



Fall-Nr.: B 2009/111
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 24.08.2010
Entscheiddatum: 24.08.2010

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. August 2010

Bau- und Planungsrecht, Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700) und Art. 33 BauG (sGS 731.1). Dem Grundeigentümer steht unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist ein Anspruch zu, dass ein ihn belastender Planerlass überprüft werde, wenn sich die Verhältnisse derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sei könnte (Verwaltungsgericht, B 2009/111).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur. S. Schärer

In Sachen

H. AG,

I. AG,

M.,

Beschwerdeführerinnen,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. R.,

gegen



Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmli brunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den

Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Änderung Gestaltungsplan Webersbleiche

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Die 4'245 m² grosse Parzelle Nr. xxx, Grundbuchkreis St. Gallen, befindet sich zwischen Hauptbahnhof und Altstadt im Geviert Webersbleiche, das zwischen der Brunneggstrasse/Hintere Schützengasse/Adlergasse/Waisenhausstrasse liegt. Nach dem Zonenplan der Stadt St. Gallen vom 1. November 1980 ist sie der Kernzone, Bauklasse 3, zugeteilt und gemäss Gestaltungsplan Webersbleiche mit besonderen Vorschriften (abgekürzt besV) und Beilageplänen vom 29. September 2000 mit einem Geschäfts- und Wohngebäude überbaut, das über vier Ober- und vier Untergeschosse verfügt. Eigentümerin des Grundstücks ist die I. AG. Das knapp 110 m² grosse Grundstück Nr. xxx, das sich ebenfalls im Plangebiet Webersbleiche befindet, gehört der M. Zu Gunsten dieser Parzelle ist im vierten Untergeschoss ein unterirdisches



St.Galler Gerichte

Überbaurecht für die Erstellung einer Tiefgarage begründet, das in 101 Miteigentumsanteile mit einer Quote von je 1/101 aufgeteilt ist. Jedem Miteigentumsanteil ist auf Grund der Nutzungs- und Verwaltungsordnung die Sondernutzung an einem der insgesamt 101 nummerierten Parkplätze zugewiesen.

Im Zusammenhang mit der Vermietung eines Grossteils der Geschäftsfläche an die M.-Gruppe wurde der Gestaltungsplan am 17. Mai 2005 geändert. Unter anderem legt Art. 4 besV neu fest, dass statt der ursprünglich 270 erlaubten Parkplätze nur noch maximal 240 erstellt werden dürfen.

Mit Beschluss vom 27. Juni 2005 bewilligte die Baupolizeikommission der Stadt St. Gallen (heute: Baubewilligungskommission) das entsprechende Baugesuch. Im Verlauf des Baus sollte die Verkaufsfläche zu Lasten eines Restaurationsbetriebs vergrössert und zusätzliche Verwaltungs- und Lagerräume ermöglicht werden, weshalb am 2. Mai 2007 unter anderem die besV ein weiteres Mal angepasst wurden.

Anlässlich der Schlussabnahme vom 16. Oktober 2007 zählte die Baubehörde insgesamt 240 Parkplätze bzw. 80 im vierten Untergeschoss. Mitte Februar 2008 wurden dort ohne Bewilligung eine Leichtbauwand entfernt und anstelle des nachträglich am 26. März 2007 bewilligten "Lagers Ost" eigenmächtig weitere Parkplätze eingezeichnet. Eine Nachzählung am 11. März 2008 ergab, dass die Webersbleiche-Parkgarage dadurch insgesamt 20 Parkplätze mehr aufweist als bewilligt. Die zur Stellungnahme aufgeforderte Baugesuchstellerin H. AG stellte am 30. Juni 2008 beim Stadtrat unter anderem den Antrag, Art. 4 besV des Gestaltungsplans erneut zu ändern und die maximal zulässige Parkplatzanzahl auf 260 zu erhöhen. Der Stadtrat trat mit Beschluss vom 28. Oktober 2008 auf das Gesuch nicht ein, weil zum einen die Zehnjahresfrist des Überprüfungsanspruchs noch nicht abgelaufen und zum anderen das Gesuch nicht von den aktuellen Grundeigentümern gestellt worden sei. Zudem stellte er fest, dass das Gesuch auch aus materiellen Gründen hätte abgewiesen werden müssen. Die zuständige Baubewilligungskommission verfügte am 14. November 2008 die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sowie als vorsorgliche Massnahme, dass innert zehn Tagen seit Zustellung dieser Verfügung 20 Parkplätze abgesperrt werden müssten. Wegen der illegalen Schaffung von zusätzlichen Parkplätzen wurden am 18. März 2009



zwei leitende Mitarbeiter der H. AG zu Bussen von Fr. 15'000.-- bzw. Fr. 10'000.-- verurteilt.

B./ Gegen den Nichteintretensentscheid betreffend Plananpassung erhob die H. AG am 12. November 2008 durch ihren Rechtsvertreter beim Baudepartement des Kantons St. Gallen Rekurs. Anfangs Dezember 2008 stimmten die I. AG und zahlreiche Miteigentümer dem Begehren der H. AG um Änderung des Gestaltungsplans schriftlich zu und bevollmächtigten diese, das Begehren auch in ihrem Namen zu stellen. Die Rekursergänzung vom 15. Dezember 2008 erfolgte denn auch im Namen der I. AG und der M. Die Rekursinstanz taxierte die nachträgliche Beteiligung der Grundeigentümer am Rekursverfahren als Antrag auf Beiladung und gab diesem statt. Nach dem durchgeführten Rekursaugenschein und der mitgeteilten vorläufigen Beurteilung durch die Rechtsabteilung reichten die Rekurrenten ein privates Gutachten von Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Dr. h.c. M., nach, der unter anderem zur Frage Stellung nahm, ob Art. 33 des Baugesetzes (sGS 731.1, abgekürzt BauG) eine Änderung eines Gestaltungsplans vor Ablauf der Zehnjahresfrist ausschliesse. Am 12. Juni 2009 entschied das Baudepartement, dass weder im Zeitpunkt der Einreichung noch der Überprüfung des Gesuchs um Änderung des Gestaltungsplans die gesetzlichen Voraussetzungen für den Anspruch auf Überprüfung erfüllt gewesen seien, weshalb die Vorinstanz auf das Änderungsgesuch zu Recht nicht eingetreten und der Rekurs somit abzuweisen sei.

Ebenfalls angefochten wurden der angeordnete Rückbau und die einstweilige Sperrung der 20 Parkplätze. Das Rekursverfahren betreffend Wiederherstellung des bewilligten Zustands hat das Baudepartement bis zum Abschluss des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens betreffend Plananpassung sistiert. Die angeordnete vorsorgliche Massnahme bestätigte die Rekursinstanz am 17. März 2009, der Verwaltungsgerichtspräsident des Kantons St. Gallen hob das vorläufige Verbot mit Entscheid vom 19. August 2009 jedoch mit der Begründung wieder auf, dass das private Interesse der gutgläubigen Eigentümer an der Nutzung ihrer Parkplätze das öffentliche Interesse an einer sofortigen Sperrung der 20 illegalen Parkplätze überwiege.

C./ Gegen den Rekursentscheid betreffend Änderung des Gestaltungsplans Webersbleiche vom 12. Juni 2009 erhoben die H. AG, die I. AG und die M. beim



St.Galler Gerichte

Verwaltungsgericht am 26. Juni 2009 Beschwerde mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid kostenpflichtig aufzuheben und die Streitsache zur materiellen Beurteilung an den Stadtrat bzw. das Baudepartement zurückzuweisen.

Mit Beschwerdeergänzung vom 17. August 2009 bringen sie im Wesentlichen vor, die Verhältnisse hätten sich zwischenzeitlich erheblich geändert, weshalb sie einen Anspruch darauf hätten, dass auf ihr Änderungsgesuch eingetreten werde, auch wenn die Zehnjahresfrist nach Art. 33 Abs. 1 BauG noch nicht abgelaufen sei. Davon abgesehen hätte die Baubehörde auf das vorzeitige Änderungsgesuch nach freiem Ermessen eintreten können. Die Vorinstanz hätte deshalb prüfen müssen, ob der Stadtrat sein Ermessen sachgemäss gehandhabt habe, als er auf das Gesuch nicht eingetreten sei. Bei der Eintretensfrage hätte sodann berücksichtigt werden müssen, dass mit der unbewilligten Schaffung von 20 zusätzlichen Parkplätzen ein rechtswidriger Zustand geschaffen worden sei. Oberstes Gebot unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sei damit die Herstellung des rechtmässigen Zustands gewesen. Wenn auf das Änderungsgesuch nicht eingetreten werde, werde eine nachträgliche Bewilligung verunmöglicht, was gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstosse. Auch der geltend gemachte Grundsatz der Planbeständigkeit könne nicht zu einem Nichteintretensentscheid führen, sondern nur zu einer Abweisung des Begehrens um Änderung des Planerlasses. Das Eigentumsrecht der M. werde verletzt, wenn dieser verweigert werde, das vierte Untergeschoss vollständig für Parkplätze zu nutzen. Für eine solche Einschränkung sei ein öffentliches Interesse nötig, das auf Grund der heute gegebenen Verhältnisse nicht mehr gegeben sei.

D./ Die Vernehmlassungen des Baudepartementes und der Stadt St. Gallen zur Beschwerde datieren vom 15. September 2009 und 14. Oktober 2009. Die Beschwerdeführerinnen nahmen dazu am 16. November 2009 Stellung. Am 11. Februar 2010 reichten sie die Verkehrszahlen der Überbauung Webersbleiche für das Jahr 2009 nach. Dazu liess sich die Stadt am 2. März 2010 vernehmen, während das Baudepartement auf eine solche verzichtete. Die Beschwerdeführerinnen nahmen dazu am 26. März 2010 ihrerseits wieder Stellung.

E./ Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.



Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) zur Behandlung der gegen einen Entscheid des Baudepartementes erhobenen Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerinnen sind Adressatinnen des abschlägigen Entscheids und somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 26. Juni 2009 und ihre Ergänzung vom 17. August 2009 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) gewährleistet das kantonale Recht die volle Überprüfung von Nutzungsplänen, zu denen auch die Überbauungspläne nach kantonalem Recht zu zählen sind, durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Der Anspruch umfasst neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle auch die Ermessenskontrolle (BGE 127 II 242; BGE 118 Ib 397). Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Demgegenüber ist die Kognition des Verwaltungsgerichts bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt. Dieses ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 740; GVP 1996 Nr. 9; VerwGE B 1999/6 vom 16. März 2000; VerwGE B 2004/67, 72 vom 25. Oktober 2004, in: www.gerichte.sg.ch).

3. Streitgegenstand ist das durch den Stadtrat am 28. Oktober 2008 geregelte Rechtsverhältnis, mithin die Frage, ob dieser auf das Gesuch, den Gestaltungsplan Webersbleiche zu ändern, zu Recht nicht eingetreten sei. Der Nichteintretensbeschluss bildet den äusseren Rahmen, innerhalb welchem die Parteien der Rechtsmittelinstanz ein Rechtsverhältnis zur Beurteilung unterbreiten können. Dabei ist einzig das



Dispositiv und nicht etwa die Begründung des Entscheids anfechtbar, nachdem im Dispositiv nicht ausdrücklich auf die Erwägungen verwiesen wird (BGE 120 V 237 E. 1a mit Hinweis).

4. Der Gestaltungsplan ist ein Sondernutzungsplan. Damit kann die politische Gemeinde zur Erreichung einer Gesamtüberbauung mit städtebaulich vorzüglicher Gestaltung die Überbauung einer oder mehrerer Parzellen projektmässig bis in Einzelheiten regeln, wobei im Rahmen der Grundordnung vom Zonen- oder Überbauungsplan abgewichen werden kann (Art. 28 Abs. 1 BauG, GVP 1997 Nr. 69).

4.1. Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne - wie Sondernutzungspläne - überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse (seit der letzten Planfestsetzung) erheblich geändert haben. Art. 32 Abs. 1 BauG bildet die kantonrechtliche Ausführungsvorschrift dazu. Die Bestimmung richtet sich an die zuständige kommunale Behörde als Planungsbehörde (E. David, Ortsplanungsrecht II: Das Verfahren beim Erlass von Baureglement, Plänen und Schutzverordnungen, in: Das Nachtragsgesetz zum st. gallischen Baugesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 20, St. Gallen 1983, S. 108).

4.2. Gemäss Art. 32 Abs. 1 BauG werden Gestaltungspläne geändert oder aufgehoben, wenn es aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten ist, insbesondere wenn sich die Grundlagen ihres Erlasses wesentlich geändert haben oder wenn wesentliche neue Bedürfnisse nachgewiesen sind. Eine erhebliche Änderung liegt vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung der Nutzungsplanung massgeblich gewesen wären. Dazu gehören zum Beispiel tatsächliche Umstände wie etwa die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. Diesbezüglich haben Planänderungen stets planerisch begründet zu sein und müssen einem öffentlichen Interesse entsprechen (GVP 1999 Nr. 93). Bei der Beurteilung, ob wichtige öffentliche Interessen für eine Änderung vorliegen, ist der zuständigen kommunalen Behörde ein erheblicher Beurteilungsspielraum eingeräumt (David, a.a.O., S. 109).



4.3. Zum Verfahren der Planrevision und insbesondere zur Frage, wer den Anstoss für eine Anpassung geben kann, äussert sich das RPG nicht. Es legt einzig in zeitlicher Hinsicht fest, dass im Zusammenhang mit Bauzonen ein Planungshorizont von fünfzehn Jahren gelte (Art. 15 lit. b RPG). Daraus folgt, dass Zonenpläne in der Regel nach diesem Zeitablauf gesamthaft zu überarbeiten sind. Ansonsten überlässt es das Bundesrecht grundsätzlich den Kantonen, das Verfahren im Hinblick auf den Erlass von Nutzungsplänen zu regeln (Art. 25 Abs. 1 RPG).

4.4. Die Initiative für eine Planänderung kann von der Verwaltung oder nach Massgabe des kantonalen Rechts vom Parlament oder vom Volk ausgehen (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Bern 2006, Rz 22 zu Art. 21 RPG).

4.5. Es kann sich aber auch die Situation ergeben, dass Private ein Interesse an einer Planrevision haben, die Planungsbehörde jedoch nichts unternimmt. Der Grundeigentümer hat in diesem Fall ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung einer planerischen Nutzungsordnung, die vor der Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) mangels Vorliegen eines genügenden öffentlichen Interesses nicht mehr standhält. Davon abgesehen, dass dem Grundeigentümer im Rahmen einer Totalrevision des Nutzungsplans bzw. bei einer Teilrevision eines Zonenplans bei einer erheblichen Änderung der Verhältnisse die Überprüfung der Planfestsetzung zusteht, kann dieser im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens gegen die Verweigerung einer Baubewilligung verlangen, dass der Nutzungsplan vorfrageweise auf Verfassungsmässigkeit überprüft werde, sofern sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse seit Erlass des Plans in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den auferlegten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte. Diese Rechtsprechung trägt der Tatsache Rechnung, dass Art. 21 Abs. 2 RPG auch eine Pflicht beinhaltet, Nutzungspläne beim Vorliegen wesentlich veränderter Verhältnisse zu überprüfen. Erweist sich der Plan als sachlich nicht mehr haltbar, ist das Baugesuch nach jener räumlichen Ordnung zu beurteilen, die gelten würde, wenn das zuständige Gemeinwesen den streitigen Zonenplan sachgerecht revidiert hätte. Unabhängig von diesen Konstellationen kann der Grundeigentümer auch unter Berufung auf die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung des Nutzungsplans sowohl mit Bezug auf sein eigenes Grundstück als



auch bezüglich benachbarter Grundstücke verlangen, falls der Plan Nutzungsbeschränkungen für das eigene Grundstück zur Folge hat. Bei Nutzungsplänen, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind, ist allerdings der Grundsatz der Planbeständigkeit zu beachten; diesfalls besteht eine Gültigkeitsvermutung für die auferlegten Nutzungsbeschränkungen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz 23 zu Art. 21 RPG, mit Hinweisen; P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 112 f.). Je neuer ein Nutzungsplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und umso schwieriger ist die Gültigkeitsvermutung umzustossen (BGE 120 Ia 227 = Pra 85 1996 Nr. 7 S. 18).

4.6. Art. 25 Abs. 1 RPG stellt es den Kantonen sodann frei, mittels Spezialnorm den betroffenen Grundeigentümern oder Dritten darüber hinaus ein Initiativrecht zu verleihen (Pra 85 1996 Nr. 7 S. 16). Dementsprechend sieht Art. 33 Abs. 2 BauG für den Grundeigentümer einen rechtlich durchsetzbaren Änderungsanspruch vor. Nach lit. a kann sich dieser auf alle Gründe für eine Änderung oder Aufhebung im Sinne von Art. 32 Abs. 1 BauG berufen. Allerdings hat die zuständige Gemeindebehörde beim Entscheid einen erheblichen Beurteilungsspielraum (David, a.a.O., S. 114; GVP 2001 Nr. 93). Überdies kann der Grundeigentümer die Überprüfung erst nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit verlangen (Art. 33 Abs. 1 BauG). Dabei hat er nur dann einen Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Plans, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG gegeben sind, d.h. die Aufhebung oder Änderung aus wichtigen öffentlichen Interessen geboten erscheint (lit. a), oder wenn der Zweck des Plans nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (lit. b).

4.7. Das Bundesgericht hat bezüglich einer entsprechenden Bestimmung des Kantons Waadt entschieden, dass eine solche Zehnjahresfrist weder dem Sinn noch dem Geist des Bundesrechts widerspreche (Pra 85 1996 Nr. 7 S. 19). Allerdings ermöglichte die überprüfte Bestimmung nebst den Grundeigentümern auch allen anderen Interessierten, die Aufhebung oder Revision des Nutzungsplans zu verlangen, und zwar voraussetzungslos. Das Gericht kam deshalb zum Schluss, mit dieser kantonalen Bestimmung würden für die Ausübung des Überprüfungsrechts weniger strenge Voraussetzungen gelten, als wenn sich das Gesuch um Überprüfung des Plans direkt



auf Art. 21 Abs. 2 RPG stützen würde. Konkret waren die Beschwerdeführer nicht Eigentümer eines betroffenen Grundstücks. Mit dem Gesuch machten sie zudem keine eigenen, sondern allgemeine Interessen geltend. Die zuständige Behörde war deshalb berechtigt, auf ihr Gesuch um Überprüfung des Nutzungsplans im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG nicht einzutreten. Darüber hinaus war auch die formelle Voraussetzung der Zehnjahresfrist nicht erfüllt, womit das Bundesgericht ihnen auch auf Grund der kantonalen Norm keinen formellen Anspruch auf einen Entscheid über die Anhandnahme der Planüberprüfung zuerkannte.

4.8. Art. 33 BauG demgegenüber knüpft an die gleichen Voraussetzungen wie das RPG an. Demnach kann einzig der Grundeigentümer die Überprüfung verlangen, und zwar nur, wenn sich die Verhältnisse seit Planerlass derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den auferlegten Eigentumsbeschränkungen untergegangen sein könnte (GVP 1986 Nr. 74). Der dort zitierte Entscheid der Regierung vom 25. März 1986 räumt dem Grundeigentümer das Überprüfungsrecht - von der Anfechtungsmöglichkeit bei Erlass (Art. 29 BauG) und allenfalls anlässlich eines konkreten Anwendungsaktes abgesehen - erst nach Ablauf der Zehnjahresfrist gemäss Art. 33 Abs. 1 BauG ein. Dabei wird mit Blick auf den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts aber übersehen, dass kantonale Verfahrensvorschriften die Durchsetzung von materiellem Bundesrecht nicht übermässig erschweren oder gar vereiteln dürfen. Somit ist zu beachten, dass dem Grundeigentümer auf Grund von Art. 21 Abs. 2 RPG ein Überprüfungsanspruch unabhängig von einer Überprüfungsfrist zusteht, wenn sich die Verhältnisse derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den geltend gemachten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte. Demgegenüber ist eine Sperrfrist von zehn Jahren möglich, wenn die formellen Voraussetzungen wie beim Kanton Waadt weniger streng sind, als wenn sich das Gesuch direkt auf Bundesrecht stützen würde bzw. wenn sich wie im Kanton St. Gallen ein Grundeigentümer nicht auf eine Eigentumsbeschränkung, sondern sonst auf eine Änderung beruft, die in einem wichtigen öffentlichen Interesse gründet.

4.9. Prüft die zuständige Planungsbehörde auf das Gesuch hin oder von Amtes wegen, ob sich ein Anspruch auf Aufhebung oder Änderung des Überbauungsplanes aus wichtigen öffentlichen Interessen ergibt, hat sie eine Gesamtbetrachtung bzw. eine umfassende Interessenabwägung anzustellen, die alle privaten und öffentlichen



Interessen einbezieht. Sie muss sich bei ihrem Entscheid über Änderung oder Beibehaltung des Planes insbesondere von den Planungsgrundsätzen von Art. 1 und 3 RPG leiten lassen und dabei den veränderten Bedürfnissen des gesamten Überbauungsplangebietes gerecht werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 21 RPG).

5. Während der Private die Änderung eines Nutzungsplans nur unter den erwähnten Voraussetzungen verlangen kann, steht es im freien Ermessen der kommunalen Planungsbehörde, bereits vor Ablauf der Zehnjahresfrist auf ein Überprüfungsbegehren einzutreten, wenn sie es für angezeigt erachtet (David, a.a.O., Rz. 175). Mit Blick auf dieses Entschliessungsermessen machen die Beschwerdeführerinnen geltend, die Rekursinstanz hätte nach Art. 46 VRP prüfen müssen, ob der Stadtrat dieses sachgemäss gehandhabt habe, indem er den Gestaltungsplan auf ihr Gesuch hin nicht von sich aus überprüft habe.

5.1. Im Rechtsmittelverfahren wird der Sachverhalt nur insoweit überprüft, als die Beteiligten eine unrichtige oder unvollständige Festlegung durch die Vorinstanz beanstanden. Der Beschwerdeführer oder Rekurrent hat darzutun, in welchen Punkten die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz unrichtig sein soll, und er hat anzugeben, mit welchen zusätzlichen Beweismitteln seine Darstellung belegt werden kann oder aus welchen Gründen die Beweiswürdigung der Vorinstanz seiner Ansicht nach fehlt geht (sogenanntes Rügeprinzip, Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 633).

5.2. Die Rekursinstanz hatte nur zu prüfen, ob die Planungsbehörde auf das Änderungsgesuch zu Recht nicht eingetreten sei, nicht aber die Frage, ob die Behörde den erst wenige Jahre alten Nutzungsplan von sich aus hätte überprüfen und allenfalls ändern müssen. Dazu hätte der Stadtrat höchstens aufsichtsrechtlich angehalten werden können. Ein solches Aufsichtsverfahren war aber nicht Gegenstand des Entscheids des Baudepartementes, und es kann auch nicht zum Gegenstand eines Verfahrens vor Verwaltungsgericht gemacht werden, weil dieses nicht Aufsichtsbehörde der Regierung oder Departemente ist (Art. 156 des Gemeindegesetzes, sGS 141.2). Aufsichtsrechtliches Eingreifen wäre ohnehin nur zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder wichtige öffentliche Interessen missachtet worden wären (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1225). Die



Beschwerdeführerinnen machen aber geltend, beim vorliegenden objektbezogenen Sondernutzungsplan stünden ihre privaten Interessen im Vordergrund. Dies wäre somit von vornherein kein Grund gewesen, weshalb die Aufsichtsbehörde hätte einschreiten müssen. Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG erlassen und erst vor kurzem angepasst worden sind, gelten vielmehr vermutungsweise als rechtmässig.

6. Vorliegend ging der Anstoss für die umstrittene Plananpassung von der H. AG aus, die seinerzeit das Baugesuch für die Überbauung Webersbleiche gestellt hatte.

6.1. Die H. AG hat im Plangebiet kein Grundeigentum, und sie legt auch nicht dar, inwiefern sich die bestehende Planung auf eines ihrer Grundstücke nachteilig auswirken würde. Sie macht einzig geltend, die effektive Verkehrsmenge liege deutlich unter der prognostizierten. Dieser allgemeine Einwand allein verpflichtet die zuständige Behörde genauso wenig, auf das Gesuch einzutreten wie beispielsweise die generelle Einrede, in der Gemeinde hätten sich der Wohnungs- und Liegenschaftsmarkt wie auch die raumplanerischen Konzepte gewandelt (Pra 85 1996 Nr. 7 S. 19). Die Gesuchstellerin kann sich somit - anders als ein betroffener Grundeigentümer - auf keinen Rechtsanspruch berufen, der im Hinblick auf die Überprüfung des Nutzungsplans aus Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 BauG folgen würde (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 21 RPG).

6.2. Seit dem Rekursverfahren beteiligen sich aber auch die beiden Grundeigentümerinnen am Verfahren. Die Vorinstanz hat diese zu Recht beigelegt, da sie kraft eigener Legitimation bereits vorher am Verfahren hätten teilnehmen können und ihr nachträglicher Einbezug aus prozessökonomischen Gründen Sinn macht. Der Stadtrat hat sich zudem nicht gegen ihre Beiladung gewehrt. Weil sich die Grundeigentümerinnen seither aktiv am Verfahren beteiligt und Anträge gestellt haben, kommt ihnen die volle Beteiligtenstellung zu (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 351 f.). Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen haben sie somit von Bundesrechts wegen grundsätzlich Anspruch darauf, einen sie belastenden Sondernutzungsplan überprüfen zu lassen, wenn sich die Verhältnisse derart geändert haben, dass das öffentliche Interesse an den geltend gemachten Eigentumsbeschränkungen dahingefallen sein könnte, und zwar auch selbst dann, wenn die kantonale Sperrfrist nach Art. 33 Abs. 1 BauG noch nicht abgelaufen ist.



7. Die Raumplanung kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweist. Art. 21 Abs. 2 RPG sieht für die Überprüfung und Anpassung der Nutzungspläne deshalb zwei Etappen vor: In einem ersten Schritt entscheidet die Behörde, ob sich die dem Nutzungsplan zugrundeliegenden Verhältnisse erheblich geändert haben. Wird diese Frage bejaht, tritt die Planungsbehörde auf das Gesuch ein und überprüft in einem zweiten Schritt, ob das öffentliche Interesse an einer Änderung des Plans die gegenläufigen Erhaltungsinteressen überwiegen und ändert sodann den Plan nötigenfalls (Hänni, a.a.O., S. 110; T. Tanquerel in Aemissegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, Rz. 28 f. zu Art. 21 RPG). Diese Zweiteilung ist regelmässig nicht erkennbar, wenn der Anstoss für die Änderung von den Behörden ausgeht. In diesem Fall wird die Frage, ob sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben, im Zusammenhang mit der Beurteilung der vorgesehenen Änderung geprüft.

7.1. Beim Begriff "erheblich geänderte Verhältnisse" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. etwa Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 446).

7.2. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind dadurch gekennzeichnet, dass die Umschreibung des Tatbestands unbestimmt ist (BGE 122 III 289 E. 3a; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 26 N 25). Durch unbestimmte Rechtssätze überlässt es der Gesetzgeber in gewissem Umfang den rechtsanwendenden Behörden, den Tatbestand näher zu bestimmen; der Richter oder die rechtsanwendende Behörde tun dies durch eine Auslegung bzw. Konkretisierung der unbestimmten Norm im weiteren Sinn (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724). Die Auslegung wird als Rechtsfrage angesehen (BGE 119 Ib 40 E. 3b; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 26 N 28), weshalb das in der Kognition grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht befugt ist, die Konkretisierung bzw. Auslegung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen (vgl. BGE 119 Ib 40 E. 3b; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446b; Cavelti/ Vögeli, a.a.O., Rz. 724). Allerdings gilt es zu beachten, dass das Verwaltungsgericht nicht den ganzen Bereich des Beurteilungsspielraums, der bei einem unbestimmten Rechtsbegriff gegeben ist, voll überprüfen soll, wenn die Verwaltungsbehörde zur Beurteilung der konkreten Umstände besser geeignet ist als das Gericht; dies trifft insbesondere zu, wenn die örtlichen Verhältnisse besonders



wichtig, die aufgeworfenen Fragen technischer Natur oder die Verwaltungsbehörden den tatsächlichen Verhältnissen näherstehen oder damit vertrauter sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 446c; Tschannen/Zimmerli, a.a.O., § 26 N 29).

7.3. Die Rekursinstanz hat sich mit der Frage, ob sich die Umstände zwischenzeitlich massgeblich geändert haben, nicht befasst, während der Stadtrat diesen Teil der Eintretensvoraussetzung hinlänglich geprüft hat. Nebst dem, dass das Verwaltungsgericht den Ermessensspielraum der Regierung und Verwaltung respektieren muss, ist die Verwaltungsbehörde aber auch bezüglich der räumlichen und tatsächlichen Verhältnisse sowie der Technizität und politischen Bedeutung der Verkehrsplanung besser geeignet, den Beurteilungsspielraum der Planungsbehörde, der im Rahmen des unbestimmten Rechtsbegriffs besteht, zu überprüfen. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als Anpassungen des Gestaltungsplans - wie jede Nutzungsplanung - eine umfassende Interessenabwägung voraussetzen, wobei nicht einfach an die Interessenabwägung der überholten bzw. anpassungsbedürftigen Planung angeknüpft werden darf. Die Planänderung hat vielmehr unter Einbezug aller raum- und umweltrelevanten Gesichtspunkte und unter Berücksichtigung der Planungsgrundsätze des RPG und der Ziele und Festlegungen des Richtplans zu erfolgen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 24 zu Art. 21 RPG). Dies gilt selbstverständlich auch für "objektbezogene" Gestaltungspläne, bei denen nach Ansicht der Beschwerdeführerinnen und ihres Gutachters die privaten Interessen dominieren. Die Überprüfung der Gesamtabwägung, die wie gesagt ein erhebliches Ermessen und Fachwissen voraussetzt, ist in erster Linie der Verwaltung zugeordnet, weshalb sich das Gericht bei der Überprüfung der Frage, ob sich die Verhältnisse seit der letzten Plananpassung erheblich verändert haben, zurückhält und schon gar nicht in das dabei nötige Ermessen eingreift. Die diesbezüglich fehlende Kontrolle der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege ist deshalb nachzuholen.

8. Zusammenfassend ergibt sich, dass Grundeigentümer - anders als Dritte - gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG und Art. 32 Abs. 1 BauG einen Überprüfungs- und allenfalls Änderungsanspruch haben, wenn der bestehende Plan ein eigenes Grundstück betrifft oder für dieses Nutzungsbeschränkungen zur Folge hat, und zwar selbst dann, wenn die zehnjährige Sperrfrist von Art. 33 Abs. 1 BauG noch nicht abgelaufen ist. Konkret hat die Vorinstanz nicht überprüft, ob die massgeblichen Verhältnisse sich seit der



letzten Planänderung tatsächlich nicht erheblich geändert haben und der Stadtrat deshalb zu Recht nicht auf das Änderungsgesuch eingetreten ist. Diese Überprüfung ist nachzuholen. Folglich ist die Beschwerde gutzuheissen, der Rekursentscheid vom 12. Juni 2009 aufzuheben und die Angelegenheit gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur abschliessenden Überprüfung im Sinn der vorstehenden Erwägungen und zur neuen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dies entspricht mit Blick auf die Anträge der Beschwerdeführerinnen einer Gutheissung der Beschwerde.

9. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Staates (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführerinnen ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

Die Beschwerdeführerinnen haben Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren ist eine Entschädigung von Fr. 5'000.-- zuzügl. MWSt angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Rekursentscheid vom 12. Juni 2009 aufgehoben.

2./ Die Angelegenheit wird zur weiteren Überprüfung des Beschlusses des Stadtrates vom 28. Oktober 2008 im Sinn der Erwägungen und zur neuen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.



3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlt der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführerinnen wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.

4./ Der Staat hat die Beschwerdeführerinnen für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 5'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerinnen (durch Rechtsanwalt Dr. R)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:



Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.