



Fall-Nr.:	24-3790
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	04.04.2025
Entscheiddatum:	04.03.2025

BUDE 2025 Nr. 016

Planungsrecht, Art. 45 Abs. 1 VRP, Art. 33 Abs. 3 Bst. a RPG, Art. 89 Abs. 1 Bst. c BGG. Die Rechtsprechung bejaht ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 89 Abs. 1 Bst. c BGG, wenn der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Der vorausgesetzte praktische Nutzen ergibt sich, wenn mit der Gutheissung der Beschwerde ein materieller oder ideeller Nachteil abgewendet werden kann, den der angefochtene Entscheid, würde er bestätigt, mit sich brächte. Die Gutheissung des Rechtsmittels müsste dabei für sich allein ausreichen, um den vom Beschwerdeführer gewünschten Erfolg zu zeitigen (Erw. 1.2.2). Ein legitimationsbegründender praktischer Nutzen ist in einem planungsrechtlichen Verfahren etwa dann zu bejahen, wenn die beiden Grundstücke hinsichtlich einer allfälligen Zuweisung zu einer Bauzone nachweislich in einem gewissen Konkurrenzverhältnis stehen. Eine legitimationsbegründende Konkurrenzsituation der genannten Art ist aber nur dann anzunehmen, wenn hierfür objektive Hinweise gegeben sind (Erw. 1.2.3). Im vorliegenden Fall gab es keine solche Konkurrenzsituation zwischen dem Grundstück der Rekurrenten und dem umstrittenen Plangebiet (Erw. 1.2.4 f.). Nichteintreten auf den Rekurs.

BUDE 2025 Nr. 16 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-3790

Entscheid Nr. 16/2025 vom 4. März 2025

Rekurrenten

A.____
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Bischofszeller-
strasse 35, 9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Gesamtentscheid des Stadtrates vom 14. Mai 2024
bzw. Entscheid der Bürgerschaft)

Rekursgegnerin 1

B.____

Rekursgegnerin 2

C.____

Betreff

Teilzonen- und Sondernutzungsplan «Y.____»



Sachverhalt

A.

Am nordöstlichen Siedlungsrand von Z.____, in X.____, unmittelbar östlich der M.____strasse (Kantonsstrasse), liegen – ineinander verschachtelt – vier Grundstücke, alle Grundbuch Z.____. Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 befinden sich im Eigentum der B.____, X.____, die Grundstücke Nrn. 003 und 004 sind Eigentum der Politischen Gemeinde Z.____. Die vier Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der ehemaligen Gemeinde W.____ vom 14. Dezember 2012 grossteils in der Wohn-Gewerbezone für dreigeschossige Bauten (WG3), im Übrigen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (öBA). Auf Grundstück Nr. 003 betreibt die C.____, Z.____, im Baurecht ein Altersheim, auf Grundstück Nr. 004 befindet sich einer von vier Werkhöfen der Politischen Gemeinde Z.____ und auf den Grundstücken Nrn. 001 und 002 führt die B.____ ihren Gewerbebetrieb.

B.

a) Nachdem die C.____ beabsichtigt, das Areal an der M.____strasse zu einem Demenzzentrum weiterzuentwickeln und zudem die B.____ plant, ihren Gewerbebetrieb zu erweitern, erliess der Stadtrat Z.____ am 6. April 2022 den Teilzonen- und den Sondernutzungsplan «Y.____» sowie einen damit zusammenhängenden Teilstrassenplan mit Strassenprojekt. Gemäss Teilzonenplan soll die bestehende, heute teilweise auf drei der obgenannten Grundstücken liegende öBA in eine WG3 umgezont werden, und mit dem Sondernutzungsplan soll eine ortsbaulich und architektonisch vorzügliche Überbauung des Plangebiets sichergestellt werden.

b) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 10. Mai bis 8. Juni 2022. Während der Auflagefrist erhoben A.____, Z.____, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, Einsprache gegen Teilzonen-, Sondernutzungs- und Teilstrassenplan. Sie rügten im Wesentlichen, sie würden rechtsungleich behandelt, weil ihr eigenes Gesuch um Umzonung ihres Wohnquartiers (beinhaltend ihr Grundstück Nr. 005) vom Stadtrat am 21. Oktober 2021 abgewiesen worden sei und sie dabei auf die anstehende Gesamtrevision vertröstet worden seien.

c) Mit Beschluss vom 6. Juli 2022 wies der Stadtrat Z.____ die Einsprache von A.____ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, vorgezogene Teilrevisionen des Zonenplans würden nur vorgenommen, wenn daran – wie vorliegend – ein grosses öffentliches Interesse bestehe und sie die künftige Gesamtrevision nicht präjudizierten. Nachdem mit dem Teilzonenplan lediglich eine untergeordnete Fläche von 2'600 m² von der öBA in die WG3 umgeteilt werde und für öffentliche Nutzungen in der unmittelbaren Nähe noch genügend Reserveflächen zur Verfügung stünden, habe der umstrittene Teilzonenplan keinen Einfluss auf die Gesamtrevision der Ortsplanung.



d) Der Teilzonenplan «Y.____» wurde vom 5. Oktober bis 3. November 2022 dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

e) Das Tiefbauamt (TBA) genehmigte den Teilstrassenplan mit Verfügung vom 5. April 2024.

f) Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigte den Teilzonen- und den Sondernutzungsplan «Y.____» mit Verfügung vom 16. April 2024.

g) Der Stadtrat eröffnete den Beschluss vom 6. Juli 2022 sowie die Genehmigungsverfügungen von TBA und AREG vom 5. und 16. April 2024 als Gesamtentscheid am 14. Mai 2024; gleichzeitig setzte er die Einsprecher von der Zustimmung der Bürgerschaft (Nichtergreifen des Referendums) in Kenntnis und eröffnete ihnen die Rekursfrist.

C.

a) Gegen diesen Gesamtentscheid erhoben A.____ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 28. Mai 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement.

b) Auf Antrag der Verfahrensbeteiligten wurde das Rekursverfahren in der Folge sistiert, um Vergleichsgespräche zu ermöglichen. Nachdem diese nicht von Erfolg gekrönt waren, wurde die Sistierung am 21. August 2024 aufgehoben und den Rekurrenten eine nicht erstreckbare Frist bis 20. September 2024 zur Ergänzung des Rekurses angesetzt.

c) Mit Rekursergänzung vom 20. September 2024 wird der Rekursgegenstand neu auf die beiden Erlasse Teilzonen- und Sondernutzungsplan «Y.____» eingeschränkt. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Beschlüsse der Stadt Z.____ i.S. Teilzonen- und Sondernutzungsplan «Y.____» seien aufzuheben, nämlich:
 - Beschluss des Stadtrats Z.____ vom 6. April 2022 (Erlass);
 - Einspracheentscheid des Stadtrats Z.____ vom 6. Juli 2022 (Nr. 177/2022);
 - Beschluss des Stadtparlaments Z.____ vom 29. September 2022;
 - Zustimmender Entscheid der Bürgerschaft von Z.____ vom 4. November 2022 (betreffend Teilzonenplan «Y.____»).



2. Die Genehmigungsverfügung des AREG vom 16. April 2024 (Nr. 22-8290) i.S. Teilzonen- und Sondernutzungsplan «Y.____» sei aufzuheben.
3. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird im Hinblick auf die Rechtsmittelberechtigung geltend gemacht, die Rekurrenten seien Eigentümer des Grundstücks Nr. 005, welches seit dem Jahr 1992 der Wohnzone W1 zugeschrieben sei. Sie hätten deshalb bei der Vorinstanz einen Antrag auf Aufzoning des Wohnquartiers gestellt, welcher jedoch u.a. wegen «Arbeitsüberlastung» abgelehnt worden sei. Folglich seien sie, weil die Vorinstanz für die angefochtenen Erlasse nun Arbeitszeit zur Verfügung gestellt habe, aus Rechtsgleichheitsüberlegungen berechtigt, gegen die Nutzungsplanänderungen im Gebiet Y.____ Rechtsmittel zu erheben. Inhaltlich wird in formeller Hinsicht vorgebracht, es fehle an einem Gesamtentscheid und es seien auch nicht alle Einzelentscheide eröffnet worden und in materieller Hinsicht, der angefochtene Teilzonenplan präjudiziere die anstehende Gesamtrevision der Ortsplanung. Die Reduktion von der öBA zugeteilten Flächen sei stets präjudizierend für die Ortsplanung, weil dafür immer eine Gesamtbetrachtung des Gemeindegebiets und vorab eine Auslegeordnung aller öffentlichen Bedürfnisse vorgenommen werden müsse. Nachdem somit der Teilzonenplan «Y.____» aufzuheben sei, entfalle auch die Grundlage für den Sondernutzungsplan «Y.____».

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 2. Oktober 2024 beantragt die Rekursgegnerin 1, vertreten durch D.____, V.____, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrenten beriefen sich nur in eigener Sache auf das Gleichbehandlungsgebot, gegen die angefochtenen Planerlasse brächten sie dagegen keinerlei Einwände vor.

b) Mit Vernehmlassung vom 9. Oktober 2024 beantragt die Rekursgegnerin 2, auf den Rekurs sei unter Kostenfolge nicht einzutreten. Zur Begründung wird ausgeführt, die Rekurrenten befänden sich rund 800 m vom Plangebiet entfernt. Zudem verlangten sie nur eine rechtsgleiche Behandlung, was nichts mit den beiden angefochtenen Planerlassen zu tun habe.

c) Mit Vernehmlassung vom 15. Oktober 2024 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird geltend gemacht, die Rekurrenten hätten keinen Bezug zum Plangebiet. Auf ihre Einsprache sei lediglich deshalb eingetreten worden, weil sie sich auf eine rechtswidrige Behandlung in Bezug auf ihr eigenes Teilzonenplanbegehren berufen hätten. Das eigene Teilzonenplanverfahren sei aber inzwischen vor Verwaltungsgericht hängig. Es könne nicht sein, dass das eigene Verfahren die Rekurrenten berechtige, nun gegen jeden neuen Planerlass in Z.____ Rechtsmittel zu ergreifen.



d) Mit Vernehmlassung vom 19. November 2024 beantragt das AREG, der Rekurs sei abzuweisen. Es bringt vor, der umstrittene Teilzonenplan sei räumlich begrenzt, habe ein konkretes Vorhaben zum Gegenstand und das öffentliche Interesse an der Planänderung sei ausgewiesen. Das konkrete Projekt werde zudem mit einem Sondernutzungsplan gesichert. Eine Präjudizierung der bevorstehenden Gesamtrevision des Rahmennutzungsplans liege nicht vor. Zudem seien die Rekurrenten von der Zonenplanänderung und vom Sondernutzungsplan nicht betroffen.

e) Die B.____ reichen am 27. November 2024 eine weitere Eingabe ein.

f) Mit Schreiben vom 19. Dezember 2024 ergänzen die Rekurrenten nach erhaltener Akteneinsicht ihre Rechtsbegehren vom 20. September 2024 um folgende neue Ziff. 3:

3. Sofern die Rekursinstanz den Rekurrenten die Legitimation aberkennen sollte, sei der Rekurs als Anzeige an die Aufsichtsbehörde zu behandeln und die in den vorstehenden Ziff. 1 und 2 genannten Entscheide seien aufsichtsrechtlich aufzuheben.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Vorinstanz habe mit ihrer Vernehmlassung eine Vielzahl von Vorakten gar nicht eingereicht, und das AREG habe mit der Vernehmlassung überhaupt keine Vorakten eingereicht. Dadurch werde das rechtliche Gehör der Rekurrenten verletzt. Aus den vorhandenen Vorakten ergebe sich, dass verschiedene Unterlagen und Beilagepläne zwar genehmigt, nicht aber öffentlich aufgelegt und dem Stadtparlament zur Beschlussfassung unterbreitet worden seien. Im Übrigen habe die Bürgerschaft der Stadt Z.____ am 24. November 2024 den vom Stadtrat beantragten Kredit für einen neuen, gemeinsamen Werkhof abgelehnt, weshalb die heutigen vier Werkhöfe nun auch bestehen bleiben müssten. Die geplante Neuüberbauung im Plangebiet setze jedoch den Abbruch eines bestehenden Werkhofs voraus. Weil dieser nach dem Volkswillen nun nicht mehr abgebrochen werden dürfe, sei dem Teilzonen- wie auch dem Sondernutzungsplan der Boden entzogen worden; beide Erlasse müssten aufgehoben werden. Bereits die Missachtung des Volkswillens stelle einen genügenden Grund dar, die beiden Erlasse aufsichtsrechtlich aufzuheben. Hinzu komme vorliegend, dass der angefochtene Sondernutzungsplan auch gravierende materielle Mängel aufweise.

g) Mit Schreiben vom 10. Januar und 27. Februar 2025 reichten die Rekurrenten weitere Eingaben ein. Die Vorinstanz und das AREG replizierten am 30. und 31. Januar 2025.



Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltsdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

1.2 Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Umstritten ist die Rekursberechtigung (Art. 45 VRP).

1.2.1 Gemäss Art. 33 Abs. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) ist die Legitimation in kantonalen Verfahren betreffend Nutzungspläne und raumplanerische Verfügungen, insbesondere Baubewilligungen, mindestens im gleichen Umfang gewährleistet wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Gleiches ergibt sich aus Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG). Zu prüfen ist daher, ob die Rekurrenten gemäss den für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geltenden Kriterien gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zum Rekurs befugt sind (Urteil des Bundesgerichtes 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 Erw. 3.1).

1.2.2 Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (Bst. c). Die Rechtsprechung bejaht ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von Art. 89 Abs. 1 Bst. c BGG, wenn der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (BGE 141 II 50 Erw. 2.1). Der vorausgesetzte praktische Nutzen ergibt sich, wenn mit der Gutheissung der Beschwerde ein materieller oder ideeller Nachteil abgewendet werden kann, den der angefochtene Entscheid, würde er bestätigt, mit sich brächte. Die Gutheissung des Rechtsmittels müsste dabei für sich allein ausreichen, um den vom Beschwerdeführer gewünschten Erfolg zu zeitigen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 Erw. 3.2).

1.2.3 In der bau- und planungsrechtlichen Rechtsprechung wird die Legitimation von Nachbarn nicht nur bejaht, wenn sich deren Liegenschaften in einem Umkreis von bis zu rund 100 m befinden, sondern auch bei grösseren Entfernungen, soweit eine Beeinträchtigung glaubhaft gemacht wird. Dabei hat die Rechtsprechung stets betont, dass nicht schematisch auf einzelne Kriterien (insbesondere Distanzwerte) abgestellt werden darf, sondern eine Gesamtwürdigung anhand der konkreten Verhältnisse erforderlich ist. Ein schutzwürdiges Interesse liegt somit vor, wenn die Gesamtwürdigung der konkreten Verhältnisse



ergibt, dass die tatsächliche oder rechtliche Situation eines Rekurrenten durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Diese Grundsätze finden auch auf die Frage der Legitimation bei planungsrechtlichen Verfahren Anwendung. Ein legitimationsbegründender praktischer Nutzen ist etwa dann zu bejahen, wenn von zwei Grundstücken nur eines umgezont werden kann und es um die Wahl des umzuzonenden Grundstücks geht. Denn in einer solchen Situation präjudiziert der Entscheid über die Umzonung des einen Grundstücks jenen über die Umzonung des anderen Grundstücks. Darüber hinaus ist ein für die Legitimation hinreichendes praktisches Interesse eines Grundeigentümers am Ausgang eines ein anderes Grundstück betreffenden planungsrechtlichen Verfahrens auch dann zu bejahen, wenn die beiden Grundstücke hinsichtlich einer allfälligen Zuweisung zu einer Bauzone nachweislich in einem gewissen Konkurrenzverhältnis stehen. Eine legitimationsbegründende Konkurrenzsituation der genannten Art ist aber nur dann anzunehmen, wenn hierfür objektive Hinweise gegeben sind (Urteil des Bundesgerichtes 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 Erw. 5.2).

1.2.4 Vorliegend befindet sich das Grundstück Nr. 005 mit dem Wohnhaus der Rekurrenten in Z.____. Es liegt nahezu 800 m westlich der beiden umstrittenen Plangebiete, in denen planungsrechtliche Regelungen für den Ortsteil X.____ vorgesehen sind. Abgesehen von dieser beträchtlichen räumlichen Entfernung geht es beim eigenen Gesuch der Rekurrenten um Erlass eines Teilzonenplans um die beantragte Aufzonung ihres Wohnquartiers (einschliesslich ihres Grundstücks Nr. 005) von einer W1 in eine W2a. Im Gegensatz dazu soll im vorliegenden Verfahren eine kleine, der öBA zugeteilte Fläche neu der WG3 zugewiesen werden. Eine legitimationsbegründende Konkurrenzsituation zwischen ihrem eigenen Grundstück und jenen des angefochtenen Teilzonenplans wird von den Rekurrenten weder geltend gemacht noch ist eine solche in Anbetracht der völlig unterschiedlichen Verhältnisse erkennbar, namentlich, weil die Umzonung von lediglich 2'600 m² öBA in eine WG3 von vornherein keinen Einfluss auf eine allfällig spätere Aufzonung des Einfamilienhausquartiers der Rekurrenten haben kann (im Unterschied zu dem von den Rekurrenten ins Recht gelegten Urteil des Bundesgerichtes 1C_365/2015 vom 9. Dezember 2015, bei dem eine solche Konkurrenzsituation gerade vorlag). Ein praktischer Nutzen, der den Rekurrenten aus der beantragten Aufhebung des angefochtenen Teilzonenplans erwachsen könnte, ist nicht gegeben. Ein solcher kann auch nicht aus dem Argument der rechtsgleichen Behandlung hergeleitet werden. Würde der vorliegend umstrittene Teilzonenplan aufgehoben, führte das nämlich nicht dazu, dass die Vorinstanz deshalb für das Wohnquartier der Rekurrenten einen (eine Aufzonung beinhaltenden) Teilzonenplan erlassen müsste. Die Frage, ob die Vorinstanz einen solchen hätte erlassen müssen, wurde im Rekursverfahren (Nr. 21-10457) im Übrigen verneint, und das Beschwerdeverfahren ist derzeit noch vor Verwaltungsgericht hängig. Einzig in diesem Beschwerdeverfahren wird zu prüfen



sein, ob die Vorinstanz aus Rechtsgleichheitsüberlegungen einen Teilzonenplan für das Quartier der Rekurrenten hätte erlassen müssen, nicht aber in dem hier zu beurteilenden Rekursverfahren.

1.2.5 Liegt kein praktischer Nutzen für die Rekurrenten hinsichtlich der Anfechtung des umstrittenen Teilzonenplans vor, muss das noch vielmehr in Bezug auf den angefochtenen Sondernutzungsplan gelten. Inwiefern dessen Aufhebung den Rekurrenten einen Vorteil bringen könnte, wird weder vorgebracht noch ist dies ersichtlich. Die von den Rekurrenten vorgebrachten Gründe (Verfahrensfehler, unzulässige materielle Zonenplanänderung usw.) können allesamt nicht zu einem persönlichen Vorteil für die Rekurrenten führen. Sie verfolgen mit ihrer Begründung ausschliesslich allgemeine öffentliche Interessen; ein Popularbeschwerderecht besteht indessen im Bau- und Planungsrecht nicht.

1.2.6 Zusammenfassend ergibt sich somit, dass auf den Rekurs mangels Legitimation der Rekurrenten nicht einzutreten ist.

2.

Für den Fall, dass auf den Rekurs nicht eingetreten werde, beantragen die Rekurrenten, dass das Bau- und Umweltdepartement den umstrittenen Sondernutzungsplan aufsichtsrechtlich aufhebe. Die geplante Neuüberbauung setze den Abbruch des bestehenden Werkhofs voraus. Weil dieser nach dem Willen der Bürgerschaft von Z. ___ nicht abgebrochen werden dürfe, sei dem Teilzonen- wie auch dem Sondernutzungsplan der Boden entzogen. Bereits die Missachtung des Volkswillens durch die Vorinstanz stelle einen genügenden Grund dar, die beiden Erlasse aufsichtsrechtlich aufzuheben. Hinzu komme vorliegend, dass Verfahrensfehler passiert seien, der angefochtene Sondernutzungsplan eine unzulässige materielle Zonenplanänderung verursache und er sogar Baubereiche innerhalb des übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstands zulasse.

2.1 Nach Art. 162 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) kann jede Person Mängel in der Führung der Verwaltung einer Gemeinde anzeigen. Die Aufsichtsbehörde bestätigt den Empfang, prüft die Angelegenheit und trifft – wenn nötig – Massnahmen. Sie stellt der anzeigenden Person eine schriftliche Stellungnahme zu (Art. 162 Abs. 2 GG). Nach Art. 156 Bst. b GG in Verbindung mit Art. 25 Bst. a^{bis} des Geschäftsreglementes der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3) ist das Bau- und Umweltdepartement für die Behandlung dieser Anzeige zuständig.

2.2 Mit der Anzeige können grundsätzlich alle Tatsachen, die im Rahmen der Staatsaufsicht ein Einschreiten gegen die Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis gebracht werden. Das aufsichtsrechtliche Verfahren ist grundsätzlich subsidiär und steht nach konstanter Praxis nicht zur Verfügung, wenn formelle Rechtsmittel zur Geltendmachung der behaupteten Verwaltungsfehler



gegeben sind. Dies gilt jedenfalls, soweit das aufsichtsrechtliche Verfahren zur Durchsetzung lediglich privater Interessen des Anzeigers dienen soll und keine öffentlichen Interessen auf dem Spiel stehen, die ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde von Amtes wegen erforderten. Aufsichtsrechtliches Einschreiten ist sodann nur zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 1999/III/Nr. 36 und 2004/I/Nr. 9).

2.3 Nachdem den Anzeigern gemäss den Ausführungen unter vorstehender Erw. 1 gegen die angefochtenen Erlasse kein Rechtsmittel zur Verfügung steht, ist die Erhebung einer aufsichtsrechtlichen Anzeige vorliegend grundsätzlich zulässig.

2.3.1 Das Argument der Anzeiger, die Vorinstanz missachte den Volkswillen, weil sich die Bürgerschaft von Z.____ gegen den Abbruch des Werkhofs gestellt habe, ist nicht stichhaltig. Zwar trifft es zu, dass die Bürgerschaft von Z.____ am 24. November 2024 den Kredit für einen geplanten Werkhofneubau abgelehnt hat. Daraus kann nun aber nicht der Schluss gezogen werden, die Bürgerschaft habe damit den Abbruch des Werkhofstandorts im Y.____ verhindern wollen, zumal sie der Umzonung der öBA am 3. November 2022 noch stillschweigend zugestimmt hatte.

2.3.2 Die Anzeiger rügen weiter, beim Erlass der umstrittenen Nutzungspläne seien Verfahrensfehler begangen worden. Namentlich seien der Planungsbericht und diverse Beilagepläne zum Sondernutzungsplan vom AREG genehmigt worden, obwohl diese zuvor nicht öffentlich aufgelegt und dem Stadtparlament zur Beschlussfassung unterbreitet worden seien. Im Genehmigungsverfahren wird vom AREG vor der inhaltlichen Überprüfung eines Erlasses stets auch die ordnungsgemässe Durchführung des Planverfahrens kontrolliert. Diese Prüfung ist vorliegend erfolgt. Wie die Chronologie im vorstehenden Sachverhalt zeigt, liegen keine offensichtlichen und auch keine wesentlichen Verfahrensmängel vor. Planungsbericht und Beilagepläne zu einem Sondernutzungsplan werden zudem im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens nicht im eigentlichen Sinn «genehmigt», weil sie nicht zum verbindlichen Planinhalt gehören, sondern «durch das Setzen eines Stempels mit Datum» von der Genehmigungsinstanz nur zur Kenntnis genommen.

2.3.3 Auch der Einwand der Anzeiger, der angefochtene Sondernutzungsplan führe zu einer unzulässigen materiellen Zonenplanänderung, ist nicht geeignet, vorliegend aufsichtsrechtliche Massnahmen nach sich zu ziehen. Die Anzeiger übersehen, dass ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde stets eine ganz klare Rechtsverletzung voraussetzt. Ob ein Sondernutzungsplan zu einer inhaltlichen Änderung der zonenmässigen Grundordnung führt, bedarf regelmässig einer umfassenden Gesamtbetrachtung, im Rahmen derer auch das Ermessen



der Planungsbehörde zu berücksichtigen ist. Von einer klaren Rechtsverletzung kann deshalb bei der Rüge, es liege eine unzulässige materielle Zonenplanänderung vor, in der Regel keine Rede sein.

2.3.4 Den Anzeigern ist zuzustimmen, dass der umstrittene Sondernutzungsplan entlang der nordöstlichen Perimetergrenze zwei Baubereiche für die Hauptbauten B und C innerhalb des übergangsrechtlich geltenden Gewässerabstands zulässt.

Nach Abs. 2 der Übergangsbestimmungen der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (zur Änderung vom 4. Mai 2011; [SR 814.201; abgekürzt GSchV]) würden – solange die Kantone den Gewässerraum noch nicht festgelegt haben – an sich die Vorschriften von Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV für Bauten und Anlagen entlang von Gewässern auf einem beidseitigen Streifen von je 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle gelten, was vorliegend zur Folge hätte, dass die besagten Baubereiche Richtung Südwesten verschoben werden müssten. Stattdessen stellte die Planbehörde beim Erlass des umstrittenen Sondernutzungsplans bereits auf den definitiven Gewässerraum ab, der sich aus dem Projekt «Hochwasserschutz – Teilprojekt 1: R.____bach, Abschnitt S.____ bis T.____bach» und dem zugehörigen Sondernutzungsplan «R.____bach und X.____bach – Festlegung Gewässerraum nach Art. 36a GSchG» ergibt. Diese beiden Erlasse wurden vom 18. Oktober bis 16. November 2023 öffentlich aufgelegt. Sie sind derzeit nicht rechtskräftig, weil noch Einsprachen hängig sind. Allerdings ist im vorliegend interessierenden Bereich gemäss Auskunft der Vorinstanz keine Einsprache pendent, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass der definitive Gewässerraum auch genauso in Kraft treten wird wie vorgesehen. Damit liegt zwar ohne Zweifel ein formeller Koordinationsmangel vor; dieser wird indessen in Kürze nachträglich beseitigt, was die bereits öffentlich aufgelegten Planerlasse belegen. Unter diesen Umständen ist nicht von einem derart schweren Verfahrensmangel auszugehen, dass ein aufsichtsrechtliches Einschreiten angezeigt wäre.

2.4 Der aufsichtsrechtlichen Anzeige ist somit keine Folge zu geben.

2.5 In Anwendung von Art. 162 Abs. 3 GG werden für die Behandlung der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine amtlichen Kosten erhoben.

2.6 Der Entscheid über eine aufsichtsrechtliche Anzeige geht dahin, dass dieser Folge gegeben wird oder nicht. Ein eigentlicher Verfügungscharakter kommt ihm dabei nicht zu, weil damit in der Regel kein Rechtsverhältnis zwischen Bürger und Behörde geregelt wird. Dementsprechend besteht grundsätzlich auch kein Rechtsmittel gegen den Bescheid und keine Möglichkeit der Rechtsverweigerungsbeschwerde. Möglich ist aber eine erneute Aufsichtsbeschwerde bzw. Anzeige an die obere Aufsichtsbehörde. Anders verhält es sich, wenn die Aufsichtsinstanz gestützt auf die Anzeige eine bestehende Verfügung oder einen bestehenden Entscheid ändert oder aufhebt, eine



neue Verfügung oder einen neuen Entscheid erlässt, aufsichtsrechtliche Massnahmen anordnet oder Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abweist. In diesem Fall stehen allen von der Verfügung oder vom Entscheid Betroffenen die ordentlichen Rechtsmittel offen (VerwGE B 2010/233 vom 15. Dezember 2011 Erw. 4.2.2 mit Hinweis).

3.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass auf den Rekurs nicht einzutreten und auch der aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge zu geben ist.

4.

4.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr für das Rekursverfahren beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend haben die Rekurrenten die amtlichen Kosten unter solidarischer Haftung zu bezahlen (Art. 96^{bis} VRP).

4.2 Der von A.____ am 14. Juni 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

5.

Die Rekurrenten sowie die Rekursgegnerinnen 1 und 2 stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

5.1 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^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

5.2 Nicht anwaltlich vertretene Verfahrensbeteiligte haben grundsätzlich mangels eines besonderen Aufwands keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 Bst. c ZPO). Dass ihnen gleichwohl ersatzfähige Kosten für Umtriebe erwachsen, ist ungewöhnlich und bedarf deshalb einer besonderen Begründung. Eine Umtriebsentschädigung erfolgt somit nur ausnahmsweise, insbesondere wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, wenn der getätigte Aufwand erheblich ist und zwischen dem betrieblichen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Nicht anwaltlich vertretenen Personen spricht das Bau- und Umweltdepartement lediglich eine Umtriebsentschädigung ohne Bezugnahme auf den Anwalts- oder einen anderen Branchentarif zu, und zwar praxisgemäss in der Höhe von Fr. 300.– bis Fr. 500.– (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 Erw. 4.3 ff. und 5 ff., zusammengefasst in: Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2014/I/6).



5.3 Die Rekursgegnerin 1 obsiegt zwar, ist indessen weder anwaltlich vertreten noch begründet sie ihr Kostenbegehren. Infolgedessen ist ihr Begehren um Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung abzuweisen.

5.4 Die Rekursgegnerin 2 obsiegt ebenfalls. Sie ist nicht anwaltlich vertreten, begründet ihr Begehren um Zusprache einer Aufwandentschädigung von Fr. 500.– jedoch mit dem ausserordentlich grossen, fünfständigen Arbeitsaufwand. Nachdem es sich bei der vorliegenden Streitsache nicht um eine komplizierte Angelegenheit handelt und von der Rekursgegnerin 2 in ihrer dreiseitigen Vernehmlassung in erster Linie die Legitimation der Rekurrenten bestritten wurde, ist von der Zusprache einer Umtriebsentschädigung abzusehen. Ihr Begehren ist somit abzuweisen.

5.5 Da die Rekurrenten mit ihren Anträgen unterliegen, haben sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist ebenfalls abzuweisen.

Entscheid

1.

a) Auf den Rekurs von A.____, Z.____, wird nicht eingetreten.

b) Der aufsichtsrechtlichen Anzeige von A.____ wird keine Folge gegeben.

2.

a) A.____ wird unter solidarischer Haftung eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

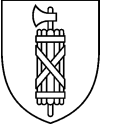
b) Der am 14. Juni 2024 von A.____ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

3.

a) Das Begehren der C.____, Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

b) Das Begehren der B.____, X.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

c) Das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungspräsidentin