



<b>Fall-Nr.:</b>	24-6126
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
<b>Instanz:</b>	Bau- und Umweltdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	18.07.2025
<b>Entscheiddatum:</b>	18.06.2025

## **BUDE 2025 Nr. 045**

**Allg. Verwaltungsrecht, Planungsrecht, Art. 7 VRP, Art. 21 Abs. 2 RPG. Verfahrensmängel, wie beispielsweise eine Befangenheit, sind stets bei erster Gelegenheit zu rügen. Andernfalls wird diese Rüge mit dem Rechtsmittel gegen den Entscheid selbst nicht mehr zugelassen; die Anrufung der Ausstandsgründe gilt dann als verwirkt (Erw. 3.5). Bei einem 114 Jahre alten Überbauungsplan kann kein Anspruch auf Planbeständigkeit bzw. Rechtssicherheit mehr geltend gemacht werden. Niemand kann ernsthaft davon ausgehen, dass baurechtliche Sonderregelungen über 100 Jahre unverändert Bestand haben (Erw. 5.3). Im konkreten Fall war zu prüfen, ob die Planungsbehörde zwei über 100 Jahre alte Sondernutzungspläne gegen den Willen einer Grundeigentümerin aufheben durfte. Die Pläne wurden nicht nur als veraltet, sondern auch als völlig überholt beurteilt. Abweisung des Rekurses.**

BUDE 2025 Nr. 45 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-6126

## **Entscheid Nr. 45/2025 vom 18. Juni 2025**

---

Rekurrentin

**A.**\_\_\_\_  
vertreten durch M.A. HSG Marion Enderli, Rechtsanwältin,  
Rorschacher Strasse 107, 9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Stadtrat Z.**\_\_\_\_ (Gesamtentscheid vom 15. August 2024)

---

Betreff

Aufhebung Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» vom 28. Februar 1911 und  
Baulinienplan «X.\_\_\_\_» vom 7. Oktober 1911



## Sachverhalt

### A.

a) Die A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_, an der M.\_\_\_\_strasse in Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 25. Februar 1980 in der Wohn-Gewerbezone für dreigeschossige Bauten (WG3). Es ist mit dem dreigeschossigen «W.\_\_\_\_» (Vers.-Nr. 002) überbaut.

b) Das Grundstück Nr. 001 liegt innerhalb des Perimeters des Überbauungsplans «Y.\_\_\_\_» vom 28. Februar 1911.

c) Weiter befindet sich das Grundstück Nr. 001 in zweiter Bautiefe westlich der N.\_\_\_\_strasse und damit am Rand, aber noch innerhalb des Perimeters des «Modifizierten Projekt- und Baulinienplans der N.\_\_\_\_strasse» vom 7. Oktober 1911:

### B.

a) Ende des Jahres 2021 wurde in der Schweiz der digitale Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) eingeführt. Im Hinblick darauf hat die Stadt Z.\_\_\_\_ ihre raumplanerischen Grundlagen überprüft und festgestellt, dass insgesamt 49 altrechtliche Überbauungs- und Baulinienpläne materiell längst überholt sind, formell aber nie aufgehoben wurden.

b) Nach Durchführung des Mitwirkungsverfahrens hob der Stadtrat Z.\_\_\_\_ mit Beschluss Nr. 282/2021 vom 2. September 2021 die 49 Überbauungs- und Baulinienpläne auf.

c) Die öffentliche Auflage erfolgte vom 19. September bis 19. Oktober 2021. Während der Auflagefrist erhob die A.\_\_\_\_ Einsprache gegen die geplante Aufhebung des Überbauungsplans «Y.\_\_\_\_» und des «Modifizierten Projekt- und Baulinienplans der N.\_\_\_\_strasse». Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt, die Aufhebung der Baulinie entlang der M.\_\_\_\_strasse führe zu einer Wertminderung des Grundstücks Nr. 001, weil das W.\_\_\_\_ dadurch rechtswidrig und die künftige Bebaubarkeit eingeschränkt würde. Es fehle an einem öffentlichen Interesse für die Aufhebung der beiden Erlasse.

d) Mit Beschluss vom 6. Juni 2024 wies der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Einsprache der A.\_\_\_\_ ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die beiden Erlasse seien mehr als 110 Jahre alt und längst überholt. Seit deren Erlass seien das Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) und das Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) in Kraft getreten. Der Zweck der alten Erlasse sei im Wesentlichen gewesen, Strassenkorridore für die Erstellung von Strassen freizuhalten und den Strassenabstand festzulegen. Das sei heute nicht mehr notwendig. Die Strassenabstände würden im StrG und im kommunalen Baureglement geregelt. Beim Wegfallen der geltenden Baulinie vergrössere sich der Strassenabstand gegenüber der M.\_\_\_\_strasse zwar



um 1 m. Das W.\_\_\_\_ geniesse jedoch Bestandes- und Erweiterungsgarantie und das Grundstück Nr. 001 sei auch bei einem baureglementarisch geltenden Strassenabstand von 4 m problemlos überbaubar.

**e)** Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) genehmigte die Aufhebung der beiden Erlasse mit Verfügung vom 30. Juli 2024. Der Stadtrat eröffnete den Beschluss vom 6. Juni 2024 sowie die Genehmigungsverfügung vom 30. Juli 2024 als Gesamtentscheid am 15. August 2024.

### **C.**

Gegen diesen Gesamtentscheid erhob die A.\_\_\_\_, vertreten durch M.A. HSG Marion Enderli, Rechtsanwältin, St.Gallen, mit Schreiben vom 29. August 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement. Mit Rekursergänzung vom 30. September 2024 werden folgende Anträge gestellt:

1. Es sei festzustellen, dass der Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 2. September 2021 betreffend aufzuhebende Sondernutzungspläne (Protokoll Nr. 282/2021) nichtig ist.
2. Eventualiter sei der Entscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 15. August 2024 betreffend Aufhebung Überbauungsplan Y.\_\_\_\_ und Baulinienplan X.\_\_\_\_ sowie der Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 2. September 2021 betreffend aufzuhebende Sondernutzungspläne (Protokoll Nr. 282/2021) aufzuheben und der Überbauungsplan Y.\_\_\_\_ sei beizubehalten.
3. Subeventualiter sei die Sache zur erneuten Durchführung des Verfahrens und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
4. Unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST) zulasten der Vorinstanz.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Erlass-Beschluss der Vorinstanz vom 2. September 2021 sei nichtig, weil der Stadtpräsident befangen gewesen sei. In materieller Hinsicht wird vorgebracht, es lägen keine veränderten Verhältnisse vor und es fehle auch an einem öffentlichen Interesse an der Aufhebung der beiden Erlasse. Diese seien nicht durch die Einführung des Strassengesetzes überflüssig geworden; wenn dem so wäre, hätten die Pläne bereits vor 35 Jahren aufgehoben werden müssen. Der Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» regle auch nicht in erster Linie den Strassenabstand, sondern diene der Verdichtung in dem Sinn, als jeweils geschlossene Baureihen an der äusseren Grenze der jeweiligen Teilgebiete des Überbauungsplans ermöglicht würden. Zudem legten die beiden Pläne gegenüber der M.\_\_\_\_strasse einen um 1 m geringeren Abstand als Art. 13 des geltenden Baureglements der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 30. Mai 1994 (BauR) fest.



Das W.\_\_\_\_ bestehe heute rechtmässig und werde durch die Aufhebung der Pläne in einen materiell unrechtmässigen Zustand überführt. Zudem verkleinere sich der auf Grundstück Nr. 001 mögliche Baubereich durch den grösseren Strassenabstand wesentlich. Insgesamt zeige sich damit, dass die Aufhebung der beiden Erlasse eine wesentliche Nutzungseinschränkung für das Grundstück Nr. 001 zur Folge habe. Eine Interessenabwägung und eine Verhältnismässigkeitsprüfung habe die Vorinstanz ebenfalls nicht vorgenommen.

#### **D.**

**a)** Mit Eingabe vom 14. März 2025 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen.

**b)** Mit Vernehmlassung vom 14. April 2025 führt das AREG aus, die beiden umstrittenen Erlasse entsprächen den heute geltenden raumplanerischen Grundsätzen nicht mehr. Zwischenzeitlich sei die Planung erheblich anspruchsvoller geworden. Die Siedlungsentwicklung werde mit anderen Qualitätsvorstellungen als vor 110 Jahren betrieben. Die Aufhebung der beiden Erlasse sei deshalb notwendig. Im Übrigen weise das Grundstück Nr. 001 eine Gesamtfläche von 1'401 m<sup>2</sup> auf. Durch die Vergrösserung des Strassenabstands um 1 m verringere sich die bebaubare Fläche um gerade einmal 40 m<sup>2</sup>.

#### **E.**

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

### **Erwägungen**

#### **1.**

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

**1.2** Die Frist- und Formerfordernisse von Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP sind erfüllt. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

#### **2.**

Am 1. Oktober 2017 ist das Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt 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 Aufhebung der vorliegend umstrittenen Sondernutzungspläne erst nach dem Vollzugsbeginn des PBG öffentlich aufgelegt ist, 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/I/1) als unmittelbar anwendbar erklärt werden.

### 3.

Die Rekurrentin rügt vorab, der Stadtpräsident habe an der Beschlussfassung der Vorinstanz vom 2. September 2021, mit der u.a. die vorliegend umstrittenen Nutzungspläne aufgehoben worden seien, teilgenommen und den Beschluss sogar unterzeichnet. Dies, obwohl er Mit-eigentümer des östlich angrenzenden Grundstücks Nr. 003 und damit von den aufzuhebenden Baulinien unmittelbar betroffen sei. Selbst wenn er zum Zeitpunkt des Beschlusses noch nicht Eigentümer des Grundstücks gewesen sein sollte, habe er sich damals zumindest bereits in Kaufgesprächen befunden. Damit erfülle er den Anschein der Befangenheit. Der Beschluss vom 2. September 2021 sei demnach nichtig.

**3.1** Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidbehörde. Von der entscheidenden Behörde und deren Mitgliedern wird zudem ein gewisses Mass an Unabhängigkeit verlangt (G. STEINMANN, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St.Gallen 2023, Art. 29 N 47). Wegen fehlender Unabhängigkeit können Mitglieder von gerichtlichen und von Verwaltungsbehörden unter anderem dann abgelehnt werden, wenn Umstände vorliegen, die nach objektiven Gesichtspunkten geeignet sind, den Anschein der Befangenheit zu erwecken (BGE 127 I 198). Die in Art. 29 BV statuierten Verfahrensgarantien gelten in allen Gerichts- sowie Verwaltungsverfahren; ihr Anwendungsbereich ist weiter als derjenige von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

**3.2** Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige, die Anordnungen treffen, solche vorbereiten oder daran mitwirken, von sich aus u.a. dann in den Ausstand zu treten, wenn sie befangen erscheinen (Bst. c). Durch die Ausstandsvorschriften soll vermieden werden, dass Mitglieder, die voreingenommen sind oder so erscheinen, an einem Entscheid mitwirken. Ein strikter Nachweis ist nicht erforderlich – es genügt die Glaubhaftmachung. Auf rein individuelle – subjektive – Eindrücke eines Verfahrensbeteiligten darf nicht abgestellt werden. Vielmehr sind nur die objektiv festgestellten Umstände zu berücksichtigen (VerwGE B 2017/115 vom 26. Oktober 2017 Erw. 2.3 mit Hinweisen).

**3.3** Bei Verfahren vor Verwaltungsbehörden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass diese im Gegensatz zu den gerichtlichen Instanzen nicht nur zur neutralen Rechtsanwendung und Streitentscheidung



berufen sind, sondern auch weitere öffentliche Aufgaben erfüllen und öffentliche Interessen wahren sowie in eine Verwaltungsorganisation eingebunden sind. Ist die Unbefangenheit von Verwaltungsbehörden zu beurteilen, ist immer zu berücksichtigen, dass diese zunächst hauptsächlich ihre Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben und nicht Rechtsprechungsfunktionen. An ihre Unbefangenheit können deshalb nicht dieselben Anforderungen gestellt werden, wie an die Unabhängigkeit von Justizbehörden (C. REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7<sup>bis</sup> N 26). Im verwaltungsinternen Verfahren bejaht das Bundesgericht eine Ausstandspflicht in der Regel nur dann, wenn das betreffende Behördenmitglied oder der Beamte ein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft hat. Im Zusammenhang mit Vorabklärungen bei Verwaltungsbehörden, für die bei komplexen Sach- und Rechtsfragen ein Bedürfnis bestehen kann, dürfen die Äusserungen der Behörde aber nicht den Eindruck erwecken, diese habe sich bereits ihre Meinung in Bezug auf ein konkretes Vorhaben gebildet. Äusserungen dürfen nicht einer abschliessenden Beurteilung gleichkommen (Urteil des Bundesgerichtes 1C\_150/2009 vom 8. September 2009 Erw. 3.5.2). In jedem Fall ist eine Beurteilung aller konkreten Umstände nötig. Massgebend sind sowohl die behördliche Organisation als auch die Funktionen, welche die Betroffenen wahrzunehmen haben, sowie ihre Stellung im konkreten Verfahren (VerwGE B 2020/59 vom 19. Januar 2021 Erw. 2.2.1 mit weiteren Hinweisen; BUDE Nr. 84/2021 vom 17. Dezember 2021 Erw. 3.2).

**3.4** Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung vom 14. März 2025 vor, der Stadtpräsident habe das Grundstück Nr. 003 erst am 23. Dezember 2021, also nach der Beschlussfassung vom 2. September 2021, erworben. Die Aufhebung der Erlasse habe für ihn auch keinen Vorteil gehabt, weil nun auch für sein Grundstück ein grösserer Strassenabstand gelte.

Aus den eingereichten Akten und der Stellungnahme der Vorinstanz ergibt sich nichts, das darauf hindeutete, dass sich der Stadtpräsident knapp drei Monate vor der definitiven Handänderung bereits in Kaufverhandlungen betreffend das Grundstück Nr. 003 befunden hätte. Solche Gespräche wären im Grundsatz tatsächlich geeignet, den Anschein einer Befangenheit zu erwecken. Allerdings gründet der Vorwurf der Rekurrentin nur auf einer unbewiesenen Behauptung, und sie verkennt bei ihrem Einwand zudem den Umfang und die Auswirkung des angefochtenen Erlass-Beschlusses vom 2. September 2021. Dieser umfasste nicht bloss die im vorliegenden Rekursverfahren umstrittenen beiden Pläne, sondern insgesamt 49 Erlasse, die sich über das gesamte Stadtgebiet verteilten. Zudem – und das ist von entscheidender Bedeutung – hat die Aufhebung der beiden Erlasse auch für das Grundstück Nr. 003 zur Folge, dass nunmehr anstelle des reduzierten Strassenabstands von 3 m wieder der baureglementarisch gültige Abstand von 4 m gilt. Mit anderen Worten konnte der Stadtpräsident von



vornherein kein persönliches Interesse an dem zu behandelnden Geschäft haben; er hat seine Eigentümerstellung im Gegenteil sogar verschlechtert und sein Grundstück gleichbehandelt wie jenes der Rekurrentin. Es kann somit keine Rede davon sein, eine befangene Person habe am angefochtenen Entscheid mitgewirkt.

**3.5** Im Übrigen ist der Einwand der Vorinstanz, das Ausstandsbegehren erfolge verspätet, zutreffend. Verfahrensmängel, wie beispielsweise eine Befangenheit, sind stets bei erster Gelegenheit zu rügen. War es den Beteiligten möglich, die Befangenheit eines Entscheidungsträgers oder Mitwirkenden vor Abschluss des Verfahrens geltend zu machen, lässt die Rechtsprechung diese Rüge mit dem Rechtsmittel gegen den Entscheid selbst nicht mehr zu. In diesen Fällen gilt die Anrufung der Ausstandsgründe als verwirkt (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2023/180 vom 15. Februar 2024 Erw. 3.4; BGE 147 I 173). Die Eigentümerstellung des Stadtpräsidenten ist der Rekurrentin spätestens an der Einspracheverhandlung vom 30. März 2022 bekannt geworden. Schon damals hatte ihr der Stadtpräsident – nach Angaben der Vorinstanz – angekündigt, bei der Beschlussfassung über die Einsprache im Stadtrat in Ausstand zu treten, was er in der Folge auch tat. Wäre die Rekurrentin mit diesem Vorgehen nicht einverstanden gewesen, hätte sie unmittelbar nach der Einspracheverhandlung die vermutete Befangenheit des Stadtpräsidenten wegen seiner Mitwirkung am Verfahren rügen müssen. Nachdem sie dies unterlassen hat, hat sie ihren Anspruch, sich auf diesen Ausstandsgrund zu berufen, verwirkt.

#### **4.**

Die Rekurrentin rügt weiter, es fehle an einem öffentlichen Interesse an der Aufhebung der beiden Erlasse. Diese seien durch die gesetzlichen und raumplanerischen Änderungen in den letzten 100 Jahren nicht überflüssig geworden und deren Aufhebung habe wesentliche Nutzungseinschränkungen für ihr Grundstück Nr. 001 zur Folge.

**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).

**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** Die Zonierung des Grundstücks Nr. 001 geht auf den noch heute geltenden Zonenplan vom 25. Februar 1980 zurück. Die vorliegend umstrittenen, zur Aufhebung vorgesehenen und die genannte Grundordnung überlagernden Sondernutzungspläne datieren sogar vom 28. Februar 1911 bzw. 7. Oktober 1911. Aufgrund des Alters dieser beiden Erlasse besteht somit schon grundsätzlich ein Anspruch der Planungsbehörde an der Überprüfung der Sondernutzungsplanung. Dies umso mehr, als in der Zwischenzeit auch alle massgebenden Rechtsgrundlagen, wie das eidgenössische Raumplanungsgesetz, der kommunale und der kantonale Richtplan, aber auch das Planungs- und Baugesetz, eingeführt und inzwischen bereits wiederholt überarbeitet wurden. Entsprechend kann vorliegend der Überprüfungsanspruch an sich nicht ernsthaft umstritten sein.

**4.4** Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, dass die beiden Erlasse derart veraltet seien, dass sie unabhängig von der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung aufgehoben werden müssten. Für die in den Plänen enthaltenen Baulinien (zur Regelung des Strassenabstands) bestehe schon lange keine Notwendigkeit mehr, weil diese Abstände inzwischen durch das kantonale Strassengesetz und das kommunale Baureglement geregelt würden. Auch seien die Strassen, deren Sicherstellung der Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» gedient habe, heute längst erstellt. Zudem sei der sehr grossflächige Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» in den letzten Jahrzehnten in etlichen Teilbereichen von vielen anderen Überbauungs- oder Gestaltungsplänen bereits ersetzt worden; diese Erlasse sähen in ihren jeweiligen Geltungsbereichen bereits andere Strassenabstände vor als das noch der ursprüngliche Erlass getan habe.

## **5.**

Zunächst ist festzuhalten, dass nach Art. 1 Abs. 1 PBG die Ortsplanung Sache der politischen Gemeinden ist. Der Staat wahrt mithin den nötigen Ermessensspielraum der politischen Gemeinde bei der Orts-



planung. Daraus ergibt sich einerseits eine Einschränkung der Ermessenskontrolle, andererseits eine Betonung der Gemeindeautonomie. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Licht der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]; P. TSCHANNEN, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 3 N 23 ff.; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 3 f.). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist Rechtsfrage. Die Wertung und Gewichtung der einzelnen Grundsätze fällt hingegen in den Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden (u.a. Urteil des Bundesgerichtes 1C\_534/2012 vom 16. Juli 2013 Erw. 2.3.2; GVP 2005 Nr. 24; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 3 N 5).

**5.1** Der Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» vom 28. Februar 1911 umfasst im Zentrum von Z.\_\_\_\_ eine Gesamtfläche von mehr als 20 ha. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, war Zweck des Überbauungsplans in erster Linie die Sicherung von Strassenkorridoren zur Erschliessung des Stadtzentrums von Z.\_\_\_\_. Diese Strassen sind in den vergangenen mehr als 100 Jahren grossteils erstellt worden; zum Teil wurde durch nachträgliche Planänderungen (z.B. am 20. April 1928, 13. August 1935 und 3. August 1964) auf die Erstellung einzelner Strassen oder -abschnitte auch wieder verzichtet bzw. wurden deren Korridore verlegt. Neben der Erschliessungsplanung des Stadtzentrums enthält der Überbauungsplan für einige wenige Teilgebiete (e, f, k, l und m) an der O.\_\_\_\_- und P.\_\_\_\_strasse sowie entlang des P.\_\_\_\_platzwegs Baubereiche für Strassenraumüberbauungen in geschlossener Bauweise, teilweise mit Angaben zur maximal zulässigen Stockwerkzahl, zur Gebäudehöhe und zur Gebäudetiefe. Für die in zweiter und dritter Bautiefe liegenden Bereiche der Teilgebiete e, f, k, l und m sowie den überwiegenden Teil der anderen Teilgebiete (a bis t) enthält der Überbauungsplan dagegen keinerlei Sonderbauvorschriften für Hochbauten, sondern jeweils nur Baulinien zur Festlegung des Strassenabstands.

**5.2** Die Auffassung der Rekurrentin, der Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» vom 28. Februar 1911 regle nicht in erster Linie den Strassenabstand, sondern diene der Verdichtung in dem Sinn, als jeweils geschlossene Baureihen an der äusseren Grenze der jeweiligen Teilgebiete des Überbauungsplans ermöglicht würden, geht damit fehl. Das Gegenteil ist der Fall. Der Plan regelt nur in ganz wenigen Bereichen eine strassenraumbegleitende Bebauung, grossteils fehlen Sonderbauvorschriften praktisch gänzlich. Dabei fällt auf, dass der umstrittene Überbauungsplan nicht einmal in jenen Bereichen, für welche die erwähnten Sonderbauvorschriften statuiert wurden, umgesetzt wurde. Die heute bestehenden Hochbauten an der O.\_\_\_\_- und P.\_\_\_\_strasse sowie am P.\_\_\_\_platzweg widersprechen in Bezug auf ihre Grundrisse und Situierung den planerischen Festlegungen erheblich. Sie nützen die möglichen Baubereiche der geschlossenen Bauweise bei Weitem nicht aus, sondern über- und unterschreiten diese grossteils massiv. Diese



von den Sonderbauvorschriften abweichenden Überbauungen und die vielen sonstigen Änderungen (durch neuere Überbauungs- und Gestaltungspläne) innerhalb des ursprünglichen Planperimeters machen deutlich, dass der umstrittene Überbauungsplan heute nicht nur veraltet, sondern auch völlig überholt ist.

**5.3** Selbst das bestehende Gebäude Vers.-Nr. 002 auf dem Grundstück Nr. 001 der Rekurrentin stimmt nicht mit der vom Überbauungsplan festgelegten Baulinie für den Strassenabstand überein. Ein rund 4 m langer Abschnitt der Nordfassade des W.\_\_\_\_ unterschreitet bereits heute den derzeit noch zulässigen Strassenabstand um gut 1 m. Unter diesen Umständen kann keine Rede davon sein, das W.\_\_\_\_ bestehe heute rechtmässig und werde durch die Aufhebung der Pläne in einen materiell unrechtmässigen Zustand überführt. Es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern es für die Rekurrentin einen erheblichen Eigentumseingriff darstellen sollte, wenn der Überbauungsplan «Y.\_\_\_\_» vom 28. Februar 1911 aufgehoben wird. Das bestehende Gebäude Vers.-Nr. 002 ist bereits heute in Bezug auf den geltenden Strassenabstand materiell rechtswidrig. Diese Rechtswidrigkeit wird zwar durch die zusätzliche Vergrösserung des Strassenabstands auf 4 m weiter verstärkt. Wie die Vorinstanz völlig zu Recht ausführt, genießt das W.\_\_\_\_ jedoch Bestandes- und Erweiterungsgarantie im Sinn von Art. 109 PBG. Ausserdem ist das Grundstück Nr. 001 auch bei einem baureglementarisch geltenden Strassenabstand von 4 m problemlos weiterhin überbaubar. Wie oben unter Erw. 3.2 ausgeführt, sind Nutzungspläne nach Ablauf des Planungshorizonts von 15 Jahren grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans. Es versteht sich damit von selbst, dass die Rekurrentin beim vorliegenden, 114 Jahre alten Überbauungsplan keinen Anspruch auf Planbeständigkeit bzw. Rechtssicherheit mehr geltend machen kann. Keine Grundeigentümerin und kein Grundeigentümer kann ernsthaft davon ausgehen, dass baurechtliche Sonderregelungen über 100 Jahre unverändert Bestand haben. Dies umso mehr, als selbst die Grundordnung (Zonenplan und Baureglement) in der Regel alle 15 bis 20 Jahre an die neuen Verhältnisse angepasst werden muss. Daran vermag der Umstand, dass es vorliegend offenbar vergessen ging, den umstrittenen Überbauungsplan spätestens beim Erlass des heute noch geltenden Zonenplans (1980) oder beim Inkrafttreten des Strassengesetzes (1989) aufzuheben, nichts zu ändern. Auch aus diesem «Unterlassen» der damaligen Planungsbehörde kann kein Vertrauensschutz abgeleitet werden, zumal seither bereits wieder 45 bzw. 36 Jahre vergangen sind. Insgesamt hat die Aufhebung der beiden Erlasse somit keine wesentliche Nutzungseinschränkung für das Grundstück Nr. 001 zur Folge.

**5.4** Gleiches gilt für den zweiten vorliegend umstrittenen Erlass, den «Modifizierten Projekt- und Baulinienplan der N.\_\_\_\_strasse» vom 7. Oktober 1911. Dieser Plan war zum Zeitpunkt seines Erlasses baurechtliche Grundlage für den damaligen Bau der N.\_\_\_\_-strasse



und die Regelung ihres Strassenabstands. Die N.\_\_\_\_-strasse sollte gemäss dem Erlass – zwischen M.\_\_\_\_strasse und P.\_\_\_\_platzweg – beidseitige Trottoirs von 1,75 m und 2 m Breite aufweisen. Der heutige Ausbau der N.\_\_\_\_strasse in diesem Bereich entspricht dem ursprünglichen Plan indessen schon lange nicht mehr. Die Strasse ist inzwischen verkehrsberuhigt ausgestaltet und nur mehr mit einem einseitigen, rund 3,5 m breiten Trottoir versehen. Zudem kann dem Geoportal entnommen werden, dass praktisch sämtliche heute bestehenden Überbauungen westlich und östlich der N.\_\_\_\_strasse grössere Strassenabstände aufweisen als sie der «Modifizierte Projekt- und Baulinienplan der N.\_\_\_\_strasse» zuliesse. Somit zeigt sich, dass auch dieser Erlass seit langem überholt und veraltet ist. Die tatsächlichen und die rechtlichen Umstände, welche der Planfestsetzung zugrunde lagen, sind zu wesentlichen Teilen dahingefallen. Das bedeutet, dass sich die Verhältnisse so geändert haben, dass an der Beibehaltung des bisherigen Erlasses kein öffentliches Interesse mehr besteht. Und aufgrund des Alters des Plans kommt der Rekurrentin wiederum kein Anspruch auf Planbeständigkeit zu.

**5.5** Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs insgesamt unbegründet und deshalb abzuweisen ist.

## **6.**

**6.1** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Die Entscheidegebühr beträgt Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin zu überbinden.

**6.2** Der von der Rekurrentin am 17. September 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– ist anzurechnen.

## **7.**

Rekurrentin und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**7.1** 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).

**7.2** Da die Rekurrentin mit ihren Anträgen unterliegt, hat sie von vornherein keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung. Ihr Begehren ist deshalb abzuweisen.

**7.3** Die Vorinstanz hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (R. HIRT, Die Regelung der Kosten nach



st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St.Gallen 2004, S. 176). Sie bringt keine Gründe vor, die ein Abweichen von dieser Regel rechtfertigen. Ihr Begehren ist daher abzuweisen.

## **Entscheid**

**1.**

Der Rekurs der A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird abgewiesen.

**2.**

**a)** Der A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt.

**b)** Der am 17. September 2024 von der A.\_\_\_\_ geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird angerechnet.

**3.**

**a)** Das Begehren der A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

**b)** Das Begehren der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann  
Regierungsrätin