



Fall-Nr.:	19-5376
Stelle:	Generalsekretariat Baudepartement
Instanz:	Baudepartement
Publikationsdatum:	01.05.2020
Entscheiddatum:	16.03.2020

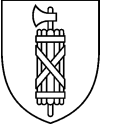
## **BDE 2020 Nr. 7**

**Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 41 PBG; Art. 4, Art. 14 Abs. 1 RPG; Art. 39 Abs. 1 und 2, Art. 40 StrG; Art. 7 Abs. 1, Art. 48 Abs. 1 VRP. Gemäss Art. 40 StrG hat ein Strassenbauprojekt insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens (Bst. b), allfällige Baulinien (Bst. c) und die "Einteilung von Gemeindestrassen" (Bst. d) zu enthalten. Neben dem Situationsplan nach Art. 40 Bst. a StrG hat der Teilstrassenplan auch sämtliche anderen Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren erforderlich sind. Bei einem Strassenbauprojekt sind das neben dem Situationsplan regelmässig auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Foundation, zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der technische Bericht (Erw. 3.2 f.). Im konkreten Fall wurde nur der die Aufhebung der Klassierung beinhaltende Plan erlassen und dem öffentlichen Auflageverfahren unterstellt. Der für den Rückbau des Trottoirs und der Pflanzenrabatte innerhalb des betroffenen Perimeters und den Neubau des Trottoirs notwendige Teilstrassenplan fehlt. Dieses Vorgehen widerspricht der ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung von Art. 40 StrG und stellt nach der Praxis des Baudepartementes einen schweren Verfahrensmangel dar, der stets zur Aufhebung des angefochtenen Planerlasses führt (Erw. 3.4). Weiter hat die mit den Planungsaufgaben betraute Behörde die Bevölkerung über Ziele und den Ablauf der Planungen zu unterrichten. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens hat zu einem Zeitpunkt zu erfolgen, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist (Erw. 4). Die von der Vorinstanz gewählte Vorgehensweise stellt eine Verletzung der bundesrechtlich garantierten Mitwirkungsrechte der Bevölkerung dar (Erw.**



**4.2 f.). // (Dieser Entscheid wurde mit VerwGE B 2020/58 / B 2020/72 vom 22. Oktober 2020 bestätigt.)**

BDE 2020 Nr. 7 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



19-5376

## Entscheid Nr. 7/2020 vom 16. März 2020

---

Rekurrenten

**A. \_\_\_ AG**

**C. \_\_\_**

beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt,  
Museumstrasse 35, 9000 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Stadtrat Z. \_\_\_** (Entscheid vom 6. März 2019)

---

Betreff

Sondernutzungsplan M. \_\_\_, Teilstrassenplan N. \_\_\_ und  
Sondernutzungsplan O. \_\_\_



## Sachverhalt

### A.

a) D.\_\_\_\_ ist Eigentümerin von Grundstück Nr. 001, Grundbuch Z.\_\_\_\_. Das Grundstück liegt gemäss geltendem Zonenplan der Stadt Z.\_\_\_\_ vom 25. Februar 1980 in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Es ist mit dem E.\_\_\_\_ überbaut. Nördlich des Grundstücks verläuft die S.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse). Im Westen grenzt das Grundstück an die T.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 1. Klasse) und im Osten an die U.\_\_\_\_strasse (Gemeindestrasse 2. Klasse) an.

b) Die B.\_\_\_\_AG, Z.\_\_\_\_, plant auf Grundstück Nr. 001 die Errichtung eines Alters- und Pflegeheims für insgesamt rund 125 Bewohnerinnen und Bewohner. Dieses neue Heim ist als Ersatz für die beiden bestehenden Alters- und Pflegeheime F.\_\_\_\_ und G.\_\_\_\_ in der Stadt Z.\_\_\_\_ vorgesehen. Die B.\_\_\_\_AG verfolgt gemäss Handelsregistereintrag einen öffentlichen bzw. gemeinnützigen Zweck.

### B.

a) Am 5. April 2017 erliess der Stadtrat Z.\_\_\_\_ den Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017, den Teilstrassenplan Q.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 und den Teilzonenplan R.\_\_\_\_ vom 29. März 2017. Die öffentliche Auflage dieser drei Planerlasse erfolgte vom 25. April bis 24. Mai 2017. Während der Auflagefrist erhoben die A.\_\_\_\_AG und C.\_\_\_\_, beide Z.\_\_\_\_, beide vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, St.Gallen, Einsprache gegen alle drei Pläne.

b) Mit Beschluss vom 27. September 2017 wies der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Einsprache der A.\_\_\_\_AG und von C.\_\_\_\_ ab.

c) Gegen diesen Beschluss erhoben die A.\_\_\_\_AG und C.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 16. Oktober 2017 Rekurs (Verfahren-Nr. 17-6386) beim Baudepartement.

d) Am 26. Juni 2018 teilte die Rechtsabteilung des Baudepartementes den Verfahrensbeteiligten im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung mit, dass der Teilzonenplan R.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 vermuthungsweise fehlerhaft erlassen worden sei. Es sei jedoch dem Stadtrat Z.\_\_\_\_ insofern zuzustimmen, als dass eine weisse Fläche in einem Zonenplan grundsätzlich derjenigen Zone zuzurechnen sei, in welcher sie liege. In Bezug auf den Teilstrassenplan Q.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 wurde festgehalten, dass das Strassenbauprojekt fehle. Dem Auflageverfahren sei lediglich der sich auf die Festlegung der Klassierung beschränkende Teilstrassenplan unterstellt worden, was zur Aufhebung des Teilstrassenplans Q.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 führen würde. Zum Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 wurde angemerkt, dass sich der im Gestaltungsplan festgelegte Baubereich innerhalb des übergangsrechtlichen Gewässerraums des eingedolten V.\_\_\_\_bachs befände, weshalb der Plan nicht genehmigungsfähig sei. Aufgrund der



dargelegten formellen Mängel der drei Pläne kam die Rechtsabteilung des Baudepartementes zum Schluss, dass der Rekurs voraussichtlich gutzuheissen wäre.

**e)** Am 4. Juli 2018 hob der Stadtrat Z.\_\_\_\_ den Teilstrassenplan Q.\_\_\_\_ und den Teilzonenplan R.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 auf. Am 24. Oktober 2018 wurde auch der Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 aufgehoben. In der Folge schrieb das Baudepartement mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 das Rekursverfahren Nr. 17-6386 wegen Gegenstandslosigkeit ab.

### **C.**

**a)** Am 4. Juli 2018 wurde – neben der Aufhebung des Teilstrassenplans Q.\_\_\_\_ und des Teilzonenplans R.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 – der Sondernutzungsplan O.\_\_\_\_ (nachfolgend SNP O.\_\_\_\_) erlassen (der Plan trägt den Datumstempel vom 24. Oktober 2018). Hiermit wurde auf die Festlegung eines Gewässerraums beim eingedolten V.\_\_\_\_bach im Abschnitt W.\_\_\_\_ bis X.\_\_\_\_bach verzichtet. Am 24. Oktober 2018 erliess der Stadtrat Z.\_\_\_\_ den Sondernutzungsplan M.\_\_\_\_ (nachfolgend SNP M.\_\_\_\_) und den Teilstrassenplan N.\_\_\_\_ (nachfolgend TSP N.\_\_\_\_). Gemäss den besonderen Vorschriften zum SNP M.\_\_\_\_ wird der Überbauplan S.\_\_\_\_ vom 15. Oktober 1912 (nachfolgend UebP S.\_\_\_\_) im Geltungsbereich des SNP M.\_\_\_\_ aufgehoben und durch diesen ersetzt (Art. 18 der besonderen Vorschriften; abgekürzt besV). Der SNP M.\_\_\_\_ bezweckt die Erstellung eines Alters- und Pflegeheims, dessen Aussenraumgestaltung sowie die geregelte Erschliessung des Plangebiets. Für die Realisierung der vorgesehenen Umgebungsgestaltung sowie für die Führung der Fussgänger im nordöstlichen Teil des Perimeters des SNP M.\_\_\_\_ soll mit dem TSP N.\_\_\_\_ eine Strassenfläche von 48 m<sup>2</sup> entwidmet werden.

**b)** Die öffentliche Auflage des SNP M.\_\_\_\_, des TSP N.\_\_\_\_ und des SNP O.\_\_\_\_ erfolgte vom 15. November bis 14. Dezember 2018. Während der Auflagefrist erhoben erneut die A.\_\_\_\_AG und C.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter Einsprache gegen alle drei Pläne.

**c)** Mit Beschluss vom 6. März 2019 wies der Stadtrat Z.\_\_\_\_ die Einsprache der A.\_\_\_\_AG und von C.\_\_\_\_ ab und setzte den SNP O.\_\_\_\_, den SNP M.\_\_\_\_ und den TSP N.\_\_\_\_ fest.

**d)** Mit E-Mail vom 9. Mai 2019 teilte der Verfahrensleiter des Rechtsdienstes des Tiefbauamtes (nachfolgend TBA) mit, das Genehmigungsverfahren für den TSP N.\_\_\_\_ sei sistiert worden, weil noch immer das Strassenbauprojekt fehle. Dazu verwies er auf die im ersten Rekursverfahren ergangene vorläufige Beurteilung vom 26. Juni 2018.

**e)** Mit Schreiben vom 15. Mai 2019 des Stadtrates Z.\_\_\_\_ an das TBA, führte der Stadtrat Z.\_\_\_\_ aus, seiner Ansicht nach sei ein Strassenbauprojekt zum jetzigen Zeitpunkt nicht nötig. Ein solches müsste erst zusammen mit dem Baubewilligungsverfahren des Bauprojekts



erfolgen. Aus diesem Grund würde ein Abschluss des Genehmigungsverfahrens beantragt.

**f)** Mit Schreiben vom 27. Mai 2019 stellte das TBA fest, dass eine Genehmigung ohnehin erst nach rechtskräftiger Erledigung der hängigen Rechtsmittelverfahren erfolgen könne. Die Genehmigung (der Klassierung) könne daher nur unter Bedingungen und Auflagen in Aussicht gestellt werden. Das Verfahren wurde entsprechend sistiert.

**g)** Mit Verfügung vom 17. Juni 2019 genehmigte das Amt für Raumentwicklung und Geoinformationen (nachfolgend AREG) den SNP M.\_\_\_\_, die Teilaufhebung des UebP S.\_\_\_\_ und den SNP O.\_\_\_\_.

**h)** Mit Schreiben vom 24. Juni 2019 eröffnete der Stadtrat Z.\_\_\_\_ dem Rechtsvertreter der Einsprecher den Einspracheentscheid und den Festsetzungsbeschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019, die Genehmigungsverfügung des AREG vom 17. Juni 2019 sowie die Sistierungsverfügung des TBA vom 27. Mai 2019 samt Beilageschreiben vom 15. Mai 2019 des Stadtrates Z.\_\_\_\_ an das TBA.

#### **D.**

Gegen diesen Beschluss erhoben die A.\_\_\_\_AG und C.\_\_\_\_ durch ihren Rechtsvertreter mit Schreiben vom 7. Juli 2019 Rekurs beim Baudepartement. Mit Rekursergänzung vom 20. August 2019 werden folgende Anträge gestellt:

1. Sondernutzungsplan M.\_\_\_\_

Es seien aufzuheben:

a) Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2018 über den Erlass des Sondernutzungsplans (im Folgenden kurz: SNP) M.\_\_\_\_;

b) Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019 (Nr. 714/2019), soweit damit die Einsprachen von C.\_\_\_\_ und der A.\_\_\_\_AG gegen den SNP M.\_\_\_\_ abgewiesen wurden;

c) Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (im Folgenden kurz: AREG) vom 17. Juni 2019, soweit damit der SNP M.\_\_\_\_ genehmigt wurde.

2. Teilaufhebung Überbaungsplan S.\_\_\_\_, vom 15. Oktober 1912

Es seien aufzuheben:

a) Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2018 über die Teilaufhebung des Überbaungsplans S.\_\_\_\_ vom 15. Oktober 1912 (im Folgenden kurz UebP S.\_\_\_\_);



b) Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019 (Nr. 714/2019), soweit damit die Einsprachen von C.\_\_\_\_ und der A.\_\_\_\_AG gegen die Teilaufhebung des UebP S.\_\_\_\_ abgewiesen wurden;

c) Genehmigungsverfügung des AREG vom 17. Juni 2019, soweit damit die Teilaufhebung des UebP S.\_\_\_\_ genehmigt wurde.

3. Sondernutzungsplan O.\_\_\_\_

Es seien aufzuheben:

a) Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2018 über den Erlass des SNP O.\_\_\_\_;

b) Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019 (Nr. 714/2019), soweit damit die Einsprachen von C.\_\_\_\_ und der A.\_\_\_\_AG gegen den SNP O.\_\_\_\_ abgewiesen wurden;

c) Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (im Folgenden kurz: AREG) vom 17. Juni 2019, soweit damit der SNP O.\_\_\_\_ genehmigt wurde.

4. Teilstrassenplan N.\_\_\_\_

Es seien aufzuheben:

a) Beschluss des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2018 über den Erlass des Teilstrassenplans N.\_\_\_\_ (im Folgenden kurz TSP N.\_\_\_\_);

b) Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019 (Nr. 714/2019), soweit damit die Einsprachen von C.\_\_\_\_ und der A.\_\_\_\_AG gegen den TSP N.\_\_\_\_ abgewiesen wurden;

c) Verfügung des Tiefbauamtes des Kantons St.Gallen (im Folgenden kurz: TBA) vom 27. Mai 2019 über den TSP N.\_\_\_\_, Teilaufhebung Gemeindestrasse 1. Klasse.

5. Die Verfügung der Kantonspolizei vom 20. November 2018 über "Verkehrsanordnungen" sei aufzuheben.

6. *(Verfahrensrechtlicher Antrag)*

7. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird in verfahrensrechtlicher Hinsicht geltend gemacht, die Vorinstanz hätte in den Ausstand treten müssen und das Bauvorhaben wäre zu visieren gewesen. Sodann sei das Mitwirkungsverfahren in der Bevölkerung beim Erlass des SNP M.\_\_\_\_ und des



SNP O.\_\_\_\_ nicht durchgeführt worden. Zudem seien nicht alle Planänderungen und Verfügungen, welche für das Gesamtprojekt T.\_\_\_\_ nötig gewesen seien bzw. nötig werden würden, koordiniert worden. Damit sei die Koordinationspflicht verletzt.

Materiell wird in Bezug auf den SNP M.\_\_\_\_ eingewendet, dieser verstosse gegen das neue Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG), weil dem Vorhaben präjudizierende Wirkung für die künftige Gesamtrevision der Ortsplanung zukomme. Weiter bringen die Rekurrenten vor, dass das geplante Alters- und Pflegeheim mit Alterswohnungen in diesem Umfang aufgrund des fehlenden Bedarfs gar nicht nötig und der gewählte Standort für das Bauprojekt T.\_\_\_\_ falsch sei. Es habe eine rechtsfehlerhafte Standortevaluation stattgefunden. Abschliessend zum SNP M.\_\_\_\_ stellen sich die Rekurrenten auf den Standpunkt, das Projekt würde mehrere Vorschriften für Sondernutzungspläne verletzen.

Zum TSP N.\_\_\_\_ sei festzuhalten, dass dieser beim Dahinfallen des SNP M.\_\_\_\_ nicht mehr gerechtfertigt sei. Ohnehin sei er auch aufgrund von Koordinationsfehler rechtswidrig. Es liege auch nur ein Teilstrassenplan, jedoch kein Strassenbauprojekt vor.

Die Verfügung der Kantonspolizei vom 20. November 2018 würde ohne den SNP M.\_\_\_\_ und den TSP N.\_\_\_\_ nicht mehr umsetzbar sein. Zudem sei diese den Rekurrenten bisher nicht eröffnet worden.

Indem der SNP M.\_\_\_\_ und der TSP N.\_\_\_\_ wegen Rechtswidrigkeit aufzuheben seien, würde auch der SNP O.\_\_\_\_ seine Grundlage verlieren. Auch einer inhaltlichen Überprüfung würde der SNP O.\_\_\_\_ nicht standhalten. Der Auffassung der Vorinstanz, der V.\_\_\_\_bach könne nicht offen geführt werden, könne nicht gefolgt werden.

Nachdem der SNP M.\_\_\_\_ und der TSP N.\_\_\_\_ sich als nicht rechtmässig erweisen würden, falle weiter die Begründung für die Teilaufhebung des UebP S.\_\_\_\_ dahin.

#### **E.**

Mit Vernehmlassung vom 27. September 2019 beantragt die Vorinstanz den Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wird auf den Einspracheentscheid verwiesen. In Bezug auf die Ausführungen zum Ausstand und zur Visierung wird geltend gemacht, es handle sich um blosser Wiederholungen. Weiter sei ein Mitwirkungsverfahren entsprechend den bundesrechtlichen Anforderungen durchgeführt worden. Sodann seien, sofern ein Koordinationsbedarf bestanden habe, alle erforderlichen und möglichen Massnahmen zur Koordination ergriffen und umgesetzt worden.

#### **F.**

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



## Erwägungen

### 1.

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

**1.2** Die Rekursfrist gemäss Art. 47 Abs. 1 VRP ist eingehalten. Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 VRP). Fraglich ist, ob die Formerfordernisse von Art. 48 VRP ebenfalls eingehalten sind. Die Vorinstanz macht geltend, die Rügen der Rekurrenten in Bezug auf die Ausstandspflicht sowie die Visierung seien reine Wiederholungen aus dem Einspracheverfahren. Die Rekurrenten würden sich nicht mit dem Einspracheentscheid auseinandersetzen. Deshalb sei der Rekurs in diesen Punkten nicht hinreichend begründet und es sei darauf nicht einzutreten.

**1.2.1** Nach Art. 48 Abs. 1 VRP trifft die Rekurrenten eine Begründungspflicht. An die Qualität und die Ausgestaltung der Rekursbegründung werden jedoch keine hohen Anforderungen gestellt. Eine Begründung ist als ausreichend zu werten, wenn Argumente vorgebracht werden, nach denen ein Entscheid oder eine Verfügung auf einer fehlerhaften Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. Von einer Rekursbegründung ist aber zu erwarten, dass sie sich mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzt (STAUB/GÜNTHARDT, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 48 N 7; CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 921 f.). Entsprechend genügt eine allgemeine Verweisung auf Vorbringen in früheren Rechtsschriften den Anforderungen an eine Rekursbegründung nicht. Es ist nicht Sache der Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanz, in früheren Eingaben nach einer Begründung zu suchen. Für einzelne Punkte kann es jedoch genügen, auf bestimmte, genau bezeichnete Ausführungen in den früheren Eingaben zu verweisen (GVP 2011 Nr. 110, GVP 2000 Nr. 49 mit Hinweisen; W.E. HAGMANN, Die St.Gallische Verwaltungsrechtspflege und das Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat, Diss. Zürich 1979, S. 184 mit Hinweisen; CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 921).

**1.2.2** Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass die Rekurrenten ihre Rügen aus der Einsprache im Rekurs teilweise wiederholen, ohne die Argumentation des Einspracheentscheids aufzunehmen. Einerseits ist jedoch denkbar, dass die Rekurrenten an ihrer Begründung unverändert festhalten wollen. Andererseits handelt es sich nicht um einen pauschalen Verweis und die Rekursinstanz musste nicht in der Einsprache nach der Begründung suchen. Aufgrund der geringen Anforderungen an die Begründungspflicht ist deshalb vorliegend von deren Erfüllung auszugehen und auf den Rekurs auch in Bezug auf diese Rügen einzutreten.



## 2.

Die Rekurrenten bringen vor, die Vorinstanz hätte in den Ausstand treten müssen.

**2.1** 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, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, N 35 zu Art. 29 BV). 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, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, N 829 unter Hinweis auf BGE 131 II 169).

**2.1.1** Die bundesgerichtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Entscheidbehörde werden im kantonalen Recht in Art. 7 Abs. 1 VRP konkretisiert. Danach haben Behördenmitglieder, Beamte, öffentliche Angestellte und amtlich bestellte Sachverständige von sich aus in den Ausstand zu treten:

a) wenn sie selbst, ihre Verlobten oder Ehegatten, ihre eingetragenen Partner, ihre Verwandten und Verschwägerten bis und mit dem dritten Grad, ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefeltern oder ihre Adoptiv-, Pflege- oder Stiefkinder, der eingetragene Partner eines Elternteils oder die Kinder des eingetragenen Partners an der Angelegenheit persönlich beteiligt sind. Der Ausstandsgrund der Verschwägerung besteht nach Auflösung der Ehe oder der eingetragenen Partnerschaft fort;

b) wenn sie Vertreter, Beauftragte, Angestellte oder Organe einer an der Angelegenheit beteiligten Person sind oder in der Sache Auftrag erteilt haben;

b<sup>bis</sup>) wenn sie bei einer Anordnung einer Vorinstanz mitgewirkt haben;

c) wenn sie aus anderen Gründen befangen erscheinen.



Der letztgenannte Ausstandsgrund verlangt nicht, dass der Betroffene tatsächlich befangen ist. Es genügt, wenn das betroffene Mitglied befangen sein könnte oder befangen erscheint. Allein das persönliche Empfinden einer Partei reicht dafür nicht aus. Das Misstrauen in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit müssen vernünftige Gründe objektiv rechtfertigen (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 191). Misstrauen in die Unparteilichkeit kann namentlich in einem bestimmten subjektiven Verhalten der betroffenen Person oder in funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Funktionelle und organisatorische Gründe werden aber nicht grundsätzlich als Ausstandsgründe anerkannt (I. HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, N 448). Befangenheit ist in der Regel zu bejahen, wenn eine besonders ausgeprägte Freundschaft oder Feindschaft besteht. Als befangen gilt auch, wer ein unmittelbares persönliches Interesse am Ausgang des Verfahrens hat (CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 192).

**2.1.2** 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 (REITER, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Praxiscommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St.Gallen 2020, Art. 7-7<sup>bis</sup> N 26). Vielmehr können sie beim Erlass von Verfügungen teilweise nicht im eigentlichen Sinn als unparteilich bezeichnet werden. Immerhin haben Behördenmitglieder bei Sachgeschäften, an denen sie persönlich interessiert sind, wegen objektiven Anscheins der Befangenheit in den Ausstand zu treten. Bei der Wahrnehmung öffentlicher Interessen besteht indes keine generelle Ausstandspflicht. So können beispielsweise Gemeindevertreter an Baubewilligungsverfahren mitwirken, die Bauprojekte der Gemeinde selber betreffen (REITER, a.a.O., Art. 7-7<sup>bis</sup> N 28; STEINMANN, a.a.O., N 36 zu Art. 29 BV unter Hinweis auf BGE 125 I 119 und Urteil des Bundesgerichtes 1C\_278/2010 vom 31. Januar 2011).

**2.2** Die Rekurrenten begründen die Befangenheit der Vorinstanz damit, dass diese nicht in eigener Sache hätte entscheiden dürfen; wobei es sich vorliegend um ein Geschäftsfeld handle, in welchem auch private Anbieter tätig seien. Dabei sei zu beachten, dass die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ Hauptaktionärin der B.\_\_\_\_AG und Eigentümerin eines kleinen Teils des Plangebiets sei. Auch habe sie personelle Überschneidungen mit der B.\_\_\_\_AG und habe die Vorinstanz dem Vorhaben schon früher zugestimmt.



**2.3** Grundsätzlich haben sich Ausstandsbegehren immer gegen einzelne Personen zu richten (vgl. BDE Nr. 36/2016 vom 6. Juli 2016 Erw. 2.3.3; BDE Nr. 48/2019 vom 6. August 2019 Erw. 2.2; BDE Nr. 73/2019 vom 5. Dezember 2019 Erw. 3.2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/III/7), weil die Befangenheit einen inneren Gemütszustand betrifft. Deshalb können nur natürliche Personen, nicht aber eine Gesamtbehörde befangen sein (vgl. CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 180; B. SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 75 ff.; BDE Nr. 33/2016 vom 28. Juni 2016 Erw. 2.1.2; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2016/III/7). Die Rüge der Rekurrenten ist schon deshalb unbegründet, weil sie sich allgemein gegen die Mitglieder der vorinstanzlichen Entscheidbehörde richtet.

Der Einwand der Rekurrenten ist aber auch aus nachfolgenden Gründen unbehelflich:

**2.3.1** Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ bzw. der Stadtrat und die Baukommission Z.\_\_\_\_ sind von Gesetzes wegen für die Ortsplanung, die örtliche Baupolizei und den Vollzug des Baureglements zuständig (Art. 1 Abs. 1 und Art. 135 PBG; Art. 3 des Baureglements der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ vom 30. Mai 1994). Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan einer Gemeinde (Art. 89 und Art. 137 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; sGS 151.2). Art. 28 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) bestimmt, dass die Politische Gemeinde für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten sorgt. Diese öffentliche Aufgabe kann sie gemeinsam mit anderen Politischen Gemeinden erfüllen oder mit Leistungsvereinbarung an die Ortsgemeinde oder an private Institutionen übertragen.

**2.3.2** Es ist sowohl gesetzlich zugewiesene öffentliche Aufgabe der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in stationären Einrichtungen zur Betreuung und Pflege von Betagten zu sorgen, als auch im Rahmen der Ortsplanung Sondernutzungs- und Teilstrassenpläne zu erlassen. Dabei nehmen die Mitglieder des Stadtrates keine persönlichen, sondern ausschliesslich öffentliche Interessen wahr. Das öffentliche Interesse daran besteht unabhängig davon, ob es daneben andere private Alters- und Pflegeheime gibt. Ebenfalls keine Rolle spielt, dass die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ Eigentümerin eines kleinen Teils des Plangebiets ist. Die Mitglieder des Stadtrates selbst sind nämlich weder dinglich noch obligatorisch am betroffenen Teilstück berechtigt.

Nach den obigen Ausführungen ist der Stadtrat zuständig für die Ortsplanung. Weil H.\_\_\_\_ nicht Mitglied des Stadtrates ist und die Stadträtin I.\_\_\_\_ (beides Mitglieder des Verwaltungsrates der B.\_\_\_\_AG) in den Ausstand getreten ist, können beide Privatpersonen persönlich keine Verletzung der Ausstandsvorschriften begangen haben.



**2.3.3** Die Behauptungen der Rekurrenten zu einer allfälligen früheren bejahenden Äusserung des Stadtrates Z.\_\_\_\_ zum Bauprojekt T.\_\_\_\_ sind äussert wage. Weder wer sich geäussert habe, noch was genau Inhalt der Äusserung gewesen sei, wird dargelegt. Zudem fehlen Beweise, die diese Behauptung untermauern könnten. Unabhängig davon ist anzumerken, dass es anders als bei Gerichten, zu den allgemeinen Aufgaben einer Exekutivbehörde gehört, dass diese eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben trägt. Aus diesem Grund kann der Stadtrat bei einem Bauvorhaben im Interessen der Allgemeinheit nicht unbeteiligt bleiben, sondern muss dazu politisch Stellung nehmen (HÄNER, a.a.O., N 446). Aussagen, welche sich im üblichen Rahmen der Ausübung von Regierungs- und Verwaltungsfunktionen bewegen, schaffen deshalb im Allgemeinen keinen Ausstandsgrund (REITER, a.a.O., Art. 7-7<sup>bis</sup> N 27).

**2.4** Aus dem Gesagten folgt, dass der Befangenheitsvorwurf gegenüber dem Stadtrat als Kollektivbehörde bzw. gegenüber den beiden genannten Privatpersonen unbegründet ist.

### **3.**

Die Rekurrenten verlangen die Aufhebung des TSP N.\_\_\_\_. Im Bereich der S.\_\_\_\_strasse müsste der Langsamverkehr verlegt werden. Auf der Fläche, die künftig als Trottoir gelten sollte, würden sich heute noch Parkplätze und eine Grünanlage befinden. Das Trottoir sei physisch somit noch nicht vorhanden, weshalb es unzulässig sei, nur einen Teilstrassenplan mit einer Teilaufhebung der öffentlichen Widmung ohne entsprechendes Projekt zu erlassen.

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, für den Erlass und die Änderung des Gemeindestrassenplans sei das Planverfahren lediglich sachgemäss durchzuführen. Verschiedene Bestimmungen des Planverfahrens seien bei Erlass des Gemeindestrassenplans nicht anwendbar, wie die Bestimmung zum Inhalt eines Strassenbauprojekts (Art. 40 des Strassengesetzes; sGS 732.1; abgekürzt StrG). Der Gemeindestrassenplan stelle einen Nutzungsplan dar, wogegen Strassenbauprojekte das Baubewilligungsverfahren ersetzen würden. Dementsprechend seien Gemeindestrassenpläne auf der Stufe Nutzungs- bzw. Sondernutzungsplanung zu koordinieren, während erst das Baugesuchsverfahren mit dem Strassenbauprojekt abzustimmen sei. Der Stadtrat Z.\_\_\_\_ habe entsprechend seine ausdrückliche Absicht formuliert, das erforderliche Strassenbauprojekt mit dem künftigen Bewilligungsverfahren für den Neubau des Alters- und Pflegeheims zu koordinieren.

**3.1** Der angefochtene Teilstrassenplan soll die Klassierung eines 48 m<sup>2</sup> grossen Teilstücks der S.\_\_\_\_strasse aufheben, den späteren Rückbau des Trottoirs und der Pflanzenrabatte innerhalb des Perimeters des SNP M.\_\_\_\_ sichern und den Neubau des Trottoirs entlang der S.\_\_\_\_strasse und beim Einlenker in die U.\_\_\_\_strasse ermöglichen. Der TSP N.\_\_\_\_ enthält einzig die Aufhebung der Klassierung des Teilstücks der S.\_\_\_\_strasse. Der tatsächliche Rückbau und Neubau



des Trottoirs sowie die Entfernung der Pflanzenrabatte auf dem – auf diese Weise vorab entwidmeten – Teilstück der S.\_\_\_\_strasse soll gemäss der Vorinstanz erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufgelegt werden.

**3.2** Obwohl es sich auch bei öffentlichen Strassen und Wegen um Anlagen im Sinn von Art. 136 Abs. 1 PBG handelt, bedarf ihre Erstellung oder Änderung keiner baupolizeilichen Bewilligung. Vielmehr ersetzt nach Art. 39 Abs. 1 StrG das Planverfahren das Baubewilligungsverfahren. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kommt die "sachgemässe Anwendung" des Planverfahrens nach Art. 39 Abs. 2 StrG nur für den Fall in Betracht, dass eine bereits bestehende Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) nachträglich von einer privaten zu einer öffentlichen Anlage im Sinn von Art. 8 und 9 StrG erklärt oder eine bereits öffentlich gewidmete Anlage aufgrund ihrer geänderten Funktion (bei Strassen) bzw. der geänderten Unterhaltszuständigkeit (bei Wegen) einer höheren oder tieferen Strassen- oder Wegklasse zugeteilt wird. In beiden Fällen erfolgt keine Bautätigkeit an der Strasse.

Anders präsentiert sich der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt, weil eine bestehende öffentliche Strasse mit Trottoir künftig baulich angepasst werden soll. Es sind also bauliche Massnahmen erforderlich. Strassenbau aber beruht immer auf einem Nutzungsplan im Sinn von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG), dem sogenannten "Teilstrassenplan", der die zugrundliegende Zone (Grundordnung) überlagert (VerwGE B 2018/235 vom 21. November 2019 Erw. 3.3) und auf welchen Art. 40 StrG anzuwenden ist. Gemäss Art. 40 StrG hat ein solches Strassenbauprojekt ("Teilstrassenplan") insbesondere einen Situationsplan (Bst. a), den Landbedarf für die dauernde und vorübergehende Beanspruchung des Bodens (Bst. b), allfällige Baulinien (Bst. c) und die "Einteilung von Gemeindestrassen" (Bst. d) zu enthalten (P. SCHÖNENBERGER, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkommentar zum st.gallischen Strassengesetz, St.Gallen 1989, S. 85 ff.). Neben dem Situationsplan nach Art. 40 Bst. a StrG hat der Teilstrassenplan selbstverständlich auch sämtliche anderen Pläne zu beinhalten, die für den Bau der Strasse und das kantonale Genehmigungsverfahren (Art. 13 Abs. 2 StrG) erforderlich sind. Bei einem Strassenbauprojekt sind das neben dem Situationsplan regelmässig auch Längen- und Querprofile sowie Pläne zur Entwässerung und zur Foundation (BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6), zur Beleuchtung, allfällig erforderliche Sichtzonen und der technische Bericht.

**3.3** Die "Einteilung von Gemeindestrassen", in der Praxis regelmässig als "Klassierung" bezeichnet, stellt damit (neben Bauprojekt, Landbedarf und Baulinien) bloss einen – in der Regel nicht eigenständigen – Teilbereich des Teilstrassenplans dar. In welchen Fällen es denkbar wäre, nur zu "Klassieren", wurde oben dargelegt. Dagegen ist die Klassierung bzw. Öffentlicherklärung einer noch nicht vorhande-



nen Verkehrsanlage nicht möglich, weil die Klassierung an ein Strassenbauprojekt anschliesst bzw. Folge desselben ist, nicht jedoch umgekehrt. Gleiches gilt für die Aufhebung einer Klassierung, die mit einer Bautätigkeit an der Strasse verbunden ist. Zuerst muss stets im Planverfahren nach Art. 39 ff. StrG die Recht- und Zweckmässigkeit eines Strassen- oder Wegbauprojekts beurteilt werden. Stehen der Genehmigung des Nutzungsplans keine Hindernisse entgegen, ist anschliessend auch die Strassen- oder Wegeinteilung vorzunehmen. Eine planerisch verbindliche "Sicherung" des Raumbedarfs für das erst künftig zu erlassende beabsichtigte Strassen- oder Wegbauprojekt mittels blosser Klassierung bzw. deren Aufhebung ist dagegen nicht möglich, weil ohne konkretes Projekt auch nicht über die Notwendigkeit und damit über die Rechtmässigkeit der Anlage befunden werden kann.

**3.4** Vorliegend wurde nun aber – entgegen Art. 40 StrG – nur der die Aufhebung der Klassierung beinhaltende Plan erlassen und dem öffentlichen Auflageverfahren unterstellt. Der für den Rückbau des Trottoirs und der Pflanzenrabatte innerhalb des Perimeters des SNP M.\_\_\_\_ und den Neubau des Trottoirs entlang der S.\_\_\_\_strasse und beim Einlenker in die U.\_\_\_\_strasse notwendige Teilstrassenplan fehlt. Es kann somit nicht überprüft werden, ob die vorzunehmenden Änderungen an der S.\_\_\_\_strasse überhaupt möglich und rechtlich – insbesondere aus Sicht der Verkehrssicherheit – zulässig sind. Dieses Vorgehen widerspricht der ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung von Art. 40 StrG. Die öffentliche Auflage eines bloss die "Einteilung von Gemeindestrassen" beinhaltenden Plans stellt – zumindest sofern die Verkehrsanlage (Strasse oder Weg) noch nicht tatsächlich im gewollten Umfang besteht – nach der Praxis des Baudepartementes einen schweren Verfahrensmangel dar und führt stets zur Aufhebung des angefochtenen Planerlasses (vgl. dazu BDE Nr. 54/2013 vom 9. September 2013 Erw. 8.2; BDE Nr. 21/2017 vom 8. August 2017 Erw. 4.5 sowie BDE Nr. 1/2019 vom 28. Januar 2019 Erw. 6; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2019/IV/5). Dies wurde der Vorinstanz bereits im Vorverfahren (Rekurs Nr. 17-6386) im Rahmen der vorläufigen Beurteilung vom 26. Juni 2018 ausdrücklich mitgeteilt. Bereits im damaligen Verfahren machten die heutigen Rekurrenten geltend, dass im Zusammenhang mit dem Teilstrassenplan ein Strassenbauprojekt fehle bzw. dieses unvollständig sei. Auch damals wurde dem Auflageverfahren lediglich der sich auf die Festlegung der Klassierung beschränkende Plan unterstellt. Mit vorläufiger Beurteilung vom 26. Juni 2018 wurde die Vorinstanz von der zuständigen Verfahrensleiterin der Rechtsabteilung darauf hingewiesen, dass ein solches Vorgehen verfahrensrechtlich nicht zulässig sei und zur Aufhebung des Teilstrassenplans führen würde. Die Vorinstanz hat als Folge dieser vorläufigen Beurteilung am 4. Juli 2018 (unter anderem) den damaligen "Teilstrassenplan" aufgehoben. Auch in Bezug auf den vorliegend strittigen TSP N.\_\_\_\_ wurde die Vorinstanz auf den Verfahrensfehler aufmerksam gemacht: Mit E-Mail vom 9. Mai 2019 wies der Verfahrensleiter des Rechtsdienstes des TBA auf das fehlende Strassenbauprojekt hin, weswegen das Genehmigungsverfahren sistiert worden ist.



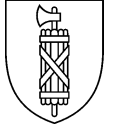
**3.5** Folglich ist der TSP N.\_\_\_\_ mangels Strassenbauprojekt aufzuheben. Der Rekurs ist in diesem Punkt gutzuheissen.

**4.**

Die Rekurrenten beanstanden sodann, dass bei der Planung das Mitwirkungsverfahren nicht durchgeführt worden sei. Insbesondere aufgrund der Dimensionen des geplanten Neubaus seien die Auswirkungen in verschiedener Hinsicht gross und die Bevölkerung hätte miteinbezogen werden müssen. Soweit ersichtlich, sei der Bevölkerung weder beim SNP M.\_\_\_\_ und der Teilaufhebung des UebP S.\_\_\_\_ noch beim SNP O.\_\_\_\_ die Möglichkeit einer Mitwirkung geboten worden. Diese Vorgehensweise verletze Art. 4 RPG.

Nach Ansicht der Vorinstanz soll der Bevölkerung nach dem bundesrechtlichen Minimum die Möglichkeit gegeben worden sein, Vorschläge einzubringen und allgemeine Ansichten zu den Planentwürfen zu äussern. Denn es sei nicht erforderlich, die Bevölkerung in jeden einzelnen Prozessschritt, der zur Erarbeitung eines Plans erforderlich sei, vorgängig einzubinden. Am 24. April 2017 habe in diesem Sinn eine Informationsveranstaltung stattgefunden, in welcher der Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 und die damit verfolgten Absichten und Ziele öffentlich vorgestellt worden seien, verbunden mit der Gelegenheit, Fragen zu stellen. Der SNP O.\_\_\_\_ habe ohnehin keine grossen Auswirkungen auf das Zentrum von Z.\_\_\_\_. Es seien die vom SNP O.\_\_\_\_ betroffenen Grundeigentümer gemäss Art. 41 Abs. 2 PBG benachrichtigt worden.

**4.1** Nach Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG hat die mit den Planungsaufgaben betraute Behörde die Bevölkerung über Ziele und den Ablauf der Planungen zu unterrichten. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung hat zum übergeordneten Ziel, die demokratische Legitimation von Plänen zu stärken. Damit die Bevölkerung bei der Planung mitwirken kann, muss sie informiert sein. Information und Mitwirkung bilden folglich notwendigerweise eine Einheit. Der zitierte Artikel enthält die Mindestanforderungen bezüglich Umfang und Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung. Der Behörde kommt bei der Form und Art der Information der Bevölkerung ein gewisser Handlungsspielraum zu. Sie hat die Bevölkerung jedoch in einer Art zu informieren, mit welcher der von der Planung berührte Personenkreis üblicherweise erreicht wird. Denkbar sind beispielsweise Berichterstattungen in den Medien, Orientierungsveranstaltungen oder die öffentliche Auflage von Entwürfen. Information und Mitwirkung ermöglichen die notwendige Breite der Interessenabwägung, bilden eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid und tragen damit zu einer qualitativ guten Planung bei. Die Mitwirkung soll die Planungsbehörden in ihrer Aufgabe unterstützen, eine den Anforderungen des Gesetzes und den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechende Raumordnung zu schaffen. Sie ist damit ein Teil der Grundlagenbe-



schaffung. Deshalb verlangt die Durchführung des Mitwirkungsverfahrens einen Zeitpunkt, in welchem die abschliessende Interessenabwägung noch offen ist – die Beschaffung von Grundlagen nach abgeschlossener Planung wäre wenig sinnvoll. Anregungen müssen deshalb zur Verfügung stehen und Bedenken müssen bekannt sein, wenn die Planungsvorstellungen konkretisiert und in eine bestimmte Form gegossen werden (vgl. zum Ganzen: BGE 135 II 286 Erw. 4.1 mit Hinweisen; ZAUGG/LUDWIG, Kommentar zum bernischen Baugesetz, Band 2, 4. Aufl., Bern 2013/2017, Art. 58 N 3). Damit eine sinnvolle Mitwirkung ermöglicht wird, hat die Information somit möglichst frühzeitig zu erfolgen. Nach der erfolgten Information kommt der Bevölkerung die Möglichkeit der Mitwirkung zu. Die Planungsbehörde hat die Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsausserung freizugeben, Vorschläge und Einwände entgegenzunehmen und sich materiell dazu zu äussern – wenn auch nicht eine individuelle Beantwortung jeder Anfrage verlangt wird (WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar, RPG 2006, Art. 4 N 1 ff.; Baudepartement SG, Juristische Mitteilungen 2018/IV/3).

**4.2** Vorliegend hat am 24. April 2017 im E.\_\_\_\_ zum ursprünglichen (vorliegend nicht mehr streitgegenständlichen) Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 eine Informationsveranstaltung stattgefunden. Die Veranstaltung wurde von der Stadtkanzlei in einer Medienmitteilung vom 10. April 2017 angekündigt. Nach der Informationsveranstaltung wurde in verschiedenen Lokalzeitungen über das Bauprojekt T.\_\_\_\_ berichtet. Im Zusammenhang mit dem SNP O.\_\_\_\_ wurden einzig die Grundeigentümer im Plangebiet sowie im weiteren Umkreis von 30 Meter – im Rahmen der öffentlichen Auflage des Sondernutzungsplans und nicht vorgängig – schriftlich benachrichtigt (Art. 41 Abs. 2 PBG). Weitere Informationsbemühungen seitens der Vorinstanz als die eben erwähnten beim ursprünglichen Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 und dem SNP O.\_\_\_\_ werden nicht geltend gemacht und gehen auch nicht aus den jeweiligen Planungsberichten hervor.

**4.3** Es ergibt sich, dass in Bezug auf den im vorliegenden Rekursverfahren zu beurteilenden SNP M.\_\_\_\_ überhaupt keine Information und kein Mitwirkungsverfahren erfolgt ist. Selbst wenn man auf die Informationsveranstaltung vom 24. April 2017 abstellen würde, was allenfalls denkbar wäre, da sich der SNP M.\_\_\_\_ materiell grundsätzlich mit dem Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 deckt, müsste festgestellt werden, dass auch dieses Vorgehen nicht mit Art. 4 RPG vereinbar war. Die Informationsveranstaltung vom 24. April 2017 erfolgte zu einem Zeitpunkt, in welchem die Planungsinstrumente (vom 29. März 2017) von der Vorinstanz bereits erlassen worden waren. Bereits am Folgetag, dem 25. April 2017, startete die öffentliche Auflage der Pläne. Ein Mitwirkungsverfahren war zu diesem Zeitpunkt klarerweise gar nicht mehr möglich. Die Grundlagenbeschaffung und Interessenabwägung war bereits viel früher abgeschlossen und wie ausgeführt, der Planerlass rund drei Wochen zuvor beschlossen worden. Ein solches Vorgehen hält klarerweise vor Art. 4 RPG nicht Stand. Es ergibt sich, dass sowohl in Bezug auf den Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 als auch auf den SNP M.\_\_\_\_ kein Mitwirkungsverfahren



im Sinn von Art. 4 RPG durchgeführt worden ist. Auch in Bezug auf den SNP O.\_\_\_\_ wurde die Bevölkerung überhaupt nicht unterrichtet.

Weil Information und Mitwirkung eine notwendige Einheit darstellen und die Information die unabdingbare Voraussetzung jeder Mitwirkung ist, ergibt sich zusammenfassend, dass die zu spät oder überhaupt nicht erfolgte Information der Bevölkerung zur Folge hat, dass jede Art von Mitwirkung der Bevölkerung bei den beiden SNP M.\_\_\_\_ und O.\_\_\_\_ bzw. dem Gestaltungsplan P.\_\_\_\_ vom 29. März 2017 von vornherein ausgeschlossen war. Die Bevölkerung wurde im Zusammenhang mit den Planungsinstrumenten aus dem Jahr 2017 nur noch über die vollendeten Tatsachen informiert. Im Jahr 2018 fand betreffend die vorliegend streitigen Planungsinstrumente überhaupt keine Information oder Mitwirkung der Bevölkerung mehr statt. Angezeigt wäre hingegen gewesen, dass die Bevölkerung möglichst frühzeitig in den Prozess eingebunden worden wäre, damit sie noch Einfluss auf deren Ausgang gehabt hätte.

**4.4** Die gewählte Vorgehensweise beim Erlass des SNP M.\_\_\_\_ und des SNP O.\_\_\_\_ verletzt demnach die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung im Sinn von Art. 4 RPG. Der Rekurs ist auch in diesem Punkt gutzuheissen und die beiden Sondernutzungspläne sind aufzuheben.

## **5.**

Weiter rügen die Rekurrenten, das Bauvorhaben sei zu Unrecht nicht visiert worden. Gemäss Art. 23 Abs. 3 des Baureglements der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ vom 9. März 2011 müsse bei schwierig zu beurteilenden Bauvorhaben, für die mit dem Sondernutzungsplan die Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, eine Visierung erfolgen. Weil die Visierpflicht im Planverfahren nach Art. 29 ff. des Baugesetzes (nGS 8, 134; abgekürzt BauG) für die künftigen Bauten bei Sondernutzungsplänen gemäss der Verfügung des Baudepartementes vom 9. März 2011 für die Stadt Y.\_\_\_\_ als recht- und zweckmässig beurteilt und deshalb genehmigt wurde, müsse die Visierpflicht im Planverfahren auch für schwierig zu beurteilende Bauvorhaben in der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ gelten. Zudem stelle ein detaillierter Überbauungsplan eine Baubewilligung dar.

**5.1** Das Anzeige- und Auflageverfahren für den Erlass eines Sondernutzungsplans ist in Art. 41 PBG geregelt. Demgemäss werden Sondernutzungspläne unter Eröffnung einer Einsprachefrist von 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die amtliche Bekanntmachung erfolgt auch im kantonalen Amtsblatt. Bei Sondernutzungsplänen werden die Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet sowie die Anstösser (Grundeigentümer, die nicht mehr als 30 Meter vom Plangebiet entfernt sind) schriftlich benachrichtigt (Art. 41 Abs. 2 PBG). Eine Visierpflicht ist demgegenüber im kantonalen Recht nicht vorgesehen. Auch das geltende Baureglement der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ sieht keine entsprechende Pflicht vor.



**5.2** Bei Sondernutzungsplänen besteht somit keine allgemeine Pflicht zur Visierung – unabhängig davon, wie detailliert ein Sondernutzungsplan ist. Zutreffend ist, dass in Art. 23 Abs. 3 des genehmigten Baureglements der Politischen Gemeinde Y.\_\_\_\_ die dortige Bau- und Umweltkommission bei Sondernutzungsplänen die Visierung verlangen kann. Einerseits handelt es sich dabei jedoch nur um ein mögliches Instrument und keine allgemeine Visierpflicht, andererseits kann eine Bestimmung eines Baureglements einer anderen Politischen Gemeinde im zu beurteilenden Planverfahren in der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ ohnehin keine Rolle spielen. Der Rekurs erweist sich damit in diesem Punkt als unbegründet.

**6.**

Der angefochtene SNP M.\_\_\_\_, der SNP O.\_\_\_\_ und der TSP N.\_\_\_\_ sind – unter gleichzeitiger Aufhebung des Einspracheentscheids des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019 sowie der Genehmigungsverfügung des AREG vom 17. Juni 2019 – aufzuheben. Ebenfalls aufzuheben ist als Folge davon die Verfügung der Kantonspolizei vom 20. November 2018. Der Rekurs erweist sich gesamthaft als begründet und ist im Sinn der Erwägungen gutzuheissen.

**7.**

**7.1** 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 Fr. 3'000.– (Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung, sGS 821.5). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wären die amtlichen Kosten der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ aufzuerlegen. Auf deren Erhebung wird jedoch verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

**7.2** Der von Rechtsanwalt Urs Pfister am 19. Juli 2019 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

**8.**

Die Rekurrenten stellen ein Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten.

**8.1** 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).

**8.2** Die Rekurrenten obsiegen mit ihren Anträgen. Da das Verfahren zudem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bot, die den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigen, besteht grundsätzlich Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Weil keine Kostennote vorliegt, ist die ausseramtliche Entschädigung in Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 22 der



Honorarordnung (sGS 963.75) ermessensweise auf Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer festzulegen; sie ist von der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ zu bezahlen.

## Entscheid

### 1.

a) Der Rekurs der A.\_\_\_\_AG und von C.\_\_\_\_, beide Z.\_\_\_\_, wird im Sinn der Erwägungen gutgeheissen.

b) Der Sondernutzungsplan O.\_\_\_\_ vom 4. Juli 2018 bzw. 24. Oktober 2018, der Sondernutzungsplan M.\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2018, die Teilaufhebung des Überbauungsplans S.\_\_\_\_ vom 15. Oktober 1912, der Teilstrassenplan N.\_\_\_\_ vom 24. Oktober 2018 und der Einspracheentscheid des Stadtrates Z.\_\_\_\_ vom 6. März 2019 werden aufgehoben.

c) Die Genehmigungsverfügung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformationen vom 17. Juni 2019 wird aufgehoben.

d) Die Verfügung der Kantonspolizei vom 20. November 2018 wird aufgehoben.

### 2.

a) Auf die Erhebung der amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 3'000.– bei der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ wird verzichtet.

b) Der am 19. Juli 2019 von Urs Pfister, St.Gallen, geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– wird zurückerstattet.

### 3.

Das Begehren der A.\_\_\_\_AG und von C.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird gutgeheissen. Die Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_ entschädigt die A.\_\_\_\_AG und C.\_\_\_\_ ausseramtlich mit gesamthaft Fr. 2'750.– zuzüglich Mehrwertsteuer.

Der Vorsteher

Marc Mächler  
Regierungsrat