursprünglich nur geplant worden sei, um den Kamin der NWZ zu verdecken. Mit Wegfall der NWZ entfalle auch der Planungsgrund für den Teilzonenplan und die Änderung des Überbauungsplans. Die Änderungen des Teilzonen- und des Überbauungsplans würden nur noch der Realisierung eines Mehrfamilienhauses dienen, während der öffentliche Nutzen entfalle. Der Planungsbericht vom 24. Mai 2017 sei unvollständig, weil seit Inkrafttreten des neuen kantonalen Richtplans am 1. November 2017 keine Genehmigung von Nutzungsplänen mehr vorgenommen werden dürfe, deren Planungsbericht nicht zuvor an das teilrevidierte RPG und den kantonalen Richtplan angepasst worden sei. Es hätte beispielsweise ein Nachweis über die Bauzonendimensionierung erbracht werden müssen, weil durch die Umzonung des Grundstücks Nr. 001 von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in die Wohnzone W3 eine Vergrösserung der Wohn- und Mischzonen der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ erfolge; dieser Nachweis fehle jedoch. Weiter sei kein hinreichendes Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden. Es sei lediglich eine Quartier-Informationsveranstaltung durchgeführt worden, was den Anforderungen an ein Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG nicht genüge.

#### **D.**

**a)** Mit Vernehmlassungen vom jeweils 23. September 2021 beantragt die Vorinstanz, die Rekurse 1 und 2 abzuweisen. Zur Begründung wird insbesondere geltend gemacht, dass das geplante Wohnhaus nicht nur zur Verdeckung des Kamins der NWZ hätte erstellt werden sollen. Vielmehr sei mangels vorhandener öffentlicher Interessen ein Weiterverbleib des städtischen Grundstücks in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht mehr zu rechtfertigen gewesen. Auch handle es sich trotz des Wegfalls der NWZ nicht um ein wesentlich geändertes Projekt, da mit Hilfe der Photovoltaikanlagen auf den umliegenden, privaten Liegenschaften und dem geplanten gemeinsamen Batteriespeicher so viel Strom wie möglich im Quartier X.\_\_\_\_ produziert und gespeichert werden solle. Damit stünden weiterhin energiestrategische Ziele im Vordergrund. Bezüglich des Mitwirkungsverfahrens bringt die Vorinstanz vor, ab dem Jahr 2013 hätten die Quartier-



bewohnenden verschiedentlich Gelegenheit gehabt, sich am Verfahren zu beteiligen. Dies lasse sich so dem Planungsbericht entnehmen. Insbesondere sei am 1. Juni 2017 ein umfassender Informationsanlass durchgeführt worden. Entgegen der Ansicht der Rekurrenten sei dies keine reine Informationsveranstaltung gewesen, sondern die Teilnehmenden hätten die Gelegenheit gehabt, sich bei Bedarf einzubringen und Veränderungsvorschläge zu machen. An einer ähnlichen Veranstaltung am 7. November 2018 sei den Quartierbewohnenden die neue Energiestrategie vorgestellt und erklärt worden. Auch dabei habe Gelegenheit zur Einbringung bestanden. Somit habe durchaus ein Mitwirkungsverfahren stattgefunden.

**b)** Mit Amtsbericht vom 6. Dezember 2021 führt das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) insbesondere aus, dass auch für eine allfällige Plananpassung während eines noch laufenden Planverfahrens unverändert das Baugesetz (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) zur Anwendung gelange, wenn die öffentliche Auflage des Erlasses vor Inkrafttreten des PBG erfolgt sei. Die Strategie der kantonalen Raumentwicklung sehe vor, die Entwicklung verstärkt in den urbanen Verdichtungsraum zu lenken. Da das Grundstück Nr. 001 das letzte brachliegende Grundstück im Quartier X.\_\_\_\_ sei, sei eine Umzonung in die Wohnzone W3 in Hinblick auf die haushälterische Bodennutzung raumplanerisch zweckmässig und hinsichtlich der Bauzonen dimensionierung unerheblich. Das Mitwirkungsverfahren sei gemäss den Ausführungen im Planungsbericht vom 19. März 2020 sowie der Stellungnahme der Vorinstanz vom 23. September 2021 in einer geeigneten und für das Vorhaben angemessenen Form erfolgt. So hätten die Teilnehmenden Gelegenheit zur Einbringung und zum Vorbringen von Veränderungsvorschlägen gehabt.

**c)** Am 17. Januar 2022 nahm die Rekurrentin 1 zu den Vernehmlassungen der Vorinstanz und des AREG Stellung. Sie bringt darin insbesondere vor, dass sich die Vorinstanz und das AREG bezüglich Mitwirkungsverfahren auf eine Informationsveranstaltung am 1. Juni 2017 stützen würden. Diese sei damit nur gerade acht Tage vor der Beschlussfassung der Vorinstanz über die umstrittenen Erlasse am 9. Juni 2017 erfolgt. Innert dieser kurzen Frist sei es gar nicht möglich gewesen, dass sich die Quartierbewohnenden noch zur beabsichtigten Planung hätten äussern können, bzw. dass entsprechende Äusserungen vor dem Stadtratsbeschluss noch hätten verarbeitet werden können.

**d)** Mit E-Mail vom 31. Januar 2022 reicht die Vorinstanz zusätzliche Unterlagen zum Mitwirkungsverfahren ein.

**e)** Mit Eingabe vom 11. Februar 2022 lässt sich die Rekurrentin 1 zur Eingabe der Vorinstanz vom 31. Januar 2022 vernehmen.



## **E.**

Auf die weiteren Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in den vorgenannten Eingaben wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

### **1.**

**1.1** Die beiden Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen dieselben Sachverhalts- und Rechtsfragen auf. Es ist somit zweckmässig, sie verfahrensrechtlich zu vereinigen und durch einen einzigen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2015/96 und B 2015/97 vom 26. Oktober 2016 Erw. 1; GVP 1972 Nr. 30).

**1.2** Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

**1.3** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigungen sind gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

### **2.**

Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das BauG vom 6. Juni 1972 aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Gemäss Art. 174 PBG wird indessen auf Nutzungspläne, die wie die vorliegenden bereits bei Vollzugsbeginn des PBG nach Art. 29 BauG öffentlich aufgelegt sind, das bisherige Recht – mithin Baugesetz und kommunales Baureglement – weiter angewendet.

### **3.**

Die Rekurrenten machen geltend, es sei kein Mitwirkungsverfahren nach Art. 4 RPG durchgeführt worden. Die Bevölkerung habe keine Möglichkeit gehabt, beim Entscheid der Vorinstanz, Grundstück Nr. 001 umzuzonen und durch die Änderung des Überbauungsplans dort ein viergeschossiges Gebäude zu ermöglichen, mitzuwirken.

**3.1** Die Pflicht, ein Mitwirkungsverfahren im Sinn von Art. 4 RPG durchzuführen, richtet sich an die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung hat zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Der zitierte Artikel enthält die Mindestanforderungen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Der Behörde kommt bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein gewisser Handlungsspielraum zu. Sie hat



die Bevölkerung jedoch in einer Art zu informieren, mit welcher der von der Planung berührte Personenkreis üblicherweise erreicht wird. Denkbar sind beispielsweise Berichterstattungen in den Medien, Orientierungsveranstaltungen oder die öffentliche Auflage von Entwürfen. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Die Mitwirkung soll die Planungsbehörden in ihrer Aufgabe unterstützen, eine den Anforderungen des Gesetzes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Raumordnung zu schaffen. Sie ist damit ein Teil der Grundlagenbeschaffung. Deshalb verlangt die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist – die Beschaffung von Grundlagen nach abgeschlossener Planung wäre wenig sinnvoll. Anregungen müssen deshalb zur Verfügung stehen und Bedenken müssen bekannt sein, wenn die Planungsvorstellungen konkretisiert und in eine bestimmte Form gegossen werden. Damit eine sinnvolle Mitwirkung ermöglicht wird, hat die Information somit möglichst frühzeitig zu erfolgen. Nach der erfolgten Information kommt der Bevölkerung die Möglichkeit der Mitwirkung zu. Die Planungsbehörde hat die Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung freizugeben, Vorschläge und Einwände entgegenzunehmen und sich materiell dazu zu äussern – wenn auch nicht eine individuelle Beantwortung jeder Anfrage verlangt wird (BDE Nr. 7/2020 vom 16. März 2020 Erw. 4.1 mit Hinweisen, bestätigt durch VerwGE B 2020/58 und B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 Erw. 4; BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen.)

**3.2** Unter den Begriff "Bevölkerung", die berechtigt ist, sich informieren zu lassen und an der Mitwirkung teilzunehmen, fallen alle jene Personen, die durch die Planung berührt sein könnten, wobei der Planungsbehörde bei der Abgrenzung des Bevölkerungskreises ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Je nach Planung kommen sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner, juristische Personen, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in dem von der Planung erfassten Gebiet, benachbarte oder übergeordnete Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände und ideelle oder wirtschaftliche Ziele verfolgende Organisationen in Frage. Die Information und Mitwirkung ist nicht auf den Kreis der Rechtsmittelbefugten zu beschränken, da dies angesichts der Funktion von Art. 4 RPG bundesrechtswidrig wäre (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 4.2 mit Hinweisen).

**3.3** Die Vorinstanz verweist auf zwei Veranstaltungen, die ein Art. 4 RPG entsprechendes Mitwirkungsverfahren belegen sollen. Weitere Informations- und Mitwirkungsbemühungen gehen aus den Akten nicht hervor und werden von der Vorinstanz auch nicht geltend gemacht.

**3.3.1** Das vorgelegte Programm des Informationsanlasses vom 12. Juni 2013 zeigt auf, dass die Anwohner des Quartiers X.\_\_\_\_ über das Energiekonzept der Stadt Z.\_\_\_\_ 2050, über die Erstellung einer



NWZ und über eine mögliche Anpassung des Überbauungsplans informiert worden sind. Im Anschluss an die Referate war eine fünfzehnminütige Fragerunde vorgesehen. Als Beispielfragen waren im Programm aufgeführt: "Meine Ölheizung läuft noch 10 Jahre, ich würde aber gerne an Nahwärmeverbund anschliessen. Was ist sinnvoll? Jetzt oder in 10 Jahren?; Ich plane gerade WW-Kollektoren. Macht das noch Sinn?; Wir haben eine Erdsonden-WP. Was ist mit uns?".

**3.3.2** Eine zweite Informationsveranstaltung fand am 1. Juni 2017 statt. Gemäss dem vorliegenden Programm dieser Veranstaltung wurden die vom Vorhaben betroffenen Personen sowie die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer über den Energieversorgungsplan und den Nahwärmeverbund X.\_\_\_\_ mit Holzschnitzelheizung im Kontext zum Energiekonzept der Stadt Z.\_\_\_\_ 2050 informiert. In den Referaten wurden zudem eine im Untergeschoss des Wohnhauses integrierte Heizzentrale und die Änderung des Überbauungsplans thematisiert sowie die Zonenplanänderung in Aussicht gestellt. Zum Schluss der Veranstaltung war eine zehnminütige "Fragerunde/Diskussion" eingeplant.

**3.4** Es zeigt sich, dass die Vorinstanz die Bevölkerung zwar über das Vorhaben der Zonen- und Überbauungsplanänderung informiert hat. Jedoch finden sich in den Akten keine Hinweise dazu, dass die Vorinstanz Entwürfe der Planerlasse zur allgemeinen Ansichtsäusserung freigegeben, oder Vorschläge und Einwände entgegengenommen und materiell beantwortet hat. Dazu macht die Vorinstanz auch keinerlei Ausführungen. Es finden sich in den Unterlagen auch keine Hinweise darauf, dass die Teilnehmenden der Informationsveranstaltungen auf die Möglichkeit hingewiesen worden wären, sich schriftlich zu äussern oder Änderungsvorschläge einzubringen. Im Gegenteil: Die Beispielfragen aus dem Programm zur Informationsveranstaltung vom 12. Juni 2013 lassen annehmen, dass die Fragerunde auf die individuelle Wärmeversorgung der anwesenden Personen ausgerichtet war und nicht auf eine Einbringung und Mitwirkung im Planerlassverfahren abzielte. Auch die vorgesehene zehnminütige Frage- und Diskussionsrunde am 1. Juni 2017 war schon allein vom zeitlichen Rahmen her ungeeignet, eine hinreichende Mitwirkung der Bevölkerung zu gewährleisten. Zudem fand die Informationsveranstaltung vom 1. Juni 2017 lediglich acht Tage vor dem 9. Juni 2017 statt, dem Tag, an welchem die Vorinstanz beschloss, das Auflageverfahren für die 2. Änderung des Überbauungsplans und für die Zonenplanänderung durchzuführen, und nur 18 Tage vor der öffentlichen Auflage der beiden Erlasse. Damit ist nicht davon auszugehen, dass die Vorinstanz Vorschläge und Einwände der Bevölkerung noch hätte einholen, darauf eingehen und materiell beantworten können. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass sich auf der letzten Seite der Powerpointpräsentation vom 1. Juni 2017 der Hinweis befindet, dass die Überbauungs- und Zonenplanänderungen, vorbehältlich eines abschlägigen Entscheids des Stadtrates, vom 19. Juni 2017 an öffentlich aufgelegt werden sollen. Damit zeigt sich, dass die Überbauungs- und Zonenplanänderung zum Zeitpunkt der Informationsveranstaltung vom



1. Juni 2017 aus Sicht der Direktion Planung und Bau abgeschlossen war und dass kein Mitwirkungsverfahren mit Möglichkeit der Betroffenen zur Äusserung oder Einbringung von Verbesserungsvorschlägen, sondern lediglich eine Information erfolgt ist. Die Vorinstanz kann sich somit zur Darlegung eines rechtsgenügenden Mitwirkungsverfahrens nicht auf die beiden Informationsanlässe abstützen.

#### **4.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass vorliegend kein den Anforderungen von Art. 4 RPG genügendes Mitwirkungsverfahren durchgeführt wurde. Die Änderungen des Zonen- und des Überbauungsplans sind deshalb unter gleichzeitiger Aufhebung der angefochtenen Einspracheentscheide der Vorinstanz vom 23. Februar 2021 und des Entscheids der Bürgerschaft vom 8. Juni 2021 aufzuheben. Die Rekurse erweisen sich als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen. Angesichts dieses Verfahrensausgangs erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Rekurrenten einzugehen.

#### **5.**

**5.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauherr und Baueinsprecher mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang zu dessen Lasten (Art. 95 Abs. 2 VRP).

Die unterlassene Durchführung eines Mitwirkungsverfahrens im Sinn von Art. 4 RPG stellt eine Verletzung elementarer Verfahrensvorschriften dar. Es rechtfertigt sich deshalb, die amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufzuerlegen und – wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltdepartementes entspricht (BDE Nr. 1/2021 vom 7. Januar 2021 Erw. 9.1 sowie BDE Nr. 56/2020 vom 23. Juni 2020 Erw. 11.1 mit Hinweisen) – auf die Erhebung nicht zu verzichten.

**5.2** Der von der A.\_\_\_\_ am 5. Juli 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.

**5.3** Der von der D.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, am 16. Juli 2021 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist zurückzuerstatten.



## **6.**

Die Rekurrenten stellen jeweils ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**6.1** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98<sup>ter</sup> VRP).

**6.2** Die Rekurrentin 1 obsiegt mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der Honorarordnung (sGS 963.75; abgekürzt HonO) ermessensweise auf Fr. 2'750.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

**6.3** Die Rekurrenten 2 obsiegen mit ihren Anträgen. Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 HonO ermessensweise auf Fr. 2'750.– zuzüglich der Barauslagenpauschale von 4 Prozent, insgesamt also auf Fr. 2'860.– (zuzüglich Mehrwertsteuer) festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

## **Entscheid**

### **1.**

**a)** Der Rekurs der A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**b)** Der Rekurs von B.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

**c)** Die Zonenplanänderung X.\_\_\_\_ – Y.\_\_\_\_, einschliesslich des Entscheids der Bürgerschaft vom 8. Juni 2021, die 2. Änderung des Überbauungsplans Y.\_\_\_\_ mit besonderen Vorschriften und die Einspracheentscheide des Stadtrates vom 23. Februar 2021 werden aufgehoben.

### **2.**

**a)** Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ bezahlt eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.–.



**b)** Der am 5. Juli 2021 von der A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

**c)** Der am 16. Juli 2021 von der D.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

**3.**

**a)** Das Begehren der A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt die A.\_\_\_\_ ausseramtlich mit Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

**b)** Das Begehren von B.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt B.\_\_\_\_ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'860.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin