



Fall-Nr.:	24-8787, 24-8789, 24-8792, 24-8793, 25-35, 25-36, 25-37, 25-39
Stelle:	Generalsekretariat Bau- und Umweltdepartement
Instanz:	Bau- und Umweltdepartement
Publikationsdatum:	09.01.2026
Entscheiddatum:	23.10.2025

BUDE 2025 Nr. 075

Baurecht, Art. 24 PBG, Art. 29 BV. Vorliegend ergibt sich, dass der Stadtrat nicht für die Erteilung der Baubewilligungen zuständig gewesen ist. Art. 24 PBG ist nicht stichhaltig. Um von einem Verfahren im Sinn von Art. 24 PBG auszugehen, bräuchte es einen einheitlichen Beschluss über die gegen den Sondernutzungsplan und die Baugesuche eingegangenen Einsprachen, welcher zusammen mit der Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation zum Sondernutzungsplan als Gesamtentscheid zugestellt wird. Ein solcher ist vorliegend nicht ergangen. Ebenso wenig ergibt sich die Zuständigkeit des Stadtrates aus dem kommunalen Baureglement. Von der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügungen infolge der Unzuständigkeit des Stadtrates ist vorliegend nicht auszugehen. Auf eine Aufhebung der angefochtenen Verfügungen kann indes nicht verzichtet werden (Erw. 3). Gutheissung der Rekurse.

BUDE 2025 Nr. 75 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



24-8787/24-8789/24-8792/24-8793/25-35/25-36/25-37/25-39

Entscheid Nr. 75/2025 vom 23. Oktober 2025

Rekurrentin 1

A.____,

Rekurrentin 2

B.____,

beide vertreten durch Dr.iur. Kurt Steiner, Rechtsanwalt,
Sonnenstrasse 5, 9004 St.Gallen

Rekurrentin 3

C.____,

D.____,

Rekurrentin 4

beide vertreten durch Dr.iur. Walter Locher, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St.Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____ (Gesamtentscheide vom 9. Dezember 2024)

Rekursgegnerin 1

E.____AG,

Rekursgegnerin 2

F.____,

beide vertreten durch lic.iur. Hans Rudolf Spiess und lic.iur. Marie-
Theres Huser, Rechtsanwältin, Kirchenweg 5, 8034 Zürich

Betreff

Baubewilligung (Abbruch Parkplätze und Erweiterung Parkhaus
G.____, Neubau Gewerbe-/Wohnüberbauung H.____)

Baubewilligung (Ersatzneubau Gewerbe-/Wohnhaus)



Sachverhalt

A.

a) Die E.____AG, Z.____, ist Eigentümerin der Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004, 005 und 006, alle Grundbuch Z.____. Die F.____, unabhängige Sammelstiftung, Z.____, ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 007, ebenfalls Grundbuch Z.____. Die Grundstücke sind nach dem geltenden Zonenplan der Stadt Z.____ vom 9. März 2011 der Kernzone K5 A zugeteilt. Die Grundstücke werden durch die S.____ (Kantonsstrasse), die T.____ (Gemeindestrasse 2. Klasse) und die U.____ (Gemeindestrasse 3. Klasse) erschlossen.

[...]

(Ausschnitt Zonenplan, kommunale Darstellung überlagert durch Strassenklassierung Gde; Quelle: Geoportel)

Das Grundstück Nr. 006 liegt zudem im Perimeter des Überbauungsplans «G.____-Areal» vom 28. Januar 1988 (Bereiche A und B).

[...]

(Auszug Überbauungsplan «G.____-Areal» vom 28. Januar 1988)

b) Das Grundstück Nr. 007 ist mit dem Wohnhaus Vers.-Nr. 008 und dem Gebäude Vers.-Nr. 009 überbaut. Auf dem Grundstück Nr. 006 befindet sich das Parkhaus G.____ (Vers.-Nr. 010). Die Grundstücke Nrn. 001, 002, 003, 004 und 005 sind unüberbaut und werden als Parkplatz genutzt.

B.

a) Mit Baugesuch vom 22. Juni 2020 beantragte die E.____AG bei der Stadt Z.____ die Erteilung der Baubewilligung für den Abbruch der bestehenden Parkplätze und die Erweiterung des Parkhauses G.____ sowie die Erstellung der Gewerbe-/Wohnüberbauung «H.____» auf den Grundstücken Nrn. 001, 002, 003, 004, 005 und 006 (im Folgenden Baugesuch «H.____»).

b) Ebenfalls mit Baugesuch vom 22. Juni 2020 beantragte die I.____AG, Neuhaus (vormalige Eigentümerin Grundstück Nr. 007), bei der Stadt Z.____ die Erteilung der Baubewilligung für den Ersatzneubau Gewerbe-/Wohnhaus auf dem Grundstück Nr. 007 (im Folgenden Baugesuch «Ersatzneubau»).

c) Die beiden Baugesuche basieren auf dem Sondernutzungsplan «J.____», der am 3. August 2020 vom Stadtrat Z.____ erlassen wurde. Gleichzeitig beschloss er die Teilaufhebung (Gebiete A und B) des Überbauungsplans «G.____-Areal» vom 28. Januar 1988. Damit soll im Projektareal nur noch der Sondernutzungsplan «J.____» die Grundzonenordnung überlagern und die vorgesehene Bebauung mit verschiedenen Teilbaubereichen ermöglichen.

[...]

(Sondernutzungsplan «J.____», erlassen am 3. August 2020)



d) Der Sondernutzungsplan sowie die Teilaufhebung des Überbauungsplans «G.____-Areal» wurde vom 11. August bis 9. September 2020 öffentlich aufgelegt. Dagegen wurden Einsprachen erhoben.

e) Vom 11. bis 24. August 2020 erfolgte die öffentliche Auflage des Baugesuchs «H.____» sowie des Baugesuchs «Ersatzneubau».

Gegen das Baugesuch «H.____» erhoben innert Einsprachefrist die B.____, Y.____, und die A.____, Z.____, beide vertreten durch Dr. iur. Kurt Steiner, Rechtsanwalt, St.Gallen, sowie die D.____ und die C.____, beide Z.____, beide vertreten durch Dr. iur. Walter Locher, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache.

Innert der Auflagefrist des Baugesuchs «Ersatzneubau» erhoben zudem die A.____, die D.____ und die C.____ durch ihre Rechtsvertreter Einsprache gegen das Bauvorhaben.

f) Vom 6. Oktober bis 4. November 2020 erfolgte eine Wiederholungsaufgabe des Sondernutzungsplans samt Teilaufhebung des Überbauungsplans sowie der Baugesuche.

g) Am 17. Januar 2022 ergingen die Einspracheentscheide der gegen den Sondernutzungsplan samt Teilaufhebung des Überbauungsplans erhobenen Einsprachen. In der Folge wurde das Genehmigungsverfahren eingeleitet. Am 6. Dezember 2023 genehmigte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) den Sondernutzungsplan sowie die Teilaufhebung des Überbauungsplans.

h) Vom 5. bis 18. Dezember 2023 folgte eine Ergänzungsaufgabe der Baugesuche «H.____» und «Ersatzneubau».

Gegen die ergänzten Baugesuche «H.____» und «Ersatzneubau» erhoben innert Einsprachefrist die B.____, die A.____, die D.____ und die C.____ Einsprache.

i) Am 22. Januar 2024 eröffnete der Stadtrat Z.____ den Gesamtentscheid betreffend den Sondernutzungsplan J.____ und die Teilaufhebung des Überbauungsplans G.____-Areal, bestehend aus der Genehmigungsverfügung des AREG vom 6. Dezember 2023 und den Einspracheentscheiden des Stadtrates Z.____ vom 17. Januar 2022. Gegen den Gesamtentscheid erhoben namentlich die A.____, die D.____ und die C.____ Rekurs; die Rekursverfahren (Nrn. 24-1959, 24-1960 und 24-1984) sind noch hängig.

j) Am 18. Juli 2024 ersuchte die F.____, unabhängige Sammelstiftung, um vorzeitigen Abbruch der Gebäude Vers.-Nrn. 008 und 009 auf dem Grundstück Nr. 007.

k)



aa) Mit Gesamtentscheid vom 9. Dezember 2024 erteilte der Stadtrat Z.____ der E.____AG die Baubewilligung für den Neubau der Gewerbe-/Wohnüberbauung «H.____» auf den Grundstücken Nrn. 001, 002, 003, 004, 005 und 006 und die Abbruchbewilligung für den Abbruch der Parkplätze auf den Grundstücken Nrn. 001, 002, 003, 004, 005 und 006 unter Bedingungen und Auflagen. Die Baubewilligung erfolgt unter dem Vorbehalt, dass der am 3. August 2020 beschlossene Sondernutzungsplan J.____ mit besonderen Vorschriften in Rechtskraft erwächst und in Kraft gesetzt worden ist, und das erforderliche Teilstrassenplanverfahren durchgeführt wird. Zudem erteilt der Stadtrat der Stadt Z.____ mit Beschluss vom 9. Dezember 2024 der E.____AG, Konzessionsnehmerin, die Konzession für die Unterkellerung der U.____ für den Bau und die Nutzung einer gemeinschaftlichen Tiefgarage. Gleichentags wies er in weiteren separaten Beschlüssen die Einsprachen der B.____, der A.____, der C.____ und der D.____ ab.

bb) Mit Gesamtentscheid vom 9. Dezember 2024 erteilte der Stadtrat Z.____ der F.____, unabhängige Sammelstiftung, in einzelnen Verfügungen die Abbruchbewilligung für die bestehenden Bauten Vers.-Nrn. 008 und 009 auf dem Grundstück Nr. 007 und die Baubewilligung für den Ersatzneubau Gewerbe-/Wohnhaus auf dem Grundstück Nr. 007 unter Bedingungen und Auflagen. Gleichentags wies er in separaten Beschlüssen die Einsprachen der B.____, der A.____, der C.____ und der D.____ ab.

C.

a)

aa) Die A.____ und die B.____ erhoben gegen den Gesamtentscheid betreffend das Baugesuch «H.____» durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 23. Dezember 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden «Rekurs 1» und «Rekurs 3»). Während der laufenden Frist zur Rekursergänzung wird mit separaten Eingaben vom 23. Januar 2025 beantragt, das Rekursverfahren Nr. 24-8787 bzw. 24-8789 sei zu sistieren, bis das Rechtsverfahren betreffend den Sondernutzungsplan J.____ abgeschlossen sein werde, und, kumulativ, bis zumindest das erstinstanzliche Verfahren für das Strassenprojekt und den Teilstrassenplan U.____ ebenfalls abgeschlossen sei und das entsprechende – weitere – Rekursverfahren in Gang gesetzt sein werde.

bb) Die A.____ und die B.____ erhoben ausserdem gegen den Gesamtentscheid betreffend das Baugesuch «Ersatzneubau» durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 23. Dezember 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden «Rekurs 2» und «Rekurs 4»). Während der laufenden Frist zur Rekursergänzung wird mit separater Eingabe vom 23. Januar 2025 beantragt, das Rekursverfahren Nr. 24-8792 bzw. Nr. 24-8793 sei zu sistieren, bis das Rechtsverfahren betreffend den Sondernutzungsplan J.____ abgeschlossen sein werde, und, kumulativ, bis zumindest das erstinstanzliche Verfahren für das Strassenprojekt und den Teilstrassenplan



U.____ ebenfalls abgeschlossen sei und das entsprechende – weitere – Rekursverfahren in Gang gesetzt sein werde.

cc) Mit separaten verfahrensleitenden Verfügungen vom 6. Februar 2025 werden die Sistierungsbegehren der Rekurse 1 – 4 abgewiesen und den Rekurrentinnen 1 und 2 eine neuerliche Frist zur Rekursergänzung und Leistung des Kostenvorschusses bis zum 7. März 2025 angesetzt.

dd) Mit Rekursergänzung vom 7. März 2025 werden durch den Rechtsvertreter der Rekurrentinnen 1 und 2 in den Rekursen 1 und 3 folgende Anträge gestellt:

1. Unter Gutheissung des Rekurses seien die Abbruch- und Baubewilligung des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-488; BG Nr. 2020-0139), der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-485 bzw. 2024-480; BG Nr. 2020-0139) sowie die Konzession vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-489) wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften und von Art. 684 ZGB aufzuheben, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen;

dementsprechend sei das BG Nr. 2020-0139 wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der Einsprache der Riva GU AG, Z.____, bzw. der B.____, Y.____.

2. Eventualantrag:

Unter Gutheissung des Rekurses seien die Abbruch- und Baubewilligung des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-488; BG Nr. 2020-0139), der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-485 bzw. 2024-480; BG Nr. 2020-0139) sowie die Konzession vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-489) wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften und von Art. 684 ZGB aufzuheben, mit Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen;

die Angelegenheit sei im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Stadt Z.____ zur nochmaligen Beurteilung zurückzuweisen.

3. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen zulasten der E.____AG zzgl. MWST.

ee) Ebenso mit Rekursergänzung vom 7. März 2025 werden in den Rekursen 2 und 4 durch den Rechtsvertreter der Rekurrentinnen 1 und 2 folgende Anträge gestellt:



1. Unter Gutheissung des Rekurses seien die Abbruchbewilligung des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-499) und die Erteilung der Baubewilligung (Beschluss Nr. 2024-500; BG Nr. 2020-0140) und der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-497 bzw. 2024-492; BG Nr. 2020-0140) wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften und von Art. 684 ZGB aufzuheben, mt Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen;

dementsprechend sei das BG Nr. 2020-0140 wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften abzuweisen, unter gleichzeitiger Gutheissung der Einsprache der Riva GU AG, Rapperswil, bzw. B.____, Y.____.

2. Eventualantrag:

Unter Gutheissung des Rekurses seien die Abbruchbewilligung des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-499) und die Erteilung der Baubewilligung (Beschluss Nr. 2024-500; BG Nr. 2020-0140) und der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Beschluss Nr. 2024-497 bzw. 2024-492; BG Nr. 2020-0140) wegen Verletzung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften und von Art. 684 ZGB aufzuheben, mt Einschluss aller weiteren Teilbewilligungen;

die Angelegenheit sei im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Stadt Z.____ zur nochmaligen Beurteilung zurückzuweisen.

3. Unter Kosten und Entschädigungsfolgen zulasten der ALSA Pensionskasse zzgl. MWST.

Zur Begründung wird in den Rekursergänzungen der Rekurse 1 – 4 namentlich geltend gemacht, dass die Erteilung der Baubewilligungen und die Beurteilung der dagegen erhobenen Einsprachen nicht von der zuständigen Behörde vorgenommen wurde. Vorliegend seien nur die Beurteilungen der Baugesuche und die Einspracheentscheide Streitgegenstand, da das Verfahren für den Sondernutzungsplan «J.____» bereits am 22. Januar 2024 abgeschlossen worden sei. Zuständig für die Behandlung von Baugesuchen sei gemäss Art. 2 Abs. 2 des Baureglements der Stadt Z.____ vom 9. März 2011 (abgekürzt BauR) die Bau- und Umweltkommission. Ein Sonderfall gemäss Art. 2^{bis} Abs. 1 BauR (recte: Art. 2a Abs. 1 BauR) liege nicht vor. Dennoch habe der Stadtrat Z.____ – und damit die unzuständige Behörde – über das Baugesuch «H.____» sowie das Baugesuch «Ersatzneubau» befunden, die Bau- und Abbruchbewilligungen erteilt und über die Einsprachen entschieden.



b)

aa) Die C.____ und die D.____ erhoben gegen den Gesamtentscheid betreffend das Baugesuch «H.____» durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 27. Dezember 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden «Rekurs 5» und «Rekurs 7»). Innert laufender Frist zur Rekursergänzung wird mit separater Eingabe vom 23. Januar 2025 beantragt, das Rekursverfahren Nr. 25-35 bzw. Nr. 25-36 sei mindestens bis zum Abschluss des Rekursverfahrens Nr. 24-1960 bzw. Nr. 24-1959 zu sistieren.

bb) Die C.____ und die D.____ erhoben weiter gegen den Gesamtentscheid betreffend das Baugesuch «Ersatzneubau» durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 27. Dezember 2024 Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement (im Folgenden «Rekurs 6» und «Rekurs 8»). Innert laufender Frist zur Rekursergänzung wird mit separater Eingabe vom 23. Januar 2025 beantragt, das Rekursverfahren Nr. 25-39 bzw. 25-37 sei mindestens bis zum Abschluss des Rekursverfahrens Nr. 24-1960 bzw. 24-1959 zu sistieren.

cc) Mit separaten verfahrensleitenden Verfügungen vom 6. Februar 2025 werden die Sistierungsbegehren der Rekurse 5 – 8 abgewiesen und den Rekurrentinnen 3 und 4 eine neuerliche Frist zur Rekursergänzung und Leistung des Kostenvorschusses bis zum 7. März 2025 angesetzt.

dd) Mit Rekursergänzung vom 7. März 2025 stellen die Rekurrentinnen 3 und 4 durch ihren Rechtsvertreter in den Rekursen 5 und 7 folgende Anträge:

1. Die angefochtenen Entscheide der Stadt Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2024, Abbruch- und Baubewilligungsentscheid vom 9. Dezember 2024, Sondernutzungsbewilligung nach Art. 24 Strassengesetz (Konzession) vom 9. Dezember 2024) seien vollumfänglich aufzuheben.
2. Es sei die Angelegenheit zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Sistierungsantrag (wiederholt)

4. Die Rekurrentin erneuert ihren Antrag, dass das Rekursverfahren Nr. 25-35 bzw. Nr. 25-36 mindestens bis zum Abschluss des Rekursverfahrens Nr. 24-1960 bzw. Nr. 24-1959 zu sistieren sei.

ee) Mit Rekursergänzung vom 7. März 2025 stellen die Rekurrentinnen 3 und 4 in den Rekursen 6 und 8 durch ihren Rechtsvertreter folgende Anträge:



1. Die angefochtenen Entscheide der Stadt Z.____ vom 9. Dezember 2024 (Einspracheentscheid vom 9. Dezember 2024, Baubewilligung vom 9. Dezember 2024, Abbruchbewilligung vom 9. Dezember 2024).
2. Es sei die Angelegenheit zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Sistierungsantrag (wiederholt)

4. Die Rekurrentin erneuert ihren Antrag, dass das Rekursverfahren Nr. 25-39 bzw. Nr. 25-37 mindestens bis zum Abschluss des Rekursverfahrens Nr. 24-1960 bzw. Nr. 24-1959 zu sistieren sei.

c) Mit separaten Schreiben identischen Inhalts vom 7. April 2025 ergänzen die Rekurrentinnen 1 und 2 die Rekursergänzungen vom 7. März 2025 bezüglich der Rekurse 1 – 4 durch ihren Rechtsvertreter und konkretisieren ihre Rügen der unzuständigen Behörde. Gemäss Art. 2a Abs. 1 BauR sei der Stadtrat für die Erteilung der Baubewilligung zuständig, wenn gleichzeitig über die Genehmigung eines Sondernutzungsplans zu entscheiden sei. Wie sich aus dem Beschluss des Stadtrates Z.____ vom 15. August 2022 ergebe, habe der Stadtrat bereits an der Sitzung vom 17. Januar 2022 über die Einsprachen gegen den Sondernutzungsplan «J.____» entschieden. Demgegenüber entschied er erst am 9. Dezember 2024 und damit fast drei Jahre später über die Einsprachen gegen die Baugesuche. Das Erfordernis eines gleichzeitigen Entscheids sei daher nicht erfüllt. Auch werde der Beschluss vom 15. August 2022 im von der Vorinstanz eingereichten Aktenverzeichnis als «Beschluss betreffend erneute Auflage der Baubewilligungsverfahren und damit Trennung vom Sondernutzungsplanverfahren» bezeichnet, was ein Eingeständnis der Unzuständigkeit darstelle. Des Weiteren seien die Baubewilligungsverfahren und das Sondernutzungsplanverfahren auch nicht parallel durchgeführt worden, da die Baugesuche im Dezember 2023, und damit 20 Monate nach Beschluss über den Sondernutzungsplan, erneut aufgelegt haben. Auch dies führe zu einem Verlust der Zuständigkeit des Stadtrates Z.____ hinsichtlich der Beurteilung der Baugesuche und der dagegen erhobenen Einsprachen.

D.

a) Innerhalb der laufenden Frist zur Vernehmlassung ersuchen die Rekursgegnerinnen mit jeweils einzelner Eingabe vom 14. April 2025 um Sistierung der acht Rekursverfahren.

b) Mit separaten Schreiben vom 23. April 2025 erhielten die Verfahrensbeteiligten in allen acht Rekursverfahren Gelegenheit, sich zur



Frage der Zuständigkeit des Stadtrates für die Erteilung der angefochtenen Baubewilligungen zu äussern, bevor über die Sistierungsanträge befunden werde.

c) Mit Eingabe vom 2. Mai 2025 zogen die Rekurrentinnen 3 und 4 den Rekurs gegen die Abbruchbewilligung (Rekurse 6 und 8) zurück.

d) Mit separaten Vernehmlassungen vom 13. Mai 2025 beantragen die Rekursgegnerinnen, die acht Rekurse unter Kostenfolge abzuweisen und die Zuständigkeit des Stadtrates Z. ___ für die Erteilung der Baubewilligungen zu bejahen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass die Eingabe der Gesuchsunterlagen zum Sondernutzungsplan und den Baugesuchen sowie deren gleichzeitige Publikation und (Wiederholungs-)Auflage in der eindeutigen Absicht ergangen war, die Baubewilligungen gemäss Art. 24 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) im Verfahren des Erlasses des Sondernutzungsplans zu erteilen. Der Stadtrat habe es als zulässig erachtet, den Sondernutzungsplan bereits mit Gesamtentscheid vom 22. Januar 2024 zu genehmigen und die Einsprachen abzuweisen, weil der Sondernutzungsplan auf seine Bewilligungsfähigkeit hin geprüft werden müsse, um die Bewilligungen der Baugesuche angehen zu können. Ausserdem habe der Stadtrat die Absicht der Rekursgegnerinnen ein gemeinsames Verfahren nach Art. 24 PBG durchzuführen, zu respektieren und könne keine Aufspaltung der Verfahren vornehmen. Zudem sehe Art. 24 PBG nicht vor, dass der Sondernutzungsplan selbst die Baubewilligung darstelle. Auch müssten die Verfahren bezüglich Sondernutzungsplan und bezüglich Baubewilligungen nicht gleichzeitig erfolgen. Da also aufgrund der Anwendbarkeit von Art. 24 PBG mit der Genehmigung des Sondernutzungsplans auch die Baubewilligungen zu erteilen seien, sei der Stadtrat dafür gestützt auf Art. 2a Abs. 1 BauR zuständig.

e) Mit separaten Stellungnahmen vom 13. Mai 2025 beantragt die Vorinstanz, die acht Rekurse unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen und die Zuständigkeit des Stadtrates Z. ___ für die Erteilung der Baubewilligungen zu bejahen. Dass Art. 2a Abs. 1 BauR die Zuständigkeit des Stadtrates für die Erteilung der Baubewilligung vorsehe, wenn «gleichzeitig» über die Genehmigung eines Sondernutzungsplans zu entscheiden sei, beziehe sich auf das gleichzeitige Verfahren. Dies sei durch gleichzeitige Einreichung und Auflage der Unterlagen erfüllt. Der Wortlaut von Art. 24 PBG schliesse nicht aus, dass im Planerlassverfahren zuerst der Sondernutzungsplan und zeitlich verzögert die Baubewilligung eröffnet werde. Zudem entspreche es dem historischen Willen des Reglementgebers, dass der Stadtrat im Sondernutzungsplanverfahren auch Baubewilligungen erteilen könne. Eine Spaltung der Zuständigkeit für die Bewilligungen sei auch teleologisch sinnlos und berge die Gefahr einer Verletzung der Koordinationspflicht und widersprüchlicher Verfügungen. Auch in systematischer Hinsicht sei die Zuständigkeit des Stadtrates gerechtfertigt. Schliesslich sei eine Verfügung der unzuständigen Behörde auch nicht zwin-



gend nichtig; insbesondere sei der Stadtrat vorliegend keine sachfremde Behörde. Eine Rückweisung führe zu einem formalistischen Leerlauf, da die Bau- und Umweltkommission ohnehin gleich wie der Stadtrat entschieden hätte und die Rekurrentinnen auch keinen Instanzenzug verlieren würden.

f) Mit Schreiben vom 8. Juli 2025 nehmen die Rekurrentinnen 1 und 2 der Rekurse 1 – 4 zu den vorgenannten Ausführungen der Rekursgegnerinnen und der Vorinstanz Stellung. Da der Wortlaut von Art. 2a Abs. 1 BauR eindeutig sei, kämen keine anderen Auslegungsmethoden zum Zug. Auch sei kein Verfahren gemäss Art. 24 PBG durchgeführt worden. Zu beachten sei nicht, ob ein Verfahren nach Art. 24 PBG beabsichtigt worden sei, sondern welches Verfahren tatsächlich stattgefunden habe. Zudem gehe aus dem Titel von Art. 24 PBG («Sondernutzungsplan als Baubewilligung») eindeutig hervor, dass der Sondernutzungsplan auch die Baubewilligung darstelle.

g) Mit Vernehmlassungen vom 17. Juli 2025 äussern sich auch die Rekurrentinnen 3 und 4 der Rekurse 5 – 8 zu den Stellungnahmen der Vorinstanz sowie den Rekursgegnerinnen vom 13. Mai 2025 und der Zuständigkeitsfrage. In Literatur und Materialien zu Art. 24 PBG werde ausdrücklich und mehrfach darauf hingewiesen, dass über Einsprachen gegen Sondernutzungsplan und Baugesuch in einem einheitlichen Beschluss zu entscheiden sei, der als Gesamtentscheid erst mit der Genehmigungsverfügung des AREG über den Sondernutzungsplan eröffnet werden dürfe. Sondernutzungsplan und Baugesuch müssten gemeinsam öffentlich aufgelegt und beschlossen werden; in einem einzigen Beschluss. Für eine zeitversetzte Eröffnung bestehe also keine Rechtsgrundlage.

E.

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

Erwägungen

1.

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

1.2 Die Zuständigkeit des Bau- und Umweltdepartementes ergibt sich aus Art. 43^{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 Rekursberechtigungen sind gegeben (Art. 45 VRP). Auf die Rekurse ist einzutreten.

2.

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). Der erstinstanzliche Einsprache- und Baubewilligungsentscheid erging am 9. Dezember 2024. Mithin sind vorliegend grundsätzlich die Bestimmungen des PBG anwendbar, 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. Im Übrigen gelangen weiterhin das Baugesetz und das entsprechende Baureglement zur Anwendung.

3.

Die Rekurrentinnen machen geltend, die Baubewilligungen für die Baugesuche «H. ___» und «Ersatzneubau», die Abbruchbewilligung und die Einspracheentscheide seien von einer unzuständigen Behörde gefällt worden. Statt des Stadtrates hätte die Zuständigkeit bei der Bau- und Umweltkommission gelegen.

3.1 Die Rekursgegnerinnen argumentieren, dass sich die Zuständigkeit des Stadtrates aus Art. 24 PGB ergebe.

3.1.1 Art. 24 Abs. 1 PBG sieht vor, dass im Verfahren des Erlasses eines Sondernutzungsplans eine Baubewilligung erteilt werden kann. Abs. 2 stipuliert sodann, dass die Vorschriften dieses Erlasses über das Baubewilligungsverfahren sachgemäss angewendet werden. Beim Verfahren nach Art. 24 PBG handelt es sich um ein kombiniertes Verfahren, in dem die zuständige Behörde den Sondernutzungsplan erlässt, diesen zusammen mit dem gestützt darauf eingereichten Baugesuch öffentlich auflegt und anschliessend über die sowohl gegen den Sondernutzungsplan als auch das Baugesuch eingegangenen Einsprachen in einem einheitlichen Beschluss entscheidet (B. DEILLON, in: Bereuter/Frei/Ritter [Hrsg.], Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St.Gallen, Basel 2020, N 1 Art. 24). Dieser Beschluss wird als Gesamtentscheid zusammen mit der Genehmigungsverfügung des AREG zum Sondernutzungsplan eröffnet (B. DEILLON, a.a.O., N 11 Art. 24). Art. 24 PBG bedingt, dass die Gemeinden eine Vereinheitlichung der Zuständigkeit für Erlass und Entscheid über den Sondernutzungsplan und über die Baubewilligung sicherstellen. Nur so ist eine einheitliche Beschlussfassung möglich (B. DEILLON, a.a.O., N 6 Art. 24 PBG).

3.1.2 Um von einem Verfahren im Sinn von Art. 24 PBG auszugehen, bräuchte es mithin einen einheitlichen Beschluss über die gegen den Sondernutzungsplan und die beiden Baugesuche eingegangenen Einsprachen, welcher zusammen mit der Genehmigungsverfügung des AREG zum Sondernutzungsplan als Gesamtentscheid zugestellt wird.



Vorliegend ergingen die Einspracheentscheide betreffend die Baubewilligungen und den Sondernutzungsplan zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Über die Einsprachen gegen den Sondernutzungsplan wurde am 17. Januar 2022 entschieden. Die Einsprachen gegen die Baugesuche wurden am 9. Dezember 2024 beurteilt. Eine einheitliche Beschlussfassung – wie es Art. 24 PBG erfordert – liegt daher von Vornherein nicht vor. Ein Verfahren nach Art. 24 PBG ist nicht erfolgt. Die Rekursgegnerinnen können sich zur Begründung der Zuständigkeit des Stadtrates folglich nicht auf Art. 24 PBG berufen. Bei dieser Sachlage kann offenbleiben, ob es sich bei Art. 24 PBG überhaupt um eine Zuständigkeitsvorschrift und nicht viel mehr um eine blossere Verfahrensvorschrift handelt (vgl. dazu vorstehende Ausführungen aus dem Kommentar zum PBG).

3.2 Im Weiteren gehen die Vorinstanz und die Rekursgegnerinnen davon aus, dass die Zuständigkeit des Stadtrates auf Art. 2a Abs. 1 BauR basiere.

3.2.1 Gemäss Art. 2a Abs. 1 BauR ist der Stadtrat für die Erteilung der Baubewilligung zuständig, wenn gleichzeitig über die Genehmigung eines Sondernutzungsplans zu entscheiden ist. Fraglich ist vorliegend, ob Gleichzeitigkeit im Sinn dieser Bestimmung gegeben ist.

3.2.2 Ist Inhalt und Tragweite einer Rechtsnorm umstritten, ist sie auszulegen. Ziel der Auslegung ist es, den Sinn einer Rechtsnorm zu ermitteln. Er stimmt meistens mit dem Wortlaut überein; in diesen Fällen ergibt sich der Sinn der Norm bereits aus der grammatikalischen Auslegung. Allerdings gibt es Normen mit einem unklaren oder bloss scheinbar klaren Wortlaut und solche, bei denen es zweifelhaft ist, ob der an sich klare Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Daher müssen neben der grammatikalischen die übrigen Auslegungsmethoden angewendet werden (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich/Genf 2024, N 60). Der grammatikalischen Methode als Ausgangspunkt der Auslegung wird ein besonderes Gewicht beigemessen. Dem Wortlaut gebührt der Vorrang, wenn er zu einem vernünftigen, mit Sinn und Zweck der Rechtsordnung zu vereinbarenden Ergebnis führt. Von dieser Regel wird nur abgewichen, wenn triftige Gründe dafür sprechen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift, dem Zusammenhang mit anderen Bestimmungen oder aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergeben (Baudepartement SG Juristische Mitteilungen 2005/I/3; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, a.a.O., N 70 f.).

3.2.3 Art. 2a BauR ist auf einen Nachtrag des BauR, der am 7. November 2011 vom Stadtrat Z.____ beschlossen wurde, zurückzuführen. Aus dem entsprechenden Beschluss geht hervor, dass die Regelung deshalb eingeführt wurde, weil der Stadtrat zu einem früheren Zeitpunkt gleichzeitig mit Entscheid über eine Einsprache gegen einen Gestaltungsplan die Baubewilligung, die sich



auf den Gestaltungsplan stützte, erteilt hatte, obwohl er dafür – wie sich in einem Rekursverfahren ergeben habe – keine Kompetenz gehabt habe.

3.2.4 Gemäss Wortlaut von Art. 2a Abs. 1 BauR ist in zeitlicher Hinsicht der Zeitpunkt der Genehmigung eines Sondernutzungsplans massgeblich. Im planungsrechtlichen Kontext bedeutet der Begriff «Genehmigung» die erforderliche Genehmigung eines Nutzungsplans durch eine kantonale Behörde (Art. 26 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes [SR 700; abgekürzt RPG]). Der Stadtrat als kommunale Behörde kann keine Nutzungspläne genehmigen. Fraglich ist daher, ob die Erteilung der Baubewilligung gleichzeitig mit der Genehmigung des Sondernutzungsplans durch den Kanton zu ergehen hat, damit der Stadtrat nach Art. 2a Abs. 1 BauR für die Erteilung der Baubewilligung zuständig ist. Bereits bei historischer Einordnung der Bestimmung ergibt sich, dass dies nicht der Fall ist. Als Art. 2a BauR im Jahr 2011 erlassen wurde, war in verfahrensrechtlicher Hinsicht noch das BauG anwendbar. Wurde gegen einen Nutzungsplan eine Einsprache erhoben (Art. 29^{bis} BauG), wurde der Einspracheentscheid nach dessen Ausarbeitung (und nach Durchführung eines allfälligen Referendumsverfahrens; Art. 30 BauG) unter Einräumung der Rekursfrist den Beteiligten eröffnet. Das Genehmigungsverfahren des Nutzungsplans beim vormaligen Baudepartement gemäss Art. 31 Abs. 1 BauG erfolgte erst nach Durchführung eines allfälligen Rekursverfahrens. Die Gleichzeitigkeit kann sich daher aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens des Einspracheentscheids und des Genehmigungsverfahrens zum Nutzungsplan einzig auf den Zeitpunkt der Einspracheentscheide sowohl in Bezug auf das Baubewilligungsverfahren als auch das Planverfahren beziehen. Dadurch wird ermöglicht, dass beide Entscheide von der gleichen Behörde gefällt werden können. Auch kann nicht die blossе gleichzeitige öffentliche Auflage zur Anwendbarkeit der besonderen Zuständigkeitsregel nach Art. 2a BauR führen, da gemäss Wortlaut ausdrücklich der Entscheidzeitpunkt massgebend ist und nicht der Zeitpunkt der Auflage. Mit der Einführung der Reglementsbestimmung war – insbesondere auch angesichts der Entstehungsgeschichte – offenkundig beabsichtigt, dass der Stadtrat auf einem Sondernutzungsplan basierende Baugesuche bewilligen kann, sofern die Voraussetzung der Gleichzeitigkeit erfüllt ist. Mithin muss der Stadtrat zum gleichen Zeitpunkt über die gegen ein Baugesuch und einen Sondernutzungsplan eingereichten Einsprachen befinden, damit er nach Art. 2a Abs. 1 BauR für die Erteilung der Baubewilligung zuständig ist.

3.2.5 Mit der Einführung des PBG am 1. Oktober 2017 wurden die Verfahrensbestimmungen des BauG abgelöst. Seit dem Inkrafttreten des PBG ist vorgesehen, dass im Sondernutzungsplanverfahren der Einspracheentscheid samt einem (neu eingeführten) Festsetzungsbeschluss zusammen mit der erforderlichen Genehmigungsverfügung der kantonalen Stelle als Gesamtentscheid eröffnet wird (Art. 132 Abs. 3. i.V.m. Art. 133 Bst. f PBG). Anders als noch im BauG ist nicht



mehr das Departement die zuständige Genehmigungsbehörde im Planverfahren, sondern das AREG (Art. 38 Abs. 1 PBG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Bst. c der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz [sGS 731.11; abgekürzt PBV]). In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird über öffentlich-rechtliche Einsprachen im kommunalen Nutzungsplanverfahren vor Einholung der Genehmigung beim AREG entschieden (Art. 157 Abs. 1^{bis} Bst. a PBG in der aktuell geltenden Fassung). Der Einspracheentscheid wird ausgearbeitet, aber den Beteiligten anders als im BauG noch nicht eröffnet, sondern erst zusammen mit der Genehmigungsverfügung des AREG im Rahmen eines Gesamtentscheids. Mit dem II. Nachtrag zum PBG vom 9. August 2022 wurde das Planverfahren wiederum angepasst (Inkrafttreten 1. Oktober 2022). Der Festsetzungsbeschluss wurde abgeschafft. Am grundsätzlichen Ablauf des Planverfahrens hat sich aber nichts geändert.

3.2.6 In Bezug auf Art. 2a BauR hat die bestehende gesetzliche Regelung im PBG zur Folge, dass die Einsprachen gegen einen Sondernutzungsplan und einem auf diesem Plan basierenden Baugesuch gleichzeitig beurteilt werden müssen, die Eröffnung beider Entscheide aber erst nach Vorliegen der Genehmigungsverfügung des AREG erfolgt. Dies bedeutet in der vorliegenden Sachverhaltskonstellation, dass der Stadtrat über die Einsprachen gegen die beiden Baugesuche sowie über die Einsprachen gegen den Sondernutzungsplan zum gleichen Zeitpunkt entscheiden müsste, damit Art. 2a Abs. 1 BauR zur Anwendung gelangt. Aus dem zeitlichen Ablauf der Baubewilligungsverfahren und des Sondernutzungsplanverfahrens ergibt sich jedoch, dass dies nicht der Fall ist. Die Einspracheentscheide betreffend den Sondernutzungsplan ergingen am 17. Januar 2022. Das AREG erliess am 6. Dezember 2023 die Genehmigungsverfügung und die Eröffnung des Gesamtentscheids erfolgte am 22. Januar 2024. Gegen den Gesamtentscheid gingen mehrere Rekurse ein. Demgegenüber befand der Stadtrat erst am 9. Dezember 2024 über die gegen die beiden Baugesuche «H.____» und «Ersatzneubau» eingegangenen Einsprachen. Zwischen den Einspracheentscheiden vergingen daher fast drei Jahre. Gleichzeitigkeit im Sinn von Art. 2a BauR ist damit nicht mehr gegeben. Selbst wenn auf die Genehmigung durch das AREG oder die Eröffnung des Gesamtentscheids zum Sondernutzungsplan abgestellt werden könnte, wäre die Gleichzeitigkeit zu verneinen, da die Gesamtentscheide in den Baubewilligungsverfahren rund ein Jahr später folgten. Wäre gegen den Gesamtentscheid betreffend Sondernutzungsplan kein Rekurs erhoben worden, wäre der Sondernutzungsplan Monate vor Ergehen der Gesamtentscheide betreffend die beiden Baubewilligungen «H.____» und «Ersatzneubau» rechtskräftig geworden.

3.3 Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass angesichts der zeitlichen Differenz zwischen dem Ergehen der Einspracheentscheide hinsichtlich des Sondernutzungsplans und der beiden Baubewilligungen «H.____» und «Ersatzneubau» von fast drei Jahren (Einspracheentscheide Sondernutzungsplan am 17. Januar 2022; Einspracheentscheide bzw. Gesamtentscheide Baubewilligungen am 9. Dezember



2024) nicht von gleichzeitig gemäss Art. 2a Abs. 1 BauR auszugehen ist. Folglich wäre der Stadtrat nicht für die Erteilung der Baubewilligungen und die Erteilung der Abbruchbewilligung zuständig gewesen, mithin ergingen die Beschlüsse von einer unzuständigen Behörde. Dass in einer Sachverhaltskonstellation wie der vorliegenden, bei der ein Sondernutzungsplan und ein Baugesuch als Einheit geplant bzw. ausgearbeitet werden, die gleiche kommunale Behörde zuständig ist, ist durchaus sinnvoll. Dies befreit die kommunalen Behörden aber nicht davon, ihre Zuständigkeitsregelung im BauR richtig anzuwenden. Zu prüfen bleibt, was die Folge der Unzuständigkeit ist.

3.4 Gemäss Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Daraus ergibt sich ein Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Verwaltungsbehörde gemäss dem anwendbaren Verfahrensrecht. Eine Verfügung, die durch eine unzuständige Behörde erlassen wurde, leidet an einem Mangel. Dessen Rechtsfolge besteht entweder in der Anfechtbarkeit oder in der Nichtigkeit der Verfügung. Nichtigkeit einer Verfügung wird nach der sogenannten Evidenztheorie nur ausnahmsweise angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgründe fallen hauptsächlich die funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Nach der bundesgerichtlichen Praxis führt die funktionelle oder sachliche Unzuständigkeit indes dann nicht zur Nichtigkeit des Entscheids, wenn der verfügenden Behörde auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zukommt oder der Schluss auf Nichtigkeit sich nicht mit der Rechtssicherheit verträgt. Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar. Stellt die Beschwerdeinstanz fest, dass die Zuständigkeit einer unteren Instanz nicht gegeben war, hebt sie deren Entscheid in der Regel auf. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann indessen aus prozessökonomischen Gründen von der Aufhebung der angefochtenen Verfügung und der Überweisung an die zuständige Behörde abgesehen werden, unter der Voraussetzung, dass einerseits die Unzuständigkeit nicht gerügt wird und andererseits aufgrund der gegebenen Aktenlage in der Sache entschieden werden kann (siehe Urteile des Bundesgerichtes 2C_387/2018 vom 18. Dezember 2018 Erw. 3.2 und 1C_447/2016 vom 31. August 2017 Erw. 3.2; BGE 98 Ia 568 Erw. 4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. Zürich/St.Gallen 2020, N 1098).

3.5 Wie vorstehend hervorgeht, ist Nichtigkeit nur ausnahmsweise anzunehmen. Nach der Rechtsprechung hat die Unzuständigkeit der verfügenden Behörde nur Nichtigkeit zur Folge, sofern der Behörde auf dem fraglichen Gebiet keinerlei Entscheidungsgewalt zukommt, mit anderen Worten, wenn sie über etwas befunden hat, das klar nicht



in ihren Kompetenzbereich fällt (vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_447/2016 vom 31. August 2017 Erw. 3.4). Der Stadtrat ist indes keine sachfremde Behörde. Einerseits ist er zuständig für die Ortsplanung (Art. 2 Abs. 1 BauR). Andererseits kommt ihm im Anwendungsbereich von Art. 2a Abs. 1 BauR die Kompetenz zur Erteilung von Baubewilligungen zu. Darüber hinaus haben die Rekurrentinnen auch keine Rechtsmittelinstanz verloren. Von einer Nichtigkeit ist daher vorliegend nicht auszugehen. Fraglich bleibt somit, ob die Baubewilligungen aufzuheben sind oder darauf verzichtet werden könnte. Die Vorinstanz beruft sich darauf, dass die Aufhebung ein formalistischer Leerlauf darstellen würde. Allerdings haben Verfahrensbeteiligte Anspruch darauf, dass ein Entscheid durch die dafür zuständige Behörde in der entsprechenden Zusammensetzung ergeht. Auch wenn der Stadtrat der Bau- und Umweltkommission übergeordnet ist, können dadurch nicht die im BauR vorgesehenen Zuständigkeitsregeln umgangen werden. Wie aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hervorgeht, könnte auf die Aufhebung nur verzichtet werden, wenn die Unzuständigkeit nicht gerügt wird und in der Sache entschieden werden kann. Diese Ausnahme ist vorliegend nicht von Bedeutung, weil die Rüge der Unzuständigkeit erhoben wurde. Auf eine Aufhebung kann daher nicht verzichtet werden.

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Baubewilligungen vom sachlich unzuständigen Stadtrat erteilt wurden. Zuständig für die Erteilung der Baubewilligungen wäre die Bau- und Umweltkommission der Stadt Z.____ gewesen. Die Gesamtentscheide des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 betreffend die Baugesuche «H.____» und «Ersatzneubau» sind deshalb aufzuheben. Die Rekurse erweisen sich als begründet und sind im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

5.

5.1 Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes unterscheiden sich Bauprozesse, an denen Bauwillige und Einsprechende mit einem direkten Interesse am Prozessausgang teilnehmen, grundsätzlich nicht von den Verfahren vor Zivilgerichten. Die Prozesskosten werden deshalb in diesen Fällen jeweils in der Regel nicht dem Gemeinwesen, sondern den beteiligten Privaten auferlegt (VerwGE vom 16. November 1998 i.S. E.D.). Indessen ist zu beachten, dass das Erfolgsprinzip in gewissen, vom Gesetz ausdrücklich geregelten Fällen durch das Verursacherprinzip durchbrochen wird (VerwGE vom 17. August 1999 i.S. H.S.). So gehen unter anderem Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften verursacht hat, unabhängig vom Prozessausgang nach Art. 95 Abs. 2 VRP zu dessen Lasten (BUDE Nr. 3/2024 vom 19. Januar 2024 Erw. 6.1).

5.2 Vorliegend hat die Vorinstanz trotz fehlender Zuständigkeit die beiden Baugesuche der Rekursgegnerinnen behandelt. Dies stellt



eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften im Sinn von Art. 95 Abs. 2 VRP dar. Daher ist es angezeigt, die amtlichen Kosten nach dem Verursacherprinzip der Politischen Gemeinde aufzuerlegen und nicht der unterliegenden Partei. Wie es in solchen Fällen der Praxis des Bau- und Umweltdepartementes entspricht (BDE Nr. 56/2021 vom 10. September 2021 Erw. 7.1; BDE Nr. 55/2019 vom 23. September 2019 Erw. 6.1 mit Hinweisen), ist auf deren Erhebung nicht zu verzichten. Die Entscheidgebühr beträgt pro Rekurs Fr. 500.–, insgesamt also Fr. 4'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5).

5.3 Die von der Rekurrentin 1 in den Verfahren Nrn. 24-8787 und 24-8792 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– sind zurückzuerstatten.

5.4 Die von der Rekurrentin 2 in den Verfahren Nrn. 24-8789 und 24-8793 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– sind zurückzuerstatten.

5.5 Die von der Rekurrentin 3 in den Verfahren Nrn. 25-35 und 25-39 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurückerstattet.

5.6 Die von der Rekurrentin 4 in den Verfahren Nrn. 25-36 und 25-37 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurückerstattet.

6.

Rekurrentinnen, Rekursgegnerinnen und Vorinstanz stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

6.1 Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie auf Grund der Sach- und Rechtslage notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) finden sachgemäss Anwendung (Art. 98^{ter} VRP). Nach dem Wortlaut von Art. 98^{bis} i.V.m. Art. 8 Abs. 1 VRP trifft das Gemeinwesen in Anfechtungsverfahren (Rekurs- und Beschwerdeverfahren) keine Pflicht zum Ersatz ausseramtlicher Kosten. Die Rechtsprechung hat diese Lücke im Gesetz als nicht vom Gesetzgeber gewollt betrachtet und das Gemeinwesen gegebenenfalls ebenfalls als ersatzpflichtig erachtet, sowohl als erstinstanzlich verfügende als auch als Rechtsmittelinstanz (A. LINDER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Zürich/St.Gallen 2020, Art. 98^{bis} N 19).

6.2 Die Rekurrentinnen obsiegen mit ihren 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 wie folgt festzulegen. Bei der Festlegung ist zu berücksichtigen, dass die Rekurrentinnen in den jeweils sie betreffenden Rekursverfahren nahezu identische Eingaben gemacht haben und sich der Schriftenwechsel nach Einreichung der Rekursergänzung einzig auf die Frage der Zuständigkeit des Stadtrates beschränkt hat. Es ist deshalb – entgegen den Anträgen der Rekurrentinnen 1 und 2 – angezeigt, von der üblichen Pauschalentschädigung abzuweichen. Eine ausseramtliche Entschädigung von Fr. 500.– pro Rekurs erscheint vorliegend angemessen. Daraus ergeben sich folgende Entschädigungen:

6.2.1 In den Verfahren Nrn. 24-8787 und 24-8792 hat die Politische Gemeinde Z. ___ die Rekurrentin 1 mit jeweils Fr. 500.–, zuzüglich die beantragten 4 % Barauslagen, also mit Fr. 520.– (zzgl. MWSt.) ausseramtlich zu entschädigen. Dies ergibt eine ausseramtliche Entschädigung von gesamthaft Fr. 1'040.– (zzgl. MWSt.).

6.2.2 In den Verfahren Nrn. 24-8789 und 24-8793 hat die Politische Gemeinde Z. ___ die Rekurrentin 2 mit jeweils Fr. 500.–, zuzüglich die beantragten 4 % Barauslagen, also mit Fr. 520.– (zzgl. MWSt.) ausseramtlich zu entschädigen. Dies ergibt eine ausseramtliche Entschädigung von gesamthaft Fr. 1'040.– (zzgl. MWSt.).

6.2.3 In den Verfahren Nrn. 25-35 und 25-39 hat die Politische Gemeinde Z. ___ die Rekurrentin 3 mit jeweils Fr. 500.–, mithin insgesamt Fr. 1'000.–, zu entschädigen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

6.2.4 In den Verfahren Nrn. 25-36 und 25-37 hat die Politische Gemeinde Z. ___ die Rekurrentin 4 mit jeweils Fr. 500.–, mithin insgesamt Fr. 1'000.–, zu entschädigen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

6.3 Die Rekursgegnerinnen unterliegen zwar mit ihren Anträgen. Aufgrund des von der Vorinstanz zu verantwortenden Verfahrensmangels ist aber ein Abweichen vom Erfolgsprinzip angezeigt (Art. 95 Abs. 2 VRP). Die Politische Gemeinde Z. ___ hat auch die Rekursgegnerinnen ausseramtlich zu entschädigen. Die Entschädigung beläuft sich ermessensweise ebenfalls auf Fr. 500.– pro Rekurs. Darauf ergeben sich folgende Entschädigungssummen:



6.3.1 In den Verfahren Nrn. 24-8787, 24-8789, 25-35 und 25-36 hat die Politische Gemeinde Z.____ die Rekursgegnerin 1 mit jeweils Fr. 500.–, mithin insgesamt Fr. 2'000.–, zu entschädigen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

6.3.2 In den Verfahren Nrn. 24-8793, 24-8792, 25-37 und 25-39 hat die Politische Gemeinde Z.____ die Rekursgegnerin 2 mit jeweils Fr. 500.–, mithin insgesamt Fr. 2'000.–, zu entschädigen.

Da kein begründeter Antrag um Zusprechung der Mehrwertsteuer gestellt wurde, wird diese aufgrund des per 1. Januar 2019 geänderten Art. 29 HonO nicht zum Honorar hinzugerechnet.

6.4 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.

a) Die Rekurse (Verfahren Nrn. 24-8787 und 24-8792) der A.____, Z.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Die Rekurse (Verfahren Nrn. 24-8789 und 24-8793) der B.____, Y.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

c) Die Rekurse (Verfahren Nrn. 25-35 und 25-39) der C.____, Z.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

d) Die Rekurse (Verfahren Nrn. 25-36 und 25-37) der D.____, Z.____, werden im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

e) Der Gesamtentscheid des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 betreffend Baubewilligung (Abbruch Parkplätze und Erweiterung Parkhaus G.____, Neubau Gewerbe-/Wohnüberbauung H.____ [Rekursverfahren Nrn. 24-8787, 24-8789, 25-35 und 25-36]) wird aufgehoben.

f) Der Gesamtentscheid des Stadtrates Z.____ vom 9. Dezember 2024 betreffend Baubewilligung (Ersatzneubau Gewerbe-/Wohnhaus [Rekursverfahren Nrn. 24-8792, 24-8793, 25-37 und 25-39]) wird aufgehoben.

2.



a) Der Politischen Gemeinde Z.____ wird für die Rekursverfahren Nrn. 24-8787, 24-8789, 24-8792, 24-8793, 25-35, 25-36, 25-37 und 25-39 eine Entscheidgebühr von insgesamt Fr. 4'000.– auferlegt.

b) Die von der A.____ in den Rekursverfahren Nrn. 24-8787 und 24-8792 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurück-erstattet.

c) Die von der B.____ in den Rekursverfahren Nrn. 24-8789 und 24-8793 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurück-erstattet.

d) Die von der C.____ in den Rekursverfahren Nrn. 25-35 und 25-39 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurücker-stattet.

e) Die von der D.____ in den Rekursverfahren Nrn. 25-36 und 25-37 geleisteten Kostenvorschüsse von je Fr. 1'800.– werden zurücker-stattet.

3.

a) Die Begehren der A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 24-8787 und 24-8792 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die A.____ ausseramtlich mit Fr. 1'040.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

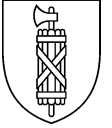
b) Die Begehren der B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 24-8789 und 24-8793 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die B.____ ausseramtlich mit Fr. 1'040.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

c) Die Begehren der C.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 25-35 und 25-39 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die C.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 1'000.–.

d) Die Begehren der D.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 25-36 und 25-37 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die D.____ ausseramtlich mit insgesamt Fr. 1'000.–.

e) Die Begehren der E.____ AG, Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 24-8787, 24-8789, 25-35 und 25-36 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die E.____ AG ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'000.–.

f) Die Begehren der F.____, unabhängige Sammelstiftung, Z.____, um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 24-8792, 24-8793, 25-37 und 25-39 werden gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt die F.____, unabhängige Sammelstiftung, ausseramtlich mit insgesamt Fr. 2'000.–.



g) Die Begehren der Politischen Gemeinde Z.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten in den Rekursverfahren Nrn. 24-8787, 24-8789, 24-8792, 24-8793, 25-35, 25-36, 25-37 und 25-39 werden abgewiesen.

Die Vorsteherin

Susanne Hartmann
Regierungsrätin