



**Fall-Nr.:** B 2015/161  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 23.02.2017  
**Entscheiddatum:** 23.02.2017

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 23.02.2017**

**Baurecht. Umzonungsgesuch. Art. Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700); Art. Art. 32 Abs. 1 BauG (sGS 731.1). Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids durch das Verwaltungsgericht, wonach das öffentliche Interesse an der Verweigerung der Umzonung eines in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen befindlichen Grundstücks geringer gewertet wurde als das private Interesse des Beschwerdeführers an einer Umzonung. Auch der Rückweisungsentscheid mit der vorinstanzlichen Feststellung, wonach die Beschwerdeführerin nicht angewiesen werden könne, das Grundstück des Beschwerdegegners der beantragten Mischzone WG 4a zuzuweisen, erfolgte zu Recht (Verwaltungsgericht, B 2015/161 -> vgl. auch VerwGE B 2015/165 vom 23. Februar 2017).**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;  
Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde St. Gallen**, Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen



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

**Vorinstanz,**

**A.Y.,**

**Beschwerdegegner,**

Gegenstand

**Umzonungsgesuch**

**Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.**

a. A.Y. ist Eigentümer des 462 m<sup>2</sup> grossen Grundstücks F0000, Grundbuchkreis M., St. Gallen (A.-strasse 9), welches mit einem dreigeschossigen Vierfamilienhaus samt ausgebautem Dachgeschoss und Sockelgeschoss überbaut ist. Das Grundstück liegt in der rund 13'000 m<sup>2</sup> grossen Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA), welche westlich von der B.-strasse, südlich von der A.-strasse, östlich von der C.-strasse und nördlich von der D.-strasse umgrenzt wird. Bei dem östlich an das Grundstück F0000 angrenzenden Nachbarhaus (A.-strasse 11) handelt es sich um einen schützenswerten dreigeschossigen Riegelbau aus dem frühen 19. Jahrhundert, welcher ursprünglich als Schulhaus genutzt wurde und heute als Wohnhaus dient. Daran schliesst sich eine freie Fläche mit Familiengärten sowie ein schützenswertes zweigeschossiges Wohnhaus (A.-strasse 15) aus dem 17. Jahrhundert an. Aktuell ist im ehemaligen Schulhaus M. (A.-strasse 11a) die Tagesbetreuung Q. für 45 Schulkinder untergebracht. Westlich und östlich davon liegen ein grosser Sportplatz sowie ein Spielplatz. An der C.-strasse



## St.Galler Gerichte

befinden sich das X.-haus (C.-strasse 1) sowie Wohnhäuser (C.-strasse 5 und 5a). Das Gebiet südlich, östlich und nördlich der erwähnten ZöBA liegt in der Wohn-Gewerbezone WG4, jenes westlich der ZöBA teilweise in der Kernzone K4 und teilweise in der Wohn- und Gewerbezone WG4.

**b.** Am 12. Juni 2013 stellte der Eigentümer der Parzelle Nr. F0000 bei der Stadt St. Gallen ein Gesuch um Entlassung des Grundstücks aus der ZöBA und Zuweisung zur Wohn-Gewerbezone WG 4a, da in absehbarer Zeit kein Bedarf bestehe, seine Liegenschaft für Schulzwecke zu nutzen. Nachdem sein Grundstück bereits vor über 30 Jahren der ZöBA zugewiesen worden sei, sei die beantragte Umzonung ausgewiesen. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2013 stellte die Stadt St. Gallen die Abweisung des Gesuchs in Aussicht. Nach einem weiteren Schriftenwechsel und Durchführung von Vergleichsgesprächen, welche zu keiner Einigung führten, wies der Stadtrat das Umzonungsgesuch mit Beschluss vom 26. August 2014 ab (act. G 11/1 Beilage). Den gegen diesen Beschluss erhobenen Rekurs (act. G 11/1) hiess das Baudepartement des Kantons St. Gallen, nachdem es am 4. März 2015 mit den Beteiligten einen Augenschein an Ort durchgeführt hatte (act. G 11/13 f.), mit Entscheid vom 17. August 2015 teilweise gut, hob den angefochtenen Beschluss auf und wies die Angelegenheit zur weiteren Prüfung des Umzonungsgesuchs an den Stadtrat zurück (act. G 2).

### **B.**

**a.** Gegen diesen Entscheid erhob die Politische Gemeinde St. Gallen mit Eingabe vom 27. August 2015 Beschwerde mit dem Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben und der Beschluss vom 26. August 2014 zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 22. September 2015 bestätigte und begründete die Beschwerdeführerin ihr Rechtsbegehren (act. G 7).

**b.** In ihrer Vernehmlassung vom 30. September 2015 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid und äusserte sich zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 10). Der Beschwerdegegner äusserte sich mit Vernehmlassung vom 9. Oktober 2015 (act. G 13).



c. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Beschwerdeverfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. (...).

2.

**2.1.** Am 1. Mai 2014 traten die Änderungen des Raumplanungsgesetzes (SR 700; RPG) und der Raumplanungsverordnung (SR 700.1; RPV) in Kraft. Diese enthalten unter anderem in Bezug auf die Bauzonenkapazitätsberechnung revidierte Vorschriften (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG; Art. 30a RPV). Mangels anderslautender Regelung beurteilt sich die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (statt vieler BGE 139 II 243 E. 11.1). Grundsätzlich findet das Moratorium auf alle Einzonungen Anwendung, die am 1. Mai 2014 noch nicht rechtskräftig waren, jedenfalls wenn über sie noch nicht kantonale letztinstanzlich entschieden war (BGer 1C\_365/2015 vom 9. Dezember 2015, E. 4.3 und 4.4 mit Hinweisen). Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 18 des Baugesetzes, sGS 731.1; BauG) gelten als „weitere Zonen und Gebiete“ im Sinn von Art. 18 Abs. 1 RPG. Diese gehören - soweit sie, wie die vorliegende ZöBA, weder Landwirtschafts- noch Schutzzone bilden - zum Baugebiet. Die ZöBA stellt überdies auch eine Bauzone nach Art. 15 RPG dar (vgl. dazu Flückiger/Grodecki in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum RPG, Zürich 2010, Rz 5, 6 und 19 zu Art. 15 RPG, sowie Brandt/Moor, in: Kommentar zum RPG, a.a.O., Rz. 2, 14 f. und 21 f. zu Art. 18 RPG). Sodann ist das Grundstück des Beschwerdeführers überbaut. Eine durch Art. 38a Abs. 2 RPG untersagte Vergrösserung der Bauzone steht daher nicht zur Diskussion.

**2.2.** Allgemein gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit, jedenfalls für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG und zur Umsetzung seiner Ziele und Grundsätze erlassen worden sind. Nutzungspläne werden deshalb nur überprüft und gegebenenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse seit ihrem Erlass bzw. ihrer



Genehmigung durch das Baudepartement erheblich geändert haben oder bedeutsame neue Bedürfnisse nachgewiesen sind (Art. 21 Abs. 2 RPG; Art. 32 Abs. 1 BauG). Eine Planung, die nicht mehr zeitgerecht ist, widerspricht nicht nur den Planungsgrundsätzen des RPG, sondern im Fall von Nutzungsbeschränkungen auch der Eigentumsgarantie der betroffenen Grundeigentümer (Waldmann/Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 11 f. zu Art. 21 RPG). Zonenpläne sind ungeachtet der Vorschrift von Art. 21 Abs. 2 RPG in der Regel nach fünfzehn Jahren zu überarbeiten, weil die Bedarfsprognose oder Siedlungsentwicklung auf diesen Zeithorizont ausgerichtet ist (vgl. Art. 15 lit. b RPG; Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 31 zu Art. 15 RPG und Rz. 20 zu Art. 21 RPG). Nach Art. 33 Abs. 1 BauG kann der Grundeigentümer eine Überprüfung bereits nach Ablauf von zehn Jahren seit Rechtsgültigkeit verlangen. Haben sich die Verhältnisse derart geändert, dass das öffentliche Interesse an der geltend gemachten Eigentumsbeschränkung dahingefallen sein könnte, hat er sogar vorher und damit unabhängig von der zehnjährigen Sperrfrist einen Anspruch auf Überprüfung (VerwGE B 2009/111 vom 24. August 2010, E. 4.8.; [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Anspruch auf Aufhebung oder Änderung besteht, wenn die Voraussetzungen nach Art. 32 Abs. 1 BauG erfüllt sind, der Zweck des Erlasses nicht erreicht wird und dem Grundeigentümer unzumutbare Nachteile erwachsen (Art. 33 Abs. 2 BauG). Das seit der Planfestsetzung entstandene private Interesse vermag jedoch für sich allein noch keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse zu begründen. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen, die - ausgehend von den Planungsgrundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG - alle privaten und öffentlichen Interessen einbezieht (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 17 und 24 zu Art. 21 RPG).

**2.3.** Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG verlangt die volle Überprüfung von Verfügungen und Nutzungsplänen gemäss RPG und Ausführungserlassen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Diese Funktion ist im kantonalen Recht dem Rekursverfahren vor dem Baudepartement zugedacht (Art. 46 Abs. 1 VRP). Auch wenn sich dieses in Sachen der Orts- und Regionalplanung eine gewisse Zurückhaltung auferlegen muss, ist der Entscheid von der Rekursbehörde gleichwohl auf seine Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Gemeint ist damit, dass sie lediglich ihr Ermessen nicht anstelle jenes der Gemeinde setzen soll, da es grundsätzlich Sache der Gemeinde ist, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (H. Hess, Ortsplanungsrecht I, 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. 25 mit Hinweisen).

Die Kognition des Verwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung der Nutzungsplanung beschränkt, und es ist lediglich zur Rechtskontrolle befugt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Liegt ein vorinstanzlicher Entscheid innerhalb des Ermessensspielraums bzw. wurden die Verfassungsprinzipien sowie der Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, liegt keine Rechtsverletzung vor, selbst wenn das Ermessen unzweckmässig gehandhabt worden wäre. Anders verhält es sich nur bei einem qualifizierten Ermessensfehler, wenn die Verwaltungsbehörde das Ermessen missbraucht bzw. über- oder unterschritten hat. Dies ist der Fall, wenn Ermessen ausgeübt wird, wo der Rechtssatz keines einräumt bzw. wo die Behörde auf die Ermessensausübung verzichtet, obschon ihr eine solche Betätigung gestattet ist. Beim Ermessensmissbrauch hält sich die Behörde formell zwar an den Entscheidungsspielraum, den ihr der Rechtssatz einräumt. Der Entscheid ist aber nicht bloss unzweckmässig oder unangemessen, sondern schlicht unhaltbar; er steht im Widerspruch zu Verfassungsprinzipien oder zu Sinn und Zweck des Gesetzes. Solche Entscheide müssen vom Verwaltungsgericht aufgehoben werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, 6. Aufl. 2010, Rz. 460 ff.; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. A. 2003, Rz. 740).

### 3.

**3.1.** Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hielt in der Vernehmlassung vom 12. Dezember 2014 fest, dass es aus heutiger Sicht die beantragte Umzonung einer Einzelparzelle nicht unterstützen könne. Es gehöre nachgerade zu den Aufgaben der Stadt, mit raumplanerischen Massnahmen Flächen zu sichern, welche für öffentliche Zwecke wichtig seien oder noch wichtig sein könnten. Das gelte ganz im Besonderen für innerstädtische Gebiete, wo nachträglich kaum mehr grössere und zusammenhängende Areale für öffentliche Zwecke gefunden werden könnten. Eine Einzelbetrachtung der Parzelle Nr. F0000 sei schon allein wegen ihrer eingeklemmten Lage nicht möglich; sie wäre für sich allein auch kaum nutzbar und überbaubar. Sollte dereinst dennoch ein Verzicht auf die ZöBA möglich werden, wäre die städtebauliche Entwicklung des ganzen Areals (oder grösserer Teile davon) zu



überprüfen und die Nutzungsplanung darauf auszurichten. Die aktuelle Zonenabgrenzung sei räumlich zweckmässig und aufgrund der Darlegungen der Beschwerdeführerin auch sachlich nachvollziehbar. Es bestehe kein Anlass, die weitsichtigen Überlegungen der Planungsbehörde in Frage zu stellen und bei der vorliegenden ortsplanerischen Frage in deren Ermessen einzugreifen (act. G 11/10).

**3.2.** Die Vorinstanz kam im angefochtenen Entscheid unter anderem zum Schluss, der Umstand, dass das Geviert zwischen der B.-, A.-, C.- und D.-strasse, in dem das ehemalige Schulhaus M. liege, seit über 30 Jahren der ZöBA zugeteilt sei, obschon bis heute die entsprechenden Anlagen nicht erweitert worden seien, stehe der Festsetzung der ZöBA nicht grundsätzlich entgegen, zumal die zu planenden öffentlichen Bauten und Anlagen nach den Bedürfnissen einer längeren Periode bemessen werden dürften. Hingegen verlange die Rechtsprechung, dass das zukünftige Bedürfnis genügend konkretisiert werde. Die Voraussetzung eines genügenden öffentlichen Interesses schliesse eine summarische, hypothetische oder spekulative Begründung einer ZöBA für künftige öffentliche Bauten und Anlagen aus. Unzulässig sei die Schaffung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, wenn das Gemeinwesen damit einzig Landflächen sichern wolle, um später über eine möglichst grosse Handlungsfreiheit für die raumplanerische Gestaltung des Gemeindegebietes zu verfügen. Stehe demgegenüber aufgrund sorgfältiger Analysen und Prognosen fest, dass der geltend gemachte Landbedarf für bestimmte öffentliche Bedürfnisse ausgewiesen sei, sei die Festsetzung einer ZöBA nicht zu beanstanden (act. G 2 S. 9 f. mit Hinweis auf BGE 114 Ia 335 E. 2 lit. c und d).

Allein der Umstand, dass einige der Grundstücke im Perimeter der ZöBA nach wie vor öffentlich genutzt würden, sage nichts darüber aus, ob die anderen ausschliesslich privat genutzten Grundstücke ebenfalls weiterhin in der ZöBA verbleiben müssten. Auch wenn die Notwendigkeit anerkannt sei, Raumbedürfnisse für öffentliche Nutzungen langfristig (mit einem möglichen Planungshorizont von über 25 Jahren) zu gewähren, müsse die Planungsbehörde gleichwohl konkret aufzeigen, dass der Bedarf für bestimmte Einrichtungen mit einiger Sicherheit erwartet werde. Konkret fehle es an einem Bedarfsnachweis. Es werde nicht geltend gemacht, dass die in der ZöBA bestehende nachschulische und familienergänzende Betreuung, die Spielwiese, das X.-haus oder die Schrebergärten in absehbarer Zeit mehr Platz bräuchten, als sie aktuell



beanspruchen würden. Allein der Einwand, auf Stadtgebiet gebe es keine weiteren grösseren Nutzungsreserven für öffentliche Bauten und Anlagen, rechtfertige eine Eigentumsbeschränkung Privater, wie sie von der ZöBA ausgehe, ebenfalls nicht. Eine Idee, für was der südliche Teilbereich der ZöBA entlang der A.-strasse erhalten werden solle, bestehe auf Seiten der Beschwerdeführerin nicht. Nachdem sich die im Zeitpunkt der Festlegung der ZöBA (vor über 35 Jahren) angedachte Erweiterung des schulischen Betriebs nicht verwirklicht habe, die zwischenzeitlich neuen öffentlichen Nutzungen (Tagesbetreuung) ebenfalls kein zusätzliches Land benötigen würden und die Beschwerdeführerin auch keine andere öffentliche Nutzung geltend machen könne, lägen seit dem Jahr 1980 derart veränderte Verhältnisse vor, dass die betroffenen Grundeigentümer die Änderung des Zonenplans verlangen könnten. Die Beschwerdeführerin habe abzuklären, wie sie die Planänderung umsetzen wolle (Art. 2 Abs. 1 BauG). Es sei an ihr aufzuzeigen, wie sie den Konflikt zwischen ihrem Beibehaltungsinteresse und dem Anspruch des Beschwerdegegners auf Umzonung lösen wolle. Sei wie hier klar, dass die Umzonung lediglich einer Liegenschaft, die auch noch an das Nachbarhaus angebaut sei, unzweckmässig wäre, müsse die Beschwerdeführerin von sich aus den Einbezug weiterer Grundstücke in die verlangte Umzonung prüfen. Denkbar sei, die gesamte Häuserzeile entlang der A.-strasse einschliesslich der denkmalgeschützten Liegenschaft A.-strasse 11 einer anderen Bauzone zuzuweisen. Dafür böte sich eine der umliegenden Mischzonen an, nebst der vom Beschwerdegegner gewünschten Wohn-Gewerbezone etwa auch eine Kernzone. Abgesehen davon, dass eine Erweiterung der ZöBA offensichtlich in absehbarer Zeit kein Thema sei, sei mit Blick auf die Grösse der heutigen ZöBA von rund 13'000 m<sup>2</sup> eine spätere Erweiterung der Tagesbetreuung gleichwohl noch möglich. Die Sache sei zur Prüfung des Umzonungsgesuchs an die Beschwerdeführerin zurückzuweisen. Hingegen könne die Beschwerdeführerin nicht angewiesen werden, das Grundstück des Beschwerdegegners der beantragten Mischzone WG 4a zuzuweisen (act. G 2 S. 11 f.).

**3.3.** Die Beschwerdeführerin wendet ein, der BGE 114 Ia 335 sei vorliegend nicht massgeblich, weil dort eine Parzelle mit 13'000 m<sup>2</sup> zur Diskussion gestanden habe, während vorliegend die Parzelle lediglich 462 m<sup>2</sup> gross ist. Die von der Vorinstanz angewendete Rechtsprechung des Bundesgerichts könne nicht in der Absicht getroffen worden sein, dass solche untergeordnete Flächen, welche als Bestandteil



einer ZöBA betrachtet werden müssten, aufgrund einer vorübergehenden oder längeren „nicht-öffentlichen“ Nutzung aus dieser Zone entlassen werden müssten. In solchen Fällen sei aufgrund der raumplanerischen Interessen einer klaren Zonenabgrenzung der Vorrang zu geben. Ansonsten könne nicht von einem haushälterischen und zweckmässigen Umgang mit dem Boden gesprochen werden. Aus raumplanerischer Sicht wäre es unverantwortlich, Kleinparzellen, welche nicht öffentlich genutzt würden, aus dieser Zone zu entlassen und einer anderen Nutzung zuzuführen. Es bestehe ein grosses öffentliches Interesse, dass die ZöBA ungeschmälert erhalten werden könne und die öffentliche Nutzung nicht durch Kleinstzonen beeinträchtigt werde. Es könne unmöglich verlangt werden, dass für jeden untergeordneten Teilbereich einer ZöBA die konkrete und mit einer gewissen Sicherheit zu erwartende Nutzung genannt werde. Mit einer Umzonung dieser kleinen Parzelle würde ein Potential für Nutzungskonflikte geschaffen. Die verbleibenden Flächen in der ZöBA würden in den Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt, indem z.B. lärmintensivere Nutzungen oder Nutzungen an Wochenenden und zu Abendzeiten (Sportanlagen, Jugendtreff, Turnhallen) ausgeschlossen wären. Sodann befinde sich ein Grossteil der Parzellen innerhalb der ZöBA im Eigentum der Beschwerdeführerin. Diese werde einer Umzonung ihrer Parzellen in eine andere Zone mit Sicherheit nicht zustimmen. Somit eigne sich der Bereich der A.-strasse grundsätzlich nicht für eine andere Zone. Dass die alleinige Umzonung der Parzelle des Beschwerdegegners unzweckmässig sei, habe selbst die Vorinstanz festgehalten. Somit könne sich der Beschwerdegegner einzig mit dem privaten Grundeigentümer der ebenfalls kleinflächigen Parzelle Nr. F0001 (A.-strasse 7) zusammenschliessen. Es sei aber offensichtlich, dass auch die Umzonung dieser beiden Parzellen nicht zu einer zweckmässigen Lösung führen würde. Eine allfällige Rückweisung an die Planungsbehörde zur weiteren Prüfung erübrige sich unter diesen Umständen. Der Beschwerdegegner habe bereits beim Kauf der Parzelle damit rechnen müssen, dass eine Umzonung nicht möglich sei. Sei er mit der Zonenzuweisung nicht einverstanden, könne er nach Art. 58 Abs. 1 des Enteignungsgesetzes (EntG; sGS 735.1) auch die Enteignung verlangen (act. G 7 S. 3-6).

#### 4.



**4.1.** Der Perimeter der vorliegend zur Diskussion stehenden ZöBA wurde vor über 35 Jahren im Zusammenhang mit der damaligen Nutzung des ehemaligen Schulhauses M. festgelegt. Unbestritten blieb auch, dass die der ZöBA zugeteilte Liegenschaft des Beschwerdegegners und weitere Liegenschaften in dieser Zone privat genutzt werden und diese Nutzung mit dem Zweck dieser Zone (vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 387) nicht im Einklang steht. Für die Grundeigentümer hat diese Zonierung zur Folge, dass ein allfälliger Wiederaufbau ausgeschlossen ist, wenn die künftige Nutzung dem Zweck der Nutzungszone widerspricht (Art. 77bis lit. a BauG). Dem Beschwerdegegner kommt angesichts dieser Beschränkung der Nutzung seines Eigentums unter Berufung auf Art. 26 BV grundsätzlich das Recht zu, eine Planüberprüfung sowohl mit Bezug auf sein eigenes Grundstück als auch bezüglich benachbarter Grundstücke zu verlangen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 23 zu Art. 21 RPG). In diesem Sinn geht es entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 7 S. 4 lit. d) nicht lediglich um die Entlassung einer Kleinparzelle aus der ZöBA, um diese einer anderen Nutzung zuzuführen bzw. um die Schaffung einer verpönten Kleinstzone. Im Übrigen ist eine Nutzungsänderung der seit langem privat genutzten Parzelle des Beschwerdegegners bereits realisiert. Der vom AREG im erwähnten Bericht zu Recht angeführte Umstand, dass das Grundstück des Beschwerdegegners lediglich rund 450 m<sup>2</sup> gross ist und die Bildung einer (Kleinst-)Wohnzone nicht zweckmässig wäre, schliesst damit den Überprüfungs- und Umzonungsanspruch des Beschwerdegegners nicht aus, nachdem dieser auch Nachbargrundstücke in der rund 13'000 m<sup>2</sup> grossen, lediglich zum Teil zonenkonform genutzten ZöBA umfasst. Insofern ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch eine Vergleichbarkeit mit den Verhältnissen gegeben, welche in BGE 114 Ia 335 zu prüfen waren.

**4.2.** Kommunale Richtpläne sind für die mit der Ortsplanung beauftragten Organe und Behörden wegleitend, wobei diesen beim Erlass des späteren Nutzungsplans ein Ermessensspielraum (vorstehende E. 2.3) zukommt (Art. 5 Abs. 3 BauG; Heer, a.a.O., Rz. 56 und 59). Art. 9 Abs. 1 RPG bestätigt demgegenüber die Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 7 und 25 zu Art. 9 RPG). Diese Bestimmung betrifft den kantonalen Richtplan (vgl. Titel vor Art. 6 ff. RPG: „Richtpläne der Kantone“). An den kantonalen Richtplan sind insbesondere die Gemeinden gebunden, wobei sich die Behördenverbindlichkeit lediglich auf den bundesrechtlichen Mindestinhalt der kantonalen Richtpläne gemäss Art. 8 RPG erstreckt (Waldmann/



Hänni, a.a.O., Rz. 7, 9 und 12 zu Art. 9 RPG). Der kantonale Richtplan (vom August 2015; abrufbar unter [www.sg.ch](http://www.sg.ch) und [geoportal.ch](http://geoportal.ch)) steht einer bestimmten Zonenordnung nicht entgegen, da er in Bezug auf das in Frage stehende Gebiet, welches in der Richtplankarte als „Bauzonen Sonstige“ bezeichnet wird, keine konkrete Vorgaben enthält.

Im kommunalen Richtplan ([www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung](http://www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung)) werden zum Gebiet, in welchem sich die Liegenschaft A.-strasse 9 befindet, mit Bezug auf „öffentliche Räume - Kerngebiete in Quartieren“ Planungsmassnahmen, wie zum Beispiel Aufenthalts- und Fortbewegungsqualität für Fussgänger erhöhen, Strassenraumgestaltung, Erdgeschosszonen für multifunktionale Nutzungen sichern oder schaffen, Einzelbäume oder Baumreihen pflanzen, genannt. Diese Massnahmen setzen jedoch keine Zuteilung zur ZöBA voraus. Der kommunale Richtplan Siedlung vom Juni 2013 sieht sodann für das Gebiet um die Parzelle Nr. F0000 weder eine Siedlungserweiterung (vgl. Richtplan Teilkarte S 1.2 und Hinweis der Beschwerdeführerin in act. G 7 S. 2 unten) noch öffentliche Bauten und Anlagen vor (vgl. Richtplan Teilkarte S 5).

### **4.3.**

**4.3.1.** Zu Recht weist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass das Bedürfnis für eine ZöBA von der Beschwerdeführerin so genau wie möglich anzugeben ist und die Errichtung von öffentlichen Anlagen mit einiger Sicherheit zu erwarten sein sollte. Für die Begründung eines öffentlichen Interesses für die Beibehaltung der Zuteilung des Grundstücks zur ZöBA ist es nicht zulässig, die konkrete Zweckbestimmung des Grundstücks erst auf Gestaltungsplan-Stufe zu ordnen, zumal sich darin gerade zeigt, dass der Zweck im Zeitpunkt der kommunalen Zonenplanung nicht zureichend bestimmt war (vgl. D. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Zürich 2000, S. 93-95 mit Hinweisen). Nachdem die von der Beschwerdeführerin in diesem Verfahren beispielhaft aufgezählten öffentlichen Nutzungen (Sportanlagen, Jugendtreff, Turnhallen; act. G 7 S. 5 oben) in der konkreten ZöBA unbestritten nicht zur Diskussion stehen bzw. hypothetischen Charakter haben, sind auch potentielle Nutzungskonflikte nicht zu diskutieren. Ihre Schlussfolgerung, dass sich die Verhältnisse seit 1980 wesentlich geändert haben, zumal die



Nutzungsreserven für die Schule M. nie benötigt wurden, für die aktuellen Nutzungen in absehbarer Zeit kein mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwartender Platzbedarf besteht und andere öffentliche Einrichtungen an diesem Standort nicht zur Diskussion stehen, begründete die Vorinstanz einlässlich und überzeugend. Der Beschwerdegegner hat vor diesem Hintergrund einen verfassungsmässigen Anspruch auf Entlassung seines Grundstücks aus der ZöBA, zumal die Beschwerdeführerin - wie sie selbst anerkennt (act. G 7 S. 4 lit. d) - nach rund 35 Jahren noch keinen Bedarf bzw. keinen Grund für den Verbleib des Grundstücks in der ZöBA aufzeigen kann. Keine Bedeutung kommt unter diesen Umständen den von der Beschwerdeführerin angeführten Tatsachen zu, dass dem Beschwerdegegner beim Kauf der Parzelle deren Zonierung bekannt gewesen war und er eine Enteignung seines Grundstücks verlangen könnte.

**4.3.2.** Inwiefern durch eine Umzonung der haushälterische und zweckmässige Umgang mit dem Boden beeinträchtigt werden könnte (vgl. act. G 7 S. 4 lit. d), vermag die Beschwerdeführerin nicht darzulegen und ist auch aus den Umständen nicht ersichtlich. Zum Vorbringen, wonach sich ein Grossteil der Parzellen innerhalb der ZöBA im Eigentum der Beschwerdeführerin befinde und diese einer Umzonung ihrer Parzellen nicht zustimmen werde (act. G 7 S. 5), ist - mit der Vorinstanz (act. G 10 S. 2) - festzuhalten, dass eine Zustimmung der Grundeigentümer für eine Umzonung nicht erforderlich ist. Das Bedürfnis nach Reserveflächen könnte dabei nicht als ein gegen eine Umzonung sprechender planerischer Grund angeführt werden, nachdem (weitere) öffentliche Nutzungen für die ZöBA wie dargelegt nicht zur Diskussion stehen bzw. nicht geplant sind. Eine unsorgfältige Interessenabwägung, die eine Rechtsverletzung darstellen würde und durch das Verwaltungsgericht korrigiert werden könnte bzw. müsste, liegt daher nicht vor. Es besteht mit anderen Worten kein zwingender Anlass für das Gericht, einer Beibehaltung der ZöBA den Vorzug gegenüber der von der Vorinstanz bestätigten Rückweisung zur Neuprüfung der Zonierung zu geben. Der vorinstanzliche Entscheid steht den raumplanerischen Zielen und Planungsgrundsätzen nicht entgegen, steht mit dem kommunalen Richtplan in Einklang und ist sachlich begründet. Wenn die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der Verweigerung der Umzonung geringer wertete als das private Interesse des Beschwerdeführers an der Umzonung, so erweist sich dies als begründet. Mit Blick auf die alleinige Zuständigkeit der Beschwerdeführerin zur Durchführung der Ortsplanung (Art. 2 Abs. 1 BauG)



erfolgte auch die Feststellung, wonach die Beschwerdeführerin nicht angewiesen werden könne, das Grundstück des Beschwerdegegners der beantragten Mischzone WG 4a zuzuweisen, zu Recht. Es war m.a.W. entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners (act. G 13) nicht Sache der Vorinstanz, (erstinstanzlich) eine Umzonung selber vorzunehmen. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

**5.**

**5.1. (...).**

**5.2. (...).**

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt; auf die Kostenerhebung wird verzichtet.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Schmid