



Fall-Nr.:	24-4048, 24-4100, 24-4101, 24-4103
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	19.12.2025
Entscheiddatum:	24.10.2025

BUDE 2025 Nr. 071

Planungsrecht, Art. 21 Abs. 2 und Art. 26 RPG, Art. 25 PBG, Art. 13 Abs. 2 StrG. Allein das Bestehen eines öffentlichen Interesses reicht für eine Zonenplanänderung nicht aus. Es müssten zusätzlich erheblich geänderte Verhältnisse vorliegen, welche seit der vergangenen Planfestsetzung eingetreten sind. Vorliegend vermögen infolge des kurzen Zeitablaufs von zwei bzw. fünf Jahren ein allfälliger Planungsfehler oder eine andere Planungsabsicht die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht aufzuwiegen (Erw. 4). Liegen keine erheblich geänderten Verhältnisse vor und ist deshalb die Einzonung der landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht zulässig, kann für die betroffenen Grundstücke auch kein Sondernutzungsplan erlassen werden. Dieser wäre vorliegend ohnehin aufzuheben gewesen, da er keine von den Regelbauvorschriften abweichenden Sonderbauvorschriften enthält (Erw. 5). Nachdem die beiden Strassenbauprojekte räumlich und inhaltlich auf die vorgenannten Planerlasse abgestimmt sind, machen sie für sich allein keinen Sinn und sind folglich ebenfalls aufzuheben. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch die spezialgesetzlich geregelten Strassen- und Wasserbauprojekte – als projektbezogene Sondernutzungspläne – einer Genehmigung nach Art. 26 RPG bedürfen. Weil sich die umstrittene Genehmigungsverfügung nur auf die Einteilung der Gemeindestrasse bezog, das Strassenbauprojekt an sich aber nicht geprüft wurde, erwies sich die Genehmigungsverfügung als ungenügend bzw. unvollständig (Erw. 7). Gutheissung der Rekurse. // (Gegen diesen Entscheid wurde Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben.)

BUDE 2025 Nr. 71 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-4048/24-4100/24-4101/24-4103

Entscheid Nr. 71/2025 vom 24. Oktober 2025

Rekurrent 1 - 4

A.____,
vertreten durch Dr.iur. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, Bogenstrasse 9, 9000 St.Gallen

gegen

Vorinstanz 1

Gemeinderat X.____ (Gesamtentscheid vom 22. Mai 2024 bzw. Entscheid der Bürgerschaft)

Vorinstanz 2

Gemeinderat Y.____ (Gesamtentscheid vom 22. Mai 2024)

Betreff

«Teilzonenplan U.____»
«Sondernutzungsplan U.____»
«Sondernutzungsplan P.____»
«Teilstrassenplan Q.____»
«Teilstrassenplan Gehweg und U.____»



Sachverhalt

A.

Die Ortsgemeinde Y.____ ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001, 002 und 003, Grundbuch X.____, an der U.____strasse in X.____. Die Grundstücke liegen gemäss geltendem Zonenplan der Gemeinde X.____ vom 20. September 2017 teils in der Landwirtschaftszone, teils in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (öBA). Die Grundstücke Nrn. 001 und 002 sind unüberbaut; die Hälfte des Grundstücks Nr. 003 ist ebenfalls unüberbaut, auf dem restlichen Teil befinden sich drei Tennisplätze.

B.

a) Der FC Y.____ beabsichtigt, seine im Gebiet U.____ an der Gemeindegrenze zu X.____ liegende Fussballanlage «P.____» auszubauen, weil diese an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt ist. Mit dem Projekt «P.____» soll ein zusätzliches Fussballfeld auf den obgenannten Grundstücken Nrn. 001 und 002 entstehen. Zusätzlich plant der Unihockeyverein «Z.____» den Neubau eines nationalen Leistungszentrums für Unihockey auf Grundstück Nr. 003.

b) Am 16. September 2019 hatte der Gemeinderat X.____ den Teilzonen- und den Sondernutzungsplan «U.____» erlassen. Während der öffentlichen Auflage erhob A.____, vertreten durch lic.iur. Jörg Frei, Rechtsanwalt, St.Gallen, am 21. November 2019 Einsprache gegen die beiden Erlasse beim Gemeinderat. Dieser wies die Einsprachen mit Beschluss vom 18. Mai 2020 ab. Nach der Durchführung des Referendumsverfahrens (11. Juni bis 20. Juli 2020) wurde das anschließende Genehmigungsverfahren beim Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) sistiert. Mangels Durchführung des Mitwirkungsverfahrens nach Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) widerrief der Gemeinderat X.____ mit Beschluss vom 19. April 2022 den Teilzonen- und den Sondernutzungsplan «U.____» sowie die Einspracheentscheide.

c) Zur Erschliessung der vorgenannten Sportanlagen hatten die Gemeinderäte von X.____ bzw. Y.____ mit den Beschlüssen vom 18. bzw. 24. März 2020 die Strassenbauprojekte «Q.____ – P.____ 2025» bzw. «Gehweg und U.____ – P.____ 2025» erlassen. Während der öffentlichen Auflage erhob wiederum A.____ durch seinen Rechtsvertreter, jeweils am 22. Juni 2020, Einsprache gegen die beiden Erlasse bei den jeweiligen Gemeinderäten. Diese wiesen die Einsprachen mit den Beschlüssen vom 16. bzw. 23. März 2021 ab. Gegen diese beiden Beschlüsse erhob A.____ durch seinen Vertreter jeweils Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement (Verfahren Nrn. 21-3367 und 21-4174). Ebenfalls mangels Durchführung des Mitwirkungsverfahrens nach Art. 4 RPG widerriefen die Gemeinderäte X.____ und Y.____ mit den Beschlüssen vom 21. bzw. 26. Oktober 2021 die beiden Teilstrassenpläne sowie die Einspracheentscheide. Die Rekursverfahren Nrn. 21-3367 und 21-4174 wurden daraufhin am 5. November



2021 von der Geschäftsliste des Bau- und Umweltdepartementes abgeschrieben.

C.

a) Nach der Durchführung der Mitwirkungsverfahren (24. September bis 25. Oktober 2021) erliess der Gemeinderat X.____ am 27. Juni 2022 neuerlich den Teilzonenplan «U.____» und den Sondernutzungsplan «U.____» mit besonderen Vorschriften (besV). Zur Begründung wurde ausgeführt, mit dem Projekt «P.____ 2025» sei es möglich, die bestehende, gut gelegene Infrastruktur des Fussballvereins zu sanieren und punktuell zu erweitern. Dadurch werde der Standort des Fussballvereins FC Y.____ längerfristig gesichert. Die Erschliessung des Fussballplatzes sei über die S.____strasse sichergestellt und für den Betrieb der Sportanlage ausreichend. Um ein zusätzliches Fussballfeld erstellen zu können, sei die Umzonung von insgesamt 3'587 m² Landwirtschaftsland in die öBA notwendig. Für die Grundstücke Nrn. 001 und 002 werde gleichzeitig mit dem Teilzonenplan auch ein Sondernutzungsplan erlassen, in dem die künftige Nutzung als Fussballfeld mit Nebenanlagen verbindlich geregelt werde.

b) Ebenfalls mit Beschluss vom 27. Juni 2022 erliess der Gemeinderat X.____ den Sondernutzungsplan «P.____». Zur Begründung wurde ausgeführt, das Infrastrukturkonzept von Swiss Unihockey unterteile die Schweiz in vier Regionen. In jeder davon solle ein nationales Leistungszentrum für Ausbildung und Training der nationalen Auswahlteams errichtet werden. Eines davon solle in X.____, auf Grundstück Nr. 003 realisiert werden. Der Sondernutzungsplan beinhalte eine «Sechsfach-Sporthalle», für die in den besV und einem Gestaltungsrichtplan die baurechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen würden.

c) Für den Ausbau einer hinreichenden strassenmässigen Erschliessung der oberwähnten Sportstätten wurden zudem die beiden folgenden, die Grenzen der Gemeinden X.____ und Y.____ übergreifenden Teilstrassenpläne erlassen:

aa) Vom Gemeinderat X.____ mit Beschluss vom 27. Juni 2022 das (überarbeitete) Strassenbauprojekt «Q.____ – P.____ 2025». Das Projekt sieht die Teilverlegung der Q.____strasse in die U.____strasse und die Aufhebung der P.____strasse vor.

bb) Vom Gemeinderat Y.____ mit Beschluss vom 5. Juli 2022 das (überarbeitete) Strassenbauprojekt «U.____ – P.____ 2025». Das Projekt sieht die Aufhebung der P.____strasse, die Erstellung eines Gehwegs entlang der S.____- und der U.____ sowie den Ausbau der U.____ vor.

d) Die öffentliche Auflage der genannten fünf Planerlasse erfolgte vom 9. August bis 7. September 2022 in den Gemeinden X.____ bzw.



Y.____. Während der Auflagefrist erhob A.____ durch seinen Rechtsvertreter, jeweils am 5. September 2022, Einsprache gegen sämtliche fünf Erlasse. Er rügte in Bezug auf den Sondernutzungsplan «P.____», die Planunterlagen seien mangelhaft und widersprüchlich. Es sei unklar, was dem Gestaltungsrichtplan für eine Bedeutung und Verbindlichkeit zukomme. Namentlich seien diverse Elemente des Gestaltungsrichtplans verbindlich; diese ergäben sich jedoch nicht aus den Planunterlagen. Der Erlass enthalte unzulässige Abweichungen vom Rahmennutzungsplan und gewährleiste keine ausreichende Einpassung der Überbauung in die Landschaft. Der Teilzonenplan «U.____» sei unzulässig, weil keine erheblich geänderten Verhältnisse für eine Zonenplanrevision gegeben seien, und der Sondernutzungsplan «U.____» enthalte keinerlei Sonderbauvorschriften. Zudem widerspreche der geplante Fussballplatz den Normen des Schweizerischen Fussballverbands. Im Übrigen seien die umstrittenen Plangebiete strassenmässig nicht hinreichend erschlossen. Die Strassenbauprojekte änderten daran nichts, weil in den Planungsberichten von viel zu tiefen Verkehrszahlen ausgegangen werde. Zudem seien die Strassenbreiten und die geplante Wendeanlage ungenügend dimensioniert, die Tragkraft der Brücken über die L.____ und die M.____ unzureichend und es fehle ein Beleuchtungskonzept. Ausserdem seien der Fussgängerschutz und das Entwässerungskonzept ungenügend und die vorgesehenen Einlenker funktionierten nicht.

e) Mit drei separaten Beschlüssen, jeweils vom 9. Mai 2023, wies der Gemeinderat X.____ die Einsprachen von A.____ gegen den Teilzonenplan und den Sondernutzungsplan «U.____», den Sondernutzungsplan «P.____» und das Strassenbauprojekt «Q.____ – P.____ 2025» ab. Zur Begründung wurde zum Teilzonenplan und zum Sondernutzungsplan «U.____» ausgeführt, nach Art. 21 Abs. 2 RPG dürften Zonenpläne bei Vorliegen gewichtiger Gründe geändert werden. Das Gebiet «U.____» eigne sich besonders gut für eine Sportanlage; geeignete alternative Standorte seien nicht gefunden worden. Es mache zudem Sinn, das neue Fussballfeld neben der bestehenden Anlage mit bereits vorhandener Infrastruktur zu erstellen. Dadurch werde der Standort längerfristig gesichert. Die Bürgerschaft habe einem Beitrag von 4,7 Mio. Franken an die Sanierung und Erweiterung der Sportanlage zugestimmt; schon daran sei das öffentliche Interesse an der Planung ersichtlich. Die hinreichende Erschliessung des Areals werde durch die koordiniert erlassenen Strassenbauprojekte sichergestellt. Der zugehörige Sondernutzungsplan sei zweckmässig abgegrenzt und erfülle die Vorgaben des früheren Baugesetzes. Zum Sondernutzungsplan «P.____» wurde ausgeführt, in diesen sei der Fachbericht der kantonalen «Fachkommission Städtebau» eingeflossen. Das AREG habe in der Vorprüfung bestätigt, dass der Erlass genehmigungsfähig sei. Weiter bestehe ein hohes öffentliches Interesse an der geplanten Unihockeyhalle; das ergebe sich daraus, das die Bürgerschaften von X.____ und Y.____ einer finanziellen Beteiligung am Projekt zugestimmt hätten. Die Interessen der Landwirtschaft würden durch den Bau der Halle nicht wesentlich



eingeschränkt. Das Strassenbauprojekt «Q.____ – P.____ 2025» stelle eine hinreichende Erschliessung der Sportstätten sicher. Die vorgesehenen Strassenbreiten seien für den Grundbegegnungsfall Personewagen/Personenwagen ausreichend und genügten auch für die Land- und Forstwirtschaft. Bei der Projektierung sei bewusst von tiefen Fahrgeschwindigkeiten ausgegangen worden. Das Projekt berücksichtige alle für den Strassenbau massgeblichen Grundsätze.

Mit Beschluss vom 23. Mai 2023 wies der Gemeinderat Y.____ die Einsprache von A.____ gegen das Strassenbauprojekt «Gehweg und U.____ – P.____ 2025» mit gleicher Begründung wie der Gemeinderat X.____ ab.

f) Der Teilzonenplan «U.____» wurde vom 9. Juni bis 18. Juli 2023 dem fakultativen Referendum unterstellt. Das Referendum wurde nicht ergriffen.

g) Das kantonale Tiefbauamt (TBA) genehmigte die beiden Strassenbauprojekte mit den Verfügungen vom 18. Dezember 2023.

h) Das AREG genehmigte den Teilzonen- sowie die beiden Sondernutzungspläne mit der Verfügung vom 19. April 2024.

i) Der Gemeinderat X.____ eröffnete die Beschlüsse vom 9. Mai 2023 sowie die Genehmigungsverfügungen von TBA und AREG vom 18. Dezember 2023 und 19. April 2024 als Gesamtentscheid am 22. Mai 2024; gleichzeitig setzte er den Einsprecher von der Zustimmung der Bürgerschaft (Nichtergreifen des Referendums) in Kenntnis und eröffnete ihm die Rekursfrist.

j) Auch der Gemeinderat Y.____ eröffnete den Beschluss vom 23. Mai 2023 und die Genehmigungsverfügung des TBA vom 18. Dezember 2023 als Gesamtentscheid am 22. Mai 2024.

D.

a) Gegen diese Gesamtentscheide der Gemeinderäte von X.____ und Y.____ erhob A.____, neu vertreten durch Dr. Christoph Bürgi, Rechtsanwalt, St.Gallen, in einem einzigen Schreiben am 6. Juni 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement. Dieser Rekurs wurde im Folgenden – entsprechend der zusammengehörenden vier Gesamtentscheide – in die folgenden vier Verfahren aufgeteilt:

Rekurs 1 (Verfahren Nr. 24-4048):

«Teilstrassenplan Gehweg und U.____»

Rekurs 2 (Verfahren Nr. 24-4100):

«Teilzonenplan U.____» und «Sondernutzungsplan U.____»

Rekurs 3 (Verfahren Nr. 24-4101):



«Sondernutzungsplan P. ___»

Rekurs 4 (Verfahren Nr. 24-4103):

«Teilstrassenplan Q. ___»

b) Mit Rekursergänzung vom 22. Juli 2024 werden im Rekurs 1 folgende Anträge gestellt:

1. Der vom Gemeinderat Y. ___ erlassene Teilstrassenplan Gehweg U. ___ und Aufhebung P. ___ strasse sei aufzuheben.
2. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates Y. ___ vom 23. Mai 2023 betreffend Gehweg U. ___ und Aufhebung P. ___ strasse sei aufzuheben.
3. Das vorliegende Rekursverfahren 24-4048 sei mit den Rekursverfahren 24-4100, 24-4103 und 24-4101 zu vereinigen und es sei ein Gesamtentscheid zu fällen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird ausgeführt, das Gesamtprojekt sei nicht genügend koordiniert worden. Anstatt separate Planverfahren durchzuführen, hätte sinnvollerweise nur ein einziges durchgeführt werden sollen. Für solch einen einheitlichen, alle unterschiedlichen planerischen Themen umfassenden Sondernutzungsplan biete Art. 23 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) die gesetzliche Grundlage. Es sei offensichtlich, dass die vom FC Y. ___ und vom Unihockeyverein «Z. ___» verfolgten Projekte eine erhebliche Verkehrszunahme auslösten. Dieser würden die Strassenbauprojekte nicht gerecht. Die Planer hätten übersehen, dass es nicht nur darum gehe, die Sportstätten zu erschliessen; auch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der an die Sportanlagen angrenzenden weitläufigen Landwirtschaftsflächen hätte berücksichtigt und sichergestellt werden müssen. Der Rekurrent sei darauf angewiesen, seine landwirtschaftlichen Grundstücke weiter über die P. ___ strasse mit grossen Traktoren mit Anhänger und grossen Erntemaschinen anfahren zu können. Der geplante Ausbau der Q. ___ genüge diesen Ansprüchen nicht. Die Fahrbahnbreiten seien für landwirtschaftliche Fahrzeuge unzureichend. Der Planungsbericht gehe ohnehin von viel zu tiefen Verkehrszahlen aus. Es werde nicht berücksichtigt, dass die neue Halle auf eine Kapazität von 1'800 Zuschauerinnen und Zuschauern ausgerichtet werden solle und auf den Strassen künftig auch grosse Busse neben landwirtschaftlichen Fahrzeugen verkehren müssten. Die Strassenbauprojekte, die bloss vom Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen ausgingen, seien folglich untauglich. Die vorgesehenen Kurvenradien der Entenbadstrasse seien für die Fahrzeuge des Rekurrenten zu eng und die geplante Wendeanlage reiche ebenfalls höchst-



tens für Personenwagen aus. Es sei deshalb in einem Amtsbericht abklären zu lassen, ob es nicht ein Beleuchtungskonzept gebraucht hätte, das Entwässerungskonzept genüge und die geplanten Strassenbreiten und Einlenker ausreichen. Nachdem künftig der Grossteil des Verkehrs nicht über die Dörfer, sondern direkt von der Autobahn zu den Sportstätten gelangen werde, hätte zudem die mangelnde Tragkraft der Brücken über die L.____ und die M.____ gewürdigt und ins Gesamtprojekt einbezogen werden müssen. Im Weiteren sei dem Rekurrenten im Einspracheentscheid auch zu Unrecht eine Gebühr auferlegt worden.

c) Mit Rekursergänzung vom 22. Juli 2024 werden im Rekurs 2 folgende Anträge gestellt:

1. Der vom Gemeinderat X.____ erlassene Teilzonenplan und Sondernutzungsplan U.____ sei aufzuheben.
2. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates X.____ vom 9. Mai 2023 betreffend Teilzonenplan und Sondernutzungsplan U.____ sei aufzuheben.
3. Die Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation betreffend Teilzonenplan und Sondernutzungsplan U.____ vom 19. April 2024 sei aufzuheben.
4. Das vorliegende Rekursverfahren 24-4100 sei mit den Rekursverfahren 24-4048, 24-4101 und 24-4103 zu vereinigen und es sei ein Gesamtentscheid zu fällen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird wiederum ausgeführt, das Gesamtprojekt sei ungenügend koordiniert, weil kein umfassender Sondernutzungsplan nach Art. 23 PBG erstellt worden sei. Wie bereits in der Einsprache wird weiterhin auf das fehlende öffentliche Interesse und das Fehlen von wesentlich veränderten Verhältnissen für den Erlass des Teilzonenplans hingewiesen. Zudem würden die Interessen der Landwirtschaft nicht berücksichtigt, weil namentlich die Entwässerungsplanung ungenügend sei. Die besV des Sondernutzungsplans wichen nicht von den Regelbauvorschriften ab; der Erlass sei inhaltlich völlig «leer».

d) Mit Rekursergänzung vom 22. Juli 2024 werden im Rekurs 3 folgende Anträge gestellt:

1. Der vom Gemeinderat X.____ erlassene Sondernutzungsplan P.____ sei aufzuheben.
2. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates X.____ vom 9. Mai 2023 betreffend Sondernutzungsplan P.____ sei aufzuheben.



3. Die Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation betreffend Sondernutzungsplan P.____ vom 19. April 2024 sei aufzuheben.
4. Das vorliegende Rekursverfahren 24-4101 sei mit den Rekursverfahren 24-4048, 24-4100 und 24-4103 zu vereinigen und es sei ein Gesamtentscheid zu fällen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird neben der mangelhaften Koordination vorgebracht, es lägen mangelhafte und widersprüchliche Planunterlagen vor. Mit dem Gestaltungsrichtplan solle offenbar die Gestaltung der Halle und der Umgebung festgelegt und verbindlich geregelt werden. Diverse Elemente des Gestaltungsrichtplans seien gemäss Art. 10 besV verbindlich, allerdings ergäben sich genau diese Elemente nicht aus den Planunterlagen. Der Sondernutzungsplan sei nicht einmal vermassst, weshalb die konkreten Abweichungen von den Regelbauvorschriften nicht genau geprüft werden könnten. Der Sondernutzungsplan enthalte aber auf jeden Fall massive, unzulässige Abweichungen vom Rahmennutzungsplan, namentlich in Bezug auf Grenz-, Gebäude- und Strassenabstand. Er gewährleiste auch keine gute Einpassung in die Landschaft, weil die grosse und grob wirkende Halle prominent in die Ebene und zudem unmittelbar an die Landwirtschaftszonengrenze gesetzt werde.

e) Mit Rekursergänzung vom 22. Juli 2024 werden im Rekurs 4 folgende Anträge gestellt:

1. Der vom Gemeinderat X.____ erlassene Teilstrassenplan Q.____ sei aufzuheben.
2. Der Einspracheentscheid des Gemeinderates X.____ vom 9. Mai 2024 (recte: 2023) betreffend Teilstrassenplan Q.____ sei aufzuheben.
3. Die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes betreffend Teilstrassenplan Gehweg und U.____strasse (P.____ 2025; recte: Q.____) vom 18. Dezember 2023 sei aufzuheben.
4. Das vorliegende Rekursverfahren 24-4103 sei mit den Rekursverfahren 24-4048, 24-4100 und 24-4101 zu vereinigen und es sei ein Gesamtentscheid zu fällen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Begründung orientiert sich im Wesentlichen an jener von Rekurs 1. Ergänzend wird geltend gemacht, es sei unzulässig einen 84 m langen und 4 m hohen Maschendrahtzaun im Rahmen eines Strassenbauprojekts zu erstellen; dafür sei die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens nötig.



E.

a) Am 29. August 2024 reicht die Vorinstanz 2 – unter Verzicht auf Vernehmlassung und Antragstellung – die Vorakten zu Rekurs 1 ein.

b) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2024 führt die Vorinstanz 1 – unter Verweis auf den Einspracheentscheid und Verzicht auf eine Antragstellung – zum Rekurs 2 aus, die einzelnen Verfahren seien ausreichend koordiniert worden. Es bestehe keine vollständige Abhängigkeit der Projekte voneinander; Unihockeyhalle und Fussballplatz könnten auch unabhängig voneinander realisiert werden.

c) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2024 führt die Vorinstanz 1 – unter Verweis auf den Einspracheentscheid und Verzicht auf eine Antragstellung – zum Rekurs 3 aus, die «Fachkommission Städtebau» habe dem Projekt hohe städtebauliche und architektonische Qualität attestiert. Die Interessen der Landwirtschaft seien sehr wohl berücksichtigt worden. Im Übrigen würden die Landwirtschaftsflächen über mehrere Strassen, nicht nur über die U.____, erschlossen.

d) Mit Vernehmlassung vom 29. August 2024 führt die Vorinstanz 1 – unter Verweis auf den Einspracheentscheid und Verzicht auf eine Antragstellung – zum Rekurs 4 aus, das Verkehrsaufkommen auf der U.____ sei vom 5. bis 10. Oktober 2021 gemessen worden. Die Auswertungen seien Bestandteil der Vorakten. Die Messungen hätten ein sehr geringes Verkehrsaufkommen ergeben.

e) Im Technischen Bericht vom 5. September 2024 zu den Rekursen 1 und 4 zieht das TBA das Fazit, dass die U.____ die Anforderungen an das geometrische Normalprofil einer Strasse erfüllten. Inwiefern überbreite landwirtschaftliche Fahrzeuge relevant sein könnten, sei aufgrund fehlender Angaben zu deren Frequenzen nicht beurteilbar. Mit Ausnahme der Fahrbahnbreite entspreche auch die Wendeanlage den Empfehlungen für einen 10 m-Lastwagen. Ob die Wendeanlage auch durch Busse befahren werden müsse, ergebe sich aus den Unterlagen nicht. Kleinere Busse könnten wohl wenden, für grössere Busse brauche es hingegen einen Schlepplkurnachweis.

f) Mit Vernehmlassung vom 15. Oktober 2024 führt das AREG zum Rekurs 2 aus, mit dem Teilzonenplan U.____ werde die anstehende Gesamtrevision der Zonenplanung nicht präjudiziert. Die für einen Fussballplatz anforderungsgerechten Bauvorschriften würden im zugehörigen Sondernutzungsplan U.____ rechtlich gesichert. Das AREG habe den Teilzonenplan und den Sondernutzungsplan genehmigt und dabei darauf geachtet, der Planungsbehörde den nötigen Ermessensspielraum zu belassen.

g) Ebenfalls mit Vernehmlassung vom 15. Oktober 2024 bringt das AREG zum Rekurs 3 vor, wegen des Verlaufs der Gemeindegrenze



seien zwei separate Sondernutzungspläne (U.____ und P.____) erstellt worden, wobei die wesentlichen Festlegungen für den Sondernutzungsplan P.____ auf Gemeindegebiet X.____ getroffen worden seien. Es sei aus planerischer Sicht wichtig gewesen, das gesamte Areal als eine gestalterische Einheit zu betrachten. Aus diesem Grund sei ein Gestaltungsrichtplan erarbeitet worden, der eine Gesamtbetrachtung des Sportareals über die Gemeindegrenze hinweg sichere. Ein Gestaltungsrichtplan als gemeindeübergreifender kommunaler (Teil)Richtplan sei dafür ein geeignetes Instrument. In den besV des Sondernutzungsplans P.____ würden die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten ausreichend gesichert. In Art. 1 Abs. 2 besV würden die explizit erwähnten Inhalte des Gestaltungsrichtplans als verbindlich erklärt. Somit seien durch das Zusammenspiel der Instrumente Sondernutzungsplan und Gestaltungsrichtplan die gestalterischen Elemente sichergestellt. Die gemäss Sondernutzungsplan zulässigen Abweichungen von der Grundordnung seien im Übrigen nicht gross.

F.

a) Mit Replik vom 28. November 2024 im Rekurs 1 ergänzt der Rekurrent seine ursprünglich gestellten Anträge um eine neue (zusätzliche) Ziff. 3:

3. Die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes betreffend Teilstrassenplan «Gehweg und U.____strasse (P.____ 2025)» vom 18. Dezember 2023 sei aufzuheben.

Er führt aus, dieser Antrag sei ursprünglich versehentlich im Rekurs 4 gestellt worden; die Korrektur dieses offensichtlichen Versehens sei zulässig, weil die Genehmigungsverfügung des TBA ohnehin durch die Rekurerhebung gegen den Gesamtentscheid angefochten worden sei. Die Genehmigungsverfügung des TBA sei im Übrigen ungenügend. Sie erschöpfe sich in einem einzigen Satz, der den Teilstrassenplan als genehmigt erkläre; eine Begründung dafür fehle allerdings. Es gebe keinerlei Erwägungen, aus denen sich ableiten liesse, dass der angefochtene Teilstrassenplan beurteilt, geschweige denn die (ohnehin fehlende) Interessenabwägung der Vorinstanz überprüft worden wäre.

b) Mit Replik vom 28. November 2024 zu den Rekursen 2 und 3 bringt der Rekurrent vor, die Genehmigungsverfügung des AREG sei aufzuheben, weil sie ungenügend begründet sei. In einer einzigen Verfügung seien alle drei Erlasse genehmigt worden, wobei die Genehmigungsprüfung auf gerade einmal zwei Seiten erfolgt sei. Eine gesamtheitliche Beurteilung und eine Überprüfung der (ohnehin fehlenden) Interessenabwägung der Vorinstanz habe nicht stattgefunden.

c) Mit Replik vom 28. November 2024 im Rekurs 4 korrigiert der Rekurrent (analog zur Antragstellung im Rekurs 1) seine in Ziff. 3 ursprünglich gestellten Antrag. Im Weiteren führt er aus, dass die Genehmigungsverfügung des TBA ungenügend begründet sei.



d) Auf die Replik des Rekurrenten zu den Rekursen 1 und 4 nehmen die Vorinstanz 2 am 8. Januar 2025 und die Vorinstanz 1 am 9. Januar 2025 Stellung.

e) Das AREG äussert sich mit Eingabe vom 7. Februar 2025 zur Replik des Rekurrenten zu den Rekursen 2 und 3. Es bringt vor, die Interessenabwägung und die relative Gewichtung der sich entgegengesetzten Interessen bei der Nutzungsplanung fielen in den Kompetenzbereich der Planungsbehörde. Diese habe die Interessenabwägungen vorzunehmen und im Planungsbericht sorgfältig zu dokumentieren. Die kantonale Genehmigungsbehörde begnüge sich mit der Prüfung, ob die Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller Interessen durchgeführt worden sei.

f) Das TBA, Abteilung Strasseninspektorat, ergänzt mit Eingabe vom 5. Dezember 2024 seinen Technischen Bericht und das TBA, Rechtsdienst, nimmt am 10. Februar 2025 zur Replik des Rekurrenten zu den Rekursen 1 und 4 Stellung. Es erläutert sinngemäss, dass sich die Genehmigungsverfügung des TBA nach Art. 13 Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) nur auf die Einteilung der Gemeindestrasse, also die blosse «Klassierung», beziehe.

g) Mit Schreiben vom 21. März 2025 nimmt der Rekurrent ein weiteres Mal zu den vorgenannten Eingaben Stellung.

G.

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

Erwägungen

1.

1.1 Die vier Rekursverfahren stehen im gleichen sachlichen Zusammenhang. Sie werfen ähnliche 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^{bis} 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 Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.



2.

2.1 Am 1. Oktober 2017 ist das PBG in Kraft getreten und das Baugesetz vom 6. Juni 1972 (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) aufgehoben worden (Art. 172 Bst. a PBG). Da die vorliegend zu beurteilenden drei Nutzungspläne erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt sind, gelangen somit grundsätzlich die Bestimmungen des PBG zur Anwendung, sofern sie gemäss Anhang zum Kreisschreiben «Übergangsrechtliche Bestimmungen im PBG» vom 8. März 2017 (Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2017/II/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

2.2 Im Weiteren sind zwei Strassenbauprojekte zu prüfen, auf welche die Vorschriften des Strassengesetzes Anwendung finden.

3.

Der Rekurrent macht geltend, das Gesamtprojekt sei nicht genügend koordiniert worden. Anstatt für jeden Nutzungsplan ein separates Planverfahren durchzuführen, hätte sinnvollerweise nur ein einziges durchgeführt werden sollen. Für solch einen einheitlichen, alle unterschiedlichen planerischen Themen umfassenden Sondernutzungsplan biete Art. 23 PBG neu die gesetzliche Grundlage. Werde das Verfahren indessen wie vorliegend in einzelne, parallel geführte und zwei Gemeinden betreffende Planverfahren aufgeteilt, steige die Komplexität und Überschaubarkeit, was eine gesamtheitliche Betrachtung praktisch verunmögliche.

Dem Rekurrenten ist zuzustimmen, dass Art. 23 Abs. 1 PBG neu die Möglichkeit eines modulartigen, mehrere planerische Themen umfassenden Sondernutzungsplanverfahrens bietet. Gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015, S. 41, zum Planungs- und Baugesetz soll das aber ausdrücklich nur eine Option – nicht eine Pflicht – für die Planungsbehörde sein. Ihr ist es unbenommen, stattdessen auch mehrere parallele Verfahren durchzuführen, solange dabei die formelle und materielle Koordination sichergestellt ist. Folglich liegt nicht bereits deshalb ein Koordinationsmangel vor, weil die Vorinstanzen 1 und 2 vorliegend nicht das modulartige Sondernutzungsplanverfahren, sondern mehrere parallele Verfahren durchgeführt haben. Der Einwand des Rekurrenten, die Verfahren seien deshalb komplizierter geworden und erschwerten eine Gesamtbetrachtung, stellt lediglich seine subjektive Einschätzung dar. Das Vorliegen eines konkreten, formellen oder materiellen Koordinationsmangels wird mit dieser pauschalen Rüge indessen nicht genügend dargetan.

4.

Der Rekurrent rügt, es gebe keinen Grund für eine Zonenplanänderung, weil keine wesentlich geänderten Verhältnisse vorlägen.

4.1 Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Das Gesetz unterscheidet hinsichtlich der Änderung von Nutzungsplänen somit zwei Stufen: In einem ersten Schritt muss geprüft werden, ob sich die Verhältnisse so erheblich geändert haben,



dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss. Erst in einem zweiten Schritt werden die nötigen Anpassungen geprüft (BGE 140 II 25 Erw. 3 mit Hinweis auf P. KARLEN, Stabilität und Wandel in der Zonenplanung, in: PBG-aktuell, 1994 [Heft 4], S. 4 ff., S. 8 ff.; vgl. auch T. TANQUEREL, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxis-kommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 21 N 33 f.). Die Zweistufigkeit von Art. 21 Abs. 2 RPG soll der Nutzungsplanung zum einen eine gewisse Beständigkeit garantieren und zum anderen die vom Gesetzgeber zugeordnete Funktion sichern. Die Anforderungen an die Interessenabwägung in der ersten Stufe sind dabei geringer als in der zweiten Stufe: Eine Überprüfung der Grundordnung ist demnach bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung die für die Planung massgebende Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist (BGE 140 II 25 Erw. 3.2; BGE 123 I 175 Erw. 3.a). Als erheblich auf dieser Stufe gilt, wenn eine Anpassung 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. Eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse liegt also vor, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, welche der Planfestsetzung zugrunde lagen, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Dies bedeutet, dass sich die Verhältnisse so geändert haben müssen, dass an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung kein öffentliches Interesse mehr besteht (BGE 127 I 103 Erw. 6.b; P. HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 119 f.; WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, Bern 2006, Art. 21 N 16). Nicht erfüllt sind die Voraussetzungen jedoch, wenn die Verhältnisse bereits bei der früheren Planfestsetzung bekannt waren und damit schon in den planerischen Entscheid miteinbezogen wurden bzw. es hätten werden müssen (BGE 123 I 175 Erw. 3.g; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 16; BUDE Nr. 49/2024 vom 6. Juni 2024 Erw. 5.1).

4.2 Steht nach dieser ersten Prüfung fest, dass sich die Verhältnisse tatsächlich wesentlich verändert haben, untersucht die Planungsbehörde in einem zweiten Schritt, ob und inwiefern eine Anpassung der Zonenplanung nötig wird (BGE 140 II 25 Erw. 3.2). Dabei ist ein Abwägen zwischen der Notwendigkeit der Änderung und einer gewissen Stabilität nutzungsplanerischer Festlegungen nötig. Zu berücksichtigen sind dabei 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 140 II 25 Erw. 3.1; BGE 132 II 408 Erw. 4.2 f.; BGE 128 I 190 Erw. 4.2; mit Hinweis auf KARLEN, a.a.O., S. 11 ff. und 13 ff.). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung



sprechen (BGE 120 Ia 227 Erw. 2.c). Nach Ablauf des Planungshorizonts (für Nutzungspläne in Bauzonen 15 Jahre gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG; zehn Jahre für Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG) sind Pläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil des Bundesgerichtes 1C_470/2018 vom 4. März 2019 Erw. 5.2; Urteil des Bundesgerichtes 1C_384/2016 vom 16. Januar 2018 Erw. 3.2). Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans (BGE 145 II 83 Erw. 5.4). Als gewichtige Gründe für eine Nutzungsplanrevision gelten insbesondere die Revision des Umweltrechts, die zwingend nach einer parzellenscharfen Umsetzung verlangt (vgl. z.B. Art. 24 Abs. 2 des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes [SR 814.01; abgekürzt USG]), die Revision des Richtplans, mit welcher neue planerische Ordnungsvorstellungen verwirklicht werden sollen (BGE 128 I 190 Erw. 4.2), die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG, deren Beachtung eine neue zonenrechtliche Behandlung erfordert (Urteil des Bundesgerichtes 1A.162/2002 bzw. 1P.392/2002 vom 10. Dezember 2002 Erw. 5.3.1; Urteil des Bundesgerichtes 1P.37/2005 vom 7. April 2005 Erw. 4.1), oder die Korrektur von Planungsfehlern, und dies unter Umständen auch dann, wenn sich diese erst kürzlich ereignet haben (BGE 121 I 245 Erw. 6.a und 6.b; Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 bzw. 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2). Dem Kriterium des Umfangs der beabsichtigten Planänderung ist insofern Rechnung zu tragen, als das Bundesgericht nachträgliche geringfügige Änderungen bereits nach einer relativ kurzen Zeit seit der Planfestsetzung zulässt, soweit dadurch die bestehende Zonenplanung lediglich in untergeordneten Punkten ergänzt wird und eine gesamthafte Überprüfung der Planung nicht erforderlich erscheint (BGE 128 I 190 Erw. 4.2; BGE 124 II 391 Erw. 4.b; Urteil des Bundesgerichtes 1A.193/2001 vom 6. Mai 2002 Erw. 3.3; Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 bzw. 1P.425/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.3 und 3.8; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2001/III/29; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 18).

4.3 Tatsächliche Verhältnisse, deren Änderung eine Planänderung rechtfertigen bzw. gebieten, können z.B. Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsentwicklung, Bedrohung eines Landschaftsbilds oder eines Lebensraums bzw. neue Erschliessungsverhältnisse sein. Verneint werden erheblich veränderte Verhältnisse, wenn diese bei der Planfestsetzung bereits abschätzbar waren. Auch nicht anerkannt werden die seit der Planfestsetzung entstandenen privaten Interessen an der Überbauung eines Areals (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N 15 ff.), und geänderte Eigentumsverhältnisse allein bilden grundsätzlich ebenfalls keine gewichtigen Änderungsgründe (vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichtes 1A.167/2002 vom 14. Januar 2003 Erw. 3.7.2).

4.4 Der geltende Zonenplan der Gemeinde X.____ wurde am 20. September 2017 vom Baudepartement genehmigt. Bereits am 16. September 2019 erliess die Vorinstanz 1 den Teilzonenplan «U.____» und den Sondernutzungsplan «U.____». Mit diesen Erlassen



sollte Boden, dessen Zuteilung zum Landwirtschaftsland erst vor zwei Jahren im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung bestätigt worden war, neu der öBA zugeteilt und eine Erweiterung des Fussballplatz-Areals des FC Y.____ ermöglicht werden. Beide Erlasse wurden wegen des fehlenden Mitwirkungsverfahrens noch während des Einspracheverfahrens am 19. April 2022 von der Vorinstanz 1 widerrufen und – nach Durchführung des Mitwirkungsverfahrens – am 27. Juni 2022 neuerlich erlassen und öffentlich aufgelegt. Die Vorinstanz 1 beruft sich darauf, es bestehe ein hohes öffentliches Interesse an der umstrittenen Umzonung. Der FC Y.____ sei ein regional bedeutender Fussballverein, dem eine Weiterentwicklungsmöglichkeit geboten werden müsse. Es mag zutreffen, dass am Ausbau der Sportanlagen des FC Y.____ ein öffentliches Interesse besteht; ein solches besteht indessen auch am Erhalt von Kulturfleichen für die Landwirtschaft. Allein das Bestehen eines öffentlichen Interesses reicht für eine Zonenplanänderung auch nicht aus. Es müssten zusätzlich erheblich geänderte Verhältnisse, also entweder erheblich veränderte tatsächliche oder rechtliche Umstände vorliegen, welche seit der vergangenen Planfestsetzung eingetreten sind. Bloss auszuführen, die Sportanlagen des FC Y.____ hätten ihre Kapazitätsgrenze erreicht, genügt dafür nicht. Es fehlen diesbezüglich jegliche Nachweise der Vorinstanz 1 und es ist auch kaum anzunehmen, dass die Entwicklung des Fussballvereins derart sprunghaft vonstattengeht, dass bereits nach zwei – bzw. seit der Neuauflage des angefochtenen Teilzonenplans fünf – Jahren von erheblich geänderten Verhältnissen ausgegangen werden könnte. Viel eher ist davon auszugehen, dass ursprünglich entweder ein Planungsfehler oder aber eine andere Planungsabsicht, nämlich der Erhalt der Landwirtschaftsflächen, im Gebiet «U.____» vorlag. Beides ist allerdings kein Grund, die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit aufzuwiegen und – nach so kurzer Zeit – bereits wieder eine Zonenplananpassung vorzunehmen.

4.5 Entsprechend ist der Teilzonenplan «U.____» wegen einem Verstoß gegen Art. 21 Abs. 2 RPG aufzuheben.

5.

Dies hat auch unmittelbare Folgen für den Bestand des Sondernutzungsplans «U.____».

5.1 Liegen keine erheblich geänderten Verhältnisse vor und ist deshalb die Einzonung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in die öBA nicht zulässig, kann für die betroffenen Grundstücke auch kein Sondernutzungsplan erlassen werden. Entsprechend ist auch der Sondernutzungsplan «U.____» aufzuheben.

5.2 Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der angefochtene Erlass auch aus einem anderen Grund nicht haltbar wäre. Der Sondernutzungsplan soll – gemäss Ziff. 4.1.1 des Planungsberichts vom 21. September 2023 – formell gestützt auf Art. 23 ff. PBG erlassen werden, inhaltlich aber die Anforderungen des früheren Baugesetzes



sowie des Baureglements der Gemeinde X.____ vom 28. August 2014 (BauR) erfüllen. Mit anderen Worten soll (nach den Formvorschriften des PBG) ein altrechtlicher, auf BauG beruhender Plan erlassen werden. Dies wäre an sich nicht weiter zu beanstanden, allerdings legt nach Art. 25 PBG der Sondernutzungsplan in Abweichung vom Rahmennutzungsplan eine besondere Bauweise fest (Bst. a) oder er lässt eine höhere bauliche Nutzung im Interesse einer Überbauung von hoher städtebaulicher und architektonischer Qualität zu (Bst. b). Wie der Rekurrent zu Recht beanstandet, ist der vorliegende Sondernutzungsplan praktisch inhaltsleer. Er legt weder eine besondere Bauweise fest, noch gewährt er eine höhere bauliche Nutzung. In Art. 3 besV schränkt er innerhalb des Plangebiets lediglich die zulässige Nutzung auf «ein Fussballfeld mit zugehörigen Anlagen sowie eine Parkierungsanlage mit entsprechender Begrünung» ein. Über diese Nutzungsbeschränkung hinaus enthält der Erlass keine weiteren Bestimmungen; vielmehr verweist er in Art. 4 besV bezüglich der geltenden Bauvorschriften ausdrücklich auf jene gemäss Art. 6 BauR (allseitiger Grenzabstand von 5 m und Empfindlichkeitsstufe II). Unter diesen Umständen ist nicht nachvollziehbar, was der Sondernutzungsplan überhaupt für einen Sinn haben sollte. Dass ein Fussballfeld mit zugehöriger Parkierung in einer öBA zulässig ist, ist unbestritten, und stellt genau so wenig eine Sonderbauvorschrift dar wie der Verweis auf die ohnehin geltenden kommunalen Regelbauvorschriften. Auffallend in diesem Zusammenhang ist, dass das Plangebiet künftig im Westen und Süden unmittelbar an zwei öffentliche Strassen grenzen würde, was zur Folge hätte, dass – ohne Sonderbauvorschriften – Anlagen, wie beispielsweise die einen Fussballplatz regelmässig umgebenden Maschendrahtzäune, den ordentlichen Strassenabstand einzuhalten hätten. Enthält ein Sondernutzungsplan keine von den Regelbauvorschriften abweichenden Sonderbauvorschriften, ist er inhaltsleer, weshalb auch kein Interesse an seinem Erlass besteht.

6.

Der Rekurrent bringt weiter vor, der Sondernutzungsplan «P.____» sei unklar bzw. widersprüchlich. Mit dem zum Sondernutzungsplan gehörenden Gestaltungsrichtplan solle offenbar die Gestaltung der Halle und der Umgebung festgelegt und verbindlich geregelt werden. Diverse Elemente des Gestaltungsrichtplans seien gemäss Art. 10 besV verbindlich, allerdings ergäben sich genau diese Elemente nicht aus den Planunterlagen.

6.1 Nach Art. 1 Abs. 1 besV besteht der Sondernutzungsplan «P.____» aus dem Situationsplan 1:500, den besonderen Vorschriften, dem Gestaltungsrichtplan, dem Mobilitätskonzept und dem Planungsbericht. Art. 1 Abs. 2 erster Satz besV legt zudem fest, dass alle in der Legende bezeichneten Festlegungen, die besonderen Vorschriften und die explizit erwähnten Inhalte des Gestaltungsrichtplans sowie des Mobilitätskonzepts verbindlich sind. Aus der Genehmigungsverfügung des AREG vom 19. April 2024 lässt sich nicht entnehmen, was genau Gegenstand der Genehmigung bildete. Im Betreff der Verfügung wird – neben den anderen beiden Planerlassen – lediglich der



Sondernutzungsplan «P.____» aufgeführt und gemäss Ziff. 1 des Dispositivs werden alle drei Erlasse pauschal genehmigt. Beim Sondernutzungsplan «P.____» tragen die beiden Bestandteile «Sondernutzungsplan P.____, 1:500» und «Sondernutzungsplan P.____, Besondere Vorschriften» zumindest einen Genehmigungsvermerk des AREG. Der Gestaltungsrichtplan und das Mobilitätskonzept wurden demgegenüber vom AREG nicht genehmigt; auf Anfrage der Vorinstanz 1 wurde der Gestaltungsrichtplan am 21. August 2024 vom AREG (nach der Eröffnung des Gesamtentscheids) noch nachträglich «zur Kenntnis genommen». Bei dieser Sachlage ist klar, dass weder der Gestaltungsrichtplan noch das Mobilitätskonzept genehmigt wurden; folglich können auch die in Art. 8, 10, 12 und 17 besV bezeichneten Teile davon – entgegen Art. 1 Abs. 2 erster Satz besV – im Baubewilligungsverfahren keine verbindliche Wirkung entfalten. Dem Rekurrenten ist somit zuzustimmen, dass der Sondernutzungsplan widersprüchlich ist; er hätte deshalb nicht genehmigt werden dürfen.

6.2 Der Teilzonenplan «U.____», der Sondernutzungsplan «U.____» und der Sondernutzungsplan «P.____» sind damit inhaltlich mangelhaft und deshalb aufzuheben.

7.

Nachdem die beiden Strassenbauprojekte Teilstrassenplan «Q.____» und Teilstrassenplan «Gehweg und U.____» räumlich und inhaltlich auf die genannten drei Planerlasse abgestimmt sind, machen sie für sich allein keinen Sinn. Sie sind folglich ebenfalls aufzuheben. In diesem Zusammenhang ist ergänzend auf die Genehmigung durch das TBA, welche vom Rekurrenten mit Eingabe vom 28. November 2024 als mangelhaft gerügt wird, einzugehen:

7.1 Die Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde ist in Art. 26 RPG geregelt. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung unterliegen die Nutzungspläne und ihre Anpassungen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Sie prüft die Nutzungspläne auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Genehmigung ist ein Instrument der Aufsicht des Kantons über die Nutzungsplanung, insbesondere, wenn die Gemeinden die Pläne erlassen. Sie ist mehr als blosser Kontrolle; die Genehmigung ist selbst ein Akt der Nutzungsplanung und als solcher ein Mittel der Koordination. Darauf weisen der konstitutive Charakter des Genehmigungsbeschlusses und die Möglichkeit der Genehmigungsbehörde hin, im Genehmigungsentscheid für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindliche Bedingungen und Auflagen vorzusehen (A. RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 26 N 5).

7.2 Im Unterschied zum Planungs- und Baugesetz sieht das Strassengesetz in Art. 13 Abs. 2 lediglich eine Genehmigungspflicht für den Gemeindestrassenplan durch die zuständige Stelle des Kantons (TBA,



gemäss Art. 1 der Strassenverordnung [sGS 732.11]) vor, welche nach ständiger Praxis auch für Teilstrassenpläne gilt. Diese Genehmigung ist indessen von derjenigen nach Art. 26 RPG für Nutzungspläne im Sinn des Bundesgesetzes über die Raumplanung streng zu unterscheiden. Sie beinhaltet nämlich einzig und allein die Prüfung der Richtigkeit der Einteilung einer Strasse oder eines Wegs in die kantonal vorgeschriebene Strassen- oder Wegklasse (vgl. Art. 8 f. StrG). Das bedeutet nun aber nicht, dass Art. 26 RPG auf Strassen- oder Wegbauprojekte im Kanton St.Gallen keine Anwendung fände. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bau- und Umweltdepartementes und auch nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes handelt es sich bei Teilstrassenplänen um Sondernutzungspläne im Sinn von Art. 14 ff. RPG (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2017/211 vom 26. Februar 2019 Erw. 3.3) und zwar um projektbezogene Sondernutzungspläne. Mit solchen werden in einem bestimmten Perimeter von den allgemeingültigen Vorgaben abweichende Vorschriften festgelegt. Ein projektbezogener (Sonder-)Nutzungsplan kann Elemente eines baurechtlichen Vorentscheids mit den Wirkungen einer eigentlichen Baubewilligung enthalten. Deren Rechtmässigkeit kann im anschließenden Baubewilligungsverfahren grundsätzlich nicht mehr überprüft werden. Dieses Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes hat zur Folge, dass von Bundesrechts wegen bereits im Rahmen des Planungsverfahrens zu überprüfen ist, ob jene Elemente eines Plans einer Bewilligung zugänglich sind, die als baurechtliche Vorentscheide wirken. Ob ein projektbezogener (Sonder-)Nutzungsplan vorliegt, entscheidet sich nach dem Grad der Detailliertheit einer Planfestsetzung. Ausschlaggebend ist, ob mit dem projektbezogenen (Sonder-)Nutzungsplan ein Vorhaben derart konkret vorgezeichnet wird, dass Aspekte einer Baubewilligung verbindlich vorentschieden werden (Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 3.2.1 f. mit Hinweisen). Genau das trifft auf kommunale Teilstrassenpläne (wie auch auf kommunale Wasserbauprojekte) immer zu, weil für den Strassenbau im Kanton St.Gallen das Planverfahren durchzuführen ist, das nach Art. 39 Abs. 1 StrG ausdrücklich das Baubewilligungsverfahren ersetzt. Teilstrassenplänen kommt somit nicht nur die Wirkung eines baurechtlichen Vorentscheids zu. Sie enthalten vielmehr die Wirkung der eigentlichen Baubewilligung und berechtigen zur Bauausführung. Bei dieser Konstellation hat die – unmittelbar aus Art. 26 RPG abgeleitete – Genehmigung des Sondernutzungsplans vom TBA in einer Art und Weise zu erfolgen, bei der auch das eigentliche Bauprojekt einer eingehenden Prüfung zu unterziehen ist (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 3.2.5 [e contrario]).

7.3 Als Zwischenfazit ergibt sich somit, dass nicht nur die in Art. 1 Abs. 3 PBG aufgelisteten kommunalen Nutzungspläne einer Genehmigung nach Art. 26 RPG bedürfen, sondern auch die spezialgesetzliche geregelten Strassen- und Wasserbauprojekte (vgl. dazu Art. 39 ff. StrG und Art. 21 ff. des Wasserbaugesetzes [sGS 734.1]), die nach dem Gesagten als projektbezogene Sondernutzungspläne gelten.



7.4 Für das Genehmigungsverfahren nach Art. 26 RPG legt das Bundesrecht einen Mindeststandard fest. Ausdrücklich vorgesehen ist die Prüfung von Nutzungsplänen auf ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan (Art. 26 Abs. 2 RPG). Neben der Richtplankonformität hat die Genehmigungsinstanz ausserdem die Übereinstimmung der Planfestsetzung mit dem (übrigen) Bundesrecht sicherzustellen. Dazu zählen neben den selbständig anwendbaren Vorschriften des RPG insbesondere die Umweltschutz-, die Gewässerschutz- sowie die Waldgesetzgebung. Das kantonale Recht kann ein weitergehendes Prüfprogramm vorsehen und etwa bestimmen, dass die Genehmigungsinstanz gemäss Art. 26 RPG auch die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit des Nutzungsplans oder seine Übereinstimmung mit rein kantonalrechtlichen Planungsinstrumenten überprüft (Urteil des Bundesgerichtes 1C_483/2021 vom 10. März 2022 Erw. 4.2.2 mit Hinweisen). Dies ist im Kanton St.Gallen jedoch nicht der Fall. Nach Art. 38 Abs. 2 PBG prüft die zuständige kantonale Stelle die Erlasse (nur) auf Rechtmässigkeit sowie auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes. Die Prüfung der Rechtmässigkeit bezieht sich auf die Frage, ob die Vorlage verfassungs- und gesetzmässig ist. Dazu gehört insbesondere auch die Prüfung, ob eine genügende gesetzliche Grundlage besteht, ob die Planung im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses die Eingriffe in die Rechte der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu rechtfertigen vermag, ferner ob der Eingriff verhältnismässig ist (A. ZAUGG/P. LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern, Kommentar Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 61 N 4).

7.5 Der Rekurrent macht in Bezug auf die Genehmigungsverfügung des TBA geltend, diese enthalte gar keine Begründung, sondern nur einen einzigen Satz, mit welchem die Genehmigung direkt erteilt worden sei. Das TBA führt in seiner Replik vom 10. Februar 2025 sinngemäss aus, dass sich die Genehmigungsverfügung des TBA nach Art. 13 Abs. 2 StrG nur auf die Einteilung der Gemeindestrasse, also die blosser «Klassierung», beziehe. Das Strassenbauprojekt selbst sei nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens.

Die Ausführungen des TBA bestätigen den Vorwurf des Rekurrenten: Das TBA hat keine Genehmigung der umstrittenen Strassenbauprojekte im Sinn von Art. 26 RPG vorgenommen, sondern einzig die Richtigkeit der Strassenklassierungen nach kantonalem Recht geprüft. Dieses Vorgehen erstaunt, zumal der Rekurrent in seinen Einsprachen ausführlich die ungenügende Verkehrssicherheit der beiden Strassenbauprojekte gerügt und zudem vorgebracht hatte, die neue Linienführung der Strassen bzw. die Aufhebung der P.____strasse erschwerten bzw. verunmöglichten ihm die Zufahrt zu seinen landwirtschaftlichen Nutzflächen. Nach dem oben Ausgeführten hätte nach Art. 26 RPG eine weitgehendere Prüfung stattfinden müssen. Nachdem diese unbestrittenermassen nicht erfolgt ist, wären die beiden Genehmigungsverfügungen des TBA vom 18. Dezember 2023 – zusammen mit den



Gesamtentscheiden der Vorinstanzen 1 und 2 vom 22. Mai 2024 – auch aus diesem Grund aufzuheben.

8.

Zusammenfassend ergibt sich, dass alle angefochtenen Nutzungspläne – unter gleichzeitiger Aufhebung der Genehmigungsverfügung des TBA vom 18. Dezember 2023 und der Genehmigungsverfügung des AREG vom 19. April 2024 sowie der Gesamtentscheide der Vorinstanzen 1 und 2 vom 22. Mai 2024 sowie des Entscheids der Bürgerschaft von X.____ – aufzuheben sind. Die Rekurse erweisen sich als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

9.

9.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidgebühr beträgt für jedes der vier Rekursverfahren Fr. 1'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang der Verfahren entsprechend wären die amtlichen Kosten von Fr. 2'000.– in den Verfahren Nrn. 24-4048 und 24-4103 dem TBA und jene von Fr. 2'000.– in den Verfahren Nrn. 24-4100 und 24-4101 der Politischen Gemeinde X.____ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung ist jedoch zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

9.2 Die vom Rekurrenten am 24. Juni 2024 in den Verfahren Nrn. 24-4048, 24-4100, 24-4101 und 24-4103 geleisteten Kostenvorschüsse von jeweils Fr. 1'800.– sind zurückzuerstatten.

10.

Der Rekurrent stellt in allen vier Verfahren Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten, zuzüglich der pauschalen Barauslagen.

10.1 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) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

10.2 Der Rekurrent obsiegt in allen vier Verfahren mit seinen Anträgen. Da die Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten boten, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} 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 insgesamt Fr. 6'000.–, zuzüglich Fr. 240.– (4 % Borauslagenpauschale) festzulegen. Sie ist je zur Hälfte vom TBA – weil die ungenügende Genehmigungsprüfung in dessen Verantwortung fällt – und von der Politischen Gemeinde X.____ zu bezahlen.



Entscheid

1.

a) Die Rekurse Nrn. 24-4048, 24-4100, 24-4101 und 24-4103 von A.____ werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Die folgenden Erlasse werden aufgehoben:

- «Teilzonenplan U.____»
- «Sondernutzungsplan U.____»
- «Sondernutzungsplan P.____»
- «Teilstrassenplan Q.____»
- «Teilstrassenplan Gehweg und U.____»

c) Die Gesamtentscheide der Gemeinderäte von X.____ und Y.____ vom 22. Mai 2024 sowie der Entscheid der Bürgerschaft von X.____ werden aufgehoben.

2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von insgesamt Fr. 2'000.– bei der Politischen Gemeinden X.____ wird verzichtet.

b) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von insgesamt Fr. 2'000.– beim Tiefbauamt wird verzichtet.

c) Die am 24. Juni 2024 von A.____ in den Verfahren Nrn. 24-4048, 24-4100, 24-4101 und 24-4103 geleisteten Kostenvorschüsse von jeweils Fr. 1'800.– werden zurückerstattet.

3.

a) Die Begehren von A.____ in den Verfahren Nrn. 24-4048 und 24-4103 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden gutgeheissen. Das Tiefbauamt entschädigt den Rekurrenten ausseramtlich mit insgesamt Fr. 3'120.–.

b) Die Begehren von A.____ in den Verfahren Nrn. 24-4100 und 24-4101 um Ersatz der ausseramtlichen Kosten werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde X.____ entschädigt A.____ mit insgesamt Fr. 3'120.–.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin